

KONTEKSTUALISASI 'SISHANNEG': PEMBERDAYAAN WILAYAH PERTAHANAN DALAM PERSPEKTIF PERUBAHAN

THE CONTEXTUALIZATION OF 'SISHANNEG' : THE EMPOWERMENT OF REGIONAL DEFENSE IN A CHANGEOVER PERSPECTIVE

Indria Samego¹

Pusat Penelitian Politik LIPI
(indriasamego@yahoo.com)

Abstrak - Sesuai dengan kata kunci dalam judul artikel ini, "kontekstualisasi", tulisan ini berusaha untuk membahas persoalan Sistem Pertahanan Negara (Sishanneg) dalam perspektif dinamis dan kontekstual. Mengingat laju perubahan lingkungan struktural yang ada, aturan perundangan mengenai hal ini serta implementasinya mesti dimutakhirkan dari masa-ke masa. Ini sangat penting artinya bukan hanya untuk para pembuat keputusan, melainkan juga seluruh *stake holder* yang ada. Jika di masa lalu, hanya elitelah yang mengerti persoalan Sishanneg, sekarang, monopoli makna tersebut tidak lagi tepat untuk dipertahankan. Demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dewasa ini menjadi sebuah keniscayaan. Di samping itu, persoalan Sishanneg, tak dapat dilihat secara *in vacuum*. Dia sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang berada di sekitarnya. Masalah peningkatan alat utama sistem persenjataan (alutsista), itu satu hal. Sejauh mana kita juga mengalami evolusi dalam hal ini, dari waktu ke waktu. Namun, persoalan lain yang tak kalah pentingnya adalah keterlibatan beberapa komponen pertahanan yang lain, terutama sumberdaya manusia, serta sumberdaya alam dan sumberdaya buatan. Apalagi ketika kekuatan nir militer makin menentukan pula postur pertahanan sebuah negara, maka perhatian para perencana pertahanan mesti digeser dari kalkulasi kekuatan bersenjata (*hard power*) menuju kekuatan diplomasi dan pengembangan elemen-elemen *soft power* lainnya.

Kata kunci: kontekstualisasi, Sistem Pertahanan Negara (Sishanneg), demokratisasi, dinamis, *hard power*, *soft power*.

Abstract – In accordance with the keywords in this article, “contextualization”, this writing try to examine the problem of state defense system in dynamics and contextual perspective. In view of the development of structural environmental change, the legislation rules and its implementations have to be renewed from time to time. This is very important not only for all decision makers but also for all stake holders. If in the past, only the elites who understood the problem of state defense system, at present, monopoly of that meaning has no longer correct to be maintained. These days, democratization in governmental enforcement has become a necessity. Besides that, the problem of state defense system, can not be seen by ‘in vacuum’. It is determined by various factors around them. The problem of development of ‘alutsista’ is one of the factor. Also, how far can we experience an evolution from time to time. However, another problem that also important is the involvement of some defense components, especially human resources, natural resources and man-made resources. When nir-military power determine a country’s defense posture, therefore the

¹ Penulis adalah Profesor Riset Perbandingan Politik dan Pemikiran Pembangunan LIPI.

attention of all defense planner has to be replaced from hard power calculatons into diplomatic power and other development of soft power elements.

Keywords : contextualisation, state defense system, democratisation, dynamics, hard power, soft power.

“Bahwa pertahanan negara bertitik tolak pada falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia untuk menjamin keutuhan dan tetap tegaknya NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; Bahwa pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara yang merupakan usaha untuk mewujudkan satu kesatuan pertahanan negara guna mencapai tujuan nasional, yaitu 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;

Bahwa dalam penyelenggaraan pertahanan negara setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara sebagai pencerminan kehidupan kebangsaan yang menjamin hak-hak warga Negara untuk hidup setara, adil, aman, damai dan sejahtera.”²

Pendahuluan

Apa pun istilah yang hendak digunakan, apakah Sistem Pertahanan Kemanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) atau – yang diberlakukan sekarang - Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta), kedua-duanya memerlukan keterlibatan rakyat di dalamnya. Sesuai dengan konsideran “Menimbang” yang termaktub dalam UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara sebagaimana dikutip di atas, pertahanan negara kita memberi perhatian khusus terhadap peran wilayah dalam mempersiapkan komponen cadangan dan komponen pendukungnya. Selain memiliki komponen utama, yakni TNI, pertahanan negara juga diperkuat oleh dua komponen nasional lainnya yang berada di luar kekuatan organisasi militer, yakni berupa sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatan.

Yang menjadi masalah kemudian adalah apakah memang demikian kenyataannya? Seberapa jauh kedua komponen tadi telah sungguh-sungguh dipersiapkan? Bagaimana pemberdayaannya? Jika belum, faktor apa yang menjadi penghambatnya? Jalan keluar apa yang dapat digunakan untuk meningkatkan pemberdayaannya? Ke sanalah kira-kira uraian singkat berikut ini akan dibawa. Sesuai dengan hakikat perubahan yang diyakini penulis, persoalan Sishanta pun tak terlepas dari “hukum besi” pertahanan sebuah negara tersebut.

² Lihat konsideran “Menimbang” dalam UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Kontekstualisasi Sishanneg

Berangkat dari pemahaman tentang perubahan seperti di atas, kontekstualisasi atau reaktualisasi menjadi sebuah kebutuhan mendesak sekarang. Di dalam bidang apa pun, termasuk Sistem Pertahanan Negara (Sishanneg), kita perlu melihatnya di dalam perspektif kontekstual. Ketika perubahan menjadi keniscayaan, di satu pihak, dan keinginan untuk mempertahankan nilai-nilai intrinsik begitu kuat, di pihak lain, jalan tengah yang terbaik adalah melakukan reaktualisasi atau menjadikan apa yang kita anggap sebagai sistem nilai senantiasa relevan, tak lapuk dimakan zaman. Sebagai konsekuensinya, pikiran ini lebih memilih untuk melihat sebuah sistem nilai dalam perspektif dinamis, ketimbang statis.

Sebagai sebuah sistem yang mendasari kebijakan di bidang pertahanan dan keamanan selama ini, Sishanneg, diyakini tetap perlu untuk dipertahankan. Kendatipun berbagai perubahan lingkungannya terjadi begitu pesat, baik secara legal maupun operasional, Sishanneg, khususnya yang berkaitan dengan Pemberdayaan Wilayah Pertahanan, masih relevan untuk dipertimbangkan. Paling tidak dari sisi semangatnya, konsep Pemberdayaan Wilayah Pertahanan, tidak dapat dilepaskan dari ciri khas sejarah politik pertahanan Republik Indonesia, yakni Sishankamrata. Ketika sebagian besar pasal-pasal dalam UUD 1945 diamandemen, konsep ini, secara implisit tetap dipertahankan. Kalau pun ada sedikit revisi, sehubungan dengan adanya Tap MPR No VI dan VII tahun 2000 mengenai Pemisahan Polri dari TNI dan tugas masing-masing di masa selanjutnya, kita melalui UU Pertahanan yang baru mengubahnya menjadi Sistem Pertahanan Negara (Sishanneg) yang dalam terminologi komparatif disebut Pertahanan Semesta (*Total Defence*).

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, khususnya Pasal 1 ayat (2) UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara, di sana di katakan bahwa “Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk

menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman”.³

Rumusan tersebut, nampaknya tidak jauh berbeda dengan konsep lama mengenai Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Menurut ketentuan yang digunakan di masa Orde Baru tersebut, Sishankamrata didefinisikan sebagai “tatanan segenap kekuatan pertahanan keamanan Negara yang terdiri atas komponen dasar rakyat terlatih, komponen utama ABRI, komponen khusus perlindungan masyarakat, dan komponen pendukung sumber daya alam, sumber daya buatan, dan prasarana nasional, secara menyeluruh, terpadu dan terarah”.⁴ Dengan demikian, sistem nilai yang mendasari politik pertahanan kita, pada hakikatnya tidak mengalami perubahan, kendati pun UUD 1945 telah diamandemen dan TNI serta Polri telah dipisahkan, yang berakibat pada adanya pemisahan antara bidang ‘pertahanan’ dengan ‘keamanan’. Yang membedakan antara keduanya adalah tidak dijadikannya lagi rakyat terlatih sebagai komponen dasar dalam mempertahankan negara. UU Pertahanan terbaru hanya mengenal tiga komponen pertahanan, yakni TNI sebagai komponen utama, kemudian disusul dengan komponen cadangan, dan komponen pendukung.

Dalam kaitannya dengan topik bahasan ini, yakni peran dan pemberdayaan wilayah di dalam meningkatkan efektivitas sistem pertahanan, negara memiliki wewenang untuk memberdayakannya sejauh mempertimbangkan pula hak-hak rakyat di dalamnya. “Wilayah Indonesia dapat dimanfaatkan untuk pembinaan kemampuan pertahanan dengan memperhatikan hak masyarakat dan peraturan perundang-undangan”.⁵

Selain itu, “pertahanan negara disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan”.⁶ Rumusan ayat ini mengandung pengertian akan pentingnya manajemen pertahanan yang memperhatikan kondisi geografis Indonesia. Sebagai negara kepulauan, tentu Indonesia memiliki komitmen untuk memperhatikan wilayah di luar daratan juga sebagai basis perencanaannya.

³ Pasal 1 ayat (2) UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴ UU No 20/1982 tentang Pokok Pokok Pertahanan Negara.

⁵ Pasal 22 ayat (1) UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara.

⁶ Pasal 3 ayat (2) UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Yang tetap menjadi masalah adalah bagaimana implementasi dari aturan perundangan tersebut, dan seberapa jauh efektivitasnya? Bila di masa lalu, karena begitu kuatnya negara (*strong state*), di satu pihak, dan lemahnya masyarakat (*weak society*) di pihak lain, negara dapat memonopoli interpretasi mengenai hal itu. Walau pun realisasinya tidak terlalu menggembirakan, negara dapat memaksakan kehendak di dalam menjalankan Sishankamrata. Tanpa harus melalui proses yang demokratis, transparan dan akuntabel, negara di masa lalu, dapat secara sepihak menafsirkan bagaimana sistem pertahanan harus dilaksanakan. Baru pada masa-masa berikutnya, ketika situasi terbalik, negara makin berkurang kekuatannya (*weak state*), sementara rakyat kian bertambah kuat (*strong society*), kita semua mampu melakukan kritik terhadap pelaksanaan Sishankamrata. Sebagaimana yang kita ketahui bersama, bahwa konsep tersebut hanya digunakan sebagai jargon, dan tidak pernah diimplementasikan secara benar. Rakyat hanyalah obyek yang dijadikan *claim* politik. Sementara perwujudannya terserah pada pihak yang memegang kekuasaan.

Sebagai akibat dari makin lemahnya negara, muncullah keperluan untuk melakukan perubahan-perubahan, satu di antaranya adalah aturan perundangannya. Sejalan dengan semangat reformasi, aturan perundangan dan aktor di bidang pertahanan pun mengalami perubahan. Dimulai dengan pemisahan Polri dari ABRI lewat Tap MPR No VI/2000, kemudian penentuan tugas masing-masing perangkat negara yang sebelumnya bersatu tersebut melalui Tap MPR No VII/2000. Kemudian diikuti oleh perubahan aturan perundangan pelaksanaannya yang menegaskan bahwa TNI merupakan alat utama pertahanan, dan Polri sebagai alat utama bidang keamanan.

Apabila dilihat dari sisi normatif, aturan perundangan di sektor pertahanan ini telah sesuai dengan keperluan reformasi, di satu pihak, dan esensi pertahanan negara, di pihak lain. Tanpa negara yang memiliki kekuatan, mana mungkin negara dapat melindungi eksistensi diri, wilayah dan masyarakatnya. "Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara"⁷.

⁷ Pasal 1 ayat (1) UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Bahwa dalam penyelenggaraan pertahanan negara setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara sebagai pencerminan kehidupan kebangsaan yang menjamin hak-hak warga negara untuk hidup setara, adil, aman, damai dan sejahtera.”⁸

Kedua kutipan terakhir dari ayat-ayat dalam UU Pertahanan yang baru di atas menunjukkan betapa pentingnya pertahanan negara, di satu pihak, dan keterlibatan warga negara di dalam upaya-upaya bela negara, di pihak lain. Artinya, kendati telah terjadi reformasi di bidang pertahanan negara, sesuai dengan Pasal 1 UUD 1945 yang telah diamandemen, warga negara pun mempunyai kewajiban untuk membela negaranya. Dengan demikian, tidaklah terlalu *absurd*, sebagaimana dikatakan Sayidiman, kalau bangsa Indonesia meninggalkan Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta dalam menghadapi masa depan.

Yang paling diperlukan adalah bagaimana kita dapat mengimplementasikan amanat UUD 1945 tersebut secara konsekuen. Jadi tidak benar pula bahwa semangat mengenai pertahanan negara yang ada dalam UU Pertahanan yang baru sudah menyimpang dari sistem nilai yang tercantum dalam UUD 1945. Memang akan demikian jadinya seandainya kita hanya mengandalkan kepada TNI sebagai satu-satunya komponen pertahanan negara. Tanpa didukung oleh adanya dua komponen yang lain, yakni komponen cadangan dan komponen pendukung, niscaya, kemampuan pertahanan RI akan sangat terbatas. Ketika anggaran pertahanan begitu kecil dibandingkan dengan anggaran pertahanan negara-negara tetangga, sulit diharapkan bahwa TNI mampu menjalankan fungsinya secara optimal. Jangankan untuk melakukan fungsi *deterrence* atau serangan pertama (*first strike*) terhadap kekuatan negara lain, sekedar untuk menjaga wilayah Indonesia agar terbebas dari pencurian kekayaan negara saja (*Minimum Essential Forces* atau MEF), sangat keberatan.

Dalam hal ini, nampaknya perlu ada penjelasan lebih lanjut mengenai perbedaan antara ‘wilayah pertahanan’ dengan ‘komando teritorial’. Yang disebut pertama, wilayah pertahanan RI adalah segenap wilayah yang secara sah menjadi milik republik. Seluruhnya bukan hanya harus dijaga, akan tetapi wajib dijadikan basis bagi perkuatan pertahanan RI.

⁸ Lihat konsideran “Menimbang” dalam UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Negara harus mampu memobilisasi seluruh sumberdaya milik negara guna menjalankan fungsi pertahanan negara. Sedangkan yang disebut belakangan memang telah menimbulkan kontroversi bila maknanya sama dengan masa lalu, yakni sangat eksklusif dengan militer. Terutama ketika bentuk ancaman terhadap pertahanan terbaru sifatnya nir-militer, maka keberadaan komando territorial di tengah masyarakat yang makin sadar hukum, kian hilang urgensinya.

Mengingat sejarah pertahanan Indonesia, mustahil dipisahkan antara faktor manusia dengan wilayahnya. Peran wilayah, menurut Sayidiman, sangat penting guna mendukung penyiapan komponen cadangan dan komponen pendukung. “Indonesia tidak akan dapat memperoleh pengakuan kedaulatan dari Belanda dan negara lain, kalau menjalankan Pertahanan Semesta.” Dia juga mengingatkan pengalaman beberapa negara lain di dalam mempertahankan negaranya. “Vietnam”, katanya, “tidak akan dapat mengalahkan Prancis dan Amerika Serikat dengan Pertahanan Semesta”.⁹

Komponen Cadangan

Barangkali, tidak ada yang keberatan dengan argumentasi di atas. Jika pertahanan negara terlalu mengandalkan pada kekuatan militer, pertimbangan-pertimbangan militerlah yang akan menentukannya. Kekhawatiran akan terbunuh dalam perang (*to be killed*) mendorong upaya maksimal untuk memperkuat diri untuk membunuh (*to kill*). Sebagai akibatnya, peningkatan kapasitas militer menjadi pertimbangan utamanya.

Persoalannya ada dua yang mesti diperhitungkan. Pertama, peningkatan kemampuan militer akan sangat berkaitan dengan minat untuk menguasai teknologi perang yang canggih dan memusnahkan. Apabila hal ini yang menjadi pilihan, maka resiko anggaran pertahanan yang mesti dilipatgandakan. Di negara mana pun – apakah yang kaya dan terutama yang miskin – akan dihadapkan pada pilihan yang tidak mudah antara “senjata (*gun*)” and “keju (*butter*). Mana yang mesti didahulukan. Buat Indonesia yang kemampuan negaranya semakin terbatas, mesti ada prioritas dalam menentukan pilihan.

⁹ Uraian lebih lanjut mengenai pikiran Let. Jen. Sayidiman Suryohadiprojo ini dapat dilihat dalam papernya yang disampaikan dalam Seminar “Pemberdayaan Wilayah Pertahanan untuk menyiapkan Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung Sishankamrata menghadapi Abad 21” yang diselenggarakan di SESKOAD.

Ternyata, sejarah pertahanan kita, terutama dalam tiga dasawarsa terakhir, selalu dihadapkan pada pilihan rasional. Karena keterbatasan kemampuan finansial, maka prioritas diberikan kepada anggaran pembangunan. Dibandingkan dengan Malaysia dan Singapura saja, belanja pertahanan kita jauh di bawahnya. Bila kedua negara tetangga tersebut mampu membiayai di atas 3% dari anggaran belanja negaranya, kita masih di bawah 1%.

Kedua, ancaman pertahanan mengalami perubahan begitu cepat. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, telah pula mengubah karakter pertahanan suatu negara. Bila di masa lalu, yang disebut sebagai ancaman pertahanan senantiasa ditujukan kepada musuh yang datang dari luar, dengan tingkat persenjataan tertentu, sekarang lain lagi. Ancaman pertahanan yang non-tradisional telah melahirkan pula berbagai jenis persenjataan non-konvensional. Dengan demikian, bukan hanya kesiapan militer saja yang harus dilakukan sebuah negara dalam menyusun pertahanannya, melainkan juga berbagai hal di luar ancaman militer, mulai dari soal ideology sampai ekonomi. Artinya, medan perangnya kian melebar, mulai dari perang secara fisik (*hard power*), sampai ke diplomasi (*soft power*). Oleh karena makin kompleksnya ancaman pertahanan, di satu pihak, dan lemahnya kemampuan TNI di pihak lain, kedua komponen pertahanan di luar militer, memang harus ditingkatkan perannya.

Untuk itulah, Undang-Undang menentukan perlunya sebuah Komponen Cadangan yang harus siap tempur kapan saja dan di mana saja. “Komponen cadangan adalah sumber daya nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat kekuatan dan kemampuan komponen utama.”¹⁰

Sebagai sumber daya nasional, komponen cadangan yang terdiri dari sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya buatan dan sarana prasarana, terdapat di seluruh wilayah Indonesia. Artinya, bila diandalkan untuk menjadi komponen cadangan, semuanya harus dibina dan dibangun secara terpadu agar mampu mempertahankan seluruh wilayah NKRI sebagai satu kesatuan pertahanan.

Yang menjadi masalah, sudah seberapa jauh pemerintah telah mampu mempersiapkannya secara dini sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 7 ayat (1) dari UU No

¹⁰ Pasal 1 ayat (6) UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

3/2002 tentang Pertahanan Negara itu? Pada hemat penulis, sejauh ini, kita belum secara sungguh-sungguh mewujudkan peran komponen cadangan dalam sistem pertahanan negara Indonesia. Yang menjadi penyebabnya adalah begitu besarnya pendekatan sektoral dalam memperlakukan apa yang disebut sumber daya pertahanan, terutama sumber daya alam. Tiap-tiap departemen teknis, masih melihat persoalan ini ibarat menggunakan “kaca mata kuda”. Padahal seharusnya, persoalan pertahanan dipandang secara terpadu.

Sebagai akibatnya, tidak ada langkah-langkah legal untuk mendekatkan perbedaan tersebut. Dalam kaitannya dengan sumberdaya manusia, pemerintah juga sampai sekarang masih belum mampu mewujudkan aturan dasar yang digunakan untuk itu. UU mengenai komponen cadangan, sejauh ini, belum diprioritaskan untuk segera dilahirkan. Masalah lain yang menghambatnya adalah besarnya pengaruh globalisasi dan pasar bebas dalam kehidupan nasional sekarang. Logika pasar yang begitu kuat telah menggeser logika kepentingan nasional dari masing-masing pelaku ekonomi, baik yang ada di dalam pemerintahan, dan terutama sekali yang berada di luar pemerintahan. Akibatnya, retorika terlihat lebih menonjol ketimbang realita.

Komponen Pendukung

Retorika juga dapat dengan jelas kita saksikan dalam mempersiapkan Komponen Pendukung. Bisa dibayangkan, kalau pengertiannya sebagai berikut: “Komponen pendukung adalah sumber daya nasional yang dapat digunakan untuk meningkatkan kekuatan dan kemampuan komponen utama dan komponen cadangan”¹¹, maka dapat dipastikan bahwa tingkat urgensinya pun di bawah Komponen Cadangan. Persepsi semua pihak pembuat kebijakan pun tidak jauh berbeda.

Komponen pendukung yang terdiri atas warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana nasional yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kekuatan dan kemampuan komponen utama dan komponen cadangan.¹²

¹¹ Pasal 1 ayat (7) UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

¹² Pasal 8 ayat (2) UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Dalam kaitannya dengan kewajiban warga negara untuk ikut serta dalam bela negara, misalnya, sejauh ini, belum ada langkah-langkah konkrit untuk mewujudkannya. Aturan perundangan yang diperlukan untuk memobilisasikannya, belum ada. Bagaimana warga negara menyadari perlunya pendidikan kewargaan, mengikuti pelatihan dasar kemiliteran, misalnya, kalau aturan yang menjadi rujukannya belum ada.

Presiden yang berwenang dan bertanggungjawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sejauh ini masih dihadapkan pada berbagai persoalan mendesak lain di luar pertahanan negara. Ditambah lagi dengan dampak dari berbagai bencana alam yang melanda Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, serta gonjang-ganjing perekonomian nasional sebagai akibat dari sentiment pasar global, telah merusak perhatian Presiden dalam urusan yang satu ini.

Persoalan lain juga muncul karena belum adanya sebuah badan yang mampu membantu Presiden dalam urusan pertahanan negara. Pasal 15 ayat (1) UU mengenai Pertahanan Negara memberi amanat bahwa “Dalam menetapkan kebijakan umum Pertahanan Negara,... presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional”. Kemudian, Dewan Pertahanan Keamanan Nasional ini memiliki fungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara. Sayangnya, meski begitu strategisnya peran sebuah dewan keamanan, sejauh ini, belum terlihat realisasinya. Dewan yang ada – maksudnya Wantannas - sangat marjinal sifatnya. Di masa Orde Baru, dia hanya ditugaskan untuk mengumpulkan pendapat secara nasional, kemudian membuat Garis-garis Besar Haluan Negara, sekarang makin tidak terdengar. Apalagi setelah GBHN tidak ada, peran Dewan ini makin perifer sifatnya. Ada kegiatan yang bertujuan mengumpulkan para ahli dan *stakeholder* untuk membahas persoalan pertahanan, namun, hasil-hasilnya tidak pernah disosialisasikan kepada masyarakat. Presiden sendiri, sejauh ini belum secara optimal menggunakannya sebagai salah satu “telinga” dalam menyusun pertahanan negara.

Persoalan pembinaan sumber daya nasional untuk pertahanan negara ini pun terkendala oleh adanya fenomena demokrasi dari “bawah”, terutama dalam konteks desentralisasi pemerintahan. Bila di masa Orde Baru, pemerintah masih sangat dominan dalam menentukan desentralisasi pemerintahan, sekarang makin lemah kekuasaannya.

Memang, ada lima urusan yang masih tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Namun, dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, dan pemilihan anggota legislatif yang juga jauh lebih terbuka, telah mengurangi legitimasi Pemerintah Jakarta dalam menjalankan politik sentralismenya. “Pendayagunaan segala sumberdaya alam dan buatan harus memperhatikan prinsip-prinsip berkelanjutan, keragaman, dan produktivitas lingkungan hidup”.¹³

Meski masalah pertahanan masih tetap menjadi domain pusat, sumberdayanya ada di daerah. Bila hendak dikerahkan, tentu perlu memperhatikan dua hal. Pertama, kepentingan daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 UU tentang Pertahanan Negara, bahwa “Wilayah Indonesia dapat dimanfaatkan untuk pembinaan kemampuan pertahanan dengan memperhatikan hak masyarakat dan peraturan perundang-undangan. Kedua, berkaitan dengan hal terakhir itu, aturan perundangan yang diperlukan masih belum ada. Bukan rahasia lagi di negeri ini, kalau pun dasar hukumnya sudah dibuat, seringkali terjadi *mis-match* antara satu aturan dengan aturan yang lainnya. Apalagi bila belum ada aturannya, bisa dibayangkan, betapa sulitnya persoalan tersebut hendak diselesaikan.

Masalah terakhir yang menunjukkan adanya kesenjangan antara retorika dengan realita adalah pesan dari Pasal 23 ayat (1). Dalam ayat ini disebutkan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kemampuan pertahanan negara, pemerintah melakukan penelitian dan pengembangan industri dan teknologi di bidang pertahanan.” Sudah sejauh mana pemerintah memiliki perhatian serius terhadap persoalan ini. Di masa lalu, kita mengenal adanya kebijakan pemerintah untuk mengembangkan industri strategis, yang notebene adalah industri pertahanan negara. Tapi, sejalan dengan perubahan waktu, berubah pula prioritas dalam masalah ini. Tanpa adanya pembinaan dalam bidang yang mendukung peningkatan sarana dan prasarana di bidang pertahanan ini, maka mustahil pemberdayaan wilayah pertahanan dapat diselenggarakan secara optimal. Jangan heran bila makin lama makin memperhatikan saja tingkat *deterrence* pertahanan nasional Indonesia.

¹³ Pasal 21 UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Kesimpulan

Semuanya sudah teridentifikasi secara jelas, bahwa postur pertahanan kita kian lama kian memprihatinkan. Jangankan dapat kembali ke era 1960an di mana Indonesia sangat disegani di kawasan ini, sekedar untuk mengejar ketertinggalan dari negara tetangga, Malaysia dan Singapura saja sulit. Untuk itu perlu dipertimbangkan sejumlah langkah berikut:

Pertama, reformasi perundangan di bidang pertahanan negara mesti diteruskan dan dijadikan prioritas. Untuk menunjukkan komitmen para pemimpin terhadap demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), tiada jalan lain kecuali mengikuti alur pemikiran yang demokratis pula.

Kedua, pembuatan aturan perundangan di atas mesti merujuk pada perubahan paradigma pertahanan yang kontekstual. Pertahanan negara mesti dilihat dalam perspektif dinamis dan holistic. Ini semua sangat penting artinya dalam melahirkan kebijakan yang dapat diimplementasikan, bukan bagus di kertas saja.

Ketiga, reformasi birokrasi di bidang pertahanan negara perlu dimulai. Tanpa perubahan sikap dan perilaku birokrasi, akan mengakibatkan *business as usual*. Pemborosan negara dan praktik-praktik yang tidak terpuji dalam pengelolaan anggaran, akan kontra produktif dengan kondisi sumberdaya nasional, yang memang harus digunakan secara efisien dan efektif.

Keempat, egoisme sektoral, menjadi persoalan lain yang mesti disingkirkan, kalau tidak dapat dibuang sama sekali. Karena persoalan pertahanan negara adalah persoalan negara-bangsa, sudah seharusnya dilihat oleh para pembuat keputusan secara terintegrasi.

Kelima, desentralisasi pemerintahan jalan terus sambil memperhatikan keniscayaan sentralitas bidang pertahanan negara. Pertahanan negara dimaksudkan untuk melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. Sementara desentralisasi berguna untuk member peluang keragaman kepada daerah. Tidak boleh ada pilihan, *zero sum game*, akan merugikan semuanya.

Keenam, pengembangan industri pertahanan, menjadi kunci pula dalam memberdayakan wilayah pertahanan. Tanpa adanya upaya konkrit dalam bidang ini, akan menimbulkan ketergantungan kepada kekuatan asing, yang notebene melahirkan persoalan pertahanan negara (*security dilemma*). Kalau ingin memutus ketergantungan tersebut, tanpa diikuti oleh pengembangan industri pertahanan, akan mengakibatkan lemahnya postur dan kemampuan pertahanan negara Indonesia.

Daftar Pustaka

Undang-Undang

UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 1 ayat (2) UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

UU No 20/1982 tentang Pokok Pokok Pertahanan Negara.

Pasal 22 ayat (1) UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 3 ayat (2) UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 1 ayat (1) UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 1 ayat (6) UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 1 ayat (7) UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 8 ayat (2) UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Pasal 21 UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

