

Perang, tentara, dan senjata

Kusnanto Anggoro

Perang, tentara dan senjata mempunyai kaitan yang sangat erat. Yang satu tidak mungkin ada dan punya makna tanpa dua yang lain. Perang adalah suasana yang dipenuhi dengan desing peluru dan bubuk mesiu yang konon merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan, menurut Thomas Hobbes, selama manusia belum sedekap di liang lahat. Tentara, yaitu mereka yang trampil menggunakan senjata, konon pada mulanya ingin memancangkan keberadaannya hanya melalui medan-medan laga. Kata "perang" (*war*) itu sendiri berasal dari bahasa Perancis-Jerman "werra" yang berarti "ketidaksepakatan" (*discord*), erat kaitannya dengan bahasa Latin "bellum" yang berarti *duel* atau bahasa Yunani "polemos" yang berarti *kontroversi agresif*. Dalam bahasa Jawa Kuno, kata kerja untuk "pran" (baca: perang), yang berarti perkelahian, adalah *anran*, *pinran*, *pamran* yang berarti "menikam, menusuk, dan menyerang".

The nature of war

Perang merupakan persoalan yang hampir setua peradaban. Lima abad sebelum Kristus lahir, Thucydides telah menulis Perang Poloponnesos (Peloponnesian War, 431-404 BC). Di dalamnya, Thucydides bukan hanya menggambarkan bagaimana dentang adu pedang di berbagai palagan yang melibatkan tentara Athena dan Sparta selama 27 tahun, melainkan juga menjelaskan mengapa manusia berperang. Bagi Thucydides, harapan kemenangan adalah bayangan ujung pedang. Karena itu, perang terjadi ketika pedang dirasa semakin panjang dan tajam.

Sebagai seorang realis, Thucydides tidak melihat perang dari sudut moralitas. Baginya, perang merupakan kenyataan hidup yang tidak dapat dielakkan. Seperti digambarkan dalam dialog antara pemimpin Melos dan Athena, acapkali manusia hanya dihadapan pada pilihan "siap menabuh genderang perang dan menjemput maut, atau membiarkan tenggelam dalam pesona damai hanya untuk pada akhirnya menyerah di tiang gantungan". Sparta, pemenang perang Poloponnesos, 33 tahun kemudian harus bertekuk lutut dikaki Theba, pewaris Athena.

Di Asia, baik Sun Tzu maupun Kautilya menyuarakan gaung yang kurang lebih sama. Bagi Sun Tzu, perang merupakan persoalan hidup-mati, jalan menuju keagungan atau kebinasaan. Bagi Kautilya, perang merupakan sesuatu yang harus dilakukan bukan hanya untuk mempertahankan kehormatan tetapi juga untuk mewujudkan mimpi. Seperti Thucydides, Sun Tzu dan Kautilya adalah kaum realis. Mereka percaya bahwa perang (*vigraha*) merupakan salah satu bentuk hubungan yang paling dominan dalam kehidupan antar negara.

Kaum realis percaya bahwa kemampuan untuk berperang merupakan sesuatu yang sangat vital bagi negara. Di negara kota seperti Sparta dan Athena atau kerajaan besar

seperti Cholamandala, kemenangan niscaya dapat diraih raja yang cerdas dan bijak dan jenderal yang terampil sehingga mampu memanfaatkan benteng alam, menegakkan disiplin dan menyulut semangat prajurit, serta membina ketrampilan prajurit dalam olah senjata. Jayanegara, raja Majapahit yang tidak memiliki kemampuan seperti itu, hanya dapat mempertahankan singgasananya dengan bantuan dan kesetiaan Gajahmada.

Clausewitz merumuskan perang sebagai "penggunaan kekerasan untuk memaksa lawan melakukan apa yang kita inginkan". Keinginan itu bisa saja bermula dari gejolak nasionalisme (Mazzini), keharusan untuk menjaga hargadiri (Bismarck), kecintaan kepada tanah air (Fichte), naluri untuk memusnahkan (Freud), atau bahkan apapun yang dianggap sebagai "kepentingan nasional" (*national interests*) suatu negara. Apapun sebabnya, perang "tidak lebih dari sekedar kelanjutan politik dengan cara-cara lain".

Karya Sun Tzu penuh dengan berbagai *manuver* untuk memenangkan perang. Kautilya tidak jauh berbeda. Mereka sepakat bahwa, karena perang selalu penuh dengan ketidakpastian, maka kalah atau menang sangat tergantung pada perhitungan yang tepat tentang kekuatan diri dan kelemahan lawan. Kekuatan itu bisa saja merupakan sesuatu yang terletak pada ketajaman ujung pedang, kecepatan gerak, maupun kecermatan nalar. Dalam *On War*, Clausewitz merumuskan persoalan itu dalam konsep-konsepnya yang terkenal, khususnya *the fog of war*, *the friction of war* dan *centre of gravity*.

Perang terjadi dalam konteks hubungan antar negara dengan menggunakan satuan-satuan militer yang terorganisasi secara sistematis. Perang merupakan sesuatu yang inheren dalam masyarakat, baik karena keinginan untuk menguasai maupun keengganan untuk dikuasai. Perang merupakan pilihan yang hanya ditempuh setelah kegagalan berbagai upaya damai. Karena mempertaruhkan hidup mati, perang dapat dilakukan dengan menggunakan segenap sumberdaya nasional.

Simpul-simpul semacam itu pula yang dapat ditarik dari berbagai tulisan atau kebijakan di Indonesia. Mengutip Louis Wirth, *Vademecum* (1982) menulis bahwa "perang adalah persengketaan yang diorganisir dan dijalankan sesuai dengan sejumlah peraturan yang telah dilembagakan untuk mengatur penggunaan kekerasan" (*Vademecum*, h. 532). Buku yang masih digunakan sebagai rujukan di berbagai akademi militer itu juga mengutip Horace Kellen mendefinisikan perang sebagai "persengketaan yang tajam, terorganisasi, disatupadukan dan dipusatkan di beberapa lingkungan masyarakat tertentu" (*Vademecum*, hal. 532).

Menarik untuk dilihat bahwa, sekalipun *Vadenecum* mengakui pandangan Clausewitz tentang perang sebagai alat untuk mencapai tujuan politik (*Vadenecum*, hal. 534), pentingnya senjata tidak banyak muncul dalam diskripsi mengenai perang. Barangkali salah satu faktor penting di balik pengertian seperti itu adalah pengalaman sejarah perang kemerdekaan melawan kolonial Belanda, ketika senjata memang dianggap memainkan peran yang lebih kecil dibanding semangat juang.

Rumusan yang paling populer adalah semboyan "cinta damai, tetapi lebih cinta kemerdekaan dan kedaulatannya". Semboyan itu mencerminkan bahwa perang diyakini

sebagai, *pertama*, jalan terakhir setelah kegagalan upaya damai; dan, *kedua*, hanya dilakukan untuk mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan. Dengan alasan yang manapun, semboyan itu lebih mencerminkan doktrin politik negara tentang perang [dan damai] daripada doktrin militer. Dengan memperhatikan kondisi geografi Indonesia, diktum tersebut justru menempatkan diplomasi dan politik luar negeri dalam konteks pertahanan negara sebagai kepentingan nasional yang vital (*vital national interests*).

Tentara, politik, dan the conduct of war

Selain perang kemerdekaan, Indonesia memang tidak banyak mempunyai pengalaman perang antar negara. Pengerahan kekuatan militer setelah perang kemerdekaan hanya terbatas pada operasi-operasi menghadapi berbagai gerakan separatis bersenjata atau tugas-tugas perbantuan. Operasi militer menghadapi negara atau entitas politik lain, misalnya konfrontasi dengan Malaysia dan Timor Timur, adalah perang yang terbatas pada beberapa garis pertempuran, tidak menyebar di seluruh negara.

Pengalaman yang dapat ditimba dari dua "perang" itu tampaknya lebih berkaitan dengan mengapa terjadi perang, bukan bagaimana perang dilakukan. Karena itu tidak mengherankan jika rumusan-rumusan doktrinal tentang *the conduct of war* sulit ditemui dalam berbagai literatur dan kebijakan militer. Bersama dengan peran militer dalam kehidupan politik pada masa Orde Baru, kecenderungan ini mungkin menyebabkan doktrin militer lebih berbau doktrin politik yang berlaku untuk seluruh warganegara daripada doktrin perang yang relevan dengan kompetensi tentara.

Dalam UU No.2/1988, misalnya, penafsiran semboyan "cinta damai tetapi lebih cinta kemerdekaan" diperluas dengan memasukkan unsur "kepentingan nasional", sesuatu yang seharusnya berada pada tataran kebijakan dan dirumuskan oleh institusi politik. Undang-undang yang sama mengidentifikasi ancaman terhadap bangsa dan negara dalam beberapa bentuk ancaman, yaitu ancaman terhadap (a) kemerdekaan bangsa dan kedaulatan negara; (b) keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia; (c) ideologi negara Pancasila dan UUD 1945; (d) pembangunan nasional.

Padahal, kecil kemungkinan semboyan seperti itu dapat diwujudkan dengan sempurna ke dalam sebuah doktrin militer. Unsur kemerdekaan dan kedaulatan tidak mungkin dituangkan dalam doktrin militer karena militer bukan merupakan sesuatu yang terpisah dari negara dan mempunyai rumusan tentang "kedaulatan atau kemerdekaannya" yang berbeda dari warganegara yang lain. Kalaupun bisa, itu tidak lebih dari sekedar *credo* yang tidak secara langsung membawa implikasi pada pembangunan kekuatan. Begitu pula halnya dengan unsur "cinta damai" yang barangkali identik dengan penggunaan senjata sebagai pilihan terakhir (*the last resort*).

Dalam UU itu pula, perang dibedakan menjadi perang umum, perang terbatas, dan perang revolusioner. Perang umum dirumuskan sebagai "agresi terbuka pihak musuh dengan menggunakan kekuatan bersenjata untuk menduduki sebagian atau seluruh wilayah nasional Indonesia". Perang terbatas adalah serangan terbatas negara asing terhadap suatu bagian tertentu dari wilayah nasional dengan menggunakan kekuatan militer terbatas dan tujuan terbatas. Perang revolusioner dianggap sebagai bentuk ancaman yang "dikembangkan secara konsepsional oleh pihak yang bermusuhan

dengan tujuan untuk mengubah NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 menjadi negara yang berdasarkan konstelasi ideologi lain dengan menggunakan subversi, teror dan pengacauan yang bisa menjadi pemberontakan menggulingkan pemerintahan yang sah".

Namun tampaknya kategorisasi seperti itu tidak didasarkan pada konseptualisasi yang jelas. Kategorisasi perang menjadi perang umum dan perang terbatas tampaknya hanya didasarkan pada sumberdaya yang digunakan dalam perang, tetapi tidak dengan jelas merumuskan keterbatasan tujuan perang. Rumusan tentang perang revolusioner, memberi gambaran tentang tujuan perang, misalnya perubahan institusi politik yang sah, dan mengidentifikasi mengenai taktik operasi (teror, subversi, sabotase, dsb). Namun dalam rumusan perang revolusioner tersebut tidak dirujuk apakah perang tersebut merupakan perwujudan dari upaya menghadapi ancaman luar atau dalam negeri, selain mengatakan bahwa itu dilakukan oleh "pihak yang bermusuhan".

Indonesia tidak menjawab pertanyaan mengapa perang umum terjadi; ataupun dalam situasi apa perang terbatas dapat berubah menjadi perang umum. Tidakkah perang revolusioner dapat dilakukan dengan sumberdaya terbatas dan tujuan terbatas, sehingga ada istilah "perang revolusioner terbatas". Definisi tentang perang revolusioner didasarkan pada cara yang digunakan dalam perang, bukan sumberdaya perang seperti dalam rumusan perang umum dan perang terbatas. Tidak mungkin seseorang dapat menafsirkan "perang revolusioner" sebagai agresi bersenjata terhadap kedaulatan wilayah (perang) untuk mengubah institusi politik negara (ideologi, konstitusi negara).

Dalam pewayangan kita justru dapat menemukan kategori yang lebih jelas, sebagaimana tersirat dari konsep tentang perang gagal, perang kembang dan perang brubuh. Kecuali yang disebut paling akhir, perang brubuh, dua yang lain merupakan perang terbatas. Perang gagal hanya dilakukan untuk sekedar menjajaki kekuatan lawan, dan oleh karenanya memiliki tujuan politik yang terbatas. Perang kembang, misalnya, tidak lebih dari sekedar episode show of force, ketika seorang kstaria yang baru selesai menuntut ilmu perang dapat melumpuhkan lawannya. Pertarungan habis-habisan baru terjadi pada perang brubuh, perang yang baru berhenti ketika tercapai tujuan politik (penegakan kemerdekaan, penguasaan wilayah, maupun pemulihan kehormatan).

Konflik bersenjata, negara dan tentara

Konflik telah mengalami perubahan yang luar biasa kompleks, seiring dengan perubahan politik internasional dan berbagai penemuan baru di bidang teknologi informasi dan persenjataan. Perang-perang lokal (*local war*) dapat membawa implikasi, dan oleh karenanya mengundang perhatian, pada lingkup regional dan/atau internasional. Pertikaian bersenjata semakin banyak terjadi antar senjata satu dengan yang lain melainkan antar sesuatu atau beberapa negara dengan kekuatan-kekuatan senjata sub-nasional. Berbagai krisis berkembang menjadi konflik bersenjata, seringkali tanpa disertai dengan pernyataan perang oleh satu pihak terhadap yang lain.

Rentangan damai-perang masih berlaku hingga tingkat tertentu, tetapi tidak lagi dapat dipisahkan dengan jelas antara damai dan perang. Dinamika konflik tidak lagi

sepenuhnya dapat digambarkan dalam garis linier yang merentang dari damai, krisis, hingga perang. Dengan demikian terdapat perbedaan yang semakin berarti tentang antara apakah suatu konflik merupakan masalah pilihan, dan oleh karenanya dapat dihindari, atau keharusan, dan sebab itu tidak dapat ditolak.

Pertahanan negara memerlukan definisi kerja (*working definition*) yang fleksibel sehingga mencakup bukan hanya perang antar negara, melainkan juga konflik antar pelaku non-negara, tindakan yang tidak diumumkan, dan yang sangat terorganisasi, baik yang didorong oleh kalkulasi politik maupun kultural, ritualistik, dan gerilya yang tidak dikendalikan dari pusat dan bisa muncul tiba-tiba. Istilah perang itu sendiri sesungguhnya mulai ditinggalkan dalam hukum internasional, khususnya sejak *Briand-Kellog Pact* dan lahirnya PBB. Sebagai gantinya muncul istilah "konflik bersenjata" (*armed conflict*), keadaan agresi bersenjata (*state of aggression by armed forces*) atau kejahatan terhadap perdamaian internasional (*crime against international peace*) seperti tertuang dalam artikel 2(3), 2(4) dan 2(7) Piagam PBB.

Meskipun demikian, istilah perang ataupun konflik bersenjata tersebut tetap harus mengasumsikan keberadaan unsur-unsur pertikaian/permusuhan kolektif, antara kekuatan militer terorganisasi, tujuan politik tertentu untuk mengubah pola hubungan kekuasaan yang ada. Unsur-unsur semacam itu perlu untuk membedakan perang dari bentuk pertikaian yang lain seperti pemberontakan atau kerusuhan sosial; membedakan kekerasan kolektif dari individual; maupun membedakan pertikaian metaforikal tentang nilai dan norma dengan pertikaian yang benar-benar melibatkan penggunaan senjata.

Tanpa itu semua akan membuka peluang bagi penggunaan instrumen kekerasan secara eksekutif. Padahal tidak mungkin misalnya menghadapi ancaman perang ideologi dan perang ekonomi dengan menggunakan kekuatan militer. Karena itu, perumusan doktrin profesional TNI menjadi semakin mendesak. Perlu disusun stratifikasi doktrin yang konsisten dengan tingkatan politik, militer, hingga operasional. Di beberapa negara, prinsip politik dari doktrin (*political aspects of military doctrine*) berisi beberapa hal yang berkaitan dengan tugas tentara untuk menghadapi jenis ancaman tertentu. Di Rusia, misalnya, doktrin terbarunya menegaskan tentang tugas tentara untuk mencegah perang, perlunya kesiagaan untuk memainkan peran itu, dan sekaligus penegasan mengenai prinsip pilihan terakhir (*the last resort*).

Pada tataran berikutnya, prinsip militer lebih banyak menjawab pertanyaan tentang bagaimana kekuatan militer akan digunakan untuk menghadapi ancaman. Di Rusia, tataran itu berupa rumusan tentang bagaimana mencegah sedini mungkin agar perang-perang terbatas tidak meluas sedini mungkin. Di Amerika, prinsip serupa tertuang pada konsep tentang menangkis tindak agresi dan koersi (*detering aggression and coercion*) dan sekaligus bertempur dan memenangkan perang mandala (*fighting and winning theatre war*). Pada tingkat ini, Indonesia dapat perlunya strategi defensif-aktif.

Pada tahap operasional perlu dikembangkan tentang persyaratan yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan doktrinal seperti itu. Amerika menggunakan beberapa kriteria, misalnya *strategic agility, overseas presence, power projection, decisive forces*. Rusia bertolak dan asumsi yang sama, namun karena lebih terbatasnya tujuan politik yang

hendak dicapai melalui penggunaan kekuatan militer, rumusan doktrin operasional bermuara pada dimensi yang lebih moderat.

Prinsip pencegahan dini (*early prevention*) penting dikemukakan namun harus disertai dengan statement of intent mengenai kapan kekuatan militer boleh dan akan digunakan untuk menghadapi ancaman tertentu (*force threshold*). Pertanyaan lain apakah akan digunakan istilah *predetermined damage* atau yang lebih konvensional, *unacceptable damage*. Ini akan dapat menentukan strategic equalizer yang diperlukan dalam situasi tertentu. Istilah predetermined damage mungkin juga lebih memperkuat kesan preventive defence daripada preemptive defence.

Catatan penutup

Negara dibangun sebagai institusi untuk memelihara eksistensi satuan politik dan berbagai bentuk ancaman bersenjata. Satuan-satuan militer, dengan kompetensi utama di bidang penggunaan senjata, bertugas untuk mempertahankan negara dari ancaman fisik yang mendadak atau ancaman lain yang dapat berkembang menjadi ancaman fisik sehingga tidak lagi diatasi dengan kebijakan-kebijakan non-militer. Sebab itu, pemahaman mengenai hakikat, sifat dan jenis perang merupakan unsur penting dalam kajian pertahanan negara. Keyakinan akan perang dan damai akan menentukan doktrin pertahanan, strategi militer dan operasi tempur yang harus dan akan dilakukan oleh militer. Langsung ataupun tidak, doktrin perang dapat menentukan postur (kekuatan, kemampuan, dan gelar) pertahanan.

TNI tidak membedakan strategi negara dari strategi tempur. TNI mudah memahami tentang spektrum ancaman, dari konvensional hingga non-konvensional ataupun dari yang non-militer sampai ke militer. Pada saat yang sama TNI juga mudah menerima bahwa "pertahanan negara merupakan masalah bangsa". Namun sebagian besar wacana yang berkembang dalam 5 tahun belakangan ini hanya berkisar pada bagaimana negara harus mengembangkan sistem pertahanan, bukan pada bagaimana TNI mengantisipasi perubahan itu.

Dalam konteks yang belakangan ini, aspek yang menonjol tetap bagaimana TNI berada dalam sistem ketentaraan dan/atau doktrin hankamrata (Yogi Supardi, *Pertahanan Negara Indonesia -oleh bangsa Indonesia dengan cara Indonesia*, Jakarta: Grafika Desa Putra, 2000). Suwamo Adiwidjojo masih berbicara bagaimana menghadapi "strategi perang tidak langsung yang dilakukan oleh negara-negara neo-kolonialis (Suwarno Adiwidjojo, *Preventive Defence TNI*, Jakarta: Swadana Bangun Dinamika Dunia, 2002, hal. 56). Tidak jelas bagaimana akan menempatkan kemampuan deterrence dan preemptive strike seperti dimaksud Suwarno untuk menghadapi strategi perang tidak langsung (hal. 74).

Isyarat yang menggembirakan adalah bahwa perwira-perwira muda mulai mempersoalkan perlunya perubahan doktrin, misalnya dengan mengedepankan klasifikasi doktrin yang sifatnya strategis (*strategic doctrine*), doktrin yang bersifat taktis (*tactical doctrine*) serta doktrin yang berkaitan dengan implementasi strategi/taktik (*operational doctrine*).***