

STRATEGI PERTAHANAN: DIMENSI MILITER DAN DOKTRIN¹

Edy Prasetyono²

Strategi pertahanan nasional diarahkan untuk mencapai tiga tujuan fundamental yaitu perlindungan teritorial, kedaulatan, dan keselamatan bangsa. Dalam konteks Indonesia, upaya untuk memenuhi kepentingan pertahanan nasional di atas harus memperhatikan, *pertama*, faktor geostrategis negara baik ke dalam dan keluar. Ke dalam, yaitu untuk menciptakan sistem pertahanan nasional yang kredibel yang didasarkan atas konsep *unified approach* atau *a single all-encompassing strategy* yang meng-cover 17 ribu lebih pulau dengan luas 7.7 juta Km² (termasuk wilayah zona ekonomi eksklusif) dengan panjang pantai sekitar 80 ribu kilometer. Upaya bela negara bagi negara kepulauan seperti Indonesia berarti juga mempertahankan kedaulatan maritim dan sumber daya yang berada di dalamnya, termasuk ZEE. Keluar, untuk menciptakan faktor penangkal yang kuat kepada pihak eksternal, paling tidak melalui pengembangan kemampuan *surveillance dan reconnaissance*.

Kedua, strategi pertahanan harus memperhatikan perubahan-perubahan dunia internasional, terutama perubahan sifat perang, sifat dan bentuk ancaman dalam dunia yang digerakkan oleh perkembangan pesat di bidang teknologi dan komunikasi. Perang modern tidak lagi didominasi perang teritorial yang dilakukan dengan konsep-konsep perlawanan bersenjata secara gerilya, melainkan merupakan perang yang menekankan penghancuran infrastruktur vital atau *center of gravity*. Perkembangan ini tidak bisa diatasi dengan mengandalkan cara pikir konvensional yang menekankan pada kemampuan kekuatan darat yang juga tidak sesuai dengan posisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Kalaupun pemikiran-pemikiran atas dasar *land-based strategy* ini masih dipertahankan, strategi ini tidak akan berjalan efektif tanpa dukungan kekuatan udara dan laut. Terlebih, kemajuan teknologi informasi dan persenjataan, misalnya munculnya rudal-rudal balistik dan RMA, telah mengaburkan batas-batas teritorial, sifat perang menjadi lebih cepat, negara makin rawan terhadap serangan preemtif, dan menuntut pengembangan kekuatan mobile dan efektif.

Perang teritorial dengan melakukan pendudukan atas wilayah musuh menjadi tidak populer dan mahal baik secara finansial dan moral. Sifat dan bentuk ancaman menjadi makin kompleks terutama dengan memperhatikan

¹ Disampaikan pada Workshop Strategic Defence Review, Departemen Pertahanan, 16-17 Desember 2002.

² Edy Prasetyono adalah Peneliti dan Ketua Departemen Hubungan Internasional, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

posisi geografis Indonesia. Indonesia akan menghadapi masalah-masalah baru yang tidak dapat dihindarkan misalnya migrasi ilegal, perdagangan obat bius dan obat-obat terlarang lain, pencucian uang, pencurian ikan, perdagangan gelap yang lain, serta teorisme internasional.

Perkembangan-perkembangan ini telah merubah pemikiran dan perencanaan strategis yang mengarah pada kebutuhan akan kekuatan yang terlatih dan dilengkapi dengan kemampuan untuk bergerak cepat dalam menjalankan tugas-tugas perang dan selain perang. Secara lebih khusus, argumen di atas adalah untuk menegaskan perlunya perubahan paradigma tentang perang dan perencananya, pengorganisasian (*organising*), penyusunan (*structuring*), dan komando (*commanding*) kekuatan militer, terutama bagi negara-negara yang mempunyai wilayah kepulauan sangat luas dan menyebar.

Implikasi bagi doktrin dan strategi pertahanan

Perubahan internasional, sifat perang, bentuk dan sifat ancaman, dan perlunya reformasi di dalam tubuh militer Indonesia menjadi faktor penting dalam melihat apakah doktrin dan strategi pertahanan Indonesia yang masih bertumpu pada doktrin kekuatan darat dengan implikasi institusional yang berwujud struktur teritorial masih relevan untuk mencapai tujuan kebijakan pertahanan nasional?

Secara umum doktrin pertahanan adalah prinsip-prinsip dasar yang memberikan arah bagi pengelolaan sumber daya pertahanan untuk mencapai tujuan nasional. Prinsip-prinsip dasar doktrin pertahanan pada level ini mencakup nilai, etika, dan moral yang dalam khasanah kemiliteran Indonesia disebut sebagai *doktrin induk*. Doktrin induk merumuskan apa hakekat kepentingan pertahanan nasional, jatidiri/identitas militer/tentara (*who we are?*), dan tugas militer/tentara (*what do we do?*) secara umum. Di bawah doktrin induk adalah *doktrin dasar* yang pada intinya berisi rumusan strategi untuk memaksimalkan pelaksanaan tugas pokok militer untuk mencapai tujuan pertahanan nasional. Misalnya, apakah akan menggunakan *continental strategy* ataukah *defence in depth* atau *layered defence*. Doktrin ini kemudian dijabarkan ke dalam postur dan struktur kekuatan (*posture and force structure*), dan penggelarannya. Lapis berikutnya adalah *doktrin operasional* yang merujuk pada doktrin militer yang memberikan arah bagi penggunaan secara efektif dan efisien kekuatan militer dalam melaksanakan operasi militer baik gabungan maupun kecabangan. Pada lapis ini doktrin operasional mengidentifikasi karakteristik dasar masing-masing kekuatan yang mempunyai implikasi bagi pengembangan strategi dan operasi militer.³ Sedangkan doktrin paling bawah

³ Lihat juga Glenn A Kent dan David A. Ochmanek, "Defining the Role of Airpower in Joint Missions", RAND'S Project AIR FORCE, Santa Monica, 1998, hal. 7.

dan operasional adalah pada tingkat *taktis* yang dikembangkan langsung untuk pelaksanaan operasi militer di lapangan.

Dilihat dari kerangka di atas, bagaimana dengan sistem pertahanan Indonesia yang didasarkan atas doktrin pertahanan semesta (sishanta) dengan paradigma taktik perang gerilya? Baik dilihat dari sisi sejarah maupun strategi militer, doktrin sishanta bersifat defensif dan dipengaruhi oleh pemikiran matra darat. Doktrin ini paling tidak ada mengandung beberapa masalah. *Pertama*, bahwa doktrin ini mengandung aspek politik yang sangat kental yaitu menyangkut peran teritorial militer yang terwujud dalam struktur komando teritorial. Doktrin Catur Dharma Eka Karma dan Sad Daya Dwi Bhakti sangat sarat dengan muatan kepentingan politik yang sama sekali tidak terkait dengan nilai, moral dan etika tentang bagaimana seharusnya TNI menggunakan kekuatan militer untuk menjalankan tugas dalam pertahanan negara. Seharusnya dalam konteks nilai, etika, dan moralitas, sishanta menjelaskan posisi TNI sebagai kekuatan yang tunduk pada otoritas politik dan demokrasi secara umum, mempunyai komitmen kuat pada upaya perdamaian baik nasional maupun internasional, tunduk pada prinsip-prinsip *ius ad bellum dan ius in bello* dalam menggunakan instrumen kekerasan untuk menjalankan tugas seperti diatur dalam hukum humaniter dan konvensi internasional tentang hak azasi manusia.

Kedua, sistem pertahanan semesta yang bertumpu pada matra kekuatan darat tidak sesuai dengan posisi Indonesia sebagai negara kepulauan. Sishanta membentuk cara pandang mengenai taktik perang gerilya. Dilihat dari posisi geografi Indonesia taktik ini tentu sulit dipertahankan. Lagipula, dengan kemajuan teknologi sistem persenjataan dan perubahan sifat perang yang tidak lagi bersifat perang teritorial, taktik perang gerilya justru membuat pertahanan militer Indonesia sangat terbuka terhadap serangan musuh. Perang modern dengan tekanan pada penghancuran infrastruktur dan fasilitas militer akan ditentukan oleh kemajuan teknologi dan tingkat mobilitas militer.⁴

Bahkan sekalipun strategi perang gerilya tetap dipakai atas dasar analisa tentang ancaman dalam negeri, strategi ini tidak akan berhasil tanpa adanya kemampuan mobilisasi yang ditopang oleh kekuatan laut dan udara. Seharusnya, pengalaman perang kemerdekaan dan operasi tempur selama ini membentuk pemikiran mengenai pengembangan kemampuan *counter-insurgency* yang efisien dan efektif, bukan taktik perang gerilya. Lagipula, strategi perang gerilya sebenarnya bukan dasar pengembangan strategi pertahanan, melainkan suatu bagian strategi dari operasi militer perang, yang

⁴ Edy Prasetyono, "Kebijakan Pertahanan Indonesia Menurut Undang-undang Pertahanan Negara (UU 3/2002)", dalam Riefqi Muna, *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional* (Jakarta: The Ridep Institute, 2002), hal. 66.

tidak dapat dilanggengkan dalam penyebaran pasukan secara permanen di masa damai.⁵

Ketiga, sistem pertahanan perang gerilya tidak mengarah pada pembentukan *integrated armed forces* yang sangat penting bagi negara kepulauan. Ini disebabkan karena lemahnya mobilitas AU dan AL yang sangat diperlukan dalam mengerahkan secara cepat pasokan logistik dan pasukan. Situasi ini menyulitkan pengembangan operasi militer gabungan. Dominasi paradigma taktik perang gerilya juga menyebabkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan dalam pengerahan sumber daya. Komando teritorial menyerap 45% total belanja pertahanan, 69.8% dari seluruh pasukan TNI-AD atau 51.7% dari seluruh pasukan TNI, dan hanya 50.6% dari seluruh pasukan teritorial AD bertugas di satuan tempur.⁶ Sementara itu dalam waktu yang sama, operasi-operasi militer di daerah konflik masih mengandalkan *central command units* yaitu Kopassus atau KOSTRAD.

Keempat, sishanta sebenarnya bukan monopoli Indonesia. Singapura memiliki apa yang disebut *total defence*. Demikian juga dengan negara-negara lain yang memiliki dinas wajib militer melalui sistem *conscription* atau mobilisasi.

Penutup

Melihat kompleksitas lingkungan strategis, sifat dan bentuk ancaman, perubahan sifat perang, kemajuan teknologi, dan faktor geografis, strategi pertahanan Indonesia memerlukan perubahan doktrin yang mendasar. Dalam jangka panjang, strategi pertahanan kontinental sulit dipertahankan karena tidak mampu mencegah dan menangkal secara dini di wilayah maritim dan kontrol wilayah udara yang sekarang ini menjadi media beroperasinya ancaman-ancaman non-tradisional dan transnational.

⁵ Andi Widjajanto, "Destrukturisasi Komando Teritorial", dalam *ibid*, hal. 55.

⁶ Andi Widjajanto, *ibid.*, hal.54.