

BAB IV

KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAH INDOENSIA BELUM MENYELESAIKAN PENCEMARAN LINTAS BATAS NEGARA DI LAUT TIMOR

Sehubungan dengan hasil penelitian Bab II dan Bab III terkait analisis terhadap aturan-aturan internasional dan pertanggungjawaban Negara serta pertanggungjawaban perusahaan minyak PTTEP Austrlasia dalam kasus pencemaran lintas batas Negara maka Penulis mencoba menganalisis dengan menggunakan teori *The Logic Of Two-Level Games* Robert D. Putman untuk mengetahui mengapa Pemerintah Indoensia terlihat belum dapat menyelesaikan masalah pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor oleh Perusahaan PTTEP Australasia.

Pencemaran lintas batas Negara akibat tumpahan minyak dari ladang minyak montara hingga ke teritorial Indonesia, sangat merugikan masyarakat pesisir Laut Timor. Hal ini jelas mengganggu kepentingan nasional akibat kerugian yang bukan hanya materi tetapi juga menyangkut hal phisikis atau mental mengingat pesisir Laut Timor menggantungkan hidup tercemar dan tidak tau harus bekerja dibidang yang lainnya karena mengingat sudah turun temurun mereka hidup tergantung pada hasil laut.

Setelah dianalisis berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982 dan teori pertanggungjawaban perusahaan maupun Negara maka Pemerintah Indonesia dapat merumuskan hal-hal apa yang perlu dilakukan dalam mengatasi kerugian terhadap kepentingan nasional Indonesia, akibat tumpahan minyak yang melewati batas-batas Negara hingga ke teritorial Indonesia. Upaya hukum dan upaya diplomasi adalah jalan keluar yang seharusnya diterapkan oleh Pemerintah Indonesia mengingat kepentingan nasional Indonesia terganggu oleh kasus pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor terutama hubungan kedua Negara yakni Pemerintahan Indonesia-Australia.

Sehubungan dengan kasus pencemaran lintas batas Negara yang mengganggu kepentingan nasional maka ada baiknya kita memahami kepentingan nasional itu sendiri. Seperti diketahui bahwa kepentingan nasional juga dapat diartikan sebagai tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan kebijakan atau politik luar negeri. Kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan vital bagi suatu negara, karena mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan, militer, kesejahteraan dan ekonomi (Plano & Olton, 1999 : 7).

Kedudukan Negara dalam proses pencapaian tujuan yakni kepentingan negaranya. Tujuan Negara dalam memperjuangkan kepentingan negaranya dipenuhi tidak hanya dalam lingkup local atau dari dalam negaranya saja tetapi dari dalam kerangka hubungan antar Negara. Ini yang seharusnya menjadi dasar Negara dalam rangka menyelesaikan apabila ada sengketa atau permasalahan dengan Negara lain bahwa kepentingan nasional adalah tujuan yang harus diperjuangkan.

Visi dan Misi Kementerian Luar Negeri Indonesia 2010-2014 Visi 'Memajukan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Total' Sementara Misi Dalam upaya mencapai visi tersebut, Kementerian Luar Negeri telah menetapkan 9 (sembilan) misi yang akan dilaksanakan oleh seluruh Satuan Kerja selama kurun waktu 2010-2014 sebagai berikut:

1. Meningkatkan hubungan dan kerja sama bilateral dan regional di berbagai bidang untuk mencapai kepentingan nasional.
2. Memperkuat peran dan kepemimpinan Indonesia dalam kerja sama ASEAN, ikut mendorong proses integrasi Komunitas ASEAN 2015 yang memberikan manfaat bagi Indonesia yang mandiri, maju, bersatu, demokratis, aman, adil, makmur dan sejahtera.
3. Meningkatkan diplomasi multilateral untuk mencapai Indonesia yang lebih aman, damai, mandiri, maju, adil, makmur dan sejahtera.
4. Meningkatkan citra Indonesia melalui Diplomasi Publik.

5. Mengoptimalkan diplomasi melalui pemantapan instrumen Hukum dan Perjanjian Internasional, dalam rangka melindungi kepentingan nasional.
6. Meningkatkan pelayanan keprotokolan, kekonsuleran, fasilitas diplomatik dan perlindungan WNI/BHI di luar negeri yang cepat, ramah, mudah, transparan dan akuntabel.
7. Merumuskan kebijakan luar negeri dalam rangka pencapaian kepentingan nasional.
8. Meningkatkan pengawasan intern untuk mendorong terciptanya aparatur Kementerian Luar Negeri yang bersih dan tertib.
9. Meningkatkan manajemen Kementerian Luar Negeri yang transparan, akuntabel dan profesional untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan politik luar negeri.

Melihat visi dan misi Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Luar Negeri Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ada unsure kepentingan nasional sehubungan kedudukan Negara dalam mewujudkan pencapaian tujuan dari perumusan kebijakan luar negeri, namun terlihat dari perkembangan yang ada Pemerintah Indonesia terkesan tidak mengambil keputusan dalam menentukan penyelesaian lintas batas Negara ini sehingga ada kebijakan luar Negeri yang mendukung keberadaan masyarakat pesisir di Laut Timor

Dalam konteks pencemaran di Laut Timor akibat kebocoran minyak yang meluas hingga ke teritorial Indonesia pada agustus 2009, ini mau menjelaskan bahwa tidak adanya Kebijakan Pemerintah Indonesia yang memperhatikan kepentingan dalam negeri dalam hal penyelesaian pencemaran laut Timor yang memiliki dampak sistemik dimana masyarakat di pesisir laut timor tidak yang menggantungkan hidupnya pada Laut yang sudah tercemar tersebut.

Pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor telah memenuhi syarat-syarat pelanggaran berdasarkan teori pertanggungjawaban dan Konvensi Hukum Laut 1982 dan PTTEP Australasi sebagai operator yang terikat kontrak dengan Pemerintah Australia dapat diberi pertanggungjawaban dalam penyelesaian pencemaran tersebut. Adapun dua cara dapat ditepuh Pemerintah Indonesia yakni dengan upaya diplomasi atau dengan upaya hukum dalam menyelesaikan permasalahan lintas batas Negara di Laut Timor.

Persoalan yang terjadi terdapat pada Pemerintah Indonesia yang seharusnya memiliki kekuatan untuk dapat membuktikan pelanggaran tersebut dan dapat menyelesaikan permasalahan pencemaran lintas batas di Laut Timor tetapi tidak menempuhnya dan alhasil tidak kasus tersebut tidak selesai hampir 9 tahun. Melihat keadaan ini maka Penulis mencoba mengkaji dengan pemahaman bahwa ada situasi politik pressure yang

membuat Pemerintah Indonesia mau tidak mau dalam kasus lintas batas Negara tersebut.

Dalam menyelesaikan kasus pencemaran lintas batas Negara ini ada baiknya kita melihat situasi politik Indonesia-Australia pra atau pasca pencemaran itu terjadi yakni diantara 21 Agustus 2009 sehingga kita dapat melihat fakta-fakta yang mau tidak mau akhirnya ikut membuat penyelesaian pencemaran minyak tersebut tidak terselesaikan sampai sekarang dan dapat diasumsikan sebagai factor-faktor penyebab tidak terselesaikan masalah pencemaran di Laut Timor tersebut.

A. Situasi Politik Pemerintah Indonesia-Australia Sebagai Faktor Penyebab Tidak Terselesaikan Pencemaran Lintas Batas Negara di Laut Timor

1. Kasus 42 Warga Papua Meminta Suaka

Pemerintah Indonesia pada tahun 2006 menarik duta besarnya di Australia, sebagai bentuk protes atas keputusan Pemerintah Australia memberikan visa kepada 42 warga Papua dan ini akhirnya mendorong Pemerintah Indonesia berpikir bahwa Pemerintah Australia tidak memperlihatkan sensitivitas bangsa dan rakyat Indonesia, sekaligus mengukuhkan kecurigaan Pemerintah Australia mendukung gerakan separatis di Papua.

2. Kasus Penyadapan

Bocoran dokumen mantan intel Amerika Serikat, Edward Snowden, mengungkapkan intelijen Australia menggunakan segala cara untuk mengumpulkan data intelijen dari Indonesia, termasuk menyadap telepon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Dokumen yang diperoleh ABC dan Guardian Australia, yang berasal dari bocoran US National Security Agency, menunjukkan Australia mencoba menyadap percakapan telepon Presiden SBY. "Dokumen ini juga menunjukkan upaya intelijen melacak aktivitas telepon Presiden SBY selama 15 hari pada Agustus 2009," demikian dilansir laman ABC News pada Senin, 18 November 2013.

Kasus-kasus yang terjadi diantara tahun 2009 tersebut memberi pengaruh buruk terhadap politik luar negeri Indonesia terhadap Australia, sehingga terlihat Indonesia seolah-olah tidak memiliki sikap nyata terhadap penyelesaian pencemaran lintas batas Negara yang sangat merugikan Pemerintah Indonesia. Kebijakan Pemerintah Indonesia di Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dianggap terlalu soft sehingga tekanan politik dari dalam Negeri untuk bersikap lebih keras terhadap kasus-kasus

tersebut akhirnya menutup upaya penyelesaian pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor

Dalam buku yang ditulis Miriam Budiarmo, terdapat definisi politik luar negeri sebagai “Kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok dalam usaha memiliki tujuan, kebijaksanaan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya”.¹⁶ Berarti bahwa politik luar negeri memiliki tujuan dalam pelaksanaannya.

Konsep tentang politik luar negeri sendiri dapat dilihat dari beberapa pendapat pakar salah satunya adalah Mappa Nasrun yang memberikan konsep tentang kebijaksanaan luar negeri, yaitu: “Kebijaksanaan luar negeri suatu negara pada hakekatnya merupakan refleksi dari keadaan dan perkembangan dalam negerinya, juga keadaan dan perkembangan sistem politik internasional dapat menjadi faktor yang turut menentukan perilaku kebijaksanaan luar negeri. Jadi, kebijaksanaan luar negeri pada pokoknya dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal”¹⁷

Merujuk dari konsep Politik Luar Negeri sebagai kebijakan menurut Miriam Budiarmo ini mau menjelaskan bahwa Pemerintah Indonesia mempunyai Indonesia mempunyai tujuan dalam

¹⁶ Miriam Budiarmo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 1995, hal 12.

¹⁷ . Mappa Nasrun, Indonesian Relations With The South Pacific Countries: Problem and Prospect, Desertasi, Unahs: 1990, hal. 98

pelaksanaannya dalam menyelesaikan kasus pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor namun terkesan tidak sungguh-sungguh, mengingat pencemaran tersebut sudah jelas melanggar Konvensi Hukum Laut 1982 dan Pemerintah Australia dan PTTEP Australasia dapat diminta pertanggungjawaban. Pemerintah Indonesia sangat *soft* dan terkesan memilih menyelesaikan permasalahan-permasalahan politik yang lain yang mungkin memiliki prioritas lebih tinggi.

B. Konsep *Soft Power* Pemerintah Indonesia Dalam Menyelesaikan Pencemaran Lintas Batas Negara di Laut Timor

Konsep Power Sebelum memasuki teori *Soft Power*, maka pada awalnya perlu diperkenalkan konsep Power itu sendiri. Power menurut Joseph Nye adalah, *“The dictionary tells us that Power is the capacity to do things. At most general level, Power means the ability to get the outcomes one wants. The dictionary also tells us that Power means having the capabilities to affect the behavior of others to make those things happen. So more specifically, Power is the ability to influence the behavior of others to get the outcomes one wants.”*¹⁸ internasional. *enhancing military capabilities*. Hal tersebut dapat dilihat dari peristiwa sejarah di masa lalu, penggunaan Power, dekat

¹⁸ Joseph Nye, 2004, op.cit., hlm

kaitannya dengan “*Hard Power*”, karena banyak peristiwa di masa lalu menuliskan sejarah mengenai peperangan, seperti perang dunia pertama dan kedua, penggunaan kekuatan militer untuk menganeksasi suatu wilayah atau penggunaan kekuatan militer untuk memberikan pengaruh yang absolut terhadap daerah tertentu. Selain itu hard Power lebih mudah diukur kapasitasnya dari suatu negara yaitu dengan mengukur GDP, kekuatan militer dan kekuatan ekonomi dari suatu negara tertentu. Setidaknya hal tersebut masih berlaku sampai perang dingin usai.

Seiring perkembangan ilmu hubungan Internasional kontemporer memunculkan ide-ide atau konsep berpikir liberal kedalam studi dan praktik hubungan internasional, dengan menghasilkan suatu bentuk diplomasi yang berbeda. Diplomasi dengan tidak menggunakan instrumen perang dengan lebih halus dan biasa disebut *soft diplomacy*.

Dalam kasus pencemaran lintas batas di Laut Timor dimana melibatkan beberapa pihak yakni PTTEP Australasia sebagai operator pengeboran di ladang minyak montara dan Pemerintah Australia sebagai Negara yang wilayahnya dijadikan tempat pengeboran minyak dan gas serta Pemerintah Indonesia sebagai Negara korban dari pencemaran minyak, sehingga diperlukan cara diplomasi yang tepat.

Berdasarkan beberapa cara yang dilakukan Pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan pencemaran di Laut Timor ini maka *soft diplomacy* terlihat merupakan cara yang dilakukan Pemerintah Indonesia. Namun yang terjadi adalah tidak terlihat *mutual understanding* dari pihak-pihak yang bersengketa sehingga tidak terselesaikan kasus pencemaran lintas batas negara ini dari tahun 2009 hingga sekarang.

C. Tindakan Pemerintah Indonesia Terkait Pencemaran Lintas Batas Negara di Laut Timor Berdasarkan Teori *The Logic Of Two-Level Games* Robert D. Putman

Konsep yang digunakan untuk menganalisis penelitian ini yaitu gagasan Robert Putnam mengenai teori *two level game*. Two level game diumpamakan pengambil kebijakan dalam sebuah negara duduk diantara dua permainan yaitu domestik dan internasional. Tujuan yang diambil pengambil keputusan ini adalah bagaimana cara memenangkan kedua permainan dengan mengamankan masa depan kepentingan domestik dan posisi negara di level internasional. Hasil kolaborasi dua hal ini akan saling mempengaruhi satu sama lain.¹⁹

Pada perkembangannya strategi *two level game* ini tidak selalu difokuskan untuk menganalisis proses negosiasi dan ratifikasi traktat

¹⁹ Sejati, Nanang Pamuji. 2011. "Politik Kerjasama Internasional : Sebuah Pengantar" . Yogyakarta : Institute of International Studies

internasional. Tetapi juga dikembangkan pada hubungan luar negeri suatu negara yang memang memiliki basis kepentingan domestik yang cukup kuat atau yang populer menjadi kebutuhan negara tersebut untuk segera ditangani.

Dalam konteks pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor Penulis mencoba menganalisis dari sudut pandang Pemerintah Indonesia yang terkesan sangat lamban dalam menyelesaikan permasalahan ini yang sudah jelas secara hukum internasional Indonesia sangat kuat untuk memenangkan perkara ini bila dibawa ke Badan Arbitase Internasional. Sehingga Penulis memandang perlu ada persoalan apa yang menyebabkan Pemerintah Indonesia tidak menyelesaikan permasalahan ini dengan menggunakan upaya-upaya hukum dan upaya diplomasi yang menuntut pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap pencemaran di Laut Timor yakni Pemerintah Australia yang memiliki wilayah sumber pencemaran dan PTTEP Australasia sebagai Operator ladang minyak yang menyebabkan kebocoran minyak hingga ke wilayah Indonesia.

Penulis mencoba meneliti hubungan kedua Negara yakni Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia pra dan pasca terjadinya ledakan dan menyebabkan kebocoran minyak di ladang minyak Montara pada 21 Agustus 2009 maka Penulis menemukan ada

2 kasus yang sangat menyita perhatian masyarakat domestic kedua Negara dan masyarakat Internasional yakni kasus permintaan suaka dari kelompok siparatis di Papua dan penyadapan Ibu Anie Yudhoyono istri dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Fakta-fakta yang terjadi dari kedua kasus tersebut yang membuat Penulis mencoba menganalisis mengapa Pemerintah terkesan sangat lamban dan tidak tegas dan berlarut-larut dalam proses menyelesaikan pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor dengan menggunakan perkembangan dari teori *two level game* Robert Putman.

Teori *two level game theory* ini sering dianalogikan seperti orang yang sedang bermain catur atau bermain kartu yang menggambarkan bagaimana proses penalaran berlangsung dalam pembuatan keputusan atau *decision making*. Dalam setiap kebijakan atau pengambilan keputusan luar negeri yang di ambil oleh setiap negara, tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk memahami perilaku dari negara atau aktor-aktor pengambil kebijakan luar negeri dalam situasi konflik internasional.

Penjelasan diatas dalam permasalahan pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor mau mengatakan bahwa Pemerintah Indonesia sedang memainkan caturnya dengan mengesamping persoalan

pencemaran ini dengan mencoba tegas dalam kasus lain yang lebih prioritas yakni kasus penyadapan dan kasus permintaan suaka kelompok siparatis Papua Merdeka.

Pada *two level game theory* dijelaskan bahwa pengambilan keputusan dari seorang *decision maker* yang mempengaruhi perilaku sebuah negara dalam interaksi internasional melihat kondisi domestik dan kondisi internasional²⁰, dimana perilakunya dapat kita lihat dalam politik luar negeri yang dijalankan oleh negara tersebut.

Sehubungan kasus pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor Pemerintah Indonesia yang terkesan tidak bersikap dalam penyelesaian kasus pencemaran tersebut namun apabila merujuk dari *two level game theory Robert. D.Putman* Pemerintah Indonesia sebagai *decision making* memiliki peran sebagai actor dalam menyelesaikan kasus pencemaran yang tidak terselesaikan hampir 9 (Sembilan) tahun ini dengan melibatkan PTTEP Australasia dan Pemerintah Australia, atau tetap sebagai actor tetapi memilih untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan politik yang lebih penting lainnya yang berhubungan juga dengan Pemerintah Australia.

Sehubungan dengan penjelasan diatas terkait dengan pendekatan *game theory* mau mejelaskan bahwa politik luar negeri dapat

²⁰ Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, thn 1998, hlm. 427

dipahami sebagai permainan di dua tingkat. Pada tingkat nasional, kebijakan dalam negeri dipengaruhi oleh kelompok-kelompok domestik yang ingin mencapai kepentingan mereka dengan cara menekan pemerintah dan menawarkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan.

Dalam periode pra dan pasca terjadinya pencemaran di Laut Timor ada beberapa kasus yang menyita perhatian kedua Negara sehingga mendorong kelompok domestik menekan Pemerintah Indonesia untuk bersikap terhadap kasus-kasus tersebut dalam hal ini kasus perbatasan suaka masyarakat papua yang terlibat siparatis yang dikabulkan oleh Pemerintah Australia dan penyadapan terhadap Pemerintah Indonesia yang dilakuakn oleh Pemerintah Australia sehingga dapat diasumsikan bahwa terkesan Pemerintah Indonesia sangat lemah dalam menyelesaikan kasus pencemaran lintas batas Negara.

Pendekatan *Game Theory* juga menjelaskan bahwa pada tingkat internasional, pemerintah nasional mencoba untuk memaksimalkan kemampuannya dari tekanan-tekanan kelompok-kelompok kepentingan domestik. Dari situlah awal dimana kondisi domestik dan kondisi internasional saling berhubungan sehingga adanya politik luar negeri dari suatu negara. Dengan masuknya kondisi politik domestik

dalam suatu elemen penting yang mempengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri dikarenakan politik domestik merupakan ajang pertarungan kepentingan dalam lingkungan institusi pemerintah atau kehidupan bernegara yang terstruktur.²¹

Disisi lain karna ada tekanan domesitik selain terhadap permasalahan-permasalahan poltik Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Australia pra atau pasca pencemaran yakni dari Masyarakat Pesisir Laut Timor di Nusa Tenggara Timur terkait dengan pencemaran lintas batas Negara, sehingga pada tingkat Internasional terkait dengan penjelasan pendekatan *game theory* pada paragraph sebelumnya diatas mencoba melihat dari tindakan Pemerintah Indonesia dalam kasus pencemaran lintas batas Negara ini. Tekanan tersebut sehingga membuat Pemerintah Indoensia mencoba untuk menyelesaikan kasus tersebut dengan melibatkan tiga Negara yang Pemerintah Indonesia. Pemerintah Thailand yang kebetulan Perusahaan Minyak PTTEP Australasia adalah BUMN asal Thailand dan Pemerintah Australia namun PTTEP Australasia tidak hadir untuk melakukan penandatanganan nota kesepahaman dalam penyelesaian pencemaran lintas batas Negara di Laut Timor.

²¹ Ibid

Two level game theory Robert. D.Putman menunjukkan Pemerintah Indonesia memiliki sikap yang sangat soft dan memilih menyelesaikan permasalahan lain dalam memilih penyelesaian konflik pencemaran lintas batas Negara dengan Pemerintah Australia dan PTTEP Australasia sehingga terkesan kebijakannya atau tindakan Pemerintah Indonesia tidak berdampak bagi korban pencemaran di Laut Timor. Dengan demikian dapat diasumsikan bahwa Pemerintah Indonesia mempunyai game atau permainan tersendiri dalam mengelola kasus pencemaran lintas batas Negara.

Tekanan politik dalam Negeri Indonesia pada rentang waktu antara tahun 2009 pra atau pasca pencemaran lintas batas Negara seperti kasus pencari suaka kelompok siparatis Papua dan Kasus Penyadapan Istri Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada masa itu, Pemerintah Indonesia memilih bahwa kasus-kasus seperti ini lebih penting untuk segera diselesaikan dibandingkan dengan kasus pencemaran.

Two level game theory Robert. D.Putman juga memberikan permainan atau kebijakan yang berbeda dari Pemerintah Australia dan PTTEP Australasia memiliki sikap tersendiri sehingga sangat terlihat Pemerintah Australia akan sangat melindungi setiap investasi yang datang memberikan keuntungan bagi Negeranya. PTTEP Australasia

juga memiliki peran tersendiri dimana selagi tidak dapat dibuktikan bahwa telah terjadi pencemaran laut hingga ke teritorial Indonesia di Laut Timor yang berdampak buruk bagi Indonesia dalam hal masyarakat pesisir Laut Timor.