

# WAWASAN MASA DEPAN TENTANG SISTEM PERTAHANAN KEAMANAN NEGARA

---

Oleh :  
*Letjen TNI Agus Widjojo*

## **I. PENDAHULUAN.**

Tidaklah mudah membangun wawasan tentang sistem pertahanan keamanan negara di Indonesia saat ini, karena berbagai faktor baik internal maupun eksternal yang berlaku dan mempengaruhi bangun pertahanan keamanan negara. Hal itu bisa dicermati **pertama**, dari sisi konseptual, banyak faktor yang perlu dipertimbangkan, di mana faktor-faktor itupun tidak dapat dipastikan secara tepat. **Kedua**, dari sisi legal konstitusional, apakah segenap payung peraturan perundang-undangan kita telah lengkap atau cukup untuk memberi payung kewenangan hukum, dimengerti dan memberi keterkaitan yang jelas antar pelaksana fungsi untuk memberikan akuntabilitas bagi implementasinya ? Sisi yang **ketiga** adalah kondisi faktual yang dihadapi oleh bangsa Indonesia di tengah krisis nasional dan era reformasi, yang membuat kita perlu mengadakan evaluasi terhadap konsep pertahanan keamanan negara di masa lalu guna dapat mendesain kembali Sishankamneg yang sesuai dengan perubahan yang terjadi di masa depan.

Namun dari mana pun wawasan itu kita bangun dan kita formulasikan, tidak bisa tidak, titik tolak pandangan tetaplah harus bertumpu bahwa fungsi pertahanan keamanan negara adalah salah satu fungsi pemerintahan. Segenap upaya pertahanan keamanan negara beserta segenap upaya fungsi pemerintahan lainnya pada akhirnya diselenggarakan untuk mengabdikan kepada kepentingan nasional.

Dari sini kita lihat bahwa fungsi pertahanan keamanan tidak hadir dalam isolasi dan akan selalu hadir sebagai bagian dari keseluruhan fungsi pemerintahan lainnya.

Di dalam pendekatan konseptual untuk menyusun suatu konsepsi pertahanan keamanan negara tidak terlepas dari kecenderungan ***perkembangan lingkungan strategis***, bagaimana ***ciri konflik masa depan, apa hakikat ancaman dari luar negeri dan dalam negeri*** serta apa ***kepentingan nasional Indonesia*** ? Dari informasi yang kita dapatkan dan menjawab pertanyaan di atas selanjutnya kita menentukan ***strategi nasional*** guna mencapai kepentingan nasional, khususnya untuk mendapatkan penjabarannya dalam strategi dan sasaran dalam bidang pertahanan keamanan negara.

Sementara itu kalau kita jujur, pertahanan keamanan negara sebagai sebuah sistem bukan hanya monopoli atau ciri khas Indonesia, dan juga bukan hanya domain militer dan Polri. Sishankamneg merupakan hal universal, di mana semua negara menggunakan, meskipun dengan istilah dan cara yang berbeda. Untuk itu terlebih dahulu perlu ada ***kesamaan pandang*** tentang ***wawasan Hankamneg*** bila ingin diterapkan dalam konteks masa depan. Terlebih bila dijadikan perspektif tatanan sosial masyarakat modern.

## **II. KEBIJAKAN HANKAMNEG DAN IMPLIKASINYA.**

Seperti kita ketahui bersama posisi dan peran TNI/Polri telah mendapat legitimasi formal melalui kesepakatan bangsa dalam ST MPR 2000 yang lalu, utamanya melalui Tap Nomor VI dan VII/MPR/2000. Peran TNI sebagai alat pertahanan negara, bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan

negara. Sedangkan keikutsertaan TNI dalam penyelenggaraan negara mencakup : Kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas TNI, TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis serta mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan Hak Asasi Manusia.

Mengingat bahwa Tap MPR itu baru merupakan aturan dasar, sudah barang tentu memerlukan penjabaran rinci yang lebih tegas dan jelas pada undang-undang operasionalnya termasuk tataran kewenangan yang akan menjadi payung hukum TNI, baik dalam melaksanakan fungsi pertahanan negara maupun dalam keikutsertaannya pada penyelenggaraan negara.

Dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara selama ini, kita bertumpu pada perlawanan rakyat yang disusun dalam Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta, yang lebih dikenal dengan istilah Sishankamrata. Pelajaran yang paling jelas tentang implementasi Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta ini adalah perjuangan kemerdekaan periode 1945 sampai dengan 1949. Pada masa itu, kekuatan rakyat bersenjata dan tidak bersenjata bangkit melawan penjajahan, dan berhasil mengusir penjajah Belanda. Tantangan yang kita hadapi saat ini adalah mencari wujud implementasi dalam tatanan negara modern atas segenap doktrin sistem dan tatanan yang kita warisi dari masa lalu sejak perjuangan fisik merebut kemerdekaan. Dalam kaitan ini Sishankamrata pada hakikatnya merupakan perwujudan sistem pertahanan semesta (total defence) atas segenap potensi dan sumber daya nasional guna dihadapkan kepada ancaman kelangsungan hidup bangsa.

Peperangan di masa depan tidak akan pernah sama dengan peperangan yang lalu, walaupun prinsip-prinsip peperangan tetap berlaku. Perang masa depan akan dipengaruhi oleh apa yang dikenal dengan ***Revolution in Military Affairs***, suatu medan perang yang ditandai dengan elemen-elemen ***precision strike, information***

**warfare, dominating maneuvers, dan space warfare.** Ancaman bersenjata di masa mendatang akan ditandai dengan penggunaan keempat elemen tersebut secara terintegrasi. Karena itu, peperangan tidak dapat hanya bersandarkan pada kekuatan militer nyata yang eksis pada saat itu. Jaminan kemenangan dalam suatu perang diperoleh dari keunggulan militer, dan daya tahan atau kemampuan militer melakukan perang yang berkelanjutan. Hal ini mempersyaratkan bahwa bangsa ini perlu memiliki kemampuan untuk **memenuhi sendiri akan kebutuhan dasar alat peralatan perangnya** dan mampu melipatgandakan kekuatan militernya sesuai dengan besar ancaman yang mungkin muncul.

Dengan kemajuan bangsa sebagai hasil pembangunan, kesemestaan perang mendatang tidak menitikberatkan tumpuannya kepada kerakyatan semata tetapi akan lebih bersandar kepada kesemestaan segenap potensi yang dimiliki bangsa yaitu totalitas dukungan kemampuan negara di bidang teknologi, industri, sarana dan prasarana, maupun daya tahan hasrat rakyat mendukung angkatan bersenjata dalam penyelenggaraan perang. Karena itu, perang masa depan sangat tergantung dari kemampuan negara mewujudkan kesemestaan dalam mendukung pertahanan negara, pada seluruh lingkupnya. Inilah hakikat Sishankamrata, yang membedakan dari perwujudan Sishankamrata pada tahun 1945 ketika kesemestaan masih dipusatkan pada aspek rakyat sebagai "manpower". Satu nilai yang tetap harus kita pertahankan adalah bahwa upaya pertahanan negara harus senantiasa diselenggarakan berdasarkan semangat cinta tanah air yang berkobar-kobar dan pantang menyerah.

Upaya mewujudkan kesemestaan itu merupakan upaya menyiapkan sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya buatan, sarana dan prasarana untuk membangun dan mendukung upaya pertahanan negara. Penyiapan ini dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah, lembaga atau instansi non pemerintah, serta warga negara dalam suatu sistem pertahanan semesta. Fungsi pembinaan

sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan yang selama ini dikenal dengan fungsi teritorial, akan melibatkan semua pihak, meliputi instansi pemerintah di pusat dan daerah termasuk TNI, instansi non pemerintah dan warga negara, dan industri nasional.

Pembentukan komponen kekuatan pertahanan yang nyata dipengaruhi oleh wujud ancaman, seberapa jauh ancaman nyata akan terjadi. Dalam kondisi damai, pembangunan komponen kekuatan pertahanan akan berbeda dibandingkan dengan bila ancaman segera mewujudkan, dan hal ini sangat tergantung dengan kesadaran warga negara dan kemampuan negara. Namun secara universal diakui bahwa pembangunan kekuatan militer pada tingkat minimal tidak dapat diabaikan dan harus dilakukan. Korelasi antar ancaman dan kekuatan militer adalah berbanding terbalik.

Dalam penyelenggaraan pertahanan negara, kekuatan inti adalah angkatan bersenjata atau militer, di Indonesia dikenal dengan TNI. Kekuatan militer dari awalnya memang disiapkan untuk menghancurkan musuh dengan kekuatan senjata. Seperti yang dikatakan oleh Karl von Clausewitz dalam bukunya *On War*, menyatakan, **“perang tidak lain adalah kelanjutan politik dengan cara lain. Perang adalah alat untuk mencapai tujuan politik, karena itu perang tidak dapat dipisahkan dari konteks politik”**. Melalui bidangnya maka militer memiliki kekhususan di bandingkan dengan instansi lain, meliputi kekhususan organisasi, kriteria dan persyaratan, mekanisme dan prosedur, maupun kultur.

Dalam kekhususan itu, permasalahan militer seperti strategi dan operasi militer tidak dapat diserahkan kepada non-profesional atau sipil. Selanjutnya, penentuan kebijakan pertahanan nasional dan tujuan politik perang tidak boleh diserahkan kepada militer karena akan mengarah kepada manipulasi penggunaan kekuatan militer bagi kepentingan sempit kelompok. Hal inilah yang melandasi hubungan antara militer dengan (politik) negara, dengan implementasi dalam bentuk hubungan sipil-militer.

### **III. TATARAN KEWENANGAN HANKAMNEG**

Sebelum membahas tentang tataran kewenangan hankamneg, terlebih dahulu kita perlu memahami tentang tantangan yang dihadapi dalam penyelenggaraan fungsi pertahanan dan fungsi keamanan negara di masa depan, antara meliputi : Doktrin Sishankamrata dalam format negara modern, penyelenggaraan pembinaan sumber daya untuk kepentingan pertahanan oleh institusi fungsional, penyadaran pertahanan sebagai fungsi pemerintah, mewujudkan iklim hubungan Sipil-Militer yang sehat, ketegasan tataran kewenangan fungsi pertahanan dan fungsi keamanan, dan kesetaraan tentang mekanisme kerjasama antara TNI dan Polri dalam pemeliharaan keamanan.

Menyinggung masalah tataran kewenangan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan negara, premis dasar yang perlu dibangun adalah bahwa pertahanan keamanan merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Dalam upaya pencapaiannya, upaya Hankamneg dijabarkan ke dalam berbagai sasaran nasional yang bersifat "dapat diukur". Pencapaian sasaran nasional dijabarkan ke dalam strategi nasional termasuk strategi pertahanan keamanan negara.

Sasaran-sasaran dan strategi ini merupakan piranti dan alat kendali bagi penggunaan unsur-unsur kekuatan nasional yang dipilih oleh pemerintah dalam menghadapi ancaman tertentu, tentunya penggunaan kekuatan militer merupakan pilihan terakhir mengingat tingginya risiko yang dikandung dalam cara bertindak itu.

Mencermati latar belakang serta keberadaan fungsi pertahanan dalam sistem nasional secara keseluruhan, perumusan peran dan tugas TNI akan menjurus kepada pengertian bahwa antara **pertahanan** dan **keamanan** selain mengandung **perbedaan** juga dalam wujudnya di lapangan dapat berupa **kontinuum** yang **bersifat linier**. Perbedaan bagi aparat yang berfungsi dalam bidang pertahanan dan aparat yang berfungsi dalam bidang keamanan perlu dinyatakan secara tegas melalui **peraturan hukum perundang-**

**undangan**, sehingga memberi **kewenangan** yang jelas pula bagi aparat terkait, walaupun sebagai suatu proses dapat merupakan sebuah kontinum yang linier.

**TNI** mempunyai peran terutama dalam **bidang pertahanan** yang dikaitkan dengan **ancaman yang datang dari luar negeri**. Namun tidak berarti bahwa TNI tidak dapat digunakan untuk masalah keamanan. Hal yang perlu dipahami adalah bahwa **TNI** digunakan dalam bidang **keamanan** dalam kapasitas **membantu Polri**, melalui prosedur permintaan **bantuan militer** yang dipayungi oleh **peraturan hukum perundang-undangan** yang berlaku. Dalam kerangka pencapaian kepentingan nasional TNI berperan memperkuat keamanan nasional dengan **membangun kepercayaan** internasional dan mencegah **konflik** melalui **penangkalan** agresi dari luar negeri. Disamping itu TNI juga berperan sebagai **penegak kedaulatan negara, penindak** dan **penyanggah awal** terhadap ancaman, **pelatih rakyat** dalam tugas pertahanan negara disamping sebagai **penegak hukum di laut dan udara** serta berperan sebagai unsur pelaksana sumbangan bangsa dalam **turut memelihara perdamaian dunia**.

Tataran kewenangan fungsi pertahanan keamanan langsung menjadi penting karena konsepsi ini akan mendasari perumusan postur dan doktrin pertahanan keamanan negara. Sebagai definisi kerja yang kita gunakan dalam pembahasan ini, tataran kewenangan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan didefinisikan sebagai : **tataran yang mengatur kewenangan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan, baik secara vertikal dilihat dari strata organisasi pertahanan dan pemerintahan, maupun horizontal ditinjau dari pembagian daerah geografik, dalam masa damai maupun dalam masa perang**.

Ditinjau dari anatomi permasalahan, maka persoalan yang terkandung dalam tataran kewenangan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan merupakan rambu-rambu jawaban atas

konsepsi yang dapat menjelaskan berbagai tataran kewenangan, yang meliputi bagaimana tataran kewenangan : **Pertama** untuk merumuskan kepentingan pertahanan keamanan, **kedua** untuk melaksanakan fungsi pertahanan keamanan oleh TNI dan Polri dalam melaksanakan tugas dan peran masing-masing dikaitkan dengan tingkat keadaan yang berlaku, **ketiga** pengelolaan sumber daya nasional di daerah untuk kepentingan pertahanan keamanan, dan **keempat** tanggung jawab (akuntabilitas) menilai eskalasi keamanan di tingkat nasional dan daerah.

Walaupun kita fahami khususnya dalam era reformasi bahwa UUD 1945 memerlukan penyempurnaan serta penjabaran substansi, dan berbagai undang-undang termasuk UU Nomor 20/1982 perlu diganti dengan membentuk RUU Pertahanan Negara yang lebih tepat, namun kiranya dari hakikat substansi yang mengalir dalam benang merah berbagai ketentuan peraturan perundangan tersebut dapat diambil pemahaman :

**Pertama**, upaya pertahanan keamanan merupakan bagian dari fungsi pemerintahan dan mengalir dari kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan serta pemegang kekuasaan tertinggi atas TNI dan Polri.

**Kedua**, upaya pertahanan keamanan berkaitan dengan keadaan perang, damai serta keadaan bahaya, yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan UU.

**Ketiga**, pengelolaan pertahanan keamanan dilakukan secara nasional berarti bukan oleh, dan bukan untuk kepentingan Departemen Pertahanan dan Keamanan/TNI dan Polri saja, tetapi dilakukan secara nasional untuk kepentingan nasional. Tantangan yang mengalir dari pemahaman kalimat diatas dapat meliputi : (1) bagaimana memasuki aspek kepentingan pertahanan keamanan dalam setiap fungsi pemerintahan, sekaligus membuat setiap fungsi merasa memiliki aspek kepentingan pertahanan keamanan, dan (2) memberi keyakinan kepada TNI dan Polri bahwa tidak semua pengelolaan pertahanan

keamanan negara harus mereka lakukan sendiri secara langsung namun membagi habis secara fungsional pada seluruh lingkup fungsi pemerintahan kepada instansi fungsional.

**Keempat,** Kepala Wilayah sebagai wakil pemerintahan pusat yang merupakan penguasa tunggal kecuali bidang pertahanan keamanan, peradilan, politik luar negeri dan moneter menyiratkan pertanggungjawaban atas keadaan daerah kecuali empat bidang tersebut diatas. Bila kita tinjau fungsi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, yang dapat dianalogkan dengan, dan tersurat tentang pemerintahan di tingkat nasional, dinyatakan sebagai wakil pemerintah pusat, pada hakikatnya kepala wilayah berkewajiban mewujudkan dua aspek fungsi pemerintahan, yaitu kesejahteraan dan keamanan. Dalam kaitan ini tersirat pengertian untuk lebih menjabarkan istilah “Hankam” dalam pengecualian bidang yang didelegasikan kepada daerah, terutama dengan adanya pemisahan penyelenggaraan fungsi keamanan oleh Polri dari penyelenggaraan fungsi pertahanan oleh TNI. Fungsi pertahanan akan senantiasa dipegang oleh Pemerintah Pusat, sedangkan keamanan dapat didelegasikan kepada daerah.

Di sisi lain, pembidangan tugas dan kewenangan antara Menteri Pertahanan dengan Panglima TNI harus jelas pemisahan dan keterkaitannya serta tidak saling duplikasi atau tumpang tindih. Wewenang Menteri Pertahanan meliputi kebijaksanaan pertahanan nasional, penyiapan sumber daya dan pengawasannya, pengadaan, rekrutmen, serta bidang-bidang non militer lainnya. Sedangkan wewenang Panglima TNI meliputi penentuan strategi dan operasi militer, manajemen militer, dan pembinaan profesionalisme keprajuritan. Kewenangan masing-masing pejabat harus dijamin keberadaannya dengan secara tegas harus tercermin di dalam organisasi Departemen Pertahanan. Di dalam Departemen inilah

salah satu bentuk *civil-military relations* dan *civil supremacy* dalam arti supremasi pemerintahan sah yang dipilih rakyat atas militer diwujudkan. Konsekuensi selanjutnya, bentuk organisasi Departemen Pertahanan tidak dapat disamakan dengan atau berbeda dengan departemen-departemen lainnya.

Selanjutnya, penggunaan kekuatan militer untuk menghadapi permasalahan bangsa sering menimbulkan kecurigaan, sehingga perlu diatur suatu mekanisme pengambilan keputusan oleh para pejabat eksekutif di bidang politik (Presiden, Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Panglima TNI selaku penasehat militer Presiden) dalam suatu badan atau dewan, yang sering dikenal dengan Dewan Keamanan Nasional. Juga perlu diatur suatu mekanisme antara eksekutif dengan legislatif dalam pengerahan kekuatan militer. Ditambahkan, Dewan ini diperlukan karena penggunaan kekuatan militer merupakan pilihan terakhir dari rangkaian penggunaan instrumen kekuasaan negara lainnya yaitu diplomasi dan ekonomi. Dewan ini merupakan Dewan yang membantu Presiden serta membuat keputusan dalam bidang pertahanan dan keamanan, dan diketuai oleh Presiden sendiri.

#### **IV. PENATAAN SISHANKAMNEG (5-10 TAHUN KE DEPAN)**

##### **ARAH PEMBANGUNAN HANKAMNEG**

Pembangunan Hankamneg merupakan bagian integral pembangunan nasional. Penyelenggaraannya merupakan upaya nasional terpadu guna menjamin terciptanya stabilitas, rasa aman, pembangunan dan pengembangan seluruh sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta menjamin kedaulatan, kewibawaan, identitas, serta integritas bangsa. Upaya nasional tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah dan mengikut-

sertakan partisipasi seluruh rakyat. Dihadapkan kepada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan Hankamneg yang modern memerlukan upaya percepatan dan sejauh mungkin bertumpu kepada kemampuan industri nasional, agar senantiasa mampu mendukung terciptanya komponen kekuatan Hankamneg yang memadai, mampu memelihara ketahanan nasional, stabilitas nasional yang dinamis dan menampilkan daya tangkal yang tangguh.

### **KEPENTINGAN NASIONAL SEBAGAI DASAR PEMBANGUNAN HANKAMNEG**

Hakikat kepentingan nasional adalah tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta terjamin kelancaran dan keamanan pembangunan nasional yang berkelanjutan guna mewujudkan tujuan pembangunan dan tujuan nasional.

Kepentingan nasional diwujudkan dengan memperhatikan tiga kaidah pokok yaitu : **Pertama**, wujud tujuan nasional adalah tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, melindungi segenap bangsa dan tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

**Kedua**, upaya pencapaian tujuan nasional dilaksanakan melalui pembangunan nasional yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan berketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara.

**Ketiga**, sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan nasional adalah seluruh potensi dan kekuatan nasional yang didayagunakan secara menyeluruh dan terpadu.

Upaya untuk menjamin kepentingan nasional mempersyaratkan tumbuhnya keuletan dan ketangguhan di seluruh aspek kehidupan,

dapat memanfaatkan setiap peluang dan mampu mengatasi setiap ancaman yang membahayakan persatuan kesatuan, perkembangan dan pengembangan kehidupan bangsa serta menempatkan kepentingan nasional di atas kepentingan pribadi atau golongan.

### ***ESENSI KEPENTINGAN HANKAMNEG***

Hakikat kepentingan hankamneg : ***Pertama***, terjaminnya stabilitas keamanan nasional yang dinamis, stabilitas keamanan regional Asia Tenggara serta terwujudnya ketertiban dunia demi terselenggaranya kesinambungan pembangunan nasional. ***Kedua***, terjaminnya rasa aman dan ketentraman masyarakat. ***Ketiga***, terjaminnya kelancaran setiap upaya pengelolaan hankamneg, termasuk pembinaan kemampuan dan pendayagunaan sumber daya nasional untuk sewaktu-waktu keadaan membutuhkan dapat dikerahkan secara terpadu serta didukung peraturan perundangan yang memadai.

Kepentingan Hankamneg menuntut adanya kondisi tertentu dibidang politik, ekonomi, sosial budaya dan Hankam sebagai unsur dinamis dalam sistem nasional. Keseluruhan subsistem dan sistem nasional tersebut, harus mampu berinteraksi secara serasi agar dapat menampilkan keuletan dan ketangguhan sebagai pangkal tolak kekuatan Hankamneg.

### ***POKOK-POKOK PIKIRAN PEMBANGUNAN HANKAMNEG***

Kajian atas konsepsi pertahanan keamanan negara untuk saat ini dirasakan sebagai kebutuhan yang mendesak, guna merespons lingkungan yang telah dan tengah berubah dengan cepat. Hasil kajian ini tidak saja harus mampu menjawab tantangan hari ini, tetapi juga harus mampu memberi arah bagi kebijakan pertahanan keamanan negara kesatuan Republik Indonesia yang menjangkau jauh memasuki

abad XXI. Tema utama perlu dirancang sehingga memberi ciri tangguh namun luwes guna diimplementasikan menghadapi segenap rangkaian kontijensi. Pada dasarnya konsepsi yang dihasilkan bertujuan kepada kemampuan pertahanan keamanan yang **cost-effective**, mencakup segenap spektrum ancaman baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, mampu menyesuaikan dengan teknologi tepat guna, mengembangkan kemampuan industri pertahanan nasional serta mampu mewujudkan TNI yang profesional, efektif, efisien dan modern didasarkan kepada sumber daya manusia yang terampil dan berdedikasi tinggi.

Konsepsi ini secara konsisten mengalir dari fundamental paradigma baru yang ditandai oleh pemahaman bahwa pertahanan keamanan negara dan peran TNI dalam pembangunan bangsa merupakan bagian tak terpisahkan dari fungsi pemerintahan dan sistem nasional secara keseluruhan. Oleh karenanya dalam implementasinya, memerlukan prasyarat kesadaran akan makro sistem nasional ini dan pelaksana fungsi perlu menyadari saling keterkaitan akan masing-masing fungsinya. Kekuasaan eksekutif secara menyeluruh perlu merasa bahwa mereka memiliki fungsi pertahanan keamanan, sebaliknya Departemen Pertahanan Keamanan dan TNI sebagai pelaksana inti dan penanggung jawab fungsional perlu merasa bahwa fungsinya hanyalah merupakan subsistem dari supra sistem nasional. Termasuk dalam lingkupnya adalah pemahaman yang tajam atas perbedaan fungsi Departemen Pertahanan Keamanan selaku perumus kebijakan dan strategi pertahanan keamanan serta pembina sumber daya nasional untuk kepentingan Hankamneg serta pengalokasiannya bagi TNI dari TNI selaku aparat pelaksana operasional.

Pada dasarnya doktrin pertahanan dan keamanan suatu negara adalah doktrin nasional yang diputuskan melalui kesepakatan bangsa, karena akan mendayagunakan segenap potensi dan sumberdaya bangsa. Oleh karena pengembangannya serta implementasinya bukan hanya merupakan tanggung jawab TNI saja tetapi segenap

bangsa melalui saluran segenap institusi fungsional penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan fungsi pertahanan dan keamanan negara, pada hakikatnya adalah kesepakatan bangsa tentang tata cara bangsa ini mempertahankan diri ketika harus menghadapi ancaman terhadap kelangsungan hidupnya. Berdasarkan alur pikir tersebut maka pemahaman kita atas Sishankamrata hendaknya tidak kaku didasarkan atas gambaran pelaksanaan Sishankamrata dalam tahun 1945. Kitapun harus dapat menangkap bahwa esensi Sishankamrata adalah totalitas pendayagunaan seluruh potensi dan sumberdaya nasional untuk dikerahkan guna dihadapkan kepada ancaman atas kelangsungan hidup bangsa ini. Sishankamrata dianut oleh banyak bahkan mungkin oleh semua negara (mengingat ancaman yang mengandung risiko tinggi bagi kelangsungan hidup bangsa) walaupun dibawah nama yang berbeda, seperti total defence, pertahanan menyeluruh dan lain-lain. Tantangan bagi kita saat ini adalah bagaimana kita dapat menemukan wujud implementasi Sishankamrata dalam tatanan negara modern melalui segenap saluran institusi fungsional sebagai perwujudan kebijakan pemerintah. Kiranya hanya apabila kita dapat menangkap pemahaman konsep Sishankamrata pada substansi yang esensial kita dapat menangkap keberlakuan Sishankamrata pada era kontemporer.

Berkait pula dengan keputusan dasar tentang doktrin pertahanan dan keamanan negara, adalah tumpuan sistem pertahanan negara, yang merupakan pilihan untuk kita letakkan di atas sistem sukarela atau wajib. Dalam perkembangan selanjutnya, sistem apapun yang kita pilih, kita harus dapat meletakkan bingkai yang jelas dengan meletakkan pemisahan yang tegas antara sistem wajib militer, sistem cadangan dan sistem mobilisasi, namun memberi tata hubungan yang jelas pula tentang saling keterkaitannya dalam satu pola sistem pertahanan.

Dalam perannya dalam pertahanan keamanan negara pada dasarnya **kondisi geografik negara** kita akan mendasari pemikiran tentang keamanan dan strategi pertahanan, dan akan tercermin di

dalam doktrin maupun struktur kekuatan pertahanan. **Penguasaan wilayah** yang luas, yang mencakup kemampuan penginderaan serta kemampuan pengamanan wilayah dalam rangka **wawasan nusantara** perlu menjadi pertimbangan utama dalam reaktualisasi peran TNI dalam fungsi pertahanan keamanan. Perhatian lebih besar, walaupun secara bertahap karena disesuaikan dengan kemampuan sumber daya, perlu diberikan kepada kemampuan dan **peran TNI Angkatan Laut** dan **TNI Angkatan Udara**, secara **lebih proporsional**. Berakhirnya perang dingin tidak dengan sendirinya memberi jawaban terhadap masalah keamanan secara umum, baik global maupun regional. Instabilitas, pertikaian perbatasan serta konflik perebutan sumber daya, khususnya di wilayah perairan dapat mengakibatkan limbah dalam bentuk masalah keamanan bagi Indonesia, disamping masalah keamanan yang berasal dari dalam negeri.

Dihadapkan dengan **sumber daya yang terbatas** perlu ditingkatkan kemampuan perencanaan kita untuk mampu membuat rencana yang menjangkau jauh ke masa depan, menentukan skala prioritas serta percaya dan **konsisten terhadap suatu rencana**. Konsistensi antara doktrin, kebijakan dan implementasi operasional mengandung kepentingan untuk mengadakan pemikiran ulang terhadap **ciri dan struktur organisasi TNI**, khususnya terhadap keberadaan **komando utama operasional TNI**, yang memberikan tugas, peran dan garis komando yang jelas serta ciri operasi gabungan yang jelas pada tingkat operasional. Keberadaan komando gabungan serta kejelasan tugas dan tanggung jawabnya perlu mendapat perhatian. Konsepsi **pertahanan keamanan nasional (national security)** itu sendiri kini tengah merupakan konsepsi yang dipertanyakan keberadaan dan keabsahannya di lingkungan pemerintahan, akademi dan masyarakat umum, terutama dalam masa damai yang berkelanjutan. Seorang pakar bernama **Buzan** melihat pertahanan keamanan sebagai suatu lingkup materi yang menyangkut suatu **upaya suatu negara** untuk **mempertahankan diri** terhadap **ancaman**, serta **kemampuan negara dan masyarakat** untuk

memelihara kebebasan jati dirinya, integritas fungsional serta kondisi keberadaannya terhadap kekuatan yang ingin merubahnya melalui kekerasan. Bagi Buzan unsur terpenting dari pertahanan keamanan nasional adalah **survival** yang mencakup suatu **spektrum perhatian** terhadap **kondisi keberadaan**. Konsep lain yang mendekati konsepsi keamanan komprehensif, menyatakan keamanan nasional sebagai **kemampuan suatu negara** untuk **mempertahankan dan memelihara kebebasan cara bertindak** demi **kepentingan nasionalnya**, dalam bidang **kemanan, kesejahteraan** dan **sistem nilai** masyarakatnya. Ciri serba muka keamanan nasional menjadikan strategi militer menjadi hanya **salah satu faktor dari strategi nasional** dan harus berada dalam satu **keterpaduan konsepsi** atau rencana dengan unsur-unsur lainnya. Pada lingkup nasional, keamanan nasional dapat mengandung kepentingan untuk **memelihara sistem nilai nasional, peningkatan kesejahteraan** dan **pemberantasan kemiskinan**, serta upaya mewujudkan **lingkungan keamanan regional yang aman dan damai** dalam rangka upaya mewujudkan perdamaian dunia. **Strategi pertahanan** adalah upaya pertahanan dengan menggunakan potensi kekuatan bangsa untuk membentuk dan mempengaruhi lingkungan strategis sehingga kemungkinan timbulnya konflik dapat dinetralisasi dan apabila menghadapi konflik, kemungkinan menghasilkan sukses makin diperbesar. Mengenai **potensi kekuatan**, secara kuantitas dan kualitatif, **besarnya, ciri, dan tingkat kemampuan profesional** suatu angkatan bersenjata akan memberikan **pengaruh penangkal**. Oleh karenanya **strategi militer** harus mampu memberi **efek penangkalan** terhadap potensi ancaman, melalui pengembangan dan pembangunan kekuatan, serta memberi arahan bagi penyusunan rencana pada tingkat operasional yang mendukung pengamanan kepentingan keamanan nasional.

Berikut adalah sebuah model yang dapat digunakan untuk membantu perencanaan postur kekuatan dengan mempertimbangkan

segenap faktor yang berpengaruh \*) : Konsepsi pertahanan keamanan negara yang berorientasi ke masa depan perlu mampu mengantisipasi perkembangan di masa depan yang berpengaruh terhadap masalah pertahanan keamanan. Di sisi lain kita pahami bahwa konsepsi yang ada kini tidak dapat dipisahkan dari proses sejarah yang dilalui oleh TNI berlandaskan kondisi obyektif bangsa dan negara pada kurun waktu terkait. Oleh karenanya **konsepsi pertahanan keamanan** harus mampu melihat lingkup pertahanan keamanan negara secara utuh dan komprehensif yang mencakup (1) kondisi obyektif bangsa dan negara saat ini (2) nilai budaya bangsa yang merupakan perpaduan dari ciri budaya maupun pengaruh empirik sejarah bangsa serta (3) kepentingan untuk mampu merespons tantangan masa depan. Dengan demikian konsepsi pertahanan keamanan negara perlu (4) lebih memberikan perhatian kepada ciri **outward looking** sebagai imbalan terhadap orientasi **inward looking, orientasi ke masa depan** sebagai imbalan terhadap **orientasi ke masa lalu**, serta memusatkan perhatian kepada fungsi pertahanan keamanan dan bentuk peran TNI terpadu dibandingkan perhatian yang terlalu besar kepada fungsi sosial politik di masa lalu. Konsekuensi dan konsistensi ciri gabungan perlu ditekankan sebagai benang merah yang tercermin dalam setiap upaya dan sepanjang proses pembinaan pertahanan keamanan negara, melalui dari doktrin, struktur organisasi, prosedur operasi, peralatan hingga sikap mental perorangan.

Meninjau kemungkinan tugas yang dihadapi serta kondisi geo strategi negara, tekanan terhadap **ciri gabungan dalam suatu operasi** menjadi lebih mengemuka. Konsepsi perlu memiliki jangkauan lingkup penyelenggaraan operasi mulai dari operasi militer konvensional hingga penyelenggaraan perlawanan rakyat semesta yang bersifat non konvensional. Operasi militer dimasa depan akan memberikan tekanan lebih besar kepada pengerahan kekuatan militer secara cepat melintasi jarak jauh. Dalam lingkungan strategis seperti ini, TNI membutuhkan keunggulan yang menentukan dalam

---

\*) Robert P. Maffa Jr Rational Methods, Prudent Choices : Planning US Forces NDU Press, Washington DC 1998 hlm 39-40

pengerahan yang didasarkan kepada **kemampuan silang operasi (inter operability)** antar angkatan. Pendekatan **kekuatan reaksi cepat gabungan** ini diharapkan meningkatkan efektivitas kemampuan tempur gabungan TNI. Sebaliknya kemampuan untuk diarahkan secara cepat, beroperasi dalam jangka waktu lama, dan memberi perkuatan kepada pasukan terdepan merupakan kebutuhan ikutan bila TNI diharapkan untuk bereaksi cepat terhadap krisis di masa depan. Untuk itu **sarana angkut strategis** perlu mendapatkan perhatian. Karakteristik geografik negara yang merupakan **negara kepulauan** menuntut TNI agar mampu melaksanakan **pengawasan dan pengawasan wilayah nasional**, baik terhadap kemungkinan **ancaman kedaulatan dari luar negeri** maupun terhadap kemungkinan **pencurian sumber daya nasional** serta **pengamanan obyek vital nasional**. Agar mampu mengawasi seluruh wilayah nasional, perlu dikembangkan kekuatan yang mendukung **kemampuan patroli dan pengawasan maritim dan udara** serta kekuatan yang melahirkan **kemampuan deteksi dini**. Selain itu peningkatan kemampuan **Kohanudnas** sebagai **Komando Gabungan Khusus** untuk penggunaan peralatan pertahanan udara secara efisien dan efektif melalui **kemampuan silang operasional** dan pembagian tugas pertahanan udara secara efektif di antara satuan pertahanan udara antar angkatan. Mengingat banyaknya ciri operasi gabungan yang muncul sebagai tuntutan konsepsi pertahanan keamanan, **pembinaan doktrin operasi gabungan** serta **pengawasan implementasinya** perlu mendapat perhatian. Hal ini antara lain dicerminkan dalam pengembangan peran **TNI Angkatan Laut** dan **TNI Angkatan Udara** secara **proporsional** serta peningkatan **implementasi ciri gabungan** dalam **struktur pertahanan wilayah nasional** melalui bentuk **komando gabungan**. Pada akhirnya kesemuanya merupakan wujud dari “back to basics” dalam pengelolaan manajemen pertahanan keamanan negara, yang memberi tataran kewenangan yang jelas bagi pelaksanaan fungsi di dalam sistem politik yang demokratis