

**EFEKTIVITAS REGIONAL COOPERATION AGREEMENT ON
COMBATING PIRACY AND ARMED ROBBERY (ReCAAP) DALAM
PENANGANAN KASUS PEMBAJAKAN KAPAL DAN PERAMPOKAN
BERSENJATA DI ASIA TENGGARA TAHUN 2012-2015**

**Oleh : Shela Aprilia
email : shelaaprilia95@gmail.com
Pembimbing : Dr. M. Saeri, M.Hum
Bibliografi : 10 Jurnal, 30 Buku, 15 Situs Internet**

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Riau
Kampus Bina Widya jl. H.R Soebrantas Km. 12.5 Simp Baru Pekanbaru 28293
Telp/Fax. 076163277

Abstract

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas ReCAAP dalam menangani kasus-kasus pembajakan dan perampokan bersenjata di Asia Tenggara oleh 2012-2015. Penulis fokus pada kondisi masalah dan tingkat kolaborasi di ReCAAP sendiri.

Sumber penelitian ini diperoleh melalui jurnal, buku, tesis, laporan, siaran pers dan situs yang menjelaskan ReCAAP dan efektivitas terkait dengan operasi di Asia Tenggara menggunakan perspektif neorealisme dan Teori Efektivitas Rezim.

Dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa ReCAAP beroperasi secara efektif di Asia Tenggara, hal tersebut dapat dilihat dari kompleksitas masalah yang tidak terpenuhi, baik dalam memecahkan kapasitas masalah dan tingkat tinggi kolaborasi yang menyebabkan perubahan perilaku anggota dan pencapaian optimal teknis

Keywords: *Regime Effectiveness Theory, Piracy, Armed Robbery, Regional Cooperation on Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP)*

Latar belakang masalah

Perwujudan stabilitas keamanan bagi negara-negara merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai oleh setiap negara, seperti halnya keamanan kawasan. Menurut Barry Buzan, kawasan diartikan sebagai bagian hubungan keamanan dimana keamanan suatu negara saling bergantung dengan keamanan negara lainnya dalam satu kawasan.¹ Untuk mewujudkan keamanan kawasan, negara-negara seringkali dihadapkan pada kapabilitas atau *cost* yang lebih tinggi. Kondisi ini memerlukan pengaturan keamanan kawasan yang disebut sebagai rezim keamanan internasional.

Jika dilihat dari kajian studi keamanan dan dengan meminjam kerangka analisis Barry Buzan², konsep keamanan maritim tampaknya berada di antara dua interaksi pemikiran yang berbeda yaitu antara kelompok yang menggunakan kerangka tradisional tentang keamanan dan kelompok yang menggunakan kerangka non-tradisional. Seperti yang diketahui, kelompok tradisional cenderung untuk membatasi konsep keamanan (*de-securitization*) sedangkan kelompok non-tradisional memiliki kecenderungan untuk memperluasnya (*securitization*). Jika fokus dari kelompok tradisional tentang *referent object* (tentang apa yang terancam) adalah pada

kedaulatan dan identitas negara (baca: kedaulatan negara dan bangsa), maka kelompok non-tradisional cenderung untuk memperluasnya. Jika kelompok non-tradisional cenderung memiliki bentangan keamanan (*security landscape*) yang sangat luas tentang apa yang dimaksud dengan masalah-masalah keamanan (*security problems*), maka kelompok tradisional cenderung untuk membatasinya pada konflik kekerasan.

Perlu pula digarisbawahi bahwa walau tidak terdapat definisi tentang keamanan maritim di tataran internasional, terdapat kesepakatan tentang beberapa komponen ancaman yang dianggap membahayakan “keamanan maritim” tersebut. Identifikasi yang dilakukan terhadap dokumen *The Present Addendum to the Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea (A/63/63)*, keamanan maritim dikaitkan dengan penanganan terhadap tiga isu ancaman yaitu: (1) tindakan teroris terhadap pelayaran kapal dan instalasi lepas pantai (*terrorist acts against shipping and offshore installations*), (2) pembajakan dan perampokan bersenjata (*piracy and armed robbery against ships*) dan (3) lalu lintas obat terlarang dan narkotik yang ilegal dan zat-zat psikotropik (*illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*).³

Asia Tenggara adalah rumah bagi jalur pelayaran penting seperti di Laut China Selatan dan Selat

¹ Barry Buzan, (1991), *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era 2nd edition*. London: Harvester Wheatsheaf, hal. 188

² Barry Buzan, Ole Waver, & Jaapde Wilde, (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder Colo: Lynne Rienner, hal. 21

³ Makmur Keliat. *Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 13, Nomor 1, Juli 2009 hal. 111-129

Malaka, bahkan sekitar sepertiga dari jalur perdagangan global melewati perairan Asia Tenggara. Asia Tenggara memiliki garis pantai yang kompleks, sehingga menjadikannya salah satu rute perdagangan tersibuk di dunia. Jalur perairan antara Indonesia, Singapura dan Malaysia telah lama sebagai wilayah yang rawan tindakan pembajakan. Sementara itu, insiden pembajakan global telah menurun dari 445 kasus serangan bajak laut di tahun 2010 menjadi 245 di tahun 2014⁴, laut Asia Tenggara kini muncul sebagai tempat baru untuk serangan bajak laut. Menurut studi *Earth Future Foundation* pada tahun 2010, diperkirakan bahwa pembajakan merugikan 7 miliar hingga 12 miliar USD dari ekonomi internasional setiap tahunnya⁵. Pembajakan tidak hanya bertanggung jawab atas kerusakan ekonomi dan keuangan negara dan industri pelayaran internasional, tetapi juga penipuan, pencurian kargo, penundaan perjalanan dan peningkatan premi asuransi menjadi konsekuensi dari tindakan pembajakan.

Asia Tenggara memiliki jumlah tertinggi kedua dari serangan pembajakan di dunia dari 2008-2012.⁶ Kawasan dengan jumlah insiden tertinggi adalah Afrika. *International Maritime Bureau* (IMB) yang mengumpulkan dan

menggabungkan informasi tentang serangan pembajakan di seluruh dunia, melaporkan bahwa pembajakan kapal tanker kecil oleh geng-geng bersenjata meningkat di perairan Indonesia, Malaysia dan Singapura. IMB melaporkan bahwa Asia menyumbang 75 persen dari pembajakan dan perampokan maritim dunia pada tahun 2014.⁷

Pembajak aktif di kawasan Asia Tenggara dapat dibagi menjadi dua kategori: (1) perampok laut oportunistik yang terlibat dalam serangan skala kecil dan (2) kelompok bajak laut canggih, yang bertanggung jawab untuk pembajakan dan serangan bajak laut skala besar.⁸

Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP) adalah persetujuan pertama yang dilakukan untuk mempromosikan dan meningkatkan kerjasama melawan pembajakan dan perampokan bersenjata di Asia. Singapura, Jepang, Laos dan Kamboja adalah empat negara pertama di Asia yang secara resmi mematuhi ReCAAP. Selanjutnya, enam belas negara ikut menyusun ReCAAP, termasuk Singapura dan selesai pada tanggal 11 November 2004 dan mulai berlaku pada tanggal 4 September 2006.⁹ ReCAAP memfasilitasi komunikasi dan pertukaran informasi

⁴ ICC International Maritime Bureau, (2015), *Piracy And Armed Robbery Against Ships 2014 Annual Report*, London: IMB, hal. 5

⁵ One *Earth Future Foundation Working Paper*, (2012), *The Economic Cost of Somali Piracy 2011*, USA: *Earth Future Foundation*, hal. 1

⁶ Dryad Maritime, (2013), *Special Advisory: Southeast Asia*, England: Dryad Maritime, hal. 1-2

⁷ ICC, IMB, *Op. Cit.*, hal. 6

⁸ [Gerald Yee dan Nazirah K. Din](http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=663605d1-fccf-4431-8329-17c77657e9a5), Lexology: Piracy in Southeast Asia, diakses dari <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=663605d1-fccf-4431-8329-17c77657e9a5> diakses pada 4 Oktober 2016

⁹ ReCAAP ISC, (2011), About ReCAAP, diakses dari <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx> diakses pada 4 Oktober 2016

antar negara anggota. ReCAAP didasarkan pada pembagian informasi, pengembangan kapasitas dan perjanjian kerjasama. Pilar ini memberikan kerangka di mana negara yang tergabung dapat bertukar informasi melalui ReCAAP ISC, berbagi praktik terbaik mengenai prosedur tanggap dan mempersiapkan respon kolektif untuk menghadapi tindakan pembajakan dan perampokan bersenjata. Sebagai bagian dari proses pertukaran informasi, ReCAAP menyediakan pembentukan pusat informasi di Singapura yaitu ReCAAP Information Sharing Center (ReCAAP ISC), yang secara resmi diluncurkan pada tanggal 29 November tahun 2006.¹⁰ Setiap penandatanganan ReCAAP telah menyiapkan agen sebagai "focal point" untuk:

- (1) mengelola dan mengkoordinasikan semua insiden pembajakan dan perampokan bersenjata terhadap kapal-kapal dalam yurisdiksi;
- (2) bertindak sebagai titik pertukaran informasi dengan pusat berbagi informasi (ReCAAP ISC);
- (3) memfasilitasi investigasi penegakan hukum di negara itu; dan
- (4) mengkoordinasikan pengawasan dan penegakan sehubungan dengan pembajakan dan perampokan bersenjata.¹¹

Sampai saat ini 20 negara telah menjadi pihak kontraktor untuk ReCAAP, Amerika Serikat (AS) bergabung pada bulan September

2014.¹² Keanggotaan AS di ReCAAP diharapkan memungkinkan mereka untuk mendukung kerjasama multilateral dalam mengatasi ancaman pembajakan dan perampokan bersenjata terhadap kapal-kapal di Asia Tenggara. Amerika Serikat dan sekutunya telah berhasil dalam perjuangan mereka melawan pembajakan di Afrika. IMB melaporkan bahwa di perairan Somalia hanya terjadi 3 insiden pada tahun 2014, turun dari 160 insiden yang terjadi pada tahun 2011.¹³

Perspektif yang digunakan dalam penelitian ini adalah perspektif neo-realisme. Penganut neo-realisme melihat *power* dari pandangan yang berbeda, kepentingan nasional yang paling utama adalah *security* dan menghalalkan kerjasama dalam pembentukan sekuritas bersama.¹⁴

Dalam penelitian yang diangkat oleh peneliti, peneliti memilih aspek keamanan sebagai aspek yang relevan dengan studi kasus untuk diteliti. Faktor keamanan mendorong terbentuknya rezim keamanan yang didasari oleh *self-interest* atau kepentingan nasional aktor-aktor yang terlibat dalam rezim serta *security dilemma* atau dilema keamanan. *Security dilemma* seringkali menjadi kondisi yang membentuk kerjasama keamanan antar aktor. Sebuah kerjasama

¹² The Diplomat, (2014), *US Joins Southeast Asia's War on Piracy: The United States recently became the 20th member of ReCAAP*, diakses dari <http://thediplomat.com/2014/10/us-joins-southeast-asias-war-on-piracy/> diakses pada 4 Oktober 2016

¹³ ICC, IMB, *Op. Cit.*, hal. 5

¹⁴ Abu Bakar Eby Hara, (2011), *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri : dari Realisme sampai Konstruktivisme*, Bandung: Nuansa, hal. 43

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

keamanan dikategorikan sebagai rezim apabila terdapat perubahan perilaku atau *behavioral change* sesuai dengan dasar pembentukan rezim tersebut dan hal ini banyak didasari oleh aspek politis masing-masing aktor.¹⁵

Peneliti menggunakan teori efektivitas rezim yang dikemukakan Arild Underdall dalam menjelaskan efektivitas rezim yang mendasari terbentuknya kerjasama keamanan tersebut. Menurut Arild Underdall terkait efektivitas sebuah rezim, terdapat usaha dalam membangun kerjasama dan mengimplementasikannya. Namun permasalahannya, tingkat keberhasilan atau implementasi dari sebuah rezim bervariasi, terdapat rezim yang dapat dikatakan sukses ataupun gagal¹⁶. Penyebabnya ada dua hal : Pertama terdapat pada karakter dari masalah itu sendiri: beberapa masalah secara intelektual kurang rumit atau secara politik lebih “ramah” daripada yang lain dan karena itu lebih mudah untuk diselesaikan. Kemungkinan yang kedua, fokus pada *problem-solving capacity*: beberapa usaha lebih sukses dibandingkan dengan yang lainnya karena perangkat institusional yang lebih *powerful* atau *skill* dan *energy* yang lebih besar digunakan untuk menyelesaikan masalah.¹⁷

Rezim keamanan, dapat terbentuk dan bertahan apabila memenuhi 4 syarat berikut, yakni; (1) Semua yang terkait dalam sebuah rezim harus secara rasional puas

dengan kondisi *status quo* yang ada; (2) Aktor-aktor yang ada harus berbagi *value* yang ditempatkan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam rezim keamanan; (3) Meskipun aktor memilih kondisi *status quo*, rezim keamanan tidak akan terbentuk jika satu atau sebagian aktor percaya bahwa keamanan merupakan sebuah jalan untuk melakukan ekspansi; (4) Semua aktor harus meyakini bahwa dalam mengejar keamanan individual dibutuhkan biaya yang banyak, maka dibutuhkan kerjasama dengan aktor didalamnya.¹⁸

Unit analisa yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah kelompok negara-bangsa karena ReCAAP merupakan persetujuan negara-negara untuk menjaga stabilitas keamanan kawasan laut regional Asia dari ancaman tindakan pembajakan kapal dan perampokan bersenjata.

Teori Efektivitas rezim yang ditulis oleh Underdall melihat pada *state behaviour* yang dipengaruhi oleh kondisi *security dilemma*. Dalam 4 syarat *nature* rezim keamanan jelas terlihat bahwa diantara negara-negara harus terbentuk komitmen tunggal tentang satu kondisi keamanan yang stabil. Maka untuk menjamin keberlangsungan kondisi tersebut diperlukan rezim yang mampu mengakomodir kerjasama diantara negara-negara anggota. Meski demikian rezim tidak mampu menjamin *state behaviour* tertentu antara negara yang satu dengan yang lain akan berpotensi pada kerjasama negara-negara dalam rezim yang

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Arild Underdall, *Explaining Regime Effectiveness*, [Pdf], University of Oslo, Hal. 1.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ Robert Jervis, (1984), *Security Regime*, Cornell University Press. London, hal. 178

sama.

Terkait konsep efektivitas rezim, Arild Underdal melakukan pemilahan antara variabel dependen yaitu efektifitas rezim dengan variabel independen yang terdiri dua hal yaitu : tipe permasalahan, dan kemampuan untuk mengatasi permasalahan tersebut¹⁹. Kemudian ada juga yang disebut *intervening variable*, sebuah variabel yang merupakan akibat dari variabel-variabel independen namun juga bagian dari variabel yang berpengaruh terhadap variabel dependen²⁰. *Intervening variable* disini menggunakan *level of collaboration*, atau tingkat kolaborasi antara anggota dari sebuah rezim.

Efektivitas rezim sebagai variabel dependen memiliki 3 komponen yang terdiri dari *output*, *outcome*, dan *impact* yang ada dalam rezim.²¹

Masalah menjadi susah ketika masalah itu sendiri memang membuat negara-negara tidak mau bekerjasama secara politis, karena memang susah. Malignancy ini memiliki 3 karakter antara lain *Incongruity*, *Asymmetry* dan *Cumulative Cleavages*.²²

Apabila satu solusi dihasilkan melalui keputusan kolektif, maka *problem solving capacity* bisa dipahami sebagai fungsi saling

¹⁹ Underdal, Arild. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Tersedia disitus: <http://books.google.co.id/books?id=HkOFtdbSZL8C>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2016, hal. 4-15

²⁰ *Ibid*, hal. 447

²¹ Ilien Halina. 2012. *Efektivitas Rezim & Kerjasama Internasional*. Handout Powerpoint. hlm. 3.

²² *Ibid*, hal. 18-22

terkait yang terdiri dari tiga unsur, yaitu:

1. *Seting* kelembagaan (*institutional setting*) yang ada dalam rezim tersebut.
2. Distribusi kekuasaan (*distribution of power*) diantara aktor yang terlibat. Jika ada pembagian kekuasaan yang adil, dimana terdapat pihak dominan yang dapat bertindak sebagai leader namun tidak cukup kuat untuk mengabaikan peraturan, dan juga ada pihak minoritas yang cukup kuat untuk mengontrol pihak dominan.
3. *Skill* (keahlian) dan *energy* (kekuatan) yang tersedia bagi rezim yang digunakan untuk mencari dan menangani permasalahan.²³

Dalam melihat tingkat kolaborasi sebuah rezim internasional, Underdal mengemukakan enam skala ukuran level kolaborasi, yang dapat dilihat dalam skala dibawah ini:

Level of Collaboration (skala 0-5):

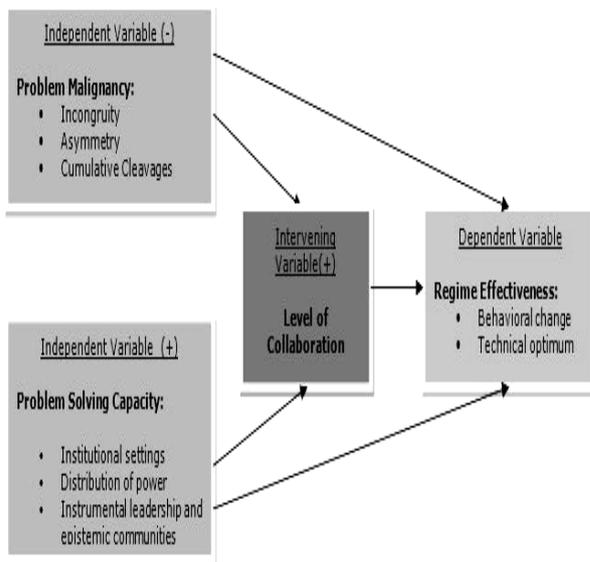
0. Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama
1. Koordinasi tindakan secara diam-diam
2. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan.
3. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang

²³ Ilien Halina, *Op. Cit*, hal. 17

dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.

4. Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.
5. Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektivitas.²⁴

Gambar 1. Model Inti dari 3 Variabel



Terkait variabel *Problem Malignancy* terdapat tiga indikator yang membentuknya. Pertama, *Incongruity* atau perbedaan pemahaman terkait dengan tujuan diadakannya sebuah rezim. Masing-masing kontraktor dimana para aktor-aktor yang ada di dalam ReCAAP telah menyepakati di tahun 2006 bahwa ReCAAP dibentuk

untuk menangani praktik pembajakan dan perampokan bersenjata di laut Asia, namun yang menjadi masalah adalah perairan Asia cukup luas sehingga anggota perlu merumuskan dimana lokasi yang menjadi fokus operasi ReCAAP. Kedua *Asyymmetry*, perbedaan kepentingan nasional anggota. Awalnya ReCAAP dibentuk oleh beberapa negara Asia, namun seiring berjalannya proses, terjadi penambahan jumlah anggota dari luar negara Asia. Hal ini tentu menjadi sebuah masalah karena antara negara-negara Asia dengan negara non-Asia memiliki kepentingan nasional yang berbeda-beda, belum lagi ditambah dengan kecurigaan antar sesama anggota karena kegiatan operasi bersama yang nantinya bisa saja mengancam kedaulatan nasional. Terakhir, *Cumulative Cleavages* atau perbedaan yang terakumulasi, baik itu perbedaan pemahaman, perbedaan kepentingan dan perbedaan-perbedaan lain yang dihadapi ReCAAP dalam operasinya di Asia Tenggara, misalnya perbedaan *power*, luas wilayah perairan, masalah keamanan yang dihadapi terkait keamanan laut masing-masing negara anggota.

Sementara itu, variabel yang mempengaruhi efektivitas sebuah rezim adalah *Problem Solving Capacity* atau kemampuan dalam mengatasi permasalahan. Terdapat tiga indikator yaitu, *institutional setting*, *distributions of power*, dan *instrumental leadership and epistemic community*. Pertama, terkait pengaturan institusi yang dimiliki ReCAAP, apakah mampu memuat hak dan aturan praktek sosial dan menentukan peran setiap

²⁴ Underdal, *Op. Cit*, hal. 7

negara anggota serta konsisten dalam pengimplementasiannya. Selanjutnya adalah distribusi kekuatan. Suatu rezim membutuhkan *power* sebagai alat kontrol sehingga kepentingan-kepentingan anggota dapat dikendalikan, suatu negara bisa saja menjadi dominan terhadap negara lain karena ReCAAP tidak hanya terdiri dari negara Asia, contohnya saja terdapat negara adidaya seperti Amerika Serikat. Ketiga yaitu *skill* dan *energy* yang dimiliki oleh rezim yang ditandai dengan *epistemic community* atau sebuah jaringan profesional yang terdiri atas negara-negara atau organisasi dengan keahlian dan kompetensi yang diakui dalam bidang tertentu atau area tertentu. Namun, keahlian dan kompetensi dalam bidang dan area tertentu tentu saja tidak dapat diperoleh dengan mudah, perlu pelatihan yang intens dan waktu yang cukup lama untuk dapat membentuk sebuah *epistemic community* yang mumpuni.

Problem Malignancy dan *problem solving capacity* nantinya akan mempengaruhi *level of collaboration* yaitu skala kolaborasi rezim. ReCAAP dapat dikatakan efektif apabila memenuhi skala kolaborasi yang tinggi, terutama pada level 5 yaitu koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh dan terintegrasi, juga terdapat perubahan perilaku anggota dalam rezim tersebut dimana anggota-anggota ReCAAP sudah berkoordinasi dan mengimplementasikan aturan-aturan yang telah disepakati secara menyeluruh, merata dan tersebar di seluruh kawasan secara terintegrasi.

Pembahasan

1. Kapasitas Penyelesaian Masalah (*Problem Solving Capacity*) dalam ReCAAP

Efektif tidaknya suatu rezim ditentukan oleh seberapa gawat persoalan yang dihadapi. Semakin rumit dan gawat suatu persoalan yang dihadapi oleh rezim, maka keefektifan rezim akan semakin kecil pula. Dengan kata lain, jika masalah yang dihadapi suatu rezim semakin bersifat *malignancy* (gawat), maka kemungkinan terciptanya kerjasama yang efektif akan semakin kecil. Ketidakefektifan ReCAAP dapat dijelaskan dari problem *malignancy* (kegawatan permasalahan) yang dihadapi rezim ini.

Pertama, permasalahan yang dibahas dalam ReCAAP tidak bersifat *incongruity*, artinya semua anggota merasakan permasalahan tersebut benar-benar sebagai permasalahan mereka. ReCAAP adalah sebuah kesepakatan yang besar di mana negara-negara anggotanya secara geografis terpencar sementara fokus operasi mereka hanya di Asia saja. Namun, kehadiran negara-negara non-Asia yang merasakan bahwa keamanan dalam pelayaran dan navigasi sangat penting dalam menunjang kepentingan mereka menjadikan ReCAAP sebagai wadah bagi anggota untuk bertukar informasi dan berbagi praktik terbaik dalam menangani pembajakan dan perampokan bersenjata.

Kedua, *ReCAAP Agreement* mengamanahkan anggota untuk lebih serius dalam usaha memerangi praktik pembajakan dan perampokan bersenjata di Asia. Permasalahan

tersebut sangat kompleks dan rumit mengingat kepentingan nasional dari setiap pihak anggota yang berbeda-beda dan pelaku pembajakan dewasa ini telah bertransformasi dalam melancarkan aksinya. Namun begitu, ReCAAP sebagai kerangka kerjasama regional mampu menyelaraskan kepentingan setiap anggota tentang fokus operasi mereka. Maka dari itu faktor *asymmetry* tidak terpenuhi.

Ketiga, setiap aturan yang dihasilkan oleh ReCAAP, termasuk *ReCAAP Agreement*, dalam pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan dari kondisi internal anggota-anggota yang memiliki orientasi politik yang sangat beragam dan saling berkompetisi. Konflik-konflik yang terjadi di wilayah perairan Asia Tenggara kerap kali melibatkan anggota-anggota ReCAAP, kebanyakan dari konflik yang terjadi adalah sengketa wilayah seperti yang terjadi di Selat Melaka dan Laut China Selatan. Hal ini tidak begitu mempengaruhi kinerja ReCAAP sebagai pusat pertukaran informasi dalam memerangi pembajakan di laut.

2. Kapasitas Penyelesaian Masalah (*Problem Solving Capacity*) dalam ReCAAP

Problem solving capacity atau kapasitas dalam menyelesaikan permasalahan membicarakan seputar efektivitas rezim ditakar dari setting institusional, distribusi kekuasaan (*power*) serta *skill* dan energi (peran kepemimpinan instrumental dan komunitas epistemis).

Pertama, setting institusional dalam ReCAAP sangat berpengaruh terhadap efektivitas kesepakatan-

kesepakatan maupun aturan-aturan yang dihasilkan, termasuk dalam ReCAAP. Aturan-aturan institusi (*institutional arrangements*) yang kondusif dan menjamin adopsi serta implementasi kesepakatan oleh para anggota sangat diperlukan. Namun, sekalipun ReCAAP tidak menerapkan sanksi terhadap anggota yang tidak mengimplementasikan aturan, ReCAAP tetap berjalan sebagai pusat pertukaran informasi karena tugas mereka hanya sebatas anjuran dan eksekusi diserahkan kepada masing-masing negara yang bersangkutan.

Kedua, soal distribusi kekuasaan (*power*). Hal ini menyangkut pembagian kekuasaan yang adil dalam sebuah rezim yang terdapat pihak dominan yang dapat bertindak sebagai *leader* -- namun tidak cukup kuat untuk mengabaikan peraturan dan ada pihak minoritas yang cukup kuat untuk mengontrol pihak dominan. Terkait kasus ReCAAP, tidak terdapat kekuatan (negara) dominan yang bertindak sebagai *leader*. Semua negara memiliki kekuatan yang setara, sehingga tidak ada pihak yang dapat menekan pihak lainnya, karena kembali lagi aturan dalam kesepakatan yang dibuat tidak mengizinkan anggota mencampuri implementasi dari pihak lainnya. Namun, karena masalah yang dihadapi merupakan ancaman bersama, negara-negara anggota tentu saja mengimplementasikan praktik yang telah disepakati bersama terhadap pelaku pembajakan.

Ketiga, menyangkut peran komunitas epistemis. Komunitas epistemis dalam suatu rezim sangat

vital untuk memberikan keyakinan secara empiris dan ilmiah akan capaian yang bisa didapatkan. Peran komunitas epistemis dalam ReCAAP sangat baik, dibuktikan ReCAAP ISC yang memiliki departemen khusus mengenai riset. Ditambah dengan *Capacity Building* yang diadakan di setiap tahunnya bergiliran di tiap negara anggota. Setiap tahunnya ReCAAP dihadapkan pada tren pembajakan yang berbeda-beda, ReCAAP ISC cukup fleksibel dalam mengikuti tren pembajakan yang setiap tahunnya. Capaian ReCAAP juga dapat dipertanggungjawabkan karena terjadi pengurangan angka kasus dan banyak upaya pembajakan yang berhasil digagalkan.

3. Skala Kolaborasi dalam ReCAAP

Sebelum menentukan skala kolaborasi dalam ReCAAP, harus diperiksa terlebih dahulu *output*, *outcome* dan *impact* dari ReCAAP untuk menentukan efektifitas rezim tersebut.

Output (Sr) adalah keluaran yang muncul dari proses pembentukan, biasanya tertulis tetapi bisa juga tidak tertulis seperti misalnya konvensi, *rules of law*, *treaty*, deklarasi, bisa juga norma, prinsip-prinsip dan lain-lain (Halina, 2007). Dalam studi kasus yang dibahas peneliti di sini, keluaran yang muncul telah jelas, yakni adanya kesepakatan para kepala negara anggota ReCAAP yang tertuang dalam 22 Pasal dalam *ReCAAP Agreement* mengenai masalah penanganan pembajakan dan perampokan bersenjata.

Outcome (Cr) biasanya

berhubungan dengan perubahan perilaku para anggota rezim. Dalam hal ini, institusi akan dikatakan efektif kalau menghasilkan perubahan tingkah laku. *Outcome* dari ReCAAP dikatakan cukup efektif karena mampu mengubah tingkah laku anggota rezim. Penindakan dan penanganan terhadap kasus pembajakan yang terjadi di Asia Tenggara di praktikkan oleh masing-masing negara kontraktor tersebar dalam setiap *focal point*. Para anggota rezim yang bersikap patuh (*comply*) terhadap *agreement*.

Impact (Br) berhubungan dengan terciptanya situasi tertentu yang didesain atau diinginkan oleh rezim. ReCAAP mempunyai visi dan misi meningkatkan kerjasama regional melalui pembangunan kapasitas berbagi informasi dan perjanjian kerjasama dalam memerangi pembajakan dan perampokan bersenjata terhadap kapal-kapal. Situasi yang diharapkan adalah para anggota mampu menangani setiap kasus pembajakan dan perampokan bersenjata di wilayahnya, serta terciptanya situasi yang kondusif di wilayah perairan Asia. Terkait visi peningkatan kerjasama regional dapat dipenuhi namun dalam menciptakan suasana yang kondusif aman dari serangan pembajakan belum dapat sepenuhnya diatasi dikarenakan ReCAAP hanya sebatas tempat pusat berbagi informasi dan pelaku pembajakan dewasa ini memiliki cara-cara baru dan menyerang wilayah-wilayah yang luput dari pengawasan dan pengamanan.

Berdasarkan pengukuran terhadap *output* (Sr), *outcome* (Cr)

dan *impact* (Br) di atas, peneliti menyimpulkan bahwa tingkat kolaborasi ReCAAP dalam *ReCAAP Agreement* bernilai 4 (empat) dalam skala ordinal. Ini berarti rezim tersebut mempunyai efektivitas cukup tinggi dan kolektif optimum cukup tinggi pula. Artinya, anggota ReCAAP menandatangani kesepakatan. Mereka setuju dengan isi perjanjian dan melakukan suatu tindakan (aksi) untuk melaksanakan kesepakatan yang ada (*joint deliberation and joint in action*) tetapi belum mampu menciptakan suasana yang kondusif di perairan Asia Tenggara.

Dengan melihat 3 variabel yang telah disebutkan sebelumnya, independen (*Problem Malignancy* dan *Problem Solving Capacity*), *Intervening Variable* (*Level of Collaboration*), dan dependen (*Regime Effectiveness*) maka dapat dilihat 2 hasil dari efektif atau tidaknya sebuah rezim, yaitu *behavioral change* dan *technical optimum*.

4. Perubahan Perilaku (*Behavioral Change*)

Behavioral change dimaksudkan sebagai perubahan perilaku yang dimiliki oleh negara anggota dalam sebuah rezim setelah bergabung dalam sebuah rezim atau berlakunya sebuah kebiasaan yang baru setelah masuk dalam rezim/organisasi dalam hal ini yaitu ReCAAP.

Perubahan perilaku dalam ReCAAP dapat dibuktikan dengan kepatuhan anggota-anggota terhadap aturan dan kesepakatan yang telah dibuat, dalam hal ini *ReCAAP Agreement*. Adapun di dalam

ReCAAP Agreement memuat peraturan tentang kewajiban umum anggota untuk melaporkan insiden pembajakan dan perampokan bersenjata sesuai alur pelaporannya yang akhirnya akan dihimpun oleh pusat yaitu ReCAAP ISC.

Dapat dilihat bahwa partisipasi anggota dalam mengimplementasikan ReCAAP di Asia Tenggara cukup baik. Setiap negara melalui *Focal Point* selalu melaporkan setiap insiden yang terjadi. Penanganan yang dilakukan juga sesuai dengan apa yang telah diatur di dalam perjanjian dan *GuideBook* yang diterbitkan ReCAAP. Keterlibatan juga tidak hanya sebatas oleh negara anggota saja, tetapi juga oleh organisasi maritime dunia (IMO) dan juga kapal yang telah dibekali dengan pengetahuan dan panduan dalam menangani insiden. Secara keseluruhan indikator *behavioral change* dapat tercapai dengan baik.

5. Optimum Teknis (*Technical Optimum*)

Technical optimum yang dimaksud adalah kemampuan suatu organisasi/rezim dalam mencapai tujuan. ReCAAP dalam operasinya di Asia memiliki visi sebagai pusat informasi dan misi yaitu meningkatkan kerjasama regional melalui peningkatan kapasitas dalam memerangi pembajakan di Asia.

Dilihat dari misinya, peningkatan kerjasama regional melalui peningkatan kapasitas telah dicapai. Hal ini dapat dilihat dari kegiatan peningkatan kapasitas yang digelar hampir setiap tahun dan tema yang diangkat mengikuti tren pembajakan dan perampokan

bersenjata yang terjadi. Kegiatan *capacity building* inilah yang mendukung terbentuknya kerjasama regional yang baik.

Sementara itu, kerjasama regional yang baik tentunya akan mendorong tercapainya visi yaitu ReCAAP menjadi pusat informasi dalam memerangi pembajakan dan perampokan bersenjata terhadap kapal-kapal di Asia, terutama Asia Tenggara.

Namun, jika dilihat dari grafik insiden pembajakan kapal di Asia Tenggara tahun 2012-2015 mengalami peningkatan. Hal ini berarti ada dua arti yaitu. Pertama, kondisi keamanan maritim di Asia Tenggara masih terancam oleh pelaku pembajakan kapal yang mengincar wilayah yang kurang pengawasan sehingga keamanan jalur pelayaran masih belum tercapai. Kedua yaitu efektifnya ReCAAP beroperasi di Asia Tenggara karena banyak insiden yang telah dilaporkan oleh setiap *Focal Point* dimana sebelumnya tidak dapat dijangkau akibat minimnya pengawasan.

Review Post Pembentukan ReCAAP

1. 2006-2009

Pada tahun-tahun awal ReCAAP ISC, terjadi penurunan jumlah insiden yang dilaporkan di Asia 2006-2009; dengan jumlah terendah 96 insiden dilaporkan pada tahun 2008. Namun, jumlah insiden berfluktuasi setiap tahunnya dengan lokasi dan insiden

yang melibatkan jenis kapal tertentu.²⁵

1. 2010-2012

Jumlah keseluruhan insiden berada dipuncaknya pada 2010 dengan rekor 167 kasus; terdiri perampokan di kapal *plying* Laut Cina Selatan, perampokan kapal berlabuh di pelabuhan tertentu, dan perampokan di kapal tunda penarik tongkang. Jumlahnya mulai menurun pada tahun 2011 dan 2012 karena situasi yang membaik di Laut Cina Selatan tetapi tidak termasuk kasus kapal tunda dan kapal penarik tongkang.²⁶

2. 2013-2015

Penegakan hukum di satu lokasi akan memaksa pelaku untuk menargetkan lokasi lain yang kurang pengawasan. Hal itu dibuktikan pada tahun 2013 ketika perampokan terjadi di atas kapal berlabuh di Pulau Nipa situasi meningkat ekstrim pada tahun 2014. Upaya yang dilakukan pihak berwenang dalam menanganinya menyebabkan mereka bergeser ke lokasi lain. Selama periode yang sama, juga terjadi lonjakan dalam jumlah insiden yang melibatkan pembajakan tanker (<5000 GT) untuk pencurian kargo minyak hingga tahun 2015. Sebagai tanggapan, ReCAAP ISC, bersama-sama dengan *Information Fusion Centre (IFC)* dan *Rajaratnam School of International Study (RSIS)* bersama-sama menyusun Panduan untuk tanker yang beroperasi di Asia melawan perompakan dan

²⁵ ReCAAP ISC. 2016. *Commemorating a Decade of Regional Cooperation 2006-2016*. Hal. 42

²⁶ *Ibid.*

perampokan bersenjata yang melibatkan pencurian kargo minyak. Situasi keseluruhan selama kuartal terakhir 2015 (Oktober-Desember) telah membaik dengan tidak adanya laporan tentang insiden pembajakan kapal tanker sejak September 2015.²⁷ Penurunan jumlah insiden yang melibatkan pembajakan kapal tanker untuk minyak dan laut dikaitkan dengan beberapa faktor; diantaranya adalah penangkapan dalang dari pelaku yang terlibat, peningkatan pengawasan dan penegakan hukum oleh negara.

Daftar pustaka

- Bakar, Abu, Eby Hara. 2011. *Pengantar Analisis Politik Luar Negeri : dari Realisme sampai Konstruktivisme*. Bandung: Nuansa
- Buzan, Barry. 1991. *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the PostCold War Era 2nd edition*. London: Harvester Wheatsheaf
- Buzan, Barry, Ole Waver, & Jaapde Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder Colo: Lynne Rienner
- Dryad Maritime. 2013. *Special Advisory: Southeast Asia*, England: Dryad Maritime
- Halina, Ilien. 2012. *Efektivitas Rezim & Kerjasama Internasional*. Handout Powerpoint.
- ICC, International Maritime Bureau. 2015. *Piracy And Armed Robbery Against Ships 2014 Annual Report*. London: IMB diakses dari www.hellenicshippingnews.com/.../2014-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf diakses pada 4 Oktober 2016
- Keliat, Makmur. 2009. *Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Volume 13, Nomor 1. https://jurnal.ugm.ac.id>article>view>10970>8211>usg=AFQjCNGOOr-jrHma_163jl0BKzokGWpNw. diakses 10 April 2016
- One Earth Future Foundation *Working Paper*. 2012. *The Economic Cost of Somali Piracy 2011*. USA: Earth Future Foundation. diakses dari oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/ecop2012final_2.pdf. diakses pada 4 Oktober 2016.
- Underdal, Arild. 2002. One Question, Two Answers. In *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, edited by E. L. Miles, A. Underdal, S. Andresen, J. Wettestad, J. B. Skjaereth and E. M. Carlin. Cambridge, MA: MIT Press.
- Underdal, Arild *Explaining Regime Effectiveness*, [Pdf], University of Oslo
- Yee, Gerald dan Nazirah K. Din. Lexology: Piracy in Southeast Asia, diakses dari <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=663605d1-fccf-4431-8329-17c77657e9a5> diakses pada 4 Oktober 2016
- The Diplomat. 2014. *US Joins Southeast Asia's War on Piracy: The United States recently became the 20th member of ReCAAP*. diakses dari <http://thediplomat.com/2014/10/us-joins-southeast-asias-war-on-piracy/>. diakses pada 4 Oktober 2016
- The Diplomat. 2014. *US Joins Southeast Asia's War on Piracy The United States recently became the 20th member of ReCAAP*. Diakses dari <http://thediplomat.com/2014/10/us-joins-southeast-asias-war-on-piracy/> diakses pada 17 Desember 2016

²⁷ *Ibid.*