

Angkatan Udara dan Pertahanan Negara Maritim Indonesia*

Dr. Kusnanto Anggoro**

Kedudukan geografis Indonesia di persimpangan antarbenua dan antarsamudera merupakan kondisi geostrategik yang membawa peluang dan sekaligus juga. Indonesia berbatasan dengan 9 negara, dua diantaranya merupakan perbatasan darat (Papua Nugini dan Malaysia). Dengan semua 9 negara itu Indonesia mempunyai perbatasan laut. Beberapa perbatasan laut merupakan garis pemisah selat sempit, seperti Selat Singapura dan Malaka. Singapura merupakan salah satu pelabuhan udara paling sibuk di dunia. Dimulai dengan pembahasan mengenai konsep pertahanan-keamanan setelah berakhirnya Perang Dingin, paper ini mencoba menjawab beberapa persoalan, di antaranya bagaimana dinamisme ekonomi Asia Pasifik dan kemajuan di bidang teknologi militer membutuhkan reaktualisasi konsep pertahanan negara dan doktrin pertahanan udara.

Konsep Keamanan Pasca Perang Dingin

Dalam hubungan internasional dan pengkajian strategi, keamanan sering ditafsirkan terutama sebagai “kemampuan suatu negara untuk menghadapi ancaman militer dari luar”.ⁱ Selama beberapa dasawarsa pandangan seperti itu sangat mewarnai analisis para teoretisi dan praktisi Barat: ancaman bersifat militer, dan berasal dari luar tapal batas suatu negara. Jika terdapat berbagai usaha untuk memperhitungkan ancaman non-militer, pada umumnya sumber ancaman tetap diidentifikasi dari luar. Klaus Knorr dengan jelas menggambarkan hal itu, ketika mengatakan bahwa “ancaman terhadap keamanan nasional muncul ketika nilai vital atau inti menghadapi ancaman atau tindakan ancaman dari luar”.ⁱⁱ

ⁱDisajikan dengan judul “Peranan Pengamatan Udara (Air Surveillance) di negara kepulauan Indonesia” dalam Lokakarya Air Power, Auditorium Markas Besar Angkatan Udara Republik Indonesia, Markas Besar TNI AU Cilangkap, 28-29 Oktober 1997

ⁱⁱPeneliti masalah-masalah politik dan strategi pada Centre for Strategic and International Studies; pengajar pengkajian strategi pada Program Magister Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Indonesia; dan anggota Komisi Nasional Council for Security Cooperation in Asia Pacific (CSCAP). Aktif mengikuti seminar nasional maupun internasional dalam masalah-masalah keamanan, menulis untuk beberapa media, dan pengajar tamu untuk masalah-masalah lingkungan strategi di SESKOAL (Cipulir), SESKOAU (Lembang) dan SESKOABRI (Bandung). Dengan latar belakang elektroteknik dan ilmu politik, memperoleh gelar doktoral dalam kajian Rusia dan Eropa Timur di Universitas Glasgow (1994) dengan disertasi tentang *Socialist Security Community: The Dynamics of Soviet Union-Vietnam Alliance Relationships*

Berakhirnya Perang Dingin membawa implikasi luas bagi konsep pertahanan dan keamanan. Dimensi permasalahan mencakup bukan hanya masalah militer, tetapi juga masalah-masalah non-militer. Jessica Tuchman Mathews menganggap bahwa “perkembangan global yang terjadi belakangan ini menjadikan konsep keamanan nasional perlu memperhitungkan dimensi sumber daya alam, lingkungan dan masalah-masalah kependudukan”.ⁱⁱⁱ Tickner menambahkan bahwa masalah-masalah ancaman nasional dari dimensi militer, ekonomi, politik dan lingkungan berkaitan satu sama lain.^{iv} Barry Buzan membuat definisi yang lebih luas. Dalam pandangannya, ancaman terhadap keamanan nasional dapat bersumber dari ancaman militer, politik, sosial, ekonomi dan lingkungan.^v Para ilmuwan itu memasukkan masalah-masalah non-militer dalam skema pengkajian strategis. Sumber ancaman tidak banyak mengalami pemikiran kembali, pada umumnya dan terutama tetap berasal dari luar.

Perubahan kedua terletak pada strategi melindungi keamanan nasional. Usaha lama melalui pembentukan aliansi politiko-ideologis dengan negara lain dalam menghadapi musuh bersama tidak lagi populer. Sifat ancaman baru yang berkembang setelah berakhirnya Perang Dingin menjadikan usaha-usaha semacam itu tidak lagi dapat menjawab tantangan. Konsep Robert Jervis tentang dilema keamanan (*security dilemma*) memperoleh tafsiran baru yang lebih positif dengan diajukannya konsep *security interdependence*. Keamanan, menurut konsep baru ini, ditafsirkan bukan sebagai keamanan terhadap (*security against*) tetapi keamanan dengan (*security with*). Oleh sebab itu tidak mengherankan jika kerjasama-kerjasama regional dan/atau multilateral tanpa memperhitungkan sistem politik dan ideologi menjadi semakin berkembang. Konsep-konsep yang kemudian berusaha menafsirkan pengertian itu, antara lain adalah keamanan bersama (*common security*), keamanan menyeluruh (*comprehensive security*) dan keamanan kooperatif (*cooperative security*).^{vi}

Dari sudut pandang negara-negara Asia Pasifik, gagasan-gagasan itu bukan barang baru. Konsep keamanan menyeluruh, misalnya, telah mendasari pemikiran strategis Jepang dan Malaysia. Singapura, dengan rumusan konsepsi pertahanan menyeluruh (*total defence*), beranjak dari kerangka serupa. Indonesia dalam konsep ketahanan nasional (*national resilience*) beranjak dari titik pandang yang sama, sejak pertengahan dasawarsa 1960an, dan menjadi bagian GBHN tahun 1973. Mereka memperhitungkan bukan hanya dimensi militer tetapi juga non-militer. Khususnya bagi negara-negara di Asia Tenggara, ancaman internal menempati arti penting dalam setiap pertimbangan strategis mereka, suatu hal yang di kelak kemudian hari ternyata menimbulkan keharusan penyesuaian doktrin operasional.

Selain itu, jauh sebelum Komisi Palme mengemukakan gagasan mengenai keamanan bersama pada awal dasawarsa 1980an, usaha regional dan multilateral untuk menyelesaikan masalah keamanan secara menyeluruh, yaitu lebih dari sekadar masalah ancaman militer yang berasal dari luar, telah lama dikenal di Asia Tenggara. ASEAN merupakan institusi untuk menciptakan keamanan bersama yang komprehensif dengan cara-cara kerjasama (*cooperative*). Di antara negara-negara ASEAN, misalnya, istilah ketahanan nasional dan ketahanan regional, suatu konsep yang pada intinya bersifat *inward looking*, telah lama mendasari hubungan antar negara. ASEAN Regional Forum (ARF) yang dibentuk pada tahun 1993 hingga tingkat tertentu tetap beranjak dari pandangan ke dalam seperti itu.

Namun ASEAN, dan mungkin juga ARF, bukannya tanpa kelemahan. Sebagai institusi, ASEAN lebih menitikberatkan pada strategi menghindari konflik (*conflict avoidance*) daripada menyelesaikan konflik (*conflict resolution*). Sekalipun dari

segi doktrin bangsa-bangsa Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN mempunyai komitmen untuk menyelesaikan pertikaian melalui cara-cara damai, institusi untuk itu belum menemukan bentuknya. Selain itu, hingga tingkat tertentu masih terdapat masalah-masalah latent yang hingga kini belum dapat diselesaikan. Masalah sengketa teritorial, misalnya, terjadi antara Singapura dan Malaysia (Pedra Branca), Indonesia dan Malaysia (Sipadan-Ligitan), maupun antara Malaysia dan Brunei (Limbang).

Salah satu asumsi dasar adalah bahwa dengan semakin meningkatnya interdependensi politik dan ekonomi, maka negara-negara akan kurang tertarik berperang satu dengan yang lain. Interdependensi ekonomi diharapkan mampu meredam potensi konflik militer. Selama ini harapan itu masih harus diuji kebenarannya untuk jangka panjang. Pada kenyataannya, meningkatnya gejala-gejala multilateralisme dalam masalah keamanan dan pertahanan tidak dengan sendirinya menghapus usaha-usaha unilateral. Seperti tertuang dari hasil survey IISS baru-baru ini, anggaran pertahanan di Asia Pasifik meningkat, suatu indikasi bahwa negara-negara di kawasan ini melakukan modernisasi persenjataan.

Di masa depan kecenderungan itu menjadi semakin besar. Sekurang-kurangnya terdapat dua hal penting yang mungkin akan mempertahankan momentum itu. *Pertama*, situasi lingkungan strategis Asia Pasifik masih tetap diwarnai dengan ketidakpastian. Masa depan aliansi Jepang-Amerika, ketidakpastian di Semenanjung Korea, hubungan Cina-Taiwan masih merupakan masalah gawat yang mungkin bermuara pada penyelesaian di medan laga. Mungkin saja pertikaian di medan laga itu tidak akan berkembang menjadi perang besar dan berkepanjangan (*general war*). Namun semua itu tidak menutup kemungkinan terjadinya perang terbatas (*limited war*). *Kedua*, kecenderungan untuk berdikari (*self-reliance*) di tengah berbagai perubahan itu akan memaksa negara-negara mencurahkan perhatian lebih besar bagi modernisasi kekuatan militer. Dengan ditopang oleh dinamisme ekonomi, negara-negara di kawasan ini mempunyai peluang yang relatif *sustainable* untuk tetap mengembangkan kekuatan militer. Jika tidak disertai dengan membaiknya saling pengertian antar bangsa (*confidence building measures*) hal ini dapat menimbulkan ketegangan-ketegangan yang dapat berkembang menjadi pertikaian militer.

Sumberdaya Maritim, Dinamisme Ekonomi dan Doktrin Pertahanan Negara

Berakhirnya Perang Dingin, dengan kecenderungan menyusutnya dimensi militer dan terangkatnya dimensi ekonomi lebih banyak memberikan beban kepada angkatan bersenjata. Masalah pertahanan, yang berkaitan dengan upaya menghadapi ancaman luar, masih tetap penting, mungkin justru akan menjadi semakin penting di masa-masa yang akan datang. Perubahan politik kawasan hanya mengurangi kemungkinan terjadinya perang nuklir global (*global nuclear war*) dan perang-perang besar yang berkepanjangan. Seperti disinggung sebelumnya, perang terbatas masih mungkin terjadi. Sengketa teritorial dan konflik politik serta ekonomi berturut-turut potensial untuk berkembang menjadi *medium intensity* dan *low intensity conflict*.^{vii}

Dua gejala penting langsung maupun tidak memperkuat kemungkinan itu. *Pertama*, meningkatnya nasionalisme sumberdaya (*resources nationalism*). Bersamaan dengan krisis energi dan meningkatnya globalisasi ekonomi dunia, beberapa negara mulai melakukan claim dan counterclaim teritorial. Cina, misalnya, dalam beberapa tahun belakangan ini mulai terlibat sengketa teritorial dengan Korea

Selatan, Jepang, dan beberapa negara Asia Tenggara -- semuanya merupakan wilayah yang diduga mempunyai cadangan energi. Ketidakpastian politik Timur Tengah akan menjadi stimulan persaingan teritorial itu.

Kedua, semakin tergantungnya negara-negara Asia Pasifik pada perdagangan menjadikan *sea lines of communication* menjadi semakin penting untuk menjamin pasokan energi dan bahan mentah yang diperlukan untuk menyangga pertumbuhan ekonomi. Negara-negara Asia Timur, misalnya, sangat tergantung pada kawasan perairan Asia Tenggara untuk kelangsungan pembangunan ekonomi mereka. Semakin banyak dan meningkatnya lalu lintas di kedua selat itu semakin memperberat tugas pengawasan jalur laut bukan hanya untuk memantau habitat dan lalu lintas perdagangan tetapi juga dari pembajakan. Dari pembajakan yang dilaporkan sebanyak 90 pada tahun 1994, 40 persen diantaranya terjadi di perairan Asia, 22 di perairan Asia Tenggara dan 14 di Laut Cina Selatan.^{viii} Di masa mendatang angka itu bisa melonjak tajam, seiring dengan dinamisme ekonomi Asia Pasifik dan liberalisasi perdagangan.

Selain karena dua alasan pokok itu, masih terdapat beberapa gejala yang perlu diperhitungkan dan dalam banyak hal lebih relevan dengan pengawasan dan perlindungan sumberdaya maritim. Perikanan, misalnya, merupakan salah satu contoh. Bagi Indonesia penangkapan ikan merupakan salah satu industri besar yang menghasilkan banyak devisa. Cara tradisional masih banyak dipakai, namun cara kolektif mulai berkembang. Batas antara keduanya menjadi semakin kabur. Menurut perkiraan, Indonesia kehilangan ikan senilai hampir \$ 2 milyar per tahun, karena tidak mampu melindungi wilayah samudera khususnya dalam menegakkan hukum sesuai konvensi dalam UNCLOS III. Nelayan asing sering menimbulkan soal, bukan hanya karena pertikaian dengan nelayan lokal tetapi juga karena mencuri ikan dalam jumlah banyak. Sukar menghitung dengan pasti berapa besar kerugian itu jika diperhitungkan pula kerugian yang timbul karena kegagalan mengawasi perlindungan lingkungan laut. Terumbu karang dan hutan bakau musnah karena penggunaan bahan-bahan peledak dan racun penangkap ikan.

Penyelundupan terjadi besar-besaran khususnya karena terdapat perbedaan tarif (*tariff differential*) dan ongkos-ongkos lain antar negara-negara ASEAN. Beberapa produk (misalnya kayu glondongan) diselundupkan untuk menghindari hambatan non-tarif. Illegal migrasi adalah salah satu masalah lain, karena banyaknya penduduk Indonesia yang menjadi penghuni gelap di negara-negara tetangga. Tugas lain adalah mengendalikan pelintas batas (PNG-Irian), orang asing yang pada umumnya mempunyai koneksi keluarga di Indonesia, atau yang sekedar melewati perairan Indonesia untuk memasuki Australia.

Karena itu upaya bela negara semakin meliputi dimensi luas. Ancaman dapat berupa macam-macam. Lingkungan maritime dapat menjadi potensi dan sekaligus sumber ancaman, baik yang berasal dari dalam maupun dari dalam negeri. Lingkungan maritim menghadapi ancaman-ancaman tradisional yang semakin rumit, seperti sengketa teritorial, pertikaian mengenai sumberdaya, delinasi batas baru ZEE dan program akuisisi militer. Masalah keamanan non-konvensional meliputi berbagai aspek, termasuk di antaranya keamanan pasokan energi, pelintas batas gelap, perlindungan lingkungan maritim, perdagangan opium, penangkapan ikan, dan perlindungan jalur pelayaran. Bela negara menjadi identik, oleh karena itu, dengan berbagai masalah mempertahankan untuk kedaulatan politik, keutuhan wilayah, dan penguasaan sumberdaya.

Revolusi Teknologi Militer

Kini dunia diambang lompatan teknologi militer, termasuk didalamnya adalah penemuan-penemuan teknologi baru dalam komunikasi digital, satelit GPS (*global positioning system*) yang memberikan pengarahannya yang lebih cermat untuk mengenai sasaran, pesawat-pesawat siluman (*stealth*) yang dapat menghindari lacakan radar, dan proses komputer. Revolusi militer terjadi sepanjang sejarah. Mereka pada umumnya lebih bersifat ofensif daripada defensif. Situasi ini tampaknya menyerupai pertengahan abad ke 19 ketika muncul kapal uap, atau masa antara perang, ketika disain pesawat terbang dan komunikasi terjadi secara bersama-sama di Inggris, Jerman dan Prancis.

Kini belum jelas apakah teknologi baru dalam bidang komunikasi digital yang disebut di atas akan melahirkan pola operasi militer tertentu. Perkembangan teknologi baru dikatakan mengawali suatu revolusi militer jika suatu teknologi baru (*combustion engine*) mulai secara berarti digunakan dalam sistem militer (*main-battle tanks*) yang kemudian dikombinasikan dengan konsep operasi baru (*blitzkrieg*) dan organisasi (*divisi panser*) untuk mencapai efektifitas suatu operasi militer.^{ix} Serangan kilat Jerman (*blitzkrieg*) 1939- 1941 antara lain menggunakan peralatan canggih itu. Melalui serangan itu Jerman memperlihatkan kemampuannya dalam revolusi teknologi militer.

Kapan hal itu akan menjadi kenyataan masih menjadi perdebatan. Di Amerika sekalipun, di mana revolusi teknologi militer itu paling banyak terjadi, dan JSTAR yang dipakai dalam Perang Teluk telah membuktikan efektivitas teknologi seperti itu, masih terdapat keengganan untuk mengantikan pesawat dengan pesawat tanpa awak yang jauh lebih murah dan berisiko lebih kecil. Kendala pokok tampaknya adalah penyesuaian doktrin operasional. Kalangan Angkatan Darat Amerika, misalnya, meragukan bahwa teknologi seperti itu dapat menetralkan apa yang oleh von Clausewitz disebut sebagai "fog of war". Kegagalan pasukan penjaga perdamaian Amerika di Somalia menunjukkan bahwa teknologi tinggi tidak mampu berbuat banyak. Perang Vietnam merupakan salah satu monumen perang yang menggariskan kenangan bahwa dalam konflik intensitas tinggi, musuh yang bersembunyi di belantara, dan strategi perang gerilya, dapat menahan gempuran senjata teknologi tinggi.

Barangkali memang harus menunggu waktu sebelum teknologi canggih itu dapat diintegrasikan kedalam doktrin operasional. *Strategic Survey* memperkirakan bahwa hal itu masih akan memerlukan waktu sekitar 20-40 tahun.^x Namun gejala perkembangan teknologi itu sendiri dapat membawa implikasi luas pada sekurang-kurangnya tiga masalah pokok yang perlu diantisipasi sejak dini. *Pertama* adalah pengumpulan informasi intelijen. Sensor-sensor pada satelit, pesawat tempur tanpa awak dapat memantau dengan cermat apapun yang terjadi. *Kedua*, pemrosesan informasi intelijen. Peralatan kendali, komando, komunikasi dan sistem komputasi yang canggih (C-4), dapat menayangkan data yang diterima dengan cukup jelas dan, kemudian, menugasi peluru-peluru kendali, tank ataupun senjata ofensif yang lain. *Ketiga*, penggunaan serangan jarak jauh dengan kecermatan yang tinggi.

Bersamaan dengan itu, senjata ofensif seperti peluru kendali dan bom menjadi sangat canggih sehingga setiap pihak cenderung terdesak melakukan serangan pertama (*first-strike*) tanpa banyak memberi kesempatan musuh untuk mempersiapkan serangan balasan. Karena kecenderungan untuk melumpuhkan pihak lawan pada serangan pertama (*disarming first*) itu menjadi semakin besar, akibatnya stabilitas krisis (*crises stability*) menjadi diujung tanduk. Demikian pula

halnya dengan stabilitas pacuan senjata (*arms race stability*) yang secara alami menjadi semakin vulnerable terhadap penemuan senjata-senjata baru yang lebih canggih.

Secara teoretis, konsekuensi lain yang tidak kalah penting adalah bahwa operasi akan menjadi semakin luas, sehingga semakin sedikit konsentrasi pasukan yang terkespose. Pada tahun 1815 satu divisi (umumnya antara 12 - 20 ribu) menempati wilayah seluas 5 km persegi. Kini 25 orang dapat mengkover 25 mil. Pasukan akan bergerak cepat dari satu medan laga ke medan laga yang lain. Kemungkinan ini mungkin tidak terlalu relevan untuk Indonesia, khususnya karena watak pertahanan Indonesia yang bersifat defensif. Konsekuensi Indonesia menghadapi mobilitas ofensif seperti itu pun sedikit diminimalisir oleh kondisi geografisnya sebagai negara kepulauan, yang oleh karenanya akan memerlukan biaya yang sangat mahal bagi agresor untuk secara serentak dapat menduduki wilayah-wilayah penting Indonesia.

Sekalipun demikian bukan berarti bahwa revolusi teknologi militer itu, jika terjadi, sama sekali tidak relevan dalam konteks Indonesia. Dari sudut pertahanan defensif, misalnya, relevansi itu akan terlihat jika disadari bahwa upaya pertahanan akan semakin sulit dilakukan. Peluru-peluru kendali dengan tingkat kecermatan dan ketepatan tinggi dengan sendirinya merupakan ancaman serius bagi lapangan udara dan pelabuhan. Kedua-duanya mungkin akan menjadi sasaran pertama apabila terjadi perang. Ini bukan hanya mengurangi kekuatan pertahanan. Selain itu, logistik akan menghadapi masalah berat. Pasukan ekspedisi harus membawa perlengkapannya sendiri ke medan laga. Pendek kata, apapun alasannya, teknologi baru telah menjadikan upaya menggalang dan meningkatkan *endurance*, salah satu unsur penting memenangkan sebuah pertempuran jangka panjang, menjadi semakin sulit dipenuhi.

Doktrin Pertahanan Keamanan dan Peran Kekuatan Udara

Doktrin ditafsirkan sebagai falsafah dasar mengenai penggelaran pasukan. Doktrin adalah suatu keyakinan tentang perang yang pada gilirannya merupakan petunjuk operasional tentang bagaimana menggunakan kekuatan-kekuatan militer dalam pertempuran. Pancasila dan UUD 1945 serta ketentuan-ketentuan konstitusional lainnya maupun konsep Wawasan Nusantara tidak dapat ditafsirkan sebagai doktrin dalam pengertian seperti itu, karena mereka tidak memberi petunjuk penggelaran kekuatan militer.^{xi} Sekalipun demikian prinsip-prinsip yang tertuang di dalamnya dapat menjadi landasan tentang keharusan kekuatan militer melindungi kedaulatan teritorial dari penetrasi pihak luar, dan mendukung peran regional yang ingin dimainkan oleh negara kesatuan Republik Indonesia di kancah regional maupun internasional.

Konsepsi Hankamrata dan perang gerilya termasuk doktrin operasional. Namun mungkin tidak lagi sesuai dengan sumber ancaman yang dihadapi Indonesia. Perang modern akan bersifat multi-dimensi, bukan hanya melibatkan operasi-operasi udara, laut dan darat. Informasi dari ruang angkasa akan menjadi bagian yang menentukan. Perang informasi (*information warfare*) dapat menghancurkan lawan dengan cara mengganggu sistem komputer, banking, telekomunikasi atau sistem kendali udara. Senjata yang relevan bisa jadi berupa virus komputer, pulsa-pulsa elektromagnetik, mikrowave atau apapun yang dapat lebih dahulu menghancurkan sistem satelit. Pesawat-pesawat tanpa awak Amerika memantau kepatuhan pasukan Bosnia dan Serbia pada persetujuan Dayton. Pesawat Rusia berhasil menembak Jokar Dudaev, Presiden Chechen, setelah telepon seluler

melacak di mana dia berada. Seandainya Barat memutuskan untuk mencari Radovan Karadzic, mungkin saja satelit-satelit Amerika akan banyak membantu untuk menemukannya.

Doktrin operasional masih memerlukan perincian. ABRI, termasuk di dalamnya Angkatan Udara, tentu tetap memainkan peranan untuk melindungi wilayah teitorial Indonesia dari ancaman luar, mengamankan pembangunan, dan menopang peran regional dan internasional Indonesia. Namun semua itu mempunyai dimensi yang lebih luas. Bela negara menghadapi ancaman luar akan termasuk upaya-upaya untuk melindungi kawasan ekonomi eksklusif dan sumberdaya maritim. Pengamanan pembangunan, salah satu tugas penting yang diemban oleh ABRI, akan termasuk menjaga devisa negara dan aset, di dalamnya termasuk sumberdaya nelayan, lingkungan, pelintas batas gelap. Mungkin pula dalam daftar panjang itu masih dapat ditambahkan peran yang berkaitan dengan kemungkinan Indonesia memainkan peranan lebih besar dalam kancah internasional.

Secara tradisional kekuatan udara memainkan peranan kurang penting. Mereka tidak lebih sebagai kekuatan pendukung operasi darat dan laut. Namun perhitungan seperti ini mungkin harus diubah. Udara memainkan peran sebagai medium projectile, manufer, concealment dan surprise. Selain itu, dua faktor yang disebut di atas, yaitu perluasan dimensi dan substansi masalah keamanan serta perkembangan teknologi militer, akan memperkuat keharusan itu. Perubahan teknologi menjadikan kekuatan udara jauh lebih penting dalam perang modern daripada dalam perang konvensional.^{xii} Perang Yom Kipur (Oktober 1977), inkursi Israel ke Libanon (1982), dan perang Teluk II (1990) menunjukkan betapa surveillance memainkan peranan menentukan untuk memenangkan pertempuran. Kaum maksimalis bahkan menganggap kekuatan udara semakin potensial untuk menentukan kemenangan.^{xiii}

Tetapi pada saat yang sama munculnya jenis senjata baru merupakan tantangan berat. Pertahanan udara juga semakin vulnerable sebagai sasaran pertama dalam setiap pertempuran. Lawan pasti akan memperhitungkan kekuatan udara sebagai bagian utama sistem penangkalan (*deterrence*) dan pertahanan (*defence*). Untuk menghindari situasi seperti itu, *reconnaissance dan surveillance* menjadi semakin penting.^{xiv} Daya penetrasi serangan maupun kemampuan bertahan akan sangat tergantung pada reconnaissance dan surveillance. Kecenderungan itu menjadi semakin penting bagi suatu negara yang menganut doktrin pertahanan defensif (*defensif defence*) yang memerlukan pertahanan yang canggih untuk menetralisasi serangan lawan. Dimensi yang perlu memperoleh perhatian, oleh karena itu, adalah perspectives, kecepatan, kemandirian dan manuferabilitas.

Indonesia merupakan daerah yang luas. Konflik yang tidak terduga kapan terjadi dan di mana terjadi menyebabkan kekuatan paling penting adalah yang bisa digelar dengan cepat, dalam tempo singkat, dan mampu menimbulkan "potential damage" di pihak lawan. Untuk itu kekuatan udara memerlukan beberapa kriteria: khususnya simbolik, potensial dan aktual. Simbolisme penting. Doktrin penangkalan, ancaman penggunaan ancaman atau penggunaan ancaman yang dapat menimbulkan kerugian besar bagi lawan, seringkali harus ditunjukkan. Memiliki perangkat keras yang canggih, dan kesiagaan untuk menggunakan peralatan itu, merupakan salah satu bagian penting dari penangkalan psikologis.

Secara potensial, kriteria meliputi berbagai ukuran, di antaranya kemampuan untuk mengatasi segala bentuk ancaman (*versatility*), kemampuan mengendalikan situasi eskalatif dan deeskalatif (*controlability*), kemampuan bergerak secara

mudah dan independen untuk menunaikan satu fungsi dan yang lain (*fleksibilitas dan mobilitas*), efisiensi penggunaan sumberdaya manusia dan militer (*projection ability*), kemampuan mencapai sasaran terpencil (*access potential*) dan dayatahan untuk memenuhi kemampuan itu (*endurance*). Sebagian besar dari kriteria itu hanya dapat dipenuhi dengan memiliki peralatan reconnaissance dan surveillance yang memadai.

Pengamatan Udara dan Pertahanan Nasional

Surveillance memainkan peran untuk memperluas cakrawala, seperti dilakukan dengan balon udara pada masa Perang Napoleonik dan perang saudara Amerika Serikat. Surveillance merupakan bagian dari pengumpulan dan pengolahan informasi yang memberi peluang bagi militer untuk menjawab tantangan pertahanan dan keamanan dengan sarana yang tepat dan pada saat yang tepat. Sistem surveillance meliputi asesment jangka panjang dan riel, penggelaran sumberdaya surveillance untuk mendukung tujuan-tujuan strategis, operasional, maupun taktikal dari perangkat untuk deteksi, identifikasi dan intersepsi sasaran tertentu. Kemampuan bertahan akan meningkat dengan tersedianya kemampuan surveillance yang memadai.

Sekurang-kurangnya terdapat lima peran penting dari pengamatan udara ini. *Pertama*, mengumpulkan intelijen perdagangan dan ekonomi. Surveillance untuk bela kedaulatan wilayah dan resources, melindungi Kawasan Ekonomi Eksklusif. Masalah-masalah latent yang telah disebutkan sebelumnya seperti pencurian ikanoleh nelayan asing, pelintas batas gelap, penyelundupan, dan perdagangan obat bius hanyalah sebagian dari berbagai persoalan yang lebih kompleks. Peralatan surveillance yang tangguh dapat juga untuk memantau kepatuhan negara lain dalam melaksanakan persetujuan-persetujuan internasional maupun dalam merancang pembangunan teknologi. Beberapa saat sebelum bubar, Uni Soviet banyak menggunakan sarana intelijen untuk mengetahui potensi perdagangan Malaysia, salah satu partner dagang terbesarnya di Asia Tenggara. Asesment Soviet, dan kemudian Rusia, mengenai viabilitas ekonomi ASEAN sebagian besar diperoleh dari jaringan intelijen ini pula.^{xv}

Kedua, membangun postur pertahanan yang lebih mandiri. Bagi sebagian besar negara di Asia Pasifik, meningkatkan kemampuan surveillance umumnya dan signal intelligence pada khususnya merupakan langkah yang tidak dapat dihindari untuk membangun postur pertahanan yang lebih mandiri. Perubahan kawasan mempunyai beberapa ciri yang relevan dengan pengembangan SIGINT, mulai dari ketidakpastian keamanan, masa depan aliansi Jepang-Amerika, perkembangan kekuatan militer, dan transisi dari pertahanan yang lebih menitikberatkan pada *counter insurgency* menuju kekuatan konvensional. Kemandirian ini menjadi lebih penting, terutama jika diinginkan pengembangan posture defensif, bukan ofensif.^{xvi}

Ketiga, menghadapi electronic warfare. Meningkatnya kemampuan peringatan dini (*early warning*) di negara-negara Asia Pasifik mencerminkan bukan hanya keinginan mereka untuk mandiri tetapi juga dilandasi keyakinan bahwa kemampuan itu dapat menjadi suatu kekuatan pengganda (*force multiplier*). Intelijen elektronik (ELINT) merupakan bagian penting dari operasi peringatan dini. Pesawat F-5E dan F-16 Thailand kini dilengkapi dengan RWR (*radar warning receiver*). Singapura menekankan pada pemasangan sistem serupa pada korvet klas *Victory*. Selain dengan pengembangan military hardware, Cina baru saja membentuk departemen yang secara khusus bertanggungjawab dalam masalah

itu (*Counter-Electronic Warfare Department* di dalam *General Staff Headquarter*).

Keempat, memantau kemungkinan perkembangan konflik regional. Seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, kawasan Asia Pasifik pada umumnya dan Asia Tenggara pada khususnya tidak terlepas dari kemungkinan munculnya pertikaian bersenjata. Tidak pula tertutup kemungkinan bahwa pertikaian itu akan menjalar dan mengalami eskalasi menjadi perang regional. *Surveillance* akan sangat bermanfaat untuk mengetahui perkembangan-perkembangan itu. Aktivitas suatu negara dan kepatuhannya pada hukum internasional, Cina dalam kasus Spratly ataupun negara-negara nuklir, setelah mereka menandatangani protokol, dalam kasus Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (SEANWFZ), misalnya, akan dapat dideteksi sejak awal dengan menggunakan perlengkapan *surveillance* yang *reliable*. Dalam negosiasi penyelesaian suatu konflik, *surveillance* dapat memainkan peranan penting untuk memantau kepatuhan pihak-pihak yang bersengketa pada ketentuan-ketentuan yang berlaku.^{xvii}

Kelima, maritime *surveillance*. Tidak seperti Eropa, Asia Tenggara pada khususnya adalah anakbenua maritim. Perairan Asia Tenggara, dan Laut Cina Selatan, termasuk kawasan paling sibuk di dunia. Kemampuan pertahanan maritim -- termasuk pesawat jarak jauh untuk operasi maritim, rudal-rudal anti kapal seperti Harpoon dan Exocet, kapal selam dan kapal perang merupakan jenis persenjataan yang banyak diakuisisi negara-negara di kawasan ini.

Barangkali karena berbagai alasan itulah dalam lima tahun belakangan ini semua negara Asia Pasifik meningkatkan kemampuan intelijen dan pengamatan maritimnya.^{xviii} Lebih menarik lagi adalah kecenderungan bahwa tugas *surveillance* yang secara tradisional lebih banyak dilakukan Angkatan Laut, kini mulai ditopang secara berarti oleh Angkatan Udara. Di Jepang, misalnya, angkatan udara memperkuat kemampuan *information gathering* untuk monitoring data yang tidak dapat dilakukan oleh stasiun bumi Chobetsu. Singapura dan Thailand melakukan hal yang sama. Angkatan Laut Jepang (JMSDF) memperoleh tambahan pesawat 4 EP-2J, dilengkapi dengan HLR-105 dan HLR-106. Jepang kini sedang mempersiapkan 74 pesawat patroli jarak jauh P-3C. Singapura memiliki 4 E-2C Hawkeye dilengkapi dengan AN/ALR-73 ASM yang berperan untuk pengamatan maritime dan *early warning*. Khusus untuk pengamatan maritim ini, Singapura sedang merencanakan membeli 4 pesawat Fokker F-50 Mark II yang konon akan dilengkapi dengan ELTA EL/L-8300 COMINT dan ELINT. Thailand memiliki beberapa pesawat, termasuk 3 Fokker F-27 Mark 1, dan sedang akan membeli P-3A/B. Malaysia memiliki 3 pesawat patroli C-13-H dan akan membeli 4 pesawat ringan. Indonesia mempunyai 2 C-130 H, 18 Searchmaster (dilengkapi dengan ELT-263) dan 3 Boeing 737 *Surveillers*.

Strategi dan Organsiasi *Surveillance*

Secara historis, ukuran yang besar dan lingkungan yang insuler menyebabkan Indonesia relatif aman dari ancaman luar; dan untuk dalam hampir sebagian besar sejarahnya kekuatan bersenjata lebih banyak mengemban peran keamanan domestik dan penegakan hukum daripada pertahanan. Selain itu, khususnya pada masa Perang Dingin, Indonesia secara tidak langsung berlindung di bawah payung Amerika, terutama melalui kehadiran militer Amerika di Thailand dan Filipina. Kombinasi antara strategi gerilya dan kehadiran Amerika di masa lalu untuk sebagian besar dapat mengatasi masalah-masalah pertahanan.

Pada tataran strategis, Indonesia mempunyai akses pada berbagai sumber informasi intelijen, termasuk kedutaan besar di luar negeri dan atase pertahanan, badan intelijen di luar negeri, liaison dengan negara-negara lain dan sumber-sumber informasi terbuka. Semua ini memberi informasi yang cukup untuk membuat asesment mengenai kecenderungan strategi jangka panjang dan kemungkinan terjadinya konflik mengenai isu tertentu, misalnya kepulauan Spratly.

Kini dan di masa-masa mendatang, seperti telah dikemukakan sebelumnya, Indonesia menghadapi lingkungan yang jauh lebih kompleks. Selama ini pengamatan kawasan maritim Indonesia lebih banyak diemban oleh Angkatan Laut,^{xix} tentu dengan mengikutsertakan beberapa instansi seperti departemen pertanian (termasuk perikanan), beacukai, kehutanan, komunikasi, imigrasi; kepolisian bertanggungjawab dalam bidang penegakan hukum, khususnya yang berkaitan dengan masalah-masalah pembajakan, penyelundupan, imigrasi, pencarian ikan, karantina, perdagangan dan peredaran obat bius, serta bantuan navigasi dan keselamatan [pelayaran, *search and rescue*, polusi marine dan perusakan lingkungan]. Peralatan surveillance termasuk 16 Nomad, beberapa CN-212 dan helikopter. Pendidikan dan latihan masyarakat pantai (*coastal and maritime community*) dalam perlindungan lingkungan dan laporan kegiatan ilegal penting dalam upaya-upaya itu. Angkatan Udara menjalin hubungan dengan Departemen Perhubungan di beberapa bandara untuk air traffic control. Koordinasi antara kedua institusi ini antara lain dilakukan dengan tugas kekaryaan perwira dan purnawirawan angkatan udara di Departemen Perhubungan. Air traffic control juga dilakukan di darat melalui inspeksi perjalanan terbang, kargo dan penumpang.

Koordinasi dengan semua departemen pemerintahan dilakukan oleh Badan Koordinasi Keamanan Laut (BAKORKAMLA) yang diketuai oleh Panglima ABRI. Badan ini memiliki anggota tetap termasuk Menteri Pertahanan dan Keamanan, Kehakiman, Keuangan, Perhubungan, Pertanian, Jaksa Agung, Kepala Staf AL dan Kepala Polisi. Anggota Tidak Tetap termasuk Menteri Pertambangan dan Energi, Lingkungan Hidup, dan perwakilan dari Badan SAR Nasional. Bakorkamla tidak efektif karena keterbatasan sumberdaya, persaingan institusi dan tidak adanya manfaat ekonomi untuk bekerjasama. Dalam banyak kasus, mengadili pelanggar merupakan masalah tersendiri. Angkatan Laut telah menggugat bahwa 513 kasus yang diajukannya pada Kejaksaan (1994-5) ditolak karena dianggap tidak cukup bukti.

Pengamatan udara ditugaskan kepada Kohanudnas (Medan, Jakarta, Ujungpandang) yang saat ini memiliki 20 radar yang terutama terpusat di bagian barat Indonesia. Seperti disebut sebelumnya, Indonesia mempunyai 2 C-130 H, 18 Searchmaster (dilengkapi dengan ELT-263) dan 3 Boeing 737 Surveillers. Dengan peralatan seperti itu sulit diharapkan mampu mengawasi perairan Indonesia berikut permasalahan yang dihadapinya. Di masa lalu, radar motorola, yang mampu menjelajah lingkungan seluas 290.000 km persegi/jam, mungkin cukup dapat diandalkan untuk memantau sebagian besar wilayah yang bernaung dibawah kedaulatan Indonesia, terutama di wilayah bagian Timur.

Meningkatnya frekuensi pelanggaran atas perairan dan wilayah udara Indonesia, dan kemungkinan meningkatnya persoalan seperti itu di masa-masa yang akan datang, merupakan tantangan yang sukar diatasi,^{xx} tanpa memberi ruang gerak lebih besar dalam pengambilan keputusan operasional kepada Angkatan m beberapa tahun belakangan ini Indonesia mulai mengembangkan kekuatan pertahanan, dan melakukan beberapa penyesuaian doktrin dari perang gerilya ke

kekuatan penangkal konvensional untuk menghadapi berbagai spektrum ancaman maupun mempersiapkan kontingensi yang lebih luas untuk mendukung peran internasional Indonesia. Indonesia tidak mempunyai kemampuan intelijen strategis yang berarti, seperti satelit surveillance, *over-the-horizon radar* atau *strategic communication intercept*. Sistem-sistem teknis ini menjembatani tingkat strategis dan operasional dan, dalam banyak hal, langkah-langkah yang harus dilakukan pada tingkat taktikal.

Jalan pintas untuk itu adalah, antara lain, meningkatkan kerjasama pengamatan udara dengan negara-negara tetangga. Singapura mempunyai AWACS (*Airborne Warning and Control Systems*) mungkin dapat menjadi simpul dalam jaringan pertahanan udara -- seperti dilakukan melalui E-3 Sentry milik Arab Saudi di negara-negara Teluk. Karena pesawat-pesawat tempur negara-negara ASEAN memiliki tingkat inter-operability yang cukup tinggi,^{xxi} tidak terlalu banyak kesulitan teknis untuk melakukan hal itu. Persetujuan keamanan Indonesia-Australia tentu juga merupakan landasan kerjasama yang lebih erat antara kedua negara, termasuk dalam bidang pengamatan udara.

Catatan penutup

Banyak alasan mengapa Indonesia perlu melakukan revitalisasi pertahanan udara. Benar bahwa Indonesia untuk masa yang diperhitungkan ke depan tidak akan menghadapi serangan invasi dari luar, namun perubahan regional mungkin tidak terkendalikan. Perang modern tidak dapat mengabaikan peranan teknologi. Alasan lain adalah karena intelligence gathering akan memainkan peranan bukan hanya untuk maksud perang tetapi juga untuk damai. Intelijen ekonomi dan perdagangan, termasuk kepatuhan suatu negara melakukan peraturan internasional yang disepakati, pengembangan teknologi dan sebagainya. Tidak ada senjata canggih yang dapat digunakan dengan efektif tanpa sarana kendali komunikasi dan penginderaan. Di tengah perkembangan teknologi persenjataan yang cenderung semakin ofensif itu, survivabilitas suatu negara akan ditentukan oleh kemampuannya untuk melakukan deteksi dini, penentuan lokasi, identifikasi terhadap berbagai potensi ancaman.

Jakarta, 31 Oktober 1997

Catatan belakang:

ⁱ David Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security", *Pacific Review* Vol. 7, No. 1 (1994): 1.

ⁱⁱ Klaus Knorr dan Frank N. Trager, eds, *Economic Issues and National Security*, seperti dikutip Dewitt, hal. 12. Knorr memberi perhatian pada dimensi non-militer. Namun, apa yang dianggapnya sebagai core values hanya terbatas pada dimensi ekonomi.

ⁱⁱⁱ Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Foreign Affairs* Vol. 68, No. 2 (Spring 1988), 162.

^{iv} J. Ann Tickner, "Revisioning Security", dalam *International Relations Theory Today*, ed. Ken Booth dan Steve Smith (Cambridge: Polity Press, 1995), 194.

^v Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), 19-20.

^{vi} Secara singkat elaborasi konsep-konsep keamanan itu dapat diikuti dalam David Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security", *Pacific Review* Vol. 7, No. 1 (1994): 1.

^{vii} *The Air Power Manual*, 1990, hal.6-7.

^{viii} Kusnanto Anggoro, "Asia Pasific Economic and Political Conditions", paper unuk 2nd PNC International Forum on Nuclear Non-Proliferation, Tokyo, 18-19 November 1996, hal. 2-3. Lihat juga *Asia Pacific Economic Update*, US Pacific Command, Summer 1994, hal.4.

^{ix} *Strategic Survey 1995/1996* (London: IISS, 1997), hal. 30-31.

^x *Strategic Survey*, hal. 33.

^{xi} Koesnadi Kardi, "Indonesian Doctrine", dalam *A Join Surveillance Program: Australia and Indonesia*, disunting oleh Koesnandi Kardi dan Noel A. Tesch (Fairbairn: Air Power Studies Centre 1995), hal. 35-47.

^{xii} Paul K. Davis, "Planning Under Uncertainty Then and Now: Paradigms Lost and Paradigms Emerging", dalam *New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough* (Rand 1994), hal. 50.

^{xiii} Paul K. Davis dan Lou Finch, *Defence Planning for the Post-Cold War: Giving Meaning to Flexibility, Adaptiveness, and Robustness of Capability* (Santa Monica: Cal.: Rand, 1993), hal.34.

^{xiv} Fred Frostic dan Christopher J. Bowie, "Conventional Campaign Analysis of Major Regional Conflict", dalam *New Challenges for Defense Planning*, 377.

^{xv} Desmond Ball, *Signals Intelligence in the Post-Cold War Era* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), 38.

^{xvi} Ball, *Signals Intelligence*, 81.

^{xvii} Ball, *Signal Intelligence*, 35.

^{xviii} Ball, *Signal Intelligence*, 41-75.

^{xix} Angkatan laut dibagi menjadi dua. Armada Timur, di Surabaya, dengan pangkalan utama di Surabaya, Jayapura dan Ujungpandang. Armada Barat berada di Jakarta, yang akan dipindahkan secara bertahap ke Teluk Rantai (di ujung selatan Pulau Sumatera), dengan pangkalan utama di Medan dan Jakarta. Di dalam masing-masing armada terdapat juga security group commander yang melakukan tugas sehari-hari untuk control surveillance operation.

^{xx} Salah satu masalah yang harus diantisipasi adalah kemungkinan baru pembukaan beberapa jalur baru sea lines of communication, seperti dituntut Amerika Serikat sebagai imbalan pengakuannya atas Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara.

^{xxi} Amitav Acharya, "Arms Proliferation Issues in ASEAN: Toward a More Conventional Defence Posture", *Contemporary Southeast Asia* Vol. 10, No. 3 (December 1988), 258.