

PERAN KRUSIAL RAKYAT DAN PENDUDUK SIPIL LAINNYA DALAM PERANG NON KON- VENSIONAL MASA KINI DAN IM- PLIKASINYA PADA SISTEM PER- TAHANAN RAKYAT SEMESTA:

Sebuah Komentaar terhadap *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, 2006*

Saafroedin Bahar*)

Jika kita membaca baik-baik sejarah umat manusia, sukar bagi kita untuk mengambil kesimpulan, apakah keadaan normal itu adalah perdamaian dengan perang sebagai selingan dari keadaan damai itu, atautakah keadaan normal itu adalah perang dengan keadaan damai sebagai selingan dari peperangan. Perang dan damai merupakan suatu kenyataan riil yang tidak dapat dibantah atau dihindari, dan merupakan suatu fakta ber ganda yang terjadi silih berganti dan berlangsung secara terus-menerus dalam suatu continuum, sehingga menimbulkan adagium yang bersifat paradox yang berbunyi: Si Vis Pacem Para Bellum, yang berarti siapa yang ingin damai, bersiaplah untuk perang¹. Oleh karena itulah, sambil melanjutkan usaha untuk hidup sejahtera dalam suasana damai, pimpinan suatu bangsa dan negara harus mempersiapkan diri secara terus menerus menghadapi kekerasan yang potensial akan dilancarkan oleh bangsa dan negara lain, karena hampir dapat dipastikan dalam damai ada bibit perang, sedangkan perang cepat atau lambat akan - atau harus - diakhiri dengan perdamaian.

¹ Alasan rasional yang dapat disampaikan untuk menjelaskan paradoks ini adalah oleh karena dibutuhkan waktu lama dan sumber daya yang besar untuk membentuk, melatih, dan memperlengkapi suatu angkatan perang sampai sampai mencapai tingkat profesionalisme yang selain mampu membela negara juga mampu mengalahkan musuh dalam perang. Salah satu faktor penyebab demikian cepatnya bala tentara Hindia Belanda menyerah di Kalijati pada tahun 1942 adalah oleh karena sama sekali tidak siap untuk menghadapi pasukan Jepang yang selain sangat berpengalaman juga mempunyai alat utama sistem persenjataan yang jauh lebih banyak dan jauh lebih modern. Negara atau pemerintah yang baru melakukan persiapan perang atau pertahanan secara intensif pada saat mulai terjadinya pertempuran adalah negara atau pemerintah yang selain sangat naif juga melalaikan salah satu tugas pokoknya. Selanjutnya baca Letjen TNI Pur Sayidiman Suryohadiprojo, 2005. *Si Vis Pacem Para Bellum: Membangun Pertahanan Negara yang Modern dan Efektif*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

² Dosen Etnisitas Program Studi S-2 Keta... (nama) Sekolah Pas... sarjana UGM

Di beberapa kawasan dunia, khususnya di Eropa Barat, India, Cina, dan Jepang silih bergantinya keadaan damai dan perang atau peran dan damai ini telah berlangsung demikian intensif dan ekstensifnya sehingga bukan saja mendorong timbulnya kelas militer dan ilmu keprajuritan di dalam masyarakat untuk menghadapi ancaman berkepanjangan yang dihadapi masyarakat tersebut, tetapi juga telah mendorong timbulnya sistem nilai, lembaga sosial, maupun kode etik keprajuritan yang kemudian diserap oleh masyarakat lain di luar kelas militer dan prajurit, dan diterapkan pada berbagai bidang lainnya, seperti dalam bidang politik dan ekonomi². Sejarah mencatat bahkan para pemimpin agama-agama yang seyogyanya mengajarkan dan membangun perdamaian antara sesama manusia, tidak jarang selain mengembangkan ajaran yang membenarkan perang juga melancarkan dan memimpin peperangan, baik de-

ngan penganut agama yang berbeda maupun dengan sesama penganut agama yang sama.³

Oleh karena itu pula — dengan pengecualian kaum *utopian* yang dimabuk mimpi akan adanya suatu dunia yang sepenuhnya damai tanpa ada perang, atau kaum *anti-state* yang hanya melihat keburukan saja pada negara⁴ — tidak ada satu bangsa dan tidak ada negara pun di dunia yang dapat mengabaikan pentingnya persiapan perang, termasuk membangun, memperlengkapi, serta melatih suatu angkatan perang. Sebabnya adalah oleh karena kalah atau menang dalam perang akan menentukan hidup atau matinya negara dengan seluruh akibatnya terhadap kelangsungan hidup dan keselamatan bangsa. Sungguh amat hina dan sengsara nasib rakyat dari suatu negara yang kalah perang. Dalam hubungan ini pula dapatlah difahami, bahwa bahkan Kerajaan Jepang — sebagai satu-satunya

² Sebuah buku kontemporer yang membahas berbagai strategi perang dan aplikasinya untuk masa kini lihat. Robert Green. 2006. *The 33 Strategies of War*. The Penguin Books. London. Sebuah buku pengantar mengenai manfaat ilmu keprajuritan samurai Jepang bagi kehidupan masyarakat masa kini lihat Boye Lafayette de Mente, 2005. *Samurai Strategies: 42 Martial Secrets from Mushashi's Book of Five Rings*, Tuttle Publishings. Tokyo.

³ Lihat antara lain: Carole Hillenbrand, Terj Heryadi. Cetakan ketiga, 2007. *Perang Salib Pandangan Islam*. PT Serambi Ilmu Semesta. Jakarta., tentang perang antara penganut agama Kristen dan penganut agama Islam; dan Geoffrey Parker, 1993. *The Thirty Years' War*. Barnes and Nobles Book, New York mengenai perang antara penganut agama Katolik dengan penganut agama Protestan;

⁴ Istilah kaum *anti-state* ini baru saya ketahui dari Kata Sambutan Prof. Miriam Budiardjo, M. A. dalam buku saya, 2002. *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*. PT Penerbit Sinar Harapan. Jakarta.

negara di dunia yang pernah mengalami langsung betapa dahsyatnya akibat dari ledakan bom atom dan yang dalam konstitusinya secara formal melarang perang – juga mempunyai dan melatih angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara yang kuat, walau dinamakan sebagai *Pasukan Bela Diri (Self Defence Forces)*.

Demikianlah, hukum internasional, yang disusun dan dikembangkan secara bertahap sejak abad ke-19 untuk mengatur hubungan antarnegara dalam keadaan damai dan perang, tidaklah melarang perang sebagai salah satu bentuk hubungan antarnegara, tetapi hanya sekedar melindungi para tawanan perang serta membatasi penggunaan jenis-jenis senjata tertentu. Bahkan Perserikatan Bangsa Bangsa, yang didirikan untuk mewujudkan perdamaian dunia pasca-Perang Dunia Kedua, yang berlangsung antara tahun 1939 sampai dengan tahun 1945 dan memakan korban jiwa sebanyak 25 juta orang itu, juga tidak melarang perang dan persiapan perang. Dalam keadaan tertentu,

khususnya jika suatu negara tidak mampu menanggulangi pelanggaran hak asasi manusia yang berat di wilayahnya, bahkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa dapat mengambil keputusan yang abah untuk melancarkan operasi intervensi kemanusiaan (*humanitarian intervention*) dalam wujud operasi militer⁵. Suka atau tidak suka, siap atau tidak siap, damai dan perang merupakan bagian dari kehidupan kita.

Perang akan selalu ada bersama kita. Esensinya, yang berwujud pemaksaan kehendak suatu pihak kepada pihak lain akan selalu terjadi, walau strategi, taktik, dan logistiknya akan berubah sesuai dengan kemajuan zaman. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa dewasa ini selain penggunaan jenis senjata yang berbasis teknologi perang, yang disebut sebagai *hard power*, juga sudah mulai digunakan pengaruh kuat terhadap pihak lain, dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, sebagai jenis senjata baru yang tidak mudah dikenal sebagai senjata untuk perang, yang disebut *soft power*⁶.

⁵ John Harris. Ed. 1995. *The Politics of Humanitarian Intervention*. Pinter Publishers. London.

⁶ Dalam hubungan ini juga perlu diperlukan berbagai jenis kejahatan transnasional, yang jika tidak ditangkis dapat menyebabkan keruntuhan suatu negara, seperti jejaring perdagangan narkoba dari Afghanistan dan Amerika Latin; perdagangan gelap senjata di Asia Tenggara dan Timur Tengah; *trafficking* perempuan dan anak-anak di Asia Tenggara, atau praktek *money laundering* yang biasanya terkait dengan kejahatan tersebut.

Setiap bangsa yang ingin tetap berlangsung hidup selain harus selalu siap perang, juga harus tanggap dengan perkembangan berbagai jenis senjata ini.

Filsafat Perang dan Ilmu Perang

Walaupun sejarah perang – dan sejarah damai – telah sama tuanya dengan sejarah kemanusiaan itu sendiri, namun perang sebagai fenomena kenegaraan baru dipelajari secara sistematis dan mendasar dari perspektif filsafat dan dari perspektif ilmu sejak abad ke-19, terutama di negara-negara Eropa Barat.⁷ Sebabnya ialah oleh karena sejak abad ke-19 itu anak benua Eropa Barat selain merupakan salah satu kawasan tempat tumbuh dan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi serta berbagai aliran filsafat, juga sebagai kawasan tempat tumbuh dan berkembangnya institusi negara-bangsa (*nation-state*) dalam ar-

tian modern, serta sarat dengan terjadinya perang antar-negara dan perang saudara di dalam negeri⁸. Lebih dari itu, perang yang dalam kurun sejarah sebelumnya sekedar merupakan pertempuran antara sesama kelas kesatria di suatu *mandala perang* yang terbatas, dalam era negara-bangsa telah melibatkan rakyat banyak dan mencakup wilayah yang lebih luas. Secara historis memang ada hubungan kausal yang erat antara terjadinya rangkaian peperangan antar-negara dengan lahirnya negara-bangsa modern di Eropa Barat. Seiring dengan tumbuh dan berkembangnya ilmu pengetahuan, teknologi, dan berbagai aliran filsafat dalam negara-bangsa di Eropa Barat tersebut, tumbuh dan berkembang pula filsafat perang dan ilmu perang.

Dari sisi filsafat, khususnya dalam filsafat Barat, telah dikembangkan konsep *perang adil* (*just*

⁷ Naskah *Mahabharata* yang juga mengandung kisah tentang perang dan pertempuran usianya jauh lebih tua, dalam naskah ini tidak dimasukkan dalam kategori filsafat perang atau ilmu perang, tetapi sebagai kesusastraan – dan bagian dari kebudayaan India secara umum, – yang kemudian mengilhami kebudayaan Jawa melalui sastra dan pewayangan.

⁸ Secara empirik dapat disimpulkan bahwa bentuk *nation-state* mungkin merupakan bentuk optimal komunitas politik umat manusia, oleh karena membentuk suatu *super state* yang meliputi seluruh dunia atau suatu kawasan tertentu akan meliputi kawasan yang terlalu luas dan mencakup terlalu banyak bangsa yang berbeda-beda latar belakang sejarah dan kebudayaannya, sedangkan membentuk suatu negara rasial atau negara etnik – yang sudah pernah diujicobakan oleh Nazi Jerman – akan memakan korban manusia yang tidak termasuk ras yang bersangkutan. Oleh karena itu, dewasa ini untuk sekitar enam miliar umat manusia ada sekitar 192 *nation state* yang menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang mungkin dapat berkembang menjadi 200-an. Dengan demikian, rata-rata setiap *natioj-state* mempunyai penduduk atau warganegara sekitar 30 juta orang.

war), dengan menampilkan argumen bahwa walaupun peperangan tetap merupakan pertarungan kekerasan — yang sesungguhnya tidaklah diinginkan — antara dua negara atau lebih, namun peperangan dapat dibenarkan apabila didasarkan pada alasan moral yang tepat. Dengan demikian dibedakan antara alasan pernyataan perang (*jus ad bellum*) serta aturan penyelenggaraan perang itu sendiri (*jus in bello*)⁹. Dari sisi ilmu perang telah dapat disarikan seperangkat prinsip-prinsip yang bersifat mendasar dan dipandang berlaku untuk segala zaman, walaupun sistem persenjataan dan taktik perang dan pertempuran bisa berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Melalui

bukunya yang berjudul *Vom Kriege* (Tentang Perang), yang membahas prinsip-prinsip perang secara komprehensif dan sekarang sudah menjadi klasik, seorang jenderal Prussia Carl von Clausewitz dipandang sebagai 'bapak ilmu perang modern'.¹⁰

Suatu prinsip dasar yang pasti diingat oleh setiap orang yang membaca buku klasik Carl von Clausewitz tersebut adalah bahwa perang pada dasarnya adalah politik, hanya dengan cara lain. Maknanya adalah bahwa keputusan untuk memulai dan mengakhiri perang adalah merupakan ranah kewenangan para negarawan dan politisi, sedangkan tugas militer sebagai *experts in violence* adalah menindaklanjuti

⁹ Umumnya filsafat serta pemikiran dunia Barat dipandang berasal dari kearifan Yunani, yang berkisar sekitar delapan pilar, yaitu humanisme, pencarian kesempurnaan, praktek jalan tengah, pengetahuan tentang diri sendiri, rasionalisme, keingintahuan yang tidak ada habis-habisnya, kecintaan kepada kebebasan, dan individualisme. Lihat Stephen Bertman, Ph.D. 2007. *The Eight Pillars of Greek Wisdom: What You Can Learn from Classical Myth and History*. Fall River Press. New York.

¹⁰ Sun Tzu, seorang jenderal dari kekaisaran Cina kuno yang hidup tahun 500 s.M, yang juga menulis buku tentang Seni Perang - *The Art of War* - , dipandang sebagai bapak dari ilmu perang zaman kuno. Adalah menarik untuk diperhatikan bahwa seni perang kuno yang dirumuskan oleh Sun Tzu ini diambil alih dan diterapkan oleh para manajemen modern untuk menghadapi suasana bisnis yang amat kompetitif, dengan menyatakan bahwa *business is war*. Lihat Wee Chow Hou et al. 1992. *Sun Tzu: Perang & Manajemen*. Kelompok Gramedia. Jakarta. Mengenai pemikiran Barat tentang perang dan masalah komando serta pengendalian baca antara lain Niccolo Macchiavelli, rep. 2007. *The Prince on the Art of Power*. Duncan Baird Publishers. London.; Carl von Clausewitz, Terjemahan Kol Pur M Husni, 2007. *Tentang Perang*. Yayasan Prajurit Pramata. Jakarta. Edisi pertama buku ini terbit dalam tahun 1832; Major General Baron Hugo von Freitag Loringhoven. Translated by the Historical Section. Army War College. *The Power of Personality in War*. The Military Service Publishing House. Harrisburg. Pennsylvania; Walter Goerlitz. Terj. Brian Battershaw. 1995. *History of the German General Staff, 1657-1945*. Barnes and Noble Books. New York.

keputusan politik itu secara profesional, melalui penerapan doktrin, strategi, taktik, dan teknik militer, maksimal untuk menghancurkan musuh, minimal untuk mematahkan semangatnya untuk melakukan perlawanan. Oleh karena sekali dimulainya perang akan melibatkan seluruh warga negara serta pengerahan seluruh sumber daya nasional, maka kewenangan untuk mengambil keputusan untuk memulai atau mengakhiri perang harus berada di tangan pimpinan negara yang tertinggi. Militer tidak mempunyai kompetensi untuk menetapkan kapan mulai dan kapan berakhirnya perang.

Suatu catatan yang penting untuk diingat adalah bahwa dalam filsafat perang dan ilmu perang klasik ini, sebagai refleksi dari teori kedaulatan raja atau kedaulatan negara yang melatarbelakangi suasana saat itu, rakyat sama sekali bukanlah merupakan subyek, tetapi sekedar objek yang tidak demikian perlu untuk diperhitungkan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun dalam peng-

akhiran perang. Aspirasi dan kepentingan rakyat hanyalah merupakan isu pinggiran belaka. Bahkan korban rakyat yang jatuh dalam pertempuran hanya disebut sebagai 'collateral damage' atau sebagai kerusakan tambahan belaka.

Dapat dikatakan bahwa seluruh pelaksanaan perang yang berlangsung sejak abad ke-19 sampai akhir Perang Dunia Kedua dipengaruhi oleh visi dan doktrin perang Carl von Clausewitz ini. Setiap negara membangun angkatan perangnya secara maksimal, baik untuk mempertahankan diri maupun untuk pada saatnya menyerang dan memaksakan kehendaknya kepada bangsa dan negara lain¹¹. Persepsi ini secara perlahan-lahan berubah dalam rangkaian perang konvensional dan non-konvensional yang terjadi pasca-Perang Dunia Kedua.

Empat Dampak Samping Kehadysatan Senjata Nuklir dalam Perang Dunia Kedua

Sesuai dengan perkembangan teknologi persenjataan, korban

¹¹ Beberapa literatur kontemporer Amerika Serikat mengenai perang konvensional serta kemahiran komando para panglima perang konvensional lihat James F Dunnigan, 4th edition, 2003. *How to Make War: A Comprehensive Guide to Modern Warfare in the 21st Century*. HarperCollins Publishers. New York; Center for Army Leadership, 2004. *Field Manual No. 22-100. The US Army Leadership Field Manual*. McGraw-Hill, New York; Dr Edgar F. Puryear, Jr. 1994. *19 Stars: A Study in Military Character and Leadership*. Presidio Press. Novato, California; Dr Edgar F. Puryear, Jr. 2003. *American Generalship: Character is Everything: The Art of Command*. The Random House Publishing Group. New York.

jiwa manusia yang jatuh pada setiap kali terjadinya perang semakin lama semakin banyak, yang berpuncak pada dijatuhkannya dua buah bom atom di kota Hiroshima dan Nagasaki di Jepang pada tanggal 6 dan 9 Agustus 1945, yang dalam bilangan detik telah memusnahkan ratusan ribu orang di kedua kota yang berpenduduk padat itu.

Kengerian yang meluas akibat demikian banyaknya korban yang jatuh dalam Perang Dunia Kedua tersebut - baik akibat penggunaan senjata konvensional maupun akibat penggunaan senjata nuklir - telah menimbulkan empat dampak samping yang saling terkait, yaitu 1) didirikannya Perserikatan Bangsa Bangsa untuk mencegah timbulnya perang dunia baru dan untuk menjamin hak asasi manusia; 2) timbulnya kehendak berbagai negara untuk mengembangkan dan memiliki sendiri senjata nuklir yang dahsyat tersebut oleh karena mustahil untuk melarang perang; 3) timbul gejala *nuclear stalemate* oleh karena negara-negara yang mempunyai senjata nuklir takut menggunakannya karena menghadapi serangan balas dengan senjata

nuklir pula, dan 4) munculnya berbagai bentuk perang nonkonvensional baru yang dikembangkan secara 'kreatif' baik oleh *state actors* yang tidak mempunyai cukup kekuatan persenjataan nuklir atau harus menghadapi musuh yang mempunyai keunggulan persenjataan konvensional, maupun oleh *non-state actors* yang fanatik dan bertekad membalas dendam dengan cara apa pun juga terhadap musuh yang tidak mungkin dapat dikalahkannya. Penjelasannya adalah sebagai berikut.

Berbeda dengan kurangnya keinginan para negarawan dari negara-negara besar untuk memfungsikan *Liga Bangsa Bangsa* pasca-Perang Dunia Pertama pada tahun 1919, pada tahun 1945 para negarawan dari negara-negara pemenang Perang Dunia Kedua tidak memerlukan waktu banyak untuk bersepakat mendirikan *Perserikatan Bangsa Bangsa*, yang diberikan tugas yang sangat historis, bukan saja untuk mencegah terjadinya perang dunia baru yang pasti akan lebih dahsyat, tetapi juga untuk membangun perdamaian dan menjamin hak asasi manusia¹².

¹² Wawasan tentang tingginya martabat manusia telah diajarkan oleh berbagai agama sejak awal zaman sejarah, dan konsep hak asasi manusia pada umumnya dan hak asasi warga negara pada khususnya sudah muncul pada tahun 1215 dalam *Magna Charta*, namun kesepakatan sejagat tentang hak asasi manusia yang dituangkan dalam hukum internasional memang baru terjadi pada tahun 1948 pasca Perang Dunia Kedua. Lihat Dr Saafroedin Bahar, 2002, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

Tekad untuk mencegah terjadinya perang dunia dan untuk menjamin hak asasi manusia dalam skala se-jagad dan didukung oleh seluruh bangsa-bangsa di dunia baru pertama kalinya terjadi dalam 2000 tahun sejarah dunia. Sikap baru ini tercermin pada tumbuh dan berkembangnya instrumen hukum internasional hak asasi manusia dan hukum humaniter.¹³

Walaupun demikian, oleh karena secara yuridis dan secara realistik tidak ada jaminan bagi suatu negara untuk tidak ada serangan dari negara lain, termasuk dengan senjata nuklir, demi keamanannya sendiri setiap negara yang mampu menguasai teknologi persenjataan dan mampu membiayai pembuatannya berusaha keras untuk memiliki sendiri bom nuklir dan berbagai wujud senjata pemusnah massal lainnya. Dewasa ini hanya beberapa negara saja yang mempunyai kemampuan teknologi serta kemampuan pembiayaan untuk pengembangan senjata nuklir itu¹⁴.

Namun ada akibat samping lain yang menarik dari kepemi-

likan dan kesadaran akan daya penghancur massal dari senjata nuklir yang amat dahsyat tersebut, yaitu tumbuhnya kesadaran yang meluas dari para negarawan dan politisi serta para jenderal yang memimpin angkatan perang bahwa jika terjadi perang nuklir antara dua negara atau lebih, tidak akan ada negara yang akan keluar sebagai pemenang, bagaikan kata pepatah kalah jadi abu menang jadi arang (*immediate and total retaliation*). Dengan kata lain, jika semua negara yang berperang sama-sama mempunyai dan sama-sama menggunakan senjata nuklir dan senjata penghancur massal lainnya, maka tujuan akhir perang – yaitu menundukkan negara musuh atau mematahkan kemauannya untuk melawan – tidak akan mungkin dapat dicapai. Keadaan tersebut menimbulkan apa yang disebut sebagai *nuclear stalemate*.

Demikianlah, walaupun perang adalah bagian menyeluruh dari kehidupan umat manusia secara *de jure* tidak dapat dilarang, namun secara *de facto* telah bisa dicegah dan ditangkal

¹³ Dalam hubungan ini ada empat dokumen pokok hukum internasional yang penting, yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, 1948; Konvensi Jenewa 1949; Kovenan Internasional Hak Sipil dan Hak Politik, 1966; Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, 1966.

¹⁴ Mengenai pengertian 'negara' itu sendiri lihat Konvensi Montevideo, 1933. Sebuah ulasan mengenai aplikasi kenegaraan di Indonesia dari pengertian 'negara' menurut konvensi ini lihat Dr Saafroedin Bahar, "Konvensi Montevideo 1933 sebagai Rujukan Struktural bagi Proses *Nation- and State-Building* di Indonesia, *Jurnal Sekretariat Negara RI Negerawan*. No. 02 November 2006 h. 56-87.

secara efektif, karena peperangan tersebut - khususnya perang nuklir - bukan saja terbukti telah memakan demikian banyak korban, tetapi juga berpotensi akan menimbulkan lebih banyak korban lagi dan musnahnya peradaban manusia itu sendiri, karena baik negara yang 'menang' maupun negara yang 'kalah' akan sama-sama hancur. Demikianlah, sebagian didorong oleh kekhawatiran sama-sama hancur itu, selama lebih dari 60 tahun setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, memang tidak terjadi lagi perang dunia, dibandingkan dengan jarak waktu yang hanya 20 tahun antara Perang Dunia Pertama dan Perang Dunia Kedua.

Namun *nuclear stalemate* tersebut tidak dapat menyelesaikan masalah dasar konflik politik sebagai penyebab utama terjadinya perang, karena negara-negara yang kuat atau merasa kuat masih tetap cenderung untuk memaksakan kehendaknya kepada negara lain yang lebih lemah, dan seiring dengan itu masih diakuinya hak suatu bangsa dan negara untuk melakukan perlawanan bersenjata untuk kelangsungan hidupnya. Oleh karena itulah, perang konvensional *non-nuklir* masih tetap terjadi dan akan terus ada di seluruh pelosok dunia, baik bila kekuatan persenjataan konven-

sional kedua negara yang terlibat adalah seimbang, maupun dalam keadaan kekuatan persenjataan tidak seimbang. Seluruh negara yang terlibat dalam perang konvensional non-nuklir ini akan terus berupaya minimal akan tetap bertahan hidup, maksimal untuk mematahkan semangat pemerintah dan rakyat negara musuhnya untuk berperang.

Tentang Perang Non-Konvensional Masa Kini

Rasanya tidak banyak yang perlu dikomentari dalam perang konvensional antara dua negara yang seimbang kekuatannya. Sesuai dengan pandangan klasik von Clausewitz tentang perang, kemenangan atau kekalahan dalam perang konvensional tersebut selain akan ditentukan oleh kemutakhiran sistem persenjataan dan besarnya dukungan logistik, juga akan ditentukan oleh keandalan strategi serta kemahiran para panglima perangnya. Namun yang perlu kita telaah lebih dalam adalah perang *non-konvensional*, khususnya perang non-konvensional masa kini.

Pengalaman menunjukkan bahwa negara maju yang hanya mengandalkan kuatnya persenjataan konvensional dan besarnya dukungan logistiknya saja - dengan mengabaikan faktor-fak-

tor lainnya yang relevan untuk kemenangan atau kekalahan dalam perang - hampir dapat dipastikan tidak akan dapat mencapai tujuan perangnya dalam menghadapi perang non-konvensional¹⁵. Sebaliknya, negara yang sedang berkembang dan sadar akan kelemahannya dalam sistem persenjataan dan dalam dukungan logistik perang, tetapi mahir dalam mendayagunakan faktor-faktor lainnya yang relevan untuk kemenangan menang, dengan mengembangkan doktrin dan strategi *perang non-konvensional* mempunyai kesempatan luas untuk memenangkan perang konvensional itu.

Sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, doktrin dan strategi perang non-konvensional ini telah tumbuh dan berkembang. Dalam doktrin dan strategi baru ini disadari bahwa perang non-konvensional ini bukan saja mampu menetralsisir dan membuntukan keunggulan persenjataan konvensional, tetapi juga mampu melunturkan semangat agresif fihak yang lebih kuat sedemikian rupa sehingga penyelesaian politik dapat dicapai. Berikut ini akan kita ulas empat perang non-konvensional dan non-nuklir yang spektakuler, di mana negara yang lebih lemah dalam persenjataan

konvensional dapat membuntukan kekuatan perang dari negara yang lebih kuat.

'Lessons Learned' dari Empat Perang Non-Konvensional yang Spektakuler Pasca-Perang Dunia Kedua

Kemajuan teknologi persenjataan modern untuk perang konvensional dalam abad ke 20, terutama senapan mesin, tank, pesawat udara, dan *last but not least* bom atom, telah menyebabkan baik para negarawan maupun para jenderal - khususnya dari negara-negara adikuasa Uni Soviet dan Amerika Serikat serta negara-negara sekutunya - cenderung memberikan kepercayaan besar baik pada teknologi persenjataan modern tersebut maupun pada perang konvensional, dan dengan sendirinya mengabaikan potensi perang non-konvensional dalam mencapai tujuan perang. Demikianlah, rangkaian perang lokal yang terjadi selama kurang lebih setengah abad setelah Perang Dunia Kedua dirancang, dilaksanakan, dan dikendalikan oleh negara-negara besar tersebut secara konvensional dan hampir tanpa kecuali berakhir dengan kegagalan sewaktu dihadapi oleh negara-negara yang lebih lemah, yang menggunakan bentuk perang

¹⁵ Sebagai catatan perlu kita ingat bahwa kemenangan Revolusi Amerika pada tahun 1776 melawan tentara Inggris adalah karena patriot Amerika melancarkan perang non konvensional melawan pasukan Inggris.

non-konvensional. Empat kasus spektakuler dapat disebutkan sebagai contoh dalam hal ini, yaitu Perang Kemerdekaan Indonesia melawan Kerajaan Belanda, 1947-1948, Perang Vietnam 1954-1975, Perang Afghanistan [1975-1989], dan Perang Irak, 2003 sampai sekarang.

Perang Kemerdekaan Indonesia: 1947 - 1948

Perang Kemerdekaan Indonesia, yang berlangsung dua kali yaitu tahun 1947 dan tahun 1948, mungkin merupakan perang non-konvensional pertama yang terjadi setelah Perang Dunia Kedua. Tujuan Kerajaan Belanda dalam melancarkan dua kali perang konvensional ini adalah jelas, yaitu untuk mengalahkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan membentuk negara-negara boneka baru di Kepulauan Indonesia, yang tunduk di bawah kendali Kerajaan Belanda. Landasan hukumnya adalah *Civil Affairs Agreement* tanggal 24 Agustus 1945 antara Kerajaan Inggris dan Kerajaan Belanda, yang secara rahasia menyerahkan kembali seluruh kepulauan Indonesia ke bawah kekuasaan Kerajaan Belanda.

Ditinjau dari visi hukum internasional dan perspektif perang konvensional, sesungguhnya me-

manang ada kesempatan untuk menang bagi Kerajaan Belanda, bukan saja oleh karena wilayah Indonesia bagian Timur sudah diserahkan oleh Tentara Sekutu kepada Pemerintahan Hindia Belanda berdasar perjanjian tersebut di atas, tetapi juga oleh karena sebagian besar wilayah Sumatera, Jawa, Madura, Bali, yang secara *de facto* berada di bawah kekuasaan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diserahkan melalui dua kali perundingan, di Linggajati pada tahun 1947 dan di atas kapal Renville pada tahun 1948. Namun kabinet baru Belanda yang beraliran keras di bawah pimpinan Dr. Willem Drees serta panglima angkatan perang Belanda di Indonesia Jenderal Spoor tidak sabar dan memutuskan untuk melakukan Agresi Militer Kedua pada tanggal 19 Desember 1948 terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, walau mempergunakan istilah eufemistik *aksi polisionil*.

Pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia di bawah komando Letnan Jenderal Soedirman, yang dibantu oleh sebuah staf umum yang terdiri dari mantan perwira militer Hindia Belanda yang dididik di *Koninklijke Militaire Akademie* - baik di Breda maupun di Bandung - sadar sekali bahwa sungguh amat sukar bagi pasukan Republik di

pulau Sumatera dan pulau Jawa untuk menghadapi strategi *vernichtung* dalam perang frontal yang dilancarkan oleh pasukan reguler Kerajaan Belanda, yang selain terlatih baik juga didukung oleh persenjataan yang cukup, untuk bertempur di darat, di laut dan di udara. Pasukan Republik sendiri, walaupun jumlahnya besar namun kurang terlatih dan kurang berdisiplin, serta sarat dengan konflik internal, yang tidak jarang saling bertempur sendiri. Persenjataan yang dimiliki lumayan banyak, namun sebagian besar berupa senjata ringan.

Oleh karena itu, untuk menghadapi strategi *vernichtung* Kerajaan Belanda, komando Angkatan Perang Republik Indonesia memilih strategi *ermattung* dalam format perang non-kon-

vensional yang kemudian disebut sebagai *perang rakyat semesta*, dengan membentuk kawasan-kawasan pertahanan rakyat semesta, yang di pulau Jawa disebut sebagai *wehrkreise*.¹⁶ Strategi perang rakyat semesta ini dilancarkan bersamaan dengan kegiatan diplomatik untuk menggagalkan dukungan dunia internasional, baik dalam forum bilateral maupun dalam forum multilateral, khususnya dalam Sidang Umum dan dalam Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa.¹⁷

Sejarah mencatat bahwa perang konvensional – yang diikuti dengan taktik *divide et impera* untuk memecah belah bangsa Indonesia – yang dilancarkan Kerajaan Belanda ini gagal mencapai tujuannya, oleh karena pimpinan Republik yang muda

¹⁶ Dapat diperkirakan bahwa penggunaan istilah-istilah bahasa Jerman oleh komando Angkatan Perang Republik Indonesia di pulau Jawa ini berasal dari literatur ilmu perang dalam bahasa Jerman seperti karangan Carl von Clausewitz, yang dipelajari oleh para perwira yang pernah memperoleh pendidikan akademi militer kerajaan Belanda.

¹⁷ Dalam penyusunan strategi *ermattung* ini amat besar peranan dari Kolonel Tahi Bonar Simatupang, yang pada saat itu menjabat sebagai Wakil Kepala Staf Angkatan Perang. Bersama dengan tulisan-tulisan Jenderal Abdul Haris Nasution, tulisan-tulisan Simatupang banyak memberikan pencerahan tentang pemikiran strategi militer Bangsa Indonesia pada kurun tersebut. Lihat Himawan Soetanto, Letjen TNI (Purn), Cetakan kedua, November 2006. Yogyakarta: *Jenderal Spoor (Operatie Kraai) versus Jenderal Soedirman (Perintah Siasat No. 1)*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Koordinasi antara perlawanan militer dengan perjuangan diplomasi dilakukan oleh *Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI)* di bawah pimpinan Mr. Syafruddin Prawiranegara yang bergerilya di hutan-hutan Sumatera Tengah. Lihat Mestika Zed, 1007. *Somewhere in the Jungle: Pemerintah Darurat Republik Indonesia, Sebuah Mata rantai Sejarah yang Terlupakan*. Penerbit PT Pusataka Utama Grafiti. Jakarta, dan Amrin Imran, Saleh A. Djamhari, dan J.R. Chaniago. 2003. *PDRI (Pemerintah Darurat Republik Indonesia) dalam Perang Kemerdekaan*. Perhimpunan Kekkerabatan Nusantara. Jakarta.

itu mampu menggalang kekuatan perlawanan rakyat yang gigih dan mencakup sektor yang luas, baik di daerah yang masih dikuasai pihak sendiri maupun yang sudah dikuasai pihak musuh¹⁸. Perlawanan rakyat yang bersifat semesta ini sedemikian efektif, sehingga pertengahan bulan Januari 1949 Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa memerintahkan penghentian tembak menembak; diikuti oleh pemulihan Ibu Kota Republik Indonesia ke Yogyakarta pada bulan Juli 1949. Pemulihan ibu kota tersebut disusul oleh tiga bulan Konferensi Meja Bundar antara delegasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, delegasi *Bijeenkomst Federal Overleg (BFO)* dari daerah dan negara-negara bagian bentukan Kerajaan Belanda, serta delegasi Kerajaan Belanda sendiri, untuk akhirnya dituntaskan dengan upacara resmi pengakuan - atau penyerahan - kedaulatan kepada suatu *interim government* dari Negara Republik Indonesia Serikat.¹⁹

Perang Vietnam, 1954-1975

Amerika Serikat menerjunkan diri ke kancah Perang Vietnam setelah pasukan Perancis meninggalkan bekas darah jajahannya itu. Perang yang dimulai atas perintah Presiden Lyndon B Johnson untuk melakukan bombardemen terhadap kota Hanoi tersebut bereskalasi secara terus menerus selama hampir 20 tahun, yang juga berujung dengan kekalahan pasukan Amerika Serikat, melawan serangan gabungan antara pasukan gerilya Vietcong di Vietnam Selatan dan pasukan reluger Vietnam Utara.

Terdapat kesan kuat bahwa Amerika Serikat sama sekali tidak menduga bahwa persenjataan canggih pasukannya tidak mampu mengalahkan lawannya yang walaupun hanya mempunyai persenjataan yang relatif sederhana, namun selain mengenal medan dengan baik dan mempunyai moral yang tinggi untuk mengusir pasukan asing tersebut, juga mendapat dukung-

¹⁸ Suatu analisa pihak Belanda sendiri mengenai aspek logistik Perang Kemerdekaan Indonesia ini lihat B. Bouman. 2006. *Ieder voor Zich en de Republiek voons Alleen: De logistiek achter de Indonesische Revolutie 1945-1950*. Boom. Amsterdam.

¹⁹ Dengan berbagai argument, pada acara penyerahan kedaulatan tersebut Kerajaan Belanda menunda penyerahan kedaulatan terhadap daerah Papua, dengan keterangan masalah itu akan dirundingkan kembali setelah satu tahun. Oleh karena ternyata tidak ada indikasi Kerajaan Belanda akan melaksanakan perjanjian tersebut, pada tahun 1958 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia membatalkan persetujuan Konferensi Meja Bundar tahun 1949 tersebut, yang dibalas Kerajaan Belanda dengan membentuk sebuah Negara Papua pada tanggal 1 Desember 1961. Pada tanggal 19 Desember 1961 Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia mengumumkan 'Tri Komando Rakyat' (Trikorra) dan melancarkan operasi gabungan *Jayawijaya* terhadap itu.

an logistik perang dari Republik Rakyat Cina. Keadaan makin diperparah oleh korupsi yang menjangkiti rezim Vietnam Selatan dan oleh kebrutalan pasukan Amerika Serikat sendiri.

Kekalahan spektakuler pasukan Amerika Serikat di Vietnam ini telah menimbulkan korban yang amat banyak serta trauma yang berat di kalangan pasukan Amerika Serikat, yang selain kalah perang juga tidak diterima baik oleh masyarakat Amerika yang membenci perang yang jelas alasannya itu.

Perang Afghanistan, (1978 - 1989).

Perang Afghanistan yang dimaksud di sini adalah perang konvensional yang dilancarkan oleh pasukan Uni Soviet terhadap negara Afghanistan, dengan cara membantu kudeta yang dilancarkan oleh partai komunis Afghanistan terhadap Pemerintah Afghanistan yang sah.

Dalam perang yang berlangsung selama Perang Dingin ini, pasukan *Mujahidin* Afghanistan dibantu oleh Amerika Serikat, Pakistan, Saudi Arabia, Inggris, Republik Rakyat Cina, dan beberapa negara lainnya. Rakyat Afghanistan yang dalam sejarahnya sudah terbiasa dengan

peperangan non-konvensional yang berkepanjangan — baik terhadap sesama suku maupun melawan agresi dari luar — tidak banyak mempunyai kesukaran dalam menghadapi pasukan Uni Soviet, apalagi dengan peluru kendali *Stinger* bantuan Amerika Serikat yang dapat ditembakkan dari bahu. Menghadapi perlawanan Rakyat yang tangguh tersebut dapat diperkirakan bahwa seperti juga pengalaman pasukan Amerika Serikat di Vietnam, pasukan reguler Uni Soviet di Afghanistan juga mengalami kekalahan telak dan terpaksa ditarik kembali ke wilayahnya.

Perlu dicatat bahwa selain memenangkan perang konvensional yang dilancarkan Uni Soviet, Perang Afghanistan ini mempunyai dampak samping lain sebagai ajang latihan militer kaum radikal yang kemudian melancarkan kegiatan *insurgency* di berbagai kawasan lain, termasuk di Indonesia.

Perang Irak 2003 sampai sekarang²⁰

Perang Irak dilancarkan Amerika Serikat dua kali, tahun 1991 untuk menggagalkan pendudukan pasukan Irak di Kuwait dan sejak tahun 2003 sebagai

²⁰ Sebuah buku yang ditulis oleh seorang wartawan yang mencatat dengan lengkap latar belakang serta pelaksanaan Perang Irak ini lihat Thomas E. Ricks. 2006. *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*. Penguin Books. London.

pembalasan terhadap serangan terhadap gedung *The World Trade Center* dan terhadap Pentagon, lokasi Departemen Pertahanan Amerika Serikat dan kantor Gabungan Kepala Staf Angkatan Perang Amerika Serikat.

Dari catatan sejarah jelas sekali terlihat bahwa dengan kekuatan senjata konvensional yang tidak ada tandingan di dunia, Amerika Serikat merasa sangat yakin dapat menundukkan negara Irak dengan alasan menghancurkan senjata pemusnah massal. Sampai taraf tertentu memang pertempuran konvensional dapat dimenangkannya dengan mudah: angkatan perang Irak dihancurkan, pasukan-pasukannya menyerah, dan akhirnya Presiden Saddam Hussein dalam ditangkap dan dihukum mati oleh pengadilan Irak sendiri.

Namun keruwetan masalah baru timbul setelah 'kemenangan' dinyatakan, karena konflik internal Irak yang sebelum itu dapat diredam dengan tangan besi oleh rezim Presiden Saddam Husein, meledak ke permukaan, bukan saja dalam wujud perang

saudarà yang bagaikan tiada habis-habisnya, tetapi juga dalam bentuk *urban guerilla* serta rangkaian aksi *suicide bombers* yang tak pernah terbayangkan oleh angkatan perang Amerika Serikat. Seperti juga pengalamannya dalam Perang Vietnam, penggunaan kekerasan tanpa batas terhadap Rakyat dan terhadap penduduk sipil bukan saja tidak berhasil menurunkan perlawanan, tetapi justru malah lebih meningkatkan perlawanan yang akhirnya mengharuskan angkatan perang Amerika Serikat meninjau kembali doktrin *countersurgency*-nya yang seperti kita ulas telah membalikkan segala praktek yang pernah dipraktikkan dalam perang konvensional²¹.

Sejarah Berulang: Terbaikannya Pelajaran dari Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948 dalam Menyukkseskan Operasi Keamanan Dalam Negeri Pasca 1965

Suatu masalah yang sungguh menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah kenyataan yang mengherankan bahwa keberhasilan generasi pertama Ang-

²¹ Amat menarik untuk diperhatikan bahwa Amerika Serikat sendiri juga melancarkan perang inkonvensionalya sendiri, dalam format yang memerlukan kajian lebih dalam dari aspek hukum internasional yaitu melancarkan subversi terhadap suatu negara asing atau mengerahkan prajurit bayaran swasta untuk menangani pekerjaan kotor yang tidak mau dilakukan langsung oleh angkatan perang Serikat. Lihat Audrey R Kahin dan George McT. Kahin. 1995. *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. The New Press. New York. Jeremy Scahill, 2007. *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. Serpent's Tail Publisher. London.

katan Perang Republik Indonesia dalam melaksanakan misinya – baik sebagai *insurgents* dalam Perang Kemerdekaan pada tahun 1947-1948 maupun sebagai *counterinsurgents* dalam berbagai operasi keamanan dalam negeri untuk menghadapi berbagai pemberontakan daerah sampai tahun 1965 – tidak berlanjut dalam melakukan operasi keamanan dalam negeri di eks Provinsi Timor Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Papua dalam dasawarsa 1970 sampai 1990-an. Padahal seluruh esensi pengalaman operasi dalam kurun pra 1965 telah dikristalisasi dalam Doktrin Teritorial Nusantara dan Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta, seyogyanya tidak akan dialami kesukaran besar dalam meng-

hadapi *insurgencies* yang timbul dalam tahun 1970-an sampai 1990-an²².

Terdapat kesan kuat bahwa tiga buah operasi keamanan dalam negeri dalam rangka mendukung integrasi nasional ini dilakukan sebagai perang konvensional yang selain terlalu menitikberatkan penggunaan kekerasan juga relatif mengabaikan aspirasi dan kepentingan serta hak-hak Rakyat serta penduduk sipil lokal²³. Seiring dengan ketidakberhasilan tiga buah operasi keamanan dalam negeri itu, citra diri Angkatan Perang Republik Indonesia yang dalam Perang Kemerdekaan Indonesia disifatkan sebagai *tentara nasional, tentara rakyat, dan tentara pejuang* secara perlahan-lahan berganti menjadi tentara

²² Departemen Pertahanan Keamanan. 1978. *Doktrin Teritorial Nusantara: Buku I & Buku II*. Ster Hankam. Jakarta.

²³ Secara pribadi penulis berkesimpulan bahwa jajaran Tentara Nasional Indonesia – khususnya Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat – belum sempat mendalami dampak kemajemukan masyarakat Indonesia dari segi etnis, agama, dan politik serta pertahanan, baik pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional. Sebabnya sederhana, yaitu oleh karena selain masalah ini hanya menjadi perhatian para antropolog, juga karena belum ada data statistik serta ulasan mengenai implikasi politiknya, sampai terbitnya buku yang membahas masalah ini. Lihat Leo Suryadinata, Evi Nurvidya Arifin, dan Aris Ananta. 2003. *Penduduk Indonesia: Etnis dan Agama dalam Era Perubahan Politik*. LP3ES. Jakarta. Buku tersebut sendiri baru bisa ditulis setelah adanya Sensus Penduduk tahun 2000 – pasca Reformasi tahun 1998 – yang mencantumkan data mengenai etnik. Pencantuman data etnik itu sendiri baru pertama kalinya diadakan kembali di Indonesia sejak tahun 1930. Mengenai sejarah Indonesia secara umum serta kemajemukannya secara etnis lihat M.C. Ricklefs. Terj. Satrio Wahono dkk. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*. PT Serambi Ilmu Semesta, Jakarta; dan Prof. Dr. Koentjaraningrat. Cetakan ke sebelas 1987. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Penerbit Djambatan. Jakarta.

yang sering melakukan pelanggaran hak asasi manusia.²⁴

Berikut ini suatu tinjauan singkat mengenai masalah ini.

Operasi Keamanan Dalam Negeri di Eks Provinsi Timor Timur, 1975-1999.²⁵

Sejak dari tarafnya yang paling awal terlihat keganjilan dari operasi keamanan dalam negeri ini, oleh karena para Pendiri Negara dalam tahun 1945 bersepakat bahwa Timor Timur tidaklah termasuk ke dalam wilayah Indonesia, dan satu tahun menjelang operasi tersebut Pemerintah Republik Indonesia mengumumkan bahwa Republik Indonesia tidak mempunyai ambisi teritorial terhadap daerah tersebut.

Besar kemungkinan operasi tersebut dilancarkan atas desakan Amerika Serikat menjelang jatuhnya Vietnam Selatan dan dengan dukungan Australia, yang khawatir akan meluasnya pengaruh komunisme ke negara-negara lain (inilah yang kemudian disebut sebagai 'efek domino'). Keputusan untuk melancarkan operasi militer ke daerah tersebut kemudian diberi format hukum berupa petisi integrasi dari sebagian masyarakat Timor Timur dan adanya legalitas berupa keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Rangkaian operasi keamanan dalam negeri di daerah ini ternyata tidak mampu menundukkan operasi gerilya Fretelin, yang

²⁴ Dapatlah difahami bahwa kesan yang kurang menyenangkan ini mendapatkan reaksi dari para purnawirawan Tentara Nasional Indonesia yang pernah memimpin berbagai operasi keamanan dalam negeri. Awal tahun 2008 sejumlah 600 orang perwira tinggi purnawirawan mengadakan pertemuan di Jakarta dan mengambil kesimpulan untuk tidak bersedia memenuhi undangan Komnas HAM untuk memberikan keterangan dalam rangka penyelidikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, khususnya dengan alasan karena dahulu beliau-beliau hanya melaksanakan tugas negara. Secara pribadi saya mendapat kesan bahwa para senior tersebut belum sempat mendalami sebuah dokumen penting yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, yaitu *Pedoman Unsur-unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando*, 2006. Mengenai 'pertanggungjawaban komando' dokumen tersebut menjelaskan: "Doktrin hukum internasional mengenai pertanggung-jawaban komando adalah doktrin yang berhubungan dengan pertanggungjawaban pidana secara individual yang dikembangkan melalui kebiasaan dan praktek-praktek pengadilan kejahatan perang, terutama sesuai Perang Dunia II. Hugo Grotius menggunakan analogi "tanggung jawab orang tua" (*Parental Responsibility*) untuk menggambarkan pertanggungjawaban komandan" lihat halaman 61 f.

²⁵ Pada saat naskah ini ditulis, Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Republik Indonesia - Timor Leste sedang menyelesaikan babak final dari laporan tentang dugaan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat di eks Provinsi Timor Timur ini. Di dalam KKP ini dua orang mantan komisioner Komnas HAM, yaitu Benyamin Mangkudilaga, S.H. dan Prof Dr. Achmad Ali, SH.

selain semakin lama semakin kuat juga didukung secara moral dan politik oleh gereja Katolik dan negara Australia. Dalam perencanaan dan pelaksanaan operasi militer terdapat kesan selain adanya sikap memandang enteng dari pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia terhadap kuatnya perlawanan masyarakat Timor Timur yang menolak integrasi tersebut, juga karena tidak diterapkannya secara mahir prinsip operasi anti-gerilya sebagai perebutan *the hearts and minds of the people*. Besar kemungkinan hal itu disebabkan oleh karena baik Pemerintah Republik Indonesia maupun pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia tidak mengenal dengan baik latar belakang sejarah dan kebudayaan masyarakat Timor Timur.

Jajak pendapat yang dilakukan pasca-Reformasi pada tahun 1999, pada saat Pemerintah Republik Indonesia berada pada posisi yang sangat lemah dan

dengan persiapan teknis yang sangat tidak prima, serta diselenggarakan secara amat tertutup oleh petugas Perserikatan Bangsa Bangsa yang justru memihak kepada fihak Fretelin, berakhir dengan dukungan suara yang sangat besar kepada Fretelin²⁶.

Operasi Keamanan Dalam Negeri di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 1976-1981 dan 1989-1993.²⁷

Keadaan yang hampir sama juga terjadi dalam rangkaian operasi keamanan dalam negeri yang berlangsung di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dilancarkannya operasi keamanan dalam negeri di provinsi itu sesungguhnya sangat mengherankan, mengingat bahwa dalam Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948 daerah Aceh justru merupakan pendukung Negara Kesatuan Republik Indonesia yang paling kuat, sehingga diberi

²⁶ Jika direnungkan baik-baik, mungkin tidak akan berlebihan jika dikatakan bahwa *fasco* atau *debacle* operasi keamanan dalam negeri di Timor Timur ini dapat diibaratkan sebagai 'Vietnamnya Indonesia'.

²⁷ Mengenai latar belakang sejarah konflik Aceh serta pembahasan Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh lihat antara lain: Anthony Reid, Terjemahan Masri Maris. 2005. *Asal Mula Konflik Aceh: Dari Perebutan Pantai Timur Sumatera hingga Akhir Kerajaan Aceh Abad ke-19*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta; Ferry Mursyidan Baldan. 2007. *Pondasi Menuju Perdamaian Abadi: Catatan Pembahasan RUU Pemerintahan Aceh*. Penerbit Suara Bebas. Jakarta.

julukan sebagai *daerah modal*²⁸. Pemberontakan yang terjadi di daerah Aceh pasca-penyerahan kedaulatan pada tahun 1949 mempunyai akar yang sama dengan pemberontakan daerah-daerah luar Jawa lainnya, yaitu oleh karena merasa tidak diperlakukan tidak adil oleh Pemerintah Pusat di Jakarta, baik dalam bidang politik, sosial budaya, maupun ekonomi.

Pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama operasi militer antara tahun 1989-1998 – yang disebut sebagai 'era DOM' [singkatan dari *Daerah Operasi Militer*] bukan saja menyebabkan semakin menjauhnya rakyat Aceh dari pihak Angkatan Perang Republik Indonesia tetapi juga ditengarai menyebabkan bertambahnya kekuatan gerilya *Gerakan Aceh Merdeka (GAM)* karena mendapatkan rekrut baru dari keturunan para pemberontak yang tewas. Operasi keamanan dalam negeri di daerah ini selain kurang berhasil menghentikan perlawanan GAM juga telah memakan anggaran yang sangat besar yang sangat membebarkan Pemerintah Pusat.

Penyelesaian mendasar baru dimungkinkan pasca-terjadinya *tsunami* bulan Desember 2004 dan setelah diadakan perundingan yang berlarut-larut di Helsinki dengan mediasi mantan Presiden Finlandia, dimana Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada status yang sama dengan para menteri Gerakan Aceh Merdeka. Sungguh menarik untuk diperhatikan bahwa dalam pemilihan umum yang diselenggarakan setelah terwujudnya perdamaian, gubernur dan wakil gubernur Aceh terpilih adalah dua orang tokoh Gerakan Aceh Merdeka.

Operasi Keamanan Dalam Negeri di Provinsi Papua (1971 - sekarang)

Secara umum dapat dikatakan bahwa – sesuai dengan tahap perkembangan kehidupan sosial dan politiknya yang belum semaju tahap perkembangan daerah-daerah lainnya di Indonesia – partisipasi penduduk Papua relatif juga tidak seintensif daerah-daerah lainnya di Indonesia. Mungkin itulah yang menyebabkan mengapa dalam

²⁸ Pengalaman daerah lainnya yang mirip dengan pengalaman Aceh adalah daerah Sumatera Barat. Daerah ini mulanya juga merupakan pendukung kuat Negara Kesatuan Republik Indonesia selama Perang Kemerdekaan, bahkan menjadi lokasi bergeraknya Pemerintah Darurat Republik Indonesia, namun kemudian juga memberontak terhadap Pemerintah Pusat, dan dikalahkan melalui suatu operasi gabungan yang kuat. Lihat disertasi penulis: Dr Saafroedin Bahar, 1996, *Peranan Elite Sipil dan Elite Militer dalam Dinamika Integrasi Nasional di Indonesia: Kasus Etnik Minangkabau di Provinsi Sumatera Barat, 1945-1984*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. Belum diterbitkan.

pembahasan persiapan pembentukan negara pada tahun 1945 Drs. Mohammad Hatta menyarankan agar kepada penduduk Papua diberi kesempatan menentukan nasibnya sendiri. Sebagai seorang pemimpin pergerakan kemerdekaan yang pernah dibuang ke Boven Digul, ke bagian hulu Merauke, beliau relatif mengenal kondisi masyarakat. Walaupun demikian, Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tetap memutuskan untuk memasukkan Papua sebagai bagian dari Indonesia karena alasan sejarah, yaitu karena daerah tersebut merupakan bagian dari *Nederlandsch Oost Indie*.

Pengalaman menunjukkan bahwa integrasi daerah tersebut ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidaklah berjalan mulus. Kerajaan Belanda menunda penyerahan wilayah tersebut kepada 'Republik Indonesia Serikat' selama satu tahun sejak tahun 1949, yang berlarut-larut sampai tahun 1963, setelah diancam akan diserbu melalui sebuah operasi gabungan. Jajak pendapat di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa Bangsa baru dapat dilaksanakan pada tahun 1969, 20 tahun setelah penyerahan atau pengakuan kedaulatan oleh Kerajaan Belanda terhadap negara Republik Indo-

nesia Serikat.

Berbeda dengan strategi *insurgency* di eks Provinsi Timor Timur dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang menitikberatkan gerakannya pada kegiatan subversi dan operasi militer yang didukung oleh dukungan luar negeri, strategi *insurgency* di Provinsi Papua lebih menitikberatkan apa yang disebut sebagai *pelurusan sejarah* yang didukung oleh aksi gerilya berkadar rendah oleh *Organisasi Papua Merdeka*, yang didukung oleh gerakan mahasiswa Papua di berbagai kota di Indonesia serta upaya penggalangan dukungan luar negeri di kalangan anggota Kongres Amerika Serikat.

Aksi *insurgency* *Organisasi Papua Merdeka* ini "dibantu" oleh empat faktor, yaitu: 1) sejarah pembentukan 'Negara Papua' oleh Kerajaan Belanda pada tanggal 1 Desember 1961, lengkap atribut bendera Bintang Kejora dan lagu kebangsaan; 2) ketidakfahaman jajaran Pemerintah Pusat terhadap latar belakang sejarah dan kebudayaan masyarakat Papua; 3) pemberian konsesi penambangan emas kepada PT. Freeport Indonesia oleh Pemerintah Pusat pada tahun 1967, sebelum daerah tersebut secara resmi bergabung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui jajak pendapat, dan 4) terjadinya rangkaian

pelanggaran hak asasi manusia pada berbagai operasi keamanan dalam negeri yang dilancarkan oleh jajaran Angkatan Perang Republik Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia.

Keseluruhan strategi *insurgency* yang bernuansa damai ini relatif berhasil mencapai sasarannya, bukan saja dengan secara formal menyampaikan petisi permintaan kemerdekaan secara langsung kepada Presiden B.J. Habibie yang didampingi oleh 21 orang menteri serta Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata R.I. pada bulan Februari 1999, tetapi juga diberikannya *otonomi khusus* dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001.²⁹

Rangkaian Pertanyaan yang Timbul

Banyak pertanyaan yang tim-

bul terhadap rangkaian ketidak-berhasilan tersebut di atas, seperti berikut.

1. Mengapakah Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta para panglima Angkatan Perang Republik Indonesia bagaikan tidak faham dengan pelajaran Perang Kemerdekaan Indonesia tahun 1947-1948, bahwa dukungan Rakyat merupakan syarat mutlak bagi keberhasilan pelaksanaan tugas, baik dalam damai maupun dalam perang?³⁰

2. Lebih dari itu, apakah terjadinya berbagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia oleh aparaturnya keamanan negara tersebut tidak merupakan indikasi dari masalah yang lebih mendasar, yaitu tidak atau belum terkaitnya nilai filsafat kenegaraan Pancasila dan kode etik keprajuritan Sapta Marga ke dalam dok-

²⁹ Lihat dua buku yang disunting oleh Frits Bernard Ramandey, Maret 2007. *Merintis Komnas HAM Papua*. Perwakilan Komnas HAM Papua dan Lembaga Studi Pers dan Otonomi Khusus Papua. Jayapura; Juni 2007. *Irian Barat, Irian Jaya, sampai Papua*. AJI Jayapura Papua dan Lembaga Studi Pers dan Otsus Papua. Jayapura.

³⁰ Secara pribadi penulis menengarai bahwa faktor penyebabnya lebih bersifat kultural, yaitu oleh karena sebagian besar *decision makers* di tingkat nasional secara proporsional demografis terdiri dari etnik Jawa, yang mempunyai paradigma budaya politik sendiri terhadap suku-suku lainnya di Indonesia yang melakukan pemberontakan terhadap Pemerintah Pusat. Paradigma budaya Jawa ini selanjutnya dapat merupakan sumber *bias* dan *prejudice* terhadap rangkaian keputusan yang diambilnya. Selanjutnya baca Saafroedin Bahar "Sindrom Sumpah Pala vs Kebanggaan Etnik: Sebuah Eksplanasi Teoretikal terhadap Kebijakan Penanggulangan Pemberontakan Daerah", *Jurnal Intelijen & Kontraintelijen*, No. 22 Vol IV. Maret/April 2008 h. 5-37.

trin operasi keamanan dalam negeri?³¹

3. Apakah generasi pertama Pendiri Negara serta pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia, yang berpengalaman lengkap serta berhasil baik sebagai *insurgents* maupun sebagai *counterinsurgents* tidak berhasil 'mewariskan' pengalaman serta kearifannya kepada generasi kedua penggantinya?

3. Apakah sudah terjadi pen-
ciutan wawasan pada generasi kedua pasca-Perang Kemerdekaan?³²

4. Mengapa demikian lama dibutuhkan waktu untuk mengadakan kaji ulang terhadap rangkaian kegagalan operasi *counterinsurgency* di tiga daerah tersebut, sehingga solusi politik yang dilakukan terhadapnya bukan

saja sangat menguntungkan kaum *insurgents* tetapi juga sangat merugikan wibawa Pemerintah Pusat?

5. Apakah Tentara Nasional Indonesia sudah selesai mengadakan konsolidasi ke dalam untuk dapat memberikan respons yang cepat dan tepat terhadap berbagai jenis ancaman yang dihadapi oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia?³³

The U.S. Army and Marine Corps Field Manual on Counterinsurgency sebagai Titik

Balik dalam Perumusan Doktrin dan Strategi Perang Non Konvensional dan Non-Nuklir.

Latar Belakang

Dari perspektif sejarah perang - baik sejarah perang konven-

³¹ Pengalaman daerah lainnya yang mirip dengan pengalaman Aceh adalah daerah Sumatera Barat. Daerah ini mulanya juga merupakan pendukung kuat Negara Kesatuan Republik Indonesia selama Perang Kemerdekaan, bahkan menjadi lokasi bergeraknya Pemerintah Darurat Republik Indonesia, namun kemudian juga memberontak terhadap Pemerintah Pusat, dan dikalahkan melalui suatu operasi gabungan yang kuat. Lihat disertasi penulis: Dr Saafroedin Bahar, 1996, *Peranan Elite Sipil dan Elite Militer dalam Dinamika Integrasi Nasional di Indonesia: Kasus Etnik Minangkabau di Provinsi Sumatera Barat, 1945-1984*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta. Belum diterbitkan.

³² Suatu fenomena baru yang dapat membingungkan - atau memprihatinkan - para senior Tentara Nasional Indonesia adalah terjadinya rivalitas pribadi yang cukup sengit dari perwira-perwira tinggi generasi muda, yang baik dalam dinas maupun secara pribadi dekat dengan Presiden Soeharto, yaitu Jenderal TNI Wiranto dan Letnan Jenderal TNI Prabowo Soebianto. Fenomena yang dapat disebut sebagai *palace intrigues* yang lazim dikenal dalam kisah-kisah keraton di pulau Jawa ternyata mempunyai dampak terhadap putusan komando dan kinerja Tentara Nasional Indonesia dalam saat-saat kritis. Lihat: Femi Adi Soempeno dan AA Kunto A. 2007. *Perang Panglima: Siapa Mengkhianati Siapa?*. Penerbit Galangpress. Yogyakarta. Sebuah novel menarik mengenai *palace intrigues* dalam zaman kuno Indonesia ditulis oleh Langit Kresna Hariadi. 2006. *Gajah Mada Hamukti Palapa*. Penerbit Tiga Serangkai. Solo.

³³ Lihat Sri Yanuarti, ed. 2003. *Evaluasi Reformasi TNI (1993-2003)*. Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI. Jakarta; dan Connie Rahakundini Bakrie. 2007. *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

sional maupun sejarah perang non-konvensional – banyak manfaatnya bagi kita untuk menekuni pengalaman perang Amerika Serikat. Hal itu bukan saja disebabkan oleh karena Amerika Serikat merupakan salah satu negara adikuasa pemenang Perang Dunia Kedua – sebagai perang konvensional terbesar dengan banyak front – tetapi juga oleh karena Amerika Serikat merupakan negara adikuasa yang secara beruntun mengalami kekalahan dalam menghadapi perang non-konvensional, minimal tidak mencapai tujuan perangnya, baik dalam Perang Vietnam 1954-1975 maupun dalam Perang Irak sejak tahun 2003. Lebih dari itu, Amerika Serikat merupakan negara Barat yang pertama yang mengadakan pengkajian yang mendasar dan menyeluruh terhadap pengalaman pahitnya dalam menghadapi perang non-konvensional, dan seiring dengan itu secara kreatif berani mengatasi konservatisme yang lazim terdapat di kalangan militer, dengan menyusun sebuah *field manual* baru untuk menghadapi perang non-konvensional yang disebutnya sebagai *insurgency*.

Tidak dapat disangkal, bahwa Perang Vietnam yang berlangsung selama hampir seperempat abad tersebut merupakan pengalaman traumatik, bukan hanya

bagi militer profesional Amerika Serikat, tetapi juga bagi bangsa Amerika sendiri sebagai suatu keseluruhan. Tidak dapat mereka bayangkan, bahwa pasukan Amerika Serikat yang bersenjata lengkap dan modern – dan resminya hanyalah ‘membantu’ pasukan reguler Vietnam Selatan – bisa kalah secara demikian memalukan oleh kombinasi pasukan gerilya Vietcong dan pasukan reguler Vietnam Utara dengan persenjataan yang relatif jauh lebih sederhana. Dapatlah difahami bahwa setelah kekalahan yang memalukan tersebut, jajaran militer Amerika Serikat ingin melupakan ‘mimpi buruk Vietnam’ dan memusatkan seluruh perhatiannya untuk menghadapi kemungkinan perang nuklir dengan Uni Soviet serta negara-negara satelitnya sebagai musuh potensialnya yang sangat berbahaya. Runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1989 telah menyebabkan Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara adikuasa, yang kelihatannya merasa mampu dan berambisi besar untuk menjadi semacam ‘polisi dunia’.

Berada paling tinggi dalam agenda Amerika Serikat ini adalah menjadi ‘juru damai’ dalam konflik Timur Tengah, daerah yang mempunyai nilai strategis bagi kepentingan nasional Amerika Serikat sebagai sumber uta-

ma minyak bumi yang amat dibutuhkannya. Suatu aspek khas dalam perhatian Amerika Serikat terhadap kawasan Timur Tengah ini adalah dukungannya yang hampir bersifat melembaga dan otomatis serta berkelanjutan terhadap negara Israel, dalam konflik negara itu dengan bangsa Palestina, yang pada gilirannya mendapat simpati negara-negara Arab.

Namun kekuatan-kekuatan yang pro bangsa Palestina dan anti Amerika Serikat tidaklah berdiam diri. Mereka mengam-bangkan strategi dan taktik perlawanan baru, dengan mengambil pengalaman yang diperoleh selama Perang Afghanistan melawan Uni Soviet, dan melancarkan serangan tidak terduga pada tanggal 9 September 2001, sewaktu dua buah pesawat penumpang jet maskapai penerbangan Amerika Serikat yang dibajak oleh beberapa orang yang diduga adalah operator *Al Qaeda*, menghantam sampai hancur *The World Trade Center*, dua buah gedung tinggi di kota New York yang merupakan sim-

bol kapitalisme Amerika Serikat. Sebuah pesawat lain yang juga dibajak, menghantam sebagian gedung *Pentagon*, lokasi Departemen Pertahanan dan Markas Besar Angkatan Perang Amerika Serikat. Dinas intelijen Amerika Serikat – baik *Central Intelligence Agency (CIA)* maupun *Federal Bureau of Investigation (FBI)* sama sekali tidak mengira akan terjadinya serangan tersebut, di bumi Amerika Serikat sendiri, yang sejak didirikannya praktis belum pernah diserang oleh musuh dari luar.

Untuk menghadapi perang non-konvensional jenis baru ini, Amerika Serikat mengambil dua langkah strategis, yaitu 1) ke dalam negeri, mengundang USA PATRIOT Act³⁴ dan membentuk *Department of Homeland Security*; dan 2) ke luar negeri, melancarkan serangan militer ke Republik Irak. Perumusan *U.S. Army and Marine Corps Field Manual on Counterinsurgency* dipicu oleh rangkaian pengalaman pahit pasukan Amerika Serikat dalam Perang Irak, dengan penjelasan sebagai berikut.

³⁴ USA PATRIOTIC Act ini adalah singkatan dari nama lengkapnya, yaitu : *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*. Selain menetapkan norma-norma hukum baru – yang ditengarai melanggar hak sipil dan politik penduduk – undang-undang ini juga mengamandemen 12 undang-undang yang sudah ada, yaitu: *Electronic Communication Privacy Act, Computer Fraud and Abuse Act, Family Educational Rights and Privacy Act, Money Laundering Control Act, Bank Secrecy Act, Right to Financial Privacy Act, Fair Credit Reporting Act, Immigration and Nationality Act, Victims of Crime Act of 1984, Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act*.

Berdasar laporan intelijen – yang kemudian ternyata sama sekali tidak benar – Pemerintah Amerika Serikat di bawah pimpinan Presiden George W Bush, Wakil Presiden Dick Cheney, Menteri Pertahanan Donald Rumsfeld, dan Wakil Menteri Pertahanan Paul Wolfowitz – menuduh serangan tersebut dikendalikan oleh Pemerintah Irak di bawah pimpinan Presiden Saddam Husein, dan bulan Maret 2003 pasukan Amerika Serikat melancarkan serangan dengan persenjataan terancang yang dimiliki oleh negara di kuasa tersebut. Seperti dapat diduga, tidaklah terlalu sulit bagi Angkatan Perang Amerika Serikat untuk menghancurkan kekuatan pasukan reguler Irak, yang dalam tempo singkat dapat dikalahkan, sehingga Presiden Bush – dengan pakaian seorang pilot pesawat tempur di atas geladak sebuah kapal induk Amerika Serikat – secara dramatis menyatakan *mission accomplished*.

Namun ‘kemenangan’ pasukan Amerika Serikat tersebut bagaikan membuka kotak Pandora. Dalam waktu singkat, pasukan yang diorganisasikan serta dilatih untuk menghadapi perang konvensional berskala besar itu harus menghadapi suatu perang non-konvensional berukuran kecil dan dengan taktik *suicide bombers* yang sama sekali tidak

mereka mengerti. Berbagai kebrutalan yang lazim dilakukan oleh pasukan Amerika Serikat dalam berbagai perang bukannya menundukkan musuh tetapi malah semakin menambah rumitnya keadaan. Lebih dari itu, mereka harus menghadapi konflik etnik dan konflik agama yang secara tradisional amat mencengkam masyarakat Irak, antara pengikut Sunni, Shii, dan warga etnik Kurdi.

Pokok-pokok Kandungan Isi Field Manual

Dalam menghadapi jenis perang non-konvensional yang selain sama sekali tidak mereka mengerti juga sama sekali tidak siap untuk menghadapinya itu, pasukan Amerika Serikat beruntung mempunyai seorang panglima yang tepat, yaitu Mayor Jenderal (sekarang Letnan Jenderal) David H Petraeus, seorang perwira tinggi langka, yang selain mempunyai kualifikasi *Airborne Ranger* dan pernah menjadi panglima divisi dan panglima mandala di Irak, juga memegang gelar doktor ilmu hubungan internasional dari Universitas Princeton, salah satu universitas elite di Amerika Serikat. Berbeda dengan para panglima perang Amerika Serikat lainnya, yang secara membuta melancarkan, atau membiarkan terjadinya, kekerasan dan kebrutalan dalam

melaksanakan operasi militernya, Jenderal Petraeus mengembangkan doktrin, strategi, dan taktik *counterinsurgency* yang berbeda, yang kemudian ternyata cukup ampuh untuk mewujudkan tercapainya salah satu sasaran perang Amerika Serikat di Irak, yaitu memberantas kekerasan dan konflik antar etnik, serta membantu proses *nation-building* di Irak. *Counterinsurgency* dirumuskan sebagai *those military, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency*³⁵. Dari rumusan ini jelas bahwa dalam operasi-operasi *counterinsurgency* – yang disingkat sebagai COIN – operasi militer hanya-

lah salah satu bagian saja dari keseluruhan operasi.

Beberapa pokok doktrin, strategi, dan taktik *counterinsurgency* yang baru ini adalah sebagai berikut³⁶.

Tentang Prioritas Utama Counterinsurgency

*The field manual directs U.S. forces to make securing the civilians, rather than destroying the enemy, their top priority*³⁷. *The civilian population is the center of gravity – the deciding factor in the struggle. Therefore, civilians must be separated from insurgents to insulate them from insurgent pressure and to deny the insurgent “fish” the cover of the civilian “sea”. By doing so, coun-*

³⁵ *Counterinsurgency* adalah [gabungan antara] operasi militer, paramiliter, politik, ekonomi, psikologi dan kegiatan pemerintahan yang dilancarkan oleh suatu pemerintah untuk menundukkan *insurgency*. Sedangkan *insurgency* itu sendiri dirumuskan sebagai *an organized movement aimed at the overthrow of a constituted government through the use of subversion and armed conflict* atau suatu gerakan yang terorganisasikan yang bertujuan untuk meruntuhkan suatu pemerintahan yang absah melalui subversi dan konflik bersenjata.

³⁶ Penjelasan pada bagian ini disunting dari Pengantar *Field Manual* tersebut, yang ditulis oleh Sarah Sewall, Direktur *The Carr Center for Human Rights Policy* pada *The Kennedy School of Government, Harvard University* dan dosen matakuliah *Public Policy*. Beliau pernah menjabat sebagai Deputy Pertama Asisten Menteri Pertahanan Amerika Serikat untuk Pemeliharaan Perdamaian dan Bantuan Kemanusiaan.

³⁷ Rumusan ini sangat bertolak belakang dengan doktrin yang [pernah] dianut Tentara Nasional Angkatan Darat bahwa Operasi Lawan Gerilya adalah ‘operasi tempur dalam Pola Operasi Kamdagri sebagai tindakan represif untuk menghancurkan kekuatan gerilya, musuh, pemberontakan bersenjata’. Lihat Markas Tentara Nasional Angkatan Darat Sekolah Staf dan Komando, 1980, *Vademecum Pengetahuan Pertahanan Keamanan*. Percetakan Gravida Seskoad. Bandung h. 213.

*terinsurgents can militarily isolate, weaken, and defeat the insurgents.*³⁸

Titik Berat pada Pertahanan, Bukan pada Serangan

The balance of military effort therefore shifts in COIN. Offensive operations are no longer sufficient. Defense – the restoration of public security – becomes a key to insulating civilians from insurgents and restoring trust in local authorities. And this is an asymmetric challenge because it is far harder for the counterinsurgent to protect civilians everywhere than for the insurgent to kill them at times and places of

*his choosing. While the precise mix of offense, defense, and stability operations in COIN will change over time and by sector, the doctrine's overall message of downplaying offensive operations is clear.*³⁹

Pentingnya Peranan Politik

The field manual stresses the role of politics and outlines an ideal balance of civil and military responsibilities in COIN. The manual highlights military dependence not simply upon civilian political direction at all levels of operation, but also upon civilian capacities in the field. It asks the U.S. civilian leadership

³⁸ Terjemahan bebas: "Petunjuk lapangan ini memberikan kebijakan kepada semua jajaran angkatan perang Amerika Serikat bahwa prioritas utama [yang harus diwujudkan adalah] memberikan jaminan kepada penduduk sipil, dan bukannya untuk menghancurkan musuh. Penduduk sipil adalah titik berat – faktor penentu dalam perjuangan. Oleh karena itu, penduduk sipil harus dipisahkan dari para *insurgents* untuk mengamankan mereka dari tekanan kaum *insurgents* dan untuk menangkal adanya selubung "air" sipil bagi "ikan" *insurgents*. [Istilah ini mungkin merujuk pada konsep bahwa dalam operasi gerilya, gerilya bagaikan ikan dan rakyat bagaikan air. SB]. Dengan kegiatan seperti itu, pemerintah dapat memencilkan, melemahkan, dan mengalahkan kaum *insurgents* secara militer". Lihat Sarah Sewall, "Introduction to the University of Chicago Press Edition: A Radical Field Manual", dalam *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*. The University of Chicago Press, Chicago and London. h xxv.

³⁹ Terjemahan bebas: " Dalam operasi *counterinsurgency* jelas sekali terlihat adanya perubahan imbang kegiatan militer. Operasi-operasi serangan tidak lagi memadai. Operasi pertahanan – dalam wujud memulihkan keamanan umum – menjadi suatu kunci dalam upaya untuk memisahkan penduduk sipil dari kaum *insurgents* dan untuk memulihkan kepercayaan kepada pemerintahan setempat. Dan hal ini merupakan tantangan yang tidak seimbang, oleh karena jauh lebih sulit bagi pihak *counterinsurgent* untuk melindungi penduduk sipil dimana-mana dibandingkan dengan bagi pihak *insurgent* untuk membunuh mereka pada waktu dan tempat yang mereka pilih sendiri. Walaupun ramuan yang persis antara operasi serangan, operasi pertahanan, dan operasi stabilisasi bisa berbeda sepanjang waktu dan pada berbagai sektor, namun pesan umum doktrin baru ini untuk menomerduakan operasi serangan sudah sangat jelas." Sewall, *op.cit.*, h xxvi.

and bureaucracy to take on more of the responsibility and burden.⁴⁰

Pentingnya Integrasi Kegiatan Pemerintahan Sipil dan Komando Militer⁴¹

The integration of civilian and military efforts is crucial to successful COIN operation. All efforts focusing on supporting the local populace and HN government. Political, social, and economic programs are usually more valuable than conventional military operation in addressing the root causes of conflict and undermining an insurgency. COIN participants come from many backgrounds. They may include military personnel, diplomats, police, politicians, humanitarian aid workers, contractors, and local lead-

ers. All must make decisions and solve problems in a complex and extremely challenging environment⁴².

Tentang Penggunaan Kekeerasan

Counterinsurgents must therefore be strategic in applying force and sensitive to its second-order political and military effects. As the manual states: "An operation that kills five insurgents is counterproductive if collateral damage leads to the recruitment of fifty more insurgents". Counterinsurgency opens a window to greater awareness of civilian effects in conventional operation as well. The costs of killing non-combatants finally register on the

⁴⁰ Terjemahan bebas: "Buku petunjuk ini menekankan pentingnya peran politik dan membuat garis besar tentang keseimbangan ideal antara tanggung jawab sipil dan militer dalam operasi *counterinsurgency*. Buku petunjuk ini menyoroti ketergantungan pihak militer, bukan hanya pada petunjuk politik sipil pada setiap tingkat operasi, tetapi juga pada [pendayagunaan] kemampuan sipil di lapangan. Buku petunjuk ini menuntut kepemimpinan sipil dan birokrasi Amerika Serikat untuk memikul lebih banyak tanggung jawab dan beban [dalam operasi *counterinsurgency*]."

⁴¹ Masalah ini perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemedul masalah pertahanan Indonesia, karena lemahnya koordinasi sudah merupakan suatu 'penyakit kronis' jajaran penyelenggara Negara. Secara pribadi penulis berpendapat bahwa akar penyebab lemahnya koordinasi ini adalah oleh karena lembaga-lembaga Negara Republik Indonesia terutama disusun berdasar pertimbangan penyusunan dan pertanggungjawaban anggaran pendapatan dan belanja Negara dan bukan berdasar prinsip-prinsip *mission-type organization* untuk mencapai tujuan nasional.

⁴² Terjemahan bebas: "Integrasi antara upaya sipil dan militer bersifat sangat menentukan untuk keberhasilan operasi *counterinsurgency*. Semua upaya harus dipusatkan untuk mendukung penduduk lokal dan pemerintahan tuan rumah [yang dibantu Amerika Serikat]. Program dalam bidang politik, sosial, dan ekonomi biasanya jauh lebih penting dalam menangani akar konflik dan untuk memperlemah suatu *insurgency*. [Oleh karena itu], unsur-unsur peserta operasi *counterinsurgency* berasal dari berbagai latar belakang. Mereka bisa berasal dari personil militer, diplomat, polisi, politisi, pekerja bantuan kemanusiaan, , kontraktor dan para pemimpin setempat. Seluruh mereka harus membuat keputusan dan memecahkan masalah dalam suatu lingkungan yang kompleks dan sangat menantang'. *Field Manual* op cit h.54.

ledger.⁴³

The manual also emphasizes the value of the minimum necessary force rather than the maximum force permissible. Every Soldier and Marine maintains an inherent right to self-defense. In carrying out his mission, his actions must comply with the law of armed conflict, particularly the principles of proportional force and discrimination between combatants and non-combatants. But the enemy's actions fuel uncertainty about who is a civilian and who is hostile. Checkpoints are perhaps the most vivid example of the cruel tradeoffs pushed down to the lowest levels in counterinsurgency. In just seconds, a young man must make a decision that may

*haunt or end his life.*⁴⁴

Peranan Intelijen

*Counterinsurgency (COIN) is an intelligence-driven endeavor. The function of intelligence in COIN is to facilitate understanding of the operational environment, with emphasis on the populace, host nation, and insurgents. Commanders require accurate intelligence about these three areas to best address the issues driving the insurgency. Both insurgents and counterinsurgents require an effective intelligence capability to be successful. Both attempt to create and maintain intelligence networks while trying to neutralize their opponent's intelligence capabilities.*⁴⁵

⁴³ Terjemahan bebas: "Oleh karena itu komando operasi *counterinsurgency* harus benar-benar memperhatikan aspek strategis dalam menggelar kekuatan dan peka terhadap dampak politik dan militer pada tataran kedua. Seperti dinyatakan dalam buku petunjuk: "Suatu operasi yang menewaskan lima *insurgents* adalah bersifat kontraproduktif kalau korban sipil yang menyertainya menyebabkan tumbuhnya lima puluh orang *insurgents* baru". *Counterinsurgency* juga membuka pintu untuk timbulnya kesadaran yang lebih besar terhadap dampak sipil dari operasi konvensional. "Biaya" membunuh mereka yang tidak ikut berperang (*non combatants*) akan terlihat jelas dalam neraca perang. Sewal, *ibid*."

⁴⁴ Terjemahan bebas: "Buku petunjuk ini juga menekankan pentingnya sesedikit mungkin mempergunakan kekerasan sekecil yang diperlukan saja dan bukannya mempergunakan seluruh kekerasan yang diperbolehkan. [Sudah barang tentu] setiap prajurit mempunyai hak yang melekat untuk membela diri. Dalam melaksanakan missinya, seluruh tindakannya harus sesuai dengan hukum konflik bersenjata, khususnya dengan prinsip penggunaan kekuatan secara proporsional dan perbedaan antara kombatan dan non kombatan. Namun aksi musuh menimbulkan ketidakpastian tentang siapa yang sipil dan siapa yang bermusuhan. Pos-pos pemeriksaan mungkin merupakan contoh yang paling jelas tentang pilihan yang ditekan sampai tingkatan yang paling rendah dalam operasi *counterinsurgency*. Hanya dalam bilangan detik, seorang prajurit muda harus membuat keputusan yang [pada suatu sisi] mungkin akan menghantuinya selama hidup dan [pada sisi yang lain] akan menyebabkan kehilangan nyawanya sendiri". Sewall, *ibid*."

*Intelligence in COIN is about people. U.S. forces must understand the people of the host nation, the insurgents, and the host-nation (HN) government. Commanders and planners require insight into cultures, perceptions, values, beliefs, interests and decision-making processes of individuals and groups. These requirements are the basis for collection and analytical efforts.*⁴⁶

*forces interact with a population infiltrated by the enemy. This is inherently dangerous. The manual directs troops to move out and about among civilians, in part to gain better intelligence to drive offensive operations. Because one can not gather critical information from inside a tank or a forward operating base, the need for intelligence translates directly into risk for Soldiers and Marines.*⁴⁷

Keharusan Membaur dengan Rakyat dan Penduduk Sipil Lainnya

In its concept of operations, the field manual demands that U.S.

- ⁴⁵ Terjemahan bebas: " Operasi *counterinsurgency* adalah operasi yang didorong oleh intelijen. Fungsi intelijen dalam operasi *counterinsurgency* adalah untuk memungkinkan difahaminya lingkungan daerah operasi, dengan titik berat pemahaman tentang penduduk, bangsa yang menjadi tuan rumah, dan kaum *insurgents*: Para komandan memerlukan dukungan intelijen yang akurat mengenai tiga hal ini agar dapat menangani masalah-masalah yang menyebabkan timbulnya *insurgency* tersebut. Agar bisa berhasil, baik kaum *insurgents* maupun pihak *counterinsurgents* membutuhkan kemampuan intelijen yang efektif. Kedua pihak berupaya untuk membangun dan memelihara jaringan intelijen sekaligus berusaha untuk menetralsir kemampuan intelijen lawannya". *Field Manual, op.cit.h. 80.*
- ⁴⁶ Terjemahan bebas: " Intelijen dalam operasi *counterinsurgency* adalah tentang manusia. Pasukan Amerika Serikat harus memahami penduduk dari bangsa tuan rumah, kaum *insurgents*, dan pemerintah dari bangsa tuan-rumah. Para komandan dan para perencana operasi *counterinsurgency* membutuhkan adanya pemahaman mendalam mengenai kebudayaan, persepsi, sistem nilai, kepentingan, serta proses pengambilan keputusan dari orang seorang dan dari kelompok-kelompok. Kebutuhan ini merupakan dasar untuk kegiatan pengumpulan intelijen serta penafsirannya". *Ibid.* Perlu diperhatikan bahwa sifat khusus operasi *counterinsurgency* ini memerlukan intelijen khusus pula, yang sedikit berbeda dengan operasi intelijen konvensional. Mengenai operasi intelijen konvensional lihat Lyman B. Kirkpatrick, Jr. 1973. *The U.S Intelligence Community*. Hill and Wang. New York; Allen W. Dulles. 2006. *The Craft of Intelligence: America's Legendary Spy Master on the Fundamentals of Intelligence Gathering for a Free World*. The Gulford Press. Gulford. Connecticut.
- ⁴⁷ Terjemahan bebas: " Dalam konsep operasinya, buku petunjuk tersebut menuntut pasukan Amerika Serikat untuk berbaur dengan penduduk yang sudah disusupi oleh musuh. Sudah barang tentu hal ini mengandung bahaya. Buku petunjuk ini menyuruh pasukan untuk keluar [pangkalan] dan beredar di antara penduduk sipil, sebagian untuk memperoleh informasi intelijen yang lebih baik bagi operasi serangan. Oleh karena orang tidak dapat memperoleh informasi yang kritis dari dalam sebuah tank atau dari pangkalan depan operasi, maka kebutuhan untuk memperoleh intelijen secara langsung merupakan risiko para perajurit sendiri". Sewall, *op.cit.h xxvii.*

Perbandingan Field Manual Baru Amerika Serikat dengan Doktrin dan Sistem Perang Rakyat Semesta dan Pemanfaatan Gagasan-gagasannya

Walaupun doktrin yang terkandung dalam *Field Manual* yang baru ini mendapatkan sambutan luar biasa di Amerika Serikat - antara lain terbukti pada hampir dua juta *downloads* setelah dokumen tersebut ditayangkan di *internet* - namun jika diperhatikan benar-benar sesungguhnya tidak ada asas yang baru dalam kandungan isinya, khususnya jika dihubungkan dengan pengalaman Bangsa Indonesia sendiri dalam Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948, yang telah dikristalisasi dalam Doktrin dan Sistem Perang Rakyat Semesta.

Saya yakin bahwa para pejuang kemerdekaan akan tersenyum-senyum kecil saja membaca dokumen tersebut. Dalam format operasi keamanan dalam negeri atau operasi keamanan dan ketertiban masyarakat, gagasan yang terkandung dalam *field manual* tersebut bahkan telah terlebih dahulu dirumuskan dan dilaksanakan oleh Tentara Nasional Indonesia. Misalnya, pada akhir dasawarsa 1970-an, Letnan Jenderal TNI Widjono Soejono - dari generasi 1945 - sewaktu menjabat sebagai Panglima Komando Wilayah Pertahanan II/Jawa-Madura-Nusa

Tenggara sudah memprakarsai perumusan dan pelaksanaan konsep sejenis, yang beliau namakan *sociologically built-in security system* atau sistem keamanan swakarsa, yang kemudian dikembangkan oleh Kepolisian Republik Indonesia sebagai *Sistem Keamanan Lingkungan (siskamling)*.

Walaupun demikian, adalah jelas bahwa *field manual* yang merupakan intisari dari rangkaian pengalaman pahit angkatan perang Amerika Serikat dalam menghadapi perang konvensional dan perang non-konvensional di berbagai pelosok dunia akan sangat berguna, bukan hanya untuk meneguhkan kembali keyakinan kita terhadap tepatnya Doktrin dan Sistem Perang Rakyat Semesta, tetapi juga dapat memanfaatkan berbagai gagasan yang lebih komprehensif, yang terkandung di dalam buku petunjuk lapangan tersebut. Secara khusus hal ini disebabkan karena dalam bentuknya dewasa ini Doktrin dan Sistem Perang Rakyat Semesta terkesan masih sebagai sekedar rekaman, kristalisasi, dan proyeksi nostalgia dari pengalaman Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948, dan belum di-update untuk menghadapi perkembangan keadaan lingkungan strategis terbaru. Beberapa perkembangan lingkungan strategis

yang perlu mendapatkan perhatian sungguh-sungguh adalah sebagai berikut.

a. Telah terdapat jarak sosial yang cukup jauh antara jajaran penyelenggara negara - baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintah daerah - yang terkesan bergelimang korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan bagian besar Rakyat Indonesia dan penduduk sipil yang masih hidup dalam kemiskinan dan kebodohan.

b. Kemiskinan dan keterbelakangan sebagian besar Rakyat dan penduduk sipil berhadapan dengan kemewahan para penyelenggara negara dapat menyebabkan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap negara dan penyelenggara negara dan rentannya mereka pada propaganda *insurgents* yang menampilkan diri sebagai pembela Rakyat dan penduduk sipil⁴⁸.

c. Juga terdapat kesan kuat keterasingan jajaran Angkatan Perang Republik Indonesia yang direkrut, dilatih, diorganisasikan, serta ditugaskan dalam konteks model perang konvensional, dengan Rakyat dan penduduk sipil di daerah operasi. Salah satu indikasinya adalah terjadinya rangkaian pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang mau tidak mau akan menjadi isu nasional dan internasional dan akan dimanfaatkan oleh kaum *insurgents*.

d. Berbeda dengan doktrin yang menyatakan bahwa hubungan antara tentara dengan rakyat adalah bagaikan ikan dengan air, kenyataan menunjukkan bahwa secara institusional sama sekali tidak ada hubungan antara Rakyat dan penduduk sipil dengan tentara. Tidak jarang terjadi bahwa ajaran komando teritorial Angkatan Pe-

⁴⁸ Mengenai masalah ini Jenderal TNI (Pur) Widjojo Soejono memberikan dua catatan, yaitu ad 8. "Masalah-masalah Dalam Negeri dalam kategori "Acute" seperti kemelaratan, keadilan social, separatisme, dan sengketa perbatasan tetap merupakan Ancaman Laten. Khusus untuk dua jenis ancaman yang disebutkan terakhir memiliki potensi tinggi bagi tindakan Internasionalisasi yang dapat berlanjut dengan tindakan Intervensi militer, kembali dengan menggunakan opini dan dukungan organisasi PBB", dan ad 10 "Menyadari bahwa problem Nasional Utama berada pada bidang Ekonomi (kemelaratan dan lapangan kerja) serta mengingat telah terjadinya pergeseran pengertian (definisi) perang yang membuat batasannya menjadi kabur, disarankan adanya Redefinisi tentang Pertahanan Nasional, sehingga tidak akan terjadi vacuum dalam arti: a. Ancaman Perang dalam bentuk baru tidak disadari atau direspon oleh Sistem dan Pelaku Penyelenggara Negara; b. Militer mempersiapkan Perang akan datang dalam bentuk yang tidak akan pernah terjadi." Lihat *Beberapa Identifikasi: Materi Diskusi Terbatas tentang Pertahanan Nasional*. Di Jakarta hari Selasa tgl 7 Mei 2008 (tidak diterbitkan).

rang Republik Indonesia terasing dari Rakyat Indonesia serta penduduk sipil yang berada di daerah tugasnya, serta tidak mengenal latar belakang sejarah dan kebudayaan dari rakyat setempat.

e. Sehubungan dengan demikian eratnya kaitan antara tugas pemerintah sipil dengan tugas *counterinsurgency*, yang memerlukan kerjasama erat antara kedua sektor ini, sungguh mengherankan bahwa dalam kurun pasca-Reformasi terdapat kecenderungan pengkotak-kotakan yang lebih bersifat sektoral dari jajaran penyelenggara negara, walaupun sistem pemerintahan demokrasi presidensial memungkinkan dibangunnya kegiatan pemerintah yang lebih terpadu.

Dengan kata lain, walaupun esensi dari *Field Manual* Amerika Serikat tahun 2006 tersebut sudah sepenuhnya sesuai dengan esensi pengalaman dalam Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948 dan dengan pengalaman *counterinsurgency* dari Angkatan Perang Republik Indonesia sampai tahun 1965, namun terlihat indikasi jelas bahwa generasi kedua pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia belum sepenuhnya berhasil dalam menginternalisasikan dan mengaplikasikan *lessons learned* dari para pendahulunya, dan oleh karena itu harus menelan pil pahit tidak

berhasil menyelesaikan missinya dengan baik. Untuk masa depan, kelihatannya Angkatan Perang Republik Indonesia memerlukan seorang 'Jenderal David H. Petraeus Indonesia', yaitu seorang jenderal yang selain berpengalaman tempur di lapangan juga secara akademik mampu merumuskan suatu doktrin operasi lawan gerilya yang lebih sesuai dengan perkembangan masa kini.

Bentuk-bentuk Ancaman Baru yang Belum Dicakup oleh Doktrin Perang Non-Konvensional yang Ada

Pengantar

Keseluruhan uraian tentang perang dan damai - serta posisi Rakyat dan penduduk sipil lainnya - dilandaskan pada asumsi ada dan berfungsinya sebuah negara-nasional (*nation-state*). Masalah baru tentu timbul jika negara nasional itu runtuh melalui bentuk-bentuk ancaman baru selain perang, yang tidak akan dapat dihadapi oleh kekuatan perang, baik kekuatan perang konvensional maupun kekuatan perang non-konvensional. Berikut ini adalah beberapa contoh dari bentuk ancaman baru terhadap negara-nasional itu.

a. Bila negara justru runtuh sendiri dari dalam karena pembusukan politik, seperti yang dialami oleh negara eks Uni Soviet

dan eks Yugoslavia, sehingga bukan saja seluruh kekuatan perang konvensional dan non-konvensional yang telah dibangun untuk menghadapi musuh dari luar tidak ada gunanya sama sekali, tetapi juga rakyat serta penduduk sipil lainnya menjadi korban dari *chaos* yang tercipta akibat keruntuhan dari dalam itu.

b. Bila negara, seperti diajarkan oleh paham *neo-liberalisme*, melepaskan hampir seluruh fungsinya sebagai lembaga publik kepada badan-badan swasta yang hanya bekerja untuk kepentingannya sendiri.

c. Bila negara dilumpuhkan melalui kejahatan terorganisasi, seperti yang terjadi di Amerika Selatan, di mana *drug cartels* mampu membangun jaringan kekuatan yang sedemikian kuatnya sehingga praktis telah merupakan negara dalam negara, bukan hanya mampu melakukan pembunuhan terhadap polisi, jaksa, hakim secara perseorangan, tetapi juga mampu menghadapi pertempuran dengan angkatan perang negara.

d. Bila kebijakan negara 'dibajak' oleh jaringan kekuatan tanpa bentuk formal, *tanpa melalui perang dan tanpa perlu menguasai wilayah*, sehingga negara tidak lagi berfungsi untuk melindungi kepentingan Rakyat dan penduduk sipil lainnya, tetapi untuk ke-

pentingan suatu kekuatan atau kepentingan asing.

Berikut ini adalah sekedar penjelasannya.

Pembusukan Politik dari Dalam

Fenomena pembusukan politik dari dalam (*political decay*) telah cukup lama ditengarai dan ditulis oleh Samuel P. Huntington. Konsep pembusukan politik dari dalam ini telah berkembang dalam konsep negara-gagal (*the failed states*), yang bisa ditafsirkan sebagai kegagalan menyeluruh dari proses *nation-building* dan *state-building*. Banyak faktor yang bisa menyebabkan pembusukan politik dari dalam ini, antara lain:

a. Ideologi yang dianut sudah usang, yang selain tidak mampu lagi digunakan untuk menerangkan kehidupan berbangsa dan bernegara juga tidak mampu untuk menyatukan seluruh potensi bangsa dan negara dalam mencapai tujuannya. Salah satu contohnya adalah ideologi marxisme-leninisme/komunisme. Negara-negara yang secara formal masih menganut ideologi ini seperti Korea Utara, Republik Rakyat Cina, Republik Demokrasi Vietnam, serta Cuba telah mengadakan perubahan terhadap ideologinya itu, secara formal atau secara informal melalui penafsiran. Di Republik Rakyat Cina, misalnya, kaum kapi-

talisis bahkan boleh menjadi anggota partai komunis.⁴⁹

b. Negara-nasional yang mulanya dirancang untuk melayani aspirasi dan kepentingan Rakyat serta penduduk sipil lainnya telah beralih rupa menjadi negara yang represif, yang selain tidak memberi peluang untuk berkembangnya kreativitas dan prakarsa masyarakat, juga telah menindaknya sama sekali, sehingga menimbulkan perlawanan dari Rakyat dan penduduk sipil lainnya.

c. Bila pejabat-pejabat tinggi negara sudah kehilangan wawasan kenegarawanan, dan hanya bekerja untuk kepentingan diri dan kelompoknya sendiri.⁵⁰

d. Korupsi yang bersimbaralela, yang menyebabkan lembaga-lembaga penyelenggara

negara tidak lagi berfungsi sesuai dengan fungsinya semula, yaitu untuk melayani aspirasi dan kepentingan rakyat dan penduduk sipil lainnya. Lembaga-lembaga penyelenggara negara telah beralih rupa menjadi industri dan korporasi yang mencari untung untuk kepentingannya sendiri.

e. Tidak tegaknya hukum, sehingga tidak ada rasa aman di dalam masyarakat.

Ajaran dan Praxis Neo-Liberalisme⁵¹.

Ancaman baru yang tidak kalah dahsyatnya – yang sudah amat banyak dikomentari – adalah dampak negatif *faham neo-liberalisme* sewaktu faham tersebut hendak diterapkan pada negara-negara yang belum mempunyai kemampuan yang memadai untuk bersaing. Konsep operasi po-

⁴⁹ Harus kita renungkan baik-baik, apakah Pancasila sebagai Dasar Negara masih berfungsi sebagai ideologi yang kita maksudkan semula atautkah sudah – atau sedang – menuju ke posisi yang mirip dengan ideologi komunisme di Republik Rakyat Cina, yaitu walaupun masih ada dan diakui secara resmi tetapi tidak berfungsi lagi? Apakah belum waktunya diadakan penyegaran kesepakatan kita bersama terhadap fungsi Pancasila tersebut dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara?

⁵⁰ Peletak dasar ilmu sejarah, Ibnu Chaldun, mengamati bahwa gejala ini dapat terjadi pada generasi kedua pendiri Negara, yang tidak lagi memahami apalagi menghayati semangat serta idealisme yang meresapi para pendiri suatu Negara. Kelihatannya inilah yang sedang menjangkiti para penyelenggara Negara. Hal ini terlihat pada kenyataan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI yang tanpa merasa malu sedikitpun menaikkan sendiri gaji dan tunjangan pada saat Rakyat Indonesia yang mereka wakili justru terjerat oleh kemiskinan yang berkepanjangan. Tambahan lagi, dalam proses pembuatan undang-undang, mereka tiada merasa bersalah memperjual belikan kewenangan legislatif dengan meminta atau menerima sogokan dari departemen-departemen terkait.

⁵¹ Suatu ulasan yang paling pedas terhadap kebijakan Pemerintah yang memberi peluang untuk tumbuh dan berkembangnya pengaruh neo liberalisme ini lihat Mohammad' Amien Rais. 2008. *Agenda-Mendesak untuk Bangsa: Selamatkan Indonesia !*. Penerbit PPSK Press. Yogyakarta.

kok neo-liberalisme ini adalah *perdagangan bebas* serta *privatisasi* badan-badan usaha milik negara⁵². Melalui dua *modus operandi* ini kekuatan ekonomi suatu negara untuk menyejahterakan rakyatnya bisa dilumpuhkan. Jika dibiarkan berlarut-larut, kebijakan ekonomi neo liberalisme dapat menimbulkan pergolakan politik dalam masyarakat sebagai reaksi dari golongan-golongan yang dikalahkan, yang jika tidak tertangani dengan baik, dapat menjatuhkan Pemerintah.⁵³

Strategi dasar para pendukung faham neo-liberalisme ini adalah berupaya untuk menyusupi alam fikiran para pengambil keputusan dari negara-negara nasional sedemikian rupa sehingga mereka akan mengeluarkan kebijakan, membuat peraturan perundang-undangan, serta mengambil keputusan eksekutif, yang keluarannya menguntungkan negara-negara atau *non-state actor* yang mensponsorinya, tanpa peluru mengeluarkan sebutir peluru pun.⁵⁴ Dengan cara itulah para pejabat pemerintahan di

segala lini diyakinkan untuk menerima dan melaksanakan program *privatisasi*, sampai mengabaikan sama sekali asas yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. yang menyebabkan Negara kehilangan penguasaan terhadap hutan-hutannya, menjual badan-badan usaha milik negaranya, termasuk yang amat bersifat strategis bagi kepentingan bangsa dan negara.

Kejahatan Trans Nasional

Kejahatan trans nasional dewasa ini sudah mencapai taraf yang sungguh mengkhawatirkan. Wujudnya bisa berupa produksi dan penjualan narkoba (*drugs*), penyelundupan senjata (*illegal arms trading*), penjualan manusia (*human trafficking*), pencucian uang hasil kejahatan (*money laundering*), sampai terorisme internasional. Di beberapa negara, seperti di Amerika Selatan, pemberantasan kejahatan trans nasional ini tidak dapat lagi dilakukan oleh aparat kepolisian, tetapi terpaksa sampai mengerahkan kekuatan angkatan perang.

⁵² Dari aspek ideologis, faham neo-liberalisme ini melanggar Sila Kelima: Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia dan semangat kebersamaan yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

⁵³ Sebagai catatan perlu diingat bahwa kejatuhan Presiden Soekarno pada tahun 1966/1967 dan kejatuhan Presiden Soeharto pada tahun 1998 didahului oleh krisis ekonomi, yang disusul oleh demonstrasi kaum muda yang tidak dapat dikendalikan oleh aparat keamanan.

⁵⁴ Faham neo liberalisme dioperasionalkan dalam formula *The Washington Consensus*, yang kemudian menjadi latar belakang kebijakan Pemerintah Amerika Serikat dan Perserikatan Bangsa Bangsa. khususnya melalui *The International Monetary Fund* (IMF), *The World Bank* (WB), *The World Trade Organization* (WTO).

Pembajakan Kekuasaan Negara Tanpa Perang

Bentuk ancaman baru lainnya adalah adanya jejaring informal dari apa yang disebut sebagai *superclass*, yang jumlahnya sekitar 6.000 orang tokoh-tokoh elite dunia yang secara bersama-sama dan sering secara informal mampu menguasai dan mengendalikan sumber daya dunia demi kepentingannya sendiri tanpa mempedulikan kepentingan rakyat atau penduduk sipil⁵⁵. Termasuk dalam *superclass* dunia ini adalah para *chief executive officers* korporasi multinasional, para pialang dan spekulan saham⁵⁶, para mafia perdagangan senjata, narkoba, atau jaringan *human trafficking*. Menurut perkiraan ada 'uang panas' yang berjumlah US\$636.000.000.000.000,- di tangan para spekulan ini, yang mampu meruntuhkan daya tahan ekonomi suatu negara.

Dalam format lokal perlu menjadi perhatian kekuatan dana dari apa yang pernah dise-

but sebagai *pengusaha hitam*, yang siap memberi sogokan kepada pejabat pemerintah mana pun dan dengan jumlah berapa besar pun juga untuk mencapai keuntungan pribadi atau kelompok mereka. Suatu *cause celebre* yang timbul pasca-krisis moneter tahun 1997 adalah kasus *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI)* sebesar kurang lebih Rp600 triliun, yang walaupun telah demikian banyak indikasi adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme masih belum dapat diselesaikan sampai tahun 2008 ini.⁵⁷

Sudah barang tentu fenomena bisa ditundukkannya negara dan pemerintah tanpa melalui perang ini tidak dapat ditangani doktrin perang konvensional dan perang non-konvensional yang kita bahas sekarang ini. Fenomena tersebut perlu ditangani melalui penafsiran baru terhadap *national security* yang sudah kita sentuh di bagian depan⁵⁸.

⁵⁵ Baca David Rothkoff, 2008. *Superclass: The Global Power Elite and The World They Are Making*. Farrar, Straus, and Giroux, New York.

⁵⁶ Salah seorang spekulan saham yang paling terkenal yang selain mampu membangkrutkan *Bank of England* juga mampu memperoleh keuntungan pribadi yang luar biasa besarnya adalah George Soros. Banyak pihak yang menduga bahwa krisis moneter yang melanda Asia pada tahun 1997 dirancang oleh George Soros ini, yang sudah tentu dibantahnya.

⁵⁷ Marwan Batubara, dkk. 2008. *Skandal BLBI: Ramai-ramai Merampok Negara*. Haekal Media Center. Jakarta.

⁵⁸ Lihat Bantarto Bandoro, ed, cetakan kedua 2006. *Perspektif Baru Keamanan Nasional*. Center for Strategic and International Studies. Jakarta.

Membangun Mekanisme Komando dan Pengendalian Terpadu untuk Menghadapi Perang Non-Konvensional dalam Kontinum Perang dan Damai

Adalah jelas bahwa kesiapan suatu negara atau pemerintah untuk menghadapi perang dan damai tidaklah terjadi dengan sendirinya. Kesiapan untuk perang dan damai itu harus dipersiapkan terlebih dahulu. Ketidaksiapan akan dibayar mahal, bukan hanya dalam hancurnya harta benda dan hilangnya nyawa, tetapi juga hilangnya kemerdekaan dan lenyapnya kehormatan. Oleh karena itu, perlu diberikan perhatian yang cukup terhadap upaya menggalang kesiapan kelembagaan pemerintah serta kepercayaan dan dukungan rakyat serta penduduk sipil lainnya dalam rangka pertahanan negara perang non-konvensional.

Dua pertanyaan dasar yang harus dijawab dalam hubungan ini adalah:

a. Sudah siapkah Pemerintah - dan Angkatan Perang Republik Indonesia - bersama Rakyat dan Penduduk Sipil lainnya, untuk menghadapi ancaman Perang Konvensional dan Perang Non Konvensional serta meng-

hadapi berbagai bentuk ancaman baru terhadap negara nasional?

b. Bagaimanakah wujud mekanisme komando dan pengendalian terpadu yang harus dipersiapkan agar mampu menghadapi perang konvensional dan perang non-konvensional?

Rasanya tidak memerlukan pembuktian yang terlalu *njlimet* untuk menyimpulkan bahwa pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak siap dan berada dalam kondisi amat lemah, baik untuk menghadapi suatu perang konvensional maupun untuk memberikan respons terhadap perang non-konvensional, terhadap musuh dari luar dan terhadap musuh dari dalam negeri⁵⁹. Ketidaksiapan ini dapat mempunyai implikasi konstitusional yang serius, yaitu tidak terselenggaranya dengan baik salah satu dari empat tugas pokok pemerintah menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia.

Ada lima kemungkinan faktor penyebab ketidaksiapan tersebut, yaitu: 1) pengabaian pembangunan kekuatan pertahanan oleh

⁵⁹ Sebuah ulasan singkat untuk mengevaluasi kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia secara menyeluruh lihat artikel Dr. Saafroedin Bahar dan Prof. Dr. Ruswiyati Suryasaputra, MS, "Hasil 'Audit Kinerja' Republik: Wajar dengan (Banyak) Syarat atau *No Opinion*?" dalam *Jurnal Intelijen & Kontraintelijen*, Juli-Agustus 2007, h. 5-42.

Pemerintah Pusat, walaupun dalam kurun 1970 - 1980-an dengan dana yang berasal dari *oil boom* terbuka kemungkinan cukup besar peluang untuk melakukan hal itu⁶⁰; 2) sebagian lagi oleh karena dalam kurun dua dasawarsa tersebut perhatian pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia terlalu banyak terserap oleh masalah-masalah politik, termasuk dalam operasi *counterinsurgency* di eks Propinsi Timor Timur; 3) sistem pemerintahan yang sangat sentralistik dan opresif, yang kurang memberikan peluang kepada pengembangan prakarsa dan kreativitas penduduk dan menyebabkan tearlienasinya angkatan perang dari Rakyat dan penduduk sipil; 4) krisis ekonomi yang berkepanjangan sejak tahun 1997, yang menyebabkan tidak tersedianya dukungan anggaran yang memadai bukan saja

untuk pengadaan alat utama sistem senjata, tetapi juga untuk melakukan pendidikan dan pelatihan; dan 5) kurangnya pemahaman pimpinan serta para anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI mengenai masalah pertahanan, baik untuk menghadapi perang konvensional maupun untuk menghadapi perang non-konvensional, sehingga rangkaian undang-undang mengenai bidang pertahanan bukan saja belum lengkap tetapi juga tanpa konsepsi yang jelas.⁶¹

Ketidaksiapan tersebut jelas membawa konsekuensi yang serius, bukan saja terlihat pada tidak berhasilnya angkatan perang dalam mengamankan wilayah darat, wilayah laut, dan wilayah udara terhadap aksi *illegal logging*, *illegal fishing*, dan pelanggaran wilayah udara oleh pesawat tempur negara asing, tetapi juga dilanggarnya integri-

⁶⁰ Pembelian sebanyak 39 kapal perang bekas eks Jerman Timur oleh pemerintahan Presiden Soeharto dalam dasawarsa 1990-an terkesan selain lebih didasarkan pada pertimbangan penghematan biaya daripada pertimbangan kemampuan kapal-kapal perang yang sudah tua tersebut untuk menghadapi perang, juga ditegarai sarat dengan korupsi oleh pihak-pihak yang terlibat.

⁶¹ Fakta ini penulis temukan sewaktu menyusun Silabus Sementara untuk Mata Kuliah Prinsip-prinsip Organisasi dan Manajemen Pertahanan pada Program S2 Manajemen Pertahanan yang diselenggarakan bersama oleh Fakultas Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada dan Lembaga Petahanan Nasional dalam Tahun Ska-demik 2007-2008.

tas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia secara *de facto* oleh sebagian negara tetangga.⁶²

Ketidaksiapan tersebut tidak bisa dan tidak boleh dibiarkan berlarut-larut dengan alasan apapun juga, khususnya oleh karena dibutuhkan waktu lama dan biaya yang besar untuk menyiapkan kemampuan sistem pertahanan yang andal baik untuk menghadapi perang konvensional maupun untuk menangani perang non-konvensional. Dua tujuan nasional dan empat tugas pemerintah yang terantun dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, serta Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 serta beberapa undang-undang bidang pertahanan yang sudah ada memberikan tugas yang jelas

kepada Pemerintah dan pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia serta kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI sendiri untuk menindaklanjutinya. Bagaimanapun seluruh jajaran penyelenggara negara, baik pada cabang legislatif maupun pada cabang eksekutif perlu mengambil langkah-langkah konkrit sedemikian rupa sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia mampu memberikan perlindungan kepada segenap Bangsa Indonesia dan seluruh Tumpah Darah Indonesia.

Dalam mempersiapkan sistem pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sesuai dengan kebutuhan zaman, selain perlu diperhatikan perkembangan konseptual terbaru dari pengertian pertahanan dan ke-

⁶² Negara tetangga yang dimaksud disini adalah Kerajaan Malaysia. Sedikit penjelasan, selama ini terdapat kesan adanya *rasa ewuh pakewuh* untuk menyebut nama negara jiran ini, walaupun telah berkali-kali negara tersebut menunjukkan sikap tidak bersahabatnya terhadap Republik Indonesia. Secara pribadi penulis berpendapat - dengan tetap menyadari pentingnya hubungan inter regional dalam rangka ASEAN - sudah saatnya para perencana pertahanan Republik Indonesia untuk bersikap realistik, *to call a spade a spade*. Sikap lugas seperti itu tercermin dalam tulisan Tim Huxley seperti di bawah ini: *Although Singapore's relations with the New Order regime during the 1980s and 1990s were characterized by collaboration in many areas, including close links between the SAF and the Indonesian Armed Forces (ABRI) Indonesia has never ceased to be a security concern for the city-state and the SAF's deterrent capabilities have been developed with Indonesia in mind as well as Malaysia*. Lihat Tim Huxley. 2000. *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore*. Allen&Unwin. Crows Nest. Australia h. 50. Namun perlu diingat bahwa Singapura dan Malaysia sendiri tergabung dalam pakta pertahanan *The Five Powers Defence Arrangement*. Artinya, sambil mencurigai Indonesia dan Malaysia sebagai 'risiko sekuriti' namun kedua negara itu sendiri juga 'berkongsi' untuk menghadapi Indonesia. Memang demikianlah seharusnya: kepentingan nasional harus berada di atas segala-galanya. Sesuai dengan realisme politik dan asas resiprositas, Republik Indonesia harus mempunyai sikap realistik yang sama walau sudah barang tentu para diplomat harus mampu tetap tersenyum satu sama lain.

amanan ini, khususnya dengan semakin kecilnya kemungkinan perang dunia dan semakin luasnya cakupan pengertian keamanan nasional, juga perlu dicermati berbagai bentuk ancaman baru, yang selama ini tidak atau belum dipandang sebagai ancaman yang harus ditangani dengan mempergunakan kekuatan angkatan perang.

Menurut pandangan penulis, kombinasi kesadaran kontemporer tentang pentingnya peranan Rakyat dan penduduk sipil lainnya; dengan pentingnya integrasi antara sipil dan militer dalam memenangkan perang non-konvensional masa kini; serta sifat strategis defensif dari doktrin perang rakyat semesta, dapat merupakan solusi yang menguntungkan untuk mempersiapkan pertahanan non-konvensional Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya dalam kondisi keterbatasan anggaran negara untuk pengadaan alat utama sistem persenjataan Angkatan Perang. Pokok-pokok penjelasannya adalah sebagai berikut.

a. Dalam kondisi keterbatasan anggaran dewasa ini, Negara tidak atau belum perlu menge-rahkan anggaran yang besar untuk membeli demikian banyak

alutsista yang super modern seperti yang dimiliki oleh negara-negara tetangga, bukan saja oleh karena kita tidak mampu membeli atau merawatnya, tetapi juga oleh karena amat kecil kemungkinan penggunaannya dalam suatu perang konvensional dengan negara-negara tetangga tersebut. Sebaliknya, Negara kita dapat mempergunakan kekuatan militer konvensional negara-negara tetangga tersebut justru sebagai pelindung, seperti yang dilakukan oleh Kerajaan Jepang dengan *nuclear umbrella* dari Amerika Serikat.

b. Sehubungan dengan demikian krusialnya peranan rakyat dan penduduk sipil lainnya dalam perang non-konvensional masa kini, Negara justru harus memprioritaskan penggunaan anggaran belanja negara untuk memajukan taraf hidup Rakyat dan penduduk sipil lainnya, sehingga mempunyai manfaat berganda, yaitu melaksanakan tugas konstitusional Pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum; mencegah tumbuh dan berkembangnya pengaruh *insurgents* dan memperkuat posisi Pemerintah sebagai *counterinsurgents*⁶³.

c. Mengingat kekuatan per-

⁶³ Sebagai rujukan untuk memajukan taraf kesejahteraan Rakyat dan penduduk sipil lainnya ini dapat digunakan kebijakan *Millenium Development Goals 2015*, serta berbagai instrument hak asasi manusia, antara yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia; Undang-undang Nomor 11 dan 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik serta hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

tahanan rakyat semesta bertumpu pada peranan Rakyat, Pemerintah justru harus menyegarkan kembali semangat patriotisme Rakyat – antara lain mengenang peranan mereka selama Perang Kemerdekaan Indonesia 1947-1948 – dan memberi mereka peranan dalam struktur organisasi dan manajemen pertahanan di tingkat daerah.

d. Bersamaan dengan itu, dengan merujuk pada konsep baru tentang keamanan nasional (*national security*) Pemerintah perlu mempersiapkan mekanisme komando serta pengendalian yang terpadu antara pihak militer dan sipil, dalam format Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*).⁶⁴

e. Mekanisme Dewan Keamanan Nasional yang terintegrasi tersebut dikembangkan dalam koridor hukum tata negara [biasa] dan hukum tata negara darurat pasca-Reformasi.⁶⁵

d. Oleh karena pada dasarnya Doktrin serta Sistem Pertahanan Rakyat Semesta sudah sesuai dengan kebutuhan perang non-konvensional masa kini, namun oleh karena dalam formatnya dewasa ini belum disesuaikan dengan perkembangan bentuk ancaman baru dan belum didukung oleh struktur serta sistem komando dan pengendalian yang terpadu antara militer dan sipil, Pemerintah perlu mengambil langkah untuk mengadakan penyegaran, perluasan, serta pendalaman dari doktrin dan sistem pertahanan rakyat semesta ini.

e. Sehubungan dengan terdapatnya indikasi keterasingan angkatan perang Republik Indonesia dari Rakyat dan penduduk sipil, perlu diambil langkah-langkah mendasar sehingga semboyan yang menyatakan bahwa tentara dengan rakyat bagaikan ikan dengan air, benar-benar terwu-

⁶⁴ Mengenai konsep baru pertahanan dan keamanan ini lihat Bantarto Bandoro, ed, cetakan kedua 2006. *Perspektif Baru Keamanan Nasional*. Center for Strategic and International Studies. Jakarta.

⁶⁵ Dalam hubungan ini perlu didalami pemikiran kontemporer Indonesia, baik yang bersifat umum kenegaraan maupun yang khusus untuk bidang pertahanan, antara lain: dua buku rujukan penting yang ditulis oleh Prof Dr Jimly Ashshid-diqui – Ketua Mahkamah Konstitusi – dalam tahun 2007: 1) *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT Bhuana Ilmu Populer. Jakarta; 2) *Hukum Tata Negara Darurat*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta; Sultan Hamengku Buwono X. 2007. *Merajut Kembali Keindonesiaan Kita*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta; Yasril Ananda Baharuddin. Ed. 2008. *Restorasi Indonesia: untuk Kelangsungan Hidup Berbangsa dan Bernegara*. Penerbit Kompas. Jakarta; Rusdi Marpaung. *Et.al. Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Imparsial. Jakarta; Mayjen Pur H.S. Kirbiantoro dan Drs Dody Rudianto, MM. 2007. *Rekonstruksi Pertahanan Indonesia: Potensi, Tantangan, dan Prospek*. Inti Media :Publisher. Jakarta.

jud dalam kenyataan.⁶⁶

e. Organisasi teritorial Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat masih tetap diperlukan, bukan sebagai komando tersendiri, tetapi sebagai penasehat pertahanan dari Pemerintah Daerah. Seiring dengan itu fungsi pembinaan kemampuan penyiapan pertahanan konvensional – yang pada dasarnya adalah dimensi pertahanan dari pelaksanaan pemerintahan sipil – ditambahkan kepada wewenang desentralisasi dan otonomi daerah.

Kesimpulan, Saran, dan Penutup

Kesimpulan

Dimensi Kebijakan Kenegaraan

a. Pasca Perang Dunia Kedua, telah terlihat gejala semakin dihormatinya peran Rakyat dan penduduk sipil, baik sebagai hasil pengalaman tentang demikian sentralnya peranan dukungan Rakyat dalam perang dan dalam *counterinsurgency*, maupun untuk menjamin terlindunginya hak asasi manusia dalam rangka Perserikatan Bangsa Bangsa.

b. Kecenderungan meningkatnya penghormatan terhadap peran Rakyat dan penduduk sipil tersebut di atas mempunyai dampak yang positif terhadap peran negara dan pemerintahan, prinsip *good governance*, demokrasi, dan hak asasi manusia.

c. Oleh karena perang dan damai merupakan suatu kontinum, maka setiap pemerintah perlu membangun mekanisme komando dan pengendalian terpadu, yang memungkinkan terlaksananya kegiatan bangsa dan negara secara berkelanjutan baik dalam damai maupun dalam perang.

d. Konsep 'keamanan negara' atau *national security* dapat dijadikan sebagai rujukan untuk memenuhi dua fungsi utama negara, yaitu memberikan jaminan keamanan dan memfasilitasi tersedianya kesejahteraan untuk seluruh Rakyat dan penduduk sipil lainnya.

Dimensi Kesejarahan

a. Baik suka maupun tidak suka, perang dan damai – dengan segala implikasi dan akibatnya – akan selalu ada dalam kehidupan umat manusia, se-

⁶⁶ Termasuk dalam program ini adalah membekali para perwira angkatan perang dengan pengetahuan yang mendalam tentang latar belakang sejarah serta kebudayaan dari Rakyat Indonesia yang amat majemuk tersebut, serta memberi peranan yang melembaga dari Rakyat Indonesia dalam manajemen pertahanan serta komando teritorial. Republik Singapura serta Kerajaan Malaysia telah terlebih dahulu melakukan hal ini.

hingga persiapan, pelaksanaan, dan pengakhiran perang harus dipelajari secara sungguh-sungguh oleh setiap pemimpin negara, baik sipil maupun militer.

b. Kengerian yang timbul akibat demikian banyaknya korban yang jatuh dalam Perang Dunia Kedua - baik akibat penggunaan senjata konvensional maupun akibat penggunaan senjata non-konvensional seperti senjata nuklir - telah menimbulkan empat akibat samping yang tidak diperkirakan sebelumnya, yaitu 1) didirikannya Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencegah timbulnya perang dan menjamin hak asasi manusia; 2) oleh karena mustahil untuk melarang perang, timbulnya kehendak berbagai negara untuk mengembangkan dan memiliki sendiri senjata nuklir yang dahsyat tersebut; 3) timbulnya gejala *nuclear stalemate* karena negara-negara yang mempunyai senjata nuklir takut menggunakannya karena menghadapi serangan balas dengan senjata nuklir pula; dan 4) pada negara-negara yang tidak mempunyai cukup kekuatan persenjataan nuklir atau harus menghadapi musuh yang mempunyai keunggulan persenjataan konvensional, secara kreatif mengembangkan berbagai bentuk perang nonkonvensional baru.

c. Superioritas teknologi per-

senjataan konvensional yang dimiliki oleh salah satu pihak yang terlibat dalam perang konvensional tidak dapat menjamin tercapainya tujuan perang, oleh karena *superioritas* tersebut dapat dihadapi oleh pihak lawannya dengan berbagai sistem persenjataan non-konvensional dalam perang non-konvensional, antara lain dalam bentuk *insurgency*.

Dimensi Doktrin

a. Operasi militer yang diselenggarakan secara brutal dan melanggar hak asasi manusia selain melanggar hukum internasional hak asasi manusia dan hukum humaniter, juga bersifat kontraproduktif dengan semakin kuatnya kaum *insurgents*.

b. Keseluruhan kajian terhadap perkembangan masalah *insurgency* dan *counterinsurgency* dalam perang dan damai ini telah menimbulkan suatu perspektif baru yang bersifat radikal dari peran Rakyat, yaitu tidak lagi sekedar sebagai sebagai obyek, tetapi justru sebagai subjek yang aspirasi dan kepentingannya harus diperhitungkan dan dilayani oleh seluruh pihak yang berperang.

c. Sebagai satu-satunya negara adidaya yang telah berkali-kali mengalami langsung betapa tidak efektifnya superioritas teknologi persenjataan konvensional dalam menghadapi perang

non-konvensional, Amerika Serikat telah meninjau kembali doktrin perangnya pada umumnya, di dalam negeri dengan menggunakan *The U.S. Patriotic Act* dan *Foreign Intelligence Surveillance Act* yang harus membatasi hak-hak warga negara sampai batas-batas tertentu, di luar negeri dengan menetapkan *The U.S. Army and Marine Corps Field Manual on Counterinsurgency, 2006*, dengan pendekatan yang lebih holistik, sistematis, dan struktural, dan terpadu antara kegiatan *nation-building* dan operasi militer.

d. Berbeda dengan berbagai doktrin *counterinsurgency* yang lama, yang mengandalkan penggunaan secara brutal dari kekuatan militer, doktrin *counterinsurgency* yang baru menitikberatkan pada pendekatan politik, ekonomi, dan sosial budaya, bersisian dengan operasi militer yang terukur.

e. Doktrin *Counterinsurgency* Amerika Serikat yang baru ini telah diujicobakan sejak tahun 2005 dalam menghadapi Perang Irak dan telah menunjukkan tanda-tanda efektivitas dalam mencapai tujuan perang negara itu.

f. Pelaksanaan yang efektif dari Doktrin *Counterinsurgency* Amerika Serikat yang baru ini pada suatu sisi memerlukan para perwira perencana operasi militer yang memahami kompleksitas

masalah *nation-building* di daerah operasinya, dan pada sisi lain memerlukan pejabat-pejabat sipil.

Implikasi pada Doktrin dan Sistem Pertahanan Rakyat Semesta

a. Doktrin Pertahanan Rakyat Semesta, Doktrin Pembinaan Teritorial, serta Doktrin Operasi Teritorial, yang pernah dikembangkan oleh Tentara Nasional Indonesia – yang memberikan peran sentral pada Rakyat dan penduduk sipil lainnya – pada dasarnya sudah sesuai dengan perkembangan pemikiran mutakhir tentang *insurgency* dan *counterinsurgency* ini.

b. Sehubungan dengan perkembangan strategi dan doktrin perang konvensional dan perang non-konvensional pasca-Perang Dingin, Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu merumuskan kembali kebijakan dan strategi yang akan dianut mengenai masalah perang, pertahanan, dan keamanan dalam negeri.

c. Masih harus dilakukan pengkajian, mengapa Tentara Nasional Indonesia yang berhasil baik dalam melancarkan perang non-konvensional menghadapi perang konvensional yang dilancarkan oleh Kerajaan Belanda dalam tahun 1940-an dan berhasil melancarkan opera-

si *counterinsurgency* menghadapi perang non-konvensional yang dilancarkan berbagai pemberontakan yang terjadi di Indonesia dalam tahun 1950-an dan tahun 1960-an, tidak demikian berhasil dalam menghadapi *insurgencies* di eks Provinsi Timor Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Papua.

Dimensi Manajemen Pertahanan

a. Keterbatasan anggaran negara dalam pengadaan alat utama sistem senjata (*alutsista*) tidak merupakan hambatan untuk pembangunan komponen-komponen sistem pertahanan rakyat semesta, khususnya untuk membangun mekanisme komando dan pengendalian yang terpadu untuk menghadapi kontinum perang dan damai; serta untuk melembagakan keterlibatan rakyat Indonesia sendiri dalam mengawal perbatasan negara.

b. Keterlibatan secara melembaga dari Rakyat Indonesia dalam bidang pertahanan negara dapat dimulai dengan mengakomodasi pimpinan dan warga

masyarakat hukum adat yang hidup di daerah-daerah perbatasan.⁶⁷

c. Sesuai dengan sistem pertahanan rakyat semesta dan perkembangan berbagai bentuk ancaman baru, format pertahanan yang sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia adalah *keamanan nasional (national security)*.

Saran

a. Organisasi dan tata kerja kelembagaan negara yang dewasa ini terkesan lebih didasarkan pada pendekatan hukum dan pendekatan anggaran, yang telah menimbulkan birokratisme dan menyukarkan terwujudnya koordinasi, perlu diubah menjadi pendekatan misi serta kebutuhan operasional pelaksanaan empat tugas pemerintahan menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

b. Sesuai dengan sistem pemerintahan demokrasi presidensial yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945, organisasi, prosedur serta tata kerja lembaga kepresidenan perlu ditata sedemikian rupa, sehingga mam-

⁶⁷ Mengenai hubungan masyarakat hukum adat dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia lihat: prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara: *Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara* (1999); rangkaiian penerbitan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: *Inventarisasi dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat* (2005), *Hubungan Struktural Masyarakat Hukum Adat-Suku Bangsa-Bangsa, dan Negara* (2006), *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat* (2007; dan Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat Indonesia*, RIPP UNDP Regional Office, Bangkok.

pu menyelenggarakan missinya baik dalam damai maupun dalam perang secara cepat, tepat, efektif, dan efisien.

c. Departemen Pertahanan dan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia segera menerjemahkan dan mengkaji *The U.S. Army - Marine Corps Counterinsurgency Field Manual 2006* ini.

d. Seiring dengan itu, Departemen Pertahanan dan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia bersama dengan departemen-departemen pemerintahan lainnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, serta berbagai lembaga penelitian mengadakan pengkajian menyeluruh terhadap faktor-faktor yang menyebabkan berlarut-larutnya operasi *counterinsurgencies* di eks Provinsi Timor Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Papua.

e. Perlu dilakukan pemutakhiran terhadap Doktrin Sistem Pertahanan Rakyat Semesta sebagai doktrin perang non-konvensional Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik dalam

menghadapi perang konvensional dan perang non-konvensional yang dilancarkan oleh musuh dari luar maupun untuk menghadapi perang non-konvensional yang telah, sedang, dan akan dilancarkan oleh para *insurgents* di dalam negeri.

f. Untuk melaksanakan Sistem Pertahanan Rakyat Semesta — yang pada dasarnya merupakan suatu doktrin perang non-konvensional — baik dalam menghadapi serangan musuh dari luar negeri maupun menghadapi *insurgencies* di dalam negeri, para perwira Angkatan Perang Republik Indonesia selain perlu dibekali dengan kemampuan profesional untuk memimpin perang konvensional juga perlu dibekali dengan pengertian yang memadai tentang latar belakang sejarah dan budaya dari Rakyat Indonesia yang terdiri dari demikian banyak suku, ras, dan penganut agama.⁶⁸

g. Mengingat membaurnya masalah perang dan damai, masih berlanjutnya perang kon-

⁶⁸ Secara pribadi, sejak tahun 1980-an melalui berbagai media penulis mengusulkan dibentuknya *corps teritorial* dalam jajaran TNI Angkatan Darat berdampingan dengan korps-korps perwira yang sudah ada, sebagai korps perwira ahli yang bersifat struktural, untuk memberikan dukungan staf mengenai masalah-masalah politik, psikologi, ekonomi, dan pemerintahan sipil kepada para panglima. Penulis sendiri, yang lulus sebagai sarjana muda ilmu pemerintahan dan sarjana administrasi negara pada Fakultas Sosial Politik Universitas Gadjah Mada, direkrut sebagai letnan satu perwira cadangan wajib militer darurat (*lettu patja wamil-da*) untuk mendukung operasi teritorial Kodam III/17 Agustus di Sumatera Barat dan Riau antara tahun 1960-1963. Setelah selesai menjalani wajib militer darurat tersebut, menyadari meningkatnya aksi-aksi sefihat Partai Komunis Indonesia (PKI) penulis memutuskan untuk melanjutkan dinas sebagai militer sukarela sampai pensiun dari dinas militer pada tahun 1991.

vensional dan perang non-konvensional, serta adanya kebutuhan kerjasama yang erat antara lembaga penyelenggara negara sipil dengan komando militer dalam menghadapi perang non-konvensional yang dilancarkan oleh musuh dari luar dan kaum *insurgents* dari dalam negeri, perlu dibentuk dan difungsikan Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) sebagai sebuah lembaga penyelenggara negara di bawah pimpinan presiden Republik Indonesia yang secara terpadu dan berkelanjutan bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan strategi yang terkait dengan masalah perang dan damai ini.

Penutup

Semoga makalah ini ada manfaatnya bagi Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bagi pimpinan Angkatan Perang Republik Indonesia.



Lt. General David H. Petraeus