

**FOREIGN POLICY DECISION MAKING: STUDI KASUS KERJASAMA INDUSTRI
PERTAHANAN INDONESIA-TURKI**

Luerdi

Prodi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Abdurrah

luerdi@univrab.ac.id

Citation as

Luerdi, L. (2021). Foreign Policy Decision Making: Studi Kasus Kerjasama Industri Pertahanan Indonesia-Turki. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30893.77289>

FOREIGN POLICY DECISION MAKING: STUDI KASUS KERJASAMA INDUSTRI PERTAHANAN INDONESIA-TURKI¹

Luerdi

Prodi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Abdurrah

luerdi@univrab.ac.id

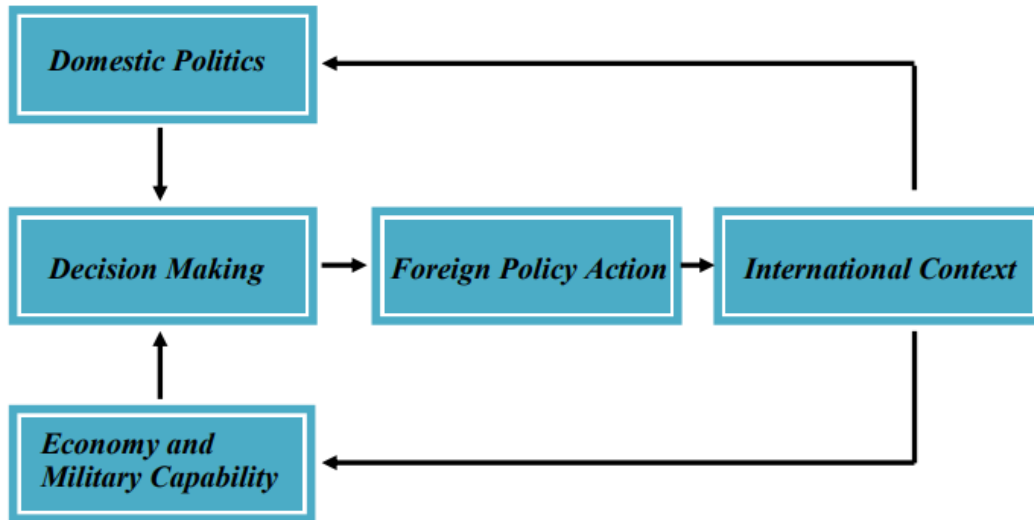
Pendahuluan

Artikel ini bertujuan untuk memahami pendekatan pembuatan keputusan politik luar negeri (*foreign policy decision making*) dalam mendeskripsikan unit penjelas (*explanatory unit*) pada kasus kebijakan luar negeri tertentu. Artikel ini mencoba mendeskripsikan studi kasus kerjasama industri pertahanan Indonesia dengan Turki dari tahun 2010 sampai 2018 yang meliputi pembuatan *medium-tank*, alat komunikasi militer, pengembangan pesawat, amunisi dan laras senjata, dan kapal selam (Luerdi & Marisa, 2019). Pendekatan ini memiliki asumsi dasar bahwa tindakan internasional dapat didefinisikan sebagai sekumpulan keputusan-keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestik dan para pemimpin negara baik individual ataupun kelompok bertindak sebagai aktor-aktor utama dalam proses pengambilan keputusan tersebut (Jensen, dalam Perwita & Yani, 2014). Artinya pendekatan ini berupaya membuka kotak hitam yang dapat menjelaskan bagaimana proses pengambilan satu keputusan negara sampai kemudian diwujudkan ke dalam perilaku negara tersebut.

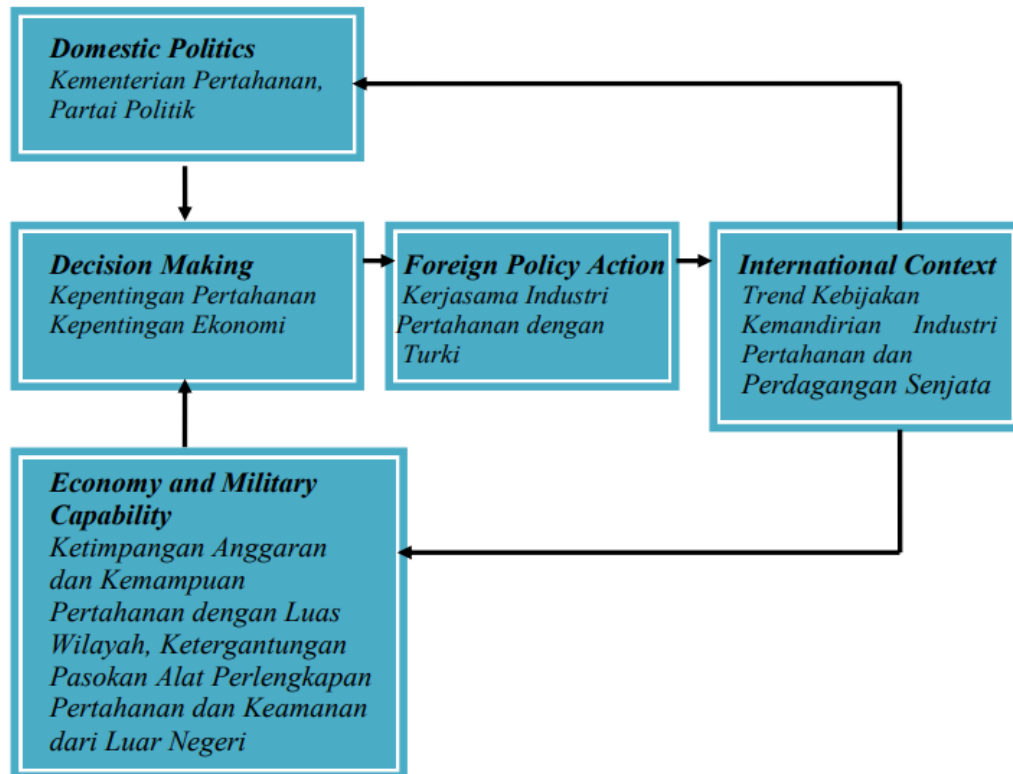
Foreign Policy Decision Making oleh William D. Coplin

William D. Coplin (2013) merumuskan beberapa determinan penting yang dapat membantu menjelaskan mengapa pemerintah negara menetapkan satu kebijakan tertentu seperti situasi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer dan konteks internasional yang dihadapi oleh negara tersebut. Selain itu, teori Coplin juga menggambarkan dinamika dari konsep pembuatan keputusan sebelum menghasilkan satu kebijakan politik luar negeri yang kemudian menjadi suatu tindakan negara. Adapun ilustrasi teori Coplin dalam studi kasus kerjasama industri pertahanan Indonesia dan Turki adalah sebagai berikut:

¹ Disampaikan pada diskusi perkuliahan Teori Ilmu Hubungan Internasional (TIHI) 2020-2021, Prodi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Abdurrah.



Ilustrasi 1. Teori Pembuatan Keputusan (Coplin, 2013)



Ilustrasi 2. Kerjasama Industri Pertahanan Indonesia-Turki (Visualisasi oleh Penulis)

Politik Domestik

Politik domestik merupakan faktor fundamental dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan suatu negara. Politik domestik merujuk kepada para aktor politik domestik yang disebut dengan *policy influencers*. Coplin (2013) membagi *policy influencers* ke dalam empat tipologi, yaitu (1) *bureaucratic influencers*, merupakan individu ataupun institusi dalam lembaga eksekutif negara yang membantu para pengambil keputusan dalam merumuskan dan menerapkan satu kebijakan; (2) *partisan influencers*, merupakan partai politik yang berada di lembaga legislatif yang berperan menjembatani keinginan publik dan kebijakan eksekutif serta dapat berperan sebagai pendukung ataupun penentang kebijakan pemerintah negara; (3) *interest influencers*, sering dikenal sebagai kelompok atau organisasi informal yang mewakili kepentingan tertentu yang berupaya mendorong negara untuk menerapkan atau menolak satu kebijakan yang sesuai dengan preferensi mereka; dan (4) *mass influencers*, mengacu pada iklim opini yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun politik luar negeri.

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (Kemhan) sebagai *bureaucratic influencer* dan partai politik sebagai *partisan influencers* merupakan determinan politik domestik penting dalam artikel ini (Luerdi & Marisa, 2020). Kemhan sebagai lembaga yang berada dalam birokrasi pemerintahan memiliki peran yang signifikan dalam mempengaruhi perumusan kebijakan terkait isu-isu pertahanan negara. Dalam struktur Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) sebagai badan yang merumuskan industri pertahanan negara, Kemhan menempati posisi tertinggi di bawah Presiden. Sikap dari partai politik di DPR juga menjadi pertimbangan bagi para pengambil keputusan. Seluruh fraksi perwakilan partai politik dalam Komisi I DPR memberikan dukungan kepada pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kerjasama industri pertahanan dengan Turki. Puncak dukungan tersebut dapat dilihat dari ratifikasi MOU perjanjian oleh DPR.

Pengaruh Kemhan dan Dukungan Partai Politik

KKIP merupakan komite yang mewakili pemerintah Indonesia dalam mengkoordinasikan kebijakan nasional dalam perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengendalian, sinkronisasi, dan evaluasi industri pertahanan demi mewujudkan kemandirian pemenuhan alpalhankam (Komite Kebijakan Industri Pertahanan, 2018). Dalam hal sebagai koordinator, KKIP berperan dalam mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengendalian kebijakan nasional industri pertahanan

termasuk mengkoordinasikan kerjasama luar negeri dalam rangka memajukan dan mengembangkan industri pertahanan (Komite Kebijakan Industri Pertahanan, 2018).

Kemhan merupakan *influencer* yang paling berpengaruh dalam KKIP. Kemhan merupakan ketua harian KKIP dan posisinya hanya berada di bawah Presiden sebagai ketua komite yang beranggotakan berbagai kementerian dan lembaga terkait. Posisi Kemhan dalam KKIP sangat memungkinkan menyalurkan fungsinya berupa perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pertahanan (Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2018). Dalam proses pengambilan keputusan kerjasama dengan Turki, Kemhan memastikan bahwa hubungan tersebut mampu memberikan kontribusi pada pemenuhan kebutuhan dan kemandirian alpalhankam Indonesia sesuai dengan visi KKIP dan Kemhan. Dukungan Kemhan Indonesia juga dapat dilihat dari kunjungan dan pembicaraan intens dengan Kemhan Turki terkait rencana dan berbagai *project agreement* kerjasama tersebut.

Dukungan juga diberikan oleh partai politik yang ada di DPR khususnya komisi I sebagai mitra pemerintah dalam urusan kerjasama luar negeri. Paska penandatanganan MOU kerjasama, delegasi Komisi I melakukan kunjungan ke Turki serta mengadakan pertemuan dengan berbagai pemangku kepentingan untuk mengumpulkan informasi serta melihat perkembangan industri pertahanan negara tersebut agar memudahkan penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) berkaitan dengan kerjasama industri pertahanan kedua negara (Komisi I DPR RI, 2011). Seluruh fraksi dapat menyetujui RUU kerjasama sehingga dapat dilanjutkan ke tahap paripurna karena kerjasama tersebut bertujuan meningkatkan kapasitas industri pertahanan kedua negara. Dengan mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan yang menekankan pada pemenuhan kebutuhan alpalhankam domestik dan kemandirian industri pertahanan nasional, maka seluruh perwakilan partai politik dapat menyetujui RUU kerjasama industri pertahanan Indonesia dengan Turki menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2014. Ratifikasi yang dilakukan oleh DPR merupakan bentuk dukungan partai politik yang ada sehingga pemerintah Indonesia memiliki payung hukum melaksanakan program-program nasional strategis yang bekerjasama dengan Turki.

Kemampuan Ekonomi dan Militer

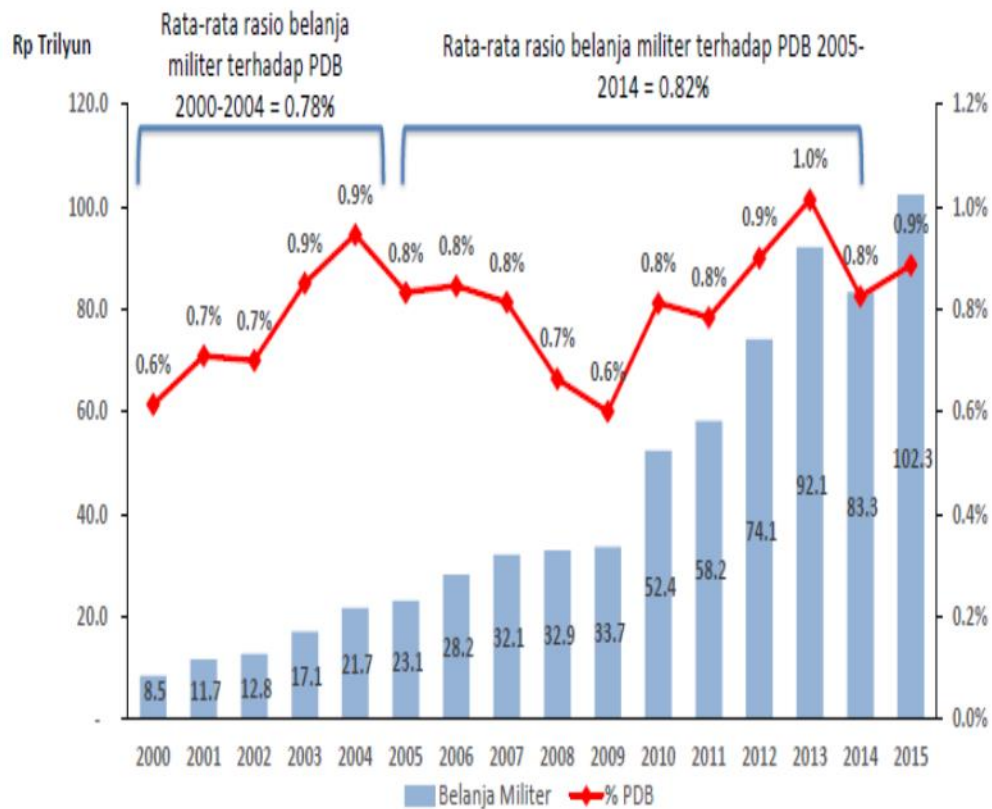
Untuk memahami kebijakan satu negara, kemampuan ekonomi dan militer merupakan faktor lain yang juga penting dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan untuk menopang

kebijakan luar negeri selain faktor politik domestik. Para pengambil keputusan harus menyeimbangkan komitmen mereka dan kemampuan negara dengan memahami keterbatasan-keterbatasan yang diakibatkan oleh kondisi-kondisi ekonomi dan militer (Coplin, 2013). Ekonomi dan militer sudah lama dijadikan kemampuan materi (*power*) satu negara dan saling berhubungan satu sama lain. Kemampuan ekonomi dan militer juga sering dikaitkan dengan unsur geografis negara berupa kemampuan negara mempertahankan keamanannya dari kemungkinan ancaman yang datang dari luar ataupun dari dalam.

Ketimpangan antara anggaran pertahanan dan kemampuan pertahanan dengan luas wilayah Indonesia menjadi determinan penting yang harus dipertimbangkan. Anggaran pertahanan Indonesia tidak lebih dari satu persen dari total PDB dan jumlah tersebut masih belum cukup untuk mendukung kemampuan pertahanan Indonesia yang memiliki wilayah luas. Selain itu, industri pertahanan domestik masih belum mampu menyediakan alpalhankam sehingga Indonesia masih bergantung pada impor dari negara lain (Luerdi & Marisa, 2020).

Kesenjangan Kemampuan Ekonomi dan Militer

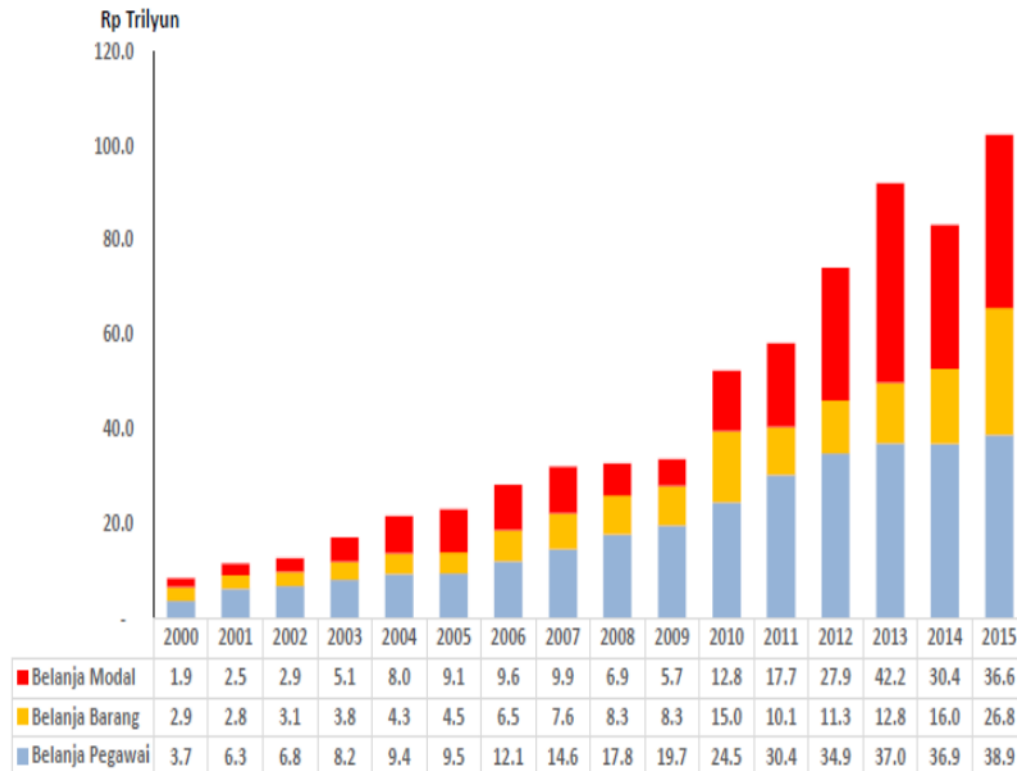
Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas sehingga memerlukan kemampuan ekonomi dan militer yang kuat untuk menjaga kedaulatan tersebut. Namun, relasi kemampuan ekonomi dan militer yang dimiliki menjadi kelemahan dalam menjalankan fungsi pertahanan maksimal negara. Gambaran rasio anggaran pertahanan (militer) terhadap PDB setiap tahunnya dapat dilihat di bawah ini:



Gambar 1. Rasio Anggaran Militer terhadap PDB 2000-2015 (Panjaitan, 2016)

Anggaran militer Indonesia mencapai 52,4 triliun (2010) dan meningkat pada tahun-tahun berikutnya; 58,2 triliun (2011), 74,1 triliun (2012), 92,1 triliun (2013). Anggaran militer sempat menurun menjadi 83,3 triliun (2014). Walaupun anggaran militer cenderung menunjukkan peningkatan setiap tahunnya, angkanya tidak melebihi satu persen terhadap PDB (rata-rata hanya 0,82 persen; 2004-2014).

Selain perbandingan anggaran militer yang rendah terhadap PDB, peruntukan belanja militer juga menjadi perhatian seperti yang terlihat di bawah ini:



Gambar 2. Komposisi Belanja Militer 2000-2015 (Panjaitan, 2016)

Akumulasi belanja pegawai dan barang masih mendominasi peruntukan anggaran militer Indonesia dibandingkan belanja modal (alpalhankam). Belanja modal hanya mencapai 12,8 triliun (2010), 17,7 triliun (2011), 27,9 triliun (2012), 42,2 triliun (2013) dan 30,4 triliun (2014). Minimnya anggaran belanja modal dibandingkan akumulasi belanja pegawai dan barang menjadi penghambat pemenuhan MEF Indonesia.

Ketergantungan terhadap pasokan alpalhankam dari mitra utama juga memiliki risiko bagi politik luar negeri dan intervensi asing dalam masalah domestik. Embargo persenjataan yang pernah dilakukan oleh Amerika Serikat dan intervensi Australia dalam separatisme Timor Timur menjadi pengalaman bagi Indonesia (Laksmana, 2012). Sebagai konsekuensi ketergantungan pasokan alpalhankam dari luar, Indonesia saat ini memiliki 173 varian sistem persenjataan yang berasal oleh 17 negara pemasok sehingga mempersulit kesiapan lintas pengoperasian dan menyebabkan peningkatan beban pemeliharaan (Sebastian & Gindarsah, 2013). Kondisi ini dipersulit dengan industri pertahanan domestik yang belum kompetitif karena masih rendahnya

sumber daya manusia, kurangnya riset dan program pengembangan di bidang pertahanan (Tippe, 2013).

Menyadari kesenjangan ekonomi-pertahanan di atas, pengambil keputusan menilai mengurangi ketergantungan terhadap major powers dengan meningkatkan kemampuan produksi domestik ketimbang membeli alpalhankam semata menjadi kebijakan strategis. Kerjasama dalam memproduksi alpalhankam dengan negara lain khususnya Turki dapat menjadi salah satu solusi pemenuhan sebagian kebutuhan alpalhankam domestik. Indonesia dapat berbagi pendanaan dalam memproduksi medium tank, kapal selam dan alpalhankam lainnya dengan Turki. Selain itu Indonesia mendapatkan jaminan transfer teknologi yang membantu mewujudkan kemandirian industri pertahanan di masa yang akan datang.

Konteks Internasional

Konteks internasional merupakan produk tindakan politik luar negeri seluruh negara pada masa lampau, sekarang dan masa mendatang yang mungkin atau akan diantisipasi oleh para pengambil keputusan (Coplin, 2013). Konteks internasional bukanlah satu-satunya yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, namun tetap menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Adanya kecenderungan negara-negara khususnya *emerging powers* berupaya untuk mengejar kemandirian dalam industri pertahanan mereka yang dilakukan baik secara mandiri ataupun bekerjasama dengan negara lain merupakan determinan konteks internasional (Luerdi & Marisa, 2020). Negara-negara berupaya melakukan terobosan memproduksi alpalhankam yang dapat memenuhi sebagian kebutuhan vital pertahanan mereka. Di tengah-tengah upaya mengejar kemandirian industri pertahanan tersebut, negara-negara tetap meningkatkan perdagangan persenjataan baik untuk memenuhi kebutuhan pertahanan mereka ataupun mendapatkan keuntungan ekonomi. Kecenderungan tersebut merupakan dampak dari kemampuan berbagai negara memproduksi alpalhankam yang unggul dan berdaya saing sebagai dampak dari globalisasi.

Preferensi Kemandirian Teknologi Pertahanan Emerging Powers dan Perdagangan Senjata Global

Indonesia menyadari adanya kecenderungan bahwa negara-negara khususnya *emerging powers* sedang berupaya mewujudkan kemandirian teknologi pertahanan melalui pemberdayaan industri pertahanan domestik. Adanya globalisasi produksi persenjataan paska Perang Dingin memungkinkan negara-negara tersebut untuk memenuhi kebutuhan alpalhankam domestik baik secara mandiri ataupun bekerjasama dengan negara lain yang dianggap memiliki penguasaan teknologi yang lebih maju dalam bentuk pengembangan dan produksi bersama, kemitraan, *mergers* dan akuisisi, maupun *joint ventures* (Kurç & Bitzinger, 2018). Selain dapat menekan biaya, interaksi kerjasama juga menciptakan peningkatan perdagangan persenjataan bersamaan dengan kebijakan industri pertahanan negara-negara yang berorientasi ekspor. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) mencatat telah terjadi peningkatan transfer persenjataan global yang tidak hanya melibatkan *major powers* tapi juga negara-negara kecil lainnya (Stockholm International Peace Research Institute, 2018).

Sebagai negara *middle power* dan *regional power*, Indonesia melihat adanya peluang untuk menutupi kelemahan pertahanan domestik berupa ketertinggalan dalam penguasaan teknologi pertahanan, keterbatasan alpalhankam strategis dan ketergantungan pada negara-negara besar. Selain itu, Indonesia juga melihat kemungkinan ekspor persenjataan sebagai konsekuensi peningkatan kapasitas industri pertahanan domestik yang diperoleh melalui kerjasama. Turki dianggap memiliki reputasi sebagai negara dengan perkembangan industri pertahanan domestik yang baik dan juga memiliki pasar yang cukup luas bagi industri pertahanannya. Dalam rentang 2013-2017, Turki menduduki posisi ke-15 dari 25 negara *top exporters* dunia (Stockholm International Peace Research Institute, 2018). Dengan adanya kerjasama tersebut, Indonesia akan mampu memenuhi sebagian alpalhankam strategis, peningkatan kapasitas industri pertahanan melalui transfer teknologi, serta perluasan pasar industri pertahanan.

Pembuatan Keputusan dan Tindakan Politik Luar Negeri

Para pengambil keputusan luar negeri merupakan orang-orang yang dihadapkan pada situasi tertentu dan mempertimbangkan berbagai determinan seperti kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer dan konteks internasional (Coplin, 2013). Pengambilan keputusan pada dasarnya merupakan pemecahan masalah yang rasional di mana para pengambil keputusan mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan dan tujuan yang ada kemudian memutuskan pilihan yang terbaik (Coplin, 2013). Sedangkan tindakan politik luar negeri

merupakan implementasi kebijakan atau pilihan keputusan yang telah diambil oleh para pengambil keputusan negara.

Dalam proses pembuatan keputusan, kepentingan nasional akan senantiasa menjadi tujuan politik luar negeri negara yang sebenarnya merupakan representasi dari *policy influencers*. Dalam kasus ini, pengambilan keputusan tertinggi adalah presiden beserta timnya yang tergabung dalam KKIP. KKIP mempertimbangkan kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer serta konteks internasional. Dalam proses pengambilan keputusan KKIP mempertimbangkan kepentingan nasional yang seharusnya dikejar oleh Indonesia berupa kepentingan pertahanan dan ekonomi.

Kepentingan pertahanan yang ingin dikejar oleh Indonesia adalah: (1) pemenuhan kebutuhan jumlah dan modernisasi alpalhankam domestik; (2) alih teknologi dalam rangka mewujudkan kemandirian atau mengurangi ketergantungan pasokan alpalhankam dari negara-negara lain (Luerdi & Marisa, 2019, 2020). Kedua bentuk kepentingan pertahanan di atas dibutuhkan oleh Indonesia untuk meningkatkan kapasitas pertahanan agar mampu mempertahankan kedaulatannya. Dengan kata lain, upaya tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk memenuhi *minimum essential force* (MEF) pertahanan negara. Sedangkan kepentingan ekonomi yang dikejar oleh Indonesia adalah: (1) efisiensi dan pembagian beban anggaran dalam memproduksi alpalhankam; dan (2) potensi nilai ekspor alpalhankam yang diproduksi oleh industri pertahanan domestic (Luerdi & Marisa, 2019, 2020).

Untuk mengejar kepentingan tersebut, kebijakan diambil dan kemudian diwujudkan dalam bentuk tindakan politik luar negeri berupa kerjasama industri pertahanan dengan Turki. Dalam kerjasama tersebut, Turki bersedia membantu melakukan modernisasi alpalhankam yang dimiliki oleh Indonesia dan kedua pihak sepakat melakukan pemasaran secara bersama di masa yang akan datang.

Kesimpulan

Model kerjasama industri pertahanan ini merupakan inovasi dalam pertahanan Indonesia karena pemerintah Indonesia tidak sekedar bertindak sebagai pembeli (importir), tapi terlibat bersama dengan pemerintah Turki mulai dari tahap penelitian dan pengembangan, produksi dan pemasaran alpalhankam. Turki merupakan anggota *North Atlantic Organization* (NATO) yang menjadi mitra baru bagi Indonesia yang bersedia memberikan jaminan alih teknologi industri

pertahanan yang lebih luas kepada Indonesia. Indonesia mencoba mengambil manfaat dengan kemajuan Turki dalam bidang industri pertahanan yang memiliki kualifikasi sesuai standar NATO dan pengalaman pemasaran apalankam bersama negara-negara besar lainnya. Kebijakan Indonesia tersebut didorong oleh dukungan politik domestik, situasi kemampuan ekonomi dan militer yang terbatas serta *trend* global kemandirian industri pertahanan yang menjadi pertimbangan pengambil keputusan politik luar negeri Indonesia.

Referensi

- Coplin, W. D. (2013). *Pengantar Politik Internasional* (2nd ed.). Sinar Baru Algensindo.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2018). *Tugas dan Fungsi*.
<https://www.kemhan.go.id/tugas-dan-fungsi>
- Komisi I DPR RI. (2011). *Kunjungan Kerja Komisi I DPR RI ke Turki*.
http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K1_kunjungan_Kunjungan_Kerja_Komisi_I_DPR_RI_ke_Turki.pdf
- Komite Kebijakan Industri Pertahanan. (2018). *Peran Komite Kebijakan Industri Pertahanan*.
<https://www.kkip.go.id/>
- Kurç, Ç., & Bitzinger, R. A. (2018). Defense industries in the 21st century: A comparative analysis—The second e-workshop. *Comparative Strategy*, 37(4), 255–259.
<https://doi.org/10.1080/01495933.2018.1497318>
- Laksmana, E. A. (2012). Regional Order by Other Means? Examining the Rise of Defense Diplomacy in Southeast Asia. *Asian Security*, 8(3), 251–270.
<https://doi.org/10.1080/14799855.2012.723920>
- Luerdi, L., & Marisa, H. (2019). Civil Participation in Military Innovation: Cooperation between the Defense Industry of Indonesia and Turkey 2010 - 2018. *Jurnal Global & Strategis*, 13(2), 17. <https://doi.org/10.20473/jgs.13.2.2019.17-33>
- Luerdi, L., & Marisa, H. (2020). Determinants of Indonesia's Defense Technology Cooperation with Turkey: A Decision Making Perspective. *Proceedings of the Second International Conference on Social, Economy, Education and Humanity - ICoSEEH*, 440–445.
<https://doi.org/10.5220/0009370304400445>

- Panjaitan, L. B. (2016). *Menciptakan Stabilitas Melalui Peningkatan Pertahanan dan Pemerataan Ekonomi*. [http://uiupdate.ui.ac.id/sites/default/files/Strategy Teknologi UI-final %28V2%29.pdf](http://uiupdate.ui.ac.id/sites/default/files/Strategy%20Teknologi%20UI-final%28V2%29.pdf)
- Perwita, A. A. B., & Yani, Y. M. (2014). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. PT. Remaja Rosda Karya.
- Sebastian, L. C., & Gindarsah, I. (2013). Assessing Military Reform in Indonesia. *Defense & Security Analysis*, 29(4), 293–307. <https://doi.org/10.1080/14751798.2013.842709>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2018). *Trends in International Arms Transfers*. https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf
- Tippe, S. (2013). Defense Offset Policy in Indonesia. *Bisnis Dan Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 20(2), 85–89. <http://journal.ui.ac.id/index.php/jbb/article/view/3069/2401%0A%0A>