

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Grand theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Ilmu Pertahanan. Untuk *middle range theory* menggunakan teori kebijakan publik. Untuk *applied theory* menggunakan teori ancaman, teori hubungan sipil-militer, teori kesiapan, dan teori perbatasan.

2.1.1 Ancaman

Berdasarkan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Hanneq pada bagian penjelasan Pasal 4 dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI Pasal 1 Ayat (22) dijelaskan bahwa ancaman adalah setiap upaya dan kegiatan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai mengancam atau membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Realitas yang dihadapi pada era globalisasi saat ini adalah bahwa ancaman sudah berkembang dengan sangat kompleks, multidimensi dan mengandung ketidakpastian yang tinggi (Yusgiantoro, 2014). Akhir-akhir ini hampir semua negara mengalami ancaman, yang didominasi oleh ancaman nonmiliter (non tradisional), dibandingkan dengan ancaman militer atau tradisional. Perkembangan lingkungan strategis global, regional dan nasional sangat mempengaruhi suatu negara dalam menentukan sistem pertahanannya. Ancaman nonmiliter dapat berasal dari luar maupun dari dalam negeri atau gabungan dari keduanya dan dapat dilakukan oleh aktor negara (*state actor*) maupun non negara (*non state actor*).

Bentuk ancaman nonmiliter sangat bervariasi dan kompleks, baik yang berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi, keselamatan umum dan legislasi (Kemhan, 2016). Oleh karena itu, pemberdayaan pertahanan nirmiliter harus mem-

pertimbangkan karakteristik ancaman nonmiliter dan kompetensi fungsional lembaga yang menanganinya.

K/L yang terkait agar segera mengambil langkah-langkah strategis guna mengantisipasi ancaman nonmiliter, termasuk menyiapkan kemampuan yang diperlukan untuk mengatasinya. Hingga saat ini belum ada konsep yang jelas tentang implementasi pasal 7 UU No. 3 Tahun 2002 yang melibatkan K/L diluar Kemhan sebagai unsur utama dalam menghadapi ancaman non militer. Pedoman Strategis Pertahanan Militer yang dituangkan dalam bentuk Permenhan No. 19 Tahun 2016 belum cukup memberikan gambaran dan arahan yang jelas bagi K/L dalam membentuk pertahanan nirmiliter sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002. Hal ini dapat menyebabkan pertahanan nirmiliter menjadi lemah dan tidak akan mampu mengatasi ancaman nonmiliter baik dari dalam maupun dari luar negeri.

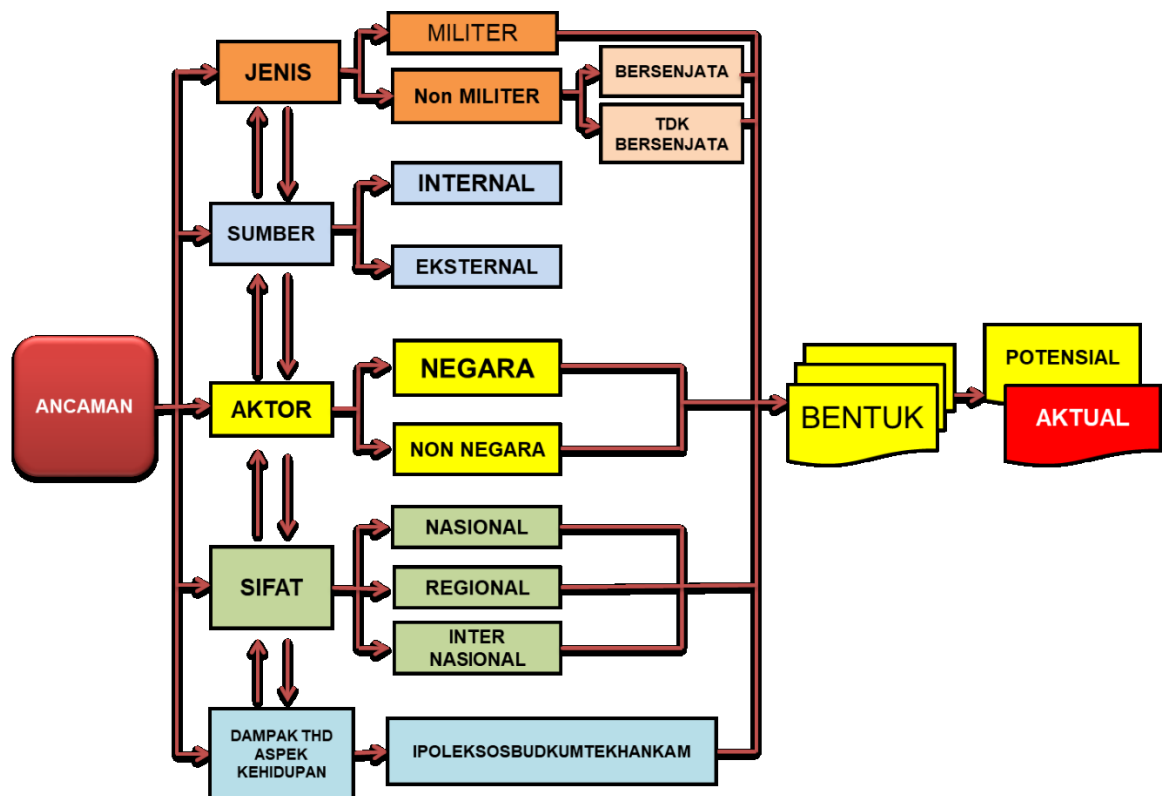
Berdasarkan buku Doktrin Pertahanan Negara 2015 yang dikeluarkan oleh Kemhan (2015), ancaman diuraikan sebagai berikut:

Ancaman pada hakikatnya adalah setiap usaha dan kegiatan baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Berdasarkan identifikasi terhadap hakikat ancaman yang sangat dinamis, sehingga memungkinkan terjadinya penggabungan berbagai ancaman yang dinamakan hibrida. Karenanya bentuk ancaman saat ini dan ke depan dapat digolongkan menjadi tiga jenis yaitu ancaman militer baik bersenjata dan tidak bersenjata, ancaman nonmiliter dan ancaman hibrida. Sumber ancaman dapat berasal dari dalam maupun luar negeri, serta dilakukan oleh aktor negara maupun nonnegara, bersifat nasional, regional, dan global. Adapun dampak yang ditimbulkan meliputi segala aspek kondisi sosial terdiri dari ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan.

2.1.1.1 Kompleksitas Ancaman

Ryacudu dalam Kemhan (2015) menyatakan bahwa “Kompleksitas ancaman digolongkan kedalam pola dan jenis ancaman yang multidimensional berupa ancaman militer, ancaman nonmiliter dan ancaman hibrida yang dapat dikategorikan dalam bentuk ancaman nyata dan belum nyata”. Ancaman potensial merupakan ancaman yang belum terjadi namun sewaktu-waktu dapat terjadi dalam situasi tertentu menjadi ancaman aktual. Ancaman tersebut berupa perang konvensional atau konflik terbuka (invasi asing), ancaman senjata nuklir, krisis ekonomi, ancaman pandemi, *Chemical, Biology, Radiation, Nuclear, and Explosive* (CBRN-E), pemanasan global, dan imigran asing. Pandemi *Corona Virus Disease-2019* (Covid-19) yang hingga kini masih melanda dunia sudah menjadi ancaman aktual dan belum ada satu negarapun yang sudah berhasil menemukan vaksin anti Covid-19. Ini berarti bahwa dalam waktu yang lama, dunia akan masih berjuang melawan virus yang sangat berbahaya tersebut.

Ancaman dapat digolongkan menjadi beberapa kategori dengan karakteristik yang spesifik. Yusgiantoro (2014) menggambarkan ancaman berdasarkan jenis, sumber, aktor, sifat, dampak dan bentuk. Era globalisasi saat ini ditandai dengan dominannya ancaman nonmiliter, sehingga perlu diwaspadai dampak yang dirasakan yang tidak hanya berupa yang kasat mata (*tangible*) akan tetapi justru yang tidak kasat mata (*intangible*) terhadap tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Contoh dampak ancaman yang tidak kasat mata antara lain adalah degradasi moral generasi muda, demokrasi yang kebablasan, dan tererosinya budaya bangsa.



Bagan 2.1 Berbagai Bentuk Ancaman terhadap Ketahanan Nasional

Sumber: Yusgiantoro (2014)

Ancaman aktual dapat berupa ancaman militer, ancaman nonmiliter dan ancaman hibrida sebagaimana yang berkembang saat ini, dan kelihatannya akan cenderung terus berlanjut dalam beberapa tahun ke depan, baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Ancaman tersebut antara lain dapat berupa pelanggaran wilayah perbatasan/intervensi asing, separatisme dan pemberontakan, perompakan, pembajakan dan penyanderaan WNI, bersenjata, terorisme dan radikalisme, ancaman siber, ancaman intelijen atau spionase, ancaman perang psikologikal, serangan senjata biologis, bencana alam dan lingkungan dan pencurian kekayaan alam, wabah penyakit, peredaran dan penyalahgunaan narkoba, serta dampak lahirnya Industri 4.0. Dilihat dari kecenderungan ancaman aktual saat ini, ancaman nonmiliter

berkembang lebih dominan dibanding ancaman militer sehingga perlu kewaspadaan nasional tinggi dari seluruh komponen bangsa.

2.1.1.2 Dimensi Ancaman Nonmiliter

Kemhan (2016) menyatakan bahwa, 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 yang pada hakikatnya merupakan ancaman yang disebabkan oleh faktor nonmiliter yang dapat membahayakan atau berimplikasi mengancam pertahanan negara dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi, keselamatan umum dan legislasi.

Ancaman berdimensi ideologi adalah ancaman yang ditimbulkan akibat berkembangnya ideologi yang bertentangan dengan Pancasila atau hendak mengganti Pancasila dengan ideologi lain. Pada masa lalu, Indonesia menjadi salah satu basis perjuangan kekuatan komunis dan beberapa kali melakukan kudeta untuk menumbangkan pemerintahan dan berupaya keras mengganti Pancasila dengan ideologi komunis. Ancaman ideologi komunis masih tetap menjadi bahaya laten yang senantiasa harus tetap diwaspadai walaupun secara global sudah tidak populer lagi. Bentuk-bentuk baru ancaman ideologi dapat bersumber dari dalam maupun dari luar negeri yang sudah melakukan metamorfosis dan melebur ke dalam elemen-elemen masyarakat yang sewaktu-waktu dapat mengancam Indonesia. Ancaman dari dalam negeri bisa menggunakan dalih agama, etnik atau primordialisme, dan kepentingan rakyat namun tujuan akhirnya adalah untuk mengganti Pancasila sebagai dasar negara. Namun ancaman ideologi dari luar negeri tidak kalah penting untuk diwaspadai yaitu adanya penetrasi liberalisme dan kapitalisme. Liberalisme yang dilandasi oleh paham individualisme telah melahirkan

kapitalisme atau penguasaan modal yang menyebabkan timbulnya ketimpangan sosial dan ekonomi masyarakat.

Ancaman berdimensi politik dapat bersumber dari dalam maupun luar negeri. Dari dalam negeri dapat berupa disintegrasi bangsa, bias dan euforia demokrasi yang anarkis, mobilisasi massa/penggalangan kekuatan politik untuk melemahkan atau menumbangkan pemerintah, konflik vertikal dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Ancaman separatisme merupakan bentuk ancaman politik yang timbul di dalam negeri. Separatisme biasanya menempuh pola perjuangan politik tanpa senjata dan perjuangan bersenjata. Perjuangan tanpa senjata sering ditempuh untuk menarik simpati masyarakat internasional sehingga sulit dihadapi dengan menggunakan instrumen militer. Sejarah Indonesia membuktikan bahwa penumpasan separatisme bersenjata jauh lebih mudah dihadapi dengan kekuatan operasi militer ketimbang separatisme tanpa senjata.

Dinamika perpolitikan dalam negeri sering diwarnai oleh kerusuhan bahkan sampai mengakibatkan perpecahan sesama anak bangsa. Pemahaman demokrasi yang masih kurang di kalangan masyarakat luas menjadi faktor utama terjadinya konflik yang memakan korban jiwa maupun harta benda sebagaimana terjadi pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Pemilihan Presiden (Pilpres). Dari luar negeri, ancaman berdimensi politik juga dapat dilakukan oleh suatu negara berupa tekanan politik terhadap Indonesia dan kepentingannya. Intimidasi dan provokasi politik merupakan bentuk-bentuk ancaman nonmiliter berdimensi politik yang sering dilakukan suatu negara untuk menekan atau bahkan menggagalkan suatu rencana milik negara lain. Ancaman berdimensi politik dapat dilakukan oleh aktor yang bukan negara dengan menggunakan isu-isu global seperti HAM, demokratisasi, kelestarian lingkungan hidup dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan akuntabel sebagai kendaraan untuk menyerang Indonesia.

Pengungsi luar negeri/imigran gelap dan spionase asing juga termasuk ancaman berdimensi politik.

Ancaman berdimensi ekonomi dapat dilihat dari semakin melambatnya laju pertumbuhan ekonomi dan diperparah lagi dengan merebaknya pandemi Covid-19 di seluruh dunia. Salah satu indikatornya adalah penurunan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Konstelasi ekonomi global yang masih penuh dengan ketidakpastian diperkirakan akan mempengaruhi laju pertumbuhan ekonomi di seluruh dunia termasuk Indonesia. Di era pasar bebas sekarang ini, dimensi ekonomi menjadi ancaman diantaranya melalui inflasi yang tinggi dan rendahnya nilai tukar mata uang sehingga mengakibatkan rendahnya daya saing ekonomi nasional. Globalisasi yang membuka kebebasan investasi telah mengakibatkan keleluasaan masuknya modal asing untuk menguasai sumber-sumber kekayaan alam dan sektor-sektor strategis lainnya serta membanjirnya produk-produk luar negeri yang dapat mengikis kedaulatan negara di bidang ekonomi. Menurut Suryokusumo *et al.* (2016), tingkat ketergantungan Indonesia kepada luar negeri yang cukup tinggi juga merupakan ancaman berdimensi ekonomi yang tidak boleh dianggap enteng. Hutang luar negeri yang semakin meningkat, suatu saat dapat menjadi ancaman nyata bagi kedaulatan bangsa dan Negara.

Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) dan kedaulatan rakyat telah mengalami dinamika dan pergeseran, terutama pada akhir abad ke-20 yang ditandai dengan berkembangnya konsep privatisasi dan swastanisasi perusahaan negara yang menjurus kepada penguatan individualisme dan liberalisme (Arifin, 2020). Ketika tesis sosialisme dan komunisme telah kehilangan popularitasnya, saat itulah terjadi kecenderungan ke arah privatisasi di Indonesia pada masa krisis moneter yang disusul krisis multi-dimensi tahun 1998. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan dari paradigma kolektivisme ke arah kapitalisme, individualisme, dan liberalisme baru. Konsepsi kesejahteraan dan negara

kesejahteraan yang digagas oleh Hatta seperti dikutip oleh Yamin dalam Arifin (2011) berubah ke arah *workfare* di mana tanggung jawab negara dalam bidang sosial dikurangi, dan tanggung jawab itu lebih besar diberikan kepada rakyat sendiri, sehingga sangat mungkin fungsi negara pada suatu saat akan berubah menjadi semacam *private state*. Kebijakan ekonomi yang berpihak kepada pemilik modal dan tidak menjalankan ekonomi kerakyatan akan menjadi potensi timbulnya isu eksploitasi tenaga kerja, kemiskinan, pengangguran, kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin serta dapat menjadi potensi konflik.

Sejalan dengan Suryokusumo *et al* (2016) terkait ancaman berdimensi ekonomi, Hadi *et al.* (2012) menyatakan bahwa sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1997-1998, *International Monetary Fund* (IMF) menuntut pemerintah Indonesia untuk menjalankan program-program pengetatan anggaran, privatisasi sejumlah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan liberalisasi di hampir seluruh sektor ekonomi. Program-program tersebut pada akhirnya “membonsai” perekonomian Indonesia sehingga terkesan hidup dalam bayangan kepentingan asing. Hal memprihatinkan ini disebabkan karena memudarnya rasa percaya diri elite bangsa, komitmen yang rendah pada amanat konstitusi, dan pola hubungan yang diwarnai ketergantungan yang sangat besar dan mendesak terhadap pendanaan dari negara-negara maju serta lembaga-lembaga finansial internasional. Ketergantungan tersebut bila ditelusuri sebenarnya sudah terjadi sejak era Orde Baru. Terlibatnya aktor-aktor internasional ini bukan merupakan suatu fenomena baru dalam peta ekonomi politik Indonesia. Terdapat juga lembaga-lembaga finansial internasional selain IMF seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, bahkan lembaga milik pemerintah asing seperti *United States Agency for International Development* (USAID) yang terlibat aktif dalam membentuk atau mengarahkan kebijakan ekonomi dan reformasi struktural di

Indonesia melalui berbagai rekomendasi kebijakan, pengawasan, dan *drafting* aturan perundangan dari berbagai sektor dan lembaga negara.

Ancaman berdimensi ekonomi juga dapat diakibatkan oleh maraknya kegiatan ilegal terkait eksploitasi sumber daya alam (SDA) sebagai akibat keterbatasan sarana dan longgarnya pengawasan dan pengamanan serta lemahnya penegakan hukum di wilayah perbatasan darat dan laut serta daerah perlintasan. Hal ini memberikan peluang terhadap terjadinya berbagai kegiatan ilegal seperti penyelundupan dan peredaran narkoba, pencurian ikan, perdagangan manusia, penambangan ilegal, dan penebangan kayu secara ilegal yang menjadi ancaman nyata di bidang ekonomi. Pencucian uang, korupsi, kolusi dan nepotisme termasuk dalam kategori ancaman nonmiliter berdimensi ekonomi.

Ancaman berikutnya adalah ancaman berdimensi sosial budaya yang dibedakan atas ancaman dari dalam dan ancaman dari luar. Ancaman dari dalam dapat berupa konflik horizontal seperti pertikaian suku, agama, ras, dan antargolongan yang didorong oleh isu-isu kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan dan ketidakadilan. Jika dibiarkan maka isu ini akan berkembang menjadi titik pangkal terjadinya separatisme, terorisme, kekerasan dan bencana akibat perbuatan manusia. Hal-hal tersebut lama kelamaan dapat menjadi ancaman bagi persatuan dan kesatuan bangsa, nasionalisme dan patriotisme. Ancaman yang bersumber dari luar pada umumnya timbul bersamaan dengan perubahan globalisasi melalui penetrasi nilai-nilai budaya yang sangat sulit dibendung sehingga mempengaruhi nilai-nilai budaya Indonesia. Salah satu faktor yang sangat mempengaruhinya adalah kemajuan teknologi informasi yang mengakibatkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*), ruang dan waktu tidak lagi menjadi kendala antara satu budaya di satu benua dengan budaya lain di benua lain dalam melakukan interaksi. Hal inilah yang mengakibatkan terjadinya benturan peradaban

yang lambat laun akan mengikis nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa menjadi nilai-nilai individualisme.

Ancaman berdimensi teknologi merupakan ancaman yang dilakukan dengan memanfaatkan teknologi tertentu untuk menyerang satu negara yang dilakukan oleh aktor negara (*state actor*) maupun non negara (*non state actor*) untuk kepentingan pelakunya. Ancaman jenis ini sangat berbahaya karena kerusakan yang diakibatkannya dapat berakibat langsung terhadap dimensi yang lain seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan secara bersamaan dapat menjadi ancaman militer karena mampu menyerang dan merusak pertahanan militer serta obyek vital lainnya. Ancaman di bidang teknologi dapat digolongkan sebagai kejahatan di ranah siber. Kejahatan yang dilakukan dapat berupa serangan siber terhadap infrastruktur siber yang mengakibatkan hilangnya data, rusaknya data, maupun mengacaukan data serta dapat menghentikan sistem informasi sasaran. Demikian juga halnya dengan kejahatan perbankan yang dilakukan dengan memanfaatkan kerentanan sistem transaksi keuangan. Serangan tersebut tidak hanya dapat merugikan nasabah tapi juga negara jika yang diserang adalah bank sentral yang dalam hal ini adalah Bank Indonesia (BI).

Kejahatan teknologi juga dapat berupa propaganda, penyebaran informasi yang menyesatkan yang membentuk opini yang diharapkan penyerangnya sehingga dapat berakibat merusak moral suatu bangsa yang pada akhirnya akan mengancam kedaulatan negara. Ketergantungan Indonesia terhadap teknologi negara maju juga merupakan ancaman yang tidak kalah seriusnya dibanding dengan ancaman bidang lain. Hingga kini Indonesia masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap alat utama sistem persenjataan (Alutsista) luar negeri karena kemampuan yang masih minim di bidang teknologi tersebut. Industri pertahanan di Indonesia belum memiliki kemampuan untuk menghasilkan Alutsista sendiri. Untuk itu diperlukan

peningkatan kemampuan sumber daya manusia (SDM) teknologi yang dapat mengawaki industri dalam negeri.

Dalam rangka menghadapi ancaman nonmiliter berupa serangan siber, Kementerian Pertahanan telah mengeluarkan Permenhan Nomor 82 tahun 2014 tentang Pedoman Pertahanan Siber. Pedoman ini mengacu kepada UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Secara konseptual kekuatannya diserahkan kepada Kementerian/Lembaga Pemerintah di luar bidang pertahanan, yaitu Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) sebagai unsur utama dan Kemhan sebagai salah satu unsur pendukung bersama kekuatan bangsa lainnya. Pedoman ini dibuat mengingat luasnya bidang pertahanan siber itu sendiri sehingga perlu dibangun *sense of defense* dalam bidang keamanan siber di sektor Pertahanan.

Terdapat juga ancaman terhadap keselamatan umum yang dapat berdampak terhadap masyarakat secara luas seperti misalnya bencana alam, wabah penyakit menular, atau pencemaran lingkungan. Ancaman dengan tipe ini dapat menimbulkan korban dalam jumlah banyak pada kurun waktu yang sangat cepat.

Ancaman juga dapat menyasar bidang legislasi yang berdampak dalam pengambilan keputusan pada penetapan atau penolakan terhadap suatu peraturan maupun perundangan. Hal ini dapat mengakibatkan suatu dampak yang luas kepada masyarakat. Suatu produk legislasi yang tidak memiliki keberpihakan kepada rakyat dapat menimbulkan korban dari berbagai kalangan dalam masyarakat. Ancaman tersebut tidak menutup kemungkinan melibatkan intervensi asing atau bahkan ego-ego sektoral yang merugikan kepentingan nasional.

2.1.2 Pertahanan

Bowyer (2007) mendefinisikan pertahanan sebagai: (1) suatu aksi untuk menolak serangan; dan dengan pendekatan berbeda dapat

bermakna sebagai (2) suatu kekuatan dalam bentuk militer. Sejarah menunjukkan bahwa militer memiliki tanggung jawab terhadap pertahanan negara terutama dalam menghadapi ancaman berupa serangan dari negara lain atau aktor lainnya. Vegetius dalam Vegetius & Reeve Reeve (2004) mencetuskan sebuah ungkapan "*si vis pacem parabellum*" atau dapat diartikan "mereka yang menginginkan perdamaian harus mempersiapkan diri untuk menghadapi perang". Konsep pertahanan di semua negara bertujuan sama yaitu melindungi negara dan warga negara dari serangan yang berasal dari luar negeri. Untuk itulah maka pembangunan pertahanan merupakan kunci utama dalam pembangunan nasional suatu negara.

Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara seperti tercantum pada Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2002. Pertahanan negara yang diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa, serta menanggulangi setiap ancaman, diselenggarakan oleh pemerintah dan dipersiapkan secara dini dengan sistem pertahanan negara. Prihatono dalam Supriyatno (2014) mengemukakan bahwa, pertahanan merupakan salah satu dimensi dari keamanan nasional dengan mengacu pada perspektif domain yang cakupannya terdiri dari pertahanan eksternal, keamanan internal, ketertiban publik, dan manajemen bencana. Sementara dari sudut pandang obyek, keamanan nasional merupakan suatu keadaan yang meliputi keselamatan negara, keselamatan publik, serta keselamatan individu.

Pada pasal 6 UU Nomor 3 Tahun 2002 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. Sedangkan pada pasal 7 ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 2002 dinyatakan bahwa dalam menghadapi ancaman nonmiliter lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan ditempatkan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa. 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 yang sudah berusia 18 tahun tersebut.

Pengelolaan sistem pertahanan negara diorientasikan pada keterpaduan antara pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter sebagai wujud kesemestaan dalam sistem pertahanan negara dengan berpedoman pada tujuan dan sasaran strategis serta kebijakan pertahanan negara. Pembangunan kekuatan pertahanan negara dimaksudkan untuk menghadapi segala bentuk ancaman baik militer maupun nonmiliter, yang berasal dari luar maupun dari dalam negeri. Namun pada kenyataannya, hanya Kemhan yang sudah menjabarkannya dalam bentuk kebijakan pertahanan negara (Jakhaneg) dan dibuat setiap tahun berupa Keputusan Menteri Pertahanan (Kepmenhan). Sedangkan K/L lain tampaknya belum sepenuhnya siap untuk melaksanakan kebijakan pertahanan nirmiliter.

Pembangunan wilayah perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar/terdepan yang merupakan halaman depan NKRI, diarahkan pada usaha pengembangan kawasan perbatasan negara dengan pendekatan pada aspek pertahanan dan keamanan negara, aspek kesejahteraan, dan aspek lingkungan hidup (Kementerian Pertahanan, 2015). Berdasarkan Pasal 6 dan pasal 8 UU Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara,

kawasan perbatasan yang berada di bagian wilayah negara Indonesia berbatasan dengan sepuluh negara, yaitu Malaysia, Singapura, Filipina, Thailand, India, Vietnam, Palau, Timor Leste, Papua Nugini dan Australia.

2.1.2.1 Ilmu Pertahanan

Pertahanan saat ini juga menjadi suatu disiplin ilmu. Menurut Tipe (2016) ilmu pertahanan dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) Secara ontologis obyek dari ilmu pertahanan merupakan perilaku negara terkait upaya menjaga keberlangsungan keberadaannya; (2) Secara epistemologi ilmu pertahanan diperoleh melalui suatu proses penelitian ilmiah dengan menggunakan berbagai metode baik secara kuantitatif, kualitatif, maupun gabungan keduanya; (3) Secara aksiologi ilmu pertahanan menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan negara. Dengan demikian ilmu pertahanan merupakan ilmu yang bersifat multidisiplin, interdisiplin, dan transdisiplin yang berkaitan dengan berbagai bidang ilmu lainnya.

Tabel 2.1 Ciri Ilmu dan Ilmu Pertahanan

No.	Ciri Ilmu	Ilmu Pertahanan
1.	Sebagai suatu pengetahuan	Berkaitan dengan perang, militer, pertahanan militer, dan pertahanan nirmiliter.
2.	Berupa suatu fakta-fakta	Berdasarkan penelitian baik dengan sifat sosial atau sains.
3.	Bersifat umum / universal	Keberadaannya terdapat pada setiap masyarakat ilmiah di semua negara.
4.	Bersifat menyeluruh	Memiliki kodifikasi yang menyeluruh.
5.	Bersifat sistematis	Memiliki susunan pemikiran yang sistematis.
6.	Memiliki metode	Metode secara kuantitatif, kualitatif, dan <i>mixed-methods</i> .
7.	Menghasilkan dalil-dalil	Memiliki dalil-dalil seperti dalil perang, militer, pertahanan militer, dan pertahanan nirmiliter.
8.	Menjelaskan fenomena	Menjelaskan fenomena perang, militer, pertahanan militer, dan pertahnaan nirmiliter.
9.	Memiliki teori	Memiliki teori perang. Militer, pertahanan militer, dan pertahanan nirmiliter.
10.	Bersifat kritis	Dikaji untuk tujuan mengembangkan praktik perang, militer, pertahanan militer, dan pertahanan nirmiliter.
11.	Berkaitan dengan praktik	Dipraktikkan untuk kebutuhan perang, militer,

No.	Ciri Ilmu	Ilmu Pertahanan
		pertahanan militer, dan pertahanan nirmiliter.
12.	Bersifat objektif	Pengembangannya didasarkan kepada fakta-fakta objektif untuk membangun kodifikasi ilmiah yang bebas bias.

Sumber: Tippe (2016).

Dalam rangka menghadapi ancaman nonmiliter berupa serangan siber, Kementerian Pertahanan telah mengeluarkan Permenhan Nomor 82 tahun 2014 tentang Pedoman Pertahanan Siber. Pedoman ini mengacu kepada UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Secara konseptual kekuatannya diserahkan kepada Kementerian/Lembaga Pemerintah di luar bidang pertahanan, yaitu Kemkominfo sebagai unsur utama dan Kementerian Pertahanan sebagai salah satu unsur pendukung bersama kekuatan bangsa lainnya. Pedoman ini dibuat mengingat luasnya bidang pertahanan siber itu sendiri sehingga perlu dibangun *sense of defense* dalam bidang keamanan siber di sektor Pertahanan.

2.1.2.2 Sistem Pertahanan Rakyat Semesta

Sistem pertahanan negara sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2002 adalah sistem pertahanan 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.

Peranan sistem pertahanan nirmiliter dalam sistem pertahanan rakyat semesta (Sishanrata) adalah sebagai komplemen (bukan suplemen), yang artinya bahwa sistem pertahanan nirmiliter dengan sistem pertahanan militer merupakan komponen-komponen Sishanrata yang saling tergantung dan saling terkait serta saling melengkapi dan menyempurnakan satu sama lain. Dengan demikian maka pembangunan

kekuatan pertahanan militer dan nirmiliter juga harus dilakukan oleh pemerintah secara bersamaan atau paralel.

2.1.2.3 Sistem Pertahanan Nirmiliter

Istilah pertahanan nirmiliter sering juga disebut dengan istilah pertahanan nonmiliter (*non-military defense*). Menurut Suryokusumo (2016) yang dimaksud dengan pertahanan nirmiliter yang juga disebut sebagai pertahanan nonmiliter (*non-military defense*) adalah pertahanan yang dilakukan oleh orang sipil (bukan personil militer), dengan menggunakan cara berjuang sipil (bukan cara militer atau paramiliter) untuk menghadapi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG) nonmiliter. Dengan demikian maka penyelenggaraan pertahanan nonmiliter dipercayakan kepada masyarakat sipil Indonesia, yang memiliki tradisi dan semangat perjuangan bangsa Indonesia dalam menegakkan, membela, dan mempertahankan cita-cita kemerdekaan. Hal ini berbeda dengan pendapat Huntington (1993) di mana pandangannya mengenai non-tradisional dan non-militer lebih mendekati Operasi Militer Selain Perang (OMSP) Angkatan Bersenjata dapat dan harus, jika diperlukan boleh digunakan untuk berbagai keperluan sipil, diantaranya berupa kegiatan yang terkait pembaruan sosial dan ekonomi dalam negeri, bantuan kemanusiaan dan penanganan bencana baik di dalam maupun di luar negeri, serta berpartisipasi dalam operasi pemeliharaan perdamaian. Sementara militer seharusnya hanya diberikan misi militer yang berupa operasi militer perang (OMP) yang melibatkan kemungkinan pertempuran ketika mereka memajukan kepentingan keamanan nasional dan diarahkan untuk melawan musuh asing.

Kekuatan pertahanan nirmiliter bertumpu pada kekuatan rakyat semesta nonmiliter. Suryokusumo *et al.* (2016) menyatakan bahwa dalam sistem pertahanan nirmiliter terdapat enam sumber kekuatan nonmiliter yang menjadi obyek pemberdayaan, yaitu sumber daya manusia, sumber kewenangan (otoritas), pengetahuan dan keterampilan, asset tidak kasat

mata (*intangible*), sumber daya materiil, dan kemampuan penegakan hukum yang secara akumulatif melalui sistem perencanaan dan sistem penggunaan akan memberikan kapasitas kekuatan untuk melakukan penangkalan dan pertahanan menghadapi ancaman nonmiliter.

Pembangunan kekuatan pertahanan didasarkan pada prediksi ancaman sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis yang terjadi, baik ancaman nyata (aktual) maupun potensial. Berdasarkan ancaman yang dihadapi, maka sistem pertahanan negara dibagi menjadi dua yaitu pertahanan militer dan dan pertahanan nirmiliter. Pertahanan militer ditujukan untuk menghadapi ancaman militer dengan menempatkan TNI sebagai Komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung. Pertahanan nirmiliter ditujukan untuk menghadapi ancaman nonmiliter dengan 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. Hal ini sesuai pernyataan Ryacudu dalam Kemhan (2015) yaitu “pertahanan negara kedepan memerlukan keterpaduan pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan negara yang kuat dan disegani serta memiliki daya tangkal tinggi”.

2.1.3 Keamanan Nasional

Pertahanan juga merupakan bagian dari suatu kerangka yang lebih luas yaitu Keamanan Nasional. Menurut Buzan dalam Stone (2009), *national security* atau keamanan nasional adalah suatu upaya meraih kebebasan dari ancaman dan kemampuan negara beserta masyarakatnya untuk mempertahankan identitas independen dan integritas fungsional mereka melawan suatu kekuatan perubahan yang dianggap sebagai suatu permusuhan yang dapat mengancam kelangsungan hidup dan menimbulkan kekhawatiran terkait keberadaan yang tidak lagi layak mendapat label "keamanan" maupun tidak menjadi bagian dari

ketidakpastian kehidupan sehari-hari yaitu saat ancaman teridentifikasi sebagai cukup signifikan untuk menjamin tindakan darurat dan tindakan luar biasa termasuk penggunaan kekuatan untuk mengatasinya.

Baldwin (1997) merangkum berbagai pendapat para ahli diantaranya Brodie, Wolfers, dan Buzan perlunya beberapa hal sebagai berikut untuk melengkapi konsep keamanan yaitu:

- 1) Kejelasan besaran keamanan yang dibutuhkan.
- 2) Kejelasan bentuk ancaman apa.
- 3) Kejelasan cara penanganan.
- 4) Tingkat pengorbanan sumber daya.
- 5) Periode waktu.

Ardhanariswari dalam Alexandra *et al.* (2018) mengemukakan bahwa “Keamanan Nasional adalah salah satu fungsi dasar yang harus diperankan oleh negara dalam melindungi kedaulatannya, dan dalam memberikan jaminan rasa aman bagi setiap individu yang ada dalam negara dari berbagai bentuk ancaman”. Dalam hal konsep keamanan nasional di Indonesia, Ardhanariswari dalam Alexandra *et al.* (2018) juga menyatakan bahwa konsep ini merupakan suatu terminologi yang masih didiskusikan secara luas, diantaranya berkembang menjadi bentuk ‘*state-centered*’ atau ‘*people-centered*’, kemudian juga menyangkut masalah koordinasi antar aktor keamanan nasional dikarenakan situasi menyangkut keamanan nasional pada dasarnya harus dihadapi secara kolektif atau tidak hanya mengandalkan peran aktor tertentu saja. Sementara Anggoro dalam Sulistyو *et al.* (2012) menyatakan bahwa terdapat empat unsur dalam keamanan nasional yaitu: pertahanan luar, keamanan dalam negeri, keamanan publik, dan keamanan manusia.

2.1.4 Kebijakan

Menurut Walker (2000), “Kebijakan adalah sekumpulan kekuatan dalam kendali para aktor dalam domain kebijakan yang mempengaruhi

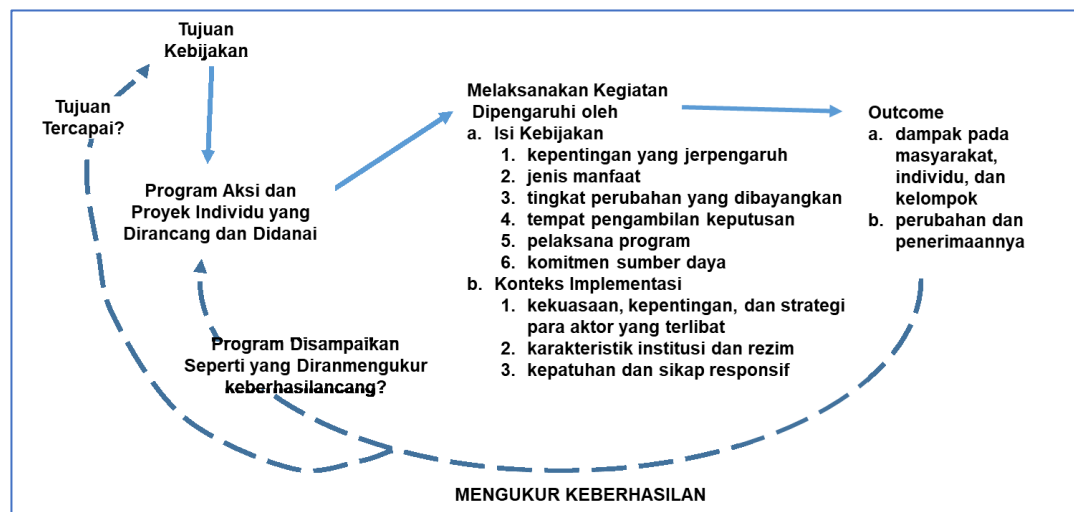
struktur dan kinerja sistem. Secara longgar, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengontrol sistem, untuk membantu memecahkan masalah di dalamnya atau yang disebabkan olehnya, atau untuk membantu memperoleh manfaat darinya. Dalam berbicara tentang kebijakan nasional, masalah dan manfaat umumnya terkait dengan tujuan nasional yang luas, misalnya pertukaran antara tujuan lingkungan, sosial dan ekonomi nasional”.

2.1.3.1 Kebijakan Publik

Anderson dalam Nugroho (2017) menyatakan bahwa terdapat lima jenis kebijakan publik yaitu:

- 1) *Constituent* untuk membuktikan keberadaan negara dan memelihara kepentingan konstituen negara.
- 2) *Distributive* yang berkaitan dengan alokasi manfaat kepada segmen masyarakat tertentu.
- 3) *Regulatory* yang menetapkan suatu batasan atau larangan yang bersifat paksa.
- 4) *Self Regulatory* yang memiliki kemiripan dengan *regulatory* namun perumusannya ditetapkan oleh para pelakunya, misalnya melalui suatu asosiasi.
- 5) *Redistributive* terkait dengan upaya pemerataan berupa pemindahan alokasi misalnya terkait hak atau sumber daya lainnya dari suatu kelompok tertentu ke kelompok lainnya.

Grindle (1980) menyatakan bahwa “implementasi adalah proses umum dari tindakan administratif yang dapat diselidiki di tingkat program tertentu. Keberhasilan atau kegagalannya dapat dievaluasi dalam kaitannya dengan kapasitas yang sebenarnya untuk melaksanakan program-program seperti yang dirancang. Pada gilirannya, implementasi kebijakan secara keseluruhan dapat dievaluasi dengan mengukur hasil program terhadap tujuan kebijakan”. Dengan demikian, klaim terhadap keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan publik tidak dapat dinyatakan secara sepihak melainkan dapat diukur melalui indikator-indikator tertentu yang diperoleh dari pelaksanaan suatu program.



Bagan 2.2 Implementasi Kebijakan Publik sebagai Proses Politis dan Administratif

Sumber: Grindle (1980).

2.1.3.2 Kebijakan Pertahanan

Kebijakan Pertahanan sebagaimana diatur dalam UU No. 3 tahun 2002 dituangkan oleh pemerintah melalui Kementerian Pertahanan dalam Jakumhaneg dan berlaku selama lima tahun. Jakumhaneg selanjutnya ditindaklanjuti dengan Kebijakan Haneg yang disusun setiap tahun oleh masing-masing K/L sesuai dengan bidang masing-masing.

Jakumhaneg meliputi segala upaya untuk membangun, memelihara, serta mengembangkan secara terpadu dan terarah segenap komponen pertahanan negara. Jakumhaneg dijadikan sebagai pedoman bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan Sishaneg. Pokok-pokok Jakumhaneg meliputi kebijakan pembangunan pertahanan negara, kebijakan pemberdayaan pertahanan negara, kebijakan pengerahan kekuatan pertahanan negara, kebijakan regulasi, kebijakan anggaran, dan kebijakan pengawasan .

Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 9, urusan pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga jenis yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren,

dan urusan pemerintahan umum. Sementara pada Pasal 10 dinyatakan kebijakan pertahanan merupakan urusan pemerintahan yang sifatnya absolut sehingga menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

2.1.5 Hubungan Sipil-Militer

Berbeda dengan pertahanan militer yang menempatkan TNI sebagai unsur utama, pertahanan nirmiliter memposisikan sipil melalui K/L di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama didukung komponen bangsa lainnya. Hal ini memerlukan suatu hubungan sipil-militer agar dapat tercipta sinergitas sesuai dengan yang diamanatkan UU No. 3 Tahun 2002.

Huntington (1957) mengangkat isu hubungan sipil-militer pertama kali menyatakan bahwa supremasi sipil atas militer merupakan yang faktor kunci dalam memahami hubungan sipil-militer. Gagasannya adalah bahwa secara dominan militer tidak dapat menjalankan peran lain, seperti keterlibatan langsung atau bahkan tidak langsung dalam politik domestik, tanpa mengabaikan kemampuan militer itu sendiri. Huntington berpendapat bahwa untuk memahami hubungan sipil-militer perlu dipahami tentang istilah kontrol sipil yang dibagi menjadi dua bentuk. Pertama, kontrol sipil obyektif (*objective civilian control*). Istilah ini mengandung makna profesionalisme militer yang tinggi dan pengakuan dari pejabat militer akan batas-batas profesionalisme yang menjadi bidang mereka, subordinansi yang efektif dari militer kepada pemimpin politik yang membuat keputusan pokok tentang kebijakan luar negeri dan militer, pengakuan dan persetujuan dari pihak pemimpin politik tersebut atas kewenangan profesional dan otonomi bagi militer, minimalisasi intervensi militer dalam politik dan minimalisasi intervensi politik dalam militer. Inti dari kontrol ini adalah memaksimalkan profesionalisme militer. Kedua, kontrol sipil subyektif (*subjective civilian control*). Bentuk kontrol ini adalah memaksimalkan kekuasaan sipil dalam hubungannya dengan militer.

Sementara Perlmutter (1969) memandang bahwa, “Intervensi militer ke dalam urusan sipil biasanya tidak dipicu oleh kelompok militer. Namun dalam kebanyakan kasus, warga sipil merapat ke militer untuk mendapatkan dukungan politik ketika struktur dan institusi politik sipil gagal, ketika faksionalisme berkembang, dan ketika kurang tersedianya sarana konstitusional untuk melakukan tindakan politik. Oleh karena itu, warga sipil mulai mengindoktrinasi militer dengan ideologi politik mereka”.

Sekalipun pemisahan militer dan sipil secara umum tampak jelas dalam masyarakat, Zaalberg (2006) menyatakan bahwa interaksi dan koordinasi yang dilakukan oleh militer dengan organisasi atau kelompok sipil sudah berlangsung lama dan memiliki sejarah yang panjang. Croissant dan Kuehn (2017) mendefinisikan hubungan sipil militer sebagai, “semua interaksi antara kepemimpinan angkatan bersenjata di satu sisi, dan elit politik non-militer yang memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan politik di sisi lainnya”. Rietjens dan Bollen (2008) menempatkan hubungan sipil militer dalam konteks masa kini yaitu keberadaan realita berupa perang baru (*new war*) yang tidak hanya mengedepankan senjata, kedaruratan, serta masalah lainnya yang bersifat kompleks dengan dasar pemikiran 3-D (*Defense, Diplomacy, Development*). Matei dalam Bruneau dan Matei (2013) memperjelas hubungan sipil-militer dalam suatu kerangka kerja (*framework*) yaitu: (1) Keberadaan suatu perangkat control sipil yang demokratis terhadap pasukan keamanan; (2) Efektifitas pasukan keamanan dalam memenuhi peran yang ditugaskan; serta (3) Efisiensi pasukan keamanan dalam memenuhi peran dan melaksanakan misi yang ditugaskan dengan biaya yang minimum.

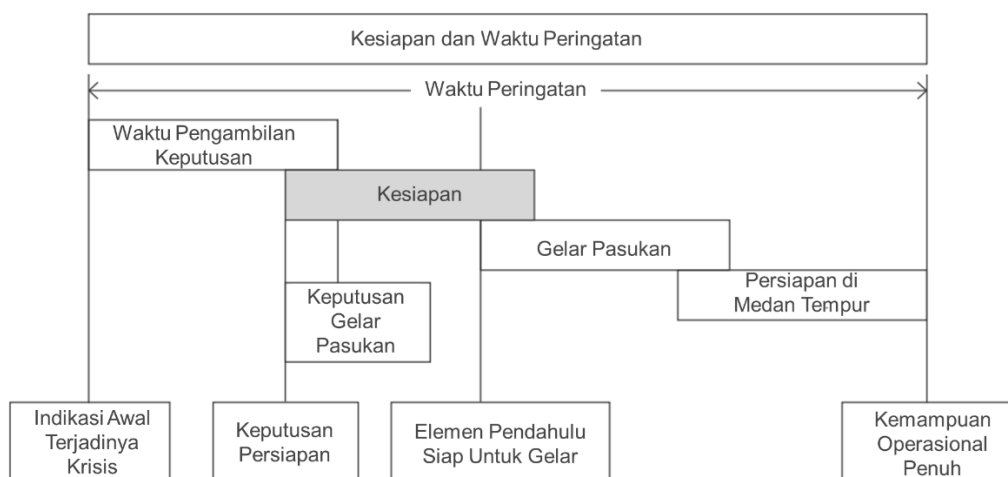
Militer di negara manapun pasti menggunakan kekerasan dalam setiap operasi militer yang dilaksanakan. Namun untuk pelaksanaan tugas operasi militer selain perang, kekerasan justru harus dihindarkan. Demikian juga halnya dengan pembangunan kekuatan pertahanan

nirmiliter yang diawaki oleh orang sipil yang dipersiapkan oleh K/L sesuai dengan jenis ancaman yang dihadapi. Gene Sharp, seorang profesor di bidang Sosiologi dan Ilmu Politik yang banyak menulis buku tentang aksi-aksi non kekerasan (*non violent*) seperti kebijakan di mana seluruh penduduk dan lembaga-lembaga masyarakat menjadi kekuatan tempur nirmiliter. “Persenjataan” mereka terdiri dari berbagai macam bentuk perlawanan dan serangan balik secara psikologis, ekonomi, sosial, dan politik. Kebijakan ini bertujuan untuk mencegah serangan dan mempertahankannya dengan persiapan untuk membuat masyarakat tidak dapat diatur oleh calon penakluk dan agresor. Penduduk yang terlatih dan lembaga-lembaga masyarakat akan siap untuk menolak tujuan para penyerang dan membuat konsolidasi kontrol politik menjadi tidak mungkin. Tujuan-tujuan ini akan dicapai dengan menerapkan taktik non-kerja sama dan pembangkangan yang masif dan selektif. Selain itu, jika memungkinkan, dengan bantuan negara pembela atau yang bersimpati akan dapat menciptakan masalah internasional secara maksimal bagi para penyerang dan untuk menumbangkan keandalan pasukan dan fungsionaris mereka (Sharp, 1985).

2.1.6 Kesiapan

Sun Tzu, seseorang ahli strategi pada masa Tiongkok kuno dalam karyanya yaitu “The Art of War” membahas mengenai kesiapan dengan menyatakan bahwa, “Seni perang mengajarkan kita untuk tidak mengandalkan kemungkinan musuh tidak datang, tetapi pada kesiapan kita sendiri untuk menerimanya; bukan karena dia tidak menyerang, tetapi karena fakta bahwa kami telah membuat posisi kami tidak dapat diserang” (Hagy, 2015). Dalam konteks pertahanan, Wen *et al.* (2017) menyatakan bahwa terdapat elemen *tangible* dan *intangibile* dari kekuatan tempur yang dapat digunakan untuk mengukur kesiapan tempur. Kesiapan tempur tidak hanya merujuk pada ketersediaan sumber daya manusia dan peralatan tempur, melainkan juga terdapat elemen non-fisik seperti keberadaan

doktrin hingga moral dan kesejahteraan pasukan. Kementerian Pertahanan Inggris mendefinisikan kesiapan sebagai sebuah istilah yang digunakan untuk menggambarkan cara dalam mempertahankan kekuatan militernya pada berbagai tingkat kesiapan guna merespon operasi yang muncul. Kementerian tersebut juga menyadari bahwa semua angkatan bersenjata modern membutuhkan suatu sistem yang efektif untuk menilai dan melaporkan kesiapan. Sistem kesiapan yang dimaksud tidak hanya berfungsi untuk memberikan gambaran tetapi juga menunjukkan tren yang memungkinkan pilihan tindakan yang dapat diambil untuk mengurangi risiko, mengatasi berbagai kekurangan, dan merencanakan masa depan (National Audit Office, 2005).



Bagan 2.3 Kesiapan dan Waktu Peringatan

Sumber: National Audit Office (2005, p. 3)

2.1.7 Perbatasan

UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara pada Pasal 1 ayat (4) menyatakan bahwa, Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional. Hampir semua negara mengalami persoalan dengan negara tetangganya dalam menentukan batas wilayah negara masing-masing. Demikian juga menurut Paasi (2011) yang memahami

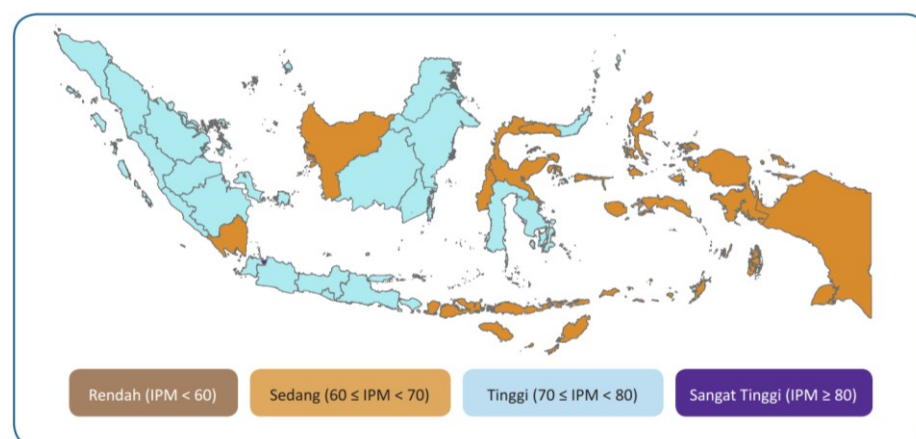
kompleksitas perbatasan sebagai obyek penelitian dan menjelaskan bahwa, “Perbatasan merupakan bagian dari gambaran perdebatan kekuasaan sosial, yang didasarkan pada kekerasan simbolis dan fisik”. Dia juga menambahkan definisi perbatasan sebagai suatu institusi yang berarti bahwa, batas negara dibentuk oleh keputusan politik dan diatur oleh hukum. Perbatasan adalah institusi politik dasar dalam arti bahwa tidak ada kehidupan ekonomi, sosial atau politik yang terikat aturan dalam masyarakat yang kompleks dapat diatur tanpa adanya batas negara.

Hess dan van Wincoop dalam Anderson dan Wincoop (2001) menyatakan bahwa, “Perbatasan nasional menandai perbedaan kelembagaan, kebijakan dan peraturan yang memiliki signifikansi ekonomi. Signifikansi kebijakan ini segera menjadi jelas ketika membandingkan negara dengan kawasan di dalam negara yang tidak dipisahkan oleh batas negara”. Perbatasan juga mengandung makna budaya dan simbolik dari daerah yang dilembagakan bersama dengan wilayahnya (Paasi, 2011). Menurut Jones dalam Donaldson dan Williams (2008), teritorial sebuah negara terdiri dari batas-batas yang diperoleh melalui alokasi, delimitasi, demarkasi, dan administrasi. Chang (2010) menyatakan bahwa, “geografi dan manusia saling mempengaruhi satu sama lain, dalam konteks perbatasan juga perlu dicermati karena bukan hanya menyangkut masalah keberadaannya secara fisik, letak dan bentuk geografis, melainkan juga faktor politik”.

Pasal 1 ayat (1) UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara menyatakan bahwa, “Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut dengan Wilayah Negara adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya”. Selanjutnya masalah wilayah yurisdiksi diatur dalam ayat (3) yang berbunyi “Wilayah Yurisdiksi

adalah wilayah di luar Wilayah Negara yang terdiri atas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Landas Kontinen, dan Zona Tambahan di mana negara memiliki hak-hak berdaulat dan kewenangan tertentu lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Terkait batas wilayah, hal ini diatur dalam pasal (4) yang berbunyi “Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional” dan pasal (5) “Batas Wilayah Yurisdiksi adalah garis batas yang merupakan pemisah hak berdaulat dan kewenangan tertentu yang dimiliki oleh negara yang didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional”. Batas wilayah Negara di darat juga diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan menyatakan bahwa, “Kawasan Perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di Kecamatan.”

Dalam penelitian awal, peneliti mencermati data yang disusun oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan terdapat suatu fenomena terkait perbatasan. Fenomena tersebut adalah bahwa wilayah perbatasan memiliki nilai indeks pembangunan manusia (IPM) yang lebih rendah bila dibandingkan dengan wilayah lainnya.



Gambar 2.1 IPM Indonesia Menurut Provinsi dan Status Pembangunan Manusia pada Tahun 2019

Sumber: BPS (2020)

2.2 Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, peneliti tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian. Namun peneliti mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian ini. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal dan laporan terkait dengan penelitian yang dilakukan.

Pion-Berlin (2008), mengamati bahwa semua negara Amerika Latin memiliki skema organisasi pertahanan, namun tidak banyak dikenal. Jika angkatan bersenjata akan menjadi lengan koersif negara atau jika mereka akan melaksanakan kebijakan pertahanan pemerintah, maka pemerintah tersebut harus memiliki aturan formal, saluran, dan mekanisme yang mereka gunakan untuk menyampaikan preferensi kebijakan mereka kepada militer mereka. Studi ini mengkaji organisasi lembaga pertahanan di Amerika Latin dan implikasinya terhadap hubungan sipil-militer.

Robinson *et al.* (2018) menemukan bahwa konflik kadang berada dalam zona abu-abu, perang hibrida, peperangan asimetris, dan istilah serupa lainnya telah diterapkan pada serangkaian taktik asimetris lama dan baru yang memusingkan dalam perebutan kekuasaan. Studi ini mengkaji fenomena tersebut melalui lensa “perang politik” untuk fokus pada langkah-langkah yang tidak termasuk dalam pertempuran konvensional, bagaimana mereka digunakan saat ini, dan tanggapan apa yang mungkin efektif untuk diterapkan oleh Amerika Serikat dan sekutunya. Penelitian ini mengeksplorasi konflik kontemporer dan cara yang mungkin digunakan negara demokratis untuk mengatasinya. Studi ini

mengambil kesimpulan bahwa mengembangkan tindakan yang tidak mematikan untuk menanggapi tantangan non-militer, dan secara lebih efektif mengatur langkah-langkah tersebut di bawah pengawasan Departemen Luar Negeri, adalah strategi yang paling bijaksana dan hemat biaya untuk menjaga kepentingan negara sambil menghindari intervensi militer yang tidak perlu dan seringkali tidak produktif.

National Academy of Sciences – National Research Council (1958) menyusun suatu laporan sebagai tanggapan atas permintaan evaluasi cepat program penelitian pemerintah AS yang relevan dengan pertahanan non-militer terhadap serangan nuklir dan pemulihan dari serangan tersebut. Pertimbangan utama adalah: kecukupan informasi penelitian saat ini sebagai dasar untuk pembangunan tempat tinggal; kesenjangan dan kekurangan dalam program saat ini; koordinasi dan pertukaran informasi antar lembaga; dan masalah keamanan dan administrasi. Penelitian ini mengingatkan perlunya perhatian pemerintah AS dalam beberapa bidang non-militer sebagai berikut:

- a. *Nuclear Radiation Physics*
- b. *Biomedicine*
- c. *Social Sciences* (Ilmu Sosial)
- d. *Engineering*

Kosmider (2016) menyatakan bahwa, sistem keamanan nasional kontemporer selain menghadapi berbagai tantangan dan ancaman juga harus siap memanfaatkan peluang yang muncul. Namun demikian sistem tersebut juga harus menanggapi situasi berbahaya terhadap fungsi normal negara, termasuk situasi krisis dan darurat baik secara militer maupun non-militer serta dalam kaitannya dengan ancaman yang bersifat khusus. Keamanan nasional tidak hanya mengenai reaksi terhadap ancaman dan konsekuensinya tetapi juga implementasi dari semua aset dan sarana yang tersedia termasuk menyusun kebijakan keamanan untuk

menciptakan kondisi di mana munculnya ancaman dan konsekuensinya tidak terlalu merugikan bagi negara atau masyarakatnya. Hasil penelitian ini menemukan bahwa organisasi paramiliter dapat berpartisipasi dalam pelatihan dasar tentara masa depan, dengan catatan sebagai berikut:

- a. Pelatihan militer di LSM dapat dilakukan dalam ruang lingkup terbatas, pada tingkat dasar;
- b. Tidak ada kemungkinan untuk melatih anggota LSM dalam lingkup yang memberikan hak kepada mereka untuk menerima status prajurit cadangan karena mereka tidak berwenang untuk membawa senjata atau peralatan militer khusus;
- c. Mengalokasikan tugas mobilisasi hanya mungkin mengacu pada tantara cadangan yang telah menyelesaikan dinas militer mereka;
- d. Mempergunakan LSM dalam operasi militer hanya dapat dilakukan dalam situasi khusus.

Huntington (1993) mengamati bahwa dengan dimulainya Perang Dingin pada akhir 1940-an AS membutuhkan pembentukan pertahanan baru. Dengan berakhirnya konflik perang dingin tersebut AS harus memperdebatkan sifat kepentingan nasional dan peran Angkatan Bersenjata, seperti yang dilakukan pada tahun 1784, 1815, 1898, dan 1946. Sehingga berkembanglah kebijakan pertahanan Amerika fase kelima. Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa Berdasarkan sejarah, peran non-militer belum pernah digunakan untuk menjustifikasi keberadaan angkatan bersenjata AS. Adapun terdapat tiga peran yang dapat dilakukan oleh Angkatan Bersenjata AS di era pasca perang dingin yaitu:

- a. Mempertahankan superioritas.
- b. Keamanan regional.
- c. *Foreign Internal Defense* (Ikut campur dalam urusan pertahanan negara lain yang dianggap penting bagi kepentingan nasional AS).

Untuk misi non-militer masa depan dapat terkait dengan:

- a. Kegiatan domestik.
- b. Bantuan kemanusiaan.
- c. Misi perdamaian (peacekeeping).

RAND Corporation (1958) melaksanakan suatu studi. Studi ini didasari pada kepercayaan bahwa aktifitas-aktifitas pertahanan non-militer bila dapat diefektifkan dalam melindungi populasi sipil, ekonomi, serta institusi negara dapat menghasilkan dua kontribusi yang signifikan terhadap pertahanan nasional yaitu:

- a. Hal tersebut dapat mengurangi kehancuran akibat serangan nuklir untuk keselamatan bangsa.
- b. Hal tersebut dapat meningkatkan kebebasan negara untuk bertindak dalam pelaksanaan kebijakan asing di masa damai serta dalam mengimplementasikan strategi deterren yang luas.

Terdapat beberapa saran kebijakan yang diperoleh penelitian tersebut sebagai berikut:

- a. Diperlukan suatu program penelitian, pengembangan, dan perencanaan yang luas.
- b. Reorientasi program dan aset yang sudah ada saat ini.
- c. Pertimbangan yang cepat atas tindakan jangka panjang.

Zulkarnain dan Roisah (2018) meneliti mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merupakan sebuah negara kepulauan dengan posisi relatif terpisah dari negara-negara lainnya yang bersifat kontinental atau berada di dataran benua. Wilayah perbatasan yang terkait dengan kedaulatan negara menjadi isu yang melibatkan relasi antarnegara diantaranya dengan negara tetangga Malaysia yang memiliki perbatasan darat dan laut. Dalam hasil penelitian tersebut terdapat beberapa temuan sebagai berikut:

- a. Dalam kerangka sistem pertahanan negara, keamanan tidak hanya berada di pundak tanggung jawab TNI melainkan juga menjadi tanggung jawab seluruh elemen negara.
- b. Kebijakan pertahanan untuk menjaga kedaulatan negara di perbatasan dalam implementasinya tidak lepas dari sejumlah kendala antara lain: keterbatasan sarana prasarana, panjangnya batas wilayah negara, keterbatasan personil aparat keamanan, dan tumpang tindih kewenangan.

Siregar, Rahmansyah, dan Saepudin (2019) meneliti mengenai terjadinya berbagai klaim oleh negara tetangga (Malaysia). Dalam hal perbatasan terdapat sengketa diantaranya terhadap kepemilikan Pulau Sebatik dan Tawau. Terkait ancaman nirmiliter terdapat beberapa temuan sebagai berikut:

- a. Tingginya penyelundupan narkoba terutama melalui jalur-jalur tikus, hal ini terjadi karena minimnya pengawasan yang disebabkan kurangnya jumlah personil keamanan (TNI dan Polri) yang bertugas di wilayah perbatasan.
- b. Kebijakan ekonomi belum sepenuhnya berpihak pada wilayah perbatasan di Pulau Sebatik, dimana untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, masyarakat masih bergantung ke Malaysia. Dalam hal ini, pemerintah perlu mengambil kebijakan khusus untuk masyarakat di wilayah perbatasan. berkaitan dengan ideologi, potensi
- c. Lunturnya kebanggaan terhadap Indonesia di daerah perbatasan sangat tinggi. Hal ini dikarenakan masih banyak masalah pemenuhan kebutuhan hidup yang belum terselesaikan.

Kennedy, et. al. (2018) menyatakan bahwa pengelolaan perbatasan bernilai sangat strategis dan penting mengingat terkait langsung dengan upaya penegakan kedaulatan negara, penegakan pertahanan dan keamanan negara, pendayagunaan sumber daya dan

pemerataan pembangunan, serta tanggung jawab bersama dalam membangun daya saing warga masyarakat. Hasil dari penelitian ini adalah dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, BNPP melakukan koordinasi dengan badan pengelola perbatasan di tingkat daerah. Hubungan koordinasi antara BNPP dan badan pengelola perbatasan daerah meliputi pembinaan, fasilitasi dan pengawasan.

Muradi (2015), mengupas pengelolaan pengamanan perbatasan Indonesia dalam perspektif pengelolaan pengamanan perbatasan, dan menguraikan pengelolaan pengamanan perbatasan dengan berbagai prasyarat pendukungnya. Hasil dari penemuan tersebut pengelolaan pengamanan perbatasan secara harfiah membutuhkan prasyarat dan pranata bagi efektivitas pengamanannya. Pengelolaan pengamanan perbatasan juga harus ditopang oleh diplomasi dan penegasan-penegasan sikap pemerintah terkait dengan perbatasan dan wilayah dalam konteks kedaulatan Negara.

Newman (2003), Studi terhadap perbatasan dihadapkan pada realita teritorial baru yang tidak hanya sebatas konsep perbatasan secara konvensional. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa Manusia hidup dalam dunia perbatasan hierarkis, yang masing-masing mendefinisikan beragam afiliasi dan identitas tempat kita berasal. Kemampuan untuk melintasi perbatasan ini penuh dengan kesulitan, meskipun globalisasi memberikan beberapa mekanisme yang membuat proses penyeberangan itu lebih mudah untuk dinegosiasikan. Persepsi, mekanisme manajemen, dan semantik yang di gunakan harus menjadi fokus bagi generasi baru studi perbatasan yang akan membawa kita jauh melampaui deskripsi tradisional tentang penetapan batas wilayah dan demarkasi.

Tabel 2.2 Rangkuman Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian	Peneliti	Publikasi (Tahun)	Metode	Persamaan	Perbedaan
1.	<i>Defense Organization and Civil–Military Relations in Latin America.</i>	David Pion-Berlin	Armed Forces and Society (2008).	Kualitatif menggunakan analisis dokumen. Teori hubungan sipil-militer.	Membahas mengenai organisasi pertahanan. Meneliti mengenai hirarki kewenangan sipil dalam menghadapi ancaman nirmiliter.	Fokus pada wilayah Amerika Latin.
2.	<i>Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses.</i>	Linda Robinson, Todd C. Helmus, Raphael S. Cohen, Alireza Nader, Andrew Radin, Madeline Magnuson, dan Katya Migacheva.	Report by RAND Corporation (2018)	Kualitatif menggunakan studi kasus Teori militer.	Berkaitan dengan ancaman nirmiliter.	Mendalami peperangan politik.
4.	<i>The Adequacy of Government Research Programs in Non-Military Defense.</i>	National Academy of Sciences – National Research Council.	Report by The Advisory Committee on Civil Defense (1958).	Kualitatif menggunakan studi kasus. Teori ancaman.	Membahas pertahanan non-militer.	Membahas mengenai radiasi nuklir.
5.	<i>National Security Social Basis Of The Republic Of Poland. Role Of Non-Governmental</i>	Tomasz Kośmider	Security Forum (2016).	Kualitatif menggunakan studi kasus. Teori militer.	Membahas ancaman non-militer.	Obyek penelitian adalah negara Polandia. Membahas mengenai

No	Judul Penelitian	Peneliti	Publikasi (Tahun)	Metode	Persamaan	Perbedaan
	<i>Defense Organizations.</i>					organisasi pertahanan non-pemerintah.
6.	<i>New Contingencies, Old Roles.</i>	Samuel P. Huntington.	Joint Force Quarterly (1993).	Kualitatif menggunakan studi kasus. Teori militer.	Terkait peran militer dalam kegiatan non-militer.	Tidak membahas peran aktor non-militer.
7.	<i>Report on a Study of Non-Military Defense.</i>	Rand Corporation.	Report R-322-RC (1958).	Kualitatif Deskriptif. Teori militer.	Studi terhadap pertahanan non-militer.	Perspektif yang digunakan adalah perspektif perang dingin.
8.	Kebijakan Pengelolaan Pertahanan dan Dampak Kebijakannya di Perbatasan Indonesia Malaysia.	Muhammad Haris Zulkarnain dan Kholis Roisah	Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 7 (2018).	Kualitatif deskriptif. Teori Hukum.	Meneliti wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia dan ancaman nonmiliter.	Lingkup wilayah yang diteliti lebih luas.
9.	Ancaman Keamanan Nasional di Wilayah Perbatasan Indonesia: Studi Kasus Pulau Sebatik dan Tawau (Indonesia-Malaysia).	Chairil Nur Siregar, Sutiadi Rahmansyah, dan Epin Saepudin.	Sosioglobal: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Sosiologi Vol. 4 No.1 (2019).	Kualitatif menggunakan studi kasus Teori Wawasan Nasional.	Meneliti wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia.	Wilayah yang diteliti adalah Sebatik dan Tawau.
10.	Kajian Normatif: Pengelolaan Perbatasan dan Kelembagaan Pusat-Daerah	Posma Sariguna Johnson Kennedy, Suzanna Josephine L.Tobing,	IKRAITH Ekonomika Vol.1, No.2 (2018).	Metode Normatif. Teori Hukum.	Mengkaji pengelolaan perbatasan terkait BNPP.	Mengkaji pengelolaan perbatasan secara umum, tidak pada wilayah tertentu.

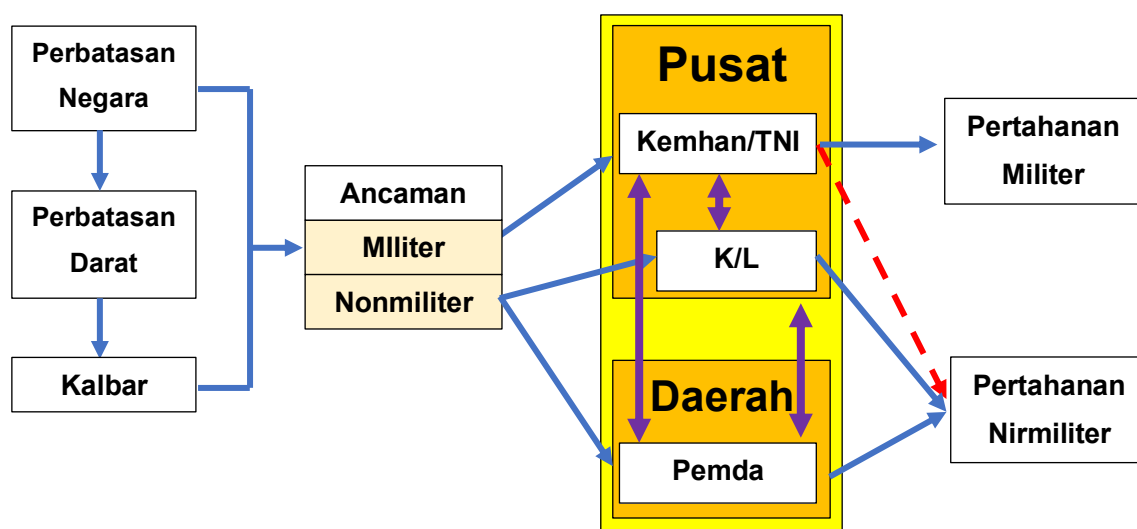
No	Judul Penelitian	Peneliti	Publikasi (Tahun)	Metode	Persamaan	Perbedaan
	Berdasarkan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara	Rutman L.Toruan, Emma Tampubolon, Adolf Heatubun, dan Anton Nomleni.				
11.	Pengelolaan Pengamanan Perbatasan Indonesia	Muradi.	Jurnal Ilmu Pemerintahan (2015)	Teori Perbatasan. Metode Kualitatif Deskriptif.	Mengkaji soal pengamanan perbatasan.	Membahas pengelolaan perbatasan secara umum.
12.	<i>On Borders and Power: A Theoretical Framework.</i>	David Newman	Journal of Borderland Studies Vol.18, No.1 (2003).	Teori Hubungan Internasional. Metode Kualitatif Deskriptif.	Mengkaji soal perbatasan.	Melakukan teorisasi perbatasan.

Sumber: Hasil olahan peneliti.

2.3 Kerangka Pemikiran

Secara teoritik, pertahanan nirmiliter tidak dapat dipisahkan dengan pertahanan militer. Keduanya saling mempengaruhi dalam sistem pertahanan suatu negara. Indonesia menganut sistem pertahanan rakyat semesta sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang menyatakan bahwa "Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan 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".

Bertitik tolak dari banyaknya ancaman nonmiliter di daerah perbatasan khususnya Kalbar, maka K/L terkait dan Pemda harus memiliki konsep pertahanan nirmiliter untuk menghadapi ancaman sesuai dengan bidang masing-masing. Pedoman strategis tentang pertahanan nirmiliter yang disusun oleh Kemhan harus dipedomani oleh masing-masing K/L dan Pemda sehingga segala dimensi ancaman dapat dihadapi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing.



Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

Sumber: Hasil olahan peneliti.

Hal ini dipertegas dalam Permenhan Nomor 38 Tahun 2015 tentang Doktrin Pertahanan Negara menyatakan bahwa “Kebijakan pertahanan negara memiliki dua dimensi yang merupakan suatu kesatuan yang tak terpisahkan, yakni pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter. Fungsi dan peranan militer memiliki dua dimensi yakni fungsi dan peranan untuk melakukan Operasi Militer Perang (OMP), dan fungsi serta peranan dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Sedangkan pertahanan nirmiliter memiliki dua fungsi, yaitu fungsi menggandakan kekuatan komponen utama dalam hal ini TNI melalui mobilisasi. Fungsi kedua adalah terdapat dalam peranan K/L Pemerintah Non Kementerian atau kewenangan instansi pemerintah di luar bidang pertahanan dalam

kerangka pertahanan sipil sebagai bentuk pertahanan nirmiliter yang bersifat fungsional”.

Terkait pertahanan dapat dikaji melalui beberapa cara atau pendekatan yang berbeda berbasiskan ancaman. Pertama, pertahanan negara dibangun dengan tujuan utama untuk menghadapi ancaman dengan segala jenisnya yaitu militer dan nonmiliter serta gabungan dari dua hal tersebut berbentuk ancaman hibrida; Kedua, berdasarkan sumbernya dapat dibedakan menjadi internal (dari dalam negeri) dan eksternal (dari luar negeri); Ketiga, berdasarkan aktor atau pelakunya dapat berupa negara maupun non negara; Keempat, berdasarkan sifatnya yaitu dapat berupa ancaman nasional, kawasan (regional) dan lintas negara (internasional); Kelima, berdasarkan dampak ideologi, politik, sosial budaya, hukum, teknologi, dan pertahanan keamanan (Ipoleksosbudkumtekhanam); serta Keenam berdasarkan tingkat kemungkinan terjadinya yaitu secara potensial maupun aktual sebagaimana seperti dinyatakan oleh Yusgiantoro (2014).