

Naskah Akademik
Struktur Organisasi TNI Masa Depan

Tim Penyusun:

Andi Widjajanto
Edy Prasetyono
Hargyaning Tyas
Heru Cahyono
Ikrar Nusa Bhakti
Kusnanto Anggoro
M. Hamdan Basyar
Moch. Nurhasim
Riza Sihbudi
Sri Yanuarti

Kerjasama
Pusat Penelitian Politik LIPI
Dengan
Sesko TNI
Bandung, 29 Mei 2002

Draft 2

Hari Kedua, Selasa, 28 Mei 2002

Naskah Akademik

Struktur Organisasi TNI Masa Depan

PENGANTAR

1. Naskah akademik ini adalah pandangan dari kelompok pengamat militer yang diorganisasi oleh Pusat Penelitian Politik-LIPI, yang disampaikan pada 29 Mei 2002 di Sesko TNI, Bandung.
2. Tulisan ini disiapkan sebagai naskah akademik dalam upaya untuk mewujudkan perubahan struktur organisasi TNI menuju TNI yang profesional dan proporsional, dan sebagai kelanjutan dari realisasi reformasi internal TNI. Naskah ini diharapkan menjadi acuan bagi TNI untuk melakukan perubahan organisasi TNI, agar sesuai dengan proses menuju demokrasi di Indonesia.
3. Perubahan organisasi TNI perlu dilaksanakan secara bertahap, terukur dan terencana. Peran TNI sebagai kekuatan pertahanan menuntut militer menanggalkan peran sosial politik. Untuk itu perlu perubahan doktrin dan organisasi TNI. Organisasi TNI/ABRI di masa lalu lebih didasarkan pada Doktrin CADEK dan Sad Daya Dwi Bhakti (SDDB) yang lebih menonjolkan peran sosial politik ABRI. Organisasi TNI kini dan masa depan harus didasarkan pada doktrin baru yang mengutamakan peran penangkalan, pertahanan dan perdamaian.
4. Perlu ditegaskan bahwa pelaksanaan ketiga peran tersebut harus didasarkan pada prinsip supremasi sipil. Penegakan supremasi sipil itu menuntut adanya pengaturan tentang hubungan antara Presiden, DPR, Departemen Pertahanan, Dewan Pertahanan Nasional, dan TNI. Untuk itu harus ada keseriusan dari pemerintahan sipil dan kepatuhan TNI untuk melaksanakan perubahan tersebut.

BAB 1

PENDAHULUAN

1. Perubahan organisasi TNI masa depan dimaksudkan untuk menciptakan militer Indonesia yang profesional, efisien, efektif dan modern.
2. Militer yang profesional, efisien, efektif dan modern, merupakan suatu keniscayaan bagi TNI. Oleh karena itu, perubahan organisasi TNI harus dirancang secara komprehensif agar dapat melahirkan TNI masa depan yang berciri:
 - a. Memiliki kemampuan dan postur yang dapat mengantisipasi perkembangan bentuk dan potensi ancaman, serta perubahan lingkungan strategik;

- b. Dapat menjalankan tugas-tugas operasi militer perang dan selain perang (*military operations other than war*) termasuk melaksanakan tugas-tugas kemanusiaan dan tugas perdamaian dunia di bawah bendera PBB;
 - c. Menghormati prinsip-prinsip kemanusiaan (*humanitarian*); dan
 - d. Tunduk dan patuh kepada otoritas pemerintahan sipil, dan tidak terlibat dalam politik praktis.
3. Sampai saat ini organisasi TNI masih belum berubah, dan masih berdasarkan doktrin lama yang menekankan peran sosial politik.
4. Perubahan organisasi TNI merupakan konsekuensi dari perubahan politik yang menekankan pada penerapan prinsip supremasi sipil dalam menentukan kebijakan pertahanan negara. Ini berarti, TNI merupakan institusi pelaksana kebijakan pertahanan negara yang dirumuskan oleh pemerintahan sipil.
5. Perubahan organisasi TNI harus dirancang agar TNI mampu menjalankan fungsi pertahanan yang berbeda di masa perang dan damai.
6. Perubahan organisasi TNI harus memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.
7. Untuk mewujudkan peran TNI yang ideal tersebut, perubahan organisasi TNI merupakan suatu keniscayaan.

BAB 2

ORGANISASI MILITER INDONESIA SAAT INI

Beberapa karakteristik dari organisasi TNI saat ini:

1. Struktur organisasi TNI masih didasarkan pada Doktrin Cadek dan Sad Daya Dwi Bhakti seperti yang termaktub di dalam UU No. 20/1998 tentang Pokok-Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Kedua doktrin ini masih menempatkan TNI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan negara, serta sebagai kekuatan sosial politik;
2. Organisasi TNI masih disusun dalam kerangka strategi pertahanan pulau besar dan doktrin sishankamrata yang menempatkan strategi perang gerilya dan penggelaran komando teritorial sebagai tiang utamanya.
3. Sejarah pasca 1965 yang menuntut adanya integrasi dan garis komando tunggal dalam TNI menyebabkan peran TNI-AD menjadi sangat dominan. Dominasi TNI-AD ini menyebabkan terjadinya marginalisasi pengembangan kekuatan laut dan udara. Marginalisasi ini mempersulit pengembangan *integrated armed-forces* karena kekhasan doktrin dan strategi militer angkatan-angkatan dalam TNI tidak berkembang secara optimal.

4. Wewenang Panglima TNI saat ini terlalu besar. Ini diindikasikan dari (1) pengembangan, pembinaan, dan penggunaan kekuatan TNI berada di tangan Panglima TNI; (2) Sikap politik Panglima TNI menjadi barometer bagi dukungan politik TNI terhadap Presiden RI.
5. Dalam struktur organisasi yang sekarang masih terdapat dualisme peran dalam pembuatan kebijakan antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI. Masih sejajarnya posisi Menteri Pertahanan dan Panglima TNI mengaburkan tataran kewenangan dan pertanggung jawaban Panglima TNI. Secara empirik Mabes TNI lebih dominan dibandingkan Departemen Pertahanan.
6. Dominasi militer dalam penentuan kebijakan pertahanan negara mengakibatkan garis tataran kewenangan, komando, dan pengawasan menjadi tidak jelas. Ketidajelasan ini antara lain menyebabkan penggelaran pasukan dapat dilakukan oleh institusi-institusi militer tanpa didasarkan pada suatu kebijakan politik pemerintahan sipil.

BAB 3

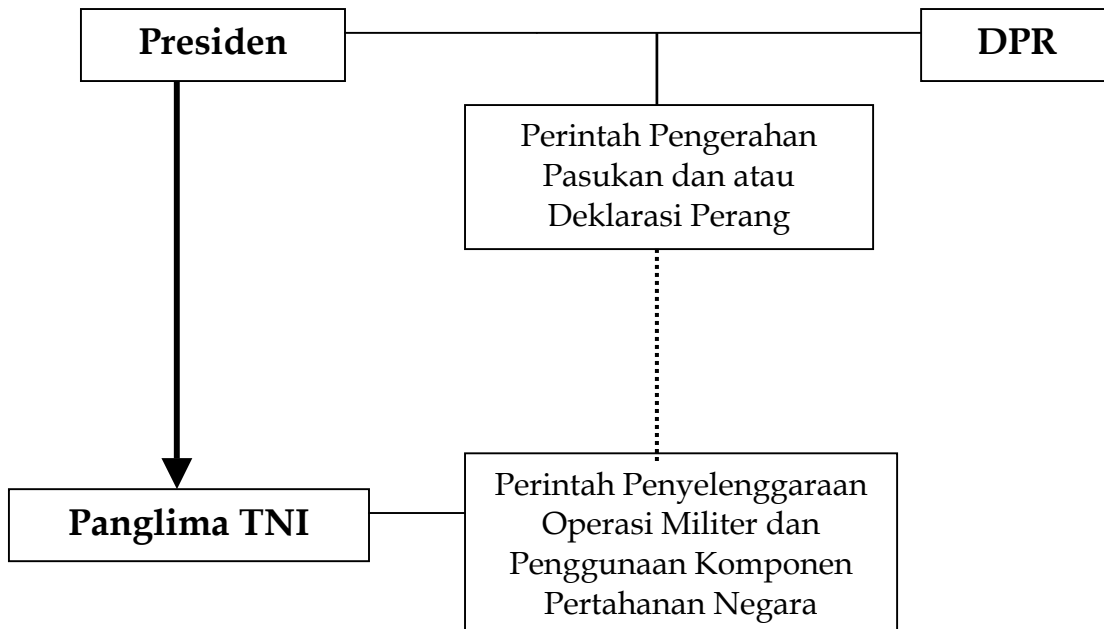
ORGANISASI TNI MASA DEPAN

1. Ada dua pemikiran utama yang dapat dijadikan pertimbangan tentang pengembangan organisasi militer di suatu negara. Rancangan untuk mengembangkan organisasi militer harus memperhatikan kontribusi kedua aliran pemikiran tersebut.
2. Pemikiran pertama menempatkan negara sebagai aktor utama dalam menjalankan fungsi pertahanan negara. Hak tersebut didelegasikan oleh negara kepada aktor militer profesional (TNI). TNI menjalankan fungsi pertahanan negara ini dengan cara memonopoli setiap upaya untuk mengembangkan dan menggunakan kekuatan bersenjata. Fungsi pertahanan ini dijalankan TNI dengan mengembangkan suatu struktur organisasi militer yang memungkinkan TNI untuk mengaplikasikan strategi penangkalan, pertahanan, dan misi perdamaian.
3. Pemikiran kedua tidak hanya mementingkan implementasi konsep supremasi sipil namun juga implementasi doktrin *ius ad bellum* (*just war*) dalam pelaksanaan strategi pertahanan negara. Konsep supremasi sipil mengharuskan setiap negara demokratis untuk menciptakan suatu sistem ketata-negaraan yang tidak memungkinkan aktor militer untuk mengambil suatu inisiatif tindakan represif tanpa persetujuan institusi sipil. Doktrin *ius ad bellum* mengharuskan aktor negara untuk selalu menerapkan prinsip-prinsip humanitarian dalam menerapkan strategi pertahanan.
4. Aplikasi kedua pemikiran tersebut dapat dilakukan dengan membedakan organisasi militer di masa perang dan damai. Di masa perang, organisasi militer dirancang untuk dapat secara optimal menjalankan strategi *just use*

of violence. Di masa damai, organisasi militer dibentuk dan dijalankan berdasarkan prinsip Janowitz tentang *constrained management of violence*.

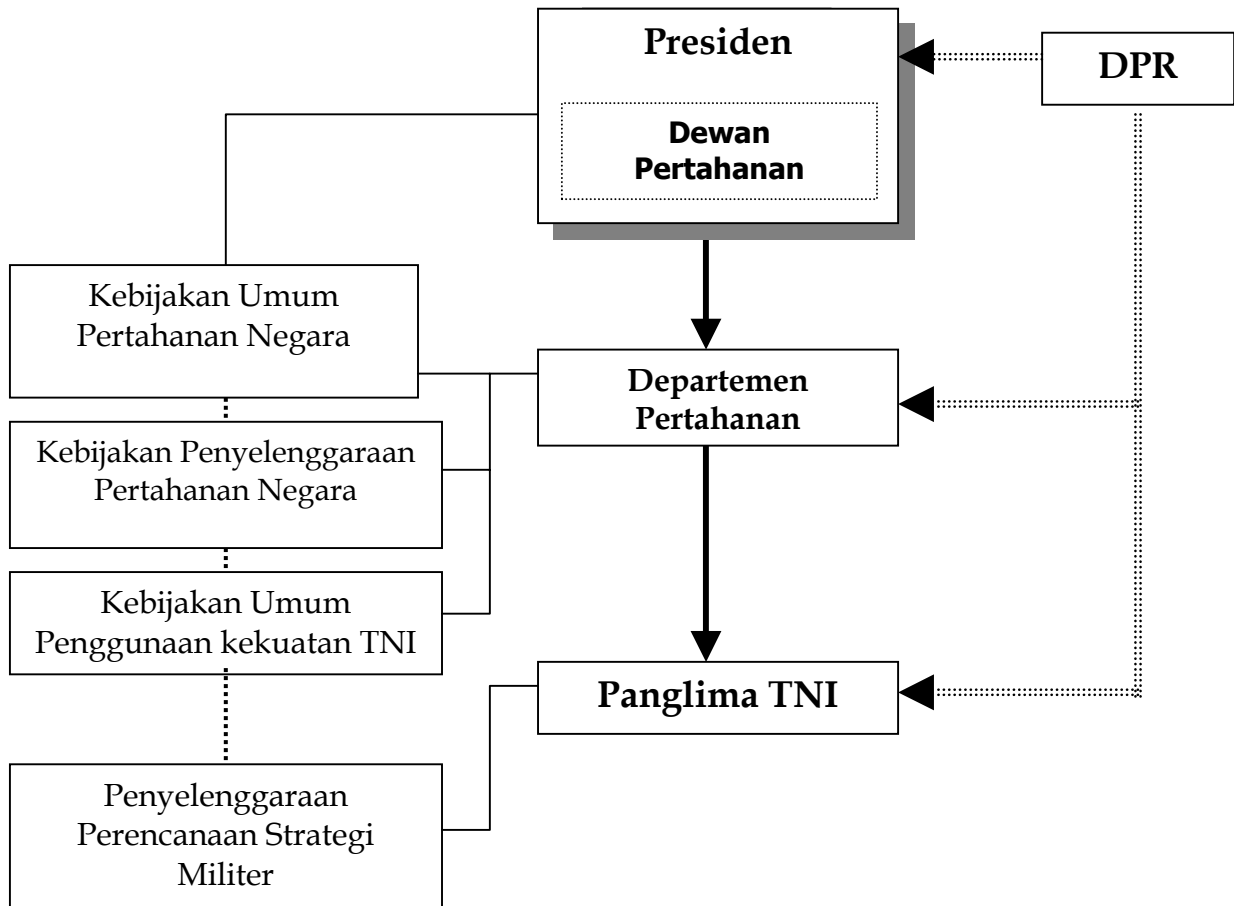
5. Di masa perang, negara mendelegasikan wewenang yang lebih besar kepada TNI untuk mengambil keputusan-keputusan strategik militer secara otonom (*autonomous decision*). Kewenangan yang lebih besar ini diwujudkan dengan cara mengurangi keterlibatan institusi non-militer dan mengizinkan TNI untuk secara *ad hoc* dan otonom menjalankan strategi dan operasi militer.
6. Prinsip *constrained management of violence* menekankan pada pembatasan atas peran TNI. Pembatasan ini dilakukan melalui perumusan kebijakan pertahanan negara yang harus melibatkan institusi-institusi sipil seperti Presiden, DPR, Dewan Pertahanan Nasional, dan Departemen Pertahanan. Pelibatan institusi-institusi sipil dalam perumusan kebijakan pertahanan negara inilah yang membedakan struktur dan proses pembuatan kebijakan pertahanan negara di masa damai dan di masa perang.
7. Perbedaan struktur organisasi di masa perang dan damai tersebut tampak dalam dua bagan berikut ini:

Bagan 1
Tataran Kewenangan
Penyelenggaraan Pertahanan Negara (Masa Perang)



Keterangan:
—— : Garis Perumus Kebijakan
..... : Garis Hirarki Kebijakan
➔ : Garis Komando

Bagan 2
Tataran Kewenangan
Penyelenggaraan Pertahanan Negara (Masa Damai)



Keterangan:
 — : Garis Perumus Kebijakan
 : Garis Hirarki Kebijakan
 → : Garis Komando
 ⋯→ : Garis Pengawasan

7. Bagan 1 menunjukkan keterlibatan Presiden dan DPR di masa perang hanya terjadi saat Presiden dan DPR mengumumkan deklarasi perang atau saat Presiden (dengan persetujuan DPR) memerintahkan pengeralan kekuatan TNI untuk menghadapi ancaman militer. Kedua keputusan politik ini dilaksanakan oleh Panglima TNI dengan melakukan berbagai operasi militer.
8. Bagan 2 memperlihatkan bahwa di masa damai, keterlibatan insititusi-institusi sipil dibutuhkan untuk menjamin bahwa TNI memiliki kesiapan dan hanya akan menggunakan kekuatan bersenjata dalam rangka pertahanan negara. Berdasarkan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, jaminan ini dilakukan dalam beberapa tahap. Pada tahap awal, pemerintahan sipil merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Perumusan ini dilakukan oleh Presiden dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional (yang anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Pejabat-pejabat pemerintah dan non-pemerintah) serta Departemen Pertahanan. Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini dioperasionalisasikan oleh Menteri Pertahanan dengan merumuskan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara dan Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI. Oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan politik tentang pertahanan negara tersebut dijadikan pedoman untuk merencanakan pengembangan strategi-strategi militer. Perumusan dan pelaksanaan rangkaian kebijakan pertahanan negara ini secara berkala diawasi oleh DPR.
9. Dalam merumuskan kebijakan-kebijakan politik tentang pertahanan negara, ada beberapa prinsip yang perlu ditegakkan. Prinsip-prinsip tersebut adalah: (1) memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan; (2) mengedepankan prinsip-prinsip humaniter; (3) memadukan strategi penangkalan, perdamaian, dan pertahanan aktif; dan (4) mengandalkan konsep *integrated armed forces*.
10. Undang-undang Pertahanan Negara menyatakan bahwa pertahanan negara disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan (UU 3/2002 Pasal 3, ayat 2). Pertahanan Negara berfungsi untuk mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah NKRI sebagai satu kesatuan pertahanan (UU 3/2002, Pasal 5). Karakter ancaman yang dihadapi Indonesia sebagai negara kepulauan lebih terbuka karena secara geopolitik dan geostrategik berada pada posisi silang.
11. Posisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan membawa beberapa konsekuensi dalam bidang pertahanan yaitu:
 - a. Kesiapan dan persiapan pasukan untuk mengantisipasi datangnya ancaman harus tinggi;
 - b. Mobilitas pasukan harus tinggi yang memungkinkan pasukan dapat digelar di seluruh wilayah kepulauan Indonesia dalam tempo yang

- singkat. Ini berarti harus ada integrasi sistem pendukung angkutan darat, udara, dan laut;
- c. Jalur logistik harus dapat mencakup seluruh wilayah kepulauan Indonesia;
 - d. Komunikasi, Komando, Kontrol dan Intelijen (C3I) harus terintegrasi dan mencakup seluruh wilayah kepulauan Indonesia.
12. Karakter geostrategik dan geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan harus diperhatikan dalam mengembangkan organisasi TNI agar mampu menjalankan fungsi penangkalan, pertahanan, dan perdamaian. Dalam hal ini, Departemen Pertahanan harus mengembangkan suatu *Grand Strategy* yang tertuang dalam Kebijakan Umum Pertahanan Negara (*Strategic Defence Review*).
 13. Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini harus memperhatikan perubahan lingkungan strategis yang meliputi: (a) perubahan potensi ancaman eksternal dan internal; (b) perubahan kapabilitas militer negara-negara lain; dan (c) dinamika keamanan global dan regional.
 14. Dengan memperhatikan paparan di atas maka pertahanan Indonesia harus menggunakan strategi Pertahanan Berlapis (*Layered Defence*). Pertahanan berlapis merupakan kombinasi antara komando pertahanan wilayah dengan sistem zona pertahanan I, II, III. Komando pertahanan wilayah disebar untuk mempertahankan seluruh wilayah kepulauan Indonesia. Ini berarti untuk mempertahankan zona I, II, III, masing-masing komando pertahanan wilayah membutuhkan penerapan *integrated armed forces*.
 15. Pengembangan organisasi TNI juga harus memperhatikan prinsip-prinsip humaniter yaitu: (1) penggunaan kekuatan bersenjata sebagai alternatif terakhir (*last resort*); (2) pilihan penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan oleh otoritas sipil yang demokratis (*authority*); (3) penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan hanya semata-mata untuk kepentingan pertahanan negara (*causa iusta*); (4) penggunaan kekuatan bersenjata ditujukan untuk memulihkan kembali kondisi damai (*intetio recta*); (5) implementasi prinsip diskriminasi dalam penggunaan kekuatan bersenjata (*discriminate*); dan (6) implementasi prinsip proporsionalitas dalam penggunaan kekuatan bersenjata (*proportionality*). Untuk itu perlu dikembangkan organisasi yang memiliki *code of conduct* yang jelas yang di dalamnya mencakup antara lain prinsip *command responsibility*, *rules of engagement*, akuntabilitas hukum peradilan militer (*military tribunal*) .

BAB 4

POKOK-POKOK PERUBAHAN ORGANISASI TNI

1. Upaya untuk melaksanakan prinsip supremasi sipil, pergelaran pertahanan berlapis, dan penegakan prinsip humaniter mengharuskan TNI untuk melakukan perubahan organisasi. Perubahan ini harus dilakukan secara bertahap dan terencana, dan tidak boleh memperlemah kemampuan TNI untuk menjalankan fungsi pertahanan negara.
2. Mabes TNI saat ini merupakan institusi yang memainkan peran terlalu besar, termasuk dalam hal-hal yang berkaitan dengan perumusan kebijakan umum dan strategik yang seharusnya menjadi wewenang institusi sipil. Dalam tatanan negara demokratik, sesuai dengan prinsip supremasi otoritas sipil, Mabes TNI seharusnya hanya memainkan peran yang lebih terbatas terutama dalam pelaksanaan kebijakan pertahanan dan khususnya pada perencanaan dan pelaksanaan strategi dan operasi militer. Pada masa damai, oleh karenanya, Mabes TNI lebih memusatkan perhatiannya pada fungsi koordinasi antar angkatan (kecabangan). Hanya pada masa perang, Mabes TNI memainkan peran komando (*commanding*).
3. Karena itu, perlu dilakukan perubahan struktur organisasi Mabes TNI saat ini. Selain pimpinan (Panglima TNI) yang memegang fungsi komando operasi berdasarkan pada mandat politik dari otoritas sipil, Mabes TNI akan terdiri atas beberapa institusi, antara lain:
 - Tingkat pembantu pemimpin/staf antara lain: Inspektur Jendral, Staf Ahli Panglima, Staf Umum, Staf Khusus dan Staf Pribadi Panglima;
 - Tingkat pelayanan dan pelaksana staf antara lain Sekretariat Umum, Detasemen Markas;
 - Tingkat pelaksana pusat antara lain organisasi-organisasi yang membidangi penerangan, komunikasi dan elektronika, sejarah, keuangan, hukum, perbekalan, intelijen strategis, kesehatan, polisi militer, pendidikan.
2. Organisasi seperti itu diharapkan mampu menjawab beberapa persoalan penting, terutama yang berkaitan dengan kemampuan institusi TNI untuk menyesuaikan diri dengan perubahan kebijakan pertahanan yang digariskan oleh Departemen Pertahanan dan kebutuhan-kebutuhan operasional militer.
3. Dalam negara demokrasi, pengerahan kekuatan bersenjata harus senantiasa disesuaikan dengan eskalasi ancaman (damai, darurat sipil, darurat militer, dan perang). Pengerahan kekuatan bersenjata dalam kondisi damai dan darurat sipil pada dasarnya merupakan bentuk operasi militer selain perang (*military operations other than war*) dimana TNI dilibatkan dalam tugas perbantuan institusi sipil. Pengerahan kekuatan bersenjata dalam kondisi darurat militer dan perang dilakukan untuk melaksanakan operasi-

- operasi militer yang diarahkan hanya untuk melawan ancaman bersenjata sistematis yang ditujukan kepada bangsa dan negara Indonesia.
4. Sebagai pemegang komando tertinggi operasi militer, Panglima TNI harus mampu mengemban berbagai tugas, terutama: (a) mengembangkan doktrin Tentara Nasional Indonesia dan doktrin operasi gabungan sesuai dengan kebijakan pertahanan negara; (b) menyusun dan mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan strategi operasi militer ; (c) menunjuk dan mengangkat pejabat komando pelaksana operasi untuk kepentingan suatu operasi militer; (d) memberikan pertimbangan pada Menteri Pertahanan tentang pemenuhan kebutuhan TNI yang diusulkan oleh masing-masing Kepala Staf Angkatan ; (e) memberikan saran kepada menteri pertahanan dalam menyusun kebijakan pertahanan negara; (f) mengembangkan susunan, struktur dan tugas organisasi sesuai usulan Kepala Staf Angkatan dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
 5. Sesuai dengan karakter geografis, dinamika geostrategik dan geopolitik, maupun strategi pertahanan, penggelaran pasukan TNI di wilayah kepulauan Indonesia harus didasarkan pada perpaduan kekhasan masing-masing angkatan untuk melaksanakan strategi penangkalan dan pertahanan. Kekhasan AU, misalnya, adalah untuk pengendalian wilayah udara (*control of the air*), melakukan serangan udara (*air strike*), dan melaksanakan dukungan udara (*air support*); AL lebih mengutamakan pada proyeksi kekuatan (*force projection*) dan pengendalian wilayah laut (*control of the sea*). AD memainkan peran untuk melakukan pertempuran darat.
 6. Perpaduan kekhasan masing-masing angkatan tersebut harus dijadikan dasar pertimbangan untuk melakukan pengalihan dari sistem pertahanan landas darat (komando teritorial AD) ke sistem pertahanan berlapis. Proses pengalihan ke sistem pertahanan berlapis ini harus disertai dengan pertimbangan tentang: (a) posisi pertahanan wilayah sebagai bagian dari bentuk gelar kekuatan di zona pertahanan tertentu; dan (b) postur gelar kekuatan TNI yang mencerminkan postur *integrated armed forces*. Hal ini dilakukan dengan mengembangkan struktur terpadu antar angkatan yang mengkoordinasikan *military base(s)* masing-masing angkatan yang ada di wilayah kewenangannya. Struktur ini pada dasarnya merupakan bagian dari pilar pertahanan (bukan gelar pasukan) yang penempatannya didasarkan pada kebutuhan untuk mempertahankan zona-zona pertahanan.
 7. Mabes Angkatan memainkan peranan penting untuk membina kemampuan profesional prajurit dalam hal (a) kekhasan strategi dan pola operasi militer; (b) kemampuan bekerjasama dengan angkatan lain untuk melakukan operasi militer gabungan; (c) semangat tempur. Tanggungjawab pelaksanaan peran tersebut berada di Kepala Staf Angkatan.
 8. Perubahan pengorganisasian TNI tersebut hendaknya dilakukan secara terencana dan terukur. Faktor terpenting dari pentahapan dalam perubahan ini bukan terletak pada ukuran waktu jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang tetapi pada beberapa faktor terkait

yang sangat mempengaruhi seperti faktor dana, perencanaan dan kebutuhan terhadap perubahan itu sendiri.

9. Perubahan organisasi TNI tersebut membutuhkan adanya manajemen transisi. Manajemen transisi ini diarahkan untuk mengelola proses pengalihan dari sistem pertahanan landas darat ke sistem pertahanan berlapis. Proses transisi tersebut perlu dilakukan terutama untuk menciptakan kerangka bagi pembenahan strategi pertahanan negara secara keseluruhan. Hal utama yang perlu dilakukan dalam proses transisi ini adalah merancang strategi *contingency* untuk menangani potensi konflik eksternal dan internal yang mungkin muncul.

BAB 5

PENUTUP

1. Perubahan organisasi TNI adalah konsekuensi logis dari adanya perubahan doktrin TNI (dihapusnya doktrin Cadec dan doktrin Sad Daya Dwi Bhakti).
2. Sistem pertahanan negara RI disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.
3. Karena karakter ancaman yang sifatnya lebih terbuka dan berdimensi maritim lebih besar, maka perlu dibangun jalur komunikasi, komando, kontrol, dan intelijen yang terintegrasi. Integrasi tersebut dapat dilakukan dengan mengembangkan sistem pertahanan berlapis (*layered defence*) yang memadukan komando pertahanan wilayah dengan zona-zona pertahanan.
4. Pengorganisasian TNI dikembangkan berdasarkan *grand strategy*, yang disusun dengan memperhatikan perubahan potensi ancaman eksternal dan internal, perubahan kapabilitas negara lain, dan dinamika keamanan global dan regional.
5. Pengorganisasian TNI tunduk pada prinsip supremasi sipil dan humaniter.
6. Perubahan struktur organisasi TNI akan memungkinkan optimalisasi integrasi angkatan perang tanpa menghilangkan kekhasan masing-masing angkatan.
7. Perlu dibedakan antara struktur organisasi TNI di masa perang dan damai. Untuk masa damai, organisasi TNI perlu dirancang untuk dapat melaksanakan tugas-tugas operasional militer selain perang (MOOTW).
8. Perubahan struktur organisasi TNI mensyaratkan adanya kemauan politik dari pihak TNI serta dukungan dari pemerintahan sipil di pusat maupun di daerah. Perubahan-perubahan yang dilakukan oleh TNI sebaiknya dilakukan atas pemikiran bersama antara sipil (termasuk DPR), pengamat militer, dan anggota TNI sendiri.

9. Peningkatan peran TNI yang profesional dan proporsional sesuai dengan harapan masyarakat luas seharusnya dilengkapi dengan seperangkat aturan perundang-undangan di bidang pertahanan negara.

Bandung, 29 Mei 2002