

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

North Atlantic Treaty Organization (NATO) merupakan organisasi internasional yang patut untuk diperhitungkan dikancah dunia perpolitikan internasional saat ini. Hal ini dapat dibuktikan semenjak berdirinya, peran serta kiprah NATO dalam perkembangan dunia mampu menjadikannya sebuah organisasi yang kuat di dunia.

Pembentukan NATO pada tanggal 4 April 1949 sebagai organisasi yang berada ditengah kemelut terjadinya Perang Dingin pada awalnya ditujukan sebagai benteng Amerika Serikat dalam menghadapi Uni Soviet¹. Seiring dengan perkembangan zaman, NATO kemudian berkembang sebagai organisasi pertahanan multi-ultra modern yang mampu menghadapi ancaman baru kontemporer seperti terorisme internasional serta penyebaran senjata destruksi semesta.

Dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan NATO didunia adalah bahwa negara-negara dunia secara otomatis harus lebih berhati-hati dalam menyusun strategi² kebijakan politik luar negeri negaranya masing-masing, apabila tidak ingin mendapat tekanan dari NATO terlebih bagi negara-negara berkembang, seperti dikawasan Asia yang sedang menjalin kerjasama baik secara langsung maupun tidak langsung dengan

¹ Mayjen TNI Sudrajat, MPA. Paper Departemen Pertahanan RI. *Dampak Perluasan Keanggotaan NATO Terhadap Kepentingan Indonesia*, 2003. Hal. 2.

organisasi NATO, termasuk Indonesia yang menjalin kerjasama bilateral dengan negara-negara anggota NATO.

Pada pemaparan diatas sudah mewakili alasan penulis mengambil judul "*Strategi Kebijakan Indonesia Menghadapi Perluasan Keanggotaan NATO (Keamanan dan Militer)*).

B. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan skripsi ini secara umum adalah untuk mengkaji secara lengkap mengenai sejarah dan latar belakang Perluasan NATO, dampak dari perkembangan Perluasan NATO di dunia, serta strategi kebijakan yang diterapkan Indonesia dalam menghadapi Perluasan Keanggotaan NATO, dalam perspektif pertahanan, keamanan dan militer. Selain itu penulisan ini merupakan sarana untuk mengaplikasikan konsep-konsep dan teori Ilmu Hubungan Internasional yang penulis peroleh selama duduk dibangku kuliah.

Secara khusus penulisan ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan pencapaian gelar sarjana Strata-1 pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Eksistensi bangsa Indonesia diantara negara-negara dikawasan regional dan internasional banyak mengalami pasang-surut. Terutama pasca krisis ekonomi yang memporak-porandakan perekonomian Indonesia yang turut berimbas juga pada bidang politik sosial budaya pertahanan militer dan keamanan di Indonesia. Dalam bidang

pertahanan, militer, dan keamanan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dinilai memiliki kekuatan militer yang lemah, dan sangat bergantung pada negara-negara yang memproduksi alat utama sistem persenjataan (alutsista). Militer TNI sebagai alat pertahanan negara bertugas untuk menjamin keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan negara, dan bangsa Indonesia, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan (ATHG) yang akan menyerang keutuhan bangsa dan negara Indonesia. TNI merupakan alat pertahanan negara yang dibangun dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan politik negara, yang keberhasilannya sangat menentukan arah kebijakan politik internasional negara Indonesia, karena apabila TNI berhasil menjaga keamanan, keutuhan, dan kedaulatan NKRI, maka Indonesia dapat terlindungi dari pelbagai serangan baik dari dalam maupun dari luar yang mencoba merongrong keutuhan NKRI.

Pelbagai tugas yang diemban oleh TNI tersebut dalam usahanya untuk melindungi wilayah NKRI tidak terlepas dari dukungan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, terutama dalam bidang penyediaan alutsista. Sehingga alutsista merupakan faktor yang tidak kalah penting yang dipergunakan sebagai penunjang keberhasilan tugas TNI. Akan tetapi sampai saat sekarang pelbagai sarana dan prasarana yang dimiliki oleh TNI sangatlah tidak memadai, terutama apabila dilihat dari tugas TNI yang melindungi Indonesia, yang dilihat dari Geopolitik_nya merupakan negara besar kepulauan yang berbatasan dengan samudera Hindia dan samudera Atlantik, serta berbatasan dengan benua Asia dan benua Australia. Seharusnya TNI memiliki pelbagai alutsista dan sistem persenjataan super canggih dan mutakhir, akan tetapi pada kenyataannya Indonesia hanya memiliki alutsista yang bisa dikatakan sederhana dan sederhana.

Hal tersebut tidak lain dikarenakan Indonesia tidak memiliki alokasi dana yang cukup untuk membeli pelbagai macam alutsista yang dibutuhkan TNI tersebut. Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, saat ini sedang berusaha untuk menata kestabilan perekonomian negara, terutama pasca krisis moneter yang terjadi pada tahun 1998 yang membuat hancurnya perekonomian Indonesia, dan hal tersebut berimbas ke segala bidang, seperti politik, sosial, budaya, termasuk pada alokasi dana yang diperuntukkan pada pembelian perbagai persediaan sarana dan prasarana alutsista.

Dinamika lingkungan strategis *Trans Atlantic Alliances* (NATO) dalam memasuki abad ke-21 telah mengalami pelbagai perubahan strategis mulai dari perubahan struktur organisasi warisan Perang Dingin, hingga dampak yang ditimbulkan oleh peristiwa 11 September 2001³. Pada KTT NATO yang berlangsung pada tanggal 21-22 November 2002 di Praha, Cheko, hampir seluruh negara Eropa Tengah dan Timur mengajukan diri menjadi anggota NATO, dan tiga negara Baltik (Estonia, Latvia dan Lithuania) serta empat negara Eropa Tengah lainnya yaitu Bulgaria, Rumania, Slovakia dan Slovenia dipastikan akan bergabung untuk menjadi anggota NATO pasca bergabungnya ketujuh negara tersebut.

Bertambahnya keanggotaan NATO pada awalnya dilatarbelakangi oleh usainya Perang Dingin yang dimenangkan oleh Blok Barat dengan Amerika Serikat sebagai pemimpinnya, yang ditandai dengan runtuhnya Blok Timur yang dipimpin oleh Uni Soviet, sehingga negara-negara di Atlantik Utara mulai memperhitungkan keberadaan NATO. Runtuhnya organisasi pertahanan Pakta Warsawa yang dulunya dipimpin dan didirikan oleh Uni Soviet beserta sekutunya yang tergabung dalam Blok Timur, juga

³ Peristiwa Pengeboman Gedung WTC Amerika Serikat yang dikenang dengan Peristiwa "September

seiring dengan bubarnya negara Uni Soviet, turut mendukung hilangnya hegemoni negara tersebut terhadap negara-negara anggotanya, sehingga negara-negara tersebut seperti kehilangan tumpuan.

Perluasan keanggotaan NATO yang didominasi oleh Amerika Serikat juga tidak terlepas dari upaya Amerika Serikat sendiri sebagai sponsor utama pembentukan NATO dalam membangun pengaruh politik pada kerangka kampanye global melawan ancaman bersama (*Common Threat*), khususnya melawan terorisme internasional (pasca peristiwa 11 September 2001) yang merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Amerika Serikat merupakan pembuat keputusan utama dalam struktur keamanan di Eropa Barat. Ini tidak lain terjadi dikarenakan setelah Perang Dunia II keadaan ekonomi negara-negara di Eropa Barat mengalami kemunduran yang sangat parah, bahkan bisa dikatakan sudah hancur, sehingga berdampak mundurnya bidang militer di Eropa Barat, sehingga untuk menghadapi Uni Soviet, negara-negara kawasan Eropa Barat banyak bergantung pada Amerika Serikat.

NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) sendiri, yang merupakan organisasi atau Pakta Pertahanan negara-negara Atlantik Utara, berdiri pada 4 April 1949, dan berkantor di Brussel, Belgia hingga tahun 1995 memiliki anggota sebanyak 16 negara anggota yaitu Belgia, Inggris, Kanada, Denmark, Perancis, Irlandia, Italia, Luxemburg, Belanda, Norwegia, Portugal, Turki, Spanyol, Jerman, Yunani dan Amerika Serikat. Pada tahun 1997 keanggotaan NATO bertambah menjadi 19 negara anggota dengan masuknya tiga negara bekas anggota Pakta Warsawa yaitu Cheko, Hungaria, dan Polandia.⁴

Perkembangan strategi NATO selama 54 tahun terakhir ini tampaknya telah mengalami berbagai perubahan drastis seiring dengan adanya transformasi dunia yang

begitu cepat menyusul terjadinya perubahan di kawasan Eropa tersebut, sehingga kemudian lahirlah *New Strategic Concept* (NSC) ketika *Rome Summit* (1991) yang memformulasikan bahwa keamanan Eropa tidak lagi menghadapi ancaman *Monothic Massive and Simultaneous Attack*,⁵ namun lebih berasal dari ketidakstabilan yang muncul sebagai akibat dari masalah ekonomi, sosial, dan politik, termasuk konflik etnis dan perselisihan perbatasan yang dihadapi di Eropa Tengah dan Timur, yang dapat berkembang ke dalam wilayah NATO. Salah satu perubahan kebijakan yang dikembangkan NATO terkini yaitu dengan melaksanakan perluasan aktifitas pertahanan-keamanan di luar kawasan, termasuk di dalamnya adalah upaya "*NATO Enlargement*".

Berkaitan dengan hal tersebut, NATO mengadakan perubahan strategi dalam melaksanakan perannya melalui *Peace Keeping Force* dan memformulasikan kembali hubungan masa depannya dengan negara-negara bekas anggota Pakta Warsawa.⁶ Sejalan dengan perubahan perumusan strategi NATO yang sebelumnya bersifat konfrontatif-militer, kemudian bergeser menjadi sebuah organisasi keamanan yang lebih menekankan pada pola kemitraan-dialog dan *out of area*, tidak lain merupakan syarat yang harus dilaksanakan dalam rangka mempertahankan relevansinya untuk memberikan jaminan keamanan bagi negara-negara anggotanya. Begitu pula NATO yang berwujud sebagai organisasi regional, yang mengedepankan tujuannya sebagai payung keamanan dalam melaksanakan *Collective Deffense*⁷, pada dasarnya memberi dampak terhadap prospek Perluasan Keanggotaan NATO.

⁵ "*Simultaneus Attack*" merupakan serangan bersama yang lebih ditujukan kepada serangan dari pihak luar secara serentak dan besar-besaran dari negara-negara diluar Eropa yang bermaksud untuk memecah belah kedaulatan Eropa.

⁶ *Ibid.*

⁷ "*Collective Defence*" merupakan suatu pengaturan kerjasama yang melibatkan aliansi untuk suatu

Indonesia secara tidak langsung telah menjalin kerjasama dengan NATO jauh sebelum adanya Perluasan NATO. Dikatakan tidak langsung dikarenakan bahwa selama ini, dimulai dari tahun 1960-an Indonesia tidak bekerjasama dengan NATO sebagai sebuah organisasi, akan tetapi Indonesia menjalin hubungan bilateral dan multilateral dengan negara-negara besar yang menjadi anggota NATO.

Kerjasama Indonesia dengan negara-negara kawasan Eropa Tengah dan Eropa Timur, yang juga sebagai anggota NATO tersebut, meliputi kerjasama dibidang pendidikan, perdagangan, ekonomi, teknologi, ilmu pengetahuan, dan juga kerjasama dibidang industri pertahanan dan militer.

Contoh kerjasama antara Indonesia dengan negara-negara anggota NATO tersebut antara lain kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Perancis yang mencakup bidang militer, yaitu bantuan militer Perancis yang berlangsung di Nanggroe Aceh Darussalam, kerjasama antara kedua angkatan bersenjata, dan kerjasama teknologi dan industri diwujudkan dalam bentuk bantuan Perancis dalam pembuatan helikopter Indonesia (Super Puma). Kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Belanda dalam bidang ekonomi, dengan didirikannya Komisi Bersama (*Mixed Commission*), yaitu Belanda menawarkan skema yang bertujuan membantu pengusaha Belanda mengeksport barang modal kepada pengusaha Indonesia, kerjasama pembangunan (KSP) yang diberikan Belanda sebagai komitmen Belanda untuk membantu negara-negara berkembang agar dapat terlepas dari belenggu kemiskinan (salah satunya diberikan kepada Indonesia) yang diberikan kepada Indonesia melalui LSM, pemberian investasi secara tidak langsung, yaitu Belanda memberikan modal bagi pengusaha Belanda apabila akan mengadakan kerjasama dengan pengusaha Indonesia hal ini dimaksudkan bahwa akan menjadi

stimulus pengusaha Belanda untuk menginvestasikan modal kepada pengusaha Indonesia. Dan kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Amerika Serikat dalam bidang militer, yaitu Indonesia selalu memakai alat utama dan sistem senjata (alutsista) yang dipergunakan oleh Tentara Nasional Indonesia dari Amerika Serikat.

Diputuskan dan ditetapkannya konsep Perluasan NATO, yang pada awalnya diusulkan Presiden Bill Clinton menjelang diselenggarakannya KTT (Konferensi Tingkat Tinggi) NATO ke -13 di Brussel pada tanggal 10-11 Januari 1994, merupakan pekerjaan rumah bagi Indonesia untuk segera menentukan sikap terhadap hubungan bilateral maupun multilateral Indonesia dengan negara-negara anggota NATO tersebut.

Masuknya negara-negara baru yang menjadi anggota NATO seperti Estonia, Latvia, Lithuania, Bulgaria, Rumania, Slovakia, dan Slovenia menjadikan perhatian negara-negara maju dunia sebagai anggota NATO, yang mempunyai hubungan bilateral dan multilateral dengan Indonesia mulai mengalihkan perhatian mereka ke negara-negara anggota NATO baru. Sebagai contohnya adalah Amerika Serikat sebagai penentu arah kebijakan NATO mulai memberikan perhatian kepada negara-negara anggota baru NATO, sebagai contohnya Estonia dengan pasukan perdamaian skala kecil yang dimilikinya di-*back-up* Amerika Serikat dengan persenjataan super canggih, dan timbal baliknya Estonia memberikan *free-pass* bagi Amerika Serikat untuk mengelola posisi strategis jaringan radar Pan-Baltik yang dimiliki Estonia. Amerika Serikat memberikan pelatihan secara khusus bagi tentara-tentara Bulgaria dalam bidang spesialisasi teknik dan dekontaminasi, dan pangkalan militer di Kosovo dijadikan pangkalan militer NATO. Hal tersebut berkebalikan jauh dengan hubungan bilateral yang dijalin antara Indonesia dengan Amerika Serikat dalam bidang militer yang selama ini Amerika Serikat adalah

pemasok alutsista Tentara Nasional Indonesia sempat terjadi ketegangan dengan adanya embargo militer dari Amerika Serikat kepada Indonesia, tanpa adanya alasan yang jelas apa yang menyebabkan Amerika Serikat mengembargo Indonesia.

D. Pokok Permasalahan

Dari uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan sebuah permasalahan yaitu : ***“Bagaimana strategi kebijakan Indonesia menghadapi perluasan keanggotaan NATO (keamanan dan militer)?”***

E. Kerangka Dasar Teori

Untuk menganalisa pokok permasalahan di atas, penulis menggunakan teori sebagai dasar dalam menganalisa permasalahan yang sedang diteliti.

Teori adalah konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah.⁸ Teori sebagai suatu perangkat preposisi yang berinteraksi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan yang lainnya dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.⁹

⁸ Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional, Teori dan Metode*, PAU-SS-UGM, Yogyakarta, 1998, hal. 161.

⁹ Glenn E. Smallmacker, dan Larry J. Malcom, *Metode Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan*

Dari pemaparan diatas, penulis menggunakan teori-teori sebagai berikut :

Konsep Diplomasi

Diplomasi adalah "*the art of negotiation, especially of treaties between states ; political skill*" (seni berunding, khususnya tentang perjanjian diantara negara-negara ; keahlian politik).¹⁰ Dalam hal tersebut, yang pertama menekankan pada kegiatan diplomasi, dan yang kedua menekankan pada seni berundingnya. Diplomasi, dalam hubungannya dengan politik internasional adalah seni mengedepankan kepentingan suatu negara, dalam hubungannya dengan negara lain.¹¹

Tujuan diplomasi adalah pengamanan kepentingan negara sendiri, dengan kata lain, tujuan diplomasi yang efektif adalah untuk menjamin keuntungan maksimum negara sendiri.

Indonesia yang selama ini menjalin kerjasama secara tidak langsung dengan NATO, yaitu kerjasama secara bilateral dengan negara-negara anggota NATO, khususnya dalam bidang penyediaan alutsista, mengalami hambatan terutama semenjak adanya Perluasan Keanggotaan NATO. Hal tersebut dikarenakan negara-negara anggota NATO yang selama ini bekerjasama dengan Indonesia, setelah adanya Perluasan Keanggotaan NATO tersebut mulai mengalihkan perhatiannya dari Indonesia kenegara-negara anggota baru NATO. Dalam situasi tidak diacuhkan tersebut, maka pemerintah Indonesia tidak berpangku tangan begitu saja karena penyediaan alutsista adalah salah satu sarana dan prasarana penting bagi TNI, dan tidak dapat ditunda, maka Pemerintah Indonesia berusaha mencari pelbagai alternatif-alternatif yang dapat dipergunakan secara

¹⁰ The Chamber's Twentieth Century Dictionary.

¹¹ Rosalind KM. *The Principles and Practice of Diplomacy*. Bombay, 1957.

F. Hipotesa

Dari permasalahan yang ada, maka penulis menarik hipotesa bahwa untuk menarik kembali perhatian negara-negara besar anggota NATO, maka Indonesia menerapkan strategi diplomasi, dengan lebih mengedepankan pada pendekatan lobby-lobby kepada negara-negara anggota NATO tersebut.

G. Jangkauan Penulisan

Untuk membatasi penulis dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan batasan pada permasalahan isu perluasan keanggotaan NATO dan dampak yang ditimbulkannya terhadap Indonesia, terutama dibidang keamanan dan militer, Dengan rentang waktu tahun 1997, sejak bertambahnya keanggotaan NATO sampai tahun 2002, ketika berlangsung Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) NATO di Praha, Cheko, dan jangkauan untuk negara Indonesia adalah dari kerjasama yang dijalin antara Indonesia dengan negara-negara anggota NATO sebelum Perang Dingin dan terus berkembang sampai saat ini.

H. Metode Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode analisis deskriptif, yaitu mengumpulkan, menyusun, dan menginterpretasikan serta menganalisa data yang ada, dengan teknik pengumpulan data *library research* untuk mendapatkan landasan teori beserta data-data sekunder dengan maksud agar dapat digunakan dalam menganalisis

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode kualitatif, dalam artian penafsiran fakta menurut data-data yang tersedia yang diambil dari pelbagai sumber tertulis, seperti buku-buku literature, jurnal-jurnal ilmiah di koran dan majalah, surat kabar, artikel-artikel, makalah-makalah yang disampaikan dalam seminar, akses internet, dan tulisan-tulisan lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibagi dalam beberapa bab dan sub-bab, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi pendahuluan yang memuat alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar teori, hipotesa, jangkauan penulisan, metode penulisan, dan sistematika penulisan

BAB II GAMBARAN ORGANISASI NATO DAN PERAN PENTING NATO BAGI INDONESIA

Bab ini menguraikan tentang profil NATO secara umum berupa sejarah berdirinya NATO dan struktur organisasi NATO, serta pada bab ini akan memuat juga mengenai pentingnya peran NATO bagi negara

BAB III PERLUASAN KEANGGOTAAN NATO DAN DAMPAK PERLUASAN NATO BAGI DUNIA INTERNASIONAL

Bab ini menguraikan tentang tujuan perluasan keanggotaan NATO, langkah-langkah perluasan NATO, kriteria perluasan keanggotaan NATO, serta gambaran perkembangan NATO secara eksternal dan dampaknya terhadap dunia internasional

BAB IV STRATEGI KEBIJAKAN INDONESIA DALAM MENGHADAPI PERLUASAN NATO

Bab ini berisi tentang penjelasan lebih lanjut mengenai dampak yang ditimbulkan dari perluasan NATO terhadap Indonesia secara signifikan, khususnya dalam bidang keamanan dan militer dan dijelaskan pula bahwa dalam menghadapi perluasan keanggotaan NATO Indonesia menerapkan strategi diplomasi

BAB V KESIMPULAN

Pada bab terakhir ini pada prinsipnya merupakan penegasan kembali jawaban atas pertanyaan yang ada pada pokok permasalahan sebelumnya

optimal, dan strategi yang dianggap paling tepat oleh pemerintah Indonesia dalam menarik kembali perhatian negara-negara anggota NATO agar bersedia kembali menjalin hubungan bilateral dengan Indonesia adalah dengan diplomasi yang lebih mengedepankan pada pendekatan lobby-lobby.¹²

Perspektif Strategi

Perspektif Strategi didasarkan pada asumsi bahwa perilaku para pembuat keputusan politik luar negeri adalah rasional, yaitu bahwa pemilihan suatu strategi sungguh-sungguh didasarkan pada pertimbangan untung-rugi dalam pencapaian suatu tujuan yang jelas. Umumnya, perancangan strategi politik luar negeri tidak didasarkan pada pertimbangan moral, keyakinan, atau hal-hal emosional. Perancangan strategi adalah tindakan yang penuh perhitungan, bukannya tindakan untung-untungan.¹³

Dengan memperhitungkan pelbagai strategi yang ada, maka Indonesia dapat menentukan kebijakan apa yang akan diambil dalam menghadapi perluasan keanggotaan NATO, yang sedikit banyak telah mempengaruhi posisi Indonesia, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan alutsista yang banyak berasal dari negara-negara anggota NATO, baik yang berasal dari Eropa Barat, maupun dari negara-negara yang baru bergabung dengan NATO, yang berasal dari Eropa Timur.

¹² Suatu bentuk partisipasi politik yang mencakup suatu usaha pembicaraan untuk membujuk dengan tujuan mempengaruhi suatu keputusan atau masalah yang sedang dibahas.

¹³ Suatu bentuk partisipasi politik yang mencakup suatu usaha pembicaraan untuk membujuk dengan tujuan mempengaruhi suatu keputusan atau masalah yang sedang dibahas.