

KONSEP KEAMANAN KOMPREHENSIF

Sayidiman Suryohadiprojo

Konsep Ketahanan Nasional sudah dilahirkan sejak tahun 1975 oleh LEMHANNAS dan kemudian disahkan oleh pimpinan Hankam/ABRI sebagai salah satu doktrin di lingkungan Hankam/ABRI. Namun masih cukup banyak kalangan yang kurang memahami pemikiran yang tersimpul dalam konsep itu. Padahal pemahaman itu penting sekali kalau konsep Ketahanan Nasional benar-benar hendak digunakan dalam pembangunan nasional, terutama bagi pihak-pihak yang memegang kepemimpinan dalam masyarakat, baik di lingkungan pemerintah maupun swasta.

Tulisan ini, yang merupakan bagian pertama dari dua tulisan, akan membahas konsep keamanan komprehensif yang dianut banyak negara di dunia. Pada tulisan kedua, yang akan dimuat pada penerbitan berikutnya, akan dibahas pemikiran bagaimana sebaiknya konsep Ketahanan Nasional diterapkan di Indonesia dikaitkan dengan konsep keamanan komprehensif ini.

Sampai akhir abad ke-19 keamanan satu negara terutama tergantung pada kekuatan militernya. Masalah keamanan negara baru timbul apabila terjadi pertentangan kepentingan antara negara satu dengan negara lain, dan dua negara itu tidak berhasil mengatasi pertentangan itu secara damai melalui jalan diplomasi.

Karena masing-masing negara tetap hendak menjamin kepentingan nasionalnya, padahal itu tidak dapat diperoleh melalui kesepakatan untuk mengatasi pertentangan negara kedua, maka salah satu dari dua negara itu berpikir bahwa kehendaknya harus dipaksakan

kepada negara kedua. Untuk memaksakan kehendaknya itu mau tidak mau harus digunakan kekerasan bersenjata, karena diplomasi atau negosiasi sudah tidak memberikan jalan keluar. Dengan kata lain, negara itu melakukan perang terhadap negara lainnya, dan timbullah masalah keamanan nasional bagi kedua negara itu.

Penulis (Let. Jen Purn) pernah menjabat Dubes Keliling RI Wilayah Afrika, Dubes Jepang dengan berbagai Tanda penghargaan dan Karya Tulis. Kini Penasehat Menristek dan Anggota Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional

Jenderal Von Clausewitz mengatakan dalam bukunya *Vom Kriege*, bahwa Perang adalah tindakan kekerasan untuk memaksa lawan tunduk kepada kehendak kita (*Der Krieg ist ein Akt der Gewalt um den Gegner zur Erfuellung unseres Willens zu zwingen*). Tindakan diplomasi yang bersifat damai telah berubah ke tindakan kekerasan atau perang.

Untuk dapat menjalankan tindakan kekerasan secara efektif diperlukan kekuatan militer yang memadai. Oleh sebab itu negara yang hendak melakukan perang dengan hasil baik membentuk kekuatan militer yang besar dan mempunyai kemampuan memukul yang tinggi. Untuk dapat membuat kekuatan militer yang besar tidak cukup mengandalkan kepada militer profesional yang secara sukarela masuk kekuatan militer itu. Disamping keuangan negara tidak memadai untuk membiayai militer profesional dalam jumlah besar, juga orang yang dengan sukarela bersedia menjadi militer juga terbatas jumlahnya.

Napoleon Bonaparte datang dengan gagasan cemerlang ketika mengintroduksi konsep wajib militer.

Di masa damai negara melatih banyak warga negara yang diwajibkan menjalani dinas militer untuk waktu terbatas, umumnya selama 2 tahun. Setelah mereka meninggalkan dinas militer kemudian mereka dimasukkan dalam organisasi cadangan nasional. Dengan cara itu setiap 2 tahun cadangan nasional bertambah

besar karena ditambah jumlahnya dengan warga negara yang baru selesai menjalankan wajib militer. Cadangan nasional itu setiap saat dapat dipanggil untuk menjalankan dinas militer kembali, apabila diperlukan oleh negara. Kalau negara itu menjalankan perang, cadangan nasional dimobilisasi untuk membuat kekuatan militer yang besar. Satu negara diukur kemampuannya menjalankan perang dengan baik antara lain dengan melihat seberapa efektif dan efisien pemerintahnya sanggup menyusun cadangan nasional yang teratur dan dapat melakukan mobilisasi cadangan nasional itu secara cepat dan teratur kalau perang dimulai. Konsep itu memungkinkan pembentukan kekuatan militer yang besar di masa perang.

Kekuatan militer itu harus mempunyai kemampuan memukul yang sekuat mungkin agar dapat mengalahkan musuh dalam waktu secepatnya. Kemampuan memukul itu dihasilkan dari kemampuan bergerak atau *mobilitas* yang tinggi dari semua pasukannya, terutama pasukan infanterinya. Selain itu juga dari kemampuan menghantam atau *daya tembak*. Mula-mula mobilitas itu diukur dari kemampuan berjalan kaki yang cepat dan dilakukan di segala macam medan dari pasukan infanterinya, ditambah kemampuan bergerak pasukan kuda atau kavaleri. Akan tetapi setelah ada penemuan kereta api dan kendaraan bermotor, maka mobilitas itu juga meliputi seluruh kemampuan untuk

bergerakkan kekuatan militer dengan cepat, melintasi sembarang medan serta menempuh jarak sejauh mungkin. Kelangkaan daya tembak yang mula-mula ditentukan oleh kemampuan menembakkan panah serta melampirkan lembing, berakrab dengan penemuan senapan dan ketepatan serta segala persenjataan yang makin berkembang kemudian.

Perkembangan teknologi dan dampaknya terhadap kekuatan militer

Waktu mobilitas maupun daya tembak sangat dipengaruhi oleh perkembangan kemampuan berpikir manusia yang menghasilkan berbagai penemuan teknologi baru. Pada akhir abad ke-19 mobilitas dan daya tembak itu sudah sangat berubah dan makin tinggi efektifitasnya dibandingkan dengan permulaan abad itu. Apalagi setelah masuk abad ke-20 dan seterusnya. Itu semua membuat kekuatan militer makin dahsyat dan menjadikan satu peperangan arena pembunuhan massal yang belum terlihat sebelumnya. Itu dapat dilihat dalam Perang Dunia Kesatu di front Eropa Barat, ketika tentara Jerman dan tentara Inggris-Perancis-Amerika berhadapan dalam satu perang parit.

Tamun penemuan teknologi makin berkembang dan antara lain menghasilkan pesawat terbang yang dapat digunakan untuk keperluan militer dan perang. Karena pesawat terbang dapat melintasi medan

dengan cepat dan tidak terhalang rintangan, maka dengan pesawat terbang tidak hanya pasukan tentara musuh yang ada di front depan yang dapat diserang, tetapi juga daerah belakang musuh, yaitu daerah yang sebelumnya tidak dianggap ada kegiatan perang. Di daerah belakang itu disiapkan kekuatan militer yang harus dikirimkan ke front depan untuk menjalankan perang. Produksi senjata dan peralatan perang lainnya, persiapan makanan untuk kekuatan militer yang berperang di depan dan lain-lain.

Ketika daerah belakang itu dapat diserang dengan menggunakan pesawat terbang timbul satu kondisi baru. Perang tidak lagi terbatas di front depan saja, sebab mereka yang di daerah belakang pun kena serangan udara. Oleh sebab itu daerah belakang juga harus mempunyai kemampuan menghadapi serangan pesawat terbang. Apalagi ketika ada penemuan *parachute* atau payung udara yang memungkinkan manusia diangkut pesawat terbang dan kemudian terjun di udara dan mendarat dengan payung. Dengan begitu pasukan dapat diangkut dan diterjunkan di daerah belakang musuh untuk menyerang berbagai sasaran yang penting karena menghasilkan aneka ragam keperluan militer. Tidak ada lagi bagian wilayah yang bebas dari kegiatan perang. Perang ada di mana-mana.

Bahkan perkembangan teknologi udara itu merangsang pemikiran seorang perwira Italia bernama

Douhet, bahwa yang paling menentukan dalam perang adalah kekuatan udara. Katanya, pasukan tentara yang ada di front depan dan angkatan laut yang ada di lautan tidak mungkin melakukan kegiatan perang apabila daerah belakang yang harus membekali tentara dan angkatan laut itu dihancurkan oleh serangan udara. Pikiran itu kemudian dianut oleh banyak perwira angkatan udara untuk menonjolkan bahwa kekuatan udara jauh lebih penting ketimbang kekuatan darat dan laut. Namun ternyata dalam sejarah dunia, baru sekali ada negara menyerah kalah sebagai akibat serangan udara saja, yaitu ketika Jepang menyerah tanpa syarat pada akhir Perang Dunia Kedua. Itu pun hanya dimungkinkan karena serangan udara menggunakan bom atom dan Jepang tidak dapat melakukan serangan balas dengan senjata serupa.

Dampaknya terhadap Politik

Perkembangan teknologi yang memungkinkan seluruh wilayah dilibatkan dalam kegiatan perang tidak hanya mempunyai dampak militer saja. Ia kemudian juga mempunyai dampak politik dan ekonomi.

Ketika perang terutama dilakukan di garis front dengan melibatkan kekuatan militer yang saling berhadapan, faktor politik kurang berperan dalam pelaksanaan perang. Waktu itu adapendapat bahwa selama perang sebaiknya negara

dikendalikan kaum militer jenderal. Karena itu para raja negara, pada umumnya raja, mempunyai keahlian militer dapat memimpin negaranya di perang. Kalau raja kurang berprestasi terhadap dunia militer, dia akan digantikan oleh seorang jenderal untuk memimpin raja memimpin perang.

Napoleon Bonaparte yang menjadi kaisar Perancis setelah Revolusi Perancis, adalah seorang ahli strategi ulung. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, dialah yang datang dengan gagasan wajib militer kepada warga negara. Napoleon mempopulerkan oleh gagasan itu ketika melancarkan betapa Revolusi Perancis mempopulerkan kekuatan atas dasar kebebasan kitan rakyat (*levee en masse*). Rakyat yang bangkit itu mewujudkan kekuatan membela hasil Revolusi Perancis terhadap serangan koalisi an-kerajaan Eropa yang mempopulerkan raja Perancis dan keluarganya sekaligus hendak mematahkan pengaruh gelombang Revolusi Perancis di kerajaan mereka masing-masing. Napoleon melihat bahwa rakyat yang mempunyai kehendak atau *Ideologi* tertentu dapat merupakan satu kekuatan militer yang unggul. Atas dasar itu ia membangun kekuatan militer dengan unsur wajib militer di samping militer profesional yang terbagi jumlahnya. Kekuatan militer yang dipimpinnya membawa ide Revolusi Perancis ke seluruh Eropa yaitu ide kebebasan, persamaan dan persaudaraan (*liberte egalite frater-*

nit). Bukti bahwa kekuatan militer itu tidak kalah dari kekuatan profesional belaka. Perancis yang dipimpin Napoleon memukul semua tentara koalisi lainnya ke dalam penjara Perancis. Akan tetapi Napoleon tidak puas sebagai panglima militer saja. Dia diangkat dirinya sebagai kaisar. Itu berarti bahwa Revolusi Perancis gagal mencapai tujuannya untuk meniadakan republik, yang tercapai adalah perubahan kekuasaan dalam negeri kaum bangsawan lama dan kaum burjuas atau kaum menengah dari dulu perang berakibat dari politik, yaitu pertentangan tidak dapat dipecahkan dengan cara diplomasi. Akibat Napoleon, pengaruh terhadap perang lebih besar dari pembangunan kekuatan militer lepas dari faktor politik. Untuk melakukan wajib militer diperlukan persetujuan rakyat yang itu tidak akan ada tanpa melakukan wajib militer. Akibatnya belaka oleh Napoleon yang dihasilkan hanya kumpulan orang tanpa semangat yang memadai untuk menjalankan penggunaan kekerasan politik, lebih jauh lagi, akan mempengaruhi peperangan ketika ada satu negara yang

berperang dapat diserang dari udara. Itu berarti bahwa rakyat yang tidak menjalankan dinas militer dan melakukan proses produksi dan kegiatan lain di daerah belakang, juga harus diliputi semangat perjuangan mengalahkan musuh. Untuk mengatasi serangan udara diperlukan semangat bertahan dari rakyat di samping adanya pertahanan militer berupa senjata artileri pertahanan udara. Serangan udara yang menghujani pusat-pusat industri dengan bom bermaksud untuk melumpuhkan kegiatan produksi, setidaknya mengurangi hasil produksinya. Bahkan serangan udara tidak segan-segan menyerang tempat tinggal rakyat dan menyebabkan kehancuran dan kebakaran perumahan yang menimbulkan penderitaan banyak. Semuanya dengan tujuan agar rakyat jemu berperang dan memaksa pemerintahnya untuk mengakhiri perang dengan menyerah kalah.

Untuk memelihara semangat perjuangan rakyat yang ada di daerah belakang diperlukan mobilisasi pendapat umum oleh pemerintah yang diserang. Dalam kaitan ini, faktor politik menjadi amat penting. Kalau semangat rakyat tidak dapat dipelihara, pasti kemampuan bekerjanya akan menurun dan menyebabkan turunnya hasil produksi yang akan mempengaruhi kemampuan perang di front. Atau lebih jauh lagi, rakyat di daerah belakang menjadi sebab kalahnya perang sekalipun tentara

yang di garis depan masih utuh dan belum dikalahkan. Hal demikianlah yang menjadi motivasi kaum Nazi di Jerman setelah Perang Dunia Kesatu. Hitler dan kawan-kawannya selalu mengatakan bahwa Jerman kalah Perang Dunia Kesatu karena tentaranya "ditusuk dari belakang". Dan yang ditusuk sebagai penyebab tusukan dari belakang itu adalah kaum Yahudi.

Akan tetapi kalau semangat rakyat dapat dipelihara justru terjadi hal sebaliknya. Itu dapat dilihat dalam Perang Dunia Kedua ketika Jerman dalam pertempuran udara di Inggris secara membabi buta menyerang tidak saja pusat-pusat industri Inggris, tetapi juga kota London dengan penduduknya yang padat. Hitler bermaksud untuk menghancurluluhkan semangat rakyat Inggris agar bersedia mengakhiri perang dengan Jerman dan kemudian bersama-sama Jerman memerangi Uni Soviet sebagai pusat komunisme. Akan tetapi rakyat Inggris tidak hancur semangatnya sekalipun harus menderita sekali.

Yang lebih hebat adalah perlawanan rakyat Ukraina dan Russia terhadap tentara Jerman ketika Jerman melakukan invasi ke Uni Soviet. Semula Hitler berpikir bahwa rakyat Ukraina akan memihak Jerman karena dikekang oleh sistem komunisme dan kekuasaan Uni Soviet yang umumnya dipegang orang Russia. Akan tetapi ternyata rakyat Ukraina malahan bangkit

semangat nasionalismenya melakukan perlawanan gigih di bentuk gerilya terhadap pasukan Jerman yang berhasil menduduki wilayah Ukraina.

Sebaliknya juga rakyat Jerman menunjukkan semangat perjuangan yang hebat ketika harus menghadapi serangan udara siang malam oleh pasukan tahun 1942, yaitu siang hari menghadapi serangan udara Inggris dan malam hari serangan udara Amerika. Meskipun serangan udara berhasil menghancurkan pabrik-pabrik, jembatan-jembatan dan sasaran lain yang berharga, namun rakyat Jerman kemudian dalam waktu singkat sanggup membangun kembali segalanya yang rusak. Menurut laporan sejarah, produksi Jerman malahan meningkat dua kali setelah terus-menerus diserang Sekutu. Itu berarti bahwa rakyat Jerman pun dapat dibangkitkan semangatnya. Pada umumnya yang memelihara semangat perjuangan rakyat, baik di Inggris, Uni Soviet maupun Jerman, adalah rasa nasionalisme yang kuat, bukan ideologi Nazisme di Jerman atau komunisme di Uni Soviet.

Hal serupa dapat dilihat di Cina ketika menghadapi serangan Jepang atau Vietnam ketika menghadapi serangan Perancis dan Amerika. Demikian pula di Indonesia dalam perang rakyat menghadapi penjajah Belanda. Atas dasar nasionalisme itu rakyat bahkan sanggup melakukan perlawanan gerilya terhadap pasukan agresor yang menduduki

negara bangsa yang diserang. Perlawanan gerilya itu bahkan abiotnya dalam pelaksanaan perang, meskipun mula-mula diinisiasikan oleh para ahli. Rakyat Yugoslavia di bawah pimpinan Tito dapat mengikat 18 divisi Jerman dengan demikian sehingga tidak dapat bergerak ke tempat lain yang lebih menguntungkan. Dengan gerilya pula rakyat dapat memaksa Amerika Serikat yang negara adidaya, untuk menghentikan belur dari Vietnam dan mengurangi trauma berat dalam sejarah Amerika hingga kini. Bangsa-bangsa pula Indonesia dapat mengusir Belanda mengakui kemerdekaan bangsa Indonesia. Dengan nasionalisme, agama juga dapat menimbulkan semangat perjuangan yang kuat pada rakyat. Bangsa-bangsa yang menganut agama Islam seperti rakyat Israel yang fanatik terhadap agama Yahudi. Rakyat Indonesia dapat mengusir Perancis yang beragama Islam di Indonesia bila mengalami perlawanan dari tahun 1949 hingga 1963.

Demikian menjadi jelas bahwa sejak akhir abad ke-19 perang tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kekuatan militer belaka, melainkan faktor politik sangat memengaruhi pengaruh kepada jalannya perang.

Faktor politik itu tidak hanya

negara yang berperang, tetapi juga hubungan politiknya dengan negara lain. Memang sejak sebelum Napoleon Bonaparte aliansi antara negara sudah terjadi. Akan tetapi sejak permulaan abad ke-20 makin terlihat betapa pentingnya hubungan dengan negara lain. Itu sebabnya mengapa dalam abad ke-20 terjadi Perang Dunia dan tidak lagi dapat dibatasi pada perang dua negara saja.

Alasan mengapa hubungan dengan negara lain penting dapat dilihat dari sudut militer, politik maupun ekonomi. Dari sudut militer seringkali hubungan baik atau persekutuan dengan negara lain penting karena alasan strategis yang bersangkutan dengan posisi geografis satu negara. Pada permulaan abad ke-20 Perancis perlu mempunyai aliansi dengan Russia agar Jerman yang menjadi musuh bebuyutan dan mengalahkan Perancis pada tahun 1870, dapat dikalahkan kembali (*revanche*). Untuk mempersulit posisi Jerman menghadapi Perancis di bagian barat, maka perlu Russia mengancam Jerman dari timur.

Dari sudut politik persekutuan perlu untuk menghimpun pendapat umum yang luas di dunia yang dihadapkan kepada musuh. Terbentuknya Sekutu Barat menghadapi Jerman dalam Perang Dunia Kesatu dan Kedua adalah untuk menghimpun pendapat umum seluruh rakyat Eropa Barat agar menghukum sikap agresif Jerman.

Sedangkan dari sudut ekonomi seringkali diperlukan kerjasama untuk memperoleh sumberdaya alam yang langka. Inggris perlu sekali mendapat bantuan Amerika Serikat dalam Perang Dunia Kedua karena keterbatasan Inggris ketika tinggal sendirian menghadapi Jerman di Eropa Barat.

Jadi tidak lagi berlaku pendapat lama yang mengatakan bahwa diplomasi berakhir setelah perang dimulai. Hanya sekarang diplomasi tertuju kepada kegiatan untuk melemahkan musuh dari sudut politik internasional dan memperkuat kepentingan negara sendiri.

Karena perkembangan itu, Clemenceau, presiden Perancis pada akhir Perang Dunia Kesatu, mengatakan bahwa perang telah menjadi satu kegiatan atau usaha yang terlalu penting untuk diurus para jenderal atau kaum militer belaka. Faktor politik sudah sangat banyak perannya dalam kegiatan perang. Dan itu bukan lagi bidang yang umumnya dikuasai para jenderal, kecuali mungkin jenderal yang lebih berminat kepada politik.

Dampaknya terhadap Ekonomi

Perkembangan teknologi yang mempunyai dampak besar terhadap pelaksanaan perang dan juga kepada faktor politik ternyata juga besar pengaruhnya terhadap faktor ekonomi. Itu sudah dimulai ketika kekuatan tentara dapat dibuat jauh

metoda wajib militer. Mengdemikian banyak orang yang terdapat dalam pelaksanaan perang, diperlukan lebih banyak makanan dan kebutuhan primer lain dibandingkan sebelumnya. Ketika tentara belum banyak anggota maka pimpinan negara berusaha mencari uang untuk membekali tentara profesional itu. Soal makanan mereka adalah urusan mereka sendiri; dalam pertempuran tentara yang menang biasa merampas semua makanan yang terdapat di daerah yang mereka kuasai. Akan tetapi ketika jumlah anggota tentara banyak, tidak cukup makanan diperoleh dengan cara merampas dari rakyat di daerah yang dikuasai. Ini artinya makanan dan perbekalan lainnya harus diatur dan ditangani dari daerah belakang. Perkembangan itu membuat fungsi logistik penting, dan arti logistik menjadi makin penting dengan makin banyaknya peran teknologi dalam organisasi dan kegiatan tentara.

Logistik dalam arti luas adalah seluruh kegiatan yang bersangkutan dengan penanganan perlengkapan dan kebutuhan organisasi militer termasuk produksinya, pengadaannya, distribusinya dan evakuasi dari yang rusak dan perlu diperbaiki. Dalam arti lebih sempit, logistik menyangkut pengurusan perbekalan barang yang tepat, dalam jumlah kondisi dan tempat yang tepat kepada pihak yang memerlukan,

metoda bertambah banyak, tetapi juga menggunakan tenaga senjata dan perlengkapan dihasilkan oleh perkembangan teknologi, maka tidak masalah menjadi urusan tentara, meluas dari mesiu untuk senjata dan logam itu, alat angkut, bahan energi dan lainnya, bahan dan lain lainnya.

Hal ini dibuktikan bahwa kemajuan teknologi dan taktik sangat penting untuk kemampuan logistik. Seorang panglima perang yang jauh tetapi dilaksanakannya waktu tepat, maka dia yang harus melakukan itu memerlukan angkutan yang bergerak lebih cepat dan hanya dengan berjalan kaki berarti bahwa tersedianya angkutan mempunyai pengaruh terhadap perencanaan strategi yang dilaksanakan. Contoh lain pengalaman kita sendiri menghadapi Belanda dalam pertempuran karena tentara kita mempunyai persenjataan dan perlengkapan yang cukup dan dibandingkan pasukan Belanda, maka perlawanan frontal memberikan hasil yang kita inginkan sebagaimana dibuktikan dalam Perang Kemerdekaan Kesatu. Perang itu strategi kita beralih dari perang wilayah dalam bentuk pertempuran semesta dengan

yang utama. Dengan metoda itu perlawanan yang efektif tidak terlalu tergantung pada kehadiran persenjataan dan peralatan, melainkan lebih bertitik berat kepada semangat perlawanan tentara dan rakyat serta kemampuannya memanfaatkan wilayah dengan baik.

Untuk melakukan perang konvensional secara efektif satu tentara memerlukan organisasi yang dipersenjatai dan diperlengkapi secara penuh. Itu berarti bahwa harus ada logistik yang teratur dan lengkap, apalagi kalau sudah terlibat dalam pertempuran. Misal harus ada perbekalan mesiu untuk menggantikan mesiu yang ditembakkan, pasti juga ada senjata dan alat yang rusak dan harus diganti. Kalau sudah menggunakan alat angkutan, pasti harus didatangkan bensin dan bahan pelumas agar alat angkutan itu terus dapat berjalan. Makin modern satu organisasi militer, makin organisasi itu terpengaruh oleh teknologi, makin penting fungsi logistik untuk organisasi itu.

Dan fungsi logistik itu sangat dipengaruhi oleh kekuatan dan kondisi ekonomi satu negara. Sebab barang-barang yang diurus oleh logistik harus ada atau diadakan. Itu berarti bahwa harus ada produksi dari semua barang yang diperlukan. Kalau tidak ada produksi sendiri di negara itu, harus barang itu didatangkan atau diimpor dari negara lain. Mendatangkan barang dari negara lain sangat tergantung

negara itu. Dan untuk memproduksi serta mengimpor perlu ada kemampuan keuangan. Ini semua adalah bagian dari kehidupan ekonomi satu bangsa.

Makin tinggi kemampuan ekonomi satu bangsa, makin besar pula kemampuannya untuk melakukan logistik. Dan makin mampu para panglima perangnya menjalankan strategi dan taktik yang tepat. Dalam Perang Dunia Kedua terbukti betapa pentingnya logistik itu. Inggris hampir saja dapat ditaklukkan oleh Nazi Jerman, ketika serangan kapal selam Jerman sangat efektif terhadap konvoi-konvoi yang mendatangkan perbekalan makanan dan bahan mentah dari daerah jajahan Inggris. Padahal rakyat Inggris tak dapat diruntuhkan semangat perjuangannya ketika Jerman melakukan pemboman dari udara secara membabi buta dan gencar sekali menghancurkan berbagai instalasi. Kalau saja rakyat Inggris makin kehabisan makanan dan pabrik kehabisan bahan baku, sukar sekali perlawanan itu dapat dilanjutkan. Untung bagi Inggris ketika presiden Amerika Serikat Roosevelt dapat meyakinkan Congress untuk memberikan bantuan kapal perang dan kapal angkut yang dapat digunakan untuk melawan serangan kapal selam dengan lebih baik dan menambah volume angkutan.

Contoh lain adalah kekalahan

dan angkatan lautnya kalah oleh Jepang tetapi karena industri Jepang mampu bersaing dengan industri Amerika dalam kecepatan memproduksi barang-barang yang diperlukan.

Semakin berkembang teknologi semakin besar pengaruh ekonominya terhadap pelaksanaan perang. Dalam kondisi dunia sekarang ini amat terasa. Blok Komunis dikalahkan oleh blok Barat dalam Perang Dingin karena Uni Soviet tidak mampu memelihara perkembangan ilmu pengetahuan teknologi yang sama kuat dengan Barat. Hal ini terbukti dalam perkembangan komputer, pada komputer diperlukan sekumpulan untuk hampir setiap alat militer yang canggih. Juga ekonomi Uni Soviet tidak mampu mengembangkan kemampuan produksi dan distribusi yang memenuhi kebutuhan masyarakatnya sendiri, hal mana mempengaruhi kondisi mental rakyat. Sudah sejak permulaan 1960-an pemimpin Uni Soviet yang berpandangan luas menyadari bahwa sistem sosialisme Uni Soviet harus mengalami perbaikan dan bahkan reformasi untuk dapat mengha-

perkembangan teknologi dan ekonomi yang sesuai. Akan tetapi ketika Michael Gorbachev menjadi pemimpin utama Uni Soviet dia bertindak nyata. Dilakukan perestroika atau restrukturisasi karena dianggap bahwa perlu ada perubahan struk-

hanya mungkin kalau ada atau keterbukaan. Dan memerlukan demokratisasi dalam demokratisasi dalam revolusi. Namun ketika itu dibubarkan ternyata masyarakat tidak kuat menahan yang berat dan runtuhlah dari dalam tanpa ada publik atau konvensional.

Jadi kesadaran bahwa ekonomi tidak hanya penting dapat menunjang logistik bukan tetapi lebih penting lagi ekonomi harus memberikan kepada kekuatan Barat dan bangsa. Dengan yang kuat dapat disusun militer yang andal sekali, lebih penting lagi adalah dengan ekonomi yang kuat Barat dan seluruh rakyat bahwa dalam kondisi moral, intelektual yang sanggup adaptasi setiap usaha bangsa yang hendak mengancamnya

Konsep Keamanan Komprehensif

berbagai perkembangan yang terjadi dalam umat manusia, khususnya yang dipengaruhi oleh ilmu pengetahuan teknologi, maka sekarang ini bahwa keamanan satu negara tidak hanya karena fungsi saja keamanan menjadi jauh lebih dan meliputi faktor politik, ekonomi, budaya, di

Ada dua contoh yang paling jelas mengenai hal itu. Pertama adalah Perang Vietnam, yang mula-mula dilakukan oleh Perancis untuk mengembalikan Vietnam dalam kekuasaan penjajahan Perancis dan kemudian dilanjutkan oleh Amerika Serikat yang melihat persoalannya dari sudut Perang Dingin terhadap blok Komunis.

Perancis adalah termasuk negara industri maju, sedangkan Vietnam sebagai bekas jajahan yang baru memproklamasikan kemerdekaannya setelah Perang Dunia Kedua usai adalah satu bangsa yang miskin dan sama sekali belum berkembang. Perancis tidak dapat mencapai tujuannya dan dikalahkan dalam berbagai pertempuran dengan penutupnya Pertempuran Dien Bien Pu yang termasyhur. Akan tetapi Perancis tidak hanya kalah perang militer di Vietnam. Kemudian Perancis harus mengalami keruntuhan politik di dalam negerinya sebagai akibat kekalahan di Vietnam itu ditambah lagi oleh kegagalannya menjajah kembali Aljazair. Setelah itu Perancis baru dengan susah payah dapat merebut kembali posisi yang penting dalam percaturan internasional, padahal sebelum Perang Dunia

Kedua, Perancis adalah satu kekuatan utama dunia (*major power*). Itu sebabnya Perancis juga termasuk pemegang hak veto dalam Dewan Keamanan PBB. Kegagalan Vietnam itu sangat merugikan Perancis.

disangka adalah kegagalan Amerika Serikat di Vietnam, padahal AS merupakan negara industri maju yang lebih hebat dari Perancis, disertai kekuatan militernya yang terbesar di dunia. Karena itu AS disebut negara adikuasa (*super power*). Akan tetapi kekuatan industri AS serta mesin perangnya yang hebat dan canggih tidak dapat mencapai tujuan politiknya di Vietnam. Ketika pada tahun 1975 AS harus meninggalkan Vietnam dengan babak belur sudah banyak sekali kerugian yang telah dialami. Tidak itu saja, hingga sekarang pun trauma kegagalan Vietnam belum habis dampaknya dalam kehidupan masyarakat AS, yang berakibat pada kondisi politik dan ekonomi dalam negerinya yang turut mempengaruhi berkurangnya pamor AS di dunia.

Hal serupa juga dialami Uni Soviet di Afghanistan. Seperti halnya AS, Uni Soviet juga merupakan negara industri maju dengan kekuatan militer yang hebat dan canggih. Sedangkan Afghanistan miskin dan jauh dari berkembang. Akan tetapi mesin perang Uni Soviet serta segala manipulasi politiknya tidak dapat menciptakan pencapaian tujuan politiknya. Uni Soviet babak belur di Afghanistan. Dampaknya tidak hanya trauma masyarakat, melainkan bubarnya Uni Soviet sebagai negara adikuasa.

Melihat kenyataan-kenyataan itu sekarang konsep keamanan nasional harus bersifat komprehensif. Ia harus

diplomasi yang memadai. Itu dalam masyarakat AS sebagai akibat kekalahan di Vietnam ditimbulkan oleh kondisi politik dalam negeri ketika melakukan agresi di Vietnam. Tidak adanya konsep keamanan nasional dalam melakukan usaha menyebabkan masyarakat terpecah belah antara yang setuju dan tidak setuju melakukan perang dengan Vietnam itu.

Faktor diplomasi juga sangat penting untuk memperoleh dukungan atau sekurang-kurangnya persetujuan sebanyak mungkin negara lain ketika melakukan usaha yang bersangkutan dengan keamanan. Irak umpamanya telah membuat kesalahan besar ketika menyerang Kuwait pada tahun 1990. Serangan itu bukan saja telah menjauhkan Irak dari banyak negara Timur Tengah lainnya, tetapi juga kemudian dimanfaatkan oleh Amerika Serikat untuk menghimpun kekuatan Timur Tengah di belakangnya untuk menundukkan Irak. Hal itu tidak hanya penting karena memberikan kekuatan militer lebih besar, tetapi juga amat penting untuk membuat pendapat masyarakat Arab berpaling kepada AS. Merupakan pertanyaan besar apakah AS berani mengambil risiko melancarkan Perang Teluk andai kata ia tidak memperoleh dukungan negara Timur Tengah apalagi kalau Irak berhasil sejak permulaan menghimpun semua atau sebagian besar negara Timur Tengah di belakangnya?

Faktor ekonomi merupakan

yang penting dalam konsep keamanan komprehensif. Tanpa konsep ekonomi yang memadai tidak dapat disusun satu konsep keamanan yang andal. Kalau bangsa-bangsa tidak dapat membangun konsep ekonomi yang memadai, maka akan melemahkan kekuatan ekonomi yang dimiliki. Sebagai contoh, aliansi dengan negara-negara lain menghadapi blok ekonomi. AS telah membentuk Pakta Pertahanan di Uni Soviet, antara lain juga menggunakan bantuan sebagai iming-iming agar negara itu mau bergabung dengan Pakta itu. Misalnya dalam pembentukan NATO, demikian pula Uni Soviet sebaliknya yang akhirnya mengalami keretakan. Negara yang dapat memenangkan bangganya dalam pertahanan AS itu untuk membangun kekuatan ekonomi yang kemudian justru menjadi ekonomi AS. Di NATO, kemudian juga Italia sampai ke tertentu. Di Asia kita lihat Jepang berhasil membangun ekonomi yang sangat mempersulit Amerika, padahal dalam tahun-tahun Jepang amat tergantung pada AS dalam pakta Jepang-AS. Kemudian juga Korea Selatan berhasil membangun ekonominya yang mampu menyaingi ekonomi AS dan Jepang, padahal dalam tahun-tahun itu Korea Selatan sepenuhnya tergantung pada AS.

dinamisnya keadaan bangsa-bangsa apabila bersangkutan dengan ekonomi. Dan itu mau tidak mau mempengaruhi kondisi keamanannya. Sebab itu konsep keamanan komprehensif harus mempunyai masukan ekonomi yang memadai.

Sekarang dengan makin majunya teknologi informasi berkembang pula kenyataan bahwa barangsiapa menguasai informasi juga menguasai keadaan. Ini penting sekali dalam konsep keamanan komprehensif. Banyak jenderal AS mengatakan bahwa kegagalan Vietnam terutama disebabkan oleh penyebaran informasi oleh media pers dan elektronika kepada masyarakat di rumah. Akibatnya tidak ada dukungan moral dari daerah belakang kepada tentara yang di Vietnam. Satu pola berpikir yang serupa dengan yang dikemukakan Hitler setelah Jerman kalah dalam Perang Dunia Kesatu. Terlepas benar tidaknya pendapat para jenderal itu, namun tak dapat dipungkiri betapa pendapat umum masyarakat dapat dipengaruhi melalui informasi dan disinformasi. Itu semua berdampak cukup besar kepada seluruh penyelesaian keamanan.

Dan tentu faktor militer sendiri besar perannya dalam penyusunan konsep keamanan komprehensif. Disadari oleh banyak pihak bahwa sekarang sebenarnya pembentukan kekuatan militer bukan semata-mata untuk melakukan perang (panas). Setelah selesainya Perang Dunia

Kedua keadaan dunia adalah bukan damai tetapi juga bukan perang (*no war no peace*). Itu disebabkan oleh konfrontasi hebat antara blok Barat dan blok Komunis yang tidak beralih menjadi perang karena kedua pihak takut akan akibat perang nuklir. Adanya persenjataan yang makin canggih, termasuk untuk melakukan perang gerilya terhadap tentara yang menduduki wilayah, membuat kesimpulan bahwa melaksanakan perang dapat berakibat sangat merugikan, kecuali kalau dilakukan perang dengan sasaran terbatas yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat dan dengan tuntas mencapai tujuan politik. Kalau tidak dapat diselesaikan dengan cepat dan tuntas, maka ada bahaya bahwa dalam perang berlarut tidak saja pencapaian tujuan politik tidak terlaksana, tetapi juga mengakibatkan kerugian besar pada pihak yang mulai melaksanakan perang atau pihak agresor. Itu terbukti di Vietnam dan Afghanistan. Oleh sebab itu pelaksanaan perang (panas) sangat memerlukan perhitungan dan pertimbangan matang.

Namun pembentukan kekuatan militer yang besar dan andal mempunyai tujuan utama lain, yaitu untuk menangkal adanya serangan pertama dari pihak lain. Untuk mencegah terjadinya pertimbangan yang salah pada pihak lain sehingga ia berani melaksanakan serangan pertama, maka harus diciptakan faktor penangkal (*deterrent factor*) yang mencegah adanya pertim-

bulan yang salah. Kalau baik maupun Uni Soviet di masa lalu terlibat dalam satu perlombaan dalam pembuatan senjata nuklir maka itu bukan mempunyai tujuan utama untuk melakukan perang nuklir. Akan tetapi untuk meyakinkan pihak lawan bahwa kemampuan nuklir yang dimiliki masih lebih unggul sehingga serangan (nuklir) lawan akan dibalas dengan lebih hebat lagi (*second strike capability*) apabila berani menyerang lebih dulu. Oleh sebab satu pihak menciptakan kemampuan yang lebih unggul, maka pihak lawan membuat kemampuan yang mengungguli lagi, dibalas lagi pihak pertama dengan lebih unggul lagi dan begitu seterusnya. Itulah yang menimbulkan perlombaan senjata nuklir (*nuclear arms race*) dan menghasilkan baik di AS maupun Uni Soviet satu arsenal senjata nuklir yang dapat menghancurkan muka bumi ini sekian kali andal sampai digunakan.

Selain kekuatan militer yang dibangun itu merupakan faktor penangkal, ia juga penting untuk melakukan diplomasi. Sebab diplomasi perlu memperoleh dukungan atau *leverage*, dan *leverage* itu harus diusahakan sebanyak mungkin, terdiri dari faktor politik, ekonomi dan militer.

Namun dengan sendirinya kekuatan militer juga diperlukan untuk melakukan perang, yaitu kalau pihak lawan tidak tercegah oleh faktor penangkal yang

Kalau pihak kedua me- serangan pertama ia harus dilawan dengan setimpal. Itu kekuatan militer yang andal dan sangat berarti. Sebab yang diserang pun dapat menghancurkan dalam waktu sesingkat mungkin karena peperangan yang berlangsung lama dapat mengakibatkan akibat yang tidak terduga sebelumnya (*war of attrition*). Namun kalau pihak yang diserang tidak dapat dikalahkan dalam waktu singkat, pihak yang diserang harus siap dengan perang sampai kemenangan tercapai. Serangan diusir keluar. Itulah yang dilakukannya dengan perang gerilya sebagai pertahanannya. Dalam banyak perang wilayah telah berhasil berpindah para agresor, mulai dari Jerman di Yugoslavia dan Uni Soviet, Belanda di Indonesia, Prancis dan Amerika di Vietnam, dan Uni Soviet di Afghanistan.

Hal ini membuat orang sekarang harus hati-hati untuk melancarkan serangan pertama, kecuali kalau itu dapat diselesaikan dengan cepat.

Hal ini membawa kita kepada konsep subversi. Oleh karena serangan darat untuk menguasai wilayah bangsa lain serta menggulingkan pemerintahnya mengandung risiko yang berat, yaitu kalau pihak penyerang dalam perang larut tanpa dapat mencapai tujuan politiknya, maka

ada cara lain untuk mengusahakan pencapaian tujuan politik. Cara itu adalah subversi, yaitu satu cara dengan menggunakan kekuatan bangsa yang diserang untuk mewujudkan kondisi yang menjadi tujuan politik pihak penyerang.

Pasti dalam masyarakat satu bangsa ada unsur yang kurang setuju atau kurang cocok dengan pemerintahnya sendiri. Unsur itu yang menjadi garapan subversi agar dapat berkembang dan meluas dalam masyarakat yang diserang. Garapan mengarah kepada usaha yang dikembangkan oleh unsur yang digarap itu agar dapat membentuk kondisi politik dalam negaranya yang sesuai dengan keperluan negara yang menjalankan subversi. Kondisi politik itu adalah maksimal jatuhnya pemerintah negara yang menjadi sasaran dan sekurang-kurangnya terjadinya berbagai kekacauan dan kelemahan sehingga nanti dengan pukulan sedikit saja sudah ambruk. Untuk menjatuhkan pemerintah bisa saja dilakukan pemberontakan bersenjata. Yang paling menguntungkan adalah kalau cukup banyak tokoh dan pemimpin masyarakat dan angkatan bersenjata dapat dipengaruhi, agar proses menjatuhkan pemerintah tidak perlu makan korban banyak.

Sebetulnya dasar pemikiran itu sudah diberikan oleh Sun Tzu, ahli pikir Cina dari masa abad ke-5 s.M. Ia mengatakan bahwa panglima yang pintar adalah yang dapat

mengalahkan musuhnya tanpa melakukan pertempuran sendiri. Jadi diperlukan berbagai usaha yang menyangkut aneka ragam kegiatan di luar militer. Yang melaksanakan paling dulu secara sistematis adalah Hitler dan Nazi Jermanya. Jerman menggerogoti masyarakat Eropa Barat dengan paham Nazi-isme. Dengan cara begitu dibentuk kekuatan politik yang berpihak Jerman di semua negara Eropa Barat. Itu tentu berpengaruh juga kepada aspek ekonomi dan militer. Apalagi kalau para pembesar sipil dan militer ada yang turut atau bersimpati dengan gerakan itu. Gerakan itu dinamakan kolonne kelima. Maka ketika Hitler menyerang Eropa Barat boleh dikatakan bahwa masyarakat yang diserang sudah keropos dari dalam, termasuk Perancis yang tadinya begitu kuat. Malahan Austria dapat direbut tanpa perlu gerakan militer sama sekali, kecuali satu pameran kekuatan.

Memang subversi dapat menjadi usaha yang jauh lebih murah ketimbang satu serangan dengan pasukan darat. Sebab tidak perlu membiayai satu operasi atau kampanye militer yang memerlukan jumlah pasukan banyak dengan segala pengeluaran logistik dan pengorbanan jiwa. Untuk subversi tentu perlu pengeluaran, tetapi jauh lebih sedikit karena kemudian justru menggunakan biaya masyarakat yang menjadi sasaran. Juga menjadi usaha yang jauh lebih mudah

yang besar. Tidak perlu melabur berbagai kegiatan militer dengan risiko kekalahan dan kegagalan. Walaupun subversi gagal, maka yang menjadi korban adalah unsur-unsur negeri yang menjadi agen subversi dan bukan negara atau pemerintah yang melakukan intervensi. Itu sekali dalam subversi

AS terhadap Indonesia ketika mendukung pemberontakan PKI dan Permesta dengan begitu giat. Ketika pemberontakan itu gagal orang Indonesia yang berolontang yang menjadi korban, sedangkan pihak AS tidak terkena getahnya. Sebabnya adalah karena segala usaha AS atau subversi terselubung. Kita baru mengetahui tentang sebenarnya AS dalam subversi setelah pemerintah AS membuka arsip nasionalnya karena sudah dianggap liwat masanya. Dan terdapat buku *Subversion as Foreign Policy* tulisan George Kahin yang menggunakan data yang sekarang telah dibebaskan oleh pemerintah AS. Akan tetapi kejadian itu sudah berlalu dari 30 tahun yang lalu.

Maka oleh sebab itu subversi sekarang banyak digunakan untuk pencapaian tujuan politik terhadap negara lain. Malahan di lingkungan bekas Uni Soviet itu dinamakan perang pembebasan nasional (*national liberation*). Tergantung pada masyarakat yang diserang apakah tahan atau tidak terhadap serangan subversi itu. Indonesia dulu tahan baik terhadap subversi AS (PKI

dan PKI (pemberontakan PKI dan Tjetapu/PKI). Akan tetapi ada negara yang tidak tahan jatuh pemerintahnya, seperti Ethiopia yang dipimpin Derg. Oleh karena itu konsep keamanan komprehensif harus mempunyai kemampuan anti subversi bagi negara-negara agresor dan bagi negara-negara yang akan melakukan agresi

terhadapnya. Mungkin secara tertutup ada unsur subversinya.

Sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa konsep keamanan komprehensif adalah konsep keamanan yang tidak hanya menggunakan pendekatan militer saja, tetapi juga mempertimbangkan faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial; jadi bersifat total atau semesta.
