

KERJASAMA GENERAL BORDER COMMITTEE INDONESIA – MALAYSIA DALAM MENJAGA PERBATASAN DARAT

COOPERATIONS OF GENERAL BORDER COMMITTEE INDONESIA – MALAYSIA TO MAINTINING SECURITY IN LAND BORDER

Mohamad Wieldan Akbar¹, Edy Saptono², Makmur Supriyatno³

Program Studi Diplomasi Pertahanan, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan
(mohamad.wieldan@gmail.com)

Abstrak -- Penelitian ini berupaya menjawab bagaimana kondisi perbatasan darat Indonesia - Malaysia terbaru dan peran GBC Indonesia – Malaysia (Malindo) dalam menjaga keamanan di perbatasan darat kedua negara. Untuk menemukan jawaban dari pertanyaan penelitian, peneliti menggunakan teori kerjasama internasional yang dipadukan konsep diplomasi pertahanan juga konsep keamanan nasional serta konsep integrated Border management untuk membedah masing-masing komponen pertanyaan. Metodologi dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan wawancara narasumber sebagai data primer dan dokumentasi perjanjian sebagai data sekunder. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kondisi perbatasan darat teraktual diisi oleh aktivitas ilegal atau kejahatan transnasional dan peran GBC Malindo adalah kerjasama strategis yang menggerakkan kerjasama teknis badan-badan di bawahnya. Kerjasama GBC telah secara efektif menggerakkan roda-roda teknis badan-badan di bawahnya. Sebagai kesimpulan, kerjasama GBC tidak bermasalah secara eksternal, namun lebih ke internal Indonesia, di mana ada “perlombaan birokratik” untuk memimpin GBC Malindo

Kata Kunci : *confidence building measure, integrated border management, keamanan nasional, kerjasama internasional*

Abstract -- This study sought to answer how the conditions of the latest Indonesia-Malaysia land border and the role of GBC Indonesia - Malaysia (Malindo) in maintaining security at the land borders of the two countries. To find answers of research questions, researchers used the theory of international cooperation which combined the concepts of defense diplomacy and the concept of national security and the concept of integrated Border management to dissect each component of the question. The methodology of this study is qualitative by interviewing interviewees as primary data and agreement documentation as secondary data. The results of the study show that the actual land boundary conditions are filled with illegal activities or transnational crime and the role of Malindo GBC is strategic cooperation that drives the technical cooperation of the agencies under it. GBC Collaboration has effectively moved the technical wheels of the agencies under it. In conclusion, GBC's collaboration is not problematic externally, but rather internal to Indonesia, where there is a "bureaucratic race" to lead the Malindo GBC.

Keywords : *confidence building measure, integrated border management, international cooperation, national security*

¹ Program Studi Diplomasi Pertahanan, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan.

² Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

³ Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

Pendahuluan

Indonesia telah membangun hubungan bilateral yang cukup dinamis dengan Malaysia sejak 1963 hingga saat ini. Lembaran sejarah dibuka dengan konfrontasi yang dilakukan oleh Presiden Soekarno saat itu guna menolak konsep Negara Federasi Malaysia. Hal tersebut terjadi tidak begitu saja, karena sebelumnya Soekarno telah mengangkat konsep Mafilindo. Mafilindo atau Maphilindo (singkatan dari Malaya, Filipina dan Indonesia) adalah konfederasi nonpolitik yang diusulkan untuk ketiga negara. Pada Juli 1963, Presiden Filipina Diosdado Macapagal menghadiri pertemuan puncak di Manila. Mafilindo diusulkan sebagai realisasi mimpi Jose Rizal menyatukan seluruh bangsa Melayu, yang terpisah oleh koloni. Mafilindo dideskripsikan sebagai asosiasi regional yang akan menyelesaikan isu dengan semangat konsensus.

Poulgrain mengatakan bahwa konfrontasi dimulai di tahun 1963 di tiga wilayah Borneo: Sarawak, Brunei, dan Borneo Utara (Sekarang Negara Bagian

Sabah).⁴ Lebih lanjutnya Poulgrain mengatakan Pada Pertengahan 1964, Konfrontasi bergeser dari wilayah timur ke barat Malaysia, dari wilayah Borneo ke wilayah Semenanjung Malaysia. Kondisi politik kedua negara pada saat itu mengalami ketegangan, dengan pilihan politik luar negeri Indonesia menolak keberadaan negara bentukan kolonial Inggris saat itu. Indonesia, melalui menteri luar negeri Soebandrio, mengambil sikap untuk tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Malaysia.

Hubungan diplomatik Indonesia dengan Malaysia mengalami pemulihan pasca peristiwa supersemar, di mana Presiden Soeharto memegang kendali atas keamanan dalam negeri Indonesia pasca pemberontakan PKI 30 September 1965. Setelah Supersemar ditandatangani oleh Presiden Soekarno, proses normalisasi hubungan bilateral kedua negara kembali diagendakan oleh Presiden Soeharto. sehingga menjadi lebih terbuka.

Perundingan Bangkok, merupakan perundingan formal tingkat pertama para

⁴ Greg Poulgrain, *The Genesis of Konfrontasi Malaysia, Brunei, and Indonesia 1945-1965*, (Selangor: Strategic Information and Research Development Centre, 2014).

pejabat Indonesia dan Malaysia untuk membicarakan prinsip – prinsip normalisasi. Perundingan diadakan pada tanggal 29 Mei sampai 1 Juni 1966, dilakukan antara Menteri Luar Negeri Adam Malik dan Menteri Luar Negeri Malaysia Tun Abdul Razak. Isi perjanjian tersebut adalah: 1. Rakyat Sabah diberi kesempatan menegaskan kembali keputusan yang telah mereka ambil mengenai kedudukan mereka dalam Federasi Malaysia; 2. Pemerintah kedua belah pihak menyetujui pemulihan hubungan diplomatik; 3. Tindakan permusuhan antara kedua belah pihak akan dihentikan. Boyce mengatakan bahwa kedua Menteri Luar Negeri setuju bahwa hubungan langsung dan berkelanjutan antara kedua pemerintahan akan terpelihara.⁵

Pada tahun 1972 dilaksanakanlah sebuah pertemuan untuk membahas pengaturan dalam bidang keamanan daerah-daerah perbatasan. Hasil revisi kerjasama tahun 1972 adalah kedua negara sepakat untuk mengikat kerjasama dalam suatu perjanjian keamanan di perbatasan kedua negara, yaitu *Security Arrangement*

1972 dan disahkan di Kuala Lumpur pada tanggal 6 April 1972 oleh Menhankam/Pangab Jenderal TNI M. Pangabean atas nama Pemerintah Republik Indonesia dan Menteri Hal Ihwal Dalam Negeri Malaysia Tun DR Ismail Al-Haj Bin Dato Haji Abdul Rahman atas nama Kerajaan Malaysia.⁶

Isu utama yang dibahas dalam *Security Arrangement* 1972 adalah adanya keinginan kedua belah pihak (Indonesia Malaysia) untuk meningkatkan dan memperkuat hubungan kerja sama antara kedua negara dalam menangani masalah-masalah keamanan seperti ancaman komunis sepanjang perbatasan Sarawak dan Kalimantan Barat.

Implementasi dari *Security Arrangement* 1972, dibentuklah Panitia Umum Perbatasan yang disebut General Border Committee Malaysia-Indonesia (GBC Malindo) pada Juli 1972 di Perapat, Sumatra Utara. GBC Malindo ini merupakan badan kerjasama bilateral antara Malaysia dan Indonesia dalam bidang militer dan pertahanan. GBC Malindo merupakan forum koordinasi dan kebijakan lintas

⁵ P. Boyce, *Malaysia and Singapore in International Diplomacy (Documents and Commentaries)*, (Sidney: Sidney University, 1968), Hlm. 107.

⁶ General Border Committee, *25 Tahun GBC Malindo*, (Kuala Lumpur: Percetakan Season Sdn Bhd, 1997).

negara yang melaksanakan fungsi teknis dengan melibatkan berbagai unsur antara lain angkatan bersenjata, kepolisian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan instansi lain dari kedua negara.

Guna mengelola dan mengatasi permasalahan yang ada tentunya tidak dapat dilakukan secara independen. Karena itu memang dibutuhkan suatu kerjasama. Sebagai negara tetangga dan berbatasan langsung dengan Indonesia, Malaysia tentu memiliki ancaman keamanan dan kepentingan nasional yang hampir sama. Hubungan kerjasama bilateral dengan Malaysia merupakan salah satu kerjasama internasional yang perlu dioptimalkan oleh Indonesia untuk mencapai kepentingan nasionalnya. GBC memiliki peran strategis dalam penanganan di perbatasan darat Indonesia – Malaysia.

Potensi ancaman non tradisional, seperti pembalakan liar, penjualan barang ilegal, dan lalu lintas tenaga kerja ilegal senantiasa men Penyelenggaraan keamanan dan pertahanan di perbatasan tentunya tidak dapat dilakukan oleh Indonesia sendirian, mengingat terdapat wilayah kedaulatan lain di sisi Malaysia.

Artinya kerjasama pertahanan dalam membangun keamanan dan pertahanan di perbatasan merupakan langkah yang bernilai strategis. *General Border Committee* menjadi arena kerjasama yang menciptakan keamanan di perbatasan darat kedua negara.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka disusunlah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi keamanan di perbatasan darat Indonesia – Malaysia?
2. Bagaimana Peran *General Border Committee* dalam menjaga keamanan di Perbatasan Darat Indonesia – Malaysia?

Teori Kerjasama Internasional

Sejak semula, fokus dari teori hubungan internasional adalah mempelajari tentang penyebab-penyebab dan kondisi-kondisi yang menciptakan kerjasama. Kerjasama dapat tercipta sebagai akibat dari penyesuaian-penyesuaian perilaku aktor-aktor dalam merespon atau mengantisipasi pilihan-pilihan yang di ambil oleh aktor-aktor dalam merespon atau mengantisipasi pilihan-pilihan yang diambil oleh aktor-aktor lainnya. Kerjasama dapat dijalankan dalam suatu proses perundingan yang diadakan

secara nyata atau karena masing-masing pihak saling tahu sehingga tidak lagi diperlukan suatu perundingan.⁷

Ada beberapa alasan mengapa negara melakukan kerjasama dengan negara melakukan kerjasama dengan negara lainnya: 1. Dengan alasan demi meningkatkan kesejahteraan ekonominya banyak negara yang melakukan kerjasama dengan negara lainnya untuk mengurangi biaya yang harus ditanggung negara tersebut dalam memproduksi suatu produk kebutuhan bagi rakyatnya karena adanya keterbatasan yang dimiliki negara tersebut; 2. Untuk meningkatkan efisiensi yang berkaitan dengan pengurangan biaya; 3. Karena adanya masalah-masalah yang mengancam keamanan bersama; 4. Dalam rangka mengurangi kerugian negatif yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan individual negara yang memberi dampak terhadap negara lain.⁸

Konsep Diplomasi Pertahanan

Defence diplomacy atau diplomasi pertahanan merupakan buah pemikiran

Inggris atau UK. Konsep ini diinisiasi oleh Kementerian Pertahanan UK, sebagai konsep pengorganisasian untuk kegiatan internasional yang berkaitan dengan pertahanan, pada awalnya konsep ini merupakan cara untuk Inggris dan dunia barat beradaptasi pada lingkungan keamanan internasional pasca perang dingin. Inggris mengidentifikasi diplomasi pertahanan sebagai salah satu dari delapan misi pertahanan militer, dan bertujuan untuk menghilangkan permusuhan, membangun dan memelihara kepercayaan dan membantu pengembangan kekuatan bersenjata yang demokratis untuk memberikan kontribusi signifikan terhadap pencegahan dan resolusi konflik.⁹

Menurut Andrew Cottey dan Anthony Foster, diplomasi pertahanan adalah kerjasama di masa damai dengan menggunakan militer dan infrastruktur yang terkait (terutama Kementerian Pertahanan) sebagai alat kebijakan luar

⁷ Dougherty and Pflatzgraf, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey (5th Edition)*, (New York: Pearson, 2000).

⁸ K. J. Holsti, *Politik Internasional : kerangka untuk analisis jilid 1/ K.J. Holsti; alih bahasa : M. Tahir Azhary*, (Jakarta : Erlangga, 1988).

⁹ UK Ministry of Defence Policy Paper. "Paper no. 1: Defence Diplomacy", p. 2, 2003.

negeri dan keamanan suatu negara.¹⁰ Pada pendapat yang lain, Rodon Pedrason menyatakan bahwa diplomasi pertahanan adalah Semua metode dan strategi yang digunakan oleh negara-negara yang mungkin dalam keadaan saling bersaing satu sama lain, namun mereka menggunakan praktik tertentu seperti ekonomi, budaya, kerja sama politik, kerja sama pertahanan dan diplomasi untuk saling berteman, semoga bekerja sama satu sama lain, dan yang terpenting, membangun dan meningkatkan rasa saling percaya.¹¹ Pada pendapat ini ditekankan penggunaan instrumen selain pertahanan sebagai strategi diplomasi.

Konsep Keamanan Nasional

Bantarto Bandoro mendefinisikan Keamanan Nasional sebagai kebijakan pemerintah untuk menjamin kelangsungan hidup (survival) dan keamanan negara bangsanya (nation-state), tetapi tidak dibatasi pada pelaksanaan kekuatan

diplomatik, ekonomi dan militer baik dalam situasi damai maupun perang.¹² Edy Prasetyono menyatakan bahwa keamanan nasional dapat diartikan sebagai kebijakan politik pemerintah yang bertujuan untuk menegakan situasi yang aman dan kondusif bagi terselenggaranya pemerintahan sehingga mampu mempertahankan tujuan vital nasional dari segala gangguan dan ancaman.¹³

Denik Iswardani Witarti mengemukakan elemen-elemen dari keamanan nasional. Elemen-elemen tersebut adalah: 1. kedaulatan (sovereignty); 2. kepentingan nasional (national interest); 3. konsepsi ancaman (national threats); 4. lingkungan (environment) domestik dan internasional. Menurut Denik (2011) keempat elemen tersebut sangat menentukan konsepsi keamanan nasional yang dikembangkan sebuah negara. Masing-masing negara memiliki pandangan dan kepentingan yang berbeda-beda.¹⁴

¹⁰ Andrew Cottey dan Anthony Foster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance* (London: Routledge, 2004).

¹¹ Rodon Pedrason, *Defence Diplomacy in Southeast Asia: A Way to Security Community? Dissertation*, (Heidelberg: Heidelberg University, 2015).

¹² Bantarto Bandoro, *Perspektif baru*

Keamanan Nasional, (Jakarta: CSIS, 2005).

¹³ Edy Prasetyono, *Sistem Keamanan Nasional: Pengaturan Legal dan Institusional*, (Jakarta: Pacivis, 2008).

¹⁴ Denik. I. Witarti, *Tinjauan Teoritis Mengenai Konsep Keamanan Nasional*, Jakarta: Jurnal Transansional, Hlm. 1-13, 2011.

Konsep Integrated Border Management

Konsep terakhir ini merupakan konsep bagaimana perbatasan yang terintegrasi dapat mencegah lalu lintas *human trafficking* yang dilakukan pada perbatasan, lebih khusus dalam tesis ini adalah perbatasan darat.¹⁵ Konsep ini merupakan manajemen perbatasan milik Uni Eropa. Pertama kali diterapkan pada tahun 2002 di dalam program pengamanan wilayah di Balkan Barat yang didukung oleh Uni Eropa (European Communities, 2010). Konsep ini menekankan integrasi antara *Custom, Immigration, Quarantine, and Security*.

Kebutuhan akan lembaga yang terlibat dalam pengelolaan perbatasan - seperti polisi perbatasan dan adat istiadat (untuk Uni Eropa) untuk mengkoordinasikan pekerjaan mereka di tingkat nasional dan internasional menjadi semakin nyata dalam kenyataan karena ekspansi Uni Eropa (dan zona *Schengen*) ke arah timur, Pergerakan migran melintasi perbatasan untuk mencari kondisi sosio-ekonomi yang lebih baik atau dalam

penerbangan dari konflik, dan globalisasi kejahatan dan ekonomi internasional

Metode Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Menurut Creswell, penelitian kualitatif adalah penelitian yang dilakukan untuk memahami makna individu atau kelompok mengenai masalah sosial yang diteliti.¹⁶ Dalam pendapat lain, Moleong (2014) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Creswell (2016) mengatakan bahwa metode pendekatan kualitatif merupakan sebuah proses investigasi di mana peneliti berusaha memahami fenomena sosial secara bertahap dengan memasuki dunia informan dan melakukan

¹⁵ European Communities, [https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-](https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation-european)

[cooperation-european](https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation-european), diakses pada 20 Agustus 2017 pukul 20.00 WIB.

¹⁶ Creswell. John W, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2016).

interaksi terus-menerus dan mencari sudut pandang informan tersebut.

Pemilihan penelitian kualitatif dalam tulisan ini dimaksudkan untuk memahami fenomena sosial yang akan diteliti. Tidak seperti penelitian kuantitatif yang akan menguji sebuah hipotesis, penelitian ini akan mengeksplorasi fenomena yang akan diteliti dengan melakukan interpretasi dari fenomena tersebut. Untuk menjawab pertanyaan penelitian ini, peneliti perlu memahami, menafsirkan, menginterpretasikan, mengeksplorasi, dan menggambarkan fenomena yang diteliti, yaitu mengenai strategi diplomasi pertahanan yang berupa Kerjasama pertahanan di perbatasan darat Indonesia-Malaysia dalam menjaga keamanan.

Permasalahan Perbatasan Darat adalah Aktivitas Ilegal

Potensi penyelundupan barang ilegal adalah masalah yang bukan lagi menjadi berita burung atau sekedar rahasia umum, namun telah dibuktikan oleh banyak reportase jurnalistik maupun tulisan hasil penelitian. Dominique mencatat dalam

bukunya terdapat penyelundupan komoditas seperti bawang putih sebanyak 22.170 kg di Sanggau yang dibawa menggunakan tujuh unit kendaraan besar.¹⁷ Masih di tempat yang sama, terjadi penyelundupan 16.848 unit ban yang diangkut menggunakan empat unit kendaraan besar. Kemudian ada tas wanita yang diselundupkan sebanyak 22.170 unit, hingga paku sebanyak 450 kg. Selain itu ada juga modus yang membarengi penyelundupan telur ayam dan minuman keras. Hal tersebut terjadi di daerah Putussibau dengan menggunakan perahu ketingting (perahu motor kecil).

Potensi pembalakan liar di wilayah Indonesia juga menjadi hantu yang mengganggu kedaulatan negara di Perbatasan. Dominique,¹⁸ mengatakan terjadi penyelundupan kaya hasil illegal logging di pos Nanga Bayan pada April 2012. Di lokasi lain, Pos Sei Daun, digagalkan penyeludupan kayu ilegal jenis Keladan, Bengkiran, dan Tekam oleh Satgas Pamtas 305 Batalyon Tengkorak. Maling kayu, jika kita mengacu pada sebutan yang diberikan oleh Dominique, kerap kali menggunakan

¹⁷ Maria Dominique, Ancaman di batas negeri: Kostrad di perbatasan Entikong (Indonesia-Malaysia), (Jakarta: Rene Book, 2013).

¹⁸ *Ibid.*

strategi suap sebagai langkah terbebas dari jerat pidana.¹⁹ Dozer yang digunakan untuk mengangkut kayu hasil pembalakan liar menuju truk, di sita oleh Danpos Kompi D Satgas Pamtas Yonif Lindu 305 Kostrad.

Peran Institusi Kerjasama bagi Pembangunan Confidence Building Measure Kedua Negara

Sebagai sebuah kerjasama, General Border Committee telah berjalan sesuai dengan tujuan dari diplomasi pertahanan, yaitu confidence building measure. Kesepahaman dengan negara lain tidak dapat dibangun dalam satu pertemuan lalu selesai. Annual meeting seperti General Border Committee adalah upaya untuk terus menerus menciptakan rasa percaya kedua negara melalui pembahasan isu-isu pertahanan dan keamanan.

Cottey dan Foster menjelaskan bahwa diplomasi pertahanan bertujuan untuk mencegah konflik, mempromosikan hubungan sipil-militer yang berbasisan demokrasi, dan meningkatkan kapabilitas pemeliharaan perdamaian (peacekeeping) dalam suatu kawasan.²⁰ Salah satu agenda

spesifik dari GBC Malindo adalah membangun perbatasan secara terkoordinasi dalam kondisi yang damai.

Komitmen Bersama Mencegah Konflik Perbatasan dengan Pertemuan Rutin Tahunan

Kunci dari pencegahan konflik adalah membangun persepsi yang sama mengenai prioritas kebijakan luar negeri, untuk kasus Indonesia dan Malaysia perlu setiap saat keep in touch dalam berdiplomasi (Yohanes Sulaiman, Komunikasi Personal 31 Juli 2018). Perbatasan bagi Indonesia merupakan salah satu kebijakan prioritas, pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan tujuan mendistribusikan kesejahteraan di perbatasan. Namun, kita perlu mengkomunikasi persepsi kita mengenai perbatasan kepada Malaysia agar menjadi prioritas yang sama dengan Indonesia.

Menyempahamkan kebijakan prioritas perlu menggunakan kegiatan CBM. Desjardin menjelaskan bahwa CBM dapat menjadi mekanisme efektif dalam pencegahan perang, pengendalian senjata,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Cottey. Andrew dan Foster. Anthony, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military*

.Cooperation and Assistance, (London: Routledge, 2004).

pelucutan senjata, perjanjian, dan resolusi konflik.²¹ General Border Committee sebagai sebuah badan kerjasama melakukan kegiatan CBM dalam rangka menyalurkan kebijakan prioritas seperti pembangunan perbatasan. Jaspal berpendapat bahwa CBM seharusnya menjadi langkah sederhana dalam memfasilitasi dan membimbing negara-negara yang berbatasan untuk mengurangi ketegangan dan memungkinkan komunikasi kepemimpinan politik dan militer di kedua sisi.²²

Efektifitas Kerjasama dalam Menjaga Stabilitas Keamanan di Perbatasan Darat

Kriteria untuk mengukur efektivitas menurut Martani dan Lubis ada tiga pendekatan yang dapat digunakan yaitu: a. Pendekatan Sumber (resource approach) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh

sumber daya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi; b. Pendekatan proses (process approach) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi; c. Pendekatan sasaran (goals approach) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (output) yang sesuai dengan rencana.²³

Pada pendekatan proses, sidang GBC Malindo membahas beberapa kemajuan kerjasama di bidang operasi dan non operasi. Pada bidang operasi terdapat enam evaluasi. Pertama, Kegiatan Patkor (Patroli Terkoordinasi) darat, laut, udara, maritim, dan sar diperlukan peningkatan agar dapat memperkuat keamanan, perencanaan harus meninjau prosedur tetap dan rule of engagement (ROE) sehingga operasi dapat dilaksanakan secara efektif.²⁴ Kedua, di bidang intelijen, diperlukan kerjasama

²¹ Marie-France Desjardins, "Rethinking Confidence Measures", Adelphi Paper, Number 307, (London: International Institute of Strategic Studies, 1996)

²² Zafar Nawaz Jaspal, "Nuclear Risk Reduction Measures and Restraint in South Asia", RCSS Policy Studies, No. 25, (Colombo: Regional Centre for Strategic Studies, 2004).

²³ Hari S.B. Lubis dan Martani Huseini, *Pengantar Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009).

²⁴ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, Hasil Pertemuan General Border Committee Tahun 2017. (Jakarta: Tidak dipublikasikan, 2017)

dengan seluruh instansi penegak hukum sehingga potensi ancaman keamanan dapat diidentifikasi secara dini dan tindakan pencegahan dapat dilakukan dengan cepat (Kementerian Pertahanan, 2017: 3).

Ketiga, Penambahan pos gabungan perlu direalisasi antara TDM dan TNI-AD untuk menangkal ancaman di sepanjang perbatasan dan mencegah kegiatan ilegal di perbatasan.²⁵ Evaluasi terhadap kondisi perbatasan yang diwarnai oleh illegal activities dirumuskan lewat rencana program tadi. Keempat, Penempatan pos baru untuk petugas pehubung militer Malaysia dan Indonesia (Liaison Officer) di Sibuluhud, Malaysia, dan Sintang, Indonesia harus segera direalisasikan untuk dapat mengatasi faktor jarak lokasi saat ini.²⁶ Wilayah jantung Borneo ini memang terkenal dengan lintas ilegal yang kerap kali tidak berjumpa dengan operasi terkoordinasi kedua negara. Solusi tepat untuk menempatkan penghubung yang dapat mencegah secara dini dengan wewenang hukum yang diberikan TDM dan TNI-AD.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Kelima, Peningkatan kualitas radio akan dilakukan dan langkah-langkah proaktif untuk memastikan kondisi komunikasi radio di perbatasan baik dan lancar.²⁷ Perebaikan radio juga menjadi agenda yang prioritas agar koordinasi antar stakeholder di perbatasan (AD, AL, AU, Intelijen, POLRI, dan Bakamla) dapat berjalan lancar ketika operasi dilakukan. Keenam, ketua COCC Malaysia mengharapkan Tim Operasi Kepolisian lebih proaktif dengan merestrukturisasi rencana Latihan Bersama Aman Malindo, kemudian kegiatan pertukaran informasi dan pertemuan PDRM dan POLRI perlu dilanjutkan serta diimplementasikan untuk mengatasi ancaman transnational crime di perbatasan, dan melakukan MoU terkait dengan operasi terkoordinasi antara Indonesia dan Malaysia.

Pada laporan kemajuan kerjasama bidang non operasi terdapat tujuh poin. Pertama, kegiatan non operasi telah berjalan dengan baik dan terus ditingkatkan dalam menanggulangi kejahatan lintas negara di wilayah perbatasan.²⁸ Kedua, ketua

²⁷ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, *Hasil Pertemuan General Border Committee Tahun 2017*, (Jakarta: Tidak dipublikasikan, 2017).

²⁸ *Ibid.*

bersama GBC Malindo sepakat untuk segera membangun infrastruktur dan fasilitas umum guna menunjang kesejahteraan masyarakat di perbatasan (Kementerian Pertahanan, 2017: 3). Poin ini menjawab temua objektif di lapangan mengenai persoalan perdagangan dan lalu lintas manusia secara ilegal karena faktor kesejahteraan. Ketiga, perubahan konsep Latihan Gabungan Bersama Malindo Darsasa harus segera dilakukan guna menangkal terorisme di perbatasan.²⁹

Keempat, revisi Border Trade Agreement 1970 dan Border Crossing Agreement 2006 perlu dikoordinasikan oleh stakeholders terkait dalam KK Sosek Malindo melalui komunikasi Government to Government dengan Kemendagri sebagai focal point³⁰ Kelima, menekankan agar JPCC melaksanakan program kerjasama yang telah disepakati pasca pertemuan (Sidang ke 40) GBC Malindo.³¹ Keenam, JPCC perlu memprogramkan berbagai latihan yang sesuai dan memberikan kesempatan kepada anggota atau pegawai untuk turut serta dalam latihan atau seminar atau

kursus yang diadakan Indonesia dan Malaysia.³² Ketujuh, dalam bidang pendidikan, kegiatan telah dilaksanakan dengan baik dan perlu ditingkatkan untuk menunjang kapabilitas bagi angkatan bersenjata kedua negara.

Pada pendekatan sasaran, General Border Committee menghasilkan rumusan-rumusan baru untuk dapat dibahas dan diterapkan pada pertemuan ke 41. Sasaran yang menjadi pembaharuan adalah Our Eyes, gagasan terbaru mengenai kerjasama dan pertukaran informasi intelijen yang digagas Indonesia dan Malaysia serta mengajak Filipina, Singapura, Brunei Darussalam, dan Thailand. Kemudian pembahasan Security Agreement 1984 (SA-84) akan dilakukan pada pertemuan GBC Malindo ke 41 sebagai dasar kerjasama pertahanan RI - Malaysia yang selanjutnya dilakukan pembahasan draft Defence Cooperation Agreement (DCA) sebagai payung kerja sama.³³ Bagian yang juga penting adalah bagaimana restrukturisasi organisasi dan nomenklatur lembaga dan kementerian yang terlibat dalam GBC akan

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, *Hasil Pertemuan General Border Committee Tahun 2017*, (Jakarta: Tidak dipublikasikan, 2017).

dibahas juga pada pertemuan ke 41, karena dirasa terdapat duplikasi tugas.³⁴

Jika mengacu pada tiga pendekatan efektifitas, General Border Committee menjalankan fungsi sumber daya, proses, maupun sasaran. Ketiga pendekatan dilakukan tidak terbatas pada urutan atau satu pendekatan saja. Di dalam proses sidang, terdapat tiga komponen input (sumber daya), proses, dan sasaran (output). Jika dibahas persoalan efektifitas dalam menciptakan keamanan di perbatasan, forum General Border Committee menjadi sangat efektif, karena dapat menggerakkan kerjasama-kerjasama teknis (badan-badan di bawahnya), menciptakan perdamaian, dan menstabilkan hubungan kita (Indonesia) dengan pihak Malaysia (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018). Pendapat tersebut menjawab bagaimana sebuah kerjasama dapat dikatakan efektif berjalan.

Kerjasama yang hidup (berjalan) adalah kerjasama yang ditimbulkan dari masalah dan menciptakan solusi bahkan masalah baru (untuk kembali dinegosiasikan) bagi negara-negara yang berhubungan, dinamika hubungan bilateral

tidak bisa dibatasi ruang dan waktu, begitupun kerjasama (Yohanes Sulaiman, Komunikasi Personal 31 Juli 2018). Pendapat ini ingin menyampaikan bahwa sebuah kerjasama idealnya bersifat kontinyu untuk membangun CBM antar negara anggota. Efektifitas diukur dari bagaimana kerjasama tersebut bisa berlanjut ke kerjasama berikutnya dan terjadi dinamika di dalam proses kerjasama. Pendapat tersebut menekankan proses sebagai cara melihat kerjasama atau sebuah diplomasi.

Kondisi yang aman tidak bisa dilepaskan dari lingkungan internasional. Lingkungan internasional terdekat adalah perbatasan dengan Malaysia. Indonesia perlu mengamankan wilayahnya dengan tidak menciptakan konflik. Hal ini yang membuat Indonesia memerlukan kerjasama bilateral di bidang pertahanan keamanan. Situasi dan kondisi perbatasan darat akan selalu dinamis, apalagi berkaitan dengan penentuan batas geografis, wajar untuk negara menginginkan keuntungan dan porsi lebih dalam hal wilayah, ditambah dengan fenomena perdagangan dan lalu lintas manusia yang bersifat ilegal (Aris Kurnia, komunikasi personal 26 Juli 2018).

³⁴ *Ibid.*

Pendapat ini disempurnakan dengan pemahaman pentingnya sebuah kerjasama di bidang pertahanan. Jika ditanyakan seberapa efektif, kerjasama GBC Malindo terbukti efektif dalam mengamankan batas darat wilayah kita, kerjasama operasinya berjalan, latihannya berjalan, program kesejahteraan dilakukan, perundingan terus dilangsungkan setiap tahun, hasilnya adalah keamanan di perbatasan Indonesia – Malaysia tercipta secara bertahap dan meluas jangkauan wilayahnya (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018). Namun, sebuah upaya diplomasi kedua negara sedikit banyak pasti menemui hambatan dan tantangan. Hambatan dan tantang bisa datang dari wilayah domestik, namun lebih sering dari eksternal negara Indonesia.

Setiap negara akan berpotensi melanggar apa yang disusun dalam kesepakatan kerjasama, seperti yang diungkapkan Chayes dan Chayes.³⁵ Hambatan dan tantangannya terletak di political will dari negara Malaysia. Situasi dan kondisi politik dalam negeri atau jika mengacu pada Denik (2011) adalah

lingkungan domestik juga turut mempengaruhi political mood negara tetangga, Malaysia. Hambatan yang tercipta biasanya keengganan untuk membahas kejahatan lintas negara, isu-isu patok batas, atau pembangunan pos perbatasan yang lengkap (PLBN), hal ini terjadi dalam sidang-sidang komisi maupun pertemuan mandiri badan-badan kerjasama di bawah General Border Committee (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018).

Kerjasama Antar Lembaga Indonesia dalam GBC

Seperti yang dipaparkan pada sub bab mengenai sistem CIQS pada perbatasan darat yang belum menyeluruh, hal ini karena sistem Integrated Border Management juga masih belum berjalan. Artinya pembangunan perbatasan, secara khusus darat, masih berada di dalam satu wilayah koordinasi yang bersifat legal-formal. Secara hukum dan administratif, di bawah General Border Committee yang dipimpin oleh Menteri Pertahanan memang memuat Mabes TNI di dalamnya (HLC,

³⁵ Chayes, Abram, dan Handler Antonia, *On Compliance, International Organization*, Vol. 47, No. 2, pp. 175-205, 1993.

COCC, dan JKLB), kemudian SAR (pada KK SAR JKLB dan COCC), POLRI (JPCC), dan Kemendagri (KK Sosek Malindo). Namun, persoalan yang kemudian timbul adalah bagaimana setiap badan memiliki keinginan untuk menjadi otonom, terpisah dari GBC. Alasannya adalah kepemimpinan Kemhan tidak lagi sesuai dengan kekhususan tema kerjasama teknis badan-badan tersebut, sehingga perlu pemekaran.

Memang di dalam kerjasama General Border Committee Indonesia – Malaysia, kerap kali badan seperti POLRI (JPCC) yang dinaungi GBC mengeluhkan independensi mereka yang dipimpin oleh TNI melalui Kemhan, padahal GBC ini kerjasama bentukan bukan organisasi tetap, strukturnya bisa berubah mengikuti perkembangan tatanegara kedua negara, sifatnya hanya koordinasi dari tema-tema kerjasama teknis (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018). Llyod Jensen dalam Yanya Mochamad (2008, 4) mengatakan bahwa tindakan internasional dapat didefinisikan sebagai sekumpulan keputusan-keputusan yang dibuat oleh unit-unit politik domestik yang diakui.

Pembuatan keputusan dari kebijakan luar negeri menurut Graham dalam Yanyan bergantung pada birokrasi organisasi yang kompleks dan prosedur-prosedur kelembangaannya.³⁶

Artinya, jika mengacu pada teori model pembuatan kebijakan luar negeri, baik kerjasama tertinggi yang sifatnya kebijakan seperti GBC hingga ke kerjasama teknis seperti KK Sosek Sarawak – Kalbar memiliki proses birokrasi kompleks, karena harus berbagi peran dan fungsi kepada kementerian lain. Kumpulan Kerja Sosek Malindo (tiga wilayah) harusnya kembali dipertanyakan, apakah sesuai dengan konteks keamanan dan pertahanan sehingga perwakilan Kementerian Dalam Negeri harus berada di bawah koordinasi Kemhan, hal ini akan menyebabkan misleading dalam pelaksanaan teknis kerjasama Sosek, karena bukan core competence Kemhan (Aris Kurnia, komunikasi personal 26 Juli 2018). Pernyataan ini merupakan penanda bahwa kerjasama GBC yang koordinatif selama ini menyimpan ketidaksetujuan di dalam tubuh anggota kerjasama di pihak Indonesia.

³⁶ Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Hubungan*

Internasional, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2005).

Kemendagri dan POLRI tidak memberhentikan kerjasama dalam forum General Border Committee secara radikal. Akan tetapi, ketidaksetujuan di dalam sayup-sayup perbincangan di luar forum akan secara tidak langsung menghambat efektifitas kerjasama, terutama dalam pelaksanaan teknis. Yanyan mengatakan bahwa para birokrat juga bertanggung memiliki banyak pengaruh dalam merumuskan politik luar negeri. Para birkorat juga bertanggung jawab pada pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.³⁷ Dari pendapat ini, dapat dilihat bagaimana stakeholders yang tidak sepakat mengenai sifat koordinasi merasa bahwa segala keputusan teknis yang akan kementerian dalam negeri dan POLRI jalankan merupakan hasil dari kepemimpinan Menteri Pertahanan, yang bukan merupakan pimpinan lembaga mereka sehingga terdapat keengganan mengakui sepenuhnya koordinasi tersebut.

Birokrasi menurut Martin Albrow (2004) adalah pelaksanaan kekuasaan oleh para administrator yang professional.

³⁷ Ibid.

³⁸ Martin Albrow, *Birokrasi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1996).

³⁹ Karioth W. Detlef, "Border Management Issues", dalam Grech Omar dan Wohlfeld dan Monika

Albrow kembali melanjutkan bahwa birokrasi merupakan kekuasaan para elit pejabat.³⁸ Proses birokrasi, di mana struktur dipimpin oleh kepala organisasi kerap kali bertemu dengan kepentingan dari unsur-unsur organisasi, dalam hal ini badan-badan di luar Kementerian Pertahanan. Memperebutkan posisi untuk memimpin, menggugat struktur GBC merupakan perilaku kontra produktif, karena pada dasarnya kerjasama bilateral Kemlu saja mengajak Kemhan untuk memberikan perspektif di luar perspektif Kemlu, Ditkersin tidak mempermasalahakan di bawah koordinasi Menlu (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018).

Karioth (mengatakan bahwa Kerja sama antar-lembaga terutama diperlukan saat berbagai kompetensi difokuskan pada satu subjek atau individu. Karioth berbicara dalam konteks pengelolaan PLBN berbasis CIQS memerlukan kerjasama intensif dan koordinatif dalam mengelola keamanan bersama.³⁹ Pendapat ini juga dapat diaplikasikan ke dalam kerjasama internasional seperti General Border

(eds.), *Migration in the Mediterranean : human rights, security and development perspectives*, (Malta: Gutenberg Press, 2014), Chapter 7.

Committee Malindo, dari pihak kementerian-kementerian seyogyanya dapat memfokuskan sumber daya didalamnya untuk memaksimalkan kinerja Indonesia, bukan kinerja kementerian. Kerjasama antar lembaga domestik menentukan kualitas suatu negara jika ingin berkomunikasi secara bilateral dengan negara lain.

BNPP sendiri menilai bahwa seharusnya yang memimpin persoalan perbatasan di General Border Committee adalah badan ini, karena berbicara perbatasan, tidak lagi dikerucutkan kepada pertahanan keamanan, namun ke pengerucutan hankam, kepolisian, dan sosial ekonomi, koordinasinya kepada lembaga pengampu perbatasan (Aris Kurnia, komunikasi personal 26 Juli 2018). Pendapat ini kemudian dijawab pihak kerjasama bilateral Kementerian Pertahanan dengan pemahaman yang berbeda. Jika stakeholders di dalamnya sudah memiliki kesepahaman akan tugas dan fungsi masing-masing lembaga dalam GBC, maka tidak akan ada lagi bahasa-bahasa pembagian lapak dominan ke

kementerian mana, karena kerjasama ini untuk negara dan rakyat Indonesia (Syamsul Bahri, komunikasi personal 30 Juli 2018).

General Border Committee sebagai sebuah kerjasama strategis memegang peranan penting. Gindarsah berkata bahwa profil diplomasi pertahanan yang terus berlanjut dikaitkan dengan perluasan aktor yang terlibat dalam hubungan internasional dan tingkat pelembagaannya.⁴⁰ Pada diplomasi track one, perwakilan seperti pejabat tingkat menteri, anggota parlemen, militer dan polisi memainkan peranan penting. Hal ini membuat lembaga-lembaga seperti BNPP, Kemendargi, maupun POLRI perlu untuk mendudukan ego sektoral untuk dapat berkoordinasi dengan Menhan, agar kerjasama berjalan lancar.

Kesimpulan

Simpulan Pertama, Kondisi Perbatasan Darat Indonesia didominasi oleh ancaman keamanan non tradisional, seperti pembalakan liar, perdagangan barang selundupan, penjualan narkoba dan minuman keras, dan terakhir adalah tenaga

⁴⁰ Iis Gindarsah, *Indonesia Defence Diplomacy: Harnessing the Hedging Strategy*, *Journal Defence and Security Analysis* 32 (4): 1-18, 2015.

kerja ilegal. Keadaan ini disebabkan oleh faktor kesejahteraan masyarakat di perbatasan yang masih tergolong miskin. Adapun sebab lainnya adalah sistem CIQS (Custom Immigration Quarantine and Security) yang diaplikasikan ke dalam PLBN yang belum secara massif bisa menyapa titik-titik perbatasan, terutama di provinsi yang mengalami pemekaran seperti Kalimantan Utara. Kondisi ini masih berusaha dijawab oleh Pemerintah Pusat dengan peremajaan tiga titik PBLN dan rencana dua pembangunan PLBN baru di Kalimantan Utara. Selain itu, terdapat persoalan delimitasi yang tak kunjung selesai, seperti di Tanjung Datu karena problem perbedaan kesepahaman dengan Malaysia mengenai batas negara.

Simpulan Kedua, General Border Committee sebagai sebuah kerjasama strategis Indonesia – Malaysia sebenarnya telah memenuhi tujuan dari diplomasi pertahanan, yakni menciptakan perdamaian dengan menggunakan sumber daya pertahanan (militer dan sipil). Peran GBC dalam menciptakan keamanan di perbatasan darat sendiri tidak bersifat *direct intervention* atau intervensi langsung. Sebagai kerjasama tertinggi, GBC

menciptakan keamanan dengan mendorong Bergeraknya kerjasama teknis dari badan-badan di bawah koordinasinya. Adapun peran integral yang dirasakan bagi keamanan di perbatasan adalah bagaimana General Border Committee menciptakan Confidence Building Measure yang juga merupakan kegiatan diplomasi pertahanan, tentunya CBM dapat meredam potensi konflik di tingkatan pusat yang berimbas pada instabilitas di perbatasan darat (pada kehidupan masyarakat kedua negara).

Permasalahan justru bukan dari kerjasama internasional, namun justru datang dari bisikan-bisikan lembaga seperti BNPP dan POLRI yang sama-sama menginginkan otonomi kerjasama, atau dalam bahasa lain adalah keluar dari forum koordinasi General Border Committee Indonesia – Malaysia. Problem ini tidak terlalu mengancam, karena tidak dikofrontir langsung ke Kemhan. Namun, perlu juga diwaspadai perihal realisasi dari rencana pemisahan forum Sosek Malindo dan JPCC, karena memang telah memiliki cara memandang yang berbeda mengenai kerjasama General Border Committee, yang dipandanginya terlalu berfokus pada isu-isu pertahanan. Mengenai kondisi internal GBC,

Kementerian Pertahanan RI perlu untuk bertemu dalam forum nasional yang berisi stakeholders dari General Border Committee Indonesia – Malaysia.

Daftar Pustaka

Buku

- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Cottey, Andrew. Dan Foster, Anthony. 2004. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. London: Routledge.
- Creswell, John W. 2016. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Desjardins, Marie-France. 1996. *“Rethinking Confidence Measures”, Adelphi Paper, Number 307*, London: International Institute of Strategic Studies.
- Dominique, Maria. 2013. *Ancaman di batas negeri: Kostrad di perbatasan Entikong (Indonesia-Malaysia)*. Jakarta: Rene Book.
- Dougherty and Pflatzgraf. 2000. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey (5th Edition)*. New York: Pearson
- Gindarsah, Iis. 2015. *Indonesia Defence Diplomacy: Harnessing the Hedging Strategy*. *Journal Defence and Security Analysis* 32 (4): 1-18.
- General Border Committee. 1997. *25 Tahun GBC Malindo*. Kuala Lumpur: Percetakan Season Sdn Bhd.
- K. J. Holsti. 1988. *Politik Internasional: kerangka untuk analisis jilid 1/ K.J.*

Holsti; alih bahasa : M. Tahir Azhary. Jakarta : Erlangga

- Karioth, W. Detlef. 2014. *“Border Management Issues”, dalam Grech, Omar. dan Wohlfeld, Monika (eds.). Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives*. Malta: Gutenberg Press. Chapter 7
- Lubis, S.B. Hari dan Martani Huseini 2009. *Pengantar Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI
- P. Boyce. 1968. *Malaysia and Singapore in International Diplomacy (Documents and Commentaries)*. Sidney: Sidney University. p. 107
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani. 2005. *Pengantar Hubungan Internasional*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Poulgrain, Greg. 2014. *The Genesis of Konfrontasi Malaysia, Brunei, and Indonesia 1945-1965*. Selangor: Strategic Information and Research Development Centre.

Jurnal

- Chayes, Abram, dan Handler Antonia. 1993. *On Compliance*. *International Organization*. Vol. 47, No. 2 (Spring, 1993), pp. 175-205
- Denik, I, Witarti. 2011. *Tinjauan Teoritis Mengenai Konsep Keamanan Nasional*. *Jakarta: Jurnal Transansional*. Hlm. 1-13
- Jaspal, Zafar Nawaz. 2004. *“Nuclear Risk Reduction Measures and Restraint in South Asia”, RCSS Policy Studies, No. 25*, Colombo: Regional Centre for Strategic Studies.
- UK Ministry of Defence Policy Paper. 2003. *“Paper no. 1: Defence Diplomacy”, p. 2.*

Disertasi

Pedrasan, Rodon. 2015. *Defence Diplomacy in Southeast Asia: A Way to Security Community?* Dissertation. Heidelberg: Heidelberg University.

Dokumen

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2017. *Hasil Pertemuan General Border Committee Tahun 2017*. Tidak dipublikasikan.

Website

European Communities. 2010. <https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation-european> diakses pada 20 Agustus 2017 pukul 20.00 WIB.