

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kajian ini akan membahas mengenai permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan bantuan militer dalam rangka mengatasi masalah keamanan yang terjadi di perbatasan negara dengan Filipina. Masalah tersebut terkait dengan berbagai aspek domestik seperti aspek politik, legitimasi parlemen, maupun aspek regional seperti kerangka kerjasama pertahanan regional. Analisis akan dilakukan dilihat dari identitas sosial suatu negara dalam pertahanan nasional dan kerjasama pertahanan antar negara.

Negara merupakan organisasi yang memiliki legitimasi tertinggi dalam politik internasional, negara umumnya memiliki kepentingan nasional untuk mencapai ambisinya baik dalam hubungan internasional maupun untuk memberikan manfaat bagi kondisi dalam negerinya. Menurut Neucheterlein (1976) Istilah “kepentingan nasional” digunakan oleh para negarawan dan akademisi untuk menjelaskan aspirasi dan tujuan suatu entitas berdaulat dalam area internasional. Clausewitch (1976) menyatakan bahwa Berdasarkan konsep kepentingan nasional, tingkah laku seluruh negara merdeka dimotivasi oleh keperluannya untuk bertahan hidup dan mencapai kesejahteraan (Marleku, 2013: 1). Kepentingan nasional sebuah negara juga mencakup tentang pertahanan negara.

Pertahanan merupakan salah satu fokus dari kepentingan nasional negara Indonesia. Indonesia menyadari bahwa tugas penjagaan dan perlindungan merupakan tanggung jawab negara. Buku Putih Pertahanan Indonesia menyatakan bahwa “Penyelenggaraan pertahanan negara ditujukan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan

keselamatan segenap bangsa. Pertahanan negara bagi bangsa Indonesia disusun dalam suatu sistem pertahanan semesta, tidak agresif dan tidak ekspansif dalam rangka melindungi kepentingan nasional.” (Kemhan, 2015).

Pertahanan negara dilaksanakan suatu negara dengan menggunakan berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan militer untuk menghadapi berbagai ancaman baik yang datang dari luar maupun dari dalam. Keamanan nasional juga bisa dimaknai untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi negara, hal tersebut berkaitan pula dengan kemampuan negara untuk melindungi integritas teritorial negara. Dalam rangka penyelenggaraan keamanan nasional, suatu negara dapat melakukan upaya diplomasi, penataan angkatan bersenjata yang efektif, dan juga mengimplementasikan konsep pertahanan sipil untuk kesiagaan (Dewan Ketahanan Nasional, 2010: 9-10). Penyelenggaraan tentang keamanan dan ketahanan nasional bersifat dinamis karena dipengaruhi oleh berbagai faktor yang mempengaruhinya.

Perspektif tentang pertahanan dan ancaman mengalami perubahan seiring pemahaman keamanan. Pada perkembangan dunia kekinian konsep ancaman tersebut tidak terlepas pula dari sejarah negara, posisi geografis, dan posisi struktural suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain. Hal terkait dengan keamanan dan ancaman tersebut merupakan agenda keamanan internasional (Joensson, 2010: 54).

Ancaman dunia pada saat ini ditandai dengan sifatnya yang transnasional yaitu mereka dapat melampaui batas-batas negara, ancaman juga bersifat multi dimensional atau menjangkau berbagai macam dimensi kehidupan seperti krisis ekonomi, krisis politik, dan ketegangan sosial, pengrusakan lingkungan. Keamanan negara-negara dapat terancam oleh beragamnya aktor seperti pemberontak, jaringan teroris, dan aktor non-negara lainnya. Meskipun begitu tidak menutup kemungkinan ancaman juga dimunculkan dari aktor negara (Joensson, 2010: 59). Peperangan dan ancaman kontemporer merupakan kelanjutan dari aspek-aspek tidak

konvensional dari peperangan gerilia, terorisme, dengan transformasi pemanfaatan modernisasi.

Ancaman global kontemporer atau disebut juga peperangan kontemporer memiliki beragam taktik yang tidak konvensional, ketidakpastian lokasi dan waktu, dan ditujukan untuk melawan kekuatan yang lebih besar, hal tersebut yang mendasari adanya ancaman asimetris antara aktor dua aktor yang kapasitas kekuatannya tidak seimbang. Ancaman kontemporer sering kali melibatkan kelompok pemberontak atau teroris yang ingin untuk mendirikan pemerintahannya sendiri. Medan perang kemudian tidak tentu, sipil dan militer susah dibedakan, dan juga kaburnya antara masa perang ataupun damai (Mustarom, 2014: 7).

Terorisme merupakan contoh nyata dari peperangan generasi keempat, teror digunakan oleh kelompok yang lemah untuk mengimbangi keuntungan yang dimiliki oleh entitas yang lebih kuat (Mustarom, 2014:12). Posisi terorisme dalam peperangan generasi keempat bercampur dengan teknologi baru, ideologi, media, dan berbagai teknik modern. Pada peperangan generasi keempat terorisme juga menjadi sistem senjata untuk menyerang target masyarakat sipil dan juga militer (Katoch, 2005: 38). Terorisme juga mendapatkan kemudahan dalam perkembangan karena beberapa alasan.

Kemudahan akses teknologi dan transportasi pada dunia modern menimbulkan tantangan ketika organisasi teroris di suatu wilayah untuk dapat menyebarkan ideologinya dan juga kekuatan pasukannya melintasi batas-batas negara. Hal tersebut dapat meningkatkan kapasitas, jumlah pengikut, pengakuan, sumber daya dan akses informasi akan suatu wilayah. Bagi keamanan dan pertahanan internasional hal tersebut dapat membuyarkan dan mempersulit fokus wilayah karena semakin melebarnya daerah operasi, apalagi sampai melampaui batas negara. Salah satu organisasi teroris yang melakukan penyebaran di berbagai negara adalah Islamic State (IS).

Aksi teror oleh IS yang dahulu terpusat dilakukan di Iraq dan Syria kini semakin mengkhawatirkan dunia karena mereka sudah merubah pola pengumpulan kekuatannya menjadi divergen atau menyebar. Adanya aksi penyerangan di berbagai negara menjadi bukti nyata IS sudah tersebar, hal yang sama terjadi pula di Asia Tenggara terutama di daerah dengan mayoritas muslim seperti di kota Marawi, bagian selatan Filipina. Di Indonesia-pun terdapat berbagai aksi penyerangan dan pengeboman di tempat umum oleh kelompok teroris, menurut pengakuan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), di Indonesia terdapat 16 lokasi sel IS (Prasetia, 2017).

Kelompok IS yang berawal dari Iraq dan Suriah mendapatkan popularitasnya di Asia Tenggara, hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan sumpah setia kepada IS yang dilakukan oleh beberapa kelompok teror di Filipina seperti Abu Sayaf Group, Maute Group, dan Katibah al-Muhajir, kelompok tersebut juga berisi para migran yang berasal dari Malaysia dan Indonesia, sebagai timbal baliknya kantor berita Amaq yang merupakan media milik Islamic State di Suriahpun mengakui keberadaan beberapa kelompok teroris di Filipina tersebut, sedangkan majalah Rumiayah yang juga milik IS menyatakan bahwa Hapilon atau Abu Abdullah merupakan pemimpin kelompok Maute sekaligus pemimpin "*Emir*" Asia Timur (Singh, 2017:1).

Selain Filipina, Indonesia juga merupakan negara yang mendapat pengaruh IS. United States Agency International Development atau USAID Menyatakan bahwa dari berbagai kelompok teroris di Indonesia, ada beberapa kelompok teroris yang digolongkan sebagai pro-IS seperti Jamaah Anshorut Tauhid, Mujahidin Indonesia Timur, Jamaah Tauhid wal Jihad, Ring Banten, Gema Salam, Mujahidin Indonesia Barat, dan Forum Aktivis Syariat Islam (USAID, 2017: 19). Kelompok-kelompok IS di Indonesia ini menyatakan wilayah Indonesia sebagai negara kepulauan Islam di Asia Tenggara, atau *Daulah Islamiyah Nusantara*. Salah satu pejuang IS asal Indonesia yang kini

berada di Suriah, Bahrun Naim, juga telah membentuk unit Indonesia-Malaysia (*Katibah Nusantara*) pada kelompok IS di Suriah. (IPAC Report, 2017: 3).

Penyerangan terbuka yang dilakukan oleh IS di Marawi, membuat negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara untuk meningkatkan kewaspadaannya. Pendudukan kota Marawi oleh IS pada Juni hingga Oktober 2017 telah membuat pemerintah menetapkan status darurat peperangan. Keterlibatan milisi asing pada pendudukan di Marawi juga menunjukkan banyaknya warga negara sekitar yang telah menyatakan kesetiaannya pada IS. Pengaruh yang sangat besar sangat mengkhawatirkan bagi negara sekitar dan juga negara mayoritas muslim seperti Indonesia dan Malaysia. Krisis yang terjadi di daerah perbatasan dengan Filipina selatan seperti Marawi sangat berpotensi membangunkan sel-sel IS di Indonesia, belum lagi terhadap beberapa kelompok milisi Indonesia yang menyatakan kesetiaannya kepada perjuangan IS.

Pemilihan daerah Marawi sebagai pusat kekuatan IS di Asia Tenggara dilakukan karena sebelumnya rencana IS membentuk markas di Poso, Sulawesi Tengah, telah digagalkan oleh pasukan gabungan polisi dan tentara Indonesia. Kekuatan IS di Poso telah digempur oleh pemerintah Indonesia semenjak adanya polisi membongkar jaringan pelaku serangan Jakarta awal 2016. Poso sebelumnya juga sudah menjadi basis kekuatan kelompok milisi Mujahidin Indonesia Timur yang sama-sama memiliki pemikiran tentang pendirian negara agama, hingga kemudian pemimpin mereka melakukan menyatakan dukungannya terhadap IS (Hakim, 2017).

Besarnya ancaman teror bagi Malaysia, Indonesia dan Filipina mendesak pemerintah dari ketiga negara untuk membuat kerjasama pertahanan dalam penanggulangan terorisme, hal tersebut dimulai pada 2016 setelah terjadi pembajakan kapal Indonesia disertai penculikan oleh kelompok Abu Sayyaf yang disebut juga sebagai Islamic State Filipina. Kerjasama pertahanan antar negara perlu dilakukan untuk mencegah hambatan-

hambatan bagi suatu negara dalam penanggulangan tindak teroris ataupun tindak kriminal yang memiliki jangkauan ruang gerak melewati batas negara.

Kerjasama pertahanan akhirnya dibuat oleh tiga negara yaitu Indonesia, Malaysia dan Filipina. Perencanaan untuk kerjasama dimulai dari pertemuan di Yogyakarta pada 2016 oleh Menteri Luar negeri dan Panglima dari tiga negara (Kemlu, 2017). berlandaskan pada pertemuan trilateral tersebut, kemudian diresmikanlah kerjasama dalam sebuah joint statement pada tahun 2017 di Manila, Filipina. kerjasama tersebut dinamai Indomalphi, kerjasama berjalan dalam sebuah kerangka patroli bersama yang dilakukan bersama di laut sulu. Kerjasama juga mencakup pertukaran informasi untuk meredam pengaruh kelompok teror islamis lokal. Malphindo juga menjadi langkah praktis bagi tiga negara untuk menjaga stabilitas kawasan dalam menghadapi ancaman non-tradisional seperti pembajakan, penculikan, terorisme dan berbagai organisasi kriminal transnasional di kawasan perairan (Joint Statement Trilateral Meeting on Security among the Philippines, Indonesia and Malaysia, 2017).

Kerjasama patroli perairan ternyata belum sepenuhnya efektif saat mendapat kendala bahwa teroris sudah menguasai wilayah daratan suatu negara dengan ancamannya yang sangat besar, penanggulangan IS Filipina tidak memungkinkan mendapatkan bantuan dari bantuan patroli Malphindo dikarenakan batasan kerjasama yang terbatas pada wilayah laut perbatasan.

Indonesia menyadari bahwa masalah pertahanan dapat berdimensi nasional sekaligus internasional, oleh karena itu Indonesia melakukan kerjasama pertahanan dengan negara lain dalam mendukung kepentingan nasional di bidang pertahanan dan keamanan. Tujuan dari kerjasama pertahanan Indonesia adalah untuk mencari solusi damai bagi penanganan isu-isu keamanan yang menjadi perhatian kedua belah pihak. Kerjasama pertahanan Indonesia dijalankan dengan prinsip saling menghormati kedaulatan negara lain, tidak mencampuri urusan dalam negeri, saling

menguntungkan, sekaligus sebagai instrumen dalam mencegah konflik antarnegara. Kerjasama pertahanan antar negara dilaksanakan searah dengan prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif (Kementerian Pertahanan RI, 2015:71).

Kerjasama pertahanan antara Indonesia dan Filipina terkait kasus Marawi sudah mendapatkan tanggapan positif dari Menteri Pertahanan Indonesia yang menyatakan bahwa Indonesia siap mengirimkan pasukan bantuan untuk mendukung operasi militer di Filipina. Tetapi meskipun Duterte telah mempersilakan keterlibatan negara lain, dan Menteri Pertahanan Indonesia telah menyatakan kesiapannya dalam pengiriman pasukan, muncul kendala hukum dari kedua negara yang membuat kerjasama pertahanan dari kedua negara memerlukan waktu yang lama untuk dapat segera dilaksanakan, atau bahkan terkendala sama sekali (Saputri, 2017).

Pelibatan unsur legislatif pada pengambilan kebijakan merupakan tindakan yang umum dilakukan pada negara-negara demokrasi. Begitu juga dalam kerjasama pertahanan suatu negara. Suatu kerjasama pertahanan ataupun operasi militer bagi Filipina memerlukan persetujuan dari presiden dan juga militer, oleh karena itu meskipun Presiden telah menyetujui, keputusan masih menunggu pengesahan dari legislatif. Kemenko Polhukam Indonesia sendiri masih menunggu persetujuan dari pihak Legislatif Indonesia meskipun presiden Jokowi telah menyatakan persetujuannya. Wakil Ketua DPR Indonesia menyatakan bahwa pengiriman pasukan tentara keluar dari Indonesia harus mendapatkan perintah resmi dari pemerintah dengan persetujuan DPR.

Berdasarkan kendala kerjasama tersebut dapat dilihat bahwa kerjasama pertahanan antara kedua negara masih memiliki kekurangan dalam kerangka hukum dan organisasi. Tidak adanya bentuk kerangka kerjasama pertahanan yang komprehensif dalam pelibatan militer asing ataupun pengiriman pasukan antara negara-negara anggota ASEAN membuat

pengiriman pasukan Indonesia ataupun Malaysia ke Filipina membutuhkan proses yang masih tidak menentu padahal sudah ada ancaman nyata.

Suatu kerangka kerjasama militer antar negara pasti perlu memperhatikan prinsip-prinsip bersama yang dimiliki antara negara-negara yang terlibat berikut juga organisasi internasional yang menaunginya. Oleh karena itu kerangka kerjasama yang dibutuhkan Indonesia musti sejalan dengan prinsip politik luar negeri bebas aktif Indonesia, prinsip tidak beraliansi militer, dan juga prinsip non-intervensi berdasarkan piagam ASEAN.

Kajian ini penting dilakukan untuk memberikan analisis dan ulasan mengenai kerangka kemungkinan peningkatan kerjasama pertahanan yang efektif bagi Indonesia dan Filipina dalam rangka pengiriman angkatan bersenjata.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Kendala kerjasama pertahanan antara Indonesia dengan Filipina menimbulkan tantangan untuk mengkaji ulang kebijakan pertahanan antara masing-masing negara, berikut juga kerangka kerjasama regional. Dalam mengkaji kebijakan dalam kerjasama pertahanan internasional tentu perlu dikaji banyak faktor yang menjadi prinsip masing-masing negara berikut juga apa yang menjadi kepentingan nasional mereka, perspektif tentang keamanan, dan sebagainya, berikut juga jika harus mengkaji kebijakan pertahanan dalam level regional yang mencakup organisasi ASEAN. Berdasarkan permasalahan tersebut penelitian ini mengajukan pertanyaan penelitian yaitu:

- a. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kerjasama pertahanan antara Indonesia dengan Filipina dalam masalah keamanan di perbatasan?
- b. Bagaimana pemerintah Indonesia menghadapi kendala dalam kerjasama pertahanan antara Indonesia dengan Filipina dalam masalah keamanan di perbatasan?

### **1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan penelitian diatas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kerjasama pertahanan antara Indonesia dan Filipina dalam masalah keamanan di perbatasan kedua negara.
- b. Menganalisis upaya pemerintah Indonesia menghadapi kendala dalam kerjasama pertahanan antara Indonesia dengan Filipina dalam masalah keamanan di perbatasan kedua negara.

Signifikansi dalam penelitian ini adalah untuk memberikan analisis bagaimana langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menghadapi kendala kerjasama pertahanan yang ada antara Indonesia dan Filipina dalam penanggulangan dan pencegahan berbagai ancaman keamanan di perbatasan. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan rekomendasi bagi efektifitas dalam kerjasama pertahanan yang lebih baik dan komprehensif terutama terkait operasi militer bersama yang membutuhkan tindakan cepat tanggap.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi studi diplomasi pertahanan. Kajian dalam penelitian ini akan menelaah efektivitas diplomasi pertahanan terutama terkait masalah kerjasama pertahanan dalam pengiriman pasukan antar negara dalam tingkatan regional. Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dan menjadi referensi untuk melakukan penelitian lain yang berkaitan dengan kerjasama pertahanan.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi para perumus kebijakan di Kementerian Pertahanan dan Sekretariat ASEAN dalam masalah pertahanan.

### **1.5 Ruang Lingkup dan Gambaran Desain Penelitian**

Melalui penelitian ini akan diidentifikasi apa saja hal-hal yang diperlukan dalam suatu kerjasama pertahanan terutama dalam pelibatan pasukan asing ataupun pengiriman pasukan ke luar negeri. Setelah itu akan dikaji bagaimana tanggapan pemerintah Indonesia terkait bentuk kerjasama pertahanan regional yang ideal bagi kawasan, akan dijelaskan pula tanggapan pemerintah Indonesia akan adanya hambatan dalam kerjasama terkait belum adanya kerangka hukum dan kerangka kerjasama pertahanan. Selain perspektif Indonesia, dikaji pula perspektif ASEAN sebagai organisasi regional dalam menanggapi masalah kerjasama pertahanan dalam lingkup regional.

Kerjasama pertahanan yang efektif dapat bermanfaat untuk mendukung kepentingan nasional dalam bidang pertahanan dan keamanan. Secara luas kerjasama pertahanan dengan negara-negara di kawasan juga dapat mendukung adanya stabilitas keamanan di kawasan.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Berikut ini sistematika penulisan hasil penelitian yang direncanakan sesuai dengan pedoman penulisan karya akhir studi di Universitas Pertahanan:

**Bab 1 Pendahuluan**, dalam bab ini berisi tentang ancaman keamanan dari tindakan teror kelompok teroris IS di Marawi, kemudian dilanjutkan pada kendala dalam kerjasama pertahanan Indonesia. Terbagi dalam 6 sub-bab yakni latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

**Bab 2 Tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran**, bab ini berisi tentang kerangka teori dan konsep yang digunakan untuk menganalisis diplomasi pertahanan Indonesia terhadap Filipina terkait masalah keamanan kedua negara di perbatasan. Kerangka teori yang digunakan adalah tentang konstruktivisme terutama dalam pembentukan komunitas pertahanan, Sedangkan konsep yang digunakan yaitu konsep kerjasama pertahanan

internasional. Kemudian dibahas juga mengenai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini

**Bab 3 Metode penelitian**, berisi tentang metode yang digunakan dalam penelitian ini, dijelaskan mengenai desain penelitian, sumber data, subjek dan objek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, prosedur penelitian, dan rencana jadwal penelitian.

**Bab 4 Analisis data dan pembahasan**, dalam bab ini peneliti akan menjabarkan dan menjelaskan serta menganalisis data yang sudah didapat dilapangan menggunakan alat analisis yang sudah dijelaskan di bab sebelumnya. Akan dijabarka data dan fakta-fakta hasil penelitian mengenai kerjasama pertahanan internasional Indonesia terkait kasus marawi. Kemudian berdasarkan data dan fakta tersebut dianalisis dengan menggunakan landasan teori dan konsep yang telah dijabarkan pada bab dua.

**Bab 5 Simpulan dan saran**. Bab ini berisi simpulan dari keseluruhan proses penelitian yang sudah dilakukan. Kemudian dari kesmpulan itu diberikan saran bagi peneliti mendatang yang melakukan penelitian sejenis.