

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Undang-Undang (UU) RI No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (Hanneg) disusun dalam rangka mengejawantahkan amanat pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 yang berbunyi bahwa setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara; dan pasal 30 ayat (1) yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Upaya untuk ikut serta dalam pembelaan negara dan pertahanan itu kemudian dipertegas dalam pasal 1 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Kemudian pada ayat (2) mengatur tentang sistem pertahanan negara yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.

Pada pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa sistem pertahanan negara (Sishanneg) dalam menghadapi ancaman militer menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai Komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung; dan ayat (3) yang menyatakan bahwa sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman nonmiliter menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang

pertahanan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman

yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa. Untuk menghadapi ancaman militer, pasal 7 ayat (2) cukup mudah dipahami dan dilaksanakan karena aktornya sangat jelas dan hanya ada satu yaitu Tentara Nasional Indonesia (TNI). Di samping itu ancamannya pasti menggunakan kekuatan bersenjata. Hal ini sangat berbeda dengan ancaman nonmiliter yang menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama dalam menghadapinya di mana aktornya sangat banyak dan dimensi ancaman juga beraneka ragam. Sejak disahkannya UU No. 3 Tahun 2002 tersebut belum ada Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden yang mengatur tentang ancaman nonmiliter secara detail meskipun Kebijakan Umum Pertahanan Negara (Jakumhaneg) yang dibuat setiap lima tahun selalu memuat hal tersebut. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 8 Tahun 2021 tentang Jakumhaneg Tahun 2020-2024 juga diarahkan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan negara yang salah satunya adalah melalui peningkatan kemampuan pertahanan nirmiliter yang dilaksanakan oleh kementerian di luar bidang pertahanan, lembaga, dan pemerintah daerah (Pemda) dengan mengoptimalkan pendayagunaan sumber daya nasional (Sumdanas) untuk kepentingan pertahanan negara.

Kementerian Pertahanan (Kemhan) telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) No.19 Tahun 2016 tentang Pedoman Strategis Pertahanan Nirmiliter (Kemhan, 2016). Menurut peraturan tersebut, ancaman nonmiliter adalah “usaha atau kegiatan tanpa bersenjata yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan atau berimplikasi mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nonmiliter pada hakikatnya merupakan ancaman yang disebabkan oleh faktor nonmiliter yang dapat membahayakan atau berimplikasi mengancam pertahanan negara”. Dimensi ancaman nonmiliter meliputi ancaman ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi, keselamatan umum, dan legislasi yang dapat

berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri, serta dilakukan oleh aktor negara (*state actor*) maupun non-negara (*nonstate actor*). Ancaman nonmiliter juga dapat terjadi secara bersamaan dengan ancaman militer atau yang sering disebut sebagai ancaman hibrida, sehingga diperlukan kecermatan dalam mengidentifikasi serta penanganannya.

Wilayah perbatasan negara merupakan salah satu wilayah yang rawan terjadinya ancaman nonmiliter. Salah satu provinsi yang berada di wilayah perbatasan negara adalah Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar) yang merupakan wilayah perbatasan Indonesia dengan Malaysia yang juga memiliki kerawanan berupa ancaman nonmiliter seperti pelanggaran batas negara, penyelundupan narkoba, penyelundupan manusia, *illegal logging* dan lain-lain. Paath (2014) mengemukakan mengenai terjadinya gejolak di wilayah perbatasan tersebut dan menginformasikan adanya tuntutan masyarakat yang mendesak Pemerintah Pusat untuk lebih memberikan perhatian terhadap wilayah perbatasan RI-Malaysia terutama di Kecamatan Entikong, Kabupaten Sanggau, Kalbar. Warga setempat bahkan sampai mengancam akan beralih kewarganegaraan jika sejumlah permasalahan di wilayah tersebut tak kunjung dituntaskan. Pada tahun 2014, para tokoh masyarakat dari berbagai elemen di wilayah perbatasan Kabupaten Sanggau menuntut agar Pemerintah Pusat segera mengesahkan sebuah daerah otonom baru yaitu Kabupaten Sekayam Raya. Para tokoh tersebut juga menegaskan bahwa seandainya tuntutan tersebut tidak dipenuhi, mereka mengancam akan melakukan penutupan terhadap akses jalan serta memasang seribu bendera negara Malaysia dan Brunei dari wilayah Kembayan menuju Entikong.

Di awal tahun 2021 Wakil Kepala Menteri II Sarawak, Tan Sri Datuk Amar Dr. James Jemut menyampaikan suatu usulan untuk membangun tembok dan pagar pada lokasi-lokasi strategis di sepanjang perbatasan antara Sarawak dengan Kalimantan guna menghentikan imigran gelap dari Indonesia (Budiono, 2021). Tindakan pembangunan tembok

perbatasan telah dilakukan oleh Turki dengan membangun tembok yang menggabungkan lapisan fisik, teknologi, dan elektronik yang canggih di sepanjang perbatasan dengan Suriah sejak tahun 2015 dalam rangka meningkatkan keamanan perbatasan dan mencegah penyelundupan serta penyeberangan ilegal (Middle East Monitor, 2018).

Menurut Muradi (2015), terdapat setidaknya lima permasalahan dalam mengefektifkan pengamanan wilayah perbatasan yaitu: (1) Semangat otonomi daerah membuat perbedaan cara pandang antara pemerintah daerah dan pusat dalam hal kewenangan mengatasi masalah pengamanan perbatasan; (2) Strategi dan postur pertahanan Indonesia masih bersifat teritorial, sehingga belum terintegrasi dengan masalah non-teritorial karena minimnya Alutsista pendukung; (3) Minimnya infrastruktur seperti jalan dan pendukung lainnya di wilayah perbatasan yang mempersulit pelaksanaan pengamanan wilayah perbatasan; (4) Minimnya dukungan anggaran bagi pengamanan perbatasan mengakibatkan rendahnya kinerja dan profesionalitas petugas di lapangan; (5) Visi pengamanan semata-mata berorientasi pada pendekatan militer, sementara ancaman keamanan dan kedaulatan masa kini dominan bersifat non-tradisional.

Upaya pembangunan kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar/terdepan hingga saat ini sudah banyak dilakukan oleh pemerintah melalui Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dengan pengintegrasian peran dan fungsi Kementerian/Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam melaksanakan penataan serta pengelolaan wilayah perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar/terdepan. Disamping itu, pemerintah juga melakukan upaya diplomasi secara bilateral maupun multilateral dengan mengedepankan penyelesaian masalah perbatasan secara damai bersama negara-negara tetangga. Untuk itu diperlukan satu konsep pertahanan nirmiliter di daerah perbatasan dalam rangka menghadapi ancaman nonmiliter yang akhir-akhir ini semakin meningkat dan masif.

Pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh belahan dunia merupakan ancaman nonmiliter yang menjadi tugas dan tanggung jawab Kementerian Kesehatan (Kemenkes) sebagai unsur utama dalam penanganannya. Kenyataan di lapangan bahwa penanganan Covid-19 diserahkan kepada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dinyatakan bahwa bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Atas dasar ini maka pemerintah menetapkan BNPB sebagai unsur utama. Jika mengacu pada Pasal 7 ayat (3) UU No.3 Tahun 2002 di atas, maka seharusnya yang menjadi *leading sector* adalah Kemenkes karena pandemi Covid-19 merupakan isu kesehatan terkait virus. Pandemi juga memaksa negara-negara untuk melakukan *lockdown* termasuk di dalamnya menutup perbatasan. Tingginya jumlah pelintas batas negara di masa pandemi Covid-19 merupakan persoalan serius bagi negara-negara yang berbatasan karena memiliki potensi penyebaran virus yang sangat tinggi pula.

Beberapa peristiwa yang telah disebutkan di atas merupakan ancaman nonmiliter yang harus dihadapi dengan kemampuan dan kekuatan pertahanan nirmiliter. Hakikat pertahanan negara adalah segala upaya pertahanan yang bersifat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban seluruh warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri, untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.

Sesuai dengan Pasal 7 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Hanneg, maka seharusnya yang menjadi unsur utama dalam menghadapi ancaman nonmiliter adalah K/L di luar bidang pertahanan dengan

didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa. Namun pada kenyataannya kehadiran TNI di wilayah perbatasan darat Kalbar-Malaysia masih mendominasi tugas yang seharusnya dilakukan oleh K/L terkait. Pada pasal 6 UU tersebut disebutkan bahwa pertahanan negara yang terdiri dari pertahanan militer dan nirmiliter, diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan daya tangkal negara dan bangsa, serta menanggulangi setiap ancaman nonmiliter dengan upaya pertahanan nirmiliter. Artinya adalah bahwa negara harus membangun pertahanan nirmiliter untuk menghadapi ancaman nonmiliter, sebagaimana halnya juga pertahanan militer untuk menghadapi ancaman militer. Sungguhpun demikian, hingga saat ini belum ada gambaran konseptual penjabaran dari pasal 7 ayat (3) UU. No. 3 Tahun 2002 tersebut.

Pada satu sisi upaya untuk membangun pertahanan negara yang kuat untuk menghadapi ancaman militer telah diatur melalui berbagai peraturan. Namun pada sisi lain, pembangunan dan penggunaan kekuatan pertahanan negara dalam menghadapi ancaman nonmiliter belum jelas dan belum tersinergi dengan baik. Hal ini disebabkan setidaknya karena dua hal yaitu belum adanya pedoman pelaksanaan atau aturan teknis dan kurangnya pemahaman lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan tentang pertahanan nirmiliter itu sendiri. Permenhan Nomor 19 tahun 2016 tentang Pedoman Strategis Pertahanan Nirmiliter yang seharusnya menjadi acuan dasar bagi K/L dan Pemda dalam mengelola sistem penyelenggaraan pertahanan nirmiliter guna menghadapi ancaman nonmiliter nampaknya belum tersosialisasikan dengan baik.

Selain itu realitas menunjukkan bahwa pedoman teknis tentang pertahanan nirmiliter sebagai rujukan K/L dan Pemda juga belum ada hingga saat ini. Sungguhpun demikian, walaupun tidak menggunakan istilah pertahanan nirmiliter, semua K/L dan Pemda sebenarnya sudah

melaksanakan kebijakan pertahanan nirmiliter sesuai dengan tugas dan fungsi mereka masing-masing. Melihat kondisi di atas, peneliti merasa bahwa persoalan pertahanan nirmiliter sangat menarik untuk diteliti karena menyangkut kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa Indonesia. Tema penelitian juga mengandung suatu kebaruan (*novelty*), karena hingga saat ini belum pernah ada penelitian yang dilakukan secara ilmiah mengenai pertahanan nirmiliter di wilayah perbatasan Indonesia.

Mengingat sangat luasnya konsep pertahanan nirmiliter yang tersebar di seluruh sektor K/L dan Pemda, maka penelitian ini akan fokus mengenai pertahanan nirmiliter di wilayah perbatasan darat, karena dinilai paling rawan terhadap ancaman non militer. Dari beberapa wilayah perbatasan yang terdapat di Indonesia, penelitian ini memilih wilayah perbatasan darat antara Indonesia dengan Malaysia di Provinsi Kalbar, karena merupakan wilayah perbatasan darat yang sangat rawan terhadap ancaman nonmiliter seperti pelanggaran batas negara, penyelundupan narkoba, penyelundupan manusia dan lain-lain. Namun demikian, penelitian juga dilakukan untuk mengumpulkan data secara komprehensif dari wilayah perbatasan lainnya, seperti perbatasan dengan negara Papua Nugini di Papua serta perbatasan dengan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur (NTT).

Mengacu pada pokok-pokok pikiran tersebut di atas maka disertasi ini meneliti tentang perlunya pembangunan sistem pertahanan nirmiliter Indonesia dihadapkan dengan perkembangan teknologi dan perubahan situasi global yang sangat pesat dengan judul: "***Kebijakan Pertahanan Nirmiliter dalam Menghadapi Ancaman Nonmiliter di Wilayah Perbatasan Darat Kalimantan Barat-Malaysia***".

## **1.2 Fokus dan Subfokus**

Fokus dari penelitian ini adalah ancaman nonmiliter yang terjadi di wilayah perbatasan darat Kalbar-Malaysia. Subfokus penelitian terdiri dari kebijakan Kemhan untuk mendukung K/L dalam menghadapi ancaman nonmiliter tersebut dan pembangunan pertahanan nirmiliter di wilayah perbatasan. Fokus penelitian ini dilandasi oleh beberapa fenomena yang terjadi di wilayah perbatasan darat Kalbar-Malaysia terkait ancaman bersifat nonmiliter dalam berbagai dimensi.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Secara umum masalah pokok penelitian ini lahir dari suatu kenyataan bahwa ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalbar-Malaysia dari berbagai dimensi sudah semakin mengkhawatirkan dan jumlahnya cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pelanggaran dalam berbagai bentuk seperti pelanggaran lintas batas, penyelundupan barang, penyelundupan manusia dan kegiatan ilegal lainnya yang dilakukan tidak hanya oleh Warga Negara Asing (WNA), melainkan juga oleh Warga Negara Indonesia (WNI). Ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan juga semakin kompleks dan tanpa batas, sehingga diperlukan pembangunan kekuatan pertahanan semesta yang bersifat nirmiliter untuk menangkal ancaman tersebut. Hal ini belum sesuai dengan amanat pasal 6 UU No. 3 Tahun 2002 tentang Hanneg, di mana sistem pertahanan nirmiliter diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan daya tangkal negara dan bangsa serta menanggulangi setiap ancaman nonmiliter dengan upaya pertahanan nirmiliter.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah atau pertanyaan penelitian pada disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia?

2. Bagaimana kesiapan pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia?
3. Bagaimana kebijakan Kemhan untuk mendorong terwujudnya pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis terjadinya ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia.
2. Menganalisis kesiapan pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia.
3. Menganalisis kebijakan Kemhan untuk mendorong terwujudnya pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman nonmiliter di wilayah perbatasan darat Kalimantan Barat-Malaysia.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Terdapat dua manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu manfaat teoritis dan praktis.

##### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Berdasarkan tujuan tersebut di atas, maka penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya kajian mengenai pertahanan nirmiliter secara umum dan pertahanan nirmiliter di wilayah perbatasan secara khusus. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti berikutnya yang ingin memperdalam tentang pertahanan nirmiliter.

##### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah khususnya Kemhan, K/L dan Pemda maupun bagi praktisi-

praktisi bidang pertahanan, dan seluruh stakeholder serta masyarakat luas terkait perlunya memahami pertahanan nirmiliter dengan mempertimbangkan semakin bervariasinya ancaman yang bersifat nonmiliter. Harapan yang paling besar adalah bahwa penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dalam pembuatan kebijakan pertahanan nirmiliter bagi K/L dan Pemda sehingga dapat dipahami oleh masyarakat secara luas dan mudah diimplementasikan di lapangan. Hasil penelitian juga diharapkan dapat digunakan sebagai referensi untuk bahan ajar di Badiklat, Pusdik atau Pusat Pelatihan lainnya terkait pertahanan nirmiliter.