

POKOK-POKOK PIKIRAN PARTISIPASI WARGA NEGARA DALAM PERTAHANAN DAN KEAMANAN

Yahya A. Muhaimin

Pada suatu ketika, seorang mahasiswa tahun pertama mengikuti tour di Pearl Harbor, Hawaii. Pada suatu lokasi pemandu tour menerangkan tentang serbuan mendadak oleh tentara Jepang terhadap pangkalan militer Amerika Serikat di Pearl Harbor dengan menunjuk bangkai kapal-kapal Amerika yang hancur oleh serangan tentara Jepang. Mahasiswa itu kelihatannya sangat tersentuh rasa nasionalismenya, dan dia terisak-isak menangis dengan tetap menatap bangkai kapal-kapal tersebut. Dia bergumam "Alangkah kejamnya militer Jepang merusak negara saya. Suatu ketika saya harus lebih baik mempertahankan negara ini dan mengamankan bangsa dan negara ini dengan kemampuan yang ada pada saya".

Episode ini menunjukkan bagaimana rasa kebangsaan dan semangat kebangsaan terpancar begitu jelasnya dari jiwa mahasiswa tadi. Kita yakin bahwa dia sangat mencintai dan sangat menjunjung tinggi serta membanggakan bangsa dan negaranya. Rasa cinta dan kebanggaan seperti itu secara instinktif dan reflektif dipunyainya karena dia mencintai dan membanggakan budaya, alam negara, suasana kehidupan masyarakat, sistem sosial dan politik serta sistem pemerintahannya. Karena itu dia memiliki persepsi dan sikap yang sangat konstruktif bagi keamanan bangsa dan negaranya. Dia merupakan komponen vital yang mem-

berikan legitimasi yang sangat solid bagi sistem pertahanan keamanan negaranya.

Pada hakekatnya kegiatan menciptakan, memelihara dan mempertahankan negara (pertahanan) adalah suatu perwujudan dari rasa, paham dan semangat dari seluruh warga negara, baik sipil maupun militer. Setiap negara memiliki sistem pertahanan dan keamanan sendiri-sendiri yang khas dan sesuai dengan kondisi obyektif, falsafah hidup dan nilai budaya serta sejalan dengan sistem politiknya dan dengan pengalaman kesejarah-

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada dan Kepala Pusat Studi
Keamanan dan Perdamaian.

annya. Dalam konteks ini Bangsa Indonesia mempunyai sistem pertahanan yang melibatkan partisipasi aktif seluruh warga berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 serta sesuai dengan pengalaman sejarahnya, terutama sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.

Tulisan ini akan membicarakan hakekat, konsep pertahanan dan keamanan dan beberapa dimensi yang berkaitan dengannya, termasuk konsep partisipasi dalam bidang pertahanan dan keamanan.

Hakekat Pertahanan-Keamanan (Bela Negara)

Sistem pertahanan - keamanan Indonesia pada dasarnya merupakan sistem pertahanan rakyat semesta. Sistem ini merupakan penjabaran dari pasal 30 UUD 1945, yaitu bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara". Di samping merupakan implementasi pasal 30 WD 1945, sistem ini juga merupakan refleksi dari pengalaman historis Bangsa Indonesia, terutama pada masa Revolusi Menegakkan Kemerdekaan Indonesia. Karena itu dapat dikatakan bahwa sistem ini merupakan sistem hankam yang khas Indonesia di mana seluruh warga negara sipil dan militer berada dalam satu kesatuan yang dinamis dalam pola hubungan yang kita sebut "Kemanunggalan ABRI-Rakyat".

Dalam sistem ini, rakyat tidak bersifat pasif dan reaktif, tetapi bersifat pro-aktif dan dinamis dalam usaha bela negara, baik dalam bentuk; tindakan, sikap maupun pemikiran (persepsi). Sementara ABRI tetap merupakan ujung-tombak dan kekuatan inti, rakyat adalah kekuatan dasarnya. Karena sifatnya yang mencakup dua kelompok masyarakat tersebut, sipil dan militer, maka yang satu tidak menganggap lebih rendah kepada lainnya, dan yang satu tidak menganggap lebih penting atau lebih tinggi daripada lainnya. Keduanya, dalam kompetensi masing-masing, adalah setara, sebab yang satu melengkapi yang lainnya. Dalam konteks inilah, sejak masa Revolusi Kemerdekaan, kita mengenal "Pembinaan Wilayah" dan "Pembinaan Teritorial" dalam sistem pertahanan dan keamanan negara kita.

Konsep Pertahanan-Keamanan (Bela Negara)

Secara konseptual, pemahaman pertahanan-keamanan yang dilakukan oleh segenap warga negara agak dekat dengan konsep yang disebut "*civilian-based defense*" yang dikembangkan oleh Gone Sharp.¹ Berbeda dengan sistem hankam konvensional yang umumnya hanya mengandalkan pertahanan na-

¹ Lihat Harry B. Hollins, *et al.*, *The Conquest of War* (San Fransisco, California: Westview Press, 1989), hal. 89-91.

sional pada kekuatan militer semata-mata, konsep "*civilian-based defense*" tidak sekedar mengandalkan kekuatan militer, namun lebih mengutamakan perlawanan seluruh warga negara. Sistem ini pada dasarnya sangat bergantung pada kemauan dan kemampuan seluruh warga negara dalam mempertahankan keutuhan dan kedaulatan negaranya dari serangan atau ancaman musuh, baik dari dalam maupun luar.

Ide dasar "*civilian-based defense*" adalah bahwa suatu sistem hankam yang berlandaskan pada kekuatan kolektif seluruh masyarakat yang terorganisir secara baik dan tepat akan dapat menggagalkan setiap usaha untuk merusak keamanan dan ketentraman warga negara.

Di samping itu sistem hankam ini juga erat kaitannya dengan pandangan bahwa efektifitas suatu kekuatan (kekuasaan) amat ditentukan oleh pengakuan dan dukungan rakyat, dan karena itu legitimasi dari anggota masyarakat amat penting artinya bagi keutuhan suatu negara. Sekali legitimasi tersebut tidak lagi diberikan oleh masyarakat (warga negara) maka betapapun kuat dan kerasnya pertahanan dan keamanan suatu negara pasti tidak akan mencapai hasil atau gagal.

Civilian-based defense ini pada dasarnya tidak bergantung kepada kesetiaan pelaksananya (politisi,

pimpinan militer, dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya) terhadap prinsip-prinsip dan tata moral tertentu, misalnya *pacifisme*, melainkan lebih bergantung pada sikap penolakan atau resistensi masyarakat terhadap dominasi kekuatan dan kekuasaan asing. Karena itu, secara prinsipial *civilian-based defense* ini lebih bersifat *non-violence* dan defensif, tidak bersifat ofensif.

Berbeda dengan suatu sistem pertahanan dan keamanan militer konvensional yang umumnya menerapkan sistem pertahanan frontal terhadap perbatasan negaranya, atau menerapkan sistem *forward defense* (ofensif) terhadap wilayah musuh, maka *civilian-based defense* menekankan pada apa yang disebut *defense in depth strategy* yaitu teknik untuk menghambat keberhasilan konsolidasi kekuatan yang melakukan intervensi atau invasi ke dalam negeri; bukan untuk menangkal invasi asing. *Civilian-based defense* berusaha membuat masyarakat dan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada tidak dapat diperintah dan tidak dapat dikendalikan oleh kekuatan asing.

Sebagaimana sifatnya yang tidak ofensif, maka di dalam *civilian-based defense* ini ada empat metode yang biasa digunakan. Pertama, tindakan yang bersifat persuasif dan protes, termasuk di dalamnya demonstrasi, unjuk rasa *long march*. Kedua, tindakan non-kooperatif, misalnya pemogokan dan boikot.

Ketiga, intervensi, misalnya pembentukan pemerintahan tandingan. Keempat, usaha mendapatkan simpati dan dukungan internasional dengan tujuan untuk menekan kekuatan agresor agar mengakhiri tindakannya.

Di samping konsep *civilian-based defense* kita juga mengenal konsep *total war* yakni suatu sistem hankam yang bersifat agresif dan menggunakan seluruh kekuatan personal sipil maupun militer dalam suatu mobilisasi total. Dalam sistem ini seluruh warga negara dimobilisasi menjadi kekuatan militer guna mencapai tujuan politik dari pemerintah yang bersangkutan.² Konsep ini mengarah kepada terbentuknya negara yang totaliter seperti Jerman sebelum perang dunia pecah.

Dari dua konsep bela negara tersebut di atas, maka kita dapat mengatakan bahwa konsep *civilian-based defense* menuntut persiapan yang lebih kompleks, di samping sistem hankam konvensional yang mengandalkan pada kesiapan militer.³ Dalam sistem *civilian-based defense* ini berarti seluruh warga negara harus mempunyai informasi secara tepat dan akurat serta harus mendapat pendidikan yang memadai tentang prinsip-prinsip dan tu-

juan dari pertahanan tersebut, dengan perencanaan yang matang dalam skala yang luas dan terus menerus. Proses ini oleh Sharp disebut dengan *transarmament*.⁴

Dalam sistem ini, kekuatan militer berarti harus dilatih untuk dapat melaksanakan sistem hankam pasif atau defensif yang berlandaskan pada ketahanan, ketangguhan dan kekuatan masyarakat yang berperan sebagai *supplement* bagi struktur kekuatan militer tadi. Bila masyarakat telah memiliki komitmen dan kepercayaan terhadap sistem ini, maka sistem ini akan menjadi kekuatan ampuh guna mendukung kekuatan militer dalam mencegah dan menggagalkan setiap invasi maupun subversi dari kekuatan yang akan merusak keamanan warganya maupun yang akan memecah integritas dan kohesi nasional.

Sistem tersebut sangat sulit, tidak efisien dan tidak efektif, bila diterapkan di Indonesia. Hal ini dikarenakan kondisi geografis Indonesia yang berserakan, dan lokasi penduduk yang terpencar-pencar serta sangat heterogen secara sosio-kultural. Demikian pula konsep *total war* yang disebutkan di muka sangatlah tidak relevan dengan kepentingan bangsa kita sebab bangsa kita bukanlah bangsa yang agresif dan bukan pula negara totaliter.

² Lihat, Trevor N. Dupuy, ed., *International Military and Defense Encyclopedia* (New York: Brassey's, Inc., a Division of Maxwell MacMillan, Inc., 1993). hal. 2763-2766

³ Harry B. Hollins, et al., op. cit., hal. 90-91.

⁴ Lihat, ibid., hal. 93.

Perlu dikemukakan juga di sini bahwa ada pengertian lain dari *total war* sebagaimana yang dikembangkan di Amerika Latin.⁵ Pengertian *total war* di sini agak mirip dengan pandangan Bangsa Indonesia tentang sistem Dwifungsi ABRI dan juga sistem Pertahanan Rakyat Semesta (Hankamrata) yang telah diterapkan dan dipraktekkan secara sangat efektif pada masa Revolusi Menegakkan Kemerdekaan melawan Belanda, dan juga tatkala penumpasan terhadap gerakan-gerakan separatis dan subversif.

Dari pengalaman kesejarahan Bangsa Indonesia, maka sistem hankam yang paling efektif harus sesuai dengan aspirasi dan nilai budaya bangsa, yaitu sistem hankamrata.⁶ Di sini rakyat merupakan sumber kekuatan yang militan yang didasari oleh kesadaran untuk mengamankan negaranya dan karena itu rakyat berpartisipasi aktif dalam bidang hankam. Hal tersebut secara normatif telah ditegaskan dalam Undang-Undang No.20, tahun 1989 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 1, tahun 1988 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Per-

tahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.⁷

Beberapa Dimensi Partisipasi Warga Negara dalam HANKAM

Di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditegaskan bahwa "setiap warga negara Indonesia mempunyai hak dan kewajiban untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara yang harus dilaksanakan dengan memenuhi asas keadilan dan pemerataan. Perlu ditumbuhkan kesadaran akan hak, kewajiban serta kehormatan untuk ikut serta dalam pembelaan negara, antara lain melalui pendidikan keluarga, masyarakat, dan di sekolah". Untuk itu GBHN menyebutkan bahwa komponen dasar kekuatan dalam bela negara mulai dirintis pembentukannya melalui Pendidikan Pendahuluan Bela Negara (PPBN). Dalam konteks ini maka ABRI sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan selalu harus ditingkatkan kemampuannya bersama komponen hankam lainnya. Sedangkan sebagai kekuatan sosial politik diarahkan agar ABRI kini bisa secara tepat meng-

⁵ Lihat tulisan Alfred Stepan dan Guillermo O'Donnell, dalam Abraham F. Lowerthal, ed., *Armies and Politics - Latin America* (New York: Holmes and Meier, 1976), hal. 208-213, dan hal. 244-240.

⁶ Yayasan Kejuangan Panglima Sudirman, *Menegakkan Persatuan dan Kesatuan Bangsa* (Jakarta, 1992), *passim*.

⁷ Undang-undang No. 2/1982 jo. Undang-Undang No. 1/1988 menyebutkan bahwa: komponen kekuatan pertahanan keamanan negara terdiri atas: (a) Rakyat terlatih sebagai komponen dasar, (b) Angkatan Bersenjata beserta Cadangan TNI sebagai kekuatan utama, (c) Perlindungan masyarakat sebagai komponen khusus dan (d) Sumber daya alam, sumber day buatan, dan prasarana nasional sebagai komponen pendukung

ambil posisi *tut wuri handayani* dalam dinamika pembangunan nasional. Dengan demikian maka hubungan ABRI dengan rakyat betul-betul harus merefleksikan hubungan yang padu dan total, yang biasa dilukiskan sebagai "kemanunggalan ABRI-Rakyat". Berbeda dengan konsep tradisional yang disebut *manunggaling kawula lan gusti* yang memberi konotasi di mana kawulo menjadi subordinate dari gusti, maka kemampuan dan efektifitas "kemanunggalan ABRI - Rakyat" akan terwujud bilamana kesetaraan dan keseimbangan yang relatif antara ABRI dan Rakyat terus dijaga dan dipertahankan baik bidang hankam maupun bidang sosial, politik dan ekonomi. Tanpa ada semangat dan kondisi kesetaraan dan keseimbangan antara ABRI dan Rakyat, maka tidak mungkin akan ada usaha mempertahankan dan mengamankan negara secara memadai dari seluruh warga negara Indonesia yang kesemuanya terefleksikan pada adanya kemanunggalan visi, persepsi dan interpretasi tentang berbagai hal yang menyangkut kehidupan dan pembangunan nasional: dari masalah demokratisasi dan keterbukaan, hak-hak asasi manusia, pemerataan, dan sebagainya. Ini berarti bahwa realisasi ketentuan dalam Undang-Undang tentang usaha mempertahankan keamanan negara membutuhkan kondisi dan suasana sosial, budaya, ekonomi,

dan politik yang kondusif pada seluruh lapisan masyarakat.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu diutarakan di sini bahwa dalam konteks kecenderungan globalisasi dan keterbukaan serta liberalisasi maka usaha bela negara harus dilihat dalam cakupan yang lebih luas dan lebih dinamis. Pertama, masalah keamanan dan bela negara harus dikaitkan dengan adanya berbagai isu global kontemporer seperti masalah hak-hak asasi manusia; lingkungan hidup, perdagangan dan industri, investasi, perburuhan, dan sebagainya. Karena itu, sebagaimana telah disebutkan di muka, maka masalah bela negara, keamanan dan pertahanan tidak sebatas pada kemampuan militer belaka. Banyak kalangan yang mempelajari masalah keamanan kontemporer berpendapat bahwa salah satu implikasi dari selesainya Perang Dingin (*Cold War*) antara Blok Timur (Uni Soviet) melawan Blok Barat (Amerika Serikat) maka makna kekuatan militer kini berkurang dan mengalami penurunan. Dengan kata lain peranan "kekuatan militer" kini tidak sepenting pada masa sebelumnya sebagai alat penopang kehandalan dan keunggulan suatu negara dalam politik internasional.⁸ Kedua, ancaman ter-

⁸ Lihat David A. Baldwin, "Security Studies and The End of The Cold War", *World Politics*, VI. 48, October 1995, hal. 117-141, terutama hal. 118.

hadap keamanan perlu diletakkan pada perspektif yang multi-dimensional, tidak sekedar ancaman eksternal namun juga melibatkan berbagai masalah domestik. Misalnya bidang ideologi, sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan. Karena itu usaha bela negara, di samping tetap bertumpu pada kekuatan persenjataan (militer), juga harus melibatkan usaha strategis di bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Ketiga, strategi usaha pertahanan keamanan sangat perlu, bahkan mutlak, melibatkan komponen-komponen (pelaku-pelaku) baru dalam masyarakat, selain militer, sehingga seluruh lapisan masyarakat harus memahami dinamika persoalan keamanan dan relevansinya bagi kehidupan mereka. Karena itu pelibatan kalangan sipil pada berbagai aspek dan berbagai pola dalam memahami dan mengatasi isu keamanan dan bela negara merupakan agenda yang sungguh sangat mendesak, baik pada tingkat pemikiran, sikap, maupun pada level tindakan.

Penutup

Dari hal-hal yang telah diketengahkan di muka, maka kita dapat mengemukakan beberapa hal yang kiranya penting untuk kita perhatikan. Pertama, bidang pertahanan keamanan nasional bersifat multi dimensional atau multi-faset. Dia menyangkut berbagai segi yang bersifat militer dan juga segi-segi sosial,

budaya, politik dan ekonomi. Karena itu bidang pertahanan keamanan harus melestarikan segala potensi dan kekuatan dalam masyarakat dan negara. Ini berarti bahwa persepsi ancaman yang mesti kita fahami dalam susana menciptakan pertahanan dan keamanan yang ampuh adalah ancaman yang bersitat fisik-militer dan juga ancaman yang bersifat kultural, sosial, politik, dan ekonomi, baik yang jelas bersifat eksternal (global, internasional) maupun domestik.

Kedua, menciptakan dan memelihara pertahanan-keamanan yang tangguh di Indonesia memerlukan adanya penyeimbangan dan penyelarasan otoritas, fungsi, serta hak dan kewajiban antar kelompok dalam masyarakat yaitu kelompok militer dan kelompok sipil, baik dalam bidang militer maupun dalam bidang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Tiadanya keseimbangan otoritas, hak dan kewajiban tersebut akan selalu menyebabkan pemeliharaan keamanan dan pertahanan tidak solid. Hal ini disebabkan konsep "kemanunggalan ABRI-Rakyat" secara realistik dan faktual memerlukan penyeimbangan tersebut secara terus menerus dan dinamis.

Ketiga, partisipasi warganegara dalam bidang pertahanan-keamanan secara hakiki berada pada spektrum dari pemikiran (komitmen) hingga berupa tindakan aktif. Secara ideal, seorang anggota ma-

syarakat dapat berpartisipasi dalam bidang pertahanan-keamanan secara ideal tidak harus dalam bentuk tindakan kongkrit, tetapi mungkin cukup bila dia memiliki pemikiran (persepsi) atau komitmen dalam usaha bela negara. Hal ini disebabkan potensi dan kemampuan serta kondisi masing-masing individu atau kelompok dalam masyarakat dibidang ini sangat beragam dan kondisional. Karena itu, seorang anggota masyarakat yang dituntut melebihi atau di luar kemampuan dan potensinya sangat mungkin akan bersifat *counter-productive* atau paling tidak akan tidak efektif dan tidak efisien. Ini juga berarti bahwa secara teoretis, seseorang yang memiliki pemikiran dalam bidang pertahanan-keamanan atau bela negara tanpa melakukan tindakan aktif dan kongkrit karena kondisi dan kemampuannya tidak bisa diartikan bahwa dia "lebih

rendah" nilainya atau kurang berarti dibandingkan dengan seseorang yang secara intensif dan aktif melakukan tindakan nyata dalam bidang pertahanan dan keamanan.

Tentu saja kita tidak boleh lupa bahwa partisipasi dalam bentuk pemikiran ini tidak akan mungkin bisa terjadi kalau yang bersangkutan tidak secara empatik mendalami ilmu dan pengetahuan berbagai hal mengenai masalah pertahanan dan keamanan. Walaupun demikian, kiranya bisa kita sepakati bersama bahwa dimanapun seseorang berada dalam spektrum tersebut di atas, maka salah satu hal yang sangat esensial dalam masalah ini ialah adanya konsistensi dalam ikut serta memperkuat pertahanan dan keamanan serta ketertiban hidup bersama sebagai suatu bangsa yang memiliki kemandirian dan kedaulatan.