

Bab 4 Doktrin Pertahanan

Bab ini bertujuan untuk menjelaskan, pertama, signifikansi dan fungsi doktrin pertahanan yang menjadi *guidance* dalam memberikan arah kebijakan yang mempengaruhi pengembangan postur pertahanan. Kedua, bab ini juga bertujuan untuk menguji hipotesa berdasarkan pertanyaan penelitian. Analisa bab ini juga menggunakan pemikiran Stephen van Evera yang akan menjelaskan pengaruh doktrin pertahanan terhadap proses pengembangan postur pertahanan. Doktrin pertahanan merupakan sebuah variabel yang mempengaruhi pengembangan postur pertahanan. Doktrin pertahanan ditujukan untuk mendukung kebijakan luar negeri dan strategi pertahanan sebuah negara untuk mencapai kondisi *balance of power*.¹ Kondisi tersebut akan menciptakan inovasi dan integrasi besar dalam mencapai kepentingan-kepentingan militer yang menjelaskan sikap sebuah negara untuk melakukan langkah perimbangan terhadap situasi eksternal,² karena itu formulasi doktrin pertahanan dibentuk oleh indikator-indikator yang membentuk doktrin, seperti pemahaman para pengambil kebijakan dalam memahami jenis-jenis dan perkiraan ancaman dan persaingan. Pemahaman tersebut kemudian menjadi modal dalam memformulasikan doktrin pertahanan. Doktrin pertahanan yang defensif mencerminkan cara pandang doktrin yang belum melihat keluar batas nasional atau masih *inward-looking*, sementara doktrin yang ofensif mencerminkan cara pandang yang berdasarkan pada situasi di luar kawasan atau *outward-looking*.

Sistematika penjelasan bab ini akan dimulai pada pemahaman mengenai doktrin pertahanan dan fungsi doktrin pertahanan Indonesia (Doktrin AD Kartika Eka Paksi, Doktrin AL Eka Sasana Jaya, dan Doktrin AU Swabhuana Paksa) dan dokumen-dokumen lain yang juga memiliki peranan dalam memberikan arah kebijakan dan cara pandang, kemudian dilanjutkan dengan menganalisa cara pandang

¹ Richard Rosecrance, *Review: Explaining Military Doctrine*, The MIT Press: International Security, Vol. 11, No. 3 (Winter, 1986-1987), hal. 169

² *Ibid*

dokumen-dokumen tersebut dan pengaruhnya terhadap stagnasi pengembangan postur pertahanan Indonesia periode 2001-2004.

4.1 Doktrin Pertahanan

Pada bab-bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa terdapat perubahan lingkungan strategis yang bersifat regional dan global yang signifikan dalam mempengaruhi stabilitas dan interaksi antarnegara di kawasan Asia Tenggara. Perubahan tersebut, secara normatif, menjadi acuan bagi negara-negara untuk bersikap responsif terhadap atmosfer politik dan militer di lingkungan strategisnya. Sikap responsif tersebut ditujukan sebagai langkah preventif sekaligus *wayout* dalam menghadapi perubahan ancaman dan potensi konflik yang berkembang melalui pengembangan kekuatan militer yang difungsikan sebagai instrument politik dalam mencapai keamanan sebagai bagian dari strategi pertahanan yang ditujukan untuk mencapai kepentingan nasional.

Pengembangan postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar pasukan militer) dibentuk dan dikembangkan berdasarkan pola pikir yang merefleksikan sekaligus mengimplementasikan rencana strategis yang ditujukan sebagai pertahanan negara yang diarahkan oleh doktrin pertahanan. Doktrin pertahanan negara adalah prinsip-prinsip dasar yang memberikan arah bagi pengelolaan sumber daya pertahanan untuk mencapai tujuan keamanan nasional.³ Sebagai *central body* dalam bidang militer, Doktrin pertahanan merupakan sebuah pemikiran yang mewakili sifat pertahanan atau berfungsi sebagai fondasi intelektual kapabilitas pertahanan sebuah negara. Intelektual kapabilitas pertahanan dibentuk para pengambil kebijakan yang harus memahami fungsi pertahanan dan perubahan lingkungan strategis di kawasan negaranya. Di tingkatan militer, doktrin lebih banyak menjawab pertanyaan tentang bagaimana kekuatan militer akan digunakan untuk menghadapi ancaman.⁴

³ Andi Widjajanto, *Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia*, loc. cit

⁴ *Ibid*

Doktrin pertahanan negara menjadi salah satu perangkat utama dalam mengembangkan kebijakan dan strategi, serta postur pertahanan negara.⁵ Karena itu, doktrin berfungsi sebagai arah kebijakan pertahanan negara yang ditujukan untuk menciptakan struktur, organisasi, dan pengembangan postur pertahanan yang menentukan kapabilitas militer sebuah negara. Pengembangan postur pertahanan yang mengacu pada arah kebijakan doktrin pertahanan mencerminkan cara pandang sebuah negara yang, pada akhirnya, akan menentukan apa yang bisa dan akan negara lakukan.⁶ Selain itu, fungsi doktrin pertahanan tidak hanya memberikan arah pengembangan postur pertahanan yang menentukan kekuatan militer dan diplomasi pertahanan yang berdasarkan dan merefleksi pada cara pandang sebuah negara terhadap gangguan keamanan, kepentingan nasional, dan persaingan dalam sistem internasional.⁷ Karena itu, doktrin pertahanan harus bersifat fleksibel dan dinamis. Doktrin pertahanan dibentuk berdasarkan persepsi ancaman dan perubahan atmosfer politik dan militer, baik dari dalam dan luar batas nasional, yang mempengaruhi kemampuan sebuah negara dalam menjaga kedaulatan teritorial, keamanan bernegara, dan melakukan ekspansi kepentingan nasional dan persaingan melalui pengembangan kapabilitas militer dan diplomasi pertahanan dalam interaksi antarnegara.

Doktrin pertahanan tidak bersifat dogmatis, tetapi penerapannya disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional.⁸ Ka Po Ng, dalam bukunya yang berjudul *Interpreting China's Military Power: Doctrine Makes Readiness*, mendefinisikan:

Doctrine is at the heart of military activity. As the central body of beliefs about the conduct of war, it provides the guiding force for action, structure, organisation, and development. Its influences should be evident to some extent in all practical activities. More than that,

⁵ Doktrin Pertahanan Negara, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2007

⁶ Ka Po Ng, *loc. cit*

⁷ *Ibid*

⁸ Doktrin Pertahanan Negara, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2007

however, doctrine represent the highest expression of a defense force's intellectual foundation.⁹

Definisi doktrin pertahanan di atas memberikan pemahaman bahwa doktrin dapat dipahami sebagai bagian dari elemen kekuatan nasional yang memberikan suatu cara pandang terhadap bagaimana kekuatan militer suatu negara dapat menyikapi *the conduct of operations*. Cara pandang doktrin yang masih belum melihat keluar batas nasional atau *inward-looking* akan menuntun pada pengembangan postur pertahanan yang juga hanya fokus pada situasi internal saja, sebaliknya, doktrin pertahanan yang melihat keluar batas nasional atau *outward-looking* akan menuntun pengembangan postur pertahanan yang mampu merefleksi perkembangan politik dan militer di luar batas nasional. Karena itu, arah kebijakan doktrin pertahanan menyentuh semua aspek yang menyangkut pengembangan postur pertahanan sebuah negara. Doktrin memiliki fungsi komunikasi terhadap nilai-nilai dari sebuah negara yang digunakan untuk membentuk budaya strategi, budaya organisasi militer, dan rencana kerja dan persepsi para pengambil kebijakan, dan kepentingan nasional sebuah negara, yang didasarkan pada komunikasi dan interaksi dengan dunia luar atau dalam sistem internasional.

4.2 Cara Pandang dan Arah Kebijakan Doktrin Militer, Undang-Undang Pertahanan Negara, Undang-Undang TNI, dan Buku Putih Pertahanan Indonesia

Pengembangan postur pertahanan Indonesia menghadapi permasalahan krusial. Pada kenyataannya, terdapat situasi empiris yang menjelaskan bahwa pengembangan postur pertahanan Indonesia tidak merespon atau merefleksi perubahan. Situasi tersebut disebabkan karena cara pandang dan arah kebijakan yang terangkum dalam dokumen-dokumen militer yang selayaknya menjadi acuan dalam melakukan pengembangan postur pertahanan, tidak bersifat keluar batas nasional masih bersifat *inward-looking*. Penjelasan mengenai arah kebijakan dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, secara normatif, menjelaskan bahwa pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara yang

⁹ Ka Po Ng, *loc. cit*

merupakan usaha untuk mewujudkan satu kesatuan pertahanan negara guna mencapai tujuan nasional, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Secara spesifik, pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.¹⁰ Dokumen ini secara jelas menjelaskan masih menekankan pada bagaimana pertahanan negara ditujukan sebagai kekuatan yang mampu menjalankan peranannya untuk menjaga kedaulatan, keutuhan wilayah, dan gangguan. Dokumen resmi lainnya yang menjelaskan pertahanan negara menyatakan bahwa fungsi pertahanan tersebut kemudian dituangkan ke dalam peranan TNI sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertugas menjalankan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara. Perananan TNI yang terbagi atas tiga matra, yaitu Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, dijabarkan dalam Undang-Undang TNI No. 34 Tahun 2004 dalam Pasal 8, 9, dan 10,¹¹ yang menguraikan bahwa:

Angkatan Darat bertugas:

- A. Melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- B. Melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
- C. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; serta
- D. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

Angkatan Laut bertugas:

- A. Melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara*

¹¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang RI No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI*

- B. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yuridiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum laut internasional yang telah diratifikasi;
- C. Melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- D. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; serta
- E. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Angkatan Udara bertugas:

- A. Melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- B. Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yuridiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- C. Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- D. Melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

Cara pandang kedua dokumen ini, pada kenyataannya, sama sekali tidak menekankan pada bagaimana peranan pertahanan negara mesti melihat situasi di luar batas wilayah nasional atau mengikuti pola ancaman dan jenis persaingan dalam sebuah sistem yang makin kompleks, bahkan dokumen ini tidak, baik secara implisit dan eksplisit, menjelaskan pada bagaimana arah kebijakan pertahanan melalui pengembangan postur pertahanan yang ditujukan tidak hanya fokus pada situasi internal saja dengan menekankan pada nilai kedaulatan, keutuhan wilayah, dan gangguan saja, namun juga mesti melihat nilai-nilai persaingan yang menjadi ciri hubungan interaksi antarnegara. Cara pandang dan arah kebijakan dokumen-dokumen ini yang masih *inward-looking* dipengaruhi pada bagaimana memaknai keamanan hanya dari sisi kedaulatan dan keutuhan wilayah saja dan tidak mengarah pada bagaimana sebuah negara perlu *survive* dalam menghadapi jenis persaingan dan

konfliktual yang menjadi ciri hubungan antarnegara, selain itu, kedua dokumen ini juga tidak secara spesifik memberikan pemahaman mengenai identifikasi gangguan eksternal, bagaimana mencapai kepentingan nasional dalam interaksi politik antarnegara, dan fungsi tugas militer yang mampu memberikan dukungan terhadap kebijakan politik negara yang didukung oleh kemampuan militer dalam menciptakan efek penangkalan atau *outward-looking*.

Begitu pula dokumen Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2003.¹² Dokumen ini juga menjelaskan bahwa pertahanan negara diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa, serta menanggulangi setiap ancaman. Selain itu, dokumen ini juga menjelaskan bahwa kebijakan pertahanan negara disusun berdasarkan tujuan dan kepentingan nasional yang dihadapkan pada perkembangan konteks strategis dan kondisi obyektif bangsa. Dokumen ini, secara komprehensif, menjelaskan bahwa terdapat berbagai ancaman dan kendala dalam hubungan antara Indonesia dengan negara-negara lainnya. Situasi ini menjadikan Indonesia harus berhadapan dengan berbagai tantangan yang dapat menghambat perjuangan negara dalam mencapai kepentingannya. Selain itu, Buku Putih Pertahanan tahun 2003 ini juga, secara baik, mampu menjelaskan bagaimana perubahan dunia internasional yang kini lebih dihadapkan pada bagaimana kemunculan tindak kejahatan transnasional yang memiliki pengaruh signifikan serta jenis konflik yang dihadapi oleh Indonesia, namun, pada kenyataannya, cara pandang sekaligus arah kebijakan dokumen ini sama sekali belum beranjak pada bagaimana pentingnya membangun postur pertahanan yang mampu menghadapi perubahan situasi, baik di lingkup regional maupun internasional. Cara pandang dan arah kebijakan yang sama sekali tidak ditujukan untuk merespon situasi eksternal tercermin pada bagaimana reaksi Indonesia dalam melihat ancaman-ancaman tersebut, namun tidak menunjukkan sikap peduli sekaligus khawatir terhadap adanya ancaman eksternal tersebut. Tidak adanya sikap *outward-looking* terhadap dunia luar terlihat pada bagaimana dokumen ini menyatakan bahwa “Adanya ancaman

¹² Buku Putih Pertahanan Negara Republik Indonesia 2003, *loc. cit*

tradisional berupa invasi atau agresi militer dari negara lain terhadap Indonesia diperkirakan kecil kemungkinannya. Peran PBB dan reaksi dunia internasional diyakini mampu mencegah, atau sekurang-kurangnya membatasi penggunaan kekuatan bersenjata oleh suatu negara untuk memaksakan kehendaknya terhadap negara lain”. Kutipan tersebut menjelaskan secara gamblang bahwa Indonesia memang tidak merujuk pada pentingnya merespon ancaman eksternal, atau belum perlu bersikap *outward-looking*. Cara pandang Buku Putih Pertahanan yang tidak menekankan pada pentingnya mengidentifikasi ancaman eksternal sekaligus memaparkan pada bagaimana cara pandang dan arah kebijakan pertahanan mesti ditujukan untuk menciptakan format ideal pertahanan negara yang mampu menghadapi ancaman sekaligus menjawab tantangan dan persaingan dalam interaksi internasional, mencerminkan bahwa cara pandang dan arah kebijakan pertahanan negara masih melihat ke dalam batas nasional saja atau *inward-looking*.

Dokumen lainnya adalah Doktrin Pertahanan Keamanan Negara Tahun 1991.¹³ Dokumen ini menguraikan bahwa tujuan dari doktrin pertahanan keamanan negara adalah untuk menciptakan terwujudnya penyelenggaraan pertahanan keamanan negara secara terpadu, terarah, efektif dan efisien. Prinsip pertahanan keamanan negara yang dituangkan dalam doktrin ini berangkat dari pemahaman bahwa penyelenggaraan pertahanan negara, salah satunya berlandaskan pada sejarah perjuangan bangsa Indonesia dan bertujuan untuk mewujudkan seluruh kepulauan nusantara beserta segenap wilayah yuridiksi nasionalnya sebagai satu kesatuan pertahanan keamanan negara dalam rangka perwujudan wawasan nusantara. Upaya tersebut dilaksanakan dalam kerangka perlawanan rakyat semesta yang diwujudkan untuk menghadapi adanya pemberontakan dalam negeri, sehingga bangsa dan negara terbebas dari penjajahan dan perpecahan serta dapat melaksanakan pembangunan nasional dengan aman untuk mengisi kemerdekaan. Nilai-nilai perjuangan tersebut menjadi cita-cita perjuangan bangsa dalam memperbaiki nasib bangsa Indonesia dari bangsa terjajah dan terbelakang menjadi bangsa yang merdeka dan berjaya, yang

¹³ Departemen Pertahanan Keamanan RI, *Doktrin Pertahanan Keamanan Negara Tahun 1991*

terbebas dari penindasan, kemiskinan, kebodohan, dan keterbelakangan serta segala bentuk penderitaan rakyat lainnya. Jenis perjuangan dan pertahanan keamanan negara yang mengandalkan perjuangan rakyat semesta mencerminkan cara pandang doktrin yang masih terkungkung pada landasan sejarah. Arah kebijakan doktrin tersebut belum menyentuh pada pentingnya melihat perubahan situasi modern yang menghadirkan jenis ancaman eksternal yang jauh lebih kompleks yang sepatutnya menjadi cara pandang atau landasan berpikir dalam melihat tipologi ancaman dan arah kebijakan yang mampu menghadapi ancaman tersebut. Selain itu, cara pandang doktrin ini yang hanya terbatas pembangunan kekuatan yang berdasarkan pada intensitas ancaman, serta jenis ancaman yang hanya ditekankan pada invasi militer dan jenis ancaman yang berasal dari internal saja, seperti kerusuhan masyarakat dan pemberontakan bersenjata, mencerminkan pada cara pandang doktrin pertahanan keamanan yang masih melihat situasi dalam negeri saja atau belum *outward-looking*. Logika pengembangan pertahanan keamanan negara belum dititikberatkan pada adanya ancaman-ancaman lain yang berasal dari eksternal, seperti kehadiran kejahatan transnasional yang tidak menyentuh pada hilangnya batas wilayah namun memberikan efek kerugian yang sangat besar, serta pergesekan konflik kepentingan yang menjadi arena bagi setiap negara untuk menentukan posisi tawarnya di dalam sistem. Situasi ini selayaknya tidak dihadapi dengan hanya mengandalkan peranan rakyat semesta sebagai strategi dalam menjaga kelangsungan dan keberhasilan kepentingan nasional Indonesia di lingkup internasional.

Perubahan cara pandang juga masih belum terlihat pada periode 2001-2004. Doktrin Angkatan Laut Swa Bhwana Paksa hanya menjelaskan bahwa fungsi doktrin dan pengaruh doktrin terhadap pengembangan kekuatan militer.¹⁴ Doktrin ini juga hanya menjelaskan bahwa adanya fakta sejarah yang menjelaskan bahwa kebesaran negara maritim ditentukan oleh kemampuan armada niaganya yang mampu mengarungi samudera untuk melakukan perdagangan. Titik poin penjelasan doktrin ini terletak pada pentingnya memahami lingkungan laut dan lingkungan strategis

¹⁴ Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Laut, *Doktrin TNI Angkatan Laut Eka Sasana Jaya*, 1965 diakses melalui <http://www.tnial.mil.id/Doktrin/tabid/59/Default.aspx>

maritim yang mendasari dimensi strategi militer, ruang tempur multidimensi, dan atribut kekuatan laut, namun substansi cara pandang dan arah kebijakan justru tidak ditunjukkan tentang bagaimana perlunya membangun kekuatan militer yang mampu menghadapi lingkungan strategisnya, bahkan hanya fokus pada perubahan situasi politik dan pemerintahan yang dimulai pada tahun 1998 yang kemudian diikuti dengan penataan fungsi dan peran TNI berdasarkan paradigma baru TNI, yang menekankan pada dihapusnya dwifungsi ABRI. Fokus cara pandang dan arah kebijakan yang berfokus pada level atau tingkat permasalahan yang bersifat internal, menjadikan fungsi doktrin sebagai *guidance* yang hanya melihat situasi ke dalam batas nasional saja atau masih *inward-looking*. Bahkan, doktrin ini, secara menyeluruh, sama sekali tidak membahas bagaimana menciptakan postur pertahanan atau kekuatan laut yang mampu menjalankan peranannya sebagai kekuatan laut yang mampu menghadapi ancaman eksternal dan persaingan di kawasan regional dan internasional. Tidak adanya pendefinisian kebijakan dan tipologi ancaman, serta bagaimana kekuatan militer dapat digunakan dalam mendukung negara dalam menjaga dan mencapai kepentingan nasionalnya, menggambarkan fungsi doktrin yang tidak merefleksikan adanya komunikasi antara pengembangan pertahanan dengan situasi eksternal. Situasi yang sama terlihat pada dokumen Doktrin Angkatan Darat Kartika Eka Paksi.¹⁵ Dokumen ini menjadi arah kebijakan pertahanan Angkatan Darat yang mengacu pada tugas-tugas pokok TNI AD sebagai berikut:

- A. Mempertahankan, melindungi dan memelihara kedaulatan negara dan keutuhan wilayah negara di darat.
- B. Menyelenggarakan usaha pertahanan negara di darat berdasarkan Sistem Pertahanan Semesta.
- C. Melaksanakan tugas militer dalam menyelenggarakan pendidikan dan latihan wajib militer Bala Darat bagi warga negara yang diatur dengan Undang-Undang.
- D. Ikut aktif dalam kegiatan kemanusiaan (Civic Mission).

¹⁵ Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Darat, *Doktrin TNI Kartika Eka Paksi*, 2001

- E. Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam Undang-Undang.
- F. Ikut aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian dunia (Peace Keeping Operation) di bawah Bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Konsepsi strategis pertahanan darat negara menjelaskan sasaran yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan pertahanan darat yang meliputi (1) terpeliharanya keutuhan wilayah darat nasional. (2) tercapainya "efek daya tangkal" optimal, guna meniadakan keinginan konflik vertikal dan horisontal, gerakan separatisme, pemberontakan bersenjata, dan keinginan pihak asing untuk melakukan agresi maupun perang, melalui gelar kekuatan handal. Penyelenggaraan gelar kekuatan TNI AD dalam kompartementasi wilayah sebagai aktualisasi pola pertahanan pulau-pulau besar dan beberapa rangkaian pulau-pulau kecil di sekitarnya berdasarkan spektrum ancaman. Gelar kekuatan tersebut dikembangkan agar memiliki kemampuan mandiri, ketahanan dan perlawanan yang berlanjut, serta adanya keterpaduan dan keseimbangan antara kekuatan darat sebagai kekuatan pokok dengan kekuatan laut dan udara sebagai kekuatan bantuan. Cara pandang doktrin pertahanan Angkatan Darat yang hanya menekankan pada fungsi TNI AD sebagai kekuatan darat dengan tujuan melindungi kedaulatan dan keutuhan wilayah, tugas kemanusiaan dan pemeliharaan perdamaian dunia dengan mengandalkan saja strategi sistem pertahanan semesta, menunjukkan tidak adanya pemahaman para pengambil kebijakan terhadap situasi eksternal dalam merumuskan cara pandang doktrin yang mampu melihat situasi atau perkembangan politik dan militer di luar batas nasional atau masih *inward-looking* dalam melihat tantangan keamanan nasional yang harus berhadapan dengan kompleksitas ancaman, seperti kejahatan lintas batas dan persaingan antarnegara dalam menciptakan wilayah pengaruh, terutama kepentingan-kepentingan geopolitik negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Fokus cara pandang yang hanya menekankan pada situasi internal, seperti gerakan separatisme, pemberontakan bersenjata, serta tidak adanya pengklasifikasian yang jelas mengenai tipe ancaman eksternal, bagaimana kekuatan militer difungsikan

dalam mendukung pencapaian kepentingan nasional, dan bentuk operasi militer yang mampu memberikan efek tangkal, membuat arah kebijakan kekuatan darat sulit untuk bersikap efisien dalam menghadapi perubahan zaman dan tantangan. Situasi tidak berbeda terlihat pada cara pandang yang menentukan arah kebijakan pengembangan kekuatan pada Doktrin Pertahanan Angkatan Udara Swa Bhuna Paksa.¹⁶ Doktrin ini menjelaskan bahwa peranan TNI AU merupakan sebuah kekuatan udara yang mampu melaksanakan peran sebagai penegak kedaulatan negara di udara serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di masa kemerdekaan, peranan kekuatan udara terlihat pada (1) serangan terhadap kedudukan pasukan Belanda di Ambarawa, Salatiga, dan Semarang yang dilaksanakan oleh para kadet udara, (2) penerjunan satuan pasukan payung di wilayah Kalimantan yang merupakan penerjunan pertama di lingkungan TNI dan juga merupakan cikal bakal terbentuknya pasukan Gerak Cepat AURI (PGT), yang kemudian diubah namanya menjadi Komando Pasukan Gerak Cepat AURI (Kopasgat) dan sekarang menjadi Korps Pasukan Khas TNI AU (Korpaskhas), (3) perjuangan para teknisi di pangkalan Andir, Cibeureum, Bugis, Maospati, Magowo dan satuan pasukan pertahanan pangkalan yang tersebar letaknya antara lain di Lhok Nga Pinangsore, Gadut, Payakumbuh, Jambi, Beranti, Gorda, Cibeureum, dan Wirasaba.

Peranan dan penyebaran kekuatan udara yang ditujukan untuk menghadapi penjajah di era masa lalu merupakan sebuah strategi yang tepat dalam mencapai kemerdekaan, namun dalam situasi kontemporer atau periode 2001-2004, terdapat banyak perubahan ancaman yang tidak lagi hanya dihadapkan pada pentingnya menghadapi kekuatan penjajah saja. Perubahan situasi telah banyak melahirkan tantangan-tantangan yang mesti dihadapi. Perubahan-perubahan tersebut selayaknya menjadi titik tolak bagi pengaplikasian strategi yang tidak hanya dihadapkan pada bagaimana melakukan perlawanan terhadap penjajah saja, namun pentingnya mengklasifikasikan ancaman eksternal dan mengimplementasikan strategi yang ditujukan sebagai strategi langkah *balancing*. Pada kenyataannya, tugas dan peranan

¹⁶ Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Udara, *Doktrin TNI Angkatan Udara Swa Bhuna Paksa*, 2000

kekuatan udara yang merupakan refleksi cara pandang doktrin tersebut hanya menekankan pada (1) menyelenggarakan segala upaya untuk menjaga, mempertahankan keutuhan dan mengamankan wilayah udara nasional dan integritas bangsa bersama-sama dengan komponen kekuatan pertahanan negara lainnya, serta menyelenggarakan penegakan hukum di wilayah udara nasional dan mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan negara aspek udara. (2) melaksanakan bakti TNI AU dalam rangka mendukung pemerintah untuk misi kemanusiaan dan kepentingan kesejahteraan serta membantu menanggulangi bencana alam yang terjadi di dalam maupun luar negeri. (3) ikut berperan aktif dalam tugas-tugas pencapaian dan pemeliharaan di bawah misi PBB, dan rangka mewujudkan perdamaian dunia. Cara pandang doktrin yang mengarahkan peranan dan tugas kekuatan laut yang hanya berfokus pada fungsi kekuatan militer yang ditujukan hanya untuk pertahanan defensif. Cara pandang dan arah kebijakan doktrin Angkatan Udara dalam memaknai keamanan hanya dari sisi kedaulatan dan keutuhan wilayah saja dan tidak mengarah pada bagaimana peran negara dalam mengeluarkan kebijakan luar negerinya untuk mencapai dan menjaga kepentingan nasionalnya dalam sebuah persaingan dan perbedaan pendapat dengan negara-negara lain maupun ancaman eksternal, seperti kejahatan lintas batas. Cara pandang yang masih *inward-looking* ini membuat peranan kekuatan militer, terutama udara, sulit untuk memiliki kemampuan dalam menciptakan strategi untuk mencapai *balancing*.

Secara keseluruhan, cara pandang dan arah kebijakan doktrin pertahanan dan dokumen-dokumen lainnya mengarahkan pada fungsi dan pengembangan postur pertahanan, masih bersifat *inward-looking*. Cara pandang tersebut terlihat pada beberapa analisa dokumen yang hanya menekankan pada pentingnya memaknai keamanan hanya pada tataran kedaulatan dan keutuhan wilayah saja. Fungsi keamanan yang menjadi tugas militer dan pengembangannya ditentukan oleh cara pandang doktrin pertahanan masih belum menyentuh pada sikap ofensif dalam melihat ancaman dan persaingan eksternal. Berikut tabel yang menjelaskan cara pandang masing-masing dokumen dalam melihat ancaman dan persaingan dan

perbandingan arah kebijakan yang bersifat inward-looking dan outward-looking, yang menjelaskan tingkat komunikasi doktrin terhadap situasi eksternal atau lingkungan strategis (tabel 4.1):

Tabel 4.1: Cara Pandang dan Arah Kebijakan Doktrin yang Mempengaruhi Pengembangan Postur Pertahanan

Dokumen	Strategi Militer	Inward-Looking View	Outward-Looking View
Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara	Defense Agreement:	Bantuan Kemanusiaan (Civic mission)	Pemeliharaan Perdamaian Regional dan internasional
	Power Projection:	Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia	-
Undang-Undang TNI No. 34 Tahun 2004	Defense Agreement:	Bantuan Kemanusiaan (Civic mission)	Pemeliharaan Perdamaian Regional dan internasional
	Power Projection:	Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia	-
Buku Putih Pertahanan Negara Tahun 2003	Defense Agreement:	Bantuan Kemanusiaan (Civic mission)	Pemeliharaan Perdamaian Regional dan Internasional, Diplomasi CBM (Confidence Building Measure) dan Preventif Diplomasi, Kerjasama dengan Negara-Negara seperti Singapura, Malaysia, dan Jepang dalam

			Menghadapi Kejahatan Lintas Batas, Security Dialogue dengan Amerika
	Power Projection:	Komitmen TNI untuk Melaksanakan Reformasi Internal yang ditujukan untuk Menciptakan TNI Profesional sebagai Alat dan Proyeksi Peningkatan Alokasi Anggaran Pertahanan Negara	-
Doktrin Pertahanan Keamanan Negara Tahun 1991	Defense Agreement:	-	-
	Power Projection:	Pertahanan Tiga Lapis (3 Layers Defense)	-
Doktrin AL Eka Sasana Jaya	Defense Agreement:	Perubahan ABRI kembali menjadi TNI dan Lepasnya Polri dari ABRI, kemudian dihapuskannya Dwifungsi ABRI	-
	Power Projection:	-	-
Doktrin AD Kartika Eka Paksi	Defense Agreement:	Bantuan Kemanusiaan (Civic mission)	Ikut aktif dalam tugas Pemeliharaan Perdamaian Dunia (Peace Keeping Operation) di bawah Bendera

			PBB
	Power Projection:	-	-
Doktrin AU Swa Bhuana Paksa	Defense Agreement:	-	Ikut aktif dalam Tugas Pemeliharaan Perdamaian Dunia (Peace Keeping Operation) di bawah Bendera PBB
	Power Projection:	-	-

*Sumber diolah dari berbagai sumber, seperti Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara; Undang-Undang RI No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI; Buku Putih Pertahanan Negara Republik Indonesia Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21; Departemen Pertahanan Keamanan RI, Doktrin Pertahanan Keamanan Negara Tahun 1991; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Laut, Doktrin TNI Angkatan Laut Eka Sasana Jaya, 1965; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Darat, Doktrin TNI Kartika Eka Paksi, 2001; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Udara, Doktrin TNI Angkatan Udara Swa Bhuana Paksa, 2000¹⁷

Fungsi dokumen doktrin pertahanan dan dokumen lainnya yang menjelaskan cara pandang dan arah kebijakan pada dasarnya merupakan pernyataan kebijakan pemerintah negara bersangkutan yang dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan di masa sekarang dan mendatang melalui pemahaman para pengambil pemimpin dan kebijakan dalam memahami situasi keamanan nasional yang tidak hanya dipengaruhi oleh atmosfer internal saja, namun kondisi di luar batas nasional, dalam merumuskan doktrin pertahanan. Dokumen-dokumen tersebut menjelaskan poin-poin kebijakan yang menjadi cara pandang sebuah negara yang mencerminkan bagaimana tujuan-tujuan politik dicapai melalui efek pengembangan postur pertahanan. Cara pandang doktrin pertahanan yang mempengaruhi bagaimana pengembangan postur pertahanan mesti benar-benar, selayaknya, merefleksi situasi di luar kawasan. Hal tersebut menjadi penting mengingat konsepsi kepentingan nasional tidak selalu berada dalam batas nasional sehingga hal tersebut memaksa negara untuk mampu melihat kompleksitas ancaman dan interaksi antarnegara yang cenderung diwarnai berbagai

¹⁷ Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara; Undang-Undang RI No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI; Buku Putih Pertahanan Negara Republik Indonesia 2003 Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21; Departemen Pertahanan Keamanan RI, Doktrin Pertahanan Keamanan Negara Tahun 1991; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Laut, Doktrin TNI Angkatan Laut Eka Sasana Jaya, 1965; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Darat, Doktrin TNI Kartika Eka Paksi, 2001; Tentara Nasional Indonesia Markas Besar Angkatan Udara, Doktrin TNI Angkatan Udara Swa Bhuana Paksa, 2000

konflik kepentingan dan saling keterkaitan dalam berbagai isu keamanan antarnegara. Karena itu, kemampuan militer Indonesia dalam sebuah sistem akan menjadi faktor penentu tercapainya kepentingan-kepentingan politik Indonesia yang saling berbenturan dengan negara lain, demi tercapainya keamanan dan kesejahteraan bernegara.

Hubungan dan interaksi antarnegara dalam sebuah sistem, dalam mencapai kepentingan nasionalnya, merupakan sebuah karakteristik struktur yang seimbang dari sisi kedaulatan, namun berbeda dalam kemampuan. Hal tersebut dipengaruhi oleh bagaimana negara dapat mencapai sumber-sumber kekuatan yang ditujukan sebagai langkah *balancing* terhadap situasi dan kekuatan negara-negara lain. Dalam bidang strategi keamanan, langkah *balancing* dapat dianggap sebagai sebuah panduan atau arah kebijakan yang mempengaruhi bagaimana negara dapat mengimplementasikan kebijakan luar negerinya. Langkah *balancing* merupakan sikap dasar sebuah negara dalam melindungi kepentingan nasionalnya. Hal tersebut menjadi penting mengingat kepentingan nasional, pada gilirannya, akan menjadi penentu eksistensi sekaligus langkah pencegahan terhadap adanya potensi ancaman dari luar. Hal tersebut dapat dicapai melalui cara pandang doktrin pertahanan yang merefleksi lingkup internal dan eksternal. Pada kenyataannya, tabel di atas menjelaskan bahwa refleksi landasan berpikir atau cara pandang doktrin pertahanan dalam beberapa dokumen, belum merefleksi dinamika lingkungan strategisnya dalam memaknai keamanan dan bagaimana implementasikan strategi pertahanan yang dipengaruhi oleh interaksi Indonesia dengan negara-negara lain, baik regional maupun internasional.

Tabel di atas menjelaskan bahwa cara pandang doktrin pertahanan Indonesia belum merefleksi situasi dunia luar. Dalam kasus Indonesia, cara pandang doktrin pertahanan yang menjadi arah kebijakan pertahanan masih berkuat pada bagaimana mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah saja atau masih bersifat *inward-looking*. Doktrin-doktrin tersebut memang menjelaskan bahwa lingkup keamanan negara akan dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategisnya, namun doktrin-

doktrin tersebut justru tidak memberikan arahan yang jelas bagaimana Indonesia perlu mengidentifikasi ancaman eksternal dan bagaimana strategi pertahanan yang dibutuhkan untuk menghadapi ancaman eksternal tersebut dan bagaimana kekuatan militer dapat diimplementasikan sebagai strategi dalam menghadapi persaingan untuk mencapai kepentingan nasional.

Cara pandang dan arah kebijaksanaan doktrin pertahanan Indonesia dan dokumen-dokumen terkait di atas, sama sekali tidak merujuk pada pengembangan postur pertahanan yang mencerminkan bagaimana pentingnya implementasi kemampuan militer dalam menciptakan efek penangkalan sebagai langkah *balancing* terhadap kekuatan negara lain. Pentingnya mencapai strategi pertahanan yang mampu menjawab tantangan terhadap dunia luar sama sekali belum menjadi fokus pertahanan. Hal tersebut terlihat pada belum adanya kesepakatan pertahanan yang Indonesia lakukan demi meningkatkan kemampuan pertahanan yang cukup mampu menghadapi ancaman dan tantangan atau persaingan. Bentuk kesepakatan pertahanan yang ada hanya berjalan pada tataran pencitraan terhadap dunia internasional bahwa Indonesia merupakan negara yang cinta damai, namun bagaimana Indonesia mencapai kedamaian hanya ditujukan dengan bentuk diplomasi CBM, turut serta menjaga perdamaian, dan diskusi pertahanan yang sama sekali tidak dapat meningkatkan kemampuan postur pertahanan Indonesia. Bentuk kesepakatan pertahanan ideal yang bersifat *outward-looking* selayaknya ditujukan untuk bagaimana Indonesia dapat melakukan kesepakatan pertahanan yang mampu memberikan ruang gerak dalam menghadapi persaingan dan persiapan sebagai bentuk antisipasi terhadap potensi konflik dengan negara lain, seperti pengaturan keamanan dan interaksi aliansi sebagai bentuk hubungan antara negara-negara yang memiliki kesamaan kepentingan dalam melindungi kepentingan nasionalnya atau sebagai bentuk tindakan *balancing* dalam menghadapi negara-negara yang memiliki potensi konflik dengan Indonesia. Kontribusi dalam aliansi yang mengarah pada persiapan menghadapi perang merupakan langkah tepat dalam *me-restore* situasi *balancing* dalam sebuah sistem. Kebijakan pertahanan yang ditujukan dalam sebuah interaksi

aliansi atau pengaturan keamanan selain merupakan tindakan untuk memperkuat diri, juga untuk mengantisipasi perubahan politik dan militer yang berfungsi untuk menyesuaikan dengan perubahan yang dilakukan negara lain. Namun langkah *balancing* yang dapat menjadi sumber kekuatan Indonesia, sama sekali tidak dipandang sebagai bentuk kebijakan pertahanan yang mesti dilakukan. Sikap Indonesia yang hanya mengandalkan rasa percaya terhadap negara lain dan tidak ditunjukkan bagaimana Indonesia harus mampu menjalin kekuatan bersama menggambarkan bahwa bentuk formasi kekuatan yang Indonesia miliki hanyalah bersifat *self-defense*. Hal ini tentu saja akan membuat Indonesia akan sulit menghadapi kemampuan negara lain ataupun bentuk aliansi negara-negara lain yang dapat mengancam kelangsungan eksistensi dan tercapainya kepentingan nasional Indonesia. Selain itu, cara pandang dan arah kebijakan doktrin pertahanan Indonesia yang bersifat pertahanan 3 lapis atau 3 *layers defense*, hanya mengacu pada kepentingan kekuatan pertahanan yang bergerak pada lingkup teritorial nasional saja. Fungsi pertahanan 3 lapis yang mengkombinasikan tiga kekuatan (darat, udara, dan laut) hanya diaplikasikan ketika terdapat ancaman yang sudah memasuki wilayah teritorial negara saja. Fungsi pertahanan 3 lapis yang belum ditunjukkan sebagai bentuk kekuatan pertahanan yang mampu melakukan operasi militer ke luar batas nasional membuat cara pandang doktrin pertahanan Indonesia belum melihat keluar batas nasional atau *outward-looking*. Bentuk pertahanan seperti ini mencerminkan cara pandang dan arah kebijakan pertahanan yang masih mengandalkan kekuatan sendiri tanpa melihat bagaimana keterkaitan pertahanan nasional dengan kondisi di luar batas nasional. Hal ini berakibat pada fungsi pertahanan yang hanya ditujukan untuk mengamankan situasi internal saja. Strategi pertahanan 3 lapis selayaknya menjadi fungsi pertahanan yang dapat juga diaplikasikan dalam mendukung kemampuan operasi militer keluar batas nasional. Hal ini berfungsi untuk menciptakan kekuatan militer yang mampu bersaing dengan negara-negara lain, sehingga postur pertahanan yang ada, tidak hanya ditujukan untuk mengamankan keadaan internal saja, namun juga berfungsi sebagai langkah *balancing* bagi Indonesia dalam menciptakan kemampuan penangkalan di luar batas nasional. Selain itu, tidak adanya cara pandang

yang ditujukan untuk membentuk sebuah kekuatan yang dapat diaplikasikan untuk menghadapi tantangan di masa depan, membuat kondisi postur pertahanan Indonesia yang belum memiliki cara pandang yang bersifat *power projection* atau proyeksi ke depan dalam mengantisipasi dan menghadapi jenis ancaman dan potensi konflik. Proyeksi kekuatan ke depan merupakan sebuah langkah antisipasi dalam melihat dinamika dan perubahan lingkungan strategis yang sewaktu-waktu dapat berubah dengan cepat. Cara pandang seperti ini merupakan sebuah sikap responsif terhadap bagaimana landasan berpikir pertahanan negara atau cara pandang doktrin pertahanan Indonesia mampu dan memang ditujukan untuk memiliki komunikasi dengan dunia luar. Dengan adanya strategi pertahanan yang dibentuk sebagai langkah *power projection* diharapkan mampu mendukung kemampuan politik dan militer Indonesia dalam mencapai tujuan-tujuan nasional Indonesia yang tidak hanya berasal dan terdapat di dalam batas nasional saja. Namun dengan tidak adanya cara pandang yang melihat keluar batas nasional di masa sekarang dan mendatang, membuat kekuatan postur pertahanan Indonesia hanya mampu memberikan pengaruh ke dalam batas nasional saja. Fungsi postur pertahanan dalam mendukung pencapaian negara dalam melakukan ekspansi kepentingan nasional di luar batas teritorial belum menjadi fokus cara pandang dan kebijakan doktrin pertahanan Indonesia. Selain itu, doktrin-doktrin di atas sama sekali belum menekankan pada bagaimana perlunya memfokuskan cara pandang yang mampu mengarah pada situasi di luar kawasan. Doktrin-doktrin tersebut belum diarahkan pada pentingnya kemampuan doktrin untuk mendukung kebijakan luar negeri dan menciptakan strategi pertahanan yang ditujukan untuk mencapai keseimbangan dalam interaksi antarnegara. Hal ini akan mempengaruhi upaya *balancing* Indonesia untuk melakukan pencegahan dini dalam mengurangi intervensi negara-negara besar, bahkan untuk menghadapi kekuatan individu dan gabungan negara-negara lain untuk bersaing pada tataran sistem.

4.3 Kesimpulan

Pengembangan postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar pasukan militer) dibentuk dan dikembangkan berdasarkan pola pikir para pemimpin dan pengambil kebijakan dalam merumuskan doktrin pertahanan. Pola pikir tersebut merupakan pemahaman dalam memaknai situasi politik dan militer di luar batas nasional atau *outward-looking*, yang dirumuskan dalam doktrin pertahanan. Doktrin pertahanan yang bersifat *outward-looking* merefleksikan sekaligus mengimplementasikan rencana strategis yang ditujukan sebagai pertahanan negara melalui pengembangan postur pertahanan. Doktrin pertahanan negara adalah prinsip-prinsip dasar yang memberikan arah bagi pengelolaan sumber daya pertahanan untuk mencapai tujuan keamanan nasional.

Dalam kasus Indonesia, cara pandang dan arah kebijakan doktrin pertahanan dan dokumen-dokumen lainnya yang hanya menekankan pada nilai-nilai kedaulatan dan keutuhan wilayah berdasarkan ancaman internal saja dan tidak merefleksi lingkungan strategis dan belum memfungsikan bagaimana postur pertahanan sebagai kekuatan yang memiliki efek dalam mendukung kepentingan politik Indonesia, menggambarkan bahwa doktrin pertahanan Indonesia masih bersifat *inward-looking*. Hal tersebut terlihat pada tidak adanya implementasi strategi yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan postur pertahanan yang mampu bermain pada level di luar batas nasional. Tidak adanya cara pandang yang melihat mekanisme kesepakatan pertahanan yang memberikan ruang gerak dalam menghadapi persaingan dan persiapan sebagai bentuk antisipasi terhadap potensi konflik dengan negara lain, seperti pengaturan keamanan dan interaksi aliansi sebagai bentuk hubungan antara negara-negara yang memiliki kesamaan kepentingan dalam melindungi kepentingan nasionalnya atau sebagai bentuk tindakan *balancing* dalam menghadapi negara-negara yang memiliki potensi konflik dengan Indonesia. Kondisi ini membuat Indonesia tidak memiliki kemampuan penangkalan dan kekuatan tawar dalam sistem internasional yang menawarkan adanya persaingan dan konfliktual dalam interaksi antarnegara. Selain itu, fungsi pertahanan 3 lapis yang belum ditujukan sebagai

bentuk kekuatan pertahanan yang mampu melakukan operasi militer ke luar batas nasional membuat cara pandang doktrin pertahanan Indonesia belum memfokuskan cara pandang yang mampu mengarah pada situasi di luar kawasan. Doktrin-doktrin tersebut belum diarahkan pada pentingnya kemampuan doktrin untuk mendukung kebijakan luar negeri dan menciptakan strategi pertahanan yang ditujukan untuk mencapai keseimbangan dalam interaksi antarnegara. Bentuk pertahanan seperti ini mencerminkan cara pandang dan arah kebijakan pertahanan yang masih mengandalkan kekuatan sendiri tanpa melihat bagaimana keterkaitan pertahanan nasional dengan kondisi di luar batas nasional. Hal ini berakibat pada fungsi pertahanan yang hanya ditujukan untuk mengamankan situasi internal saja. Cara pandang doktrin pertahanan yang hanya mengandalkan rasa percaya terhadap negara lain dan tidak ditujukan bagaimana Indonesia harus mampu menjalin kekuatan bersama, menggambarkan bahwa postur pertahanan Indonesia belum diarahkan untuk menciptakan strategi *balancing*. Bentuk formasi dan strategi masih diarahkan pada cara pandang yang menekankan pada kekuatan pertahanan yang bersifat *self-defense*. Dalam strategi keamanan, cara pandang doktrin pertahanan yang mempengaruhi pengembangan postur pertahanan Indonesia belum memiliki landasan berpikir yang berangkat pada pemahaman bahwa *strategy is about how to translate military effects into political result*.