

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Memilih judul merupakan tahapan awal dalam membuat sebuah karya tulis karena dari yang pertama inilah yang akan menentukan hasil dari yang terakhir. Dan negara Singapura adalah topik menarik yang tidak ada habisnya untuk dikaji. Terlebih terhadap isu-isu yang tengah terjadi saat ini antara Singapura dengan Indonesia.

Dari segi geografis, Singapura sangat dekat dengan Indonesia sehingga memungkinkan kerjasama bilateral di bidang ekonomi, politik, sosial budaya bahkan dalam segi militer. Seperti diketahui, Pada 27 April 2007, pemerintah RI dan Singapura menandatangani perjanjian ekstradisi dan kerja sama pertahanan.

Proses penandatanganan dokumen itu dilakukan di Istana Tampak Siring, Bali oleh Menlu, Menhan dan Panglima Angkatan Bersenjata dua negara yang disaksikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan PM Singapura Lee Hsien Loong.

Perjanjian pertahanan tersebut mengatur tentang kerjasama pelatihan antara kedua angkatan bersenjata atas prinsip saling menguntungkan. Sedangkan untuk kerjasama daerah latihan militer bersama, Indonesia memberikan fasilitas wilayah latihan udara dan laut tertentu kepada Singapura, dalam lingkup yuridiksi hukum Indonesia.

DCA Indonesia-Singapura akan berlaku selama 25 tahun dan akan ditinjau ulang setelah 13 tahun dan dikaji berikutnya enam tahun kemudian. Namun, perjanjian

pertahanan Indonesia- Singapura ini terancam gagal dilaksanakan setelah DPR menolak meratifikasi.

Dari uraian diatas penulis tertarik untuk meneliti tentang hambatan ratifikasi DCA ( Defence Cooperation Agreement) RI-Singapura.

## **B. Tujuan Penulisan**

Skripsi ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar keserjanaan strata satu Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan disamping itu penyusunan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui hambatan di dalam pemerintah Indonesia dalam proses ratifikasi DCA RI-Singapura.

## **C. Latar Belakang Masalah**

Republik Indonesia adalah negara kepulauan yang besar dengan jumlah populasi kurang lebih 200 juta jiwa. Letaknya yang sangat dekat dengan Singapura merupakan sebuah takdir geografis yang tidak bisa ditolak. Bila menilik dari sekelumit sejarah mengenai Singapura, keterhubungan Indonesia sangat erat. Tak hanya kedekatan secara fisik geografis akan tetapi kesejarahan yang tidak bisa dilepaskan satu sama lain.

Fase historis dijalani oleh negara yang serumpun ini dengan berbagai jalinan hubungan kerjasama. Indonesia dan Singapura sama-sama perintis terbentuknya ASEAN. Pada era Soeharto nyaris tak ada konflik. Bahkan bertahun-tahun dibawah kepemimpinan Soeharto Singapura bebas melakukan latihan militer bersama.

Simbiosis mutualisme mulai diretas oleh Indonesia dengan Singapura. Berbagai ranah kerjasama dibangun atas nama kepentingan negara. Dalam situs resminya Kedutaan Besar Republik Indonesia di Singapura memuat berbagai hubungan bilateral kedua negara. Di bidang ekonomi, kepemilikan tingkat komplementaritas ekonomi yang tinggi antara RI dan Singapura, membuat keduanya mempunyai keunggulan dan kekurangan masing-masing. Sebagai negara yang mungil secara wilayah, pasar domestik yang terbatas serta sumber daya yang langka, otomatis ketergantungan perekonomian Singapura pada perdagangan luar negeri.

Dalam bidang politik, paralelisasi antara tiga perundingan perjanjian yakni perjanjian pertahanan, perjanjian ekstradisi, dan counter terrorism mengindikasikan hubungan yang baik dan sekaligus mengundang pro dan kontra dari berbagai elemen.

Berbagai isu mengiringi perjalanan perjanjian ini, dari masalah isu nasionalisme sampai masalah kedaulatan. Dalam preposisi yang dikemukakan Menhan bahwa DCA ( Defence Cooperation Agreement) akan mampu menjadi alat yang efektif guna menekan Singapura agar melaksanakan poin-poin ekstradisi. Jika memang perjanjian ini akan diratifikasi maka Singapura harus mau membicarakan implementation arrangement yang disusun Indonesia.

Dalam perjanjian pertahanan ini, TNI juga akan memiliki akses terhadap peralatan dan teknologi militer Singapura, meski hal ini diyakini banyak kalangan sulit dilaksanakan, karena fasilitas militer Singapura itu tersebar di sejumlah negara, seperti Taiwan, Israel, AS, Brunei, Australia, dan Thailand.

Berdasarkan kesepakatan itu, Angkatan Udara Singapura (SAF) boleh latihan bersama dengan negara pihak ketiga di area “Alfa Two” dan “area Bravo” dengan seizin Indonesia, dan Indonesia berhak mengawasi latihan dengan mengirim pengamat dan berhak berpartisipasi dalam latihan tersebut setelah berkonsultasi dengan pihak peserta latihan. Personel dan alat peralatan pihak ketiga akan diperlakukan sama dengan personel dan alat peralatan bersenjata Singapura.

Pengesahan aturan pelaksanaan DCA semula akan disahkan pada 8 Mei 2007 di Batam, namun tidak adanya titik temu antara kedua pihak tersebut maka pengesahannya ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Jika saja negosiasi terhadap implementasi DCA gagal, dipastikan perjanjian ekstradisi pun akan gagal. Kedua poin ini akan menjadi puncak gunung es dari persoalan penting berkaitan dengan penandatanganan DCA. Berbagai komponen rakyat juga menolaknya karena Singapura terkesan melecehkan kedaulatan Indonesia dan jajaran pimpinan TNI tidak berhasil meyakinkan anggota DPR soal DCA tersebut.

Seharusnya pengesahan DCA ini sudah selesai. Seperti halnya perjanjian pertahanan Indonesia dengan Australia yang berjalan lancar. Perjanjian pertahanan antara Indonesia dengan Australia ditandatangani di Lombok 13 November 2006 dan telah diratifikasi parlemen kedua negara pada tanggal 7 Februari 2008. Sedangkan DCA dengan Singapura ini terhitung dari tanggal 27 April 2007, pemerintah RI dan Singapura menandatangani perjanjian ekstradisi dan kerja sama pertahanan tersebut sampai tahun 2009 belum juga terselesaikan. Pengesahan perjanjian tersebut selalu ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Perjanjian itu akan diberlakukan bersama-sama setelah diratifikasi menurut ketentuan hukum nasional masing-masing. Namun ratifikasi Kerjasama Pertahanan atau Defence Cooperation Agreement (DCA) terhambat sehingga kesepakatan tersebut tidak dapat langsung dilaksanakan padahal dalam preposisi yang dikemukakan Menhan bahwa DCA ( Defence Cooperation Agreement) akan mampu menjadi alat yang efektif guna menekan Singapura agar melaksanakan poin-poin ekstradisi.

#### **D. Rumusan Masalah**

Dalam penelitian ini, penulis merumuskan pokok permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut: mengapa proses ratifikasi DCA RI-Singapura terhambat?

#### **E. Kerangka Dasar Pemikiran**

Dalam menjawab perumusan masalah diatas penulis menggunakan

##### **1. Konsep Politik Luar Negeri**

Pembahasan mengenai politik luar negeri senantiasa dimulai dari kepentingan nasional suatu negara yang melaksanakannya dengan demikian pemaparan tentang politik luar negeri juga harus didasarkan pada konsep Kepentingan Nasional menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, politik luar negeri dirumuskan sebagai berikut:

*...strategy planned course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other state or international entities aimed at achieving specific goals defined in terms of national interest.<sup>1</sup>*

Dari definisi di atas bisa diartikan bahwa politik luar negeri adalah strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain, ditujukan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Disini terdapat beberapa unsur utama dalam politik luar negeri yaitu: strategi, aktor, pembuat keputusan, lingkungan eksternal dan tujuan atau kepentingan nasional suatu negara.

Dari definisi di atas dapat diartikan tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri adalah kepentingan nasional. Walaupun kepentingan nasional yang ingin dicapai suatu negara berbeda-beda dalam pelaksanaannya, namun pada umumnya berkisar 5 kategori yang disebut Jack C. Plano sebagai berikut : (1) self preservation yaitu hak untuk mempertahankan eksistensi diri, (2) Independence yang mandiri, tidak dijajah atau tunduk kepada negara lain secara fisik maupun ekonomi, (3) militer security yaitu keamanan militer yang tidak ada gangguan dari kekuatan

---

<sup>1</sup> Jack C. Plano dan Roy Olton "The International Relations Dictionary" Holt Rinehart Winston INC Western Michigan University, 1923, P. 127.

militer negara lain, (4) territorial integrity keutuhan wilayah nasional, (5) economic well-being yaitu adanya kesejahteraan ekonomi.

## 2. Teori Politik luar Negeri Model Politik-Birokratik

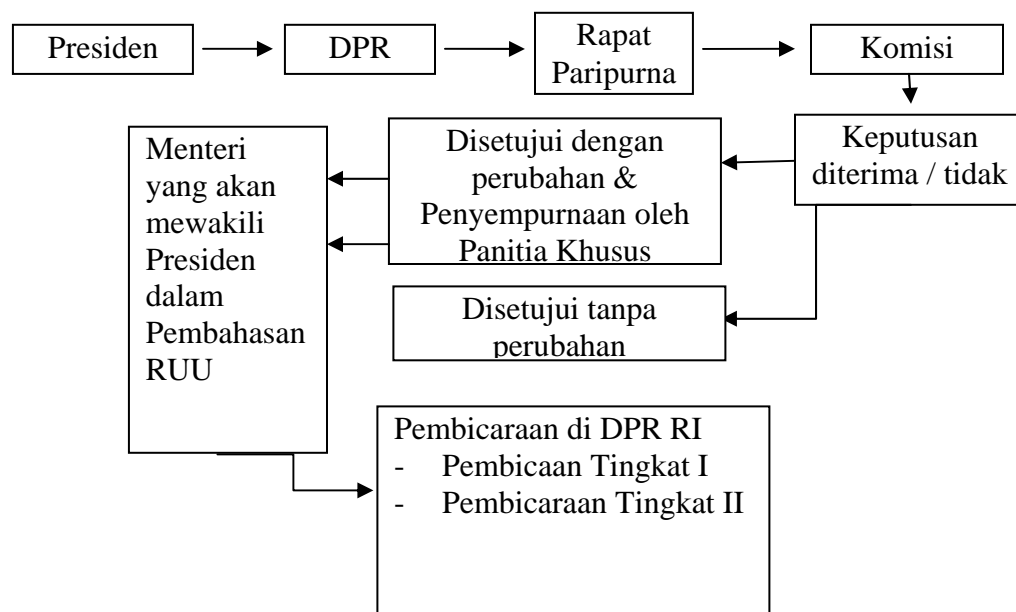
Graham T. Allison, mengajukan model politik birokratik untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Dalam model ini politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional. Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan politikan diantara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan berbagai permainan tawar menawar (*bergaining games*) diantara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah *proses sosial*, bukan proses intelektual dan merupakan proses pembuatan keputusan adalah proses politik. Politik luar negeri muncul dari proses politik normal berupa tawar menawar, kompromi, penyesuaian diri, dan sebagainya.<sup>2</sup>

Dalam model politik birokratik digambarkan suatu proses dimana masing-masing pemain berusaha bertindak secara rasional. Setiap pemain, seperti presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya, berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif sarana

---

<sup>2</sup> Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal 236-238

dan menetapkan pilihan melalui suatu proses intelektual. Dengan demikian, unit analisis dalam model politik birokratik adalah tindakan pejabat-pejabat pemerintah dalam rangka menerapkan wewenang pemerintah yang bisa dirasakan oleh mereka yang ada di luarnya.<sup>3</sup>



DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.

DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR. Setelah itu, RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dengan Presiden, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan

<sup>3</sup> *Ibid*



menjadi undang-undang. Apabila setelah 15 (lima belas) hari kerja, RUU yang sudah disampaikan kepada Presiden belum disahkan menjadi undang-undang, Pimpinan DPR mengirim surat kepada presiden untuk meminta penjelasan. Apabila RUU yang sudah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden yang menyebut juga Menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut.

Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, kemudian Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota. Terhadap RUU yang terkait dengan DPD disampaikan kepada Pimpinan DPD.

Penyebarluasan RUU dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Kemudian RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden.

RUU beserta penjelasan/keterangan, dan atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR, kemudian dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU

diterima oleh DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota. Selanjutnya Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada Anggota dalam Rapat Paripurna.

Bamus selanjutnya menunjuk Komisi atau Baleg untuk membahas RUU tersebut, dan mengagendakan pembahasannya. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, Komisi atau Badan Legislasi mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak banyaknya  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah Anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas RUU Hasil pembahasannya dilaporkan dalam Rapat Paripurna.

RUU yang telah dibahas kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut.

Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup><http://dpr.go.id>

Sebelum perjanjian internasional yang kompleks seperti DCA disetujui, pemerintah harus meminta masukan dari DPR dan masyarakat luas. Sehingga, pada saat akan diratifikasi, tidak ada kontroversi yang menghambat proses pengesahan. Karena tidak melalui proses komunikasi politik yang terbuka dengan DPR dan masyarakat luas, kontroversi kemudian muncul ketika belakangan media massa baru membuka hal-hal yang dimuat dalam perjanjian itu.

Prosedur pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden. Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikat Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpanan pada organisasi internasional. Suatu perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

Sesuai dengan tugas dan fungsinya, Menteri memberikan pendapat dan pertimbangan Politis dalam membuat dan mengesahkan perjanjian internasional berdasarkan kepentingan nasional. Sebagai pelaksana hubungan luar negeri dan politik luar negeri, Menteri juga terlibat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, khususnya dalam mengkoordinasikan langkah-langkah yang perlu diambil untuk melaksanakan prosesur pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

Mekanisme konsultasi tersebut dapat dilakukan melalui rapat antar departemen atau komunikasi surat-menyurat antara lembaga-lembaga dengan Departemen Luar Negeri untuk meminta pandangan politis/yuridis mengenai rencana Pembuatan perjanjian internasional tersebut.

Dilanjutkan dengan pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang atau keputusan Presiden. Pengesahan dengan undang-undang memerlukan persetujuan DPR. Pengesahan dengan keputusan Presiden hanya perlu pemberitahuan ke DPR.

Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan salinan setiap keputusan presiden dan yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dievaluasi. Di dalam melaksanakan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta pertanggungjawaban atau keterangan Pemerintah Mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat. Karena Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan setiap perjanjian internasional harus mendapat persetujuan DPR melalui ratifikasi. Parlemen Indonesia dan Singapura harus meratifikasi kedua perjanjian itu. Prinsip transformasi dan delegasi dalam setiap perjanjian menjadi penting agar perjanjian yang dibuat tidak hanya eksis di atas kertas. ini melibatkan berbagai permainan tawar menawar diantara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional.

Presiden menegaskan bahwa masalah kedaulatan dan keutuhan negara merupakan kepentingan nasional yang tidak dapat dikompromikan. Bagi masyarakat penegasan presiden itu sudah baik. Tapi kemudian menjadi sebuah pertanyaan besar ketika presiden menandatangani DCA karena kepentingan profesionalisme prajurit TNI menggunakan peralatan tempur, wilayah Indonesia harus ditukar dengan harga yang sangat murah.

Sedangkan menteri luar negeri Hasan Wirajuda menyatakan bahwa kedua negara mempunyai kepentingan sama tetapi terbalik. Dalam preposisi yang dikemukakan Menhan bahwa DCA ( Defence Cooperation Agreement) akan mampu menjadi alat yang efektif guna menekan Singapura agar melaksanakan poin-poin ekstradisi.

Ada beberapa yang harus dipertimbangkan DPR dan harus melalui proses birokrasi yang berjalan di Indonesia menyangkut soal pengaturan wilayah operasional dan pemaketan DCA dengan ekstradisi sebelum perjanjian Pertahanan dan Keamanan ini benar-benar positif diratifikasi

Disini terjadi adanya tarik-menarik kepentingan antara lembaga-lembaga tinggi Negara. Dalam model politik birokratik digambarkan suatu proses dimana masing-masing pemain berusaha bertindak secara rasional. Setiap pemain, seperti presiden, para menteri, penasehat, jenderal, anggota parlemen dan lain-lainnya, berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif sarana dan menetapkan pilihan melalui suatu proses

intelektual. Dimana politik luar negeri muncul dari proses politik normal berupa tawar menawar, kompromi, penyesuaian diri, dan sebagainya.

Sejauh yang dipaparkan diatas, bahwa Politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan politikan diantara berbagai aktor dan organisasi. Ini melibatkan berbagai permainan tawar menawar (*bergaining games*) diantara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional.

#### **F. Hipotesa**

Berdasarkan uraian diatas maka dirumuskan hipotesa sementara bahwa ratifikasi DCA terhambat karena proses birokrasi yang panjang. Dimana adanya proses politik yang normal berupa tawar-menawar, kompromi setiap lembaga-lembaga tinggi negara seperti presiden, para menteri dan anggota parlemen yakni DPR sebelum suatu perjanjian internasional diratifikasi.

#### **G. Metode Penulisan dan Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deskriptif analitif, yaitu dengan mengumpulkan, pengambilan dan pengumpulan data ini dilaksanakan dengan studi pustaka dan data diolah adalah data sekunder yang berasal dari berbagai literatur-literatur, seperti buku, surat kabar, artikel, jurnal, serta data internet dan sumber-sumber lainnya. Penulis menyusun dan menginterpretasikan serta menganalisa data yang ada serta teknik yang digunakan dalam penulisan ini adalah

observasi pasif yaitu peneliti mengamati dan melihat berdasarkan kondisi sekitar objek penelitian.

## **H. Jangkauan Masalah**

Jangkauan penulisan skripsi ini adalah penganalisaan terhadap hambatan dalam proses ratifikasi DCA RI-Singapura sehingga hanya memfokuskan pada proses pengambilan keputusan dan politik luar negeri Indonesia.

## **I. Sistematika Penulisan**

Agar pembahasan dapat dilakukan lebih sistematis maka skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

### **Bab I**

Pendahuluan. Pada bagian ini diuraikan alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka dasar teori, hipotesis, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab II**

Membahas tentang dinamika hubungan keamanan Indonesia-Singapura.

### **Bab III**

Membahas tentang dinamika perjanjian pertahanan dan keamanan, kerjasama militer, Defence Cooperation Agreement/ DCA secara umum dan kronologi kebijakan DCA RI-Singapura.

**Bab IV**

Membahas tentang hambatan di dalam pemerintah Indonesia dalam proses ratifikasi DCA (Defence Cooperation Agreement) RI-Singapura.

**Bab V**

Yaitu penutup. Penulis mencoba mengambil kesimpulan dari seluruh uraian yang dibahas pada bab-bab sebelumnya.