



**UNHAN RI
PRESS**

MENATAP MASA DEPAN

**KERJA SAMA
SIPIL-MILITER INDONESIA**

**JILID 3: MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER
INDONESIA**

Sjafrie Sjamsuoddin

**MENATAP
MASA DEPAN
KERJA SAMA
SIPIL-MILITER INDONESIA**

JILID 3: MODEL KERJA SAMA
SIPIL-MILITER INDONESIA

Sjafrie Sjamsoeddin

Unhan RI Press

2023

**MENATAP MASA DEPAN
KERJA SAMA SIPIL-MILITER INDONESIA
JILID 3: MODEL KERJASAMA SIPIL-MILITER INDONESIA**

Author :
Sjafrie Sjamsoeddin

Editor :
Sovian Aritonang
Herlina Juni Risma Saragih

ISBN Jilid Lengkap : 978-623-8049-30-1 (no. jil lengkap)
ISBN Jilid 1 : 978-623-8049-31-8 (jil.1)
ISBN Jilid 2 : 978-623-8049-32-5 (jil.2)
15.5 x 23 cm, vii + 120 pg

Cover & Layout:
Mia Aksara

Penerbit:
CV. Aksara Global Akademia
Anggota IKAPI No: 418/JBA/2021

Kantor:
Intan Regency Block W-13, Tarogong, Garut, Jawa Barat, Kode Pos:
44151 Mobile: 081-2222-3230 – 0895-1961-0629
E-mail: aksaraglobal.info@aksaraglobal.info
Website: aksaraglobal.com –
aksaraglobal.co.id INDONESIA

Cetakan Pertama, @Februari 2023



ISBN 978-623-8049-30-1 (no.jil.lengkap)



ISBN 978-623-8049-32-5 (jil.2)



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran.

Selain itu, beberapa sanksi lainnya adalah:

- (1 Menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta dipidana dengan dengan pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun dan/atau denda maksimal Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- (2 Memperbanyak penggunaan untuk kepentingan komersial suatu program komputer dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

KATA SAMBUTAN REKTOR UNHAN RI



Ucapan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, saya selaku Rektor Universitas Pertahanan Republik Indonesia dan selaku pribadi, saya mengucapkan selamat kepada Letnan Jenderal TNI (Purn) Sjafrie Sjamsoeddin yang telah menulis dan menerbitkan buku dengan judul ***“Menatap Masa Depan Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia, Jilid 3: Model Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia”***, guna memperkaya Pustaka dan literasi buku referensi bagi yang akan mendalami teori dan Pratik kerja sama sipil-militer khusus dalam hubungan berbagai kajian teoritis

oleh para ahli dan praktiknya di berbagai negara.

Berbagai teori yang ada memberikan sumbangsih pemikiran-pemikiran dari para ahli untuk membahas kerja sama sipil-militer, seperti teori milik Huntington, Pion-Berlin, serta Sun Tzu agar semakin berkembang. Serta sudah dipraktikkan di beberapa negara, tetapi dipahami bahwa setiap negara memiliki konsep, model, dan penerapan kerja sama sipil-militer yang berbeda. Perbedaan ini dipengaruhi oleh kondisi lingkungan, serta ancaman yang berbeda-beda yang dihadapi setiap negara.

Dengan terbitnya buku ***“Menatap Masa Depan Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia, Jilid 3: Model Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia”*** ini, diharapkan berbagai pihak dapat memperoleh berbagai pustaka utama dalam mengembangkan manajemen pertahanan negara yang produktif serta menghasilkan *critical review*/review kritis untuk Indonesia.

Adapun substansi inti buku ini menjabarkan model Kerjasama sipil-militer di berbagai belahan dunia dan implementasi Kerjasama sipil-militer di Indonesia.

Selanjutnya kepada seluruh civitas akademik dan keluarga besar Universitas Pertahanan Republik Indonesia, saya menghimbau untuk memberi penghargaan atas kehadiran buku ini. Saya berharap buku ini tidak hanya sekedar

dibaca tetapi dapat dipahami dan dijabarkan, sehingga membangun kerja sama sipil-militer dapat menjadi bagian dari pengelolaan kebijakan umum pertahanan negara yang optimal.

Lebih dari itu substansi buku ini menarik untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut oleh para akademisi serta praktisi dengan menggunakan pendekatan ilmiah dari keilmuan masing-masing, selanjutnya dikembangkan disesuaikan dengan prinsip-prinsip dari Tridharma Perguruan Tinggi.

Saya berharap buku ini juga dapat diterima dan dibaca oleh semua kalangan dan sebagai sumber ilmu untuk memberikan kontribusi kepada kita semua, sehingga kita dapat membangun Negara Indonesia yang aman dan sejahtera. Akhir kata, saya berharap buku ***Menatap Masa Depan Kerjasama Sipil-Militer Indonesia, Jilid 3: Model Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia*** ini bermanfaat bagi kita semua. Terima kasih. Salam Bela Negara!.

Jakarta, Februari 2023

Rektor
Universitas Pertahanan
Republik Indonesia,

Prof. Dr. Ir. Amarulla Octavian, M.Sc., DESD., ASEAN Eng.
Laksamana Madya TNI

KATA PENGANTAR

Segala puja puji dan sembah syukur ke hadirat *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah memberikan hikmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul: "Menatap Masa Depan Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia Jilid 3: Model Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia". Penyusunan buku ini diilhami dari proses panjang dalam Pendidikan yang diikuti penulis di Program Doktorat pada bidang Ilmu Pertahanan Universitas Pertahanan Republik Indonesia. Buku ini merupakan wujud pemikiran dan perenungan dari penulis terkait pentingnya kerja sama sipil-militer di dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara khususnya dalam pertahanan negara.

Penyusunan buku ini mendapatkan berbagai sumbangsih pemikirandari berbagai pihak dan untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat Menteri Pertahanan RI, Letjen TNI (Purn.) H. Prabowo Subianto., yang saya hormati: Rektor Universitas Pertahanan RI, Laksdya TNI Prof. Dr. Ir. Amarulla Octavian, M.Sc., D.E.S.D., ASEAN.Eng., Mayjen TNI Dr. Joni Widjayanto, S.Sos., M.M., CIQnR., CIQaR., CIPA., Prof. Dr. Ir. Purnomo Yusgiantoro, M.Sc., M.A., Dr. Herlina Juni Risma Saragih, M.Si., CIQnR., CIQaR., Prof. Dr. Ir. Budi Susilo Soepandji, C.E.S., D.E.A.. Penulis juga mengucapkan terima kasih dengan penuh kasih sayang untuk istri tercinta, anak, menantu dan cucu yang selalu kami banggakan.

Penulis berharap buku ini dapat memberikan pencerahan dan manfaat sebagai salah satu sumber referensi bagi para mahasiswa tingkat sarjana (S1), magister (S2), doktoral (S3), akademisi, praktisi, dan peneliti, yang ingin memperdalam penelitian serta pengembangan ilmu pertahanan, dan bagi para pemangku kepentingan yang terkait dengan pertahanan serta masyarakat luas dalam upaya mengembangkan, membangun dan mewujudkan kerja sama sipil-militer, khususnya dalam mengembangkan model kerja sama sipil-militer Indonesia dalam pertahanan negara guna menghadapi berbagai ancaman di Indonesia.

Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih atas dukungan dan kontribusinya kepada Kolonel Kes. Dr. Ir. Sovian Aritonang, S.Si.,M.Si., R. A. Purwoko Putro, Ph.D., Sulistyanto, Ph.D., Dr. Eko G. Samudro S.Pd., M.Han, Wildan Akbar Hashemi R., M.Han, May May Maysarah, M.Han, dan Aniza Kemala, M.Han. Serta para ahli yang telah bersedia penuh untuk menjadi sumber informasi dalam mendukung penyusunan buku ini yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan limpahan anugerah dan berkah-Nya. Aamiin YRA. Akhir kata, semoga kehadiran buku ini dapat memperkaya khasanah keilmuan dibidang pengaplikasian model ilmu pertahanan yang telah ada pada tingkat nasional, regional, maupun internasional.

Jakarta, Februari 2023

Sjafrie Sjamsoeddin

SINOPSIS

Tentara atau militer bukanlah sosok yang memiliki kedekatan dengan kehidupan sehari-hari dengan pihak masyarakat sipil. Namun, sesungguhnya masyarakat sipil sudah menjalankan kerja sama yang erat dengan angkatan bersenjata jauh sejak lama. Kerja sama sipil-militer telah eksis sejak Rakyat Indonesia berjuang untuk membebaskan diri dari belenggu penjajahan. Perjuangan demi perjuangan untuk mempertahankan kedaulatan negara Indonesia tersebut tak lepas dari hasil kerja sama dan upaya di antara tentara dan rakyat atau sipil dan militer. Kerja sama ini lalu berkembang dari sebuah keyakinan yang merupakan penuntun perjuangan, menjadi sebuah penerapan kehidupan bernegara dalam pembangunan bangsa, tidak ada perbedaan atau dikotomi di antara sipil dan militer. Justru, seluruh unsur TNI dan masyarakat harus bahu-membahu menjaga keutuhan kesatuan NKRI.

Buku ini membahas mengenai Teori dan Praktik Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia, yang dimulai dengan masa perjuangan merebut kemerdekaan, masa pasca perebutan kemerdekaan, lalu masa mempertahankan kemerdekaan, hingga akhirnya kita mencapai era reformasi yang menjunjung kerja sama sipil-militer dalam iklim demokrasi. Buku ini juga menjelaskan analisis kerja sama sipil-militer dari beberapa negara, pendapat berdasarkan pemikiran Huntington, Pion-Berlin sebagai referensi guna membangun manajemen pertahanan modern dan keamanan nasional yang tangguh untuk terwujudnya kekuatan pertahanan yang menopang Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata).

Buku ini juga membahas praktik kerja sama sipil-militer dalam situasi darurat, bencana alam, penanganan konflik, tantangan dan hambatan yang sering dihadapi, perbedaan budaya, koordinasi yang buruk, dan masalah keamanan data. Buku ini juga menjawab bagaimana meningkatkan efektivitas kerja sama sipil-militer di Indonesia serta solusi praktis yang ditawarkan untuk mengatasi masalah serta memberikan contoh kasus yang relevan dan dapat diaplikasikan dalam situasi nyata. Buku ini sangat bagus dan mudah dipahami bagi pembaca yang ingin memahami lebih dalam tentang isu-isu keamanan nasional dan kerja sama sipil-militer di Indonesia.

Sebagai seorang Militer dan Akademisi saya sangat senang dan bangga untuk mempersembahkan buku ini sebagai karya selama pengabdian di TNI dan Sipil yang dituangkan dalam sajian ilmiah wujud bhakti ku kepada komunitas akademisi, dan masyarakat tentang kerja sama sipil-militer dari sisi teori dan praktik. Seiring dengan perubahan dan perkembangan dunia yang semakin kompleks, kerja sama antara lembaga sipil dan militer semakin penting untuk menjamin keamanan, perdamaian, dan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR ISI

URAIAN	HAL
HALAMAN COVER	i
HALAMAN COPYRIGHT	ii
SAMBUTAN REKTOR	iv
KATA PENGANTAR	vi
SINOPSIS	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
BAB II : MANAJEMEN PERTAHANAN	21
2.1. Teori Pertahanan	22
2.2. Teori Manajemen	24
2.3. Teori Ancaman	28
BAB III : KEBIJAKAN PUBLIK	30
3.1. Pengertian Kebijakan Publik	31
3.2. Urgensi Kebijakan Publik	33
3.3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik	34
BAB IV : PERTAHANAN NEGARA	38
4.1. Konsep Kebijakan Umum Pertahanan Negara	39
4.2. Teori Manajemen Pertahanan	40
4.3. Teori Hubungan Sipil-Militer	42
4.4. Model Pertahanan	43
4.4.1 Model <i>Total Defence</i>	44
4.4.2 Model Hubungan Sipil-Militer	48
BAB V : TEORI MODEL KERJA SAMA SIPIL – MILITER	56
5.1 Teori Kerja Sama Sipil-Militer Pion Berlin	57
5.2 Konsep <i>Military Subjective-Military Objective</i>	61
BAB VI: MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER LUAR NEGERI	64
6.1 Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhaneg di Luar Negeri	65

URAIAN	HAL
BAB VII: PRINSIP DAN FAKTOR YANG MEMENGARUHI PEMILIHAN MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER	81
7.1 Prinsip Demokratisasi Relasi Sipil-Militer	83
7.2 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pemilihan Model Kerja Sama Sipil-Militer	84
BAB VIII : PERKEMBANGAN MODEL JAKUMHANNEG DI INDONESIA	88
8.1 Sejarah Perkembangan Model Kerja Sama Sipil- Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg di Indonesia(Sebelum Era Orde Baru)	89
8.2 Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg Indonesia Era Orde Baru	95
8.3 Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg Tahun 2020 -2024	97
BAB IX: FAKTOR YANG MEMENGARUHI PENGEMBANGAN MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER DI INDONESIA	105
9.1 Faktor Determinan yang Memengaruhi Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer Indonesia	106
9.2 Strategi SWOT	109
BAB X : ALTERNATIF LEMBAGA DALAM MENGEMBANGKAN MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER DI INDONESIA	118
10.1 Pengembangan Model Alternatif Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia	119
10.2 Gambaran Alternatif Lembaga untuk Mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-Militer	126
BAB XI: ALUR PENGEMBANGAN MODEL KERJA SAMA SIPIL-MILITER DI INDONESIA	128
11.1 Kondisi Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia	129
11.2 Strategi Pemilihan Faktor Determinan	131
11.3 Analisa Alternatif Lembaga dalam Pengembangan Alur Perumusan Pengembangan Model Kerja sama	134

URAIAN	HAL
<p>yang Mampu Menghadapi Tantangan Saat Ini dan Masa Depan</p> <p>11.4 Alur Perumusan Pengembangan Model Kerja sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhaneg</p>	135
BAB XII: PENUTUP	143
DAFTAR PUSTAKA	148
TENTANG PENULIS	
TENTANG EDITOR	

BAB I

PENDAHULUAN

Bab I Pendahuluan

Saat ini interaksi sipil dan militer sudah mendunia digunakan untuk menyelesaikan semua permasalahan kelangsungan hidup kemanusiaan dan kenegaraan. Bahkan kerja sama tersebut menjadi strategi solusi di era demokrasi. Secara teori, kerja sama sipil-militer hanya dikenal di negara yang sudah maju sistem politiknya, sehingga pengertian kerja sama sipil-militer sering dikaitkan sebagai implementasi dari supremasi sipil.

Sejarah telah memberikan banyak pelajaran dan pengalaman kepada negara dan bangsa, khususnya dalam konteks Indonesia. Tentara Nasional Indonesia (TNI) berperan besar dalam mengatasi berbagai tantangan terhadap eksistensi dan kelangsungan hidup Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Muhaimin, 2002). Tantangan ini bisa berupa agresi militer maupun pemberontakan dalam negeri yang ingin memisahkan diri dari NKRI dengan berbagai latar kepentingan. Para pejuang dan pahlawan telah meneteskan keringat dan darah untuk meletakkan fondasi Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) di mana fondasi itu bahkan menjadi pedoman konsistensi seperti yang tercantum pada alinea pertama Pembukaan UUD 1945 (Sjamsuoddin, 2016).

Selain itu, konstitusi memerintahkan untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal itu dipertegas lagi dalam Pasal 27 dan Pasal 30 UUD 1945 yang isinya hak dan kewajiban warga negara ikut dalam pembelaan negara dengan melaksanakan Sishankamrata. Berdasarkan UUD tersebut maka dapat dipahami bahwa sistem pertahanan Indonesia memiliki keunikan jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Warga negara dilibatkan dalam pelaksanaan pertahanan negara, hal tersebut merupakan bagian dari hak dan kewajiban warga negara.

Kerja sama sipil-militer sejalan dengan perkembangan demokratisasi yang merupakan bagian dari proses globalisasi. Proses demokratisasi yang berbeda di setiap negara akan berpengaruh terhadap kerja sama sipil-militer. Di samping itu, pemahaman mengenai kerja sama sipil-militer juga banyak dipengaruhi kekhususan yang terjadi di setiap negara, termasuk negara maju seperti Amerika Serikat, Republik Rakyat Tiongkok (RRT), Australia, Brazil, Jepang, dan Malaysia, serta negara-negara lain yang sedang membangun demokrasi dengan basis negara liberal, sosialis, komunis, agama, atau dengan campuran dari berbagai basis tersebut (Yusgiantoro, 2014). Selain itu, kerja sama sipil-militer ini menurut Huntington, S pada bukunya yang berjudul *The Soldier and the State; the Theory and Politics of Civil-Military Relations* mendefinisikan sipil-militer sebagai profesi dan tidak melihat ini sebagai institusi.

Kerja sama sipil-militer pada beberapa negara berkembang memiliki sejarah perjalanan panjang. Pada awal perjuangan sampai dengan beberapa kurun waktu setelah kemerdekaan, posisi dan peran militer sangat dominan dalam pengendalian perjalanan bangsa tersebut. Salah satunya seperti yang terjadi di Jepang, di mana terjadi perubahan kebijakan pertahanan Jepang tahun 2015. Peristiwa reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi Jepang merupakan sebuah permasalahan hubungan sipil-militer yang terjadi di negara tersebut. Dalam hal ini, terjadi perubahan mendasar yang dilakukan elit politik Jepang terhadap kebijakan pertahanan negaranya yang telah dipertahankan selama kurang lebih 70 tahun. Keputusan untuk melakukan reinterpretasi ini merupakan sebuah proses politik yang panjang di mana keterlibatan sipil sebagai pihak yang melakukan kontrol terhadap 'militer' menjadi sangat jelas terlihat (Muhammad dan Sudirman, 2018).

Berdasarkan sejarah di Indonesia, kelangsungan hidup pemerintahan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 pernah berada pada masa kritis akibat agresi militer Belanda pada 19 Desember 1948 merebut Maguwo dan menyerang Yogyakarta. Pada kondisi kritis itu terjadi pertemuan historis antara Presiden Soekarno dan Panglima Besar Jenderal Soedirman di Istana

Negara Yogyakarta dengan inti pertemuan bahwa Presiden Soekarno memimpin perlawanan politik dan Panglima Besar Soedirman ditugasi memimpin perlawanan bersenjata (Sjamsoeddin, 2016).

Setelah pertemuan historis itu, Jenderal Soedirman segera mengeluarkan Perintah Kilat Nomor 1 Tahun 1948 sebagai kelanjutan dari Perintah Siasat Nomor 1 Tahun 1948. Saat itulah momentum perang gerilya menggelora sebagai implementasi Sishankamrata yang mempersatukan rakyat dengan tentara pejuang. Dari sejarah tersebut dapat dilihat pelajaran berharga atas kerja sama Presiden Soekarno dan Jenderal Soedirman untuk melawan penjajah. Gambaran tersebut merupakan titik awal adanya sistem pertahanan rakyat semesta dan titik awal hubungan sipil-militer menjadi kerja sama sipil-militer di Indonesia.

Hubungan TNI dengan rakyat yang sudah terjalin sejak dahulu juga bisa dilihat pada kasus pemberontakan Kartosuwiryo di Jawa Barat. Pada saat itu TNI dan rakyat bekerja sama menggelar operasi “pagar betis” sehingga Kartosuwiryo dan pengikutnya kelaparan sampai akhirnya tertangkap (Ginting, 2021). Kedekatan TNI dan rakyat juga bisa dilihat dari beberapa operasi TNI untuk membantu masyarakat seperti operasi “balas budi” yang membangun daerah bekas perang, abdi manunggal masuk desa hingga manunggal hutan tanaman pangan untuk membantu menyelesaikan kelaparan di masyarakat pada tahun 1965. Dampaknya adalah terciptanya kestabilan nasional untuk pembangunan ekonomi demi kesejahteraan rakyat.

Kondisi kerja sama sipil-militer pada era reformasi cenderung reformis dan visioner. Perkembangan kerja sama sipil-militer ke depan merupakan suatu tuntutan perubahan paradigma dari hasil reformasi, di mana militer merupakan bagian dari sistem pemerintahan sebagai alat pertahanan negara yang melaksanakan kerja sama sipil-militer di Indonesia sebagai negara demokrasi. Sejalan dengan proses demokratisasi, perkembangan terkait koordinasi sipil-militer dan perencanaannya dilakukan bersama-sama dengan kementerian/lembaga dalam kegiatan komponen utama, serta

diatur mekanisme dalam perundang-undangan yang terdapat sebuah sistem kekuatan sipil didesain untuk mendukung kekuatan militer.

Upaya demokratisasi kerja sama sipil-militer melalui penyusunan institusi yang menempatkan otoritas sipil pada kedudukan yang lebih tinggi daripada militer dapat mengacu pada empat prinsip penting (Pion-Berlin, 2003). Prinsip pertama, memperkuat kehadiran kalangan sipil dalam mengatur persoalan pertahanan negara. Ini meliputi apa yang disebut oleh Pion-Berlin sebagai *civilianization* pada sektor pertahanan dengan mengangkat sejumlah besar kalangan sipil untuk ditempatkan mulai dari posisi Menteri Pertahanan, staf pendukungnya, hingga penasihatnya. Prinsip kedua, memperkuat Kementerian Pertahanan (Kemhan) sebagai institusi negara yang merepresentasikan otoritas sipil dalam urusan pertahanan dan keamanan. Prinsip ini juga mengandaikan Kemhan memegang tanggung jawab dalam mengorganisasikan kekuatan pertahanan serta menyiapkan tujuan-tujuan pertahanan, perencanaan, strategi, hingga doktrinnya (Pion-Berlin, 2003).

Prinsip ketiga, menurunkan otoritas militer secara vertikal. Otoritas militer berada di bawah Presiden dan dipisahkan melalui organisasi pertahanan yang dikendalikan kalangan sipil. Hal ini karena pemosisian otoritas militer secara langsung berada di bawah kekuasaan tertinggi negara (presiden) sama saja artinya dengan memberikan akses yang istimewa dan karena itu justru dapat membuat kekuasaan politiknya makin besar. Otoritas vertikal militer yang besar juga dapat memperlemah posisi Kemhan. Prinsip keempat dalam upaya demokratisasi relasi sipil-militer menurut Pion-Berlin adalah menjaga tetap terpecahnya kekuasaan militer. Unifikasi dan sentralisasi kekuasaan militer berdasarkan prinsip ini harus dihindarkan. Alasannya, menurut Pion-Berlin (2003): "*struktur kekuasaan militer yang terlalu sentralistis dapat meniadakan adanya kemungkinan perbedaan pandangan di antara staf militer, sehingga memperkecil pilihan-pilihan pertimbangan bagi Presiden dan Kemhan dalam membuat kebijakan pertahanan*".

Model hubungan antar aktor yang mengacu pada empat prinsip dalam struktur pertahanan negara dapat dikatakan sebagai

model/tipe paling ideal dalam menggambarkan relasi sipil–militer di suatu negara. Otoritas vertikal bersifat langsung dari Presiden kepada Kemhan, yang merepresentasikan sipil, dan kemudian kepada masing-masing Kepala Staf Angkatan. Kepala Staf Gabungan hanya dapat memberikan masukan, baik kepada Kemhan maupun kepada Kepala Staf Angkatan sehingga tidak memiliki garis komando secara langsung kepada staf militer.

Dari sini terlihat bahwa institusi Kemhan secara legal makin diperkuat dengan memegang berbagai tanggung jawab urusan pertahanan, mulai dari doktrin, strategi, administrasi, dan fiskal. Di samping itu, desain ini juga mengandaikan adanya pemisahan antara unit militer dengan kepala negara yang dipilih oleh rakyat serta mempertahankan adanya pemisahan kekuasaan militer yang secara langsung berada di bawah garis komando Kemhan. Beberapa negara di Amerika Latin telah menerapkan model ini, antara lain Chili, Brasil, Republik Dominika, Uruguay, dan Peru.

Model kerja sama sipil-militer lainnya yakni dengan adanya institusi unit militer gabungan antara Kemhan dengan unit-unit militer. Model semacam ini mengabaikan prinsip pentingnya melakukan pemisahan kekuasaan unit militer dengan mencegah adanya sentralisasi kekuasaan yang dipegang oleh Kepala Staf Gabungan. Desain ini dinilai kurang menggambarkan hubungan yang demokratis antara sipil dengan militer. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Pion-Berlin di Amerika Latin, contoh negara yang menerapkan model ini antara lain Argentina, El Salvador, dan Guatemala.

Model kerja sama sipil-militer yang dinilai sebagai model yang paling tidak konsisten adalah model yang mengandalkan adanya dualisme komando yang dapat mengendalikan unit militer, meskipun dengan pembagian kewenangan yang berbeda. Kewenangan Kemhan lebih berkaitan dengan urusan-urusan administratif, sedangkan Kepala Staf Gabungan militer berwenang mengatur unit militer dalam urusan-urusan operasional. Akibatnya, Kepala Staf Gabungan berada secara langsung di bawah komando Presiden. Selain itu, model relasi ini pada akhirnya mengurangi porsi kekuasaan Kemhan serta

mengabaikan prinsip pembagian kekuasaan dalam unit-unit militer. Berdasarkan studi yang dilakukan Pion-Berlin, beberapa negara yang menerapkan model hubungan ini di Amerika Latin adalah Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, dan Venezuela (Pion-Berlin, 2009).

Konsep kerja sama sipil-militer suatu negara tergantung dari arah dan tujuan pembangunan nasional negara tersebut. Penerapan kerja sama sipil-militer suatu negara belum tentu sesuai dengan negara lain. Banyak faktor yang harus dipahami sebelum melakukan penetapan konsep kerja sama sipil-militer mana yang tepat bagi suatu negara. Niccolo Machiavelli mengungkapkan bahwa militer yang baik disertai dengan aturan hukum yang juga baik akan menjadi landasan bagi sistem politik suatu negara yang baik (Yusgiantoro, 2014).

Pemikiran Machiavelli lahir ketika Italia terbagi menjadi negara-negara kecil dengan kekuatan militernya lemah, walaupun dari segi budaya kuat. Hal ini berbeda dengan negara tetangganya yang bersatu kuat seperti Prancis, Inggris dan Spanyol. Dari data negara-negara inilah kemudian dapat ditarik pemikiran bahwa sistem politik negara yang baik harus didukung militer yang dapat memahami dan menaati aturan-aturan hukum yang berlaku. Pemikiran ini dapat dikatakan menjadi embrio bagi kerja sama antara sipil dengan militer.

Pion-Berlin menyatakan ada dua pendekatan kerja sama sipil-militer. Yang pertama adalah pendekatan struktural. Tidak semua akademisi memilih untuk mengintegrasikan struktur dan agensi, tetapi lebih menekankan satu di atas yang lain. Pendekatan struktural adalah perangkat yang berpotensi kuat, untuk dapat mengidentifikasi fitur struktural serupa di banyak negara, mungkin memiliki penjelasan yang dapat digeneralisasikan untuk supremasi sipil. Kedua adalah pendekatan agensi atau badan. Jika tidak bisa dilakukan pendekatan struktural, maka perlu meneliti pada pendekatan *ad-hoc* untuk hubungan sipil -militer. Pendekatan agensi menawarkan sarana untuk menganalisis agensi dengan cara yang sistematis (Pion-Berlin, 2011).

Kerja sama sipil-militer pada tataran kebijakan pertahanan di luar negeri bisa dilihat pada model struktur kementerian pertahanan masing-masing negara. Struktur organisasi kementerian pertahanan

tiap negara juga berbeda dan memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda, baik di Amerika Serikat, RRT, Australia, Jepang, Brazil, dan Malaysia. Kerja sama sipil-militer pada tataran kebijakan pertahanan di luar negeri bukan hanya pada struktur pertahanan tetapi juga pada *National Defence Council (NDS)*; *National Security Council (NSC)* Atau Dewan Keamanan Nasional.

Dewan Keamanan/Pertahanan masing-masing negara memiliki fungsi utama yang berbeda-beda, yaitu:

- a. Amerika Serikat (*United States National Security Council*): memberikan dukungan kepada Presiden dalam keamanan nasional dan kebijakan luar negeri. Mengadvokasi dan memajukan inisiatif Presiden dalam cabang eksekutif pemerintah. Membantu inisiatif kerja sama antarlembaga. Mengoordinasikan inisiatif dan kebijakan penting atau konsekuensial yang memerlukan upaya bersama dari berbagai departemen dan lembaga untuk mencapai tujuan Presiden. Menjelaskan kebijakan Presiden kepada publik.
- b. Republik Rakyat Tiongkok (*Central Military Commission*): sebagai badan pembuat kebijakan militer tertinggi dan ketuanya merupakan panglima tertinggi dari angkatan bersenjata Tiongkok.
- c. Australia (*National Security Committee (NSC) of Cabinet*): berfungsi sebagai pengambil keputusan puncak untuk masalah keamanan nasional, intelijen, dan pertahanan, tanpa memerlukan pengesahan kabinet.
- d. Brazil (*Defense Military Council (CMiD)*): Dewan bertanggung jawab untuk membantu Presiden dalam mempekerjakan sumber daya militer dan untuk memberi nasihat kepada Menteri Pertahanan.
- e. Jepang (*Kokka-anzen-hoshō-kaigi*): berfungsi sebagai pengarah kendali kebijakan luar negeri dan pertahanannya. Selain itu ditugaskan untuk pengembangan kemampuan pertahanan Jepang, yang terdiri dari sejumlah organisasi yang berbeda.
- f. Malaysia (*National Security Council (NSC)* / Dewan Keamanan Nasional (DKN): berfungsi sebagai penasihat pertahanan,

dalam penentuan kebijakan pertahanan yang bersifat darurat di Malaysia harus melalui masukan / nasihat dari *National Security Council* (NSC) / Dewan Keamanan Nasional (DKN).

Mengacu pada tatanan yang berlaku umum tentang kerja sama sipil-militer maka muncullah upaya-upaya untuk menarik dan menempatkan kembali secara tepat peran militer dalam kehidupan negara demokrasi (*military withdrawal from politics*) yang dalam konteks Indonesia adalah reformasi (*internal*) TNI. Kerja sama sipil-militer di Indonesia yang mengalami pasang surut ini membuat urgensi keberadaan kerja sama sipil-militer menjadi suatu keharusan.

Saat ini, dengan perubahan dinamika ancaman yang membuat penanganan dan antisipasi pemerintah juga ikut berubah mengikuti dari jenis ancaman yang ada, sehingga kerja sama sipil-militer yang produktif menjadi sebuah hal penting dalam kehidupan bangsa dan suatu negara. Kerja sama sipil-militer yang terjadi di Indonesia telah melewati jejak historis yang panjang dan telah menjadi budaya mengenai kerja sama sipil-militer di Indonesia. Kemampuan militer dapat menopang kehidupan masyarakat dan negara terutama di bidang manajerial, sehingga dengan kemampuan tersebut dapat membantu sipil di bidang ekonomi, teknologi dan politik (Sjamsoeddin, 2016).

Perubahan ancaman multidimensi pada suatu negara saat ini membutuhkan penanganan secara lintas sektoral. Pertahanan Negara menjadi syarat mutlak bagi tetap utuhnya NKRI. Berkaitan dengan penanganan pertahanan, selain TNI juga melibatkan peran besar dari pemerintah (sipil) dalam proses pembentukan kebijakan pertahanan negara. Dengan tersebarnya kapasitas penanganan ancaman di sejumlah instansi pemerintah, proses kolaborasi di tataran operasional dapat berjalan lambat. Birokrasi yang rumit dan kaku (dan cenderung bersifat egosentris) menjadi penghambatnya. Padahal penanganan isu kebijakan pertahanan menuntut terpeliharanya momentum dengan baik. Keterlambatan penanganan dapat membuat perkembangan Ancaman Keamanan Nasional (AKN) sulit untuk dikendalikan.

Dalam membangun sistem pertahanan, suatu negara memerlukan produk strategis sebagai rambu-rambu terkait strategi pertahanan, doktrin, postur termasuk buku putih. Ini merupakan referensi untuk kementerian dan lembaga dalam mengimplementasi sistem pertahanan negara. Buku putih Pertahanan Negara diperlukan sebagai informasi tentang navigasi pertahanan negara. Pembangunan kekuatan saat ini masih melakukan upaya *Strategic Defense Review* untuk memperoleh pandangan tentang bagaimana optimalisasi strategi pertahanan Indonesia ke depan.

Kemhan RI (2015) dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia, menjelaskan bahwa perkembangan lingkungan dan konteks strategis yang dinamis membawa perubahan terhadap spektrum ancaman yang kompleks dan berimplikasi terhadap pertahanan negara. Kompleksitas ancaman digolongkan dalam berbagai pola dan jenis ancaman yang multidimensi berupa ancaman militer, ancaman non-militer dan ancaman hibrida yang dapat dikategorikan dalam bentuk ancaman nyata dan belum nyata. Dengan demikian, pertahanan negara ke depan memerlukan keterpaduan pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan negara yang kuat dan disegani serta memiliki daya tangkal tinggi. Mengingat adanya potensi ancaman yang dapat mengancam kedaulatan Indonesia, maka dibutuhkan adanya kerja sama sipil-militer yang solid dan bersinergi.

Lebih lanjut, membahas kerja sama sipil-militer tidak akan lepas dari perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara (Jakumhanneg) yang membutuhkan kerja sama dari kedua belah pihak. Jakumhanneg menjadi acuan bagi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan sistem pertahanan negara. Jakumhanneg digunakan oleh Menteri, Pimpinan Lembaga dan Kepala Daerah untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional di bidang pertahanan.

Jakumhanneg Tahun 2020-2024 menjelaskan dalam rangka mewujudkan visi pemerintah terhadap pembangunan pertahanan negara yang mampu menghadapi ancaman; mewujudkan pertahanan negara yang mampu menangani keamanan wilayah maritim, keamanan wilayah daratan, dan keamanan wilayah dirgantara;

mewujudkan pertahanan negara yang mampu berperan dalam menciptakan perdamaian dunia; mewujudkan industri pertahanan yang kuat, mandiri, dan berdaya saing; dan mewujudkan kesadaran bela negara bagi warga negara Indonesia.

Pembangunan pertahanan negara diselenggarakan secara terpadu dengan mengacu pada sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, yang diantaranya diarahkan pada pembangunan postur pertahanan negara. Selanjutnya, pembangunan postur pertahanan negara diselenggarakan secara berkesinambungan untuk mewujudkan kekuatan, kemampuan, dan gelar. Peraturan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara 2020-2024 menetapkan bahwa Postur Pertahanan Negara dikembangkan untuk mengintegrasikan postur pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter. Integrasi pertahanan negara berdasarkan strategi yang merefleksikan kemampuan, kekuatan, dan gelar kekuatan pertahanan.

Dalam rangka melaksanakan strategi pertahanan negara, Postur Pertahanan Negara dikembangkan dengan mensinergikan segenap kekuatan pertahanan untuk mencapai standar penangkalan (*deterrence standard*), yakni postur yang mampu menangkal dan mengatasi ancaman agresi terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan bangsa. Pembangunan pertahanan militer berbasis Alutsista dan pertahanan nirmiliter berbasis perlawanan tidak bersenjata. Khusus untuk Postur Pertahanan Militer dikembangkan dalam pola Trimatra Terpadu antara kekuatan matra darat, laut, dan udara. Kemampuan tersebut diwujudkan sesuai standar kemampuan pertahanan dan disesuaikan dengan kondisi kemampuan anggaran.

Integrasi sipil-militer dalam pertahanan negara tergambar secara jelas dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2). Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Lebih lanjut dalam ayat berikutnya dijelaskan bahwa dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Pada bab penjelasan pasal tersebut disebutkan yang

dimaksud berkedudukan di bawah Presiden adalah bahwa keberadaan TNI di bawah kekuasaan Presiden.

Sementara yang dimaksud dengan di bawah koordinasi Departemen Pertahanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategis yang meliputi aspek pengelolaan pertahanan negara, kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya, sedangkan pembinaan-pembinaan kekuatan TNI berkaitan dengan pendidikan, latihan, penyiapan kekuatan, doktrin militer berada pada Panglima TNI dengan dibantu para Kepala Staf Angkatan. Dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Departemen Pertahanan.

Kerja sama sipil-militer yang solid dibutuhkan dalam pengelolaan pertahanan negara. Definisi pengelolaan sistem pertahanan negara di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 12 menyebutkan bahwa pengelolaan sistem pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara ditujukan untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional di bidang pertahanan. Lebih lanjut pada Pasal 13 disebutkan pada ayat (1) *“Presiden berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara”* dan pada ayat (2) *“Dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara”*.

Dalam praktiknya, Indonesia sendiri masih belum memiliki Dewan Pertahanan Nasional sebagai sarana untuk membantu presiden dalam mengelola sistem pertahanan negara. Hal tersebut sudah ada pada Undang-Undang No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 15 ayat (1) menjelaskan bahwa dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2), Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional.

Lebih lanjut pada ayat (2) Dewan Pertahanan Nasional, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara. Dewan Pertahanan Nasional ini dipimpin oleh Presiden dan memiliki anggota tetap yang dijelaskan pada ayat (5) "*Anggota tetap terdiri atas Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Panglima*"

Produk yang dihasilkan oleh Presiden dengan dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional ini adalah Jakumhaneg. Saat ini, dalam pembuatan Jakumhaneg hanya Kementerian Pertahanan dan Presiden sebagai orang yang bertanggung jawab dalam pembuatannya tanpa adanya pelibatan Kementerian/Lembaga lainnya. Padahal Jakumhaneg ini adalah acuan dari Kementerian/Lembaga dalam menjalankan tugasnya terutama ketika menghadapi ancaman non-militer. Seharusnya, perencanaan dan penyusunan kerja sama sipil-militer di Indonesia disusun dengan memerhatikan berbagai dinamika yang berkembang di masyarakat seperti halnya geopolitik dan geososial budaya.

Pemahaman dan pengetahuan yang kompleks akan dinamika yang terjadi berkaitan dengan geopolitik dan geososial ini merupakan prinsip dasar dalam penyusunan kerja sama dengan melihat bagaimana tujuan negara ini. Penyusunan dan pembangunan sistem kerja sama sipil-militer perlu memerhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Perubahan geopolitik internasional yang ditandai dengan mudarnya prinsip multilateralisme dan menguatnya unilateralisme yang berdampak pada berkembangnya doktrin pertahanan *pre-emptive strike* akan mengubah tataran politik internasional dan dapat menembus batas-batas yurisdiksi sebuah negara di luar kewajaran hukum internasional yang berlaku saat ini. Selain itu, menguatnya kemampuan militer tetangga yang secara signifikan telah melemahkan posisi tawar Indonesia dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan

pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional. Potensi dan ancaman konflik berintensitas rendah yang didukung dengan perkembangan metode dan alat teknologi tinggi diperkirakan makin meningkat pada masa mendatang.

Ancaman dan gangguan bagi kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan keutuhan wilayah sangat terkait dengan bentang dan posisi geografis yang sangat strategis, kekayaan alam yang melimpah, serta belum tuntasnya pembangunan karakter dan kebangsaan, terutama pemahaman mengenai masalah multikulturalisme yang dapat berdampak pada munculnya gerakan separatisme dan konflik horizontal. Sementara itu, kemampuan pertahanan dan keamanan saat ini dihadapkan pada situasi kekurangan jumlah dan ketidaksiapan alutsista dan alat utama lainnya yang jika tidak dilakukan upaya percepatan penggantian, peningkatan, dan penguatan akan menyulitkan penegakan kedaulatan negara, penyelamatan bangsa, dan penjagaan keutuhan wilayah di masa mendatang.

Oleh karena itu, tantangan yang juga harus diatasi untuk membangun kemampuan pertahanan dan keamanan adalah meningkatkan jumlah dan kondisi alutsista militer untuk mencapai kekuatan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal; mengembangkan alat utama militer, lembaga intelijen, dan kontra intelijen sesuai dengan kemajuan teknologi; dan meningkatkan kesiapan komponen cadangan dan pendukung pertahanan termasuk membangun kemampuan industri pertahanan nasional. Upaya lebih lanjut dalam pengembangan industri pertahanan nasional memerlukan dukungan berbagai kalangan agar dapat menciptakan kemandirian alutsista militer disertai dengan penataan lebih lanjut pola interaksi antara militer dan sipil terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya masing-masing.

Kemauan politik negara diperlukan untuk merumuskan konsep strategi terintegrasi dalam sinergisitas kerja sama sipil dan militer untuk manajemen pertahanan. Para teknokrat profesional sipil bekerja sama dengan personel militer dalam suatu misi negara. Faktor dominan adanya kontrol parlemen yang sinkron dengan arahan

strategis pemerintah dalam proses legislasi untuk melegitimasi kerja sama sipil dan militer pada sektor pelibatan negara. Dalam *era civil society*, masa kini dan mendatang, kerja sama sipil dan militer menempati ruang yang luas dan signifikan. Indonesia sudah membangun peta jalan kerja sama *mutualistic* dan merevitalisasi peran militer. Sejalan dengan dinamika reformasi nasional, secara dinamis TNI merumuskan paradigma baru dan reformasi internal atas peran ke depannya (Tim Pusat Data dan Analisis TEMPO, 1998).

Komitmen reformasi internal TNI tersebut merupakan suatu keputusan penting, bukan saja bagi TNI tetapi juga bagi bangsa dan negara juga kepentingan nasional pada umumnya. Dengan sadar dan jujur TNI telah menangkap tuntutan perubahan yang berkembang dengan melakukan tinjauan reflektif atas perannya di masa lalu dan pentingnya merumuskan perannya di masa mendatang (Basuki, 2013). Sudah seharusnya, kerja sama sipil-militer tidak terkendala oleh faktor psikologis dan traumatis, tetapi lebih bijak memandang perlunya integrasi nasional menghadapi tantangan masa depan.

Keterlibatan Kementerian/Lembaga (K/L) dalam perumusan Jakumhaneg bidang nir militer sangatlah kurang. Sehingga dalam pembuatan Jakumhaneg, Kemhan seperti bekerja sukarela/*volunteer* untuk menyelesaikannya padahal kerja sama dan keterlibatan K/L dalam perumusan Jakumhaneg sangatlah dibutuhkan. Sesuai dengan amanat pasal 30 ayat (2) UUD 1945 bahwa "*usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Sishankamrata) oleh TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung*". Pasal tersebut telah mengamanatkan untuk melibatkan rakyat sipil dalam usaha pertahanan negara. Kemudian hal itu diakomodasikan melalui Undang-Undang (UU) Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa "*sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer menempatkan TNI sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung*". Dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Pertahanan Negara menyebutkan bahwa

“komponen cadangan, terdiri atas unsur warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan, serta sarana dan prasarana nasional”.

Amanat dari Undang-Undang Pertahanan Negara tentang pembentukan Komponen Cadangan kemudian diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional (PSDN) untuk Pertahanan Negara. Undang-Undang tersebut berisi tentang arahan melaksanakan program bela negara, komponen pendukung, komponen cadangan, serta mobilisasi dan demobilisasi sebagai upaya pertahanan negara. Pasal 29 pada UU PSDN menyebutkan bahwa *“komponen cadangan disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat kemampuan dan kekuatan komponen utama dalam menghadapi ancaman militer dan ancaman hibrida”.*

Peraturan turunan dari UU PSDN adalah Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara. Peraturan teknis mengenai Komcad diatur pada Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia (Permenhan RI) Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pembentukan, Penetapan, dan Pembinaan Komponen Cadangan, Permenhan RI Nomor 4 Tahun 2021 tentang Kurikulum Pelatihan Dasar Kemiliteran Komponen Cadangan, Permenhan RI Nomor 7 Tahun 2021 tentang Penyiapan Komponen Pendukung, Permenhan RI Nomor 16 Tahun tentang Pelatihan Penyegaran Komponen Cadangan, Permenhan RI Tahun 2021 tentang Tata Cara Pemanggilan dan Pemberitahuan Mobilisasi

Selain itu, sudah menjadi tugas pemerintah untuk mempersiapkan secara dini sistem pertahanan negara yang juga memerlukan dukungan dari berbagai sektor, salah satunya adalah membangun model kerja sama antara sipil dan militer yang efektif dan efisien. Sejalan dengan hal itu merujuk pada Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, pada Pasal 7 ayat (2b) no 8, bahwa *“memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta”.* Dalam bagian penjelasannya disebutkan yang dimaksud dengan memberdayakan wilayah pertahanan adalah;

- a) Membantu pemerintah menyiapkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan yang dipersiapkan secara dini meliputi wilayah pertahanan beserta kekuatan pendukungnya, untuk melaksanakan operasi militer untuk perang, yang pelaksanaannya didasarkan pada kepentingan pertahanan negara sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
- b) Membantu pemerintah menyelenggarakan pelatihan dasar kemiliteran secara wajib bagi warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c) Membantu pemerintah memberdayakan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Dari berbagai penjelasan sebelumnya maka deskripsi model kerja sama sipil-militer dapat dipahami sebagai manajemen terintegrasi multi aspek dalam mewujudkan dan memelihara kepentingan nasional.

Dalam upaya penyusunan dan pembangunan sistem keamanan nasional ini diperlukan sejumlah hal antara lain;

- a) ketegasan garis batas antara pengemban otoritas politik dengan pengemban otoritas operasional;
- b) mampu merespons berbagai ancaman sejalan dengan pergeseran paradigma ancaman; dan
- c) ketegasan dalam mengatur tataran kewenangan berbagai aktor keamanan nasional atau alat negara.

Mengacu pada kondisi tersebut, dibutuhkan suatu pendekatan dalam rangka menjaga kelangsungan hidup berbangsa dan negara khususnya dalam menghadapi ancaman di Indonesia. Pertahanan negara merupakan tanggung jawab semua elemen bangsa dan fungsi tersebut dilaksanakan oleh sebuah sistem pemerintahan. Pertahanan Negara yang juga merupakan amanat konstitusi yang menghendaki warga negara mempersiapkan diri dalam menghadapi ancaman militer maupun non-militer. Untuk mengoptimalkan hal tersebut, maka kerja sama sipil-militer hadir guna menjawab amanat konstitusi dalam rangka pengelolaan pertahanan negara. Mengingat pertahanan

negara bukan hanya urusan militer saja, maka kerja sama sipil-militer menjadi penting dalam rangka pengelolaan Jakumhanneg.

Selain itu, kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) maupun kepemimpinan dalam mengelola kebijakan pertahanan negara juga dirasa belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Lebih lanjut, kultur Indonesia yang masih belum menyetarakan profesi militer dan sipil pada fungsinya membuat hambatan lain dalam pengelolaan Jakumhanneg. Dalam menghadapi tantangan yang lebih kompleks, Indonesia belum memiliki wadah kolektif dan komprehensif serta mengintegrasikan Kementerian dan Lembaga terkait guna merespons dan menyikapi tantangan tersebut.

Urgensi lainnya adalah merumuskan otoritas yang berwenang guna menyikapi ancaman yang ada. Sebagai contoh pandemi *Coronavirus Disease* (Covid-19) yang melanda Indonesia sempat membuat pemerintah kebingungan dalam menyikapinya, terbukti ada kegamangan dalam menetapkan K/L yang berwenang maupun bergantinya Instruksi Presiden (Inpres) terkait Covid-19. Selain itu, peristiwa Tsunami Aceh tahun 2004 silam juga menunjukkan bagaimana pentingnya kolaborasi sipil-militer di Indonesia dalam menghadapi ancaman bencana alam.

Kerja sama sipil-militer terkait pengelolaan Jakumhanneg merupakan upaya pengelolaan sumber daya pertahanan yang harus diperhatikan. Dengan mensinergikan segenap sumber daya nasional yang memiliki potensi pertahanan dapat dijadikan sebagai pondasi dalam membentuk postur pertahanan negara yang kuat secara global. Strategi pertahanan negara yang disusun dengan proporsional, seimbang dan terintegrasi diwujudkan dalam tujuan strategis pertahanan negara guna mewujudkan keutuhan NKRI dan melindungi segenap warga negara Indonesia dari berbagai spektrum krisis. Melalui peningkatan kekuatan postur pertahanan negara, *bargaining power* Indonesia dalam upaya diplomasi juga akan meningkat.

Pada saat ini ada kepentingan politik global dan pergeseran kekuatan ekonomi yang dipastikan besar efek negatifnya bagi negara lain. Pada sisi strategis lain, telah terjadi pergeseran kekuatan militer dari persenjataan pemusnah massal beralih ke intensitas diseminasi

teknologi canggih, baik yang berawak (*manned*) maupun tidak (*unmanned*), yang dioperasikan dalam perang asimetris secara nonkonvensional. Juga hadir mandala perang baru dalam teknologi informasi, yaitu *cyber war*. Jika mendalami observasi global, ada faktor yang dominan berpengaruh, yaitu geopolitik, *power*, kepentingan ditambah kebudayaan yang memengaruhi terjadinya krisis suatu negara. Bagi Indonesia, yang dibutuhkan adalah respons bersama: kerja sama bahu-membahu sipil dan militer melindungi negara (Sjamsuddin, 2016).

Dalam era masyarakat madani masa kini dan mendatang, kerja sama sipil-militer menempati ruang yang luas. Indonesia sudah membangun peta jalan kerja sama mutualisme dan merevitalisasi peran militer. Negara diharapkan terus melakukan optimalisasi dan sistematika peta jalan kerja sama agar tidak terkendala faktor psikologis dan traumatis, tetapi lebih bijak memandang perlunya integrasi nasional menghadapi tantangan masa depan.

Kapabilitas sipil sangat dominan dalam interaksi sipil dan militer. Area profesi sipil berkembang pesat tampak dari berbagai aspek, seperti penguasaan teknologi *hardware* dan *software*, medis, legal, manajemen lingkungan, ekonomi bisnis, dan teknologi informasi. Peran militer bersifat *ultima ratio*, bukan penentu akhir, melainkan menjadi elemen utama negara untuk menyelamatkan dan mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara pada kondisi krisis. Oleh karena itu, penugasan perlu kejelasan batas waktu dan skala penugasan. Militer profesional menjalankan misi berpegang pada prinsip netral dan imparial. Perlu kemauan politik untuk merumuskan konsep strategi terintegrasi operasionalisasi kerja sama sipil-militer. Guna menunjang sistem pertahanan negara, Indonesia memerlukan industri pertahanan yang kuat dan mandiri, perlu adanya kerja sama sipil-militer tentang pengelolaan Jakumhanneg untuk mencapai hakikat tujuan dari kebutuhan akan adanya kerja sama sipil-militer yang produktif. Faktor dominan kontrol parlemen dan arahan strategis dalam regulasi diperlukan untuk melegitimasi kerja sama ini (Sjamsuddin, 2016). Agar pengelolaan fungsi pertahanan negara terlaksana secara produktif, maka Jakumhanneg ditetapkan sebagai

pengejawantahan tekad, prinsip, dan kehendak untuk menyelenggarakan pertahanan negara yang menyinergikan unsur militer dan sipil yang andal.

BAB II

MANAJEMEN PERTAHANAN

Bab II

Manajemen Pertahanan

2.1. Teori Pertahanan

Supriyatno (2014) berpendapat bahwa: *“pertahanan sebagai suatu ilmu yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya nasional pada masa damai, bagaimana mempersiapkan secara dini sumber daya manusia (termasuk komponen utama dan komponen cadangan serta komponen pendukung), bagaimana mempersiapkan dan memobilisasi warga negara, menyiapkan ruang atau geospasial untuk perang terutama di dalam negeri, demikian pula bila perang yang berlangsung di luar negeri, dan bagaimana mengelola warga negaranya supaya tetap memiliki jiwa patriotisme”*. Sumber daya dan kekuatan nasional harus dikelola pada saat damai, perang, dan masa pasca perang sebagai pertahanan menghadapi ancaman dari dalam dan luar negeri, baik berupa ancaman militer maupun non-militer, terhadap keutuhan wilayah, kedaulatan negara, dan keselamatan bangsa dalam rangka mewujudkan keamanan nasional.

Pertahanan adalah wajah untuk mengenal suatu negara. Eppler (2009) menambahkan bahwa: *“pertahanan adalah sebuah realitas yang menentukan kedaulatan dan keselamatan suatu bangsa dan negara”*. Dengan demikian, pertahanan adalah kebutuhan nasional yang benar-benar ada dan utama sejak kedaulatan sebuah negara memperoleh pengakuan (Tippe, 2015). Dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia disebutkan bahwasanya ancaman non-militer berupa ancaman yang menggunakan faktor nirmiliter yang berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum.

UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (2002) tentang Pertahanan Negara, dalam Pasal 1 angka 1 mendefinisikan pertahanan negara sebagai segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Bucur-Marcu et al (2009) menyatakan bahwa: *“pertahanan merupakan barang publik yang diproduksi oleh pemerintahan yang demokratis atas nama rakyat”*. Oleh karena itu, pertahanan negara merupakan kekuatan bersama (sipil dan militer) yang diselenggarakan oleh suatu negara untuk menjamin integritas wilayahnya, perlindungan dari orang dan/atau menjaga kepentingan-kepentingannya. Dengan demikian penyelenggaraan pertahanan negara harus mengacu pada tujuan mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah. Pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah, serta keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Oleh karena itu, semua usaha penyelenggaraan pertahanan negara harus mengacu pada tujuan yang telah ditetapkan, yang biasanya didasarkan pada adanya ancaman.

Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (2002) mengatakan bahwa: *“sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer menempatkan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung”*. Lalu dalam Pasal 7 ayat (3) berbunyi bahwa: *“dalam menghadapi ancaman non-militer, menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama yang disesuaikan dengan bentuk dan sifat ancaman dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa”*. Penulisan ini mengkaji kerja sama sipil-militer di Indonesia, yaitu optimalisasi kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan kebijakan umum pertahanan negara. Teori ini merupakan teori dasar yang digunakan dalam mengkaji mengenai pertahanan negara.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (2002), ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman terhadap kedaulatan negara yang semula bersifat konvensional (fisik) dan saat ini berkembang menjadi multidimensi (fisik dan non-fisik) yang disebabkan oleh

adanya perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi, dan informasi.

Ancaman yang bersifat multidimensi bersumber dari permasalahan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya maupun permasalahan keamanan yang terkait dengan kejahatan internasional, antara lain terorisme, imigran gelap, bahaya narkoba, pencurian kekayaan alam, bajak laut, dan perusakan lingkungan. Dibutuhkan pertahanan negara yang dinamis dan mengikuti arah perubahan zaman. Pertahanan konvensional yang menitikberatkan pada alutsista sudah mulai ditinggalkan. Belum lagi perubahan teknologi dan informasi yang makin cepat menuntut perubahan pertahanan negara yang tidak hanya membutuhkan militer, akan tetapi butuh kerja sama dari sipil yang memiliki kemampuan untuk ikut serta dalam proses mempertahankan negara.

2.2. Teori Manajemen

Istilah manajemen berasal dari kata Bahasa Inggris *“to manage”*, yang dapat dimaknai sebagai upaya untuk menangani, mengendalikan, atau mengelola. Berdasarkan makna asal kata tersebut, maka istilah manajemen dapat diartikan sebagai penanganan, pengendalian, atau pengelolaan, atau secara lebih lengkap dapat diartikan sebagai pengelolaan pekerjaan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Pengelolaan pekerjaan dalam hal ini melibatkan berbagai unsur, baik unsur sumber daya manusia, unsur deskripsi dari pekerjaan yang harus dijalankan, maupun unsur-unsur yang memfasilitasi atau mendukung pelaksanaan pekerjaan tersebut (Herujito, 2006).

Menurut Drucker, terdapat dua prinsip dalam manajemen yang harus dipenuhi, yaitu efektif dan efisien. Salah satu konsep utama yang dikemukakan Drucker sebagai salah satu tokoh besar manajemen, adalah *Management by Objectives* (MBO). MBO ini adalah suatu sistem yang menekankan efektivitas dan pengendalian mutu, tanpa mengesampingkan kreativitas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektif adalah mengerjakan pekerjaan yang benar, sedangkan efisien mengerjakan pekerjaan dengan benar (Drucker,

1985). Agar manajemen dapat dilakukan dengan efektif dan efisien, maka manajemen perlu dijelaskan berdasarkan fungsinya.

Terdapat konsep *Plan, Do, Check and Act* (PDCA), konsep ini dikemukakan oleh Drucker, yaitu:

- a. Rencanakan. Temukan asal masalah, dan kemudian rencanakan perubahan atau pengujian yang difokuskan membaik.
- b. Lakukan. Lakukan perubahan atau pengujian, sebaiknya dalam skala percontohan atau kecil.
- c. Periksa. Periksa apakah hasil yang diinginkan telah tercapai, jika ada kesalahan, dan apa yang telah dipelajari.
- d. Bertindak. Merangkul perubahan jika hasil yang diinginkan telah tercapai. Jika hasilnya belum sesuai diharapkan, ulangi siklus tersebut dengan menggunakan pengetahuan yang diperoleh dari siklus sebelumnya.

Sementara, menurut Fayol, secara garis besar, ilmu dasar manajemen dapat dijabarkan melalui *Planning, Organizing, Command, Coordinating, dan Controlling* (Fayol, 1969). Manajemen pertahanan juga dirumuskan dengan menggunakan fungsi manajemen milik Fayol (McCoville dan Cleary, 2006). Hal ini dikarenakan Fayol (1969) mengembangkan fungsi manajemen atas dasar pengalamannya sebagai industriawan Prancis yang kini dikenal sebagai bapak manajemen operasional. Sebelumnya, dasar-dasar manajemen yang pada awalnya hanya diterapkan oleh pihak swasta, terutama kaum pengusaha (*business people*), ternyata menarik minat pemerintah untuk turut mengaplikasikannya ke dalam kementerian/departemen pertahanan agar mampu meningkatkan kekuatan pertahanan negaranya (Praditya, 2014).

- a. *Planning* berarti menentukan tujuan organisasi, mengamati lingkungan, memprediksi perubahan, mengembangkan kebijakan, prosedur dan rencana untuk membantu mencapai tujuan dikarenakan lingkungan yang dinamis (Baridam, 1995). Perencanaan merupakan proses diskusi dan perspektif masa depan. Berdasarkan sektor pertahanan, perencanaan haruslah berisi analisis lingkungan strategis yang jujur, objektif dan menyeluruh, baik secara internal maupun eksternal

(Valackiene, 2010). Analisis lingkungan dilaksanakan dengan tujuan utama untuk mengidentifikasi peluang yang perlu mendapatkan perhatian serius serta ancaman yang perlu diantisipasi (Priyono, 2007).

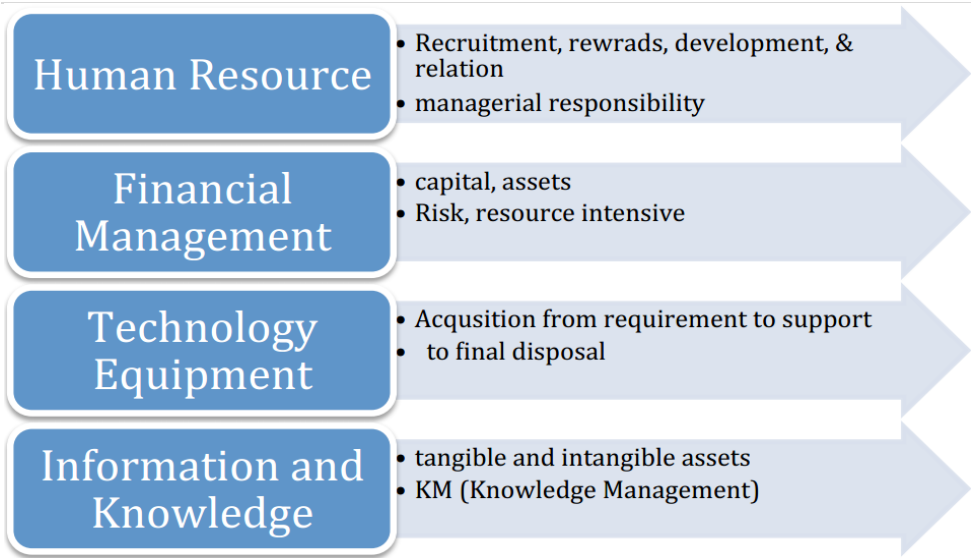
- b. *Organizing* secara umum berarti mengubah rencana menjadi kenyataan melalui penyebaran sumber daya dalam kerangka pengambilan keputusan yang biasa dikenal struktur organisasi (Benowitz, 2001). Pengorganisasian diidentifikasi sebagai masalah paling mendesak untuk manajemen pertahanan karena struktur organisasi pertahanan dinilai terlalu kaku.
- c. *Command* atau pengarahan untuk memberikan berbagai macam arahan kepada sumber daya manusia sebagai pelaksana dalam menyelesaikan tugasnya dengan sebaik mungkin (Fayol, 1969). Pengarahan dalam kepemimpinan sektor pertahanan lebih menekankan kepada perintah yang kini mengalami perubahan. Arah kepemimpinan kini datang dari politisi yang dalam masyarakat demokrasi akan bertindak sesuai dengan kepentingan nasional dan kewenangannya berada pada persetujuan rakyat.
- d. *Coordinating* menjelaskan bahwa komponen koordinasi merupakan konsep analitik untuk menganalisis tindakan yang sama dengan cara berbeda untuk mencapai tujuan. Menurutnya, koordinasi sendiri tetap dapat dilakukan bahkan jika setiap aktor memiliki tujuan yang berbeda (Malone, 1988). Sehingga komponen dari koordinasi terdiri atas: pertama, seperangkat (dua atau lebih) aktor yang terlibat, kedua, seperangkat aktor tersebut melaksanakan tugas, dan ketiga, pelaksanaan tugas tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan (Baligh dan Burton, 1984). Dalam sektor pertahanan perlu melakukan koordinasi, kerja sama dan kompromi lintas spektrum politik. Baik antara personel sipil dan militer maupun pada tingkat regional dan internasional.

- e. *Control* digambarkan sebagai proses navigasi menuju tujuan yang telah ditetapkan. Saat ini banyak organisasi mencapai tujuan dengan berbagai macam ancaman dan lingkungan strategis yang dinamis karena menerapkan fungsi pengendalian (Perovic et al., 2011). Pengawasan merupakan salah satu tantangan terbesar dalam meningkatkan tata kelola dan manajemen pertahanan. Sehingga fungsi ini dibutuhkan untuk memastikan bahwa tidak ada satu orang pun yang memiliki kekuasaan yang cukup untuk memerintah atau memimpin tanpa persetujuan orang lain.

Selain itu, terdapat lima fungsi manajemen, yaitu:

1. Menetapkan tujuan, kebijakan, dan strategi menyeimbangkan alokasi sumber daya yang terbatas.
2. Mengidentifikasi masalah serta mengatur SDM (staf/karyawan) di bawah pengawasan kontrol yang baik.
3. Mendapatkan informasi dan kerja sama dari/dengan/dan bersama orang lain.
4. Memotivasi, mengendalikan, menilai kinerja, dan melakukan penanganan konflik.
5. Mendapat hasil/*output* yang optimal dari hasil kerja sama banyak orang.

Dari perkembangan teori yang ada, maka manajemen juga memberikan gambaran terkait dengan pendekatan manajemen itu sendiri (*management approach*), yaitu *hard management* dan *soft management*. Pada *soft management* berbicara mengenai *people centric* yang berperan memotivasi dan mengembangkan SDM sebagai peran manajemen sentral, sementara *hard management* berbicara mengenai *investment appraisal* atau penilaian investasi yang melihat hasil performa dari *output* yang dihasilkan (Kotler, 2005). Lingkup konsep manajemen juga turut mengalami penambahan-penambahan mengikuti perkembangan yang ada, terutama apabila dikaitkan dengan tantangan untuk melakukan *managing resource*. Pada fase *managing resource* fokus pada 4 aspek, yang terlihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.1 Management Resource Aspect

Sumber: Kotler (2005)

Teori manajemen secara umum pada penulisan ini akan digunakan dalam perumusan kerja sama antara sipil-militer dalam organisasi terutama dalam bidang pengelolaan Jakumhaneg.

2.3. Teori Ancaman

Ancaman merupakan faktor utama yang menjadi dasar dalam penyusunan desain sistem pertahanan negara, baik yang bersifat aktual maupun potensial (Kemhan, 2015). Berdasarkan analisis strategis dan identifikasi terhadap hakikat ancaman yang sangat dinamis, sehingga memungkinkan terjadinya penggabungan berbagai jenis ancaman. Ancaman dapat digolongkan menjadi tiga jenis yaitu ancaman militer baik bersenjata maupun tidak bersenjata, ancaman non-militer, dan ancaman hibrida. Walt (1990) dalam teorinya tentang *balance of threat* berpendapat bahwa: “terdapat empat faktor dalam membentuk persepsi ancaman yaitu kekuatan agregat (lawan), kedekatan geografi (*proximity*), kemampuan ofensif, dan intensi ofensif atau keinginan untuk menyerang”. Tidak semua faktor tersebut memiliki bobot yang sama terhadap suatu ancaman. Namun salah satu faktor dapat lebih dominan dari faktor yang lain.

Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman terhadap kedaulatan negara yang semula bersifat konvensional (fisik) dan saat ini berkembang menjadi multidimensi (fisik dan nonfisik) yang disebabkan oleh adanya perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi, dan informasi. Ancaman yang bersifat multidimensi bersumber dari permasalahan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya maupun permasalahan keamanan yang terkait dengan kejahatan internasional, antara lain terorisme, imigran gelap, bahaya narkoba, pencurian kekayaan alam, bajak laut, dan perusakan lingkungan.

Penjelasan Undang-Undang Pertahanan Negara menyebutkan yang dimaksud ancaman militer yakni ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata yang terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Bentuk-bentuk ancaman militer antara lain yaitu agresi, pelanggaran wilayah oleh negara lain, spionase, sabotase instalasi militer dan objek vital, aksi teror bersenjata, pemberontakan bersenjata, dan perang saudara antar kelompok masyarakat bersenjata.

BAB III

KEBIJAKAN PUBLIK

Bab III

Kebijakan Publik

3.1. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hierarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana mengartikannya. Easton dikutip Leo Agustino (2008:19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*” atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai “*a projected program of goal, value, and practice*” atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktik-praktik yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “*hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan*”. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo (2008) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya*”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas

untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho (2003), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah: *“jumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat”*.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespons suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003) yang menyatakan bahwa: *“kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”*. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Easton sebagaimana dikutip Leo (2008) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *“the authoritative allocation of values for the whole society”*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *“authorities in a political system”* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu di mana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu (Budiardjo, 2005).

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

3.2. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Dye, T. R. sebagaimana dikutip Suharno (2010) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; Penulisan mendalam mengenai akibat-akibat dari

berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan”.

Wahab, S. A. sebagaimana dikutip Suharno (2010) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga memengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik (Buzan, 1983).

b) Alasan profesional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

d) Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

3.3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang

harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Dunn, W. sebagaimana dikutip Winarno (2007) adalah sebagai berikut:

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar di bawah ini;

Tahap-Tahap Kebijakan:

Penyusunan kebijakan



Formulasi kebijakan



Adopsi kebijakan



Implementasi kebijakan



Evaluasi kebijakan

Gambar 3.1 Tahap-tahap Kebijakan

Sumber: Winarno, Budi. 2002.

BAB IV

PERTAHANAN NEGARA

Bab IV

Pertahanan Negara

4.1. Konsep Kebijakan Umum Pertahanan Negara

Hakikat pertahanan negara adalah segala upaya pertahanan bersifat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri. Pertahanan negara disusun berdasarkan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, ketentuan hukum nasional, hukum internasional, dan kebiasaan internasional, serta prinsip hidup berdampingan secara damai dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dan negara maritim. Melalui prinsip dasar tersebut, pertahanan negara diselenggarakan dengan tujuan menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, serta keselamatan segenap bangsa. Dalam mencapai tujuan tersebut, fungsi pertahanan negara diselenggarakan guna mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah NKRI sebagai satu kesatuan pertahanan yang tangguh dalam menghadapi ancaman.

Usaha pertahanan negara mempertimbangkan dinamika perkembangan lingkungan strategis global, regional, dan nasional. Konstelasi geografi Indonesia yang berada pada persilangan dua benua dan dua samudra menjadikan perairan Indonesia sebagai jalur komunikasi dan jalur transportasi laut bagi dunia internasional yang sangat strategis, serta juga sebagai pelintasan kepentingan nasional berbagai negara di dunia. Kondisi ini sangat memengaruhi pola dan bentuk ancaman yang makin kompleks dan multidimensi, berupa ancaman militer, ancaman non-militer, dan ancaman hibrida yang dapat dikategorikan dalam wujud ancaman nyata dan belum nyata. Wujud ancaman tersebut di antaranya terorisme, bencana alam,

perompakan, pencurian sumber daya alam, pelanggaran perbatasan, wabah penyakit, siber, spionase, narkoba, dan konflik terbuka atau perang konvensional.

Pengelolaan sistem pertahanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Oleh karenanya, Presiden selaku penyelenggara fungsi pemerintahan menetapkan Jakumhaneg sebagai acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara. Kebijakan umum ini meliputi segala upaya untuk membangun, memelihara, serta mengembangkan secara terpadu dan terarah segenap komponen pertahanan negara.

Kebijakan Umum Pertahanan Negara disusun dengan memedomani kebijakan pemerintah dan negara, khususnya bidang pertahanan, yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi Kemhan dan kementerian/lembaga lainnya sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya terkait pertahanan negara dengan melibatkan Pemerintah Daerah serta unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa.

4.2. Teori Manajemen Pertahanan

Manajemen pertahanan diartikan sebagai upaya pemerintah menyediakan suatu sistem pertahanan negaranya secara efisien. Supriyatno (2014) mengemukakan bahwa: *“seperti suatu perusahaan, sektor pertahanan membutuhkan kesempurnaan dalam setiap tingkatan dan disetiap unit organisasi pertahanan”*. Manajemen pertahanan dimaknai sebagai suatu ilmu mengenai organisasi yang bertindak untuk memenuhi tujuannya dalam kondisi tertentu secara efektif dan efisien dengan memanfaatkan fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian atau sistem kontrol (Bucur-Marcu et al., 2009). Manajemen pertahanan merupakan disiplin ilmu manajerial dalam mengelola sumber daya nasional suatu negara untuk dijadikan kekuatan nasional guna kepentingan pertahanan demi tetap tegak dan eksistensinya suatu negara (Supriyatno dan Ali, 2018). Manajemen pertahanan menggabungkan antara konsep umum manajemen dengan penerapannya pada bidang pertahanan.

Konsep manajemen pertahanan sendiri tergolong sebagai sebuah hal yang baru, dan diperkenalkan oleh negara barat dalam melakukan pengelolaan bidang pertahanan melalui alokasi keuangan, sumber daya manusia, serta dengan memanfaatkan prinsip umum pada bisnis. Bucur-Marcu et al (2009) menyatakan bahwa: *“tidak ada definisi pasti mengenai manajemen pertahanan yang diakui secara universal, namun ide manajemen pertahanan sendiri adalah untuk mewujudkan kebijakan pertahanan menjadi penerapan nyata di bidang pertahanan dengan mengembangkan mekanisme perencanaan, sistem pendukung, dan infrastruktur yang sesuai dengan prinsip pertahanan suatu negara”*. McConville (2006) mengatakan bahwa tujuan dari manajemen pertahanan adalah: *“untuk menghasilkan kapabilitas militer melalui perencanaan yang matang dan penggunaan sumber daya yang efektif dan efisien”*.

Manajemen pertahanan merupakan media untuk membantu pejabat pertahanan sipil dan militer untuk mengoptimalkan sumber daya yang terbatas, melalui: mengidentifikasi dan memprioritaskan kemampuan bersama yang diperlukan; memahami semua biaya terkait; dan merencanakan, program, dan sumber daya anggaran untuk memastikan angkatan bersenjata (unit militer) dapat melakukan operasi militer yang selaras dengan tujuan keamanan nasional (Goodman et al.,2015). Jika pertahanan tidak dikelola atau diorganisir dengan baik, maka akan sulit mencapai tujuan yang efektif dan efisien. Menurut Goodman et al (2015), model manajemen pertahanan global (*global defense management model*) memiliki lima pilar utama, yaitu:

- 1) *Defense Strategy and Policy;*
- 2) *Defense Resource Management;*
- 3) *Defense Human Resource Management;*
- 4) *Defense Logistics Management;* dan
- 5) *Joint Concept and Operations.*

Tagarev dalam Bucur-Marcu et al (2009) menyatakan bahwa: *“perencanaan pertahanan merupakan kunci utama dalam manajemen pertahanan”*. Tujuan dari perencanaan pertahanan, khususnya dalam jangka Panjang adalah untuk mendefinisikan *means* (media atau sarana dan prasarana), termasuk struktur kekuatan masa depan, yang

dapat mendukung institusi pertahanan secara efektif menghadapi kemungkinan tantangan di masa depan. Dengan demikian, perencanaan pertahanan jangka panjang harus diterapkan sebagai komponen integral dalam pembuatan kebijakan pertahanan. Teori manajemen pertahanan merupakan teori yang digunakan dalam menilai implementasi kerja sama sipil-militer saat ini dalam menyelenggarakan kebijakan pertahanan negara.

4.3. Teori Hubungan Sipil-Militer

Kerangka teoritis mengenai teori hubungan sipil-militer yang akan digunakan adalah teori dari Huntington, S. P. Menurut Huntington, hubungan sipil-militer dapat dilihat dari dua model, yaitu *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control*, yakni hubungan sipil-militer yang memaksimalkan kekuasaan sipil dan meminimalkan kekuasaan militer. *Objective civilian control*, yakni hubungan sipil-militer yang memaksimalkan profesionalisme militer dan menunjukkan adanya pembagian kekuasaan politik antara kelompok militer dan kelompok sipil yang kondusif menuju perilaku profesional. Hubungan sipil-militer menjadi subjektif ketika salah satu dari sejumlah kekuatan yang berkompetisi dalam masyarakat berhasil mengontrol militer dan menggunakannya untuk tujuan dan kepentingan politik. Sementara, hubungan yang objektif mengandung adanya profesionalisme militer yang tinggi sesuai bidangnya sehingga meminimalkan intervensi militer dalam politik dan intervensi politik dalam militer (Huntington, 1957).

Terkait profesionalisme militer, Amos Perlmutter membagi profesionalisme militer menjadi dua, yakni profesionalisme personel dan profesionalisme korps (Britton, 1996). Profesionalisme personel meliputi keahlian, tanggung jawab dan kesatuan korps, yang didukung adanya sifat ulet, tekun, tegar, patuh, tulus, disiplin, dan menyenangkan profesinya. Sedangkan profesionalisme korps meliputi adanya spesialisasi peran, yang didukung satu sumber otoritas kekuasaan. Antara keduanya memiliki hubungan yang saling memengaruhi. Lebih lanjut, profesionalisme militer memiliki tiga ciri. Pertama yakni *expertise* (keahlian), yaitu adanya pengetahuan dan keahlian dalam

bidang perang. Kedua adalah *responsibility* (tanggung jawab), yang dimaksud loyalitas militer hanya kepada negara tanpa preferensi kepada siapa pun. Ketiga, *corporateness* (karakter korporasi), yaitu memiliki semangat kesatuan dan sejalan dengan doktrin institusi militer. Apabila militer terlibat dalam politik, maka ia disebut tidak profesional.

Lebih lanjut, keterlibatan militer dalam politik ini disebut dengan istilah *praetorianism*, yakni situasi militer tampil sebagai aktor politik utama yang dominan dan secara langsung menggunakan kekuasaan atau mengancam dengan menggunakan kekuasaan mereka. Secara sederhana, *praetorianisme* merupakan campur tangan atau keterlibatan militer dalam politik.

4.4. Model Pertahanan

4.4.1. Model *Total Defence*

Pertahanan Negara bersifat semesta merupakan sistem pertahanan yang tidak hanya dianut oleh Indonesia tetapi juga oleh banyak negara, seperti Norwegia, Singapura, Malaysia dan lain sebagainya. Pertahanan negara bersifat semesta ini juga yang dikenal dengan istilah *Total Defence*. Meski pendekatan setiap negara memiliki perbedaan. Namun, terdapat kesamaan tujuan yang ingin dicapai yaitu mengerahkan segenap sumber daya dan kekuatan negara baik dalam bidang ekonomi, sosial, politik, psikologis dan pertahanan sipil untuk memperkuat sistem pertahanan militer dan negara.

Norwegia dalam dokumen *Support and Cooperation* (2018) merupakan salah satu negara yang melaksanakan konsep pertahanan semesta (*total defence*). Konsep ini berkaitan erat dengan kebijakan atau undang-undang perlindungan sipil dan kesiapsiagaan darurat yang didasari oleh gagasan untuk memanfaatkan sumber daya masyarakat yang terbatas dengan efektif, terutama di tingkat konflik bersenjata. Perkembangan konsep pertahanan total di Norwegia dapat dilihat dalam konteks kebutuhan keamanan yang dinamis, persepsi mengenai perlindungan sipil dan kesiapsiagaan. Dari ketiga alasan tersebut maka muncullah fokus utama pada konsep *total defence* yaitu keamanan nasional serta peningkatan pada perlindungan sipil.

Rancangan kesiapsiagaan didasarkan pada gagasan bahwa konsep keamanan meliputi keamanan nasional, keamanan publik, perlindungan sipil dan keamanan individu.

Tujuan utama dari kebijakan keamanan itu sendiri adalah untuk menjaga keamanan nasional. Jika keamanan nasional terancam maka negara membutuhkan sumber daya yang tersedia namun sumber daya tersebut sangat terbatas. Konsep *total defence* tradisional, memandang keamanan nasional di Norwegia masih sebatas pertahanan teritorial dari invasi negara asing. Saat ini muncul tantangan keamanan baru yang menimbulkan bahaya yang baru. Konsekuensi atas hal tersebut, sehingga diperlukan peningkatan dan penekanan pada perlindungan sipil.

Norwegia memiliki *The National Total Defence Forum*, yaitu forum tingkat lembaga yang mewakili pertahanan total. Forum tersebut merupakan perwakilan dari institusi sipil maupun militer yang saling bekerja sama, berkolaborasi, berkoordinasi mengenai semua masalah berkaitan dengan pertahanan total serta hal lain yang berkaitan dengan kerja sama sipil-militer untuk melindungi masyarakat.

Singapura merupakan negara yang mengadopsi konsep *total defence* seperti yang tertuang dalam dokumen *About Total Defence* dalam (MDEF, 2015). Singapura memiliki basis populasi relatif kecil, tidak memiliki sumber daya alam, dan masyarakatnya terdiri atas multiras dan multiagama. Faktor tersebut menyebabkan Singapura tidak hanya rentan terhadap serangan militer tetapi juga terhadap eksploitasi aspek sosial politik dan psikologis, untuk itu Singapura mengadaptasi pertahanan total yang melibatkan *Singapore Armed Forces* (SAF) beserta seluruh penduduk sipil. Adapun 5 (lima) konsep pertahanan total yang dianut oleh Singapura, yaitu:

- a. *Psychological Defence*, mengacu pada komitmen warga negara terhadap bangsa dan keyakinan, serta memiliki kebanggaan, semangat dan patriotisme negara. Tujuan dalam *psychological defence* ialah untuk melindungi hak asasi manusia, menciptakan rasa damai dan sejahtera, serta menjaga kemandirian negara.

- b. *Social Defence*, warga negara Singapura terdiri dari berbagai ras dan agama yang diharapkan dapat hidup dan bekerja bersama dalam kerukunan. Dalam rangka membangun *social defence*, diperlukan toleransi atas ras dan agama, serta memiliki hak yang sama tanpa memandang ras, bahasa maupun agama. *Social defence* ini pun mengacu pada setiap warga negara yang mempunyai kemampuan dan pendidikan agar memiliki kesadaran sosial untuk berkontribusi kepada masyarakat dan negara.
- c. *Economic Defence*, difokuskan pada sektor pemerintah, bisnis dan industri yang diharapkan dapat mengatur sektor ekonomi dengan baik, sehingga tidak akan hancur saat terjadi perang atau di bawah ancaman perang.
- d. *Civil Defence*, menyediakan keamanan dan kebutuhan dasar setiap warga agar kehidupan dapat berjalan senormal mungkin selama keadaan darurat. *Civil Defence* memiliki tujuan untuk menghasilkan warga sipil yang akrab dengan prosedur untuk bertahan hidup dan perlindungan dengan pengaturan layanan bantuan dan pasokan barang seperti darah, air dan makanan saat keadaan darurat.
- e. *Military Defence*, yaitu dengan memiliki SAF sebagai institusi yang dapat menangkal ancaman agresi. Di mana SAF harus memiliki kemampuan untuk bertindak secara efektif dan tegas jika pencegahan dan diplomasi pertahanan gagal untuk dilakukan.

Malaysia memiliki konsep *total defence* dengan istilah Pertahanan Menyeluruh (Hanruh). Konsep ini berkaitan erat dengan upaya integrasi yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga non-pemerintah, sektor swasta dan masyarakat umum dalam bela negara (Ridzuan et al., 2020). Menurut Rahman (1998), menjaga integritas dan kedaulatan Malaysia membutuhkan komitmen dari semua lapisan masyarakat, tidak hanya dari angkatan bersenjata. Strategi Hanruh merupakan strategi yang melibatkan tanggung jawab militer dan non-militer dalam mempertahankan keamanan dan kedaulatan nasional

(Rahman, 1998). Konsep Hanruh mencakup berbagai aspek penting yaitu (Razak, 2009):

- a. Aspek pertahanan angkatan bersenjata, tanggung jawab lini pertama pertahanan melibatkan Angkatan Tentera Malaysia (ATM). Sehingga diperlukan pengembangan yang besar untuk ATM serta pasukan cadangan, polisi dan paramiliter. Selain memiliki tenaga keamanan yang terlatih, kredibilitas, terampil, termotivasi tetapi juga siap menghadapi ancaman apapun.
- b. Aspek pertahanan ekonomi, merupakan faktor yang menjamin keutuhan dan kedaulatan negara. Pemerintah dan pihak swasta perlu bekerja sama dan bersatu untuk memastikan kekuatan dan kemampuan ekonomi untuk terus bergerak saat damai guna membantu memenuhi kebutuhan saat menghadapi krisis atau perang.
- c. Aspek pertahanan sosial, melibatkan masyarakat untuk menjaga stabilitas dan persatuan untuk melindungi keamanan nasional. Masyarakat perlu memiliki jiwa patriotisme dan kesadaran akan pentingnya keamanan. Selain itu, persatuan dan kesatuan masyarakat pun diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat tanpa memperhatikan perbedaan ras dan agama.
- d. Aspek pertahanan sipil, instansi pemerintah, sektor swasta perlu bertanggung jawab dan membuat berbagai kebijakan untuk memastikan bahwa menjaga keamanan dan pertahanan merupakan tanggung jawab bersama.
- e. Aspek pertahanan psikologis, memiliki arti bahwa masyarakat memiliki ketahanan, kepercayaan diri, semangat dan kekuatan mental yang tinggi dalam menghadapi berbagai tantangan. Kemudian, semangat nasionalisme perlu dipupuk untuk bisa menghadapi situasi apapun termasuk saat terjadi perang.

Strategi pertahanan negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Produk Strategis Kemhan Renstra Pertama tahun 2010 – 2014, Renstra Kedua tahun 2015 – 2019, Renstra Ketiga tahun 2020 – 2024, Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara dan Keputusan Menteri Pertahanan Nomor

KEP/104/M/I/2020 tentang Kebijakan Pertahanan Negara, dikembangkan berdasarkan kekhasan dan kondisi geografis sebagai sebuah negara kepulauan terbesar di dunia dan bercirikan Nusantara.

Sebelumnya, perang dibatasi oleh ruang dan waktu, sehingga militer menjadi kekuatan utama dan penentu. Kini lingkup perang sudah tidak dibatasi oleh ruang dan waktu sehingga perang bisa berbentuk dalam berbagai macam hal. Itulah yang disebut dengan ancaman non-militer.

Batasan antara perang militer dan non-militer memudar karena bisa saling berkaitan. Terdapat perbedaan yang cukup jelas, perang militer pada umumnya menggunakan aksi kekerasan untuk menghancurkan dan membunuh musuh. Lain halnya pada perang non-militer digunakan aksi tanpa kekerasan untuk menaklukkan lawan supaya bersedia memenuhi kepentingan musuh dan bahkan dapat dimanfaatkan secara optimal oleh musuh. Dampaknya perang non-militer dianggap jauh lebih kompleks dan rumit, mengingat dimensinya yang tidak terbatas dan mencakup berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sehingga muncul konsep pertahanan bersifat semesta atau *total defence* untuk mengatasi ancaman non-militer. Di mana *total defence* juga mendalami konsep pertahanan nirmiliter. Pertahanan nirmiliter merupakan pertahanan yang dilakukan oleh masyarakat sipil tanpa menggunakan cara militer untuk menghadapi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan. Artinya, pertahanan nirmiliter harus dilakukan secara sistematis melalui proses persiapan, perencanaan kontingensi, serta pelatihan implementasinya. Sebanyak 6 (enam) sumber kekuatan non-militer yang bisa menjadi objek pemberdayaan (Suryokusumo, 2016). Keenam sumber kekuatan non-militer ini, jika diakumulasikan melalui sistem perencanaan dan sistem penggunaan yang tepat akan memberikan kapasitas kekuatan untuk penangkalan dan pertahanan menghadapi ancaman, antara lain:

- a. Sumber daya manusia, berbeda dengan negara sebelumnya, Indonesia memiliki jumlah yang banyak. Hal tersebut bisa menjadi sebuah tantangan tersendiri bagi Indonesia untuk mengembangkan sumber daya manusia yang begitu sangat

- plural. Sehingga kunci dari kekuatan massal ini ialah persatuan dan kesatuan. Tidak hanya mengembangkan sumber daya tetapi juga mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif menjadi kekuatan pertahanan untuk menghadapi ancaman non-militer.
- b. Sumber kewenangan (otoritas) yaitu ada di tangan sipil. Sehingga diperlukan juga kerja sama yang baik dengan pihak militer untuk menghadapi ancaman hibrida.
 - c. Pengetahuan dan keterampilan, tidak hanya kuantitas diperlukan juga kualitas pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki oleh masyarakat. Hingga tahun 2019, Indonesia menduduki peringkat 111 dari 189 negara di Indeks Pembangunan Manusia dalam *World Bank's Human Capital Index 2019*.
 - d. Aset tidak kasat mata (*intangible*), yaitu faktor psikologi, ideologi, emosi dan keyakinan. Jika aset tidak kasat mata ini lemah maka ketersediaan sumber kekuatan lainnya pun akan menjadi lebih bermasalah.
 - e. Sumber daya materiil, berfokus pada pengelolaan, pemeliharaan dan pengembangan properti, sumber daya alam, sumber finansial, sistem ekonomi, sarana komunikasi, dan transportasi.
 - f. Kemampuan penegakan hukum, diperlukan agar seluruh pemangku kepentingan patuh dan kooperatif dalam menjaga keamanan dan pertahanan negara baik yang berasal dari ancaman dari dalam maupun luar negeri.

Teori Model pertahanan digunakan untuk menilai dan mengkomparasi model pertahanan negara Indonesia dengan negara lain. Komparasi ini berguna untuk melihat dan memberi wawasan baru terkait model pertahanan yang dirasa cocok untuk Indonesia di masa depan.

4.4.2. Model Hubungan Sipil-Militer

Konsep pertahanan sipil (*Civil Defense*) sudah lahir sejak terjadinya peperangan. Disusul dengan lahirnya konsep *Civil-Military*

Relations, dengan adanya *Civilian Control* di dalam tubuh militer. Hubungan *Civil-Military* lebih menekankan pada *civilian control* (Bruneau dan Croissant, 2019). Maksudnya, terdapat distribusi kekuasaan antara pembuatan keputusan politik dan pembuat keputusan militer. Kewenangan dalam pengambilan keputusan politik berada di tangan pimpinan sipil. Sementara untuk keputusan lainnya dapat didelegasikan kepada pihak militer, meskipun militer sendiri tidak memiliki kekuasaan ataupun wewenang untuk mengambil keputusan di luar wilayah sektor militer. Sebaliknya, pemerintah (sipil) masih memiliki hak untuk ikut campur tangan ketika terjadi krisis meski terjadi di bawah pengawasan militer (Croissant et al., 2010).

Berdasarkan penjelasan di atas, Bruneau dan Croissant (2019) membedakan lima bidang pengambilan keputusan dalam hubungan sipil-militer berupa *elite recruitment, public policy, internal security, national defense, and military organization*. Pemilahan area pengambilan keputusan ini memungkinkan dilakukan penilaian yang berbeda dan spesifik, serta dapat dilakukan evaluasi yang komprehensif dari seluruh pola *civilian control* (Bruneau dan Croissant, 2019). Pada prinsipnya *civilian control* memiliki kekuasaan di 5 (lima) wilayah, yakni:

- a. *Elite recruitment*, mendefinisikan aturan, kriteria, dan proses rekrutmen, pemilihan, dan legitimasi pejabat politik.
- b. *Public policy*, terdiri dari aturan dan prosedur proses pembuatan kebijakan (penetapan agenda, perumusan kebijakan, adopsi kebijakan) dan pelaksanaan kebijakan mengenai semua kebijakan nasional kecuali aspek mikro dari kebijakan pertahanan dan keamanan dalam negeri yang hanya dipahami oleh sektor pertahanan.
- c. *Internal security*, memerlukan keputusan dan tindakan konkret terkait dengan pelestarian dan pemulihan hukum dan ketertiban dalam negeri, termasuk operasi kontra pemberontakan, kontra terorisme, pelaksanaan intelijen dalam negeri, penegakan hukum dan pengawasan perbatasan.

- d. *National defense*, mencakup semua aspek kebijakan pertahanan, mulai dari pengembangan doktrin keamanan hingga pengerahan pasukan ke luar negeri dan pelaksanaan perang.
- e. *Military organization*, terdiri dari keputusan-keputusan mengenai semua aspek organisasi dari institusi militer antara lain, sumber daya kelembagaan, keuangan, dan teknologi militer. Selain itu juga keputusan tentang doktrin militer, pendidikan, dan pemilihan personel.

Dalam rangka mencapai dan mempertahankan *civilian control* maka diperlukan institusi sipil (politik) sebagai prosedur formal atau informal, rutinitas, norma, dan konvensi yang tertanam dalam struktur organisasi pemerintah (Hall dan Taylor, 1996). Artinya, tingkat *civilian control* atas militer di masing-masing dari lima wilayah ini bergantung pada keberadaan institusi yang memungkinkan warga sipil untuk menggunakan kekuasaan nyata untuk mengatur, mengontrol, dan memantau militer.

Dalam teori lain, hubungan antara sipil dan militer berangkat dari berbagai aspek, misalnya politik. Machiavelli menyebutkan bahwa masyarakat dalam negara bebas (*free state/ vivere libero*) yakni: “*the possibility of enjoying what one has, freely and without incurring suspicion..., the assurance that one’s wife and children will be respected, [and] the absence of fear for oneself.*”

Machiavelli memfokuskan pada sang pemimpin atau otoritas tertinggi dalam suatu negara. Machiavelli mengakui bahwa hukum yang baik dan tentara yang baik merupakan dasar bagi suatu tatanan sistem politik yang baik. Dengan kata lain, hukum secara keseluruhan bersandar pada ancaman kekuatan yang memaksa. Otoritas tidak dapat dilepaskan dari kekuasaan karena memiliki sifat memaksa (Machiavelli, 2008).

Machiavelli (2008) menyimpulkan bahwa: “*ketakutan selalu tepat dipergunakan, seperti halnya kekerasan yang secara efektif dapat mengontrol legalitas*”. Seseorang akan patuh hanya karena takut terhadap suatu konsekuensi, baik kehilangan kehidupan atau kepemilikan. Argumentasi Machiavelli menunjukkan bahwa politik

secara keseluruhan dapat dirumuskan sebagai supremasi kekuasaan memaksa.

Menurut Pion-Berlin (2003), upaya demokratisasi dalam hubungan sipil-militer melalui penyusunan institusi yang menempatkan otoritas sipil pada kedudukan yang lebih tinggi daripada militer dapat mengacu pada empat prinsip penting, yaitu:

- Prinsip pertama, memperkuat kehadiran kalangan sipil dalam mengatur persoalan pertahanan negara. Ini meliputi apa yang disebut oleh Pion-Berlin sebagai *civilianization* pada sektor pertahanan dengan mengangkat sejumlah besar kalangan sipil untuk ditempatkan mulai dari posisi menteri pertahanan, staf pendukungnya, hingga penasihatnya.
- Prinsip kedua, memperkuat Kemhan sebagai institusi negara yang merepresentasikan otoritas sipil dalam urusan pertahanan dan keamanan.
- Prinsip ketiga, menurunkan otoritas militer secara vertikal. Otoritas militer berada di bawah Presiden dan dipisahkan melalui organisasi pertahanan yang dikendalikan kalangan sipil.
- Prinsip keempat dalam upaya demokratisasi relasi sipil-militer menurut Pion-Berlin adalah menjaga tetap terpisahnya kekuasaan militer.

Unifikasi dan sentralisasi kekuasaan militer berdasarkan prinsip ini harus dihindarkan. Secara sederhana konsep ini menempatkan posisi sipil sebagai posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan militer dan sama seperti abdi negara lainnya, militer berada di bawah presiden dan mengabdikan kepada bangsa dan negara. Di satu sisi, sistem pemerintahan yang lain seperti komunis di Tiongkok mentransformasikan politik dan militer berada di tubuh *People's Liberation Army (PLA)*. Ji (2019) menjelaskan bahwa: "*kepatuhan PLA kepada Partai Komunis merupakan inti dari civilian control di Tiongkok, tetapi partai tersebut mendukung profesionalisme dan modernisasi yang mendalam dari PLA karena militer yang kuat melayani kepentingan partai dalam meningkatkan legitimasinya, mempromosikan negara patriotisme, dan mengangkat profil China*

sebagai negara adidaya global". Hal tersebut menjadi dasar aliansi antara Partai Komunis China dan PLA.

Model hubungan sipil-militer Tiongkok terbagi menjadi tiga kategori berbeda. Pada tahun 1989 hingga 1995, muncul model *Factional*, *Symbiosis*, *Professionalism*, dan *Party Control* yang kini disebut sebagai "model tradisional". Namun dinamika politik yang berkembang di Tiongkok pada tahun 1995 hingga 1997 membuat banyak ahli berpendapat bahwa model tradisional tersebut tidak dapat berjalan sendiri-sendiri namun harus saling melengkapi, sehingga muncul konsep "model kombinasi". Namun konsep ini hanya bertahan sebentar, karena kombinasi dari model tradisional dianggap kurang memberikan dampak prediktif dalam menghadapi dinamika politik. Sehingga muncul dua model baru yaitu model *Conditional Compliance* dan model *State Control* pada periode 1997 - 2003. Keduanya menggabungkan unsur model tradisional untuk menghadapi implikasi dari dinamika politik dan militer baru di Tiongkok. Berikut, model-model hubungan sipil-militer yang telah dirangkum (Kiselycznyk dan Saunders, 2010):

- a. *Factional*, model ini berfokus pada faksi politik di antara elit RRT dan bagaimana pemimpin dan anggota faksi tersebut berinteraksi dan bersaing.
- b. *Symbiosis*, didefinisikan sebagai sirkulasi hubungan normal antara elit militer dan non-militer. Hal ini terjadi karena tidak lepas dari sistem pemerintahannya yang komunis sehingga perlu memadukan fungsi politik dan militer. Seiring berjalannya waktu, partai komunis (sipil) dan militer dapat bekerja secara terpisah dan menjadi institusi yang berbeda. Hubungan simbiosis ini cenderung berkembang menjadi hubungan koalisi.
- c. *Professionalism*, fokus pada model ini ialah meningkatkan keahlian profesional. Hal tersebut terbukti dalam upaya PLA untuk meningkatkan keterampilan militer dan teknis dalam mengoperasikan peralatan yang lebih canggih dan melakukan operasi yang lebih rumit. Ilmu dan teknologi lebih ditekankan di akademi militer Tiongkok, ditambah dengan upaya untuk

merekrut dan mempertahankan lulusan dengan keterampilan teknis khusus dari universitas sipil. Peningkatan kualitas personel militer ini pun diikuti dengan penyebaran materi doktrin dan pelatihan yang harus dikuasai oleh perwira militer (Kamphausen et al., 2007). Sehingga PLA telah mempelajari dengan cermat doktrin, pengalaman operasional militer, dan mengadaptasi banyak praktik, agar sesuai dengan konteks Tiongkok.

- d. *Party Control*, menekankan pada sistem kerja politik. Dalam skenario ini, generasi baru pemimpin partai yang tidak memiliki legitimasi revolusioner dan pengalaman militer akan lebih mengandalkan kontrol langsung partai untuk memastikan kepatuhan PLA. Model pengendalian partai secara akurat memprediksi upaya partai untuk mengintensifkan kampanye politik dan menegaskan kembali kendali atas PLA (Li, 1993).
- e. *Combination Model*, menggabungkan 4 (empat) model sebelumnya. Di mana banyak ahli berpikir bahwa dengan berkembangnya dinamika politik. Empat model tersebut tidak bisa digunakan secara terpisah.
- f. *Conditional Compliance*, model ini mengemukakan tawar-menawar dan keseimbangan yang implisit antara institusi sipil dan militer yang terpisah (Mulvenon, 2002). Elit sipil mencari kesetiaan dan kepatuhan PLA, terutama jika muncul tantangan terhadap aturan partai. Sebagai gantinya, PLA mengharapkan partai untuk menjamin kepentingan profesionalnya termasuk otonomi kelembagaan dalam urusan militer murni, anggaran dan sumber daya yang diperlukan untuk modernisasi, dan peran dalam bidang kebijakan luar negeri tertentu yang melibatkan kepentingan PLA secara langsung (seperti penjualan senjata dan hubungan militer AS-China).
- g. *State Control*, model ini mempertimbangkan percabangan elit sipil dan militer, profesionalitas PLA dan penurunan peran politik PLA (Shambaugh, 2002). Model ini juga menekankan perubahan kelembagaan dan hukum yang meningkatkan peran formal dan otoritas negara atas PLA.

Berdasarkan pembahasan di atas, sistem pemerintahan yang berbeda akan melahirkan model hubungan sipil-militer yang juga berbeda. Meski pada akhirnya, keduanya memiliki persamaan bahwa diperlukan kebijakan dan hukum yang tepat. Di mana pembuatan kebijakan tersebut harus melibatkan aktor sipil-militer. Di sisi lain, militer masih memiliki hak untuk menentukan keputusan sendiri mengenai semua aspek organisasinya, walaupun sipil memiliki wewenang untuk mengatur, mengontrol, dan memantau militer (Tjokropranolo, 1992).

Berkaitan dengan negara Indonesia, menurut Kardi (2014) hubungan sipil-militer tergambarkan pada hubungan antara Kemhan dan TNI. Kemhan mencerminkan institusi sipil, sedangkan TNI mempresentasikan diri sebagai institusi militer. Keduanya memiliki kewenangan yang berbeda, singkatnya Kemhan memiliki kewenangan dalam merumuskan kebijakan sektor pertahanan (Kardi, 2014). Maka, TNI memiliki kewenangan dalam melaksanakan kebijakan dalam bidang pertahanan.

Dalam perspektif ini, demokratisasi hubungan sipil-militer di Indonesia bisa dibangun dengan tiga cara, yaitu:

- a. Pertama, penghapusan Dwifungsi TNI dalam bentuk: penarikan unsur militer dari jajaran birokrasi, penghapusan fungsi centeng dalam sektor ekonomi, dan reformasi doktrin militer seperti Sapta Marga dan Sumpah Prajurit.
- b. Kedua, mereformasi doktrin TNI. Loyalitas TNI sejatinya bukanlah kepada pemerintah, tetapi kepada negara dan bangsa secara keseluruhan.
- c. Ketiga, perlu adanya pembaruan kurikulum pendidikan militer agar sesuai dengan paradigma sistem pertahanan sekarang yang tidak lagi berorientasi pada pertahanan secara fisik saja.

Pada saat ini hubungan sipil-militer di Indonesia telah diatur dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia di mana dijelaskan bahwa dalam bidang pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden, sedangkan dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Kemhan.

Kerja sama sipil dan militer merupakan satu hal yang sangat penting bagi satu bangsa, karena pada hakikatnya pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.

BAB V
TEORI MODEL KERJA SAMA
SIPIL-MILITER

Bab V

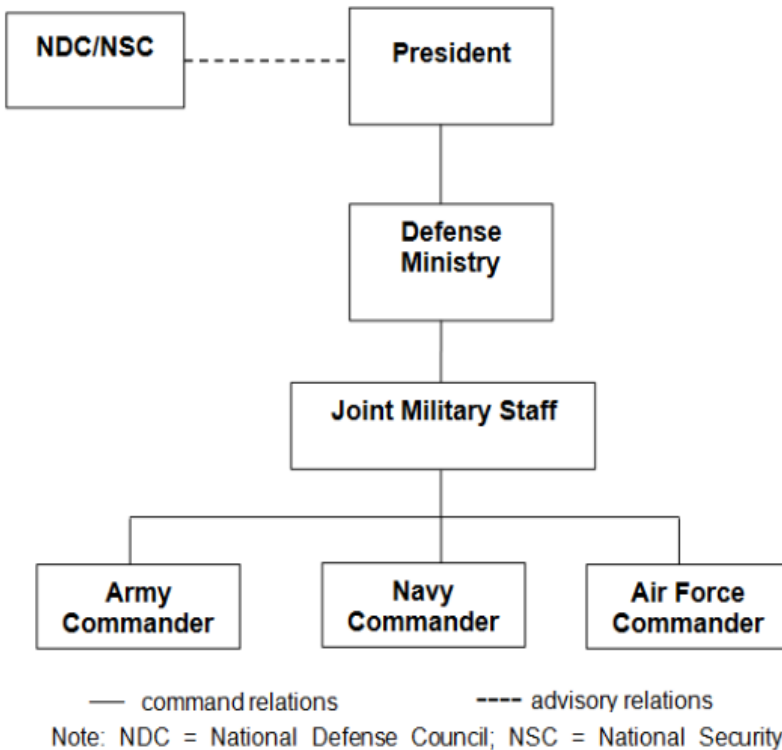
Teori Model Kerja Sama Sipil-Militer

5.1. Teori Kerja Sama Sipil-Militer Pion Berlin

Menurut Pion-Berlin (2003), upaya demokratisasi relasi sipil-militer melalui penyusunan institusi yang menempatkan otoritas sipil pada kedudukan yang lebih tinggi daripada militer dapat mengacu pada empat prinsip penting. Prinsip pertama, memperkuat kehadiran kalangan sipil dalam mengatur persoalan pertahanan negara. Ini meliputi apa yang disebut oleh Pion-Berlin sebagai *civilianization* pada sektor pertahanan dengan mengangkat sejumlah besar kalangan sipil untuk ditempatkan mulai dari posisi Menteri Pertahanan, staf pendukungnya, hingga penasihatnya. Prinsip kedua, memperkuat Kemhan sebagai institusi negara yang merepresentasikan otoritas sipil dalam urusan pertahanan dan keamanan. Prinsip ini juga mengandaikan Kemhan memegang tanggung jawab dalam mengorganisasikan kekuatan pertahanan serta menyiapkan tujuan-tujuan pertahanan, perencanaan, strategi, hingga doktrinnya (Pion-Berlin 2003)

Prinsip ketiga, menurunkan otoritas militer secara vertikal. Otoritas militer berada di bawah Presiden dan dipisahkan melalui organisasi pertahanan yang dikendalikan kalangan sipil. Hal ini karena pemosisian otoritas militer secara langsung berada di bawah kekuasaan tertinggi negara (presiden) sama saja artinya dengan memberikan akses yang istimewa dan karena itu justru dapat membuat kekuasaan politiknya makin besar. Otoritas vertikal militer yang besar juga dapat memperlemah posisi Kemhan. Prinsip keempat dalam upaya demokratisasi relasi sipil-militer menurut Pion-Berlin adalah menjaga tetap terpisahnya kekuasaan militer. Unifikasi dan sentralisasi kekuasaan militer berdasarkan prinsip ini harus

dihindarkan. Alasannya, menurut Pion-Berlin (2003:569) struktur kekuasaan militer yang terlalu sentralistik dapat meniadakan adanya kemungkinan perbedaan pandangan di antara staf militer, sehingga memperkecil pilihan-pilihan pertimbangan bagi Presiden dan Kemhan dalam membuat kebijakan pertahanan.



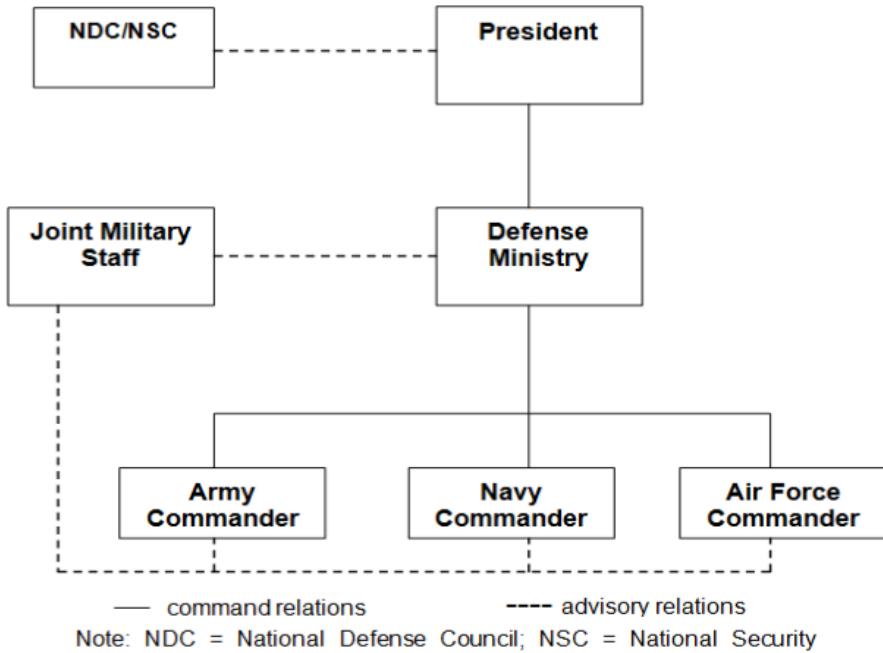
Gambar 5.1 Model Struktur Pertahanan Terbaik/Ideal

Sumber : Pion-Berlin, D. (2009)

Model hubungan antar-aktor yang mengacu pada empat prinsip di atas dalam struktur pertahanan negara dapat ditunjukkan melalui gambar 5.1. Model tersebut merupakan tipe paling ideal dalam menggambarkan relasi sipil-militer di suatu negara. Otoritas vertikal bersifat langsung dari Presiden kepada Kemhan, yang merepresentasikan sipil, dan kemudian kepada masing-masing Kepala Staf Angkatan. Kepala Staf Gabungan hanya dapat memberikan masukan, baik kepada Kemhan maupun kepada Kepala Staf Angkatan

sehingga tidak memiliki garis komando secara langsung kepada staf militer.

Dari sini terlihat bahwa institusi Kemhan (2015) secara legal makin diperkuat dengan memegang berbagai tanggung jawab urusan pertahanan, mulai dari doktrin, strategi, administrasi, dan fiskal. Di samping itu, desain ini juga mengandaikan adanya pemisahan antara unit militer dengan kepala negara yang dipilih oleh rakyat serta mempertahankan adanya pemisahan kekuasaan militer yang secara langsung berada di bawah garis komando Kemhan. Beberapa negara di Amerika Latin telah menerapkan model ini, antara lain Chili, Brasil, Republik Dominika, Uruguay, dan Peru.

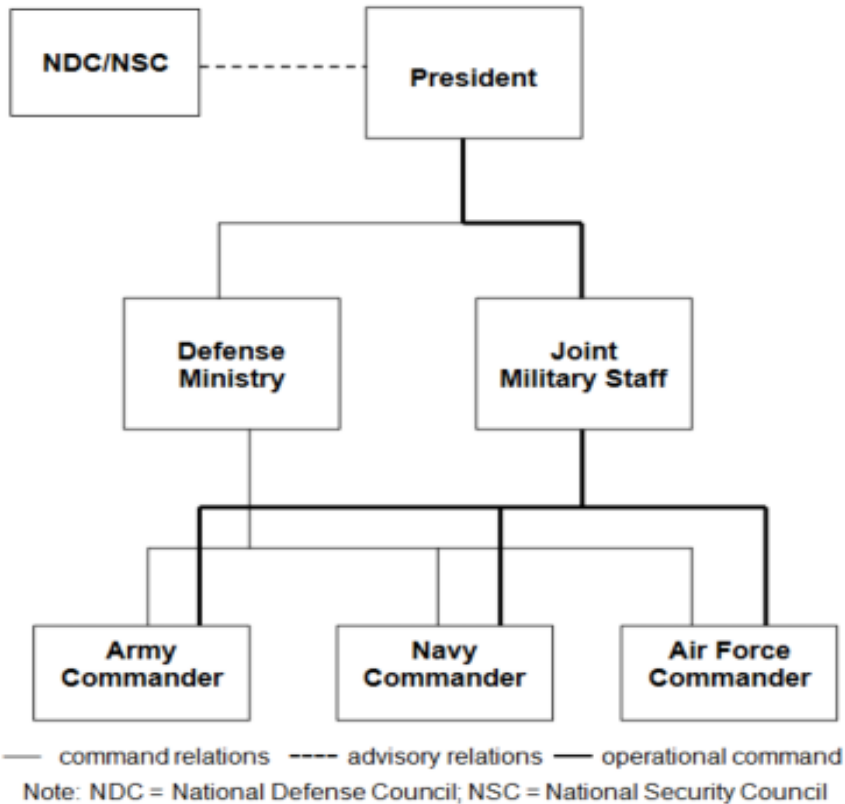


Gambar 5.2 Model Struktur Pertahanan Terbaik/Ideal kedua

Sumber : Pion-Berlin, D. (2009)

Model relasi sipil-militer berikutnya ditunjukkan melalui gambar 5.2. Pada model ini, terdapat institusi unit militer gabungan antara Kemhan dengan unit-unit militer. Dengan demikian, model semacam ini mengabaikan prinsip pentingnya melakukan pemisahan kekuasaan unit militer dengan mencegah adanya sentralisasi

kekuasaan yang dipegang oleh Kepala Staf Gabungan. Desain ini, dengan demikian, juga dinilai kurang menggambarkan hubungan yang demokratis antara sipil dengan militer. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Pion-Berlin di Amerika Latin, contoh negara yang menerapkan model ini antara lain Argentina, El Savador, dan Guatemala.



Gambar 5.3 Model Struktur Pertahanan Dualisme Komando

Sumber : Pion-Berlin, D. (2009)

Model relasi sipil-militer lainnya dapat ditunjukkan melalui gambar 5.3. Model ini dinilai sebagai model yang paling tidak demokratis. Model ini mengandaikan adanya dualisme komando yang dapat mengendalikan unit militer, meskipun dengan pembagian kewenangan yang berbeda. Kewenangan Kemhan lebih berkaitan dengan urusan-urusan administratif, sedangkan Kepala Staf Gabungan

militer berwenang mengatur unit militer dalam urusan-urusan operasional. Akibatnya, Kepala Staf Gabungan berada secara langsung di bawah komando Presiden. Dengan hubungan semacam itu, organisasi tersebut pada akhirnya seperti memiliki akses istimewa langsung kepada Presiden sekaligus memiliki kekuasaan politik yang besar. Selain itu, model relasi semacam ini juga pada akhirnya mengurangi porsi kekuasaan Kemhan serta mengabaikan prinsip pembagian kekuasaan dalam unit-unit militer. Berdasarkan studi yang dilakukan Pion-Berlin, beberapa negara yang menerapkan model hubungan ini di Amerika Latin adalah Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, dan Venezuela. Teori Pion ini digunakan dalam menganalisis model pertahanan terbaik untuk Indonesia di masa depan. Model pertahanan ini diharapkan dapat menyelaraskan kebijakan dalam kerangka pelibatan kerja sama sipil-militer sehingga pelaksanaan *collective response to protect the country* dapat direalisasikan.

5.2. Konsep *Military Subjective - Military Objective*

Civil-military relations menurut Huntington adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah 'kontrol sipil' (Huntington, 2000). Kontrol sipil terbagi menjadi dua jenis yakni *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control* adalah bentuk kontrol yang terjadi ketika kekuatan sipil dimaksimalkan secara penuh sehingga keberadaan militer hanya berada pada tingkat paling minimal atau tidak berarti sama sekali. Karena banyaknya aktor sipil yang masing-masing memiliki kuasa dan saling memengaruhi, maka memaksimalkan kekuatan sipil hanya terjadi pada aktor sipil tertentu saja.

Dalam konsep ini, terdapat tiga bentuk kontrol pemerintah dan sipil:

- a. *Civilian control by government institution* adalah bentuk kontrol sipil melalui institusi pemerintah sebagaimana yang dapat ditemui pada pemerintahan monarki absolut.

- b. *Civilian control by social class* adalah bentuk kontrol sipil yang dilakukan oleh kelas sosial tertentu seperti kelompok aristokrat dan borjuis liberal yang dapat memegang kendali dengan pengaruh dan kekuatan ekonomi yang dimilikinya.
- c. *Civilian control by constitutional form* adalah bentuk kontrol sipil melalui hukum atau sistem pemerintahan pembentuk hukum tertentu misalnya keberadaan konstitusi yang dibangun oleh sistem demokrasi.
- d. *Objective civilian control* adalah bentuk kontrol sipil terhadap militer dengan memaksimalkan profesionalisme dari militer atau adanya distribusi kuasa antara militer dan sipil yang menciptakan profesional militer itu sendiri.

Ketika *subjective civilian control* berakhir dengan mensipilkan militer, *objective civilian control* berakhir dengan menjadikan militer profesional hingga menjadikan mereka sebagai instrumen negara.

Huntington juga membagi tingkatan *civil military relations* menjadi dua, yang perlu diperhatikan dalam upaya memaksimalkan profesionalisme militer dan tujuan dari kontrol sipil, yakni tingkatan kuasa dan tingkatan ideologi. Kuasa memiliki dua bentuk yakni sebagai otoritas formal (*formal authority*) dan pengaruh informal atau *informal influence* (Huntington, 2000). Makin tinggi tingkat otoritas sebuah kelompok, makin tinggi tingkat persatuan strukturnya dan makin luas cakupan otoritasnya, maka akan makin kuat dari segi kuasa yang dimiliki. Selain itu, hubungan sipil dan militer juga dipengaruhi pada tingkatan ideologis yaitu sebuah ideologi mayoritas yang dianut akan memengaruhi etika atau perilaku militer di sebuah negara. Dengan demikian, Huntington percaya bahwa hubungan sipil dan militer pada akhirnya akan menghasilkan pola-pola tertentu yang dihasilkan oleh dinamika yang terjadi di antara kuasa, profesionalisme, dan ideologi negara.

Hubungan sipil dan militer juga dipengaruhi pada tingkatan ideologis yaitu sebuah ideologi mayoritas yang dianut akan memengaruhi etika atau perilaku militer di sebuah negara. Contohnya

ideologi liberalisme pada umumnya akan melakukan penolakan terhadap pemberian senjata dan standing armies, ideologi fasisme mendorong kepemilikan dari angkatan bersenjata yang kuat, ideologi Marxisme tidak melihat militer sebagai sesuatu yang sangat diperlukan tetapi lebih menitikberatkan kepada kuasa yang dihasilkan oleh ekonomi, sedangkan ideologi konservatisme kurang lebih memiliki persamaan dengan etika militer yang telah ada (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer pada akhirnya akan menghasilkan pola-pola tertentu yang menggambarkan dinamika antara kuasa, profesionalisme, dan ideologi. Menurut Huntington (2000) terdapat lima pola yang memiliki kemungkinan untuk muncul. Pertama, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang rendah. Kedua, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang rendah. Ketiga, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi. Keempat, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang tinggi. Kelima, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi.

BAB VI

MODEL KERJA SAMA SIPIL- MILITER LUAR NEGERI

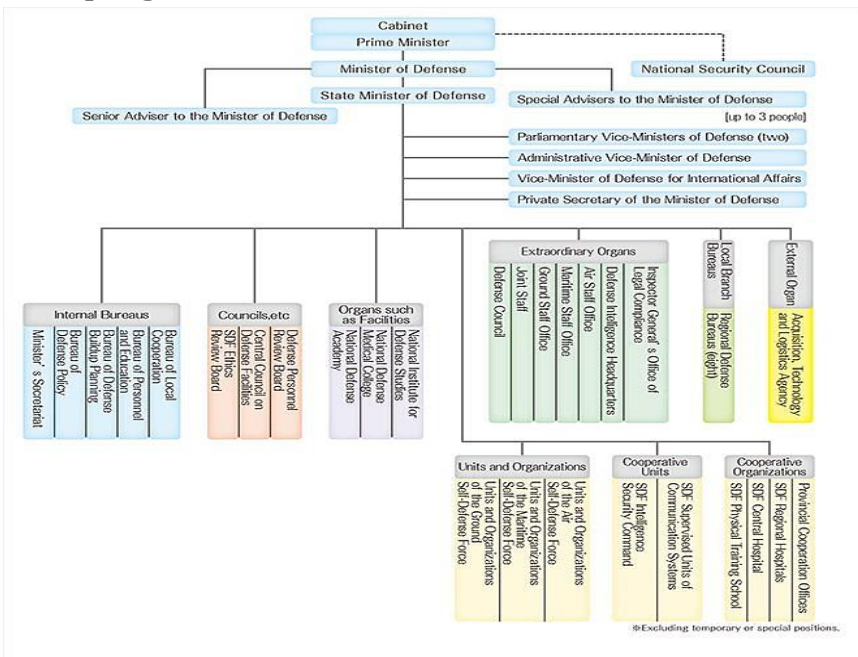
Bab VI

Model Kerja sama Sipil-Militer Luar Negeri

6.1 Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg di Luar Negeri

Kerja sama sipil-militer juga terwujud dalam model kerja sama sipil-militer di luar negeri. Penulis telah melaksanakan wawancara mendalam kepada 5 atase pertahanan negara Amerika, Brazil, Jepang, Australia, Tiongkok, dan Malaysia pada bulan Oktober dan November tahun 2022. Kerja sama sipil-militer pada tataran kebijakan pertahanan di luar negeri bisa dilihat pada model struktur Kemhan masing masing negara. Perbedaan tersebut tentunya menandai terdapat pada tugas dan tanggung jawabnya:

a. Jepang



Gambar 6.1 Struktur Organisasi Kementerian Pertahanan Jepang
 Sumber: *Ministry of Defense Japan*

Setiap proses pembuatan kebijakan di Jepang melibatkan tiga aktor utama yakni birokrat, partai politik, dan lembaga eksekutif. Pelibatan ketiga aktor ini dikarenakan model pembuatan kebijakan negara Jepang diambil dari model Westminster. Pada model ini kekuatan lembaga eksekutif dikurangi oleh dua struktur kekuatan lainnya yaitu partai dan sistem birokrasi (Mulgan, 2003). Dalam pembuatan kebijakan pertahanan Jepang ketiga aktor tersebut ialah kementerian pertahanan sebagai birokrat, *Liberal Democratic Party* (LDP) sebagai partai politik penguasa, dan perdana menteri sebagai lembaga eksekutif.

Di sisi eksekutif Perdana Menteri memiliki Menteri Pertahanan yang membawahi 9 Divisi yang merupakan gabungan antara sipil dan militer dan memiliki tanggung jawab langsung ke Perdana Menteri dalam perumusan Kebijakan Pertahanan. Dalam susunan organisasi di Kemhan, perkara kebijakan pertahanan didiskusikan oleh *Bureau of Defense Policy* sebagai salah satu cabang dari *Internal Bureau*. Pada reformasi yang dilakukan di tahun 2015 terhadap Kemhan terjadi penghapusan pada salah satu biro yakni *Bureau of Operational Policy* yang pada awalnya menjadi perencana dan pembuat aturan dan hukum mengenai operasi kesatuan *Self Defense Force* (SDF), fungsi ini kemudian dimasukkan ke dalam *Bureau of Defense Policy* (Japan Ministry of Defense, 2017). Saideman yang dikutip oleh Edta (2020) mengatakan “*tugas untuk merumuskan strategi, doktrin, struktur organisasi, dan operasi militer negara Jepang jatuh ke tangan lembaga eksekutif yang melibatkan perdana menteri, menteri pertahanan, kementerian pertahanan, serta kementerian keuangan dalam menentukan alokasi dana pertahanan*”.

Menteri Pertahanan juga ikut serta sebagai anggota wajib dari Dewan Keamanan Nasional (DKN). Militer di Pemerintah Jepang berada di bawah garis komando Menteri Pertahanan, Militer juga bertindak sebagai Penasihat Militer pada DKN. DKN memiliki penasihat keamanan nasionalnya sendiri untuk Perdana Menteri, dan dikelola oleh sekitar 60 pejabat dari Kementerian Luar Negeri dan Pertahanan. Ada enam tim yang menangani berbagai bidang masalah,

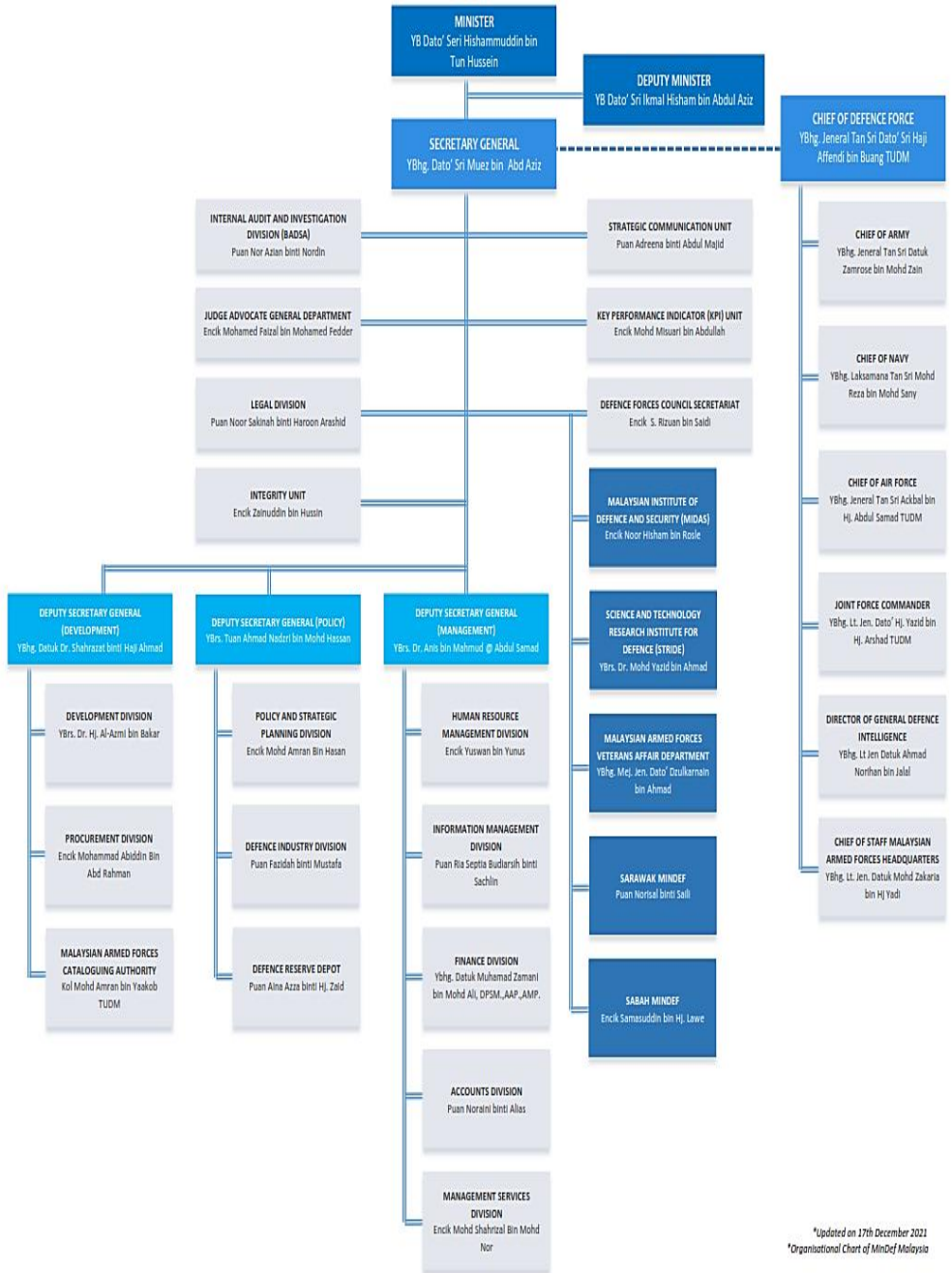
masing-masing dipimpin oleh seorang pejabat yang setara dengan seorang kepala divisi. Salah satu fungsi utamanya adalah konferensi reguler dengan Perdana Menteri, Sekretaris Kabinet, dan menteri Luar Negeri dan Pertahanan. Lembaga ini dipimpin oleh Penasihat Keamanan Nasional.

Dalam menyusun kebijakan pertahanan negara, DKN mewakili sentralisasi kebijakan keamanan Jepang dan memberikan rekomendasinya kepada Perdana Menteri. DKN sendiri berisi militer dan sipil yang melebur dalam divisi divisi dalam DKN.

b. Malaysia

Kementerian Pertahanan Malaysia membawahi Angkatan Bersenjata atau militer dalam mengelola kebijakan pertahanan negara. Dalam membentuk kebijakan pertahanan, panglima militer setara dengan sekretaris jenderal Kemhan. Sedangkan dalam penentuan kebijakan pertahanan yang bersifat darurat di Malaysia harus melalui masukan / nasihat dari *National Security Council* (NSC) / Dewan Keamanan Nasional (DKN). Komite ini dipimpin langsung oleh Perdana Menteri Malaysia dan terdiri dari anggota eksekutif dewan, termasuk Wakil Perdana Menteri sebagai wakil ketua, Direktur Jenderal MKN, tiga menteri kabinet (Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Komunikasi dan Multimedia), Ketua Sekretaris Negara, Panglima Angkatan Tentara (CDF), dan Inspektur Jenderal Polisi (IGP).

Parlemen Malaysia telah menyetujui UU Dewan Keamanan Nasional pada tahun 2015. UU ini memberikan kekuasaan berlebih kepada NSC (khususnya kepada PM) dalam menangani masalah keamanan nasional. Berbeda pada *Internal Security Act 1960*, masih dituntut adanya restu Yang di-Pertuan Agong Malaysia dalam menetapkan keadaan darurat. Di UU NSC tahun 2015, PM hanya cukup meminta nasihat delapan anggota NSC, namun PM dapat tidak menghiraukan nasihat para anggota NSC. Dengan kekuasaan PM yang lebih besar diharapkan pengelolaan kebijakan pertahanan negara dapat dijalankan dengan lebih baik.



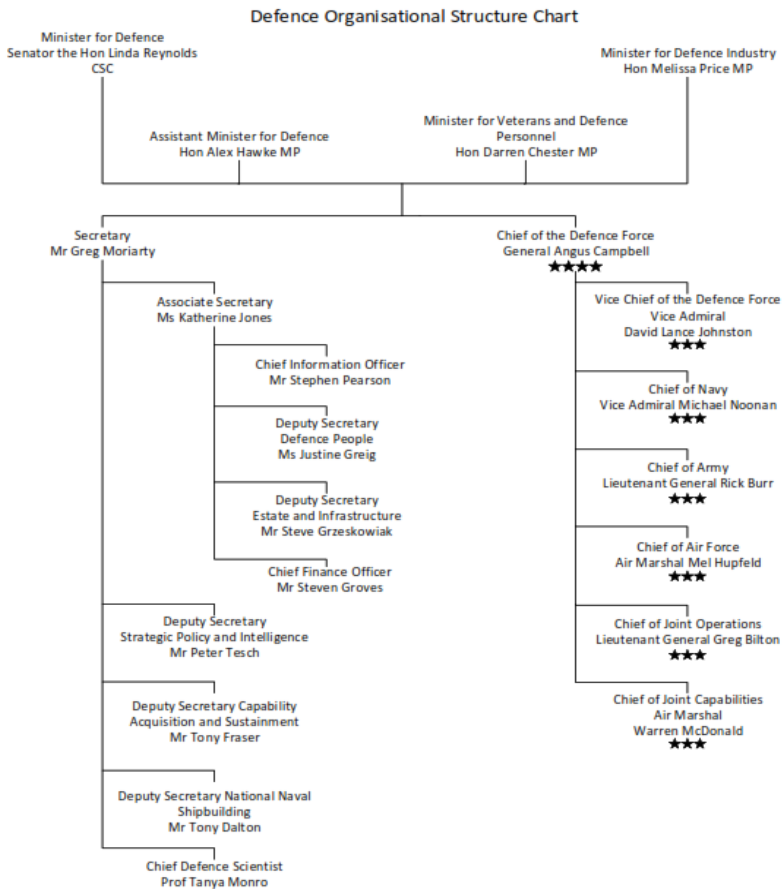
*Updated on 17th December 2021
*Organisational Chart of MinDef Malaysia

Gambar 6.2 Struktur Organisasi Kementerian Pertahanan Malaysia
Sumber : *Ministry of Defense Malaysia*

c. Australia

Angkatan bersenjata Australia berada di bawah Kemhan dan Kementerian Industri Pertahanan. Kebijakan Pertahanan dan Industri Pertahanan dapat bersatu dalam membantu Angkatan Bersenjata Australia. Militer di Australia hanya bersifat pelaksana dan memberi masukan kepada Kemhan maupun Kementerian Industri Pertahanan. Untuk pembentukan kebijakan pertahanan Kemhan Australia memberikan masukan kepada Perdana Menteri Australia, selanjutnya Perdana Menteri Australia akan membahas permasalahan tersebut dalam *National Security Committee* (NSC).

Forum koordinasi keamanan nasional di Australia dilembagakan dengan nama *National Security Committee* (NSC) *of Cabinet* yang merupakan komite dalam kabinet dan menjadi pengambil keputusan puncak untuk masalah keamanan nasional, intelijen, dan pertahanan. NSC dipimpin oleh PM dan beranggotakan Wakil PM, Jaksa Agung, Menlu, Menhan, *Secretary of Public Office Departemen*, *Head of Military*, *National Security Advisor*, *Head of Security*, *Director General Office of National Assessments* dan *Head of Australian Secret Intelligence Service*. Dalam menjalankan tugasnya, NSC dibantu oleh *Secretaries Committee on National Security* (SCNS) yang dahulu bernama *Secretaries Committee on Intelligence and Security*. SCNS menangani segala hal penting untuk dilaporkan ke NSC melalui pendekatan koordinasi kebijakan.



Gambar 6.3 Struktur Organisasi Kementerian Pertahanan Australia

Sumber : *Department of Defense Australia*

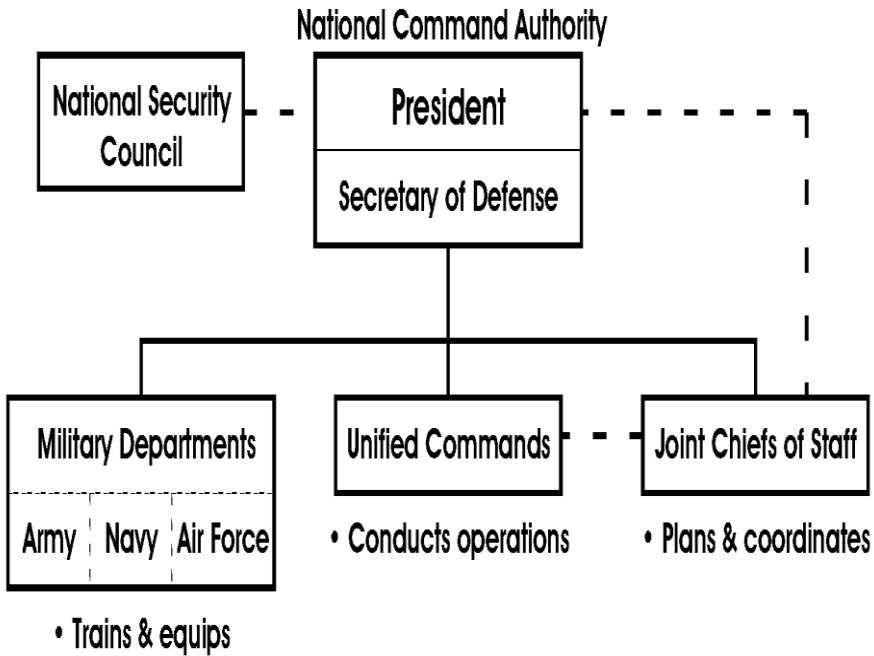
Anggota SCNS meliputi *Secretary of the Department of the Prime Minister and Cabinet, Associate Secretary for National Security and International Policy of the Department of the Prime Minister and Cabinet, Secretary of the Attorney-General's Department, Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade, Secretary of the Department of Defence, Secretary of the Department of the Treasury, Chief of the Australian Defence Force, dan Director-General of the Office of National Assessments*. Anggota lainnya dapat meliputi *Komisioner Kepolisian Federal Australia, Chief Executive Officer Australian Customs and Border Protection Service, dan Chief Executive Officer Australian*

Crime Commission, dan Kepala ASIO, ASIS, AGD, ASD, dan DIO, saat dibutuhkan. Struktur penanganan AKN di Australia mirip dengan Malaysia dalam aspek kompleksitasnya. Hal tersebut menandakan bahwa AKN ditangani secara multilembaga, karena perkembangan AKN sendiri bersifat multidimensi. AKN tidak saja berupa aksi pengeboman, namun bisa juga serangan siber, sabotase atas fasilitas umum, pembajakan, epidemi, dan lain sebagainya. Pada DKN Australia Militer hanya sebagai *military advisor* atau penasihat militer dalam penentuan kebijakan pertahanan negara.

d. Amerika Serikat

Militer di Amerika Serikat berperan penting dalam perumusan kebijakan maupun ketika kebijakan tersebut diimplementasikan. Militer dalam hal ini menjadi elemen yang menjamin kesuksesan kebijakan yang diputuskan sipil, apalagi berkenaan dengan pertahanan negara Amerika. Militer AS berada di bawah supremasi sipil yang diwujudkan dengan adanya Departemen Pertahanan.

Departemen Pertahanan merupakan departemen eksekutif dalam *US Government* untuk berbagai misi baik di dalam maupun di luar negeri. *Military Department* dipisahkan dalam rantai komando operasional. Selanjutnya, rantai komando dari presiden diberikan kepada Menteri Pertahanan yang kemudian diteruskan kepada Kepala Staf. Melalui Kepala Staf tersebut, perintah dari presiden kemudian dilanjutkan pada pemimpin komando yang berada di lapangan. Struktur pertahanan AS sangat tersentralisasi dan hierarkis (Yumitro, G., 2008).



Gambar 6.4 Struktur *Command Authority* di Amerika Serikat

Sumber : *Department of Defense United States of America*

Mekanisme Pengambilan Kebijakan Amerika Serikat, menurut konstitusi AS artikel I bagian 8, sebagian tugas kongres berhubungan dengan masalah internasional, seperti pernyataan perang dan urusan perdagangan internasional. Sedangkan, inti artikel II adalah memberikan kekuasaan eksekutif kepada presiden. Dalam bagian I disebutkan bahwa presiden AS adalah panglima tertinggi angkatan laut dan darat. Jadi, presiden dan kongres mempunyai hubungan dengan masalah pertahanan. Namun presiden memiliki akses yang lebih besar karena membawahi *Central Intelligence Agency (CIA)*, Departemen Luar Negeri (Deplu) dan Departemen Pertahanan (Fatten, O., 2003)

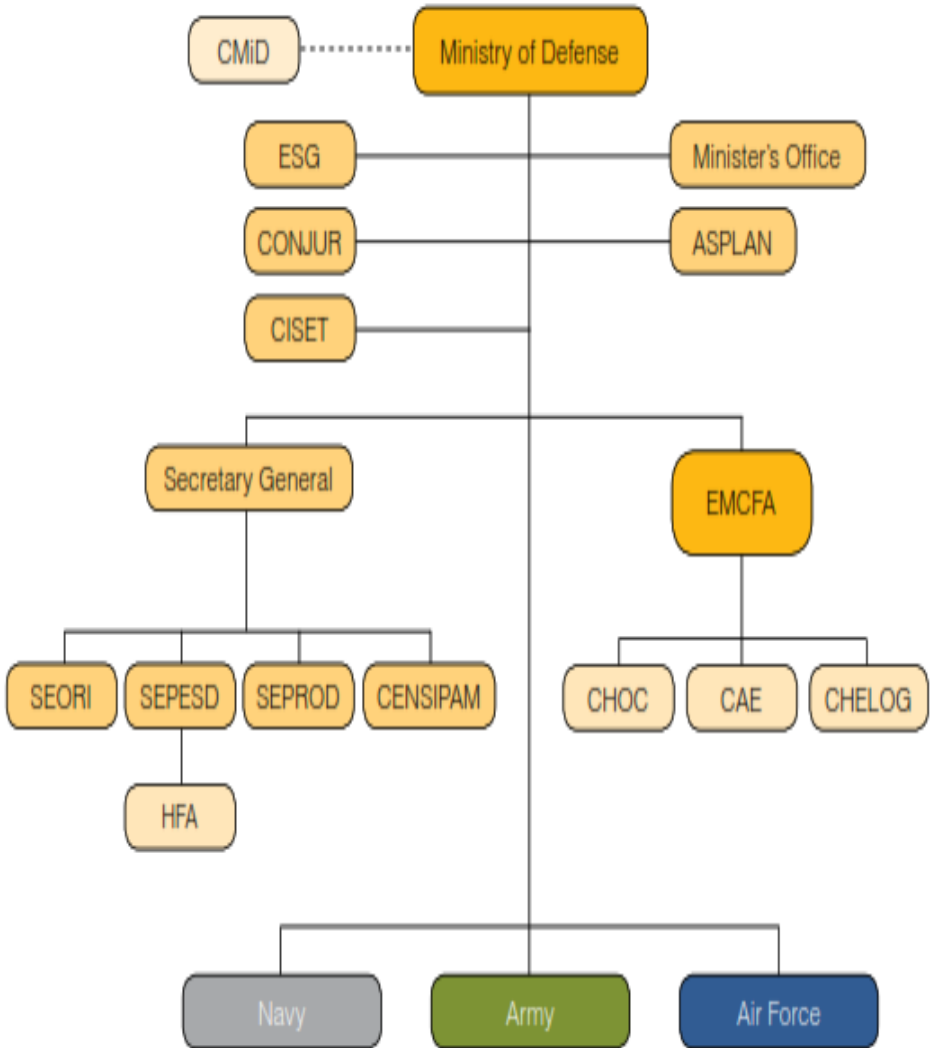
Secara struktur formal, beberapa pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat antara lain:

Presiden, *National Security Council*, Departemen Pertahanan, Departemen Luar Negeri, *Central Intelligence Agency* (CIA), Kongres (Bambang, 2003). Di Amerika Serikat militer hanya bersifat pelaksana dari suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh sipil. Akan tetapi militer terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut lewat *National Security Council* / Dewan Keamanan Nasional, militer lewat Kepala Staf Gabungan dan Kepala Staf Angkatan Bersenjata merupakan Penasihat Militer dari DKN Amerika Serikat untuk memutuskan suatu kebijakan pertahanan.

e. Brazil

Perubahan dari Strategi Pertahanan Nasional memberikan perspektif baru bagi pertahanan Brazil dan telah menyebabkan banyak restrukturisasi di Kemhan. Restrukturisasi ini telah memberikan peran lebih kepada Kepala Staf Gabungan Tentara, Sekretariat, dan instansi lain di lingkungan kementerian dalam membuat kebijakan pertahanan. Struktur organisasi Kemhan saat ini adalah sebagai berikut:

- *Defense Military Council* (CMiD) — sebagai dewan penasihat;
- *Armed Forces Joint Staff* (EMCFA);
- *Office of the Secretary General* (SG);
- *Office of the Minister of Defense*;
- *Planning Office* (ASPLAN);
- *War College* (ESG);
- *Legal Office* (CONJUR);
- *Internal Audit Office* (CISSET);
- *Office of Management* (SEORI);
- *Office of Personnel, Education, Health and Sports* (SEPESD);
- *Office of Matériel* (*Secretaria de Produtos de Defesa* — SEPROD);
- and
- *Center for the Management and Operation of the Amazon Protection System* (CENSIPAM).



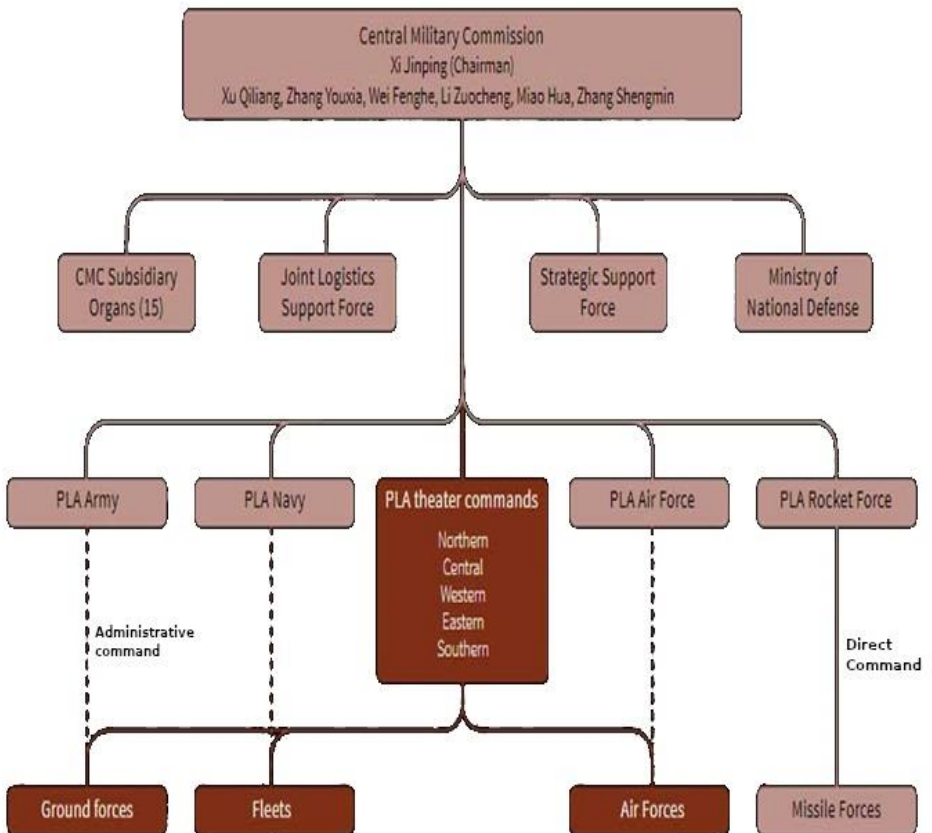
Gambar 6.5 Struktur Organisasi Kementerian Pertahanan Brazil

Sumber : *Brazil Defense White Paper*

Kerja sama sipil-militer pada pembuatan kebijakan pertahanan berada pada *Defense Military Council (CMiD)*. CMiD terdiri dari Kepala Staf Angkatan Laut, Angkatan Darat dan Angkatan Udara, Kepala Staf Gabungan dan diketuai oleh Menteri Pertahanan. Dewan bertanggung jawab untuk membantu Presiden dalam mempekerjakan sumber daya militer dan untuk memberi nasihat kepada Menteri Pertahanan (*Brazil Defense White Paper, 2012*). Selain itu, Kemhan sebagai bagian dari

Eksekutif, berinteraksi dengan kementerian lain dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang terkait dengan konstitusi dan tanggung jawab tambahan, melalui kegiatan yang bermanfaat bagi masyarakat seperti bekerja sama dengan *Ministry of agriculture, livestock and supply* untuk pengawasan perbatasan untuk mencegah penyebaran penyakit di Brasil, bekerja sama dengan *Ministry of national integration* untuk pertahanan sipil — respons terhadap bencana dan dukungan untuk rekonstruksi (*Brazil Defense White Paper*, 2012).

f. Republik Rakyat Tiongkok



Gambar 6.6 Struktur Kementerian Pertahanan Tiongkok

Sumber : Rajiv Kumar (2018)

Kementerian Pertahanan Nasional Republik Rakyat Tiongkok (Hanzi sederhana: 中华人民共和国国防部; Hanzi tradisional: 中華人民共和國國防部; Pinyin: *Zhōnghuá Rénmín Gònghéguó Guófángbù*) atau disingkat menjadi "Kementerian Pertahanan Nasional" (KPN) (Hanzi sederhana: 国防部; Hanzi tradisional: 國防部; Pinyin: *Guófángbù*) adalah kementerian peringkat kedua di bawah Dewan Negara. Kementerian ini dipimpin oleh Menteri Pertahanan Nasional.

KPN dibentuk berdasarkan keputusan yang diadopsi dari Sidang ke-1 Kongres Rakyat Nasional Pertama pada tahun 1954. Berbeda dengan praktik di negara lain, KPN tidak menggunakan wewenang komando atas Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) yang bukan bawahan dari Komisi Militer Pusat (KMP). Sebaliknya, KPN hanya berfungsi sebagai badan penghubung yang mewakili KMP dan PLA ketika berhadapan dengan militer asing dalam pertukaran dan kerja sama militer. Pada Januari 2016, dalam rangka reformasi pertahanan dan militer nasional Tiongkok, Kantor Urusan Luar Negeri KPN dihapus dan diganti dengan Kantor Kerja Sama Militer Internasional yang dikelola oleh KMP. KPN melaksanakan administrasi terpadu untuk mengembangkan angkatan bersenjata Tiongkok seperti organisasi, rekrutmen, pelatihan, Penulisan militer ilmiah, teknologi dan peralatan militer TPR serta pangkat dan gaji baik perwira maupun prajurit. Namun, dalam praktiknya tanggung jawab ini dilakukan oleh 15 departemen KMP.

Komisi Militer Pusat adalah organisasi paralel pertahanan nasional Partai Komunis Tiongkok dan Republik Rakyat Tiongkok. Komisi Militer Sentral Partai Komunis Tiongkok merupakan sebuah organ Partai Komunis Tiongkok yang berada di bawah Komite Sentral Partai Komunis Tiongkok sedangkan Komisi Militer Pusat Republik Rakyat Tiongkok adalah sebuah badan negara pusat di bawah Kongres Rakyat Nasional yang menjadi cabang militer pemerintah nasional.

Komando dan kendali Tentara Pembebasan Rakyat (TPA), Kepolisian Bersenjata Rakyat dan Milisi dilaksanakan atas nama KMP Negara yang diawasi oleh Komite Tetap Kongres Rakyat Nasional.

KMP Negara secara nominal dianggap sebagai badan pembuat kebijakan militer tertinggi dan ketuanya merupakan panglima tertinggi dari angkatan bersenjata Tiongkok yang dipilih oleh Kongres Rakyat Nasional. Pada kenyataannya, perintah dan kendali TPA berada di tangan Komisi Militer Pusat Komite Sentral Partai Komunis Tiongkok sehingga dalam praktiknya menjadi KMP Partai bukan sebagai KMP Negara.

Kedua komisi identik ini dalam keanggotaan, sehingga sebenarnya membentuk satu lembaga yang identik dengan dua nama berbeda (disebut *Hanzi*: 一个机构两块牌子; *Pinyin*: *yí gè jī gòu, liǎng kuài pái zi*), agar sesuai dengan pemerintah negara bagian dan sistem partai. Kedua komisi sekarang diketuai oleh Xi Jinping yang merupakan Sekretaris Jenderal Partai Komunis Tiongkok sekaligus pemimpin tertinggi Tiongkok. Saat ini KMP terdiri dari 7 orang anggota termasuk ketuanya yang mengeluarkan arahan yang berkaitan dengan PLA, termasuk penunjukan jenderal senior, pengerahan pasukan dan pengeluaran senjata. Hampir semua anggota adalah para jenderal senior, tetapi jabatan paling penting selalu dipegang oleh para pemimpin senior partai untuk memastikan kesetiaan absolut angkatan bersenjata.

Anggota dari KMP, yaitu:

a) Ketua

Xi Jinping, juga Sekretaris Jenderal Partai Komunis Tiongkok, Presiden Republik Rakyat Tiongkok, dan Pemimpin Kelompok Pemimpin KMP untuk Pertahanan Nasional dan Pembaruan Militer

b) Wakil Ketua

- 1) Jenderal Angkatan Udara Xu Qiliang, Anggota Politbiro ke-19, Wakil Ketua Eksekutif Kelompok Pemimpin KMP untuk Pertahanan Nasional dan Pembaruan Militer
- 2) Jenderal Angkatan Darat Zhang Youxia, Anggota Politbiro ke-19, Wakil Pemimpin Kelompok Pemimpin KMP untuk Pertahanan Nasional dan Reformasi Militer

c) Anggota

- 1) Jenderal Wei Fenghe, Anggota Dewan Negara dan Menteri Pertahanan Nasional
- 2) Jenderal Li Zuocheng, Kepala Staf Gabungan
- 3) Laksamana Miao Hua, Direktur Departemen Pekerjaan Politik
- 4) Jenderal Zhang Shengmin, Sekretaris Komisi KMP untuk Inspeksi Disiplin, Wakil Sekretaris Komisi Pusat untuk Inspeksi Disiplin

Khusus pada fenomena yang terjadi di Tiongkok, bahwa kerja sama sipil-militer dalam sektor pertahanan memang masih terlihat minim mengingat segala keputusan berada pada pemimpin partai komunis, sehingga peran militer dalam kebijakan pertahanan akan bergantung kepada pimpinan partai.

Kerja sama sipil-militer pada tataran kebijakan pertahanan di luar negeri bukan hanya pada struktur pertahanan tetapi juga pada *National Defence Council* (NDS); *National Security Council* (NSC) Atau Dewan Keamanan Nasional. Ada beberapa negara yang memiliki dewan keamanan nasional dan dapat dijadikan rujukan oleh Indonesia, yaitu Singapura, Australia, Jepang, Amerika Serikat. Di Jepang (*Kokka-anzen-hoshō-kaigi*) dibentuk untuk mengoordinasikan kebijakan keamanan nasional Jepang. Inisiatif Perdana Menteri Shinzo Abe, Dewan menggantikan Dewan Keamanan sebelumnya dan mengikuti model Dewan Keamanan Nasional Amerika Serikat. Di Singapura (*National Security Coordination Secretariat*) dibentuk untuk menjalin dan memperkuat hubungan antar-lembaga melalui konvergensi strategis organisasi-organisasi dan kementerian terkait lainnya, mengarahkan upaya-upaya melawan ancaman yang muncul dari perang non-konvensional dan terorisme transnasional.

Di Australia (*National Security Committee (NSC) of Cabinet*): dibentuk dari rekomendasi yang diajukan pada 1977 dari Komisi Kerajaan tentang Intelijen dan Keamanan, yang didirikan pada 21 Agustus 1974 oleh Perdana Menteri Australia Gough Whitlam dan

dipimpin oleh Hakim Robert Hope, untuk pembentukan "komite menteri intelijen dan keamanan" untuk memberikan pengawasan umum dan kontrol kebijakan kepada komunitas intelijen " dan di Amerika Serikat (*United States National Security Council*) dibentuk karena disadari bahwa diplomasi Kementerian Luar Negeri masih kurang mampu membendung Uni Soviet di masa awal Perang Dingin. Diharapkan NSC mampu menjamin koordinasi dan keselarasan AD, Korps Marinir, AL, AU, dan instrumen kebijakan keamanan nasional lain seperti CIA (yang juga dibentuk dari *National Security Act*).

Dewan Keamanan masing-masing negara memiliki fungsi utama yang berbeda-beda, yaitu:

- a. Jepang (*Kokka-anzen-hoshō-kaigi*): Berfungsi sebagai pengarah kendali kebijakan luar negeri dan pertahanannya. Selain itu ditugaskan untuk pengembangan kemampuan pertahanan Jepang, yang terdiri dari sejumlah organisasi yang berbeda.
- b. Singapura (*National Security Coordination Secretariat*): Berfungsi untuk mengembangkan, mengoordinasi, dan mengimplementasikan strategi Singapura untuk mengatasi masalah keamanan nasional
- c. Australia (*National Security Committee (NSC) of Cabinet*): Berfungsi sebagai pengambil keputusan puncak untuk masalah keamanan nasional, intelijen, dan pertahanan, tanpa memerlukan pengesahan kabinet.
- d. Amerika Serikat (*United States National Security Council*): Berfungsi dalam memberikan dukungan kepada Presiden dalam keamanan nasional dan kebijakan luar negeri. Mengadvokasi dan memajukan inisiatif Presiden dalam cabang eksekutif pemerintah. Membantu inisiatif kerja sama antarlembaga. Mengoordinasikan inisiatif dan kebijakan penting atau konsekuensial yang memerlukan upaya bersama dari berbagai departemen dan lembaga untuk mencapai tujuan Presiden. Menjelaskan kebijakan Presiden kepada publik.
- e. Republik Rakyat Tiongkok (*Central Military Commission*):

Berfungsi sebagai badan pembuat kebijakan militer tertinggi dan ketuanya merupakan panglima tertinggi dari angkatan bersenjata Tiongkok.

BAB VII

**PRINSIP DAN FAKTOR YANG
MEMENGARUHI PEMILIHAN
MODEL KERJA SAMA SIPIL-
MILITER**

Bab VII

Prinsip dan Faktor yang Mempengaruhi Pemilihan Model Kerja Sama Sipil-Militer

Dalam era masyarakat madani, masa kini dan mendatang, kerja sama sipil dan militer menempati ruang yang luas. Indonesia sudah membangun peta jalan kerja sama mutualistik dan merevitalisasi peran militer. Tentunya jangan sampai berhenti, bahkan diharapkan terus dilakukan optimalisasi dan sistematika oleh negara. Jangan sampai terkendala faktor psikologis dan traumatis, tetapi lebih bijak memandang perlunya integrasi nasional menghadapi tantangan masa depan. Kapabilitas sipil sangat dominan dalam interaksi sipil dan militer. Area profesi sipil berkembang pesat tampak dari berbagai aspek, seperti penguasaan teknologi *hardware* dan *software*, medis, legal, manajemen lingkungan, ekonomi bisnis, dan teknologi informasi. Peran militer bersifat *ultima ratio*, bukan penentu akhir, melainkan menjadi elemen utama negara untuk menyelamatkan dan mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara pada kondisi krisis. Oleh karena itu, penugasan perlu kejelasan batas waktu dan skala penugasan. Militer profesional menjalankan misi berpegang pada prinsip netral dan imparial. Perlu kemauan politik untuk merumuskan konsep strategi terintegrasi operasionalisasi kerja sama sipil-militer. Guna menunjang sistem pertahanan negara, Indonesia memerlukan industri pertahanan yang kuat dan mandiri, perlu adanya kerja sama sipil-militer tentang Pengelolaan Jakumhanneg untuk mencapai hakikat tujuan dari kebutuhan akan adanya kerja sama sipil-militer yang produktif. Faktor dominan kontrol parlemen dan arahan strategis dalam regulasi diperlukan untuk melegitimasi kerja sama ini (Sjamsuddin, 2016).

7.1 Prinsip Demokratisasi Relasi Sipil-Militer

Upaya demokratisasi relasi sipil-militer melalui penyusunan institusi yang menempatkan otoritas sipil pada kedudukan yang lebih tinggi daripada militer dapat mengacu pada empat prinsip penting (Pion-Berlin, 2003:567).

- 1) Prinsip pertama, memperkuat kehadiran kalangan sipil dalam mengatur persoalan pertahanan negara. Ini meliputi apa yang disebut oleh Pion-Berlin sebagai *civilianization* pada sektor pertahanan dengan mengangkat sejumlah besar kalangan sipil untuk ditempatkan mulai dari posisi Menteri Pertahanan, staf pendukungnya, hingga penasihatnya.
- 2) Prinsip kedua, memperkuat Kemhan sebagai institusi negara yang merepresentasikan otoritas sipil dalam urusan pertahanan dan keamanan. Prinsip ini juga mengandaikan Kemhan memegang tanggung jawab dalam mengorganisasikan kekuatan pertahanan serta menyiapkan tujuan-tujuan pertahanan, perencanaan, strategi, hingga doktrinnya (Pion-Berlin, 2003:567).
- 3) Prinsip ketiga dalam menurunkan otoritas militer secara vertikal. Otoritas militer berada di bawah Presiden dan dipisahkan melalui organisasi pertahanan yang dikendalikan kalangan sipil. Hal ini karena pemosisian otoritas militer secara langsung berada di bawah kekuasaan tertinggi negara (Presiden) sama saja artinya dengan memberikan akses yang istimewa dan karena itu justru dapat membuat kekuasaan politiknya makin besar. Otoritas vertikal militer yang besar juga dapat memperlemah posisi Kemhan.
- 4) Prinsip keempat, dalam upaya demokratisasi relasi sipil-militer menurut Pion-Berlin adalah menjaga tetap terpisahnya kekuasaan militer. Unifikasi dan sentralisasi kekuasaan militer berdasarkan prinsip ini harus dihindarkan.

Alasannya, menurut Pion-Berlin (2003:569) struktur kekuasaan militer yang terlalu sentralistis dapat meniadakan adanya kemungkinan perbedaan pandangan di antara staf militer, sehingga memperkecil pilihan-pilihan pertimbangan bagi Presiden dan Kemhan dalam membuat kebijakan pertahanan.

7.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemilihan Model Kerja Sama Sipil-Militer

Jika kita Kembali mengamati Gambar 5.1, 5.2, 5.3, di mana model hubungan antar-aktor yang mengacu pada empat prinsip di atas dalam struktur pertahanan negara. Model tersebut merupakan tipe paling ideal dalam menggambarkan relasi sipil-militer di suatu negara. Otoritas vertikal bersifat langsung dari Presiden kepada Kemhan, yang merepresentasikan sipil, dan kemudian kepada masing-masing Kepala Staf Angkatan. Kepala Staf Gabungan hanya dapat memberikan masukan, baik kepada Kemhan maupun kepada Kepala Staf Angkatan sehingga tidak memiliki garis komando secara langsung kepada staf militer.

Dari model-model kerja sama sipil-militer tersebut dapat disimpulkan bahwa kita membutuhkan model kerja sama sipil-militer yang efektif dan efisien. Dalam membentuk model pertahanan dibutuhkan sistem manajemen pertahanan yang baik. Manajemen pertahanan merupakan media untuk membantu pejabat pertahanan sipil dan militer untuk mengoptimalkan sumber daya yang terbatas, melalui: mengidentifikasi dan memprioritaskan kemampuan bersama yang diperlukan; memahami semua biaya terkait; dan merencanakan, program, dan sumber daya anggaran untuk memastikan angkatan bersenjata (unit militer) dapat melakukan operasi militer yang selaras dengan tujuan keamanan nasional (Goodman et al.,2015). Jika pertahanan tidak dikelola atau diorganisir dengan baik, maka akan sulit mencapai tujuan yang efektif dan efisien. Sehingga dibutuhkan manajemen pertahanan yang baik untuk mendapatkan konsep kerja sama sipil-militer yang baik pula.

Konsep hubungan sipil-militer yang beragam dari suatu negara banyak tergantung dari arah dan tujuan pembangunan nasional suatu negara. Penerapan hubungan sipil-militer suatu negara belum tentu sesuai dengan negara lain. Banyak faktor yang harus dipahami sebelum melakukan penetapan konsep hubungan sipil-militer yang tepat bagi suatu negara. Niccolo Machiavelli (1464-1527) mengungkapkan bahwa “*militer yang baik disertai dengan aturan hukum juga baik, akan menjadi landasan bagi sistem politik suatu negara yang baik (Purnomo, 2014)*”. Pemikiran ini lahir saat Italia terbagi menjadi negara-negara kecil dengan kekuatan militernya lemah, walaupun dari segi budaya kuat. Hal ini berbeda dengan negara tetangganya yang bersatu kuat seperti Perancis, Inggris dan Spanyol. Dari data negara-negara inilah kemudian dapat ditarik pemikiran bahwa sistem politik negara yang baik harus didukung militer yang dapat memahami dan menaati aturan-aturan hukum yang berlaku. Pemikiran ini dapat dikatakan menjadi embrio bagi kerja sama antara sipil dengan militer.

Civil-military relations menurut Huntington adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah ‘kontrol sipil’ (Huntington, 2000). Kontrol sipil terbagi menjadi dua jenis yakni *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control* adalah bentuk kontrol yang terjadi ketika kekuatan sipil dimaksimalkan secara penuh sehingga keberadaan militer hanya berada pada tingkat paling minimal atau tidak berarti sama sekali. Karena banyaknya aktor sipil yang masing-masing memiliki kuasa dan saling memengaruhi, maka pemaksimalan kekuatan sipil hanya terjadi pada aktor sipil tertentu saja. Terdapat tiga bentuk *subjective civilian control* yakni *civilian control by government institution*, *civilian control by social class*, dan *civilian control by constitutional form*.

Civilian control by government institution adalah bentuk kontrol sipil melalui memaksimalkan institusi pemerintah sebagaimana yang dapat ditemui pada pemerintahan monarki absolut. *Civilian control by social class* adalah bentuk kontrol sipil yang dilakukan oleh kelas

sosial tertentu seperti kelompok aristokrat dan borjuis liberal yang dapat memegang kendali dengan pengaruh dan kekuatan ekonomi yang dimilikinya. Sementara *civilian control by constitutional form* adalah bentuk kontrol sipil melalui hukum atau sistem pemerintahan pembentuk hukum tertentu misalnya keberadaan konstitusi yang dibangun oleh sistem demokrasi.

Sedangkan *objective civilian control* adalah bentuk kontrol sipil terhadap militer dengan memaksimalkan profesionalisme dari militer atau adanya distribusi kuasa antara militer dan sipil yang menciptakan keprofesionalan militer itu sendiri. Ketika *subjective civilian control* berakhir dengan mensipilkan militer, *objective civilian control* berakhir dengan memiliterisasi militer hingga menjadikan mereka sebagai instrumen negara.

Terdapat dua tingkatan dalam *civil-military relations* yang perlu diperhatikan dalam upaya memaksimalkan profesionalisme militer dan tujuan dari kontrol sipil, yakni tingkatan kuasa dan tingkatan ideologi. Kuasa memiliki dua bentuk yakni sebagai otoritas formal (*formal authority*) dan pengaruh informal (*informal influence*) (Huntington, 2000). Makin tinggi tingkat otoritas sebuah kelompok, makin tinggi tingkat persatuan strukturnya dan makin luas cakupan otoritasnya, maka ia akan makin kuat dari segi kuasa yang dimiliki. Tingkatan otoritas mengacu pada posisi yang ditempati oleh kedua kelompok (sipil dan militer) di dalam hierarki dari otoritas pemerintahan.

Hal ini menandakan, dengan posisi otoritas yang lebih tinggi dapat mengontrol yang lebih rendah pada hierarki otoritas pemerintah, sipil dapat melakukan kontrol terhadap militer begitu juga sebaliknya. Dalam tingkatan pengaruh informal terdapat empat hal yang diperhatikan yakni afiliasi dari kelompok sipil dengan korps perwira dan pimpinan militer, subjek sumber daya manusia dan ekonomi terhadap otoritas dari korps perwira dan pimpinan militer, interpenetrasi hierarkis dari korps perwira dan pimpinan militer, serta prestise dan popularitas dari korps perwira dan pimpinan militer (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer juga dipengaruhi pada tingkatan ideologis yaitu sebuah ideologi mayoritas yang dianut akan memengaruhi etika atau perilaku militer di sebuah negara. Contohnya ideologi liberalisme pada umumnya akan melakukan penolakan terhadap pemberian senjata dan *standing armies*, ideologi fasisme mendorong kepemilikan dari angkatan bersenjata yang kuat, ideologi marxisme tidak melihat militer sebagai sesuatu yang sangat diperlukan tetapi lebih menitikberatkan kepada kuasa yang dihasilkan oleh ekonomi, sedangkan ideologi konservatisme kurang lebih memiliki persamaan dengan etika militer yang telah ada (Huntington, 2000). Hubungan sipil dan militer pada akhirnya akan menghasilkan pola-pola tertentu yang dihasilkan oleh dinamika yang terjadi di antara kuasa, profesionalisme, dan ideologi.

Di satu sisi, Pion Berlin menyatakan ada 2 pendekatan kerja sama sipil-militer yang pertama ada pendekatan struktural. Tidak semua akademisi memilih untuk mengintegrasikan struktur dan agensi, tetapi lebih menekankan satu di atas yang lain. Pendekatan struktural adalah perangkat yang berpotensi kuat, untuk dapat mengidentifikasi fitur struktural serupa di banyak negara, mungkin memiliki penjelasan yang dapat digeneralisasikan untuk supremasi sipil. Dengan menggunakan pendekatan ini, bisa untuk mengontrol sejumlah variabel, menghindari penjelasan aneh yang terkait dengan kekhasan satu negara atau satu pemimpin. Kedua adalah pendekatan agensi atau badan, jika tidak bisa dilakukan pendekatan struktural, perlu melakukan penulisan pada pendekatan *ad-hoc* untuk hubungan sipil atau militer. Pendekatan agensi menawarkan sarana untuk menganalisis agensi dengan cara yang sistematis (Pion Berlin, 2011).

BAB VIII

PERKEMBANGAN MODEL JAKUMHANNEG DI INDONESIA

Bab VIII

Perkembangan Model Jakumhaneg di Indonesia

8.1 Sejarah Perkembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhaneg di Indonesia (Sebelum Era Orde Baru)

Sejarah telah memberikan banyak pelajaran dan pengalaman kepada negara dan bangsa, khususnya pada konteks Indonesia. TNI dalam mengatasi berbagai tantangan terhadap eksistensi dan kelangsungan hidup NKRI. Tantangan ini bisa berupa agresi militer ataupun pemberontakan dalam negeri yang ingin memisahkan diri dari NKRI dengan berbagai latar kepentingan (Sjamsoeddin, 2021). Para pejuang dan pahlawan telah meneteskan keringat dan darah untuk meletakkan fondasi Sishankamrata menjadi pedoman konsistensi seperti yang tercantum pada alinea pertama Pembukaan UUD 1945 (Sjamsoeddin, 2021).

Konstitusi memerintahkan untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal itu dipertegas lagi dalam Pasal 27 dan Pasal 30 UUD 1945 yang isinya hak dan kewajiban warga negara ikut dalam pembelaan negara dengan melaksanakan Sishankamrata (Sjamsoeddin, 2021). Berdasarkan UUD 1945 tersebut maka dapat dipahami bahwa sistem pertahanan Indonesia memiliki keunikan jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Warga negara dilibatkan dalam pelaksanaan pertahanan negara, hal tersebut merupakan bagian dari hak dan kewajiban warga negara.

Apabila kembali melihat pada sejarah, kelangsungan hidup pemerintahan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 pernah berada di masa kritis akibat agresi militer Belanda pada 19 Desember 1948 merebut Maguwo dan menyerang Yogyakarta. Pada kondisi kritis itu terjadi pertemuan historis antara

Presiden Soekarno dan Panglima Besar Jenderal Soedirman di Istana Negara Yogyakarta dengan inti pertemuan bahwa Presiden Soekarno memimpin perlawanan politik dan Panglima Besar Soedirman ditugasi memimpin perlawanan bersenjata (Sjamsueddin, 2021). Setelah pertemuan historis itu, dengan kondisi sakit berat Jenderal Soedirman segera mengeluarkan Perintah Kilat No 1 Tahun 1948 sebagai kelanjutan dari Perintah Siasat No 1 Tahun 1948. Saat itulah momentum perang gerilya menggelora sebagai implementasi Sishankamrata yang mempersatukan rakyat dengan tentara pejuang (Sjamsueddin, 2021). Dari sejarah tersebut dapat dilihat pelajaran berharga atas kerja sama Presiden Soekarno dan Jenderal Soedirman untuk melawan penjajah, gambaran tersebut merupakan titik awal adanya sistem pertahanan rakyat semesta dan titik awal hubungan sipil-militer menjadi kerja sama sipil-militer di Indonesia.

Hubungan TNI dengan rakyat yang sudah terjalin sejak dahulu juga bisa dilihat pada kasus pemberontakan Kartosuwiryo di Jawa Barat, pada saat itu TNI dan rakyat bekerja sama menggelar operasi “pagar betis” sehingga Kartosuwiryo dan pengikutnya kelaparan sampai akhirnya tertangkap (Ginting, S., 2021). Kedekatan TNI dan rakyat juga bisa dilihat dari beberapa operasi TNI untuk membantu masyarakat seperti operasi “balas budi” yang membangun daerah bekas perang, abdi manunggal masuk desa hingga manunggal hutan tanaman pangan untuk membantu menyelesaikan kelaparan di masyarakat pada tahun 1965. Dampaknya adalah terciptanya kestabilan nasional untuk pembangunan ekonomi demi kesejahteraan rakyat.

Saat ini, dengan perubahan dinamika ancaman yang membuat penanganan dan antisipasi pemerintah juga ikut berubah mengikuti dari jenis ancaman yang ada, sehingga kerja sama sipil-militer yang produktif menjadi sebuah hal penting dalam kehidupan bangsa dan suatu negara. Kerja sama sipil-militer yang terjadi di Indonesia telah melewati jejak historis yang panjang dan telah menjadi budaya mengenai kerja sama sipil-militer di Indonesia. Kemampuan militer dapat menopang kehidupan masyarakat dan negara terutama di

bidang manajerial, sehingga dengan kemampuan tersebut dapat membantu sipil di bidang ekonomi, teknologi dan politik (Sjamssoeddin, 2018).

Perubahan ancaman multidimensi pada suatu negara saat ini membutuhkan penanganan secara lintas sektoral. Pertahanan Negara menjadi syarat mutlak bagi tetap utuhnya NKRI. Berkaitan dengan penanganan pertahanan, selain TNI juga melibatkan peran besar dari pemerintah (sipil) dalam proses pembentukan kebijakan pertahanan negara. Dengan tersebarnya kapasitas penanganan ancaman di sejumlah instansi pemerintah, proses kolaborasi di tataran operasional dapat berjalan lambat. Birokrasi yang rumit dan kaku menjadi penghambatnya. Padahal penanganan isu kebijakan pertahanan menuntut terpeliharanya momentum dengan baik. Keterlambatan penanganan dapat membuat perkembangan Ancaman Keamanan Nasional (AKN) sulit untuk dikendalikan.

Kemhan RI (2015) dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia, menjelaskan bahwa perkembangan lingkungan dan konteks strategis yang dinamis membawa perubahan terhadap spektrum ancaman yang kompleks dan berimplikasi terhadap pertahanan negara. Kompleksitas ancaman digolongkan dalam berbagai pola dan jenis ancaman yang multidimensi berupa ancaman militer, ancaman non-militer dan ancaman hibrida yang dapat dikategorikan dalam bentuk ancaman nyata dan belum nyata. Dengan demikian, pertahanan negara ke depan memerlukan keterpaduan pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan negara yang kuat dan disegani serta memiliki daya tangkal tinggi. Mengingat adanya potensi ancaman yang dapat mengancam kedaulatan Indonesia, maka dibutuhkan adanya kerja sama sipil-militer yang solid dan bersinergi

Lebih lanjut, membahas mengenai kerja sama sipil-militer tidak akan lepas dari perumusan Jakumhanneg yang membutuhkan kerja sama dari kedua belah pihak. Jakumhanneg menjadi acuan bagi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan sistem pertahanan negara. Jakumhanneg digunakan oleh Menteri, Pimpinan Lembaga dan

Kepala Daerah untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional di bidang pertahanan.

Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2020-2024 menjelaskan dalam rangka mewujudkan visi pemerintah terhadap pembangunan pertahanan negara yang mampu menghadapi ancaman; mewujudkan pertahanan negara yang mampu menangani keamanan wilayah maritim, keamanan wilayah daratan, dan keamanan wilayah dirgantara; mewujudkan pertahanan negara yang mampu berperan dalam menciptakan perdamaian dunia; mewujudkan industri pertahanan yang kuat, mandiri, dan berdaya saing; dan mewujudkan kesadaran bela negara bagi warga negara Indonesia. Pembangunan pertahanan negara diselenggarakan secara terpadu dengan mengacu pada sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, yang diantaranya diarahkan pada pembangunan postur pertahanan negara. Selanjutnya, pembangunan postur pertahanan negara diselenggarakan secara berkesinambungan untuk mewujudkan kekuatan, kemampuan, dan gelar.

Peraturan Presiden RI Nomor 8 tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara 2020-2024 menetapkan bahwa Postur Pertahanan Negara dikembangkan untuk mengintegrasikan postur pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter. Integrasi pertahanan negara berdasarkan strategi yang merefleksikan kemampuan, kekuatan, dan gelar kekuatan pertahanan. Dalam rangka melaksanakan strategi pertahanan negara, postur pertahanan negara dikembangkan dengan mengenyinergikan segenap kekuatan pertahanan untuk mencapai standar penangkal (*deterrence standard*), yakni postur yang mampu menangkal dan mengatasi ancaman agresi terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan bangsa. Pembangunan pertahanan militer berbasis Alutsista dan pertahanan nirmiliter berbasis perlawanan tidak bersenjata. Khusus untuk Postur Pertahanan Militer dikembangkan dalam pola Trimatra Terpadu antara kekuatan matra darat, laut, dan udara. Kemampuan tersebut diwujudkan sesuai standar kemampuan pertahanan dan disesuaikan dengan kondisi kemampuan anggaran.

Akan tetapi dalam prakteknya, Indonesia sendiri masih belum memiliki Dewan Pertahanan Nasional sebagai sarana untuk membantu presiden dalam mengelola sistem pertahanan negara. Hal tersebut sudah ada pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 15 ayat (1) menjelaskan bahwa: *“dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2), Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional”*. Lebih lanjut pada ayat (2) Dewan Pertahanan Nasional, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara. Dewan Pertahanan Nasional ini dipimpin oleh Presiden dan memiliki anggota tetap yang dijelaskan pada ayat (5) *“Anggota tetap terdiri atas Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Panglima”*.

Produk yang dihasilkan oleh Presiden dengan dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional ini adalah Jakumhanneg. Saat ini, dalam pembuatan Jakumhanneg hanya Kemhan dan Presiden sebagai orang yang bertanggung jawab dalam pembuatan Jakumhanneg tersebut dengan minimnya keterlibatan Kementerian/Lembaga (K/L) lainnya. Padahal Jakumhanneg ini adalah acuan dari K/L dalam menjalankan tugasnya terutama ketika menghadapi ancaman non-militer. Seharusnya, perencanaan dan penyusunan kerja sama sipil-militer di Indonesia disusun dengan memperhatikan berbagai dinamika yang berkembang di masyarakat seperti halnya geopolitik dan geososial budaya. Pemahaman dan pengetahuan yang kompleks akan dinamika yang terjadi berkaitan dengan geopolitik dan geososial ini merupakan prinsip dasar dalam penyusunan kerja sama dengan melihat bagaimana tujuan negara ini. Penyusunan dan pembangunan sistem kerja sama sipil-militer perlu memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Ancaman dan gangguan bagi kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan keutuhan wilayah sangat terkait dengan bentang dan posisi geografis yang sangat strategis, kekayaan alam yang melimpah,

serta belum tuntasnya pembangunan karakter dan kebangsaan, terutama pemahaman mengenai masalah multikulturalisme yang dapat berdampak pada munculnya gerakan separatisme dan konflik horizontal. Sementara itu, kemampuan pertahanan dan keamanan saat ini dihadapkan pada situasi kekurangan jumlah dan ketidaksiapan alutsista dan alat utama lainnya yang jika tidak dilakukan upaya percepatan penggantian, peningkatan, dan penguatan akan menyulitkan penegakan kedaulatan negara, penyelamatan bangsa, dan penjagaan keutuhan wilayah di masa mendatang. Keadaan tersebut diperburuk oleh terjadinya kelemahan sistemik komponen cadangan dan pendukung pertahanan yang merupakan prasyarat berfungsinya sistem pertahanan semesta.

Oleh karena itu, tantangan yang juga harus diatasi untuk membangun kemampuan pertahanan dan keamanan adalah meningkatkan jumlah dan kondisi alutsista militer untuk mencapai kekuatan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal; mengembangkan alat utama militer, lembaga intelijen, dan kontra intelijen sesuai dengan kemajuan teknologi; dan meningkatkan kesiapan komponen cadangan dan pendukung pertahanan termasuk membangun kemampuan industri pertahanan nasional. Upaya lebih lanjut dalam pengembangan industri pertahanan nasional memerlukan dukungan berbagai kalangan agar dapat menciptakan kemandirian alutsista militer dibarengi dengan penataan lebih lanjut pola interaksi antara militer dan sipil terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya masing-masing.

Selain itu, kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg yang diteliti oleh Penulis bisa dijadikan pertimbangan dalam penerapan kerja sama antara sipil-militer di Indonesia. Agar kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg dapat diimplementasikan dengan produktif, diperlukan adanya strategi untuk menerapkan kerja sama sipil-militer. Tagarev (dalam Bucur-Marcu, et al, 2009) mengatakan bahwa: "*Jakumhanneg mencakup apa yang akan dicapai (ends), dengan apa mencapainya (means), dan cara bertindak untuk mencapainya (ways)*". Maka untuk mewujudkan kerja

sama sipil-militer terkait pengelolaan Jakumhanneg, strategi *ends-means-ways* dalam Jakumhanneg ini perlu dilakukan secara relevan mengikuti situasi dan kondisi yang ada di Indonesia.

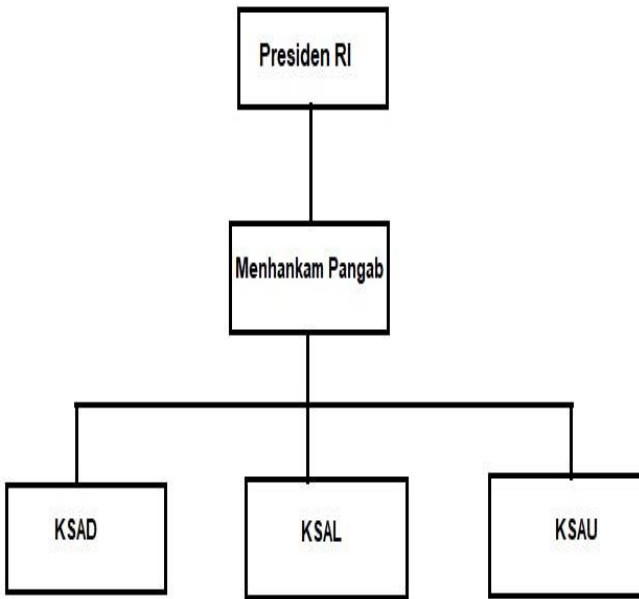
Kerja sama sipil-militer terkait Jakumhanneg merupakan upaya pengelolaan sumber daya pertahanan yang harus diperhatikan. Dengan mengnyinergikan segenap sumber daya nasional yang memiliki potensi pertahanan dapat dijadikan sebagai pondasi dalam membentuk postur pertahanan negara yang kuat secara global. Strategi pertahanan negara yang disusun dengan proporsional, seimbang dan terintegrasi diwujudkan dalam tujuan strategis pertahanan negara guna mewujudkan keutuhan NKRI dan melindungi segenap warga negara Indonesia dari berbagai spektrum krisis. Melalui peningkatan kekuatan postur pertahanan negara, *bargaining power* Indonesia dalam upaya diplomasi juga akan meningkat.

8.2 Model Kerja sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg Indonesia Era Orde Baru

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pernah begitu dekat dengan rakyat bahkan menjadi bagian dalam organisasi sipil. Pada masa Orde Baru, ABRI menjadi kekuatan sosial politik dalam usaha menegakkan dan mencapai cita-cita orde baru, yakni penugasan prajurit ABRI dalam lembaga/instansi/badan/organisasi di luar jajaran ABRI sebagai pelaksanaan dwifungsi ABRI. Maksud dan tujuan penugasan tersebut ialah dalam rangka pengamanan politis ideologi terutama saat awal orde baru dan kemudian dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional untuk menjamin tercapainya sasaran program-program pembangunan yang termaktub dalam pelita demi pelita (Soebijono, 1993).

Dalam mencapai tujuan tersebut, keterlibatan ABRI diwujudkan dengan duduknya ABRI sebagai fraksi dalam MPR, DPR, dan DPRD. Di dalam eksekutif ABRI juga menempatkan personel-personel terpilihnya untuk melaksanakan tugas negara dan pemerintahan di banyak bidang mulai dari tingkat yang tertinggi sampai yang terendah

baik di pusat maupun daerah (Basuki, 2013). Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa masuknya TNI dalam bidang sosial, politik karena potensinya yang sangat diperlukan dalam akselerasi pembangunan. Kerja sama sipil-militer pada era Orde Baru dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 8.1 Visualisasi Kerja Sama Sipil-militer Era Orde Baru
Sumber: Hasil olahan Penulis (2022)

Kondisi kerja sama sipil dan militer pada era reformasi cenderung reformis dan visioner. Perkembangan kerja sama sipil-militer ke depan merupakan suatu tuntutan perubahan paradigma dari hasil reformasi, militer merupakan bagian dari sistem pemerintahan sebagai alat pertahanan negara yang melaksanakan kerja sama sipil-militer di Indonesia sebagai negara demokrasi. Sejalan dengan proses demokratisasi, perkembangannya sipil-militer koordinasi dan perencanaan dilakukan bersama-sama dengan K/L dalam kegiatan komponen utama, serta diatur mekanisme dalam perundang-undangan yang terdapat sebuah sistem kekuatan sipil didesain untuk mendukung kekuatan militer.

8.3 Model Kerja sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhaneg Tahun 2020-2024

Lebih lanjut, membahas kerja sama sipil-militer di Indonesia tidak akan lepas dari perumusan Jakumhaneg yang membutuhkan kerja sama dari kedua belah pihak. Kebijakan Umum Pertahanan Negara menjadi acuan bagi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan sistem pertahanan negara. Jakumhaneg digunakan oleh Menteri, Pimpinan Lembaga dan Kepala Daerah untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional di bidang pertahanan.

Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2020-2024 menjelaskan dalam rangka mewujudkan visi pemerintah terhadap pembangunan pertahanan negara yang mampu menghadapi ancaman; mewujudkan pertahanan negara yang mampu menangani keamanan wilayah maritim, keamanan wilayah daratan, dan keamanan wilayah dirgantara; mewujudkan pertahanan negara yang mampu berperan dalam menciptakan perdamaian dunia; mewujudkan industri pertahanan yang kuat, mandiri, dan berdaya saing; dan mewujudkan kesadaran bela negara bagi warga negara Indonesia. Pembangunan pertahanan negara diselenggarakan secara terpadu dengan mengacu pada sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, yang diantaranya diarahkan pada pembangunan postur pertahanan negara. Selanjutnya, pembangunan postur pertahanan negara diselenggarakan secara berkesinambungan untuk mewujudkan kekuatan, kemampuan, dan gelar.

Selain itu, keterlibatan sipil dan militer juga diatur dalam pada Jakumhaneg, seperti Jakumhaneg Tahun 2020-2024 menjelaskan dalam rangka mewujudkan visi pemerintah terhadap pembangunan pertahanan negara yang mampu menghadapi ancaman; mewujudkan pertahanan negara yang mampu menangani keamanan wilayah maritim, keamanan wilayah daratan, dan keamanan wilayah dirgantara; mewujudkan pertahanan negara yang mampu berperan dalam menciptakan perdamaian dunia; mewujudkan industri

pertahanan yang kuat, mandiri, dan berdaya saing; dan mewujudkan kesadaran bela negara bagi warga negara Indonesia.

Pembangunan pertahanan negara diselenggarakan secara terpadu dengan mengacu pada sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, yang diantaranya diarahkan pada pembangunan postur pertahanan negara. Selanjutnya, pembangunan postur pertahanan negara diselenggarakan secara berkesinambungan untuk mewujudkan kekuatan, kemampuan, dan gelar.

Peraturan Presiden RI Nomor 8 tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara 2020-2024 menetapkan bahwa Postur Pertahanan Negara dikembangkan untuk mengintegrasikan postur pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter. Integrasi pertahanan negara berdasarkan strategi yang merefleksikan kemampuan, kekuatan, dan gelar kekuatan pertahanan. Dalam rangka melaksanakan strategi pertahanan negara, Postur Pertahanan Negara dikembangkan dengan menyinergikan segenap kekuatan pertahanan untuk mencapai standar penangkalan (*deterrence standard*), yakni postur yang mampu menangkal dan mengatasi ancaman agresi terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan bangsa.

Pembangunan pertahanan militer berbasis Alutsista dan pertahanan nirmiliter berbasis perlawanan tidak bersenjata. Khusus untuk Postur Pertahanan Militer dikembangkan dalam pola Trimatra Terpadu antara kekuatan matra darat, laut, dan udara. Kemampuan tersebut diwujudkan sesuai standar kemampuan pertahanan dan disesuaikan dengan kondisi kemampuan anggaran. Standar kemampuan tersebut sebenarnya merupakan postur pertahanan reguler, yaitu wujud pertahanan konvensional untuk menghadapi ancaman militer dari negara lain dalam kurun waktu tertentu.

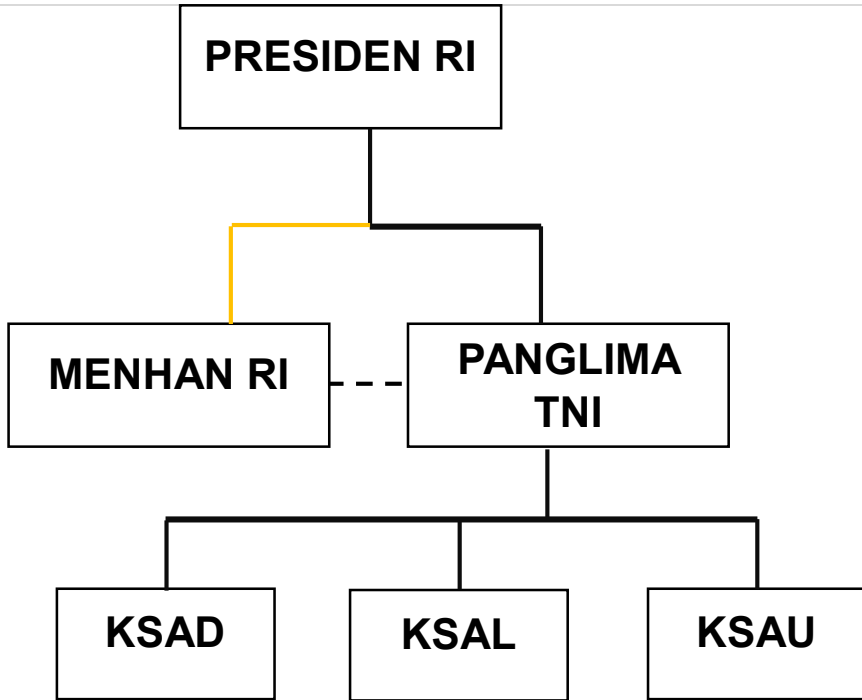
Integrasi sipil-militer dalam pertahanan negara tergambar secara jelas dalam UU No. 34 Tahun 2004 Pasal 3 ayat 1 dan ayat 2. Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Lebih lanjut dalam ayat berikutnya dijelaskan bahwa dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta

dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Pada bab penjelasan pasal tersebut disebutkan yang dimaksud berkedudukan di bawah Presiden adalah bahwa keberadaan TNI di bawah kekuasaan Presiden.

Sementara yang dimaksud dengan di bawah koordinasi Departemen Pertahanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategis yang meliputi aspek pengelolaan pertahanan negara, kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya, sedangkan pembinaan-pembinaan kekuatan TNI berkaitan dengan pendidikan, latihan, penyiapan kekuatan, doktrin militer berada pada Panglima TNI dengan dibantu para Kepala Staf Angkatan. Dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Departemen Pertahanan.

Definisi pengelolaan sistem pertahanan negara di Indonesia menurut Undang-Undang No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 12 menyebutkan bahwa pengelolaan sistem pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara ditujukan untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional di bidang pertahanan. Lebih lanjut pada Pasal 13 disebutkan pada ayat (1) *“Presiden berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara”* dan pada ayat (2) *“Dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara”*.

Agar lebih jelas, berikut dalam gambar 8.2 diperlihatkan mengenai kedudukan militer dan sipil dalam pertahanan negara di Indonesia saat ini.



Gambar 8.2 Visualisasi Pasal 3 UU No 34 Tahun 2004

Sumber: Hasil olahan Penulis dari Pasal 3 UU No 34 Tahun 2004

Ket : Garis kuning (—) = garis kebijakan, strategi, dan administrasi ;

Garis hitam (—)= garis komando pasukan

Garis putus-putus (- -)= garis kerja sama/koordinasi

Akan tetapi dalam prakteknya, Indonesia sendiri masih belum memiliki Dewan Pertahanan Nasional sebagai sarana untuk membantu presiden dalam mengelola sistem pertahanan negara. Hal tersebut sudah ada pada Undang-Undang No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 15 ayat (1) menjelaskan bahwa dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2), Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional. Lebih lanjut pada ayat (2) Dewan Pertahanan Nasional, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara. Dewan

Pertahanan Nasional ini dipimpin oleh Presiden dan memiliki anggota tetap yang dijelaskan pada ayat (5) “Anggota tetap terdiri atas Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Panglima”

Produk yang dihasilkan oleh Presiden dengan dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional ini adalah Jakumhanneg. Saat ini, dalam pembuatan kebijakan umum pertahanan negara hanya Kementerian Pertahanan dan Presiden sebagai orang yang bertanggung jawab dalam pembuatan Jakumhanneg tersebut tanpa adanya pelibatan K/L lainnya. Padahal Jakumhanneg ini adalah acuan dari Kementerian/Lembaga dalam menjalankan tugasnya terutama ketika menghadapi ancaman non-militer. Seharusnya, perencanaan dan penyusunan kerja sama sipil-militer di Indonesia disusun dengan memperhatikan berbagai dinamika yang berkembang di masyarakat seperti halnya geopolitik dan geososial budaya.

Pemahaman dan pengetahuan yang kompleks akan dinamika yang terjadi berkaitan dengan geopolitik dan geososial ini merupakan prinsip dasar dalam penyusunan kerja sama dengan melihat bagaimana tujuan negara ini. Penyusunan dan pembangunan sistem kerja sama sipil-militer perlu memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan.

Selain itu, menguatnya kemampuan militer tetangga yang secara signifikan telah melemahkan posisi tawar Indonesia dalam ajang diplomasi internasional. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan yang harus diatasi pada masa mendatang adalah membangun kekuatan pertahanan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal, sehingga disegani di kawasan regional dan internasional. Potensi dan ancaman konflik berintensitas rendah yang didukung dengan perkembangan metode dan alat teknologi tinggi diperkirakan makin meningkat pada masa mendatang. Potensi dan ancaman tersebut adalah terorisme, konflik komunal, kejahatan transnasional, kejahatan terhadap kekayaan negara terutama di wilayah yurisdiksi laut Indonesia dan

wilayah perbatasan, serta berkembangnya variasi tindak kriminal konvensional.

Ancaman dan gangguan bagi kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan keutuhan wilayah sangat terkait dengan bentang dan posisi geografis yang sangat strategis, kekayaan alam yang melimpah, serta belum tuntasnya pembangunan karakter dan kebangsaan, terutama pemahaman mengenai masalah multikulturalisme yang dapat berdampak pada munculnya gerakan separatisme dan konflik horizontal. Sementara itu, kemampuan pertahanan dan keamanan saat ini dihadapkan pada situasi kekurangan jumlah dan ketidaksiapan alutsista dan alat utama lainnya yang jika tidak dilakukan upaya percepatan penggantian, peningkatan, dan penguatan akan menyulitkan penegakan kedaulatan negara, penyelamatan bangsa, dan penjagaan keutuhan wilayah di masa mendatang. Keadaan tersebut diperburuk oleh terjadinya kelemahan sistemik komponen cadangan dan pendukung pertahanan yang merupakan prasyarat berfungsinya sistem pertahanan semesta.

Oleh karena itu, tantangan yang juga harus diatasi untuk membangun kemampuan pertahanan dan keamanan adalah meningkatkan jumlah dan kondisi alutsista militer untuk mencapai kekuatan yang melampaui kekuatan pertahanan minimal; mengembangkan alat utama militer, lembaga intelijen, dan kontra intelijen sesuai dengan kemajuan teknologi; dan meningkatkan kesiapan komponen cadangan dan pendukung pertahanan termasuk membangun kemampuan industri pertahanan nasional. Upaya lebih lanjut dalam pengembangan industri pertahanan nasional memerlukan dukungan berbagai kalangan agar dapat menciptakan kemandirian alutsista militer dibarengi dengan penataan lebih lanjut pola interaksi antara militer dan sipil terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya masing-masing.

Kemauan politik negara diperlukan untuk merumuskan konsep strategi terintegrasi dalam sinergitas kerja sama sipil-militer untuk manajemen pertahanan. Para teknokrat profesional sipil bekerja sama dengan personil militer dalam suatu misi negara. Faktor dominan

adanya kontrol parlemen yang sinkron dengan arahan strategis pemerintah dalam proses legislasi untuk melegitimasi kerja sama sipil dan militer pada sektor pelibatan negara. Dalam *era civil society*, masa kini dan mendatang, kerja sama sipil dan militer menempati ruang yang luas dan signifikan. Indonesia sudah membangun peta jalan kerja sama *mutualistic* dan merevitalisasi peran militer.

Ketika gelombang reformasi menyentuh semua aspek kehidupan nasional bangsa Indonesia, pada tahun 1998 TNI dengan responsif dan pro-aktif telah mengambil keputusan politik untuk melakukan reformasi internal sebagai proses berlanjut dalam penataan institusionalnya. Sejalan dengan dinamika yang reformasi nasional, secara dinamis TNI merumuskan paradigma baru dan reformasi internal atas peran kedepannya (Basuki, 2013).

Komitmen reformasi internal TNI tersebut merupakan suatu keputusan penting, bukan saja bagi TNI tetapi juga bagi bangsa dan negara juga kepentingan nasional pada umumnya. Dengan sadar dan jujur TNI telah menangkap tuntutan perubahan yang berkembang dengan melakukan tinjauan reflektif atas perannya di masa lalu dan pentingnya merumuskan perannya di masa mendatang (Basuki, 2013). Sudah seharusnya, kerja sama sipil-militer tidak terkendala oleh faktor psikologis dan traumatis, tetapi lebih bijak memandang perlunya integrasi nasional menghadapi tantangan masa depan.

Kurangnya keterlibatan K/L dalam perumusan Jakumhanneg bidang nirmiliter sangatlah kurang. Sehingga dalam Jakumhanneg, Kemhan seperti bekerja sukarela/*Volunteer* untuk menyelesaikannya padahal kerja sama dan keterlibatan K/L dalam perumusan Jakumhanneg sangat dibutuhkan.

Dari berbagai penjelasan sebelumnya maka deskripsi model kerja sama sipil-militer dapat dipahami sebagai manajemen terintegrasi multiaspek dalam mewujudkan dan memelihara kepentingan nasional. Dalam upaya penyusunan dan pembangunan sistem keamanan nasional ini diperlukan sejumlah hal antara lain:

- a. Ketegasan garis batas antara pengemban otoritas politik dengan pengemban otoritas operasional.

- b. Mampu merespons berbagai ancaman sejalan dengan pergeseran paradigma ancaman.
- c. Ketegasan dalam mengatur tataran kewenangan berbagai aktor keamanan nasional atau alat negara.

Hal lain yang juga perlu menjadi perhatian serius adalah melihat Indonesia sebagai masyarakat yang beragam. Posisi strategis Indonesia yang secara geografis berada di posisi silang antara dua benua dan samudera, yang memiliki kekayaan Sumber Daya Alam merupakan dua hal yang perlu menjadi perhatian. Hal ini mempengaruhi dinamika berbagai aspek kehidupan termasuk masalah Ipoleksosbud. Selain itu pandangan geopolitik, geoekonomi dan geososial budaya secara keseluruhan menjelaskan geostrategi keamanan nasional NKRI.

Mengacu pada kondisi tersebut, dibutuhkan suatu pendekatan dalam rangka menjaga kelangsungan hidup berbangsa dan negara khususnya dalam menghadapi ancaman di Indonesia. Pertahanan negara merupakan tanggungjawab semua elemen bangsa dan fungsi tersebut dilaksanakan oleh sebuah sistem pemerintahan. Pertahanan negara yang juga merupakan amanat konstitusi yang menghendaki warga negara mempersiapkan diri dalam menghadapi ancaman militer maupun non-militer. Untuk mengoptimalkan hal tersebut, maka kerja sama sipil-militer hadir guna menjawab amanat konstitusi dalam rangka pengelolaan pertahanan negara.

BAB IX
FAKTOR YANG
MEMENGARUHI
PENGEMBANGAN MODEL
KERJA SAMA SIPIL-MILITER DI
INDONESIA

Bab IX

Faktor yang Memengaruhi Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

9.1 Faktor Determinan yang Memengaruhi Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

Pengelolaan Jakumhaneg dibutuhkan mengingat lingstra dapat mengalami perubahan secara signifikan dalam waktu yang relatif singkat, sehingga dengan adanya kemampuan untuk mengintegrasikan sipil-militer maka pengelolaan pertahanan dapat menghadapi tantangan dan menangkal ancaman pada masa kini dan masa mendatang.

Civil-military relations menurut Huntington adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah 'kontrol sipil' (S. P. Huntington, 2000). Kontrol sipil terbagi menjadi dua jenis yakni *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control* adalah bentuk kontrol yang terjadi ketika kekuatan sipil dimaksimalkan secara penuh sehingga keberadaan militer hanya berada pada tingkat paling minimal atau tidak berarti sama sekali. Banyaknya aktor sipil yang masing-masing memiliki kuasa dan saling memengaruhi, maka pemaksimalan kekuatan sipil hanya terjadi pada aktor sipil tertentu saja.

Kerja sama sipil-militer merupakan satu hal yang sangat penting bagi satu bangsa, karena pada hakikatnya pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Pada saat ini hubungan sipil-militer di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia bahwa dalam bidang pengerahan

dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden, sedangkan dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Kemhan.

Pada struktur pemerintahan negara, Kemhan mempunyai tugas untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan di bidang pertahanan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, salah satu fungsi Kemhan adalah pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah. Kemhan (2015) secara legal makin diperkuat dengan memegang berbagai tanggung jawab urusan pertahanan, mulai dari doktrin, strategi, administrasi, dan fiskal. Di samping itu, desain ini juga mengandaikan adanya pemisahan antara unit militer dengan kepala negara yang dipilih oleh rakyat serta mempertahankan adanya pemisahan kekuasaan militer yang secara langsung berada di bawah garis komando Kemhan.

Secara mendasar konsep mengenai pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.

“Sejalan dengan Pasal 19 dari UU Pertahanan Negara yang menyebutkan bahwa dalam menghadapi bentuk dan sifat ancaman nirmiliter di luar wewenang instansi pertahanan, penanggulangannya dikoordinasikan oleh pimpinan instansi sesuai bidangnya. Menyoroti kata-kata “ancaman militer” yang tercantum dalam Pasal 7 UU Pertahanan Negara nampaknya menjadi penting, karena pemahaman dari Pasal inilah yang kemudian sering menjadi diskursus tajam di kalangan para pemangku kebijakan, praktisi, dan pengamat sektor keamanan dan pertahanan (wawancara M. Herindra, 2022).”

Keamanan membutuhkan semua lembaga untuk bekerja sama dalam mempertahankan keadaan aman dalam suatu negara. Sehingga, kerja sama merupakan hal yang dibutuhkan oleh instansi pertahanan dan instansi di luar pertahanan untuk memberikan keamanan kepada seluruh masyarakat. Pengembangan kerja sama sipil-militer terbentuk atas beberapa variabel yang berpengaruh, baik

sebagai variabel yang memberi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan.

Kompleksitas permasalahan pertahanan negara membutuhkan kerja sama sipil-militer, kondisi tersebut merupakan keharusan dan sangat penting bagi satu bangsa. Perkembangan lingkungan strategis pada skala nasional, regional dan internasional mempengaruhi pola ataupun model kerja sama sipil-militer dalam upaya mempertahankan kelangsungan hidup Bangsa Indonesia.

“Kerja sama sipil-militer sejatinya sudah terbentuk sejak tahun 1948, saat itu terjadi agresi militer Belanda pada 19 Desember 1948. Terjadi pertemuan antara Jenderal Soedirman dari unsur militer dengan Presiden Soekarno dari unsur sipil, dan terjadi pemufakatan bahwa Panglima Besar Jenderal Soedirman yang memimpin perlawanan bersenjata dan Soekarno yang memimpin perlawanan politik. Selain sinergitas sipil-militer pada tataran elite yaitu antara Panglima Besar Jenderal Soedirman, pada tataran operasional di lapangan terwujud juga hubungan sipil-militer di mana Panglima Besar Jenderal Soedirman memimpin perlawanan bersenjata yang terkenal dengan perang gerilya yang merupakan implementasi dari Sishankamrata yang merupakan sinergi dari kekuatan bersenjata (militer) dengan masyarakat (kekuatan sipil) (wawancara Didit, 2022).”

Pada perkembangannya untuk mencapai kondisi ideal kerja sama sipil-militer dihadapkan pada variabel kompleks yang berpengaruh. Faktor yang menjadi kekuatan dalam mengembangkan model kerja sama sipil-militer di Indonesia adalah faktor sejarah terbentuknya NKRI, kemerdekaan Negara Republik Indonesia didapat dari perjuangan yang melibatkan kekuatan militer yang terpadu dan menyatu dengan kekuatan rakyat yang terwujud dalam kekuatan Sishankamrata. Rakyat bersama dengan tentara sudah sejak perjuangan sudah bersatu bahu membahu dalam merebut kemerdekaan, dan dilanjutkan dengan bersama mengisi kemerdekaan

yang dimasa lalu disebut dengan manunggalnya ABRI dan Rakyat. Kemampuan militer dapat menopang kehidupan masyarakat dan negara terutama di bidang manajerial, sehingga dengan kemampuan tersebut dapat membantu sipil di bidang ekonomi, teknologi dan politik.

“Terkait peluang dan kendala dalam pengembangan model kerja sama sipil-militer, harus dimulai dari dibentuknya Dewan Pertahanan Negara (DPN) yang lembaga yang mempunyai kewenangan dalam memberikan pertimbangan terkait arah kebijakan kepada Presiden dalam merumuskan kebijakan umum sistem pertahanan sesuai amanat UU No. 3 tahun 2002, sehingga kontribusi dari unsur militer dan sipil terpadu dan menyatu dalam dokumen Jakumhaneg (wawancara Didit, 2022).”

Penentuan faktor determinan berpengaruh dalam pengelolaan Jakumhaneg, di mana harus memperhatikan perkembangan lingkungan strategis yang selalu dinamis. Pengembangan model kerja sama sipil-militer juga harus direncanakan dan membutuhkan penyesuaian terhadap perkembangan model kerja sama yang memanfaatkan teknologi, sehingga metode yang digunakan makin canggih agar pertahanan nasional dapat menjawab tantangan perubahan zaman sesuai dengan perubahan lingkungan strategis yang sangat dinamis.

9.2. Strategi SWOT

Analisis SWOT digunakan untuk memperoleh pandangan dasar mengenai strategi yang diperlukan dalam mencapai suatu tujuan tertentu, dalam hal ini Penulisan tentang pengembangan model kerja sama sipil-militer dalam pembuatan kebijakan pertahanan negara. Permasalahan yang dihadapi karena adanya faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pengembangan model kerja sama diselesaikan dengan strategi hasil dari analisis SWOT.

Menurut Rangkuti (20015:19), kinerja organisasi ditentukan berdasarkan kombinasi faktor internal dan eksternal. Kedua faktor tersebut menjadi faktor inti yang merupakan bahan pertimbangan dalam analisis SWOT. Analisis SWOT membandingkan antara faktor-faktor eksternal yang merupakan peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) dengan faktor-faktor internal yang merupakan kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*). Kombinasi faktor internal dengan faktor eksternal yaitu:

1. Strategi SO (*Strengths Opportunities*). Strategi SO merupakan strategi yang dibuat berdasarkan jalan pemikiran objek, yaitu dengan menggunakan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.
2. Strategi ST (*Strengths Threats*). Strategi ST merupakan strategi yang menggunakan kekuatan yang dimiliki objek untuk mengatasi ancaman.
3. Strategi WO (*Weaknesses Opportunities*). Strategi WO ini ditetapkan berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada.
4. Strategi WT (*Weaknesses Threats*). Strategi WT didasarkan pada kegiatan yang bersifat defensif dan berusaha meminimalkan kelemahan-kelemahan yang ada serta menghindari ancaman.

Kondisi faktor determinan dalam pengembangan model kerja sama sipil-militer berada dalam kuadran 2 yang membutuhkan strategi S-T, hal ini berdasarkan pada hasil perhitungan dan penilaian berdasarkan skala likert yang ditetapkan terhadap variabel dalam Delphi. Berikut merupakan gambar Matriks SWOT model pengembangan sipil-militer berada pada kuadran 2 yang membutuhkan strategi menggunakan kekuatan untuk meminimalisir ancaman.

Internal	<i>Weaknesses (W)</i>	<i>Strength (S)</i>
Eksternal	Tentukan Faktor-faktor kelemahan Internal	Tentukan faktor-faktor kekuatan internal
<i>Opportunities (O)</i>	Strategi W-O	Strategi S-O
Tentukan faktor-faktor peluang eksternal	Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang	Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang
<i>Threats (T)</i>	Strategi W-T	Strategi S-T
Tentukan faktor-faktor ancaman internal	Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman	Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman

Gambar 9.1 Matriks SWOT

Sumber: Diadopsi dari Freddy Rangkuti (2015)

Dalam analisis dan penyusunan alternatif lembaga guna pengembangan model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan kebijakan umum pertahanan negara maka Penulis menggunakan teori analisis SWOT di atas sebagai dasar dalam menyusun langkah manajemen strategis.

1. Strategi SO (*Strengths and Opportunities*). Dengan sudah adanya undang-undang dan regulasi terkait Dewan Pertahanan Nasional maka dengan dibentuknya Organisasi *ad hoc* tersebut maka diharapkan dapat menghubungkan dan membuat kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhaneg.
2. Strategi WO (*Weakness and Opportunities*). Ketidaktahuan kementerian lain atas undang undang dan peraturan ini membuat semua hal terkait kebijakan umum pertahanan negara menjadi tanggung jawab Kemhan, untuk itu perlu di tingkat kesadaran bersama mengenai pentingnya pemahaman terhadap Jakumhaneg. Adapun Kemhan dapat menjadi *leading sector* untuk sosialisasi dimaksud sesuai amanat undang-undang sebagai kementerian penyelenggara di bidang

- pertahanan. Adanya DPN dapat disepakati bahwa pertahanan nir militer dialokasikan anggaran dari kementerian lain dengan bantuan Kemhan dalam menjalankan program tersebut.
3. Strategi ST (*Strengths and Threats*). Dengan besarnya wilayah Indonesia dan jumlah militer di Indonesia yang tidak berimbang maka susah dibutuhkan unsur lain yang membantu. Dibutuhkan kerja sama sipil dari banyak K/L dalam menjaga keutuhan dan kesatuan NKRI. Apalagi dengan adanya globalisasi dan perubahan arah ancaman dan arah geopolitik dunia yang menjadi serangan *hybrid* dan *cyber* sebagai serangan awal bagi suatu negara, apalagi posisi strategis Indonesia yang membuat banyak ancaman datang ke Indonesia. Sistem pertahanan negara yang menganut kesemestaan dan adanya amanat UU yang menyatakan hak dan kewajiban seluruh warga negara untuk berperan aktif dalam pertahanan negara menjadi salah satu strategi memperkuat pertahanan negara, baik dalam menghadapi ancaman militer maupun ancaman non-militer.
 4. Strategi WT (*Weaknesses and Threat*). Dengan beragamnya suku, agama, Pendidikan, tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia membuat gap yang sangat tinggi di Indonesia, belum lagi dihadapkan dengan upaya kerja sama sipil-militer menghadapi suatu ancaman. Berbagai ancaman yang ada ditambah dengan beberapa kelemahan yang dijabarkan berdasarkan hasil Delphi, maka dapat dipahami bahwa kondisi pertahanan militer dan nirmiliter di Indonesia perlu mendapatkan perhatian lebih. Kerja TNI menghadapi serangan yang cenderung terbatas, membutuhkan bantuan dari K/L yang berwenang di bidang tersebut. Itulah kenapa Dewan Pertahanan Nasional sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan permasalahan kerja sama sipil-militer di Indonesia sebagai wujud otoritas yang mengintegrasikan instansi sipil dan militer bersinergi dalam menghadapi ancaman militer dan non-militer.

Berdasarkan penjelasan dan penegasan pada tabel SWOT sebelumnya, maka strategi yang dioptimalkan dalam menyikapi faktor determinan yang berpengaruh dalam pengembangan model kerja sama sipil-militer berada pada kuadran 2 strategi S-T, yang menunjukkan bahwa strategi diversifikasi perlu diterapkan di Indonesia yaitu dengan menggunakan kekuatan untuk meminimalisir ancaman yang muncul. Penentuan kuadran tersebut didapatkan dari hasil pengolahan Delphi dengan menggunakan skala likert yang ditampilkan dalam hasil akhir Delphi ke-11 ahli.

Mengacu pada tatanan yang berlaku umum tentang kerja sama sipil dan militer maka muncullah upaya-upaya untuk menarik dan menempatkan kembali secara tepat peran militer dalam kehidupan negara demokrasi (*military withdrawal from politics*) yang dalam konteks Indonesia adalah reformasi (internal) TNI. Kerja sama sipil-militer di Indonesia yang mengalami pasang surut ini membuat urgensi keberadaan kerja sama sipil-militer menjadi suatu keharusan.

Saat ini, dengan perubahan dinamika ancaman yang membuat penanganan dan antisipasi pemerintah juga ikut berubah mengikuti dari jenis ancaman yang ada, sehingga kerja sama sipil-militer yang produktif menjadi sebuah hal penting dalam kehidupan bangsa dan suatu negara. Kerja sama sipil-militer yang terjadi di Indonesia telah melewati jejak historis yang panjang dan telah menjadi budaya mengenai kerja sama sipil-militer di Indonesia. Kemampuan militer dapat menopang kehidupan masyarakat dan negara terutama di bidang manajerial, sehingga dengan kemampuan tersebut dapat membantu sipil di bidang ekonomi, teknologi dan politik (Sjamsuoddin, 2018).

Perubahan ancaman multidimensi pada suatu negara saat ini membutuhkan penanganan secara lintas sektoral. Pertahanan Negara menjadi syarat mutlak bagi tetap utuhnya NKRI. Berkaitan dengan penanganan pertahanan, selain TNI juga melibatkan peran besar dari pemerintah (sipil) dalam proses pembentukan kebijakan pertahanan negara. Dengan tersebarnya kapasitas penanganan ancaman di sejumlah instansi pemerintah, proses kolaborasi di tataran

operasional dapat berjalan lambat. Birokrasi yang rumit dan kaku (dan cenderung bersifat egosentris) menjadi penghambatnya. Padahal penanganan isu kebijakan pertahanan menuntut terpeliharanya momentum dengan baik. Keterlambatan penanganan dapat membuat perkembangan Ancaman Keamanan Nasional (AKN) sulit untuk dikendalikan.

Mengingat pertahanan negara bukan hanya urusan militer saja, maka kerja sama sipil-militer menjadi penting dalam rangka pengelolaan Jakumhanneg. Namun demikian, dalam rangka perumusan Jakumhanneg tersebut masih dilaksanakan sektoral dan partisipasi K/L di luar pertahanan masih belum maksimal.

Selain itu, kualitas SDM maupun kepemimpinan dalam mengelola kebijakan pertahanan negara juga dirasa belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Lebih lanjut, kultur Indonesia yang masih belum menyetarakan profesi militer dan sipil pada fungsinya membuat hambatan lain dalam pengelolaan Jakumhanneg. Dalam menghadapi tantangan yang lebih kompleks, Indonesia belum memiliki wadah kolektif dan komprehensif serta mengintegrasikan K/L terkait guna merespons dan menyikapi untuk tantangan tersebut.

Kesenjangan permasalahan dari sudut legislasi adalah pada pelaksanaan UU TNI No. 34 Tahun 2004 pada pasal 3 yang mengatakan (1) Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden; (2) Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Akan tetapi, pada bagian penjelasan pada pasal ini, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan di bawah koordinasi Departemen Pertahanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategis yang meliputi aspek pengelolaan pertahanan negara, kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya, sedangkan pembinaan kekuatan TNI berkaitan dengan pendidikan, latihan, penyiapan kekuatan, doktrin

militer berada pada Panglima TNI dengan dibantu para Kepala Staf Angkatan.

Dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Kemhan. Maka dari itu, diperlukan penyelarasan pada aspek legislasi sehingga kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan kebijakan pertahanan negara dapat terwujud selaras dengan teori Pion Berlin dengan berdasar *collective response to protect the country*.

Menurut Supriyatno dan Ali (2018), untuk mengelola pertahanan yang demikian luas, penting, dan mutlak, serta memiliki jangkauan yang sangat panjang diperlukan adanya perencanaan strategis yang komprehensif untuk dapat menghasilkan suatu rumusan atau formulasi kebijakan, termasuk model kerja sama sipil-militer di Indonesia yang nantinya dapat diimplementasikan oleh organisasi atau satuan di jajaran pertahanan militer, dan masyarakat secara luas dalam menjadi rujukan untuk mengelola hubungan sipil-militer di masa mendatang. Lebih lanjut ditegaskan oleh Terry (2010), fungsi-fungsi manajemen terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan fungsi utama dalam manajemen, tidak ada kegiatan yang dapat terlaksana tanpa adanya perencanaan (Ramasamy, 2014).

Perencanaan strategis sangat diperlukan dalam Pengelolaan kebijakan umum pertahanan negara. Konsep pembangunan postur pertahanan negara perlu direncanakan secara sistematis agar dapat dilaksanakan secara produktif. Menurut Goodman (2015), terdapat lima fungsi dalam mengelola SDM pertahanan. Fungsi-fungsi itu antara lain:

- 1) struktur kekuatan;
- 2) rekrutmen dan retensi;
- 3) pelatihan dan pendidikan;
- 4) kompensasi dan kesejahteraan personel; dan
- 5) distribusi dan pemanfaatan personel.

Melihat fakta bahwa negara lain telah menyiapkan adanya komponen cadangan, maka pemerintah Indonesia juga perlu memiliki perencanaan yang matang dalam mempersiapkan kerja sama sipil militer guna mendukung kekuatan pertahanan negara.

Selanjutnya, tujuan nasional Indonesia saat ini bisa disebut masih belum tercapai dapat dilihat dengan belum maksimalnya kekuatan alutsista, dan jumlah tentara nasional dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Alutsista dan jumlah tentara sangat bergantung dengan jumlah anggaran pertahanan yang diterima dan dikelola oleh negara. Kemampuan pertahanan tidak saja penting dalam menjaga keselamatan bangsa, namun juga merupakan simbol kekuatan serta sarana untuk menggapai cita-cita, tujuan, maupun kepentingan nasional. Efektifitas pertahanan negara turut ditentukan oleh kemampuan industri pertahanan dalam memenuhi kebutuhan pengadaan maupun pemeliharaan Alutsista secara mandiri. Oleh sebab itu, industri pertahanan guna meningkatkan efektifitas pertahanan negara.

Strategi revitalisasi industri pertahanan pada *Round Table Discussion* tahun 2004 merumuskan: Pertama mewajibkan TNI dan Polri menggunakan produksi dalam negeri untuk kebutuhan Alutsista dan Non-Alutsista manakala produk tersebut dapat diproduksi dalam negeri, Kedua pembelian dari luar negeri harus ditambah persyaratan perlunya ToT (*Transfer of Technology*) dan *offset* dari negara pemasok kepada industri pertahanan dalam negeri baik dengan *joint production*, bila perlu *joint investment*, Ketiga pembelian dari luar negeri tidak boleh mendikte secara politik terhadap negara dalam membeli peralatan militer (Sjamsuoddin, 2016).

Masa depan industri pertahanan Indonesia banyak memiliki peluang untuk ditingkatkan dan dikembangkan. Berbagai capaian dalam teknologi robot, pesawat tak berawak, kapal tak berawak, roket dan rudal, pembuatan satelit mikro, kendaraan lapis baja, kapal perang dan pesawat merupakan peluang pengembangan industri pertahanan pada masa datang. Dengan kebijakan pemerintah dan alokasi anggaran yang meningkat setiap tahunnya untuk industri

pertahanan, pengembangan dan peningkatan kemampuan industri pertahanan perlu ditransfer menjadi sebuah kapabilitas pertahanan yang lebih mumpuni dan lebih andal pada masa datang (Sjamsuoddin, 2016).

Oleh karena itu, kerja sama sipil-militer dalam Pengelolaan Jakumhaneg yang diteliti oleh Penulis bisa dijadikan pertimbangan dalam penerapan manajemen pertahanan kerja sama antara sipil-militer di Indonesia. Agar kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhaneg dapat diimplementasikan dengan produktif, diperlukan adanya strategi untuk mengimplementasikan kerja sama sipil-militer. Tagarev (dalam Bucur-Marcu, et al, 2009) mengatakan bahwa "*Jakumhaneg mencakup apa yang akan dicapai (ends), dengan apa mencapainya (means), dan cara bertindak untuk mencapainya (ways)*". Maka untuk mewujudkan kerja sama sipil-militer harus memenuhi unsur strategi *ends-means-ways* secara relevan mengikuti situasi dan kondisi yang ada di Indonesia.

Kerja sama sipil-militer terkait Jakumhaneg merupakan upaya pengelolaan sumber daya pertahanan yang harus diperhatikan. Dengan mengynergikan segenap sumber daya nasional yang memiliki potensi pertahanan dapat dijadikan sebagai pondasi dalam membentuk postur pertahanan negara yang kuat secara global. Strategi pertahanan negara yang disusun dengan proporsional, seimbang dan terintegrasi diwujudkan dalam tujuan strategis pertahanan negara guna mewujudkan keutuhan NKRI dan melindungi segenap warga negara Indonesia dari berbagai spektrum krisis. Melalui peningkatan kekuatan postur pertahanan negara, *bargaining power* Indonesia dalam upaya diplomasi juga akan meningkat.

BAB X
ALTERNATIF LEMBAGA DALAM
MENGEMBANGKAN MODEL
KERJA SAMA SIPIL-MILITER DI
INDONESIA

Bab X

Alternatif Lembaga dalam Mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

10.1 Pengembangan Model Alternatif Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

Dalam menentukan Alternatif lembaga dalam mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhaneg guna menghadapi tantangan saat ini dan masa depan”, kita bisa menggunakan pendekatan AHP dan RASCI. Dalam metode RASCI dipersyaratkan adanya pihak yang berperan sebagai “A” atau *Authority*, dalam kerangka itulah maka digunakan metode AHP untuk menentukan institusi mana yang akan berperan sebagai integrator pertahanan dengan melibatkan para pakar dalam proses pengambilan keputusannya, selanjutnya penentuan pelaksana/penanggung jawab kegiatan “R” atau *Responsible* dengan memetakan antara ancaman dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan terakhir menetapkan institusi lain di luar “A” dan “R” yang akan berperan sebagai “SCI” (*Support, Counsel, Inform*).

- 1) Integrator pertahanan (***Authority* / “A”**) mempunyai peranan dalam menilai ancaman yang menjadi dasar dalam penyusunan strategi dan kebijakan pertahanan yang menjadi pedoman bagi *stakeholder* pertahanan serta melaksanakan evaluasi atas kinerja yang telah dilakukan, selain itu pihak ini menyusun tata kelola pertahanan yang mengatur *Standard Operational Procedure* (SOP) serta mekanisme hubungan kerja antar *stakeholder* sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam penanganan ancaman dan tidak terjadi lagi ego sektoral. Dalam hal ini, pihak *authority* sesuai temuan yang dijelaskan dalam metode AHP adalah Dewan Pertahanan Nasional.

- 2) Kementerian/lembaga (**Responsible/"R"**) mempunyai peran dan fungsi pencegahan, penindakan dan pemulihan terhadap ancaman yang terjadi dengan memedomani strategi dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Dewan Pertahanan Nasional. Kementerian/Lembaga sebagai unsur utama melakukan penyusunan kebijakan dan strategi paling tidak mencakup hal-hal sebagai berikut: penyusunan rencana penangkalan dan penanggulangan ancaman sesuai dimensi dan jenis ancaman; pencegahan dan penanggulangan ancaman bersama kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah sebagai pendukung sesuai dimensi dan jenis ancaman; dan melakukan inventarisasi dan pengkajian isu strategis yang berpotensi menjadi ancaman sesuai dimensi dan jenis ancaman.

Selain itu, Kementerian/Lembaga dalam rencana strategisnya perlu membuat rencana yang terkait dengan pertahanan negara di bidang sumber daya pertahanan, sumber daya manusia pertahanan, logistik pertahanan, kerja sama pertahanan, dan kerja sama operasi. (Wulan, H., 2022).

Sumber daya pertahanan dikelola melalui proses transformasi dalam rangka mengubah potensi sumber daya dan sarana prasarana nasional menjadi elemen-elemen kekuatan nasional. Berbagai elemen kekuatan tersebut melingkupi sumber daya pertahanan militer dan nirmiliter yang dikerahkan secara bersinergi dalam upaya pertahanan negara. Sumber daya pertahanan mencakup kekuatan sumber daya dan sarana prasarana nasional, nilai-nilai, teknologi, dana yang dikelola dan didayagunakan untuk kepentingan pembangunan nasional. Hal ini dilakukan dengan mengnyinergikan antara kepentingan kesejahteraan dengan kepentingan pertahanan negara.

Pembangunan sumber daya manusia unggul sebagai unsur fundamental dan elementer pertahanan negara diselenggarakan secara terus menerus guna mendapatkan sumber daya manusia pertahanan yang memiliki mental nasionalisme dan patriotisme, serta

penguasaan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, adaptif, inovatif, dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya.

Logistik pertahanan amat terkait dukungan Kementerian/Lembaga dalam pertahanan dengan tujuan kesejahteraan. Pertahanan defensif aktif dalam menghadapi ancaman non-militer oleh Kementerian/Lembaga di luar bidang pertahanan dilakukan melalui penyiapan potensi wilayah menjadi kekuatan pertahanan. Proses penyiapan wilayah negara sebagai medan pertahanan dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi, antar lembaga dan instansi, yang diwujudkan melalui penataan kawasan ruang pertahanan. Selain hal tersebut, Kementerian/Lembaga juga menyiapkan dukungan logistik pertahanan secara dini dan terpadu dengan pembangunan nasional untuk tujuan kesejahteraan.

Diplomasi dan kerja sama pertahanan dilakukan dalam kerangka kebijakan politik luar negeri yang bebas aktif untuk memperkuat kepemimpinan Indonesia dalam forum dan organisasi regional maupun internasional guna mendukung pencapaian kepentingan nasional. Kerja sama di bidang pertahanan dalam rangka mewujudkan rasa saling percaya antar bangsa, serta pembangunan kekuatan yang mencakup sumber daya manusia, alat utama sistem persenjataan dan yang sifatnya operasional seperti halnya menjalin latihan bersama dalam upaya peningkatan profesionalisme prajurit TNI. Kendatipun demikian dalam memenuhi kebutuhan pembangunan kekuatan, penggunaan produk dalam negeri tetap menjadi hal yang prioritas. Kerja sama pertahanan perlu dikembangkan dalam rangka mendukung diplomasi pertahanan untuk memecahkan masalah keamanan yang perlu ditangani secara bersama pada lingkup regional serta internasional yang implementasikan melalui keikutsertaan dalam tugas perdamaian dunia.

Penguatan kerja sama antara TNI dengan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi serta *stakeholder* lainnya dengan dukungan regulasi berupa adanya SOP, khususnya yang terkait dengan OMSP maupun dukungan terhadap Kementerian/Lembaga sebagai unsur utama dalam penanganan

ancaman sesuai bidangnya. Kementerian/Lembaga perlu menyusun SOP penanganan ancaman sesuai bidangnya dan memastikan peran TNI, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah dan Perguruan Tinggi sebagai unsur kekuatan lainnya dalam memberikan dukungan demi tercapainya tugas tersebut. Hubungan yang timbal balik ini merefleksikan kerja sama sipil-militer, yang menurut Huntington, *civil-military relations* adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah 'kontrol sipil' (Huntington, 2000).

Kementerian/Lembaga melakukan pembinaan terhadap kemampuan pertahanan nirmiliter yang diarahkan melalui peningkatan kewaspadaan dini, bela negara, diplomasi, ilmu pengetahuan dan teknologi guna meningkatkan profesionalisme dalam rangka mewujudkan tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang aman dan sejahtera.

Perguruan Tinggi mempunyai peranan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi pertahanan guna mendukung pertahanan negara, dengan melakukan berbagai kajian dan kerja sama sinergis dengan pengguna teknologi, lembaga penulisan dan pengembangan, serta industri pertahanan. Sebagai implementasi atas Tri Dharma Perguruan Tinggi serta kesadaran bela negara, para akademisi yang mempunyai keahlian dan ilmu pengetahuan serta profesi yang dibutuhkan untuk memperkuat pertahanan negara. Para akademi bisa memilah mana pengetahuan dan teknologi yang dikhususkan untuk kepentingan pertahanan negara dan mana yang sifatnya umum dan bisa digunakan oleh semua kalangan.

Pemerintah Daerah mempunyai peranan yang signifikan dalam mendukung pembangunan yang diselenggarakan secara terintegrasi oleh Pemerintah Pusat melalui penataan ruang wilayah nasional/daerah dengan tata ruang wilayah pertahanan untuk mewujudkan ruang pertahanan negara yang tangguh. Peranan Pemda juga dalam upaya mendukung pembangunan wilayah pertahanan yang difokuskan pada pembangunan wilayah perbatasan dan pulau-

pulau kecil terdepan yang merupakan halaman depan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kepala Daerah perlu mengutamakan kepentingan pertahanan negara dengan tidak melupakan pembangunan daerah serta kesejahteraan masyarakatnya serta melakukan kegiatan yang berkelanjutan dalam upaya menumbuhkan dan memperkuat kesadaran bela negara serta mengeliminir ego kedaerahan yang berlebihan serta kemungkinan konflik komunal yang merupakan residu dari pemilihan di daerahnya. Setiap kepala daerah merupakan refleksi dari rakyat dan wilayahnya sehingga mempunyai kewajiban untuk menjaga seluruh wilayah serta menjamin kesejahteraan bagi seluruh masyarakatnya. Hal ini tentunya akan berdampak langsung terhadap pencapaian tujuan pertahanan negara.

Terakhir, peran Masyarakat dan Media yang secara aktif dengan meningkatkan partisipasi aktif sebagai wujud bela negara. Setiap warga negara diharapkan memiliki kesadaran dan mampu mengaktualisasikannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai peran dan profesinya, demi menjaga kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Kesadaran dan kemampuan bela negara dibutuhkan guna terbangunnya sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, baik dalam menghadapi ancaman militer dan non-militer. Kesadaran bela negara ini guna menangkal paham, ideologi, dan budaya yang bertentangan dengan nilai kepribadian bangsa Indonesia. Masyarakat dan Media bisa meningkatkan kesadaran bela negara dengan mengikuti pendidikan dan latihan serta sosialisasi bela negara atau bentuk lainnya sehingga dapat menjadi landasan yang kokoh akan kecintaan terhadap bangsanya.

Setelah menjelaskan berbagai peran dan fungsi Kementerian/Lembaga, Pemda, Perguruan Tinggi, Industri Pertahanan dan Masyarakat-Media, pertanyaan berikutnya yang dapat muncul adalah siapa yang akan menjadi integrator pertahanan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan teknik AHP, sebagai pihak *Authority*-nya.

Penulis menggunakan Sistem Aplikasi Pengambilan Keputusan dengan pendekatan AHP untuk menentukan institusi yang berfungsi sebagai integrator dalam pertahanan negara. Penulis menggunakan aplikasi yang dibuat oleh Penulis dan telah mendapatkan pengakuan dari Kemenhum dan HAM dengan Nomor Hak Cipta 000272475. Aplikasi tersebut diberi nama Pengambilan Keputusan Melalui Metode AHP Berbasis Web.

Cara Kerja AHP untuk mengambil keputusan adalah dengan menggunakan peralatan utama berupa hierarki. Dengan hirarki, suatu masalah yang kompleks dan tidak terstruktur dipecah, dikelompokkan, dan diatur menjadi suatu bentuk hirarki dengan memberi nilai subjektif tentang pentingnya setiap variabel secara relatif dan menetapkan variabel mana yang memiliki prioritas paling tinggi guna mempengaruhi hasil pada situasi tersebut.

Komponen yang dijadikan kriteria dalam pembuatan diagram hierarki terdiri atas lima pertimbangan dalam institusi sebagai integrator pertahanan negara, yaitu:

- a) tata kelola,
- b) regulasi,
- c) politik,
- d) anggaran, dan
- e) birokrasi.

Informasi yang diperoleh dari sembilan responden melalui kuesioner digunakan untuk mengolah data yang mempertimbangkan kriteria untuk menentukan prioritas institusi sebagai integrator pertahanan negara dari tiga alternatif, yaitu:

- a) Dewan Pertahanan Nasional,
- b) Dewan Keamanan Nasional, dan
- c) Kementerian Pertahanan.

Menurut MacCoville & Cleary (2006), manajemen pertahanan merupakan bidang yang begitu kompleks karena terdiri dari begitu banyak elemen yang harus saling disinergikan untuk menghasilkan kemampuan pertahanan yang berkelanjutan. Dimulai dari:

- a) Perekrutan,
- b) Pelatihan,
- c) Alat peralatan,
- d) Doktrin,
- e) Dukungan medis,
- f) Dukungan pemerintah, dll

Semua aspek tersebut harus diintegrasikan dalam porsi yang sesuai. Sektor pertahanan dituntut harus siap menanggapi ancaman yang penuh dengan ketidakpastian dalam skala waktu yang sulit untuk diprediksi. Sehingga, institusi pertahanan harus memiliki kerangka kerja untuk membantu sektor militer dalam mengelola sumber daya secara efektif dan memantau untuk memastikan sumber daya tidak disalahgunakan.

Implementasi manajemen pertahanan hadir dikarenakan beberapa faktor, yaitu:

- a) Sumber daya yang belum dikelola,
- b) Sejarah setelah perang, dan
- c) Perubahan sistem pemerintahan.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki sumber daya yang melimpah namun belum dikelola untuk dijadikan kekuatan nasional. Sumber daya tersebut berupa:

- a) sumber daya manusia,
- b) sumber daya alam, dan
- c) sumber daya buatan.

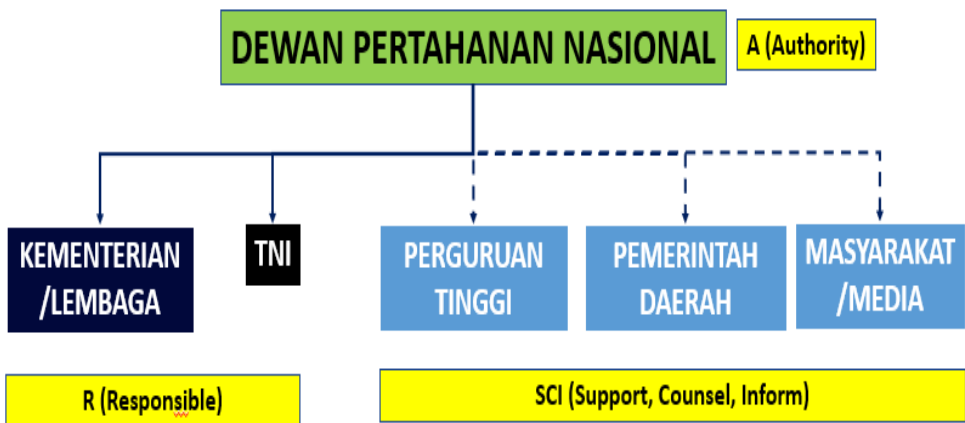
Pengelolaan komposisi, penyebaran penduduk, dan peningkatan kualitas merupakan cakupan dalam sumber daya manusia. Hal tersebut dilaksanakan melalui pendidikan, kesehatan, hukum dan ekonomi. Selanjutnya, sumber daya alam dan sumber daya buatan perlu diolah, dieksploitasi dan dikembangkan untuk kesejahteraan masyarakat.

Bisa disimpulkan bahwa kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg adalah upaya pengorganisasian yang efektif

dan efisien sesuai amanat UU guna mengeliminir dan menangkal setiap ancaman dengan mengintegrasikan *stakeholder* terkait serta peran aktif masyarakat dan media guna mempertahankan keberadaan negara dan bangsa, serta terjaminnya rasa aman dan kesejahteraan bagi warga negaranya.

10.2 Gambaran Alternatif Lembaga untuk Mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-militer

Berikut adalah gambaran alternatif lembaga untuk mengembangkan model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg:



Gambar 10.1 Alternatif lembaga untuk Mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-Militer dalam Kebijakan Umum Pertahanan Negara

Sumber: Diolah Penulis (2022)

Berdasarkan gambar 10.1, bahwa DPN merumuskan dan menetapkan Jakumhanneg yang merupakan hasil pembahasan dengan Kementerian/Lembaga, TNI, Perguruan Tinggi, Pemerintah Daerah, Masyarakat/ Media serta memonitor dan mengevaluasi kinerja K/L dan TNI dalam pelaksanaan pertahanan militer maupun nirmiliter. K/L dan TNI berkedudukan di bawah DPN dalam rangka pertahanan militer dan nirmiliter, memberikan saran dan pendapat dalam perumusan Jakumhanneg dan bertanggung jawab atas pelaksanaan

pertahanan militer dan nirmiliter sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing di mana hal ini ditandai dengan garis biru tebal. Sedangkan Perguruan Tinggi, Pemda, Masyarakat/Media dapat memberikan masukan dan saran dalam penyusunan Jakumhaneg serta memberikan dukungan, konsultasi dan informasi terkait pelaksanaan tugas K/L dan TNI dalam rangka pertahanan militer dan nirmiliter yang peran ini ditandai dengan garis biru putus-putus.

Realisasi amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang menunjukkan bahwa peran DPN dalam merumuskan Jakumhaneg mendapatkan dukungan dari pihak sipil maupun militer. Terdapat peran perguruan tinggi, pemerintah daerah, dan masyarakat/media juga memberikan dukungan dalam perumusan Jakumhaneg yang tentunya dapat memberikan gambaran luas tentang pertahanan negara di Indonesia. Artinya bahwa, skema ini menawarkan kebaruan dengan adanya keterlibatan perguruan tinggi (akademis), pemerintah daerah dan masyarakat/media sebagai unsur yang berkontribusi dalam merumuskan Jakumhaneg dan mendukung pihak K/L termasuk TNI dalam pelaksanaan tugas pertahanan militer dan nirmiliter.

Skema alternatif lembaga dalam pengembangan model kerja sama sipil-militer tersebut merupakan komposisi khas Indonesia, yang diproyeksikan mampu menjadi penengah dalam mengintegrasikan kesetaraan baik sipil maupun militer dalam pengelolaan Jakumhaneg.

BAB XI
ALUR PENGEMBANGAN MODEL
KERJA SAMA SIPIL-MILITER
DI INDONESIA

Alur Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

11.1 Kondisi Kerja Sama Sipil-Militer di Indonesia

Dalam menentukan model ideal yang bisa diterapkan sebagai Model Kerja sama Sipil-Militer dalam pengelolaan Jakumhaneg Indonesia, maka kita harus mengikuti alur kerja yang jelas sesuai teori yang tepat. Hal pertama yang kita perhatikan adalah kita sebaiknya menganalisa terlebih dahulu kondisi model Kerja sama Sipil-Militer dalam pengelolaan Jakumhaneg Indonesia yang digunakan saat ini.

Berdasarkan informasi dari beberapa ahli, kerja sama sipil-militer di Indonesia saat ini sudah terjadi sejak zaman Jenderal Soedirman dan merupakan dasar dari strategi TNI.

“Kerja sama Sipil-militer sejatinya sudah terbentuk sejak tahun 1948, di mana pada saat itu terjadi agresi militer Belanda pada 19 Desember 1948. Pada saat itu terjadi pertemuan antara Jenderal Soedirman dari unsur militer dengan Soekarno dari unsur sipil, dan terjadi pemufakatan bahwa Panglima Besar Jenderal Soedirman yang memimpin perlawanan bersenjata dan Soekarno yang memimpin perlawanan politik. Selain sinergitas Sipil-militer pada tataran elit yaitu antara Panglima Besar Jenderal Soedirman, pada tataran operasional di lapangan terwujud juga hubungan sipil-militer di mana Panglima Besar Jenderal Soedirman memimpin perlawanan bersenjata yang terkenal dengan perang gerilya yang merupakan implementasi dari Sishankamrata yang merupakan sinergi dari kekuatan bersenjata (militer) dengan masyarakat (kekuatan sipil). (hasil wawancara Didit Herdiawan, 2022)”

Kemudian, ahli lainnya juga mengatakan bahwa pada pelaksanaannya, kerja sama sipil-militer di Indonesia bukanlah yang mudah karena luasnya wilayah yang terdiri dari laut, udara dan darat. Sehingga, diperlukan sistem kerja sama sipil-militer yang terintegrasi dan saling mendukung satu sama lain.

“Perkembangan kerja sama sipil-militer di bidang pertahanan negara selalu berkembang sesuai dengan dinamika kehidupan Bangsa Indonesia, dan untuk lebih memahami proses tersebut, bagaimana Bapak/Ibu dapat menjelaskan model kerja sama sipil-militer dilihat dari perspektif sejarah mulai era mempertahankan kemerdekaan, penumpasan pemberontakan dan di era reformasi saat ini, khususnya dalam konteks pengelolaan kebijakan umum pertahanan. Saya sangat setuju di alat demokrasi itu tetap supremasi demokrasi di junjung tinggi. Sangat mutlak harus ada kerja sama sipil dan militer. Kecuali beberapa ketentuan harus dirahasiakan seperti urusan intelijen, sipil tidak boleh tahu, tapi tetap harus dilibatkan dalam mengatur seperti strategi. Prinsipnya harus ada ngobrol antara militer dan sipil. Nanti ketentuannya dipilih oleh menteri. Seperti di Amerika, sipil dan militer ngobrol agar presiden dapat memilih kebijakan yang tepat. Perubahan itu akan terjadi destruktif. Tidak ada persoalan di negara ini bisa selesai dengan 1 bidang, jadi harus libatkan semua bidang karena makin kompleks kedepannya, dan harus legowo. (hasil wawancara Arry Bainus, 2022)”

Hingga saat ini, model pertahanan negara Indonesia menggunakan konsep *Sishankamrata*. Konsep tersebut melibatkan seluruh warga negara sebagai salah satu kekuatan pertahanan negara. Hal ini berkaitan dengan kondisi negara dan juga nilai historis.

Berdasarkan kondisi tersebut maka, model pertahanan yang dikembangkan berdasarkan sistem yang sudah mendapatkan perlindungan hukum dan dukungan politik. Penetapan *Sishankamrata* sebuah sistem pertahanan negara disebutkan baik secara tersirat

maupun tersurat dalam UUD tahun 1945, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan diterjemahkan dalam Peraturan Presiden tentang kebijakan umum pertahanan negara yang ditetapkan setiap periodenya.

11.2 Strategi Pemilihan Faktor Determinan

Pemilihan faktor determinan yang berpengaruh dalam pengelolaan Jakumhannege harus memperhatikan perkembangan lingkungan strategi yang selalu dinamis. Pengembangan model kerja sama sipil-militer juga harus direncanakan dan membutuhkan penyesuaian terhadap perkembangan model kerja sama yang memanfaatkan digital, sehingga metode yang digunakan makin canggih, sehingga diperlukan metode yang lebih cepat agar pertahanan nasional dapat menjawab tantangan perubahan zaman sesuai dengan perubahan lingkungan strategis yang sangat dinamis.

Ancaman merupakan faktor utama yang menjadi dasar dalam penyusunan desain sistem pertahanan negara, baik yang bersifat aktual maupun potensial. Berdasarkan analisa strategis dan identifikasi terhadap hakikat ancaman yang sangat dinamis, sehingga memungkinkan terjadinya penggabungan berbagai jenis ancaman. Ancaman saat ini dan masa depan dapat digolongkan menjadi dua jenis yaitu ancaman militer baik bersenjata maupun tidak bersenjata dan ancaman non-militer. Sumber ancaman dapat berasal dari dalam maupun luar negeri, serta dilakukan oleh aktor negara maupun non-negara, yang bersifat nasional, regional dan internasional. Adapun dampak yang ditimbulkan meliputi segala aspek kondisi sosial terdiri atas ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan. Dalam kurun waktu lima tahun ke depan, sesuai dengan prediksi dan prioritasnya maka ancaman-ancaman tersebut dikategorikan dalam bentuk ancaman aktual dan potensial.

Dalam melaksanakan pertahanan negara, terdapat dua jenis ancaman, yaitu ancaman militer dan non-militer. Pertahanan nirmiliter merupakan kekuatan dalam kerangka penangkalan yang dibangun dan dikembangkan guna menangkal setiap ancaman non-

militer. Ancaman non-militer memiliki dimensi penanganan yang berbeda dengan pendekatan penanganan ancaman militer.

“Selama negara RI ini ada, pertahanan itu adalah sebuah kebutuhan. Kuncinya dua hal yakni ada teritori dan kedaulatan. Salah satu yang harus menjaga teritori Tentara dan POLRI. Ancaman saat ini lebih banyak menghadapi ancaman siber, seperti kebocoran data KTP. Tentara harus siap dan harus mencari yang menguasai IT. Pertahanan ke depannya bukan ancaman fisik saja. Militer itu harus siap dalam outbreak, seperti dalam urusan pandemi, militer dan sipil bekerja sama. Dalam forum diskusi sipil dan militer berada dalam posisi setara, kita sama-sama warga negara dan cuma karena profesi saja berbeda. Di dunia akademis, militer dan sipil hanya dibedakan dalam urusan profesi (wawancara Arry Bainus, 2022).”

Pertahanan nirmiliter diwujudkan dalam peran dan lingkup fungsi K/L pemerintah non-departemen di luar bidang pertahanan melalui penyelenggaraan pembangunan nasional sesuai dengan bidangnya masing-masing.

“Indonesia merupakan negara besar dan terletak di posisi sangat strategis, kondisi tersebut dapat menciptakan peluang sekaligus ancaman terhadap keutuhan, keselamatan serta kedaulatan Bangsa Indonesia. Kita dapat belajar dari persoalan Ukraina-Rusia ada NATO namun tidak kunjung selesai. Jika terjadi di Indonesia mungkin masalah tersebut akan lebih lama selesai. Kita harus siap dalam ancaman seperti penyelundupan, pandemi, ancaman siber yang semua itu tidak bisa diselesaikan oleh militer aja. (wawancara Arry Bainus, 2021).”

Kedadaan ini juga mengindikasikan belum adanya institusi yang memiliki fungsi mengintegrasikan pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter, sehingga apabila ada ancaman yang berubah menjadi tindakan nyata/serangan terhadap keselamatan dan keutuhan bangsa, maka tidak ada institusi yang memberikan *early warning* dan

bertanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah pencegahan dan penangkalan terhadap setiap ancaman tersebut seperti pengamanan wilayah perbatasan, regulasi, serangan siber, konflik Laut Natuna Utara, terorisme, radikalisme, kemudian pada tahun 2019 adanya pemadaman listrik di sebagian besar Pulau Jawa, dan saat ini sedang terjadi Pandemi Covid-19 serta ancaman dari Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) di wilayah Papua.

“Kebijakan pemerintah mengenai pertahanan seolah-olah menjadi kepentingan Kemhan TNI padahal mereka itu tidak ada pedoman. Pedoman bagi kementerian lembaga dalam rangka mengimplementasikan Jakumhanneg. Jika ancamannya militer maka kemudian kita yang berada di depan, kalau ancamannya non-militer maka kemudian mereka yang depan. Tergantung kepada konteks ancamannya, tetapi sampai sekarang tidak jalan itu. Jadi setelah ditandatangani memang harus diingatkan terus-menerus, jadi menjadi kewajiban bagi kementerian pertahanan untuk selalu mengupdate mereka demikian. (Hasil wawancara Bambang Eko S., 2022).

Hal ini dimungkinkan terjadi karena penentuan ancaman hanya berdasarkan persepsi institusi tertentu dan penanganannya dilakukan secara sektoral, tidak terstruktur dengan institusi lain hanya bersifat koordinatif, padahal pertahanan negara harus dibangun guna mengatasi berbagai macam ancaman yang makin kompleks dan dinamis yang memerlukan kecepatan dan ketepatan dalam bertindak di bawah satu rantai komando.

Dalam kerangka pertahanan berlapis, dibutuhkan kerja sama sipil-militer, yang pelaksanaannya disesuaikan dengan isu atau ancaman militer guna mencapai hasil yang maksimal. Dengan demikian, metode yang digunakan untuk menentukan ancaman pertahanan di Indonesia masih menggunakan cara lama dan belum ada instrumen yang baku sebagai standardisasi penentu ancaman tersebut masuk ke dalam kategori apa, sehingga diperlukan sistem yang bisa menentukan dengan cepat dan tepat ancaman tersebut.

11.3 Analisa Alternatif Lembaga dalam Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-Militer yang Mampu Menghadapi Tantangan Saat Ini dan Masa Depan

Penyelenggaraan pertahanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan yang dilakukan secara nasional untuk menjamin terdukungnya kepentingan nasional. Secara organisasi politik negara, Kemhan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pertahanan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Selain itu ada Dewan Pertahanan Nasional (DPN) di mana pada UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara Pasal 15 ayat 1 disebutkan bahwa “Dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional”. DPN ini memiliki anggota tetap yang terdiri dari Wapres, Menhan, Menlu, Mendagri, dan Panglima. Oleh karena itu, peran Dewan Pertahanan Nasional sebagai ujung tombak dalam kerja sama sipil-militer dalam penyelenggaraan Jakumhaneg.

“DPN itu harus dibantu, dan jangan bertubrukan dengan organisasi yang lain. Jadi jangan lagi tumpang tindih menteri dan DPN itu, dan harus melibatkan sipil. Jadi harus 4 poin itu dipegang. (hasil wawancara, Arry Bainus, 2022).

Dengan makin dinamisnya lingkungan strategis dan kemajuan teknologi menyebabkan ancaman yang terjadi makin sulit diprediksi, multikompleks, multidimensi, bisa terjadi kapan dan di mana saja serta menembus ruang dan waktu, tidak terikat batas teritori maupun kedaulatan suatu negara.

“ini memang harus segera, kalau perlu pendapat saya ini sangat dibutuhkan karena segala macam ancaman itu sangat mungkin terjadi baik bentuk militer maupun non-militer. Maka, presiden memerlukan suatu dewan atau tangan kanan untuk memberikan keputusan yang sangat tepat. Hal ini tentu sangat dibutuhkan oleh Presiden, dewan yang berkaitan

dengan ancaman yang saat ini bentuknya sangat cepat sekali dan berbagai macam. Contoh ancaman Covid-19, kita juga terdada ancaman siber, ancaman hoaks. Jadi, inilah perlunya Dewan Pertahanan Nasional yang selalu memberikan masukan secara terus-menerus (wawancara Ida Bagus, 2022)”.

Dengan demikian kerja sama sipil-militer dalam penyelenggaraan Jakumhanneg harus memiliki kemampuan untuk mendeteksi dini, mengklasifikasi jenis dan bentuk ancaman serta memberikan penilaian terhadap suatu ancaman dengan menggunakan *tools* berupa sistem aplikasi sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan cepat yang berdampak terhadap upaya penangkalan maupun mengurangi risiko akibat ancaman yang akan terjadi melalui pengintegrasian institusi pertahanan yang ada dalam satu komando, dalam satu tindakan dalam rangka tercapainya tujuan pertahanan negara.

Model kerja sama sipil-militer yang ideal juga diperlukan agar memperoleh hasil kebijakan pertahanan negara yang memenuhi tuntutan perkembangan lingkungan strategis. Selain itu, kerja sama sipil-militer juga dibutuhkan dalam pengelolaan kebijakan pertahanan negara. Perkembangan perspektif ancaman yang dinamis saat ini membutuhkan penanganan yang terintegrasi antara pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter.

11.4 Alur Perumusan Pengembangan Model Kerja sama Sipil-Militer dalam Pengelolaan Jakumhanneg

1) Visualisasi Cluster Similarity

Berdasarkan gambar 7.1, didapatkan beberapa kata kunci yang paling sering muncul dinyatakan oleh kesebelas ahli, yaitu kata sipil, militer, pertahanan dan negara.



Gambar 11.1 Visualisasi *Cluster Similarity*

Sumber: Hasil olahan Penulis (2022)

2) Hasil Pengolahan RASCI

Penulis menggunakan metode RASCI dengan membuat model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhaneg yang mampu menghadapi dan menangkal setiap ancaman. Hal mendasar dari model kerja sama sipil-militer pada negara demokrasi adalah kebijakan yang dapat menuntut pemerintah untuk membangun kapabilitas pertahanan negaranya untuk kuat dan maju. Kebijakan pertahanan ini terbentuk sebagai hasil kerja sama sipil dan militer yang pada ujungnya berdampak strategis terhadap setiap pemangku kepentingan. Indonesia mempunyai sumber daya yang melimpah, manajemen pertahanan hadir untuk memanfaatkan sumber daya secara efektif dan efisien untuk kepentingan pertahanan

negara. Selanjutnya, sumber daya tersebut diproses untuk menghasilkan keluaran yang diharapkan, yaitu peningkatan kekuatan dan kapabilitas pertahanan yang lebih baik.

Indonesia juga mempunyai sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, yang mengikutsertakan seluruh warga negara, wilayah dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.

Dalam Produk Strategis Kemhan, ciri dari sistem pertahanan semesta adalah kerakyatan, kewilayahan, dan kesemestaan. Kerakyatan merupakan tujuan pertahanan diabdikan oleh dan untuk kepentingan rakyat. Kewilayahan adalah sistem dalam menggelar kekuatan pertahanan yang tersebar di seluruh wilayah NKRI sesuai dengan kondisi geografi sebagai satu kesatuan pertahanan. Sedangkan, kesemestaan merupakan keseluruhan sumber daya nasional yang dipergunakan untuk pertahanan.

Integrasi pertahanan pada masa sebelumnya hanya memfokuskan diri pada 3 (tiga) matra, yaitu angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Padahal diperlukan satu komando yang bisa menggerakkan ketiga matra tersebut. Konsep integrasi ini lahir karena pada masa perang, setiap matra memiliki komandan dan tanggung jawab yang terpisah. Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor sulitnya bekerja sama karena masih terdapat ego dari setiap matra. Kemudian ditetapkan struktur komando operasional yang diberi tanggung jawab untuk melaksanakan semua operasi, mulai dari darat, laut dan udara, yang dibantu oleh komandan setiap matra. Perbedaan pendapat antara panglima tertinggi dengan komandan setiap matra tentu masih ada. Menurut Eberle

(1974), hal penting dari integrasi ini adalah justru lebih mudah dihasilkan solusi ketika hanya ada satu titik keputusan yaitu Panglima Tertinggi.

Kerja sama sipil-militer dalam penyelenggaraan Jakumhaneg diperlukan melalui pembangunan kekuatan dan kemampuan pertahanan negara. Pertahanan militer diselenggarakan dalam rangka mempersiapkan pertahanan yang bersifat semesta, mempersiapkan pertahanan defensif aktif dan menyusun pertahanan berlapis guna menghadapi ancaman. Pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer, menempatkan TNI sebagai komponen utama yang diperkuat oleh komponen cadangan dan komponen pendukung. Sedangkan, pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman non-militer, K/L di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama.

Berdasarkan perkembangan ancaman serta perluasan lingkup keamanan menghadirkan serangkaian masalah tersendiri dalam keamanan nasional yang hingga sekarang dinilai terlalu kaku. Virus pandemi, pertumbuhan penduduk dan perubahan iklim kini menjadi bagian dari wacana keamanan. Sejalan dengan hal tersebut, Burgess (2007) menyatakan bahwa keamanan bukan sebuah gagasan melainkan tindakan yang berhubungan dengan sekumpulan fakta dan berkaitan dengan ancaman dan bahaya lingkungan yang akan datang. Keamanan membutuhkan dan mengandalkan semua lembaga yang dapat mempertahankan keadaan aman dalam suatu negara. Pada akhirnya, integrasi merupakan hal yang dibutuhkan oleh instansi pertahanan dan instansi di luar pertahanan agar dapat memberikan keamanan kepada seluruh masyarakat. Apabila dihadapkan dengan perubahan lingkungan strategis dan ancaman yang begitu dinamis di era globalisasi, sistem pertahanan negara belum mampu sepenuhnya untuk menangkal dan mengeliminasi setiap ancaman yang muncul.

Saat ini, belum ada institusi/badan yang secara spesifik memiliki fungsi mengintegrasikan sipil dan militer, sehingga

apabila ada ancaman yang berubah menjadi tindakan nyata/serangan tidak ada institusi yang memberikan *early warning* dan bertanggung jawab untuk mengambil berbagai langkah pencegahan dan penangkalan terhadap setiap ancaman tersebut seperti pengamanan wilayah perbatasan, regulasi, serangan siber, konflik Laut Natuna Utara, terorisme, radikalisme, pemadaman listrik di sebagian besar Pulau Jawa, dan saat ini sedang terjadi Pandemi Covid-19 serta ancaman KKB di wilayah Papua. Hal ini terjadi karena penentuan ancaman berdasarkan persepsi institusi tertentu dan penanganannya dilakukan secara sektoral, tidak terstruktur dengan institusi lain dan hanya bersifat koordinatif.

3) Analisis SWOT

Kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman bisa digambarkan sebagai berikut :

Tabel 11.1 Faktor SWOT dalam Pengembangan Model Kerja Sama Sipil-militer

VARIABEL STRENGTHS/KEKUATAN	VARIABEL WEAKNESSES/KELEMAHAN
<ul style="list-style-type: none"> • Pancasila • Integritas TNI • Sejarah Perjuangan • Kepercayaan Publik • Kerangka Hukum • Kontrol Sipil 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetensi SDM • Egosentris Institusi • Inkonsistensi Kebijakan • Birokrasi Prosedural • Tumpang tindih kebijakan • <i>Misleading</i>
VARIABEL THREATS/ANCAMAN	VARIABEL OPPORTUNITIES/PELUANG
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Political Will</i> • Perubahan Lingstra • Intervensi Politik • Ego Sektoral • Konflik Kepentingan • Kesenjangan Sipil-militer • Traumatis Masa Lalu 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemajuan Teknologi • Posisi Strategis Indonesia • Penguatan Regulasi • Perkembangan Ekonomi • Pembangunan Infrastruktur • Kematangan Demokrasi • Reformasi Birokrasi • Supremasi Sipil • Kolaborasi Institusi • Peningkatan Anggaran

Sumber: Diolah Penulis (2022)

4) **RASCI model**, merupakan akronim dari *Responsible, Authority, Supportive, Consulted* and *Informed*. Sebagai sebuah model, RASCI (RACI atau RASIC) merupakan matriks untuk seluruh aktivitas atau otorisasi keputusan yang harus diambil dalam suatu organisasi yang dikaitkan dengan seluruh pihak atau posisi yang terlibat.

Sebagai sebuah akronim, RASCI dapat dijelaskan sebagai berikut:

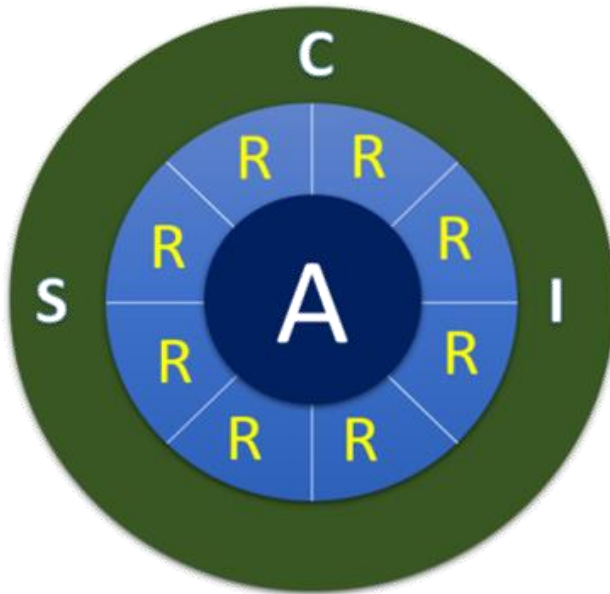
- *Responsible*: orang/institusi yang melakukan suatu kegiatan atau melakukan pekerjaan.
- *Authority*: orang/institusi yang akhirnya bertanggung jawab dan memiliki otoritas untuk memutuskan suatu perkara.
- *Support*: orang/institusi yang menyediakan sumber daya atau informasi yang dibutuhkan dalam rangka membantu sebuah proses atau aktivitas.
- *Counse*: orang/institusi yang diperlukan sarannya dan berkontribusi akan kegiatan tersebut.
- *Inform*: orang/institusi yang perlu tahu hasil dari suatu keputusan atau tindakan.

Selain itu, untuk pengelolaan organisasi, RASCI berguna untuk:

- Melakukan identifikasi beban kerja yang telah ditugaskan kepada karyawan tertentu atau departemen.
- Memastikan tidak terlalu dominannya proses tertentu.
- Memastikan bahwa anggota baru dijelaskan tentang peran dan tanggung jawab.
- Meraih keseimbangan yang tepat antara garis dan tanggung jawab proyek.
- Mendistribusikan kerja antara kelompok agar tercipta efisiensi kerja yang lebih baik.
- Terbuka untuk diskusi dan menyelesaikan konflik.
- Membuat dokumentasi tentang peran dan tanggung jawab orang-orang dalam organisasi.

Metode RASCI ini membantu dalam pembuatan model manajemen pertahanan. RASCI adalah suatu metode untuk

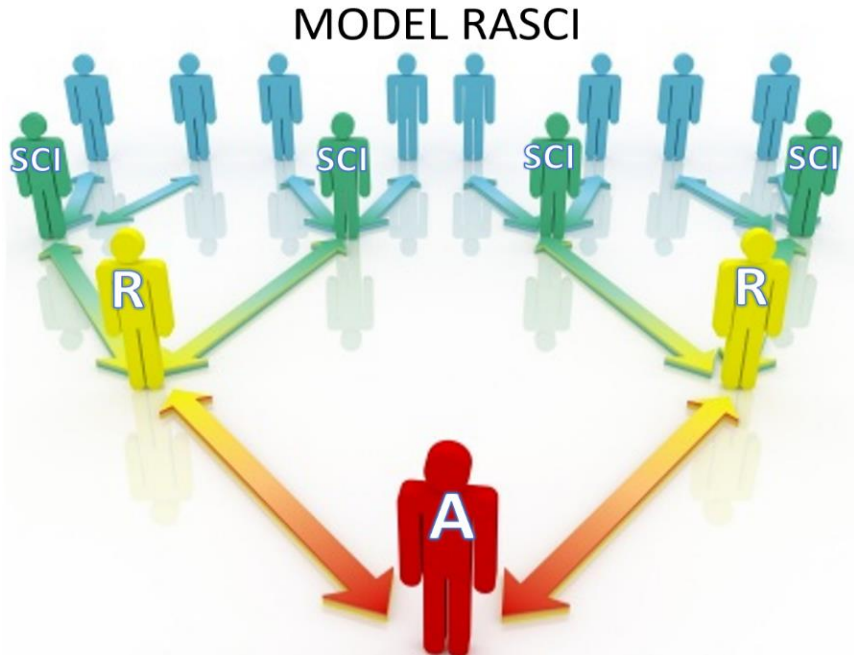
memperjelas batasan tanggung jawab antar pemegang jabatan. Model RASCI juga dipahami sebagai alat yang ampuh digunakan untuk mendefinisikan peran dan tanggung jawab dalam pengelolaan Jakumhaneg.



Gambar 11.2 Metode RASCI

Sumber: diolah Penulis (2022)

Berdasarkan gambar 11.2, bahwa pihak *authority* menjadi *single agent* dalam mekanisme kerja yang akan didukung oleh pihak *responsible*. Kedua pihak ini pada akhirnya akan mendapatkan penguatan dari pihak S, C, dan I yang tergambar sebagai lingkaran terluar dalam pola model RASCI.



Gambar 11.3 Metode RASCI
Sumber: diolah Penulis (2022)

Gambar 11,3 menunjukkan gambaran hubungan antar pemangku kepentingan yang terkait:

Responsible (R), yakni pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan yang didelegasikan oleh pihak otoritas. *Authority* (A), pihak otoritas yang memiliki kewenangan untuk menentukan keputusan. Pihak ini juga memiliki peran dan fungsi untuk melakukan review dan evaluasi hasil pekerjaan yang dilaksanakan oleh pihak R. *Support* (S), yakni pihak yang menyediakan dukungan/ membantu secara aktif dalam mendukung kegiatan, dan menyelesaikan tugas. *Counsel* (C), pihak yang menyediakan konsultasi/opini yang dibutuhkan sebelum keputusan atau suatu langkah diambil untuk mencapai hasil. *Inform* (I), pihak yang diinformasikan terhadap perkembangan pekerjaan setelah keputusan dibuat atau hasil dicapai.

BAB XII

PENUTUP

Bab XII

Penutup

Dalam merumuskan alternatif lembaga guna mengembangkan Model Kerja Sama Sipil-militer dalam Pengelolaan Kebijakan Umum Pertahanan Negara Indonesia, didapatkan 3 (tiga) kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Kesebelas ahli memiliki irisan pendapat pada pertanyaan pertama terkait model kerja sama sipil-militer saat ini kesebelas ahli memiliki pendapat yang sama terkait kondisi kerja sama sipil-militer, pelaksanaan kerja sama sipil-militer, pola kerja sama sipil-militer, dan profesionalisme SDM. Hal ini ditindaklanjuti dengan peninjauan terkait kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Kebijakan Pertahanan di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Jepang, Australia, Brazil, Tiongkok, dan Malaysia. Sebagian besar negara-negara tersebut memiliki lembaga yang menjadi *melting pot* atau pemersatu antara sipil dan militer dalam pembentukan kebijakan pertahanan negaranya. Hasil *literature review* terkait kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg diketahui bahwa kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg belum sepenuhnya terlaksana dengan baik, Kementerian/Lembaga dan Pemda belum sepenuhnya memedomani Jakumhanneg yang telah ditetapkan dan masih belum merasa menjadi bagian dari sistem pertahanan negara, masih ada persepsi kalau pertahanan negara merupakan tugasnya TNI. Kondisi saat ini kerja sama sipil-militer dinilai belum berjalan optimal sesuai ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002, di mana UU tersebut merupakan representasi atas model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg. Dalam UU tersebut, dinyatakan bahwa Dewan Pertahanan Nasional berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan Jakumhanneg

dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara yang keanggotaannya berasal dari unsur sipil dan militer. Dewan Pertahanan Nasional seharusnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, namun sampai saat ini ketentuan tersebut belum diimplementasikan. Secara keseluruhan, dapat dinyatakan bahwa posisi kerja sama sipil-militer Indonesia saat ini berada di tengah-tengah, yakni proses dari *subjective civilian control* menuju *objective civilian control*.

- 2) Ada beberapa faktor determinan yang berpengaruh signifikan untuk mengembangkan model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg yang terdiri dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal dari aspek kekuatan adalah Pancasila sebagai Ideologi Negara, Integritas TNI, Sejarah Perjuangan, Kepercayaan Publik terhadap TNI, Kerangka Hukum terkait Pertahanan dan Kontrol Sipil. Aspek kelemahan meliputi Kompetensi SDM Pertahanan, Birokrasi prosedural, Egosentris Kementerian/Lembaga, *misleading*, Inkonsistensi Kebijakan dan Tumpang Tindih Regulasi di lingkungan Kementerian/Lembaga. Faktor eksternal dari aspek peluang seperti Kemajuan Teknologi, Kematangan Demokrasi, Pembangunan Infrastruktur, Posisi Strategis Indonesia, Supremasi Sipil, Reformasi Birokrasi, Penguatan Regulasi, Perkembangan Ekonomi, Peningkatan Anggaran Pertahanan, dan Meningkatnya Kolaborasi Antar Institusi. Aspek ancaman meliputi lemahnya *Political Will*, Perubahan Lingstra yang sangat dinamis, Kesetaraan Sipil-militer, Intervensi Politik, Konflik Kepentingan, Ego Sektoral dan masih adanya traumatis masa lalu. Faktor determinan tersebut akan berpengaruh dalam menentukan strategi yang tepat dalam pengembangan model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhanneg. Dengan demikian, strategi yang digunakan adalah strategi diversifikasi, yaitu dengan menggunakan kekuatan yang dimiliki guna meminimalisir setiap ancaman yang ada. Sehingga, penentuan strategi pengembangan model

kerja sama sipil-militer dalam Pengelolaan Kebijakan Umum Pertahanan Negara didominasi oleh faktor Pancasila, Integritas TNI, Sejarah Perjuangan Bangsa dan Kepercayaan Publik yang dihadapkan dengan ancaman berupa *political will*. Harapannya, ke depan posisi kuadran dapat bergerak menuju kuadran 1 yakni menggunakan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya dikenal dengan istilah strategi S-O atau strategi progresif.

- 3) Alternatif lembaga untuk mengembangkan model kerja sama sipil-militer dalam pengelolaan Jakumhaneg adalah dengan desain institusi yang mengintegrasikan para pemangku kepentingan. Institusi tersebut sebagai pihak yang memiliki otoritas dan bersinergi dengan Kementerian/Lembaga, TNI, Pemda, Perguruan Tinggi dan komponen masyarakat lainnya/media dalam mengantisipasi dan menangani ancaman terhadap pertahanan negara. Institusi yang bertindak sebagai *authority* yang mempunyai kewenangan terhadap beberapa institusi. Kementerian/Lembaga termasuk TNI yang mempunyai tugas dalam pertahanan militer dan nirmiliter, sedangkan Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi, dan komponen masyarakat lainnya/media, memberikan dukungan pertimbangan dan saran dalam pengelolaan Jakumhaneg. Model kerja sama sipil-militer ini yang mempunyai kemampuan untuk mengintegrasikan berbagai pemangku kepentingan baik institusi pemerintah maupun institusi di luar pemerintahan serta kemampuan untuk mensinkronisasi berbagai kebijakan dalam rangka mendukung terwujudnya pertahanan negara yang tangguh. Keunggulan dari skema alternatif lembaga ini ialah memberikan gambaran realisasi amanat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang menunjukkan bahwa peran Dewan Pertahanan Nasional dalam merumuskan Jakumhaneg mendapatkan dukungan dari pihak sipil maupun militer. Selain itu, alternatif lembaga yang dijelaskan dapat memberikan

gambaran bahwa terdapat peran perguruan tinggi, pemerintah daerah, dan masyarakat/media juga memberikan dukungan dalam perumusan Jakumhanneg yang tentunya dapat memberikan gambaran luas tentang pertahanan negara di Indonesia. Artinya bahwa, skema ini menawarkan kebaruan dengan keterlibatan perguruan tinggi (akademis), pemerintah daerah dan masyarakat/media sebagai unsur yang berkontribusi dalam merumuskan Jakumhanneg dan mendukung pihak K/L termasuk TNI dalam pelaksanaan tugas pertahanan militer dan nirmiliter.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agung, S., & Syaifulloh, S. (2011). *Metode Penulisan Keolahragaan*. Yuma Pustaka.
- A Muri Yusuf. (2013). *Metode Penulisan Kualitatif, Kuantitatif dan Penulisan Gabungan (Pertama)*. Jakarta: Renika Cipta.
- Baligh, H., & Burton, R. (1984). *Management and Office Information System*. Plenum Press.
- Bambang. (2003). *Politik dan Pemerintahan Amerika*. Lingkaran Press.
- Baridam, M. (1995). *Management*. Paragraphics.
- Basuki, A. . (2013). *Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat*. Yayasan Pustaka Obor.
- Benowitz, A. E. (2001). *Priciples of Management*. Hungry Minds Inc.
- Bosetti, P. (2012). Paul Bosetti Strategic and Analytics. *Paulbosetti.Com*.
- Britton, P. (1996). *Profesionalisme dan Ideologi Militer Indonesia*. LP3ES.
- Bruneau, T., & Croissant, A. (2019). *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Lynne Rienner Publisher.
- Bucur-Marcu, Hari, Fluri, P., & Tagarev, T. (2009). *Defence Management: An Introduction*. Procon Ltd.
- Budiardjo, M. (2005). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka.
- Bungin. (2020). *Social Research Methods*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Buzan, B. (1983). *People, State, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books.
- Drucker, P. . (1985). *Inovasi dan Kewiraswastaan: Praktek & Dasar-Dasar*. Erlangga.
- Eppler, E. (2009). *The Return of the State?* Forum press.
- Fayol, H. (1969). *General and Indutrial Managemen*. Sir Isaac Pitman

and Sons.

- Goodman, P. ., Mertha, I., & As'ad, M. (2015). *Defense Management Course*. Institute for Defense Analyses.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies.
- Herujito, Y. M. (2006). *Dasar-Dasar Manajemen*. Grasindo.
- Hightower, R. (2009). *Internal Control Policies and Procedures*. John Wiley & Sons, Inc.
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State; the Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington, S. P. (2000). *The Soldier and the State (15th ed.)*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Islamy, M. . (2009). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.
- Japan Ministry of Defense. (2017). *Defense of Japan*. Japan Ministry of Defense.
- Ji, Y. (2019). *China: Traditions, Institutions, and Effectiveness*. Lynne Rienner.
- Kamphausen, R., Scobell, A., & Tanner, T. (2007). *The People in the PLA: Recruitment, Training, and Education in China's Military*. Strategic Studies Institute.
- Kardi, K. (2014). Demokratisasi Relasi Sipil-Militer pada Era Reformasi di Indonesia. *Jurnal Sosiologi*, 19(2), 231–256.
- KEMHAN. (2015). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Kemhan RI. (2015). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Kemhan RI.
- Kiselycznyk, M., & Saunders, P. (2010). *Civil-Military Relations in China: Assessing the PLA's Role in Elite Politics*. National Defence University Press.
- Kotler, P. (2005). *Manajemen Pemasaran. Jilid 1 dan 2*. PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Leo, A. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta.
- Liang, Q., & Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare/Warfare Beyond*

- Bound China's master plan to destroy America*. Art Publishing House.
- Machiavelli, N. (2008). *The Prince. Second Edition*. Terj: Harvey C. Mansfield. The University of Chicago Press.
- Malone, T. (1988). *What is Coordination Theory?* Massachusetts Institute of Technology.
- McCoville, T., & Cleary, L. (2006). *Managing Defence in a Democracy*. Taylor & Francis.
- MDEF. (2015). *About Total Defence*. Ministry of Defence and the Singapore Armed Forces.
- Muhaimin, Y. . (2002). *Perkembangan Militer Dalam Politik Indonesia 1945-1966*. Gadjah Mada University Press.
- Mulgan, A. (2003). Japan's 'Un-Westminster' System: Impediment Reform in Economic Crisis. *Government and Opposition*, 38(1).
- Mulvenon, J. (2002). *Conditional Compliance, in Military Professionalism in Asia: Conceptual and Empirical Perspectives*. East-West Center.
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik: Perumusan, Implementasi, Evaluasi*. PT. Elex Media Komputindo.
- OECD. (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform*. Supporting Security and Justice.
- Olenke, F. H. . (2003). *Latar Belakang Penerapan Drug War Policy Amerika Serikat di Kolombia*. UGM Press.
- Pion-Berlin, D. (2003). *Civil-military relations in Latin America: New analytical perspectives*. Univ of North Carolina Press.
- Pion-Berlin, D. (2009). *Defense Organization and Civil Military Relations in Latin America*. Armed & Forces.
- Praditya, Y. (2014). *Manajemen Pertahanan*. Universitas Pertahanan Indonesia, 1-26. Gadjah Mada University Pers.
- Priyono. (2007). *Pengantar Manajemen*. Zifatama Publisher.
- Rahman, Z. A. (1998). *Angkatan Tentera Malaysia: Arah Baru Menghadapi Cabaran Abad ke 21*. Universitas Malaysia.
- Ramasamy. (2014). *Principles of Management. 1 Edition*. Himalaya Publishing House.

- Razak, A. A. (2009). *Konsep Pertahanan Menyeluruh Di Malaysia: Cabaran Dan Masa Depan Angkatan Tentera Darat*. Universiti Malaya.
- Sjamsoeddin, S. (2016). *Komitmen dan Perubahan, Suatu Persepsi dan Perspektif*. Selemba empat.
- Shambaugh, D. (2002). *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*. University of California Press.
- Soebijono. (1993). *Dwifungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya Dalam Kehidupan Politik di Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Sugiyono. (2010). *Metode Penulisan Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penulisan Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Sugiyono. (2018). *Metode Penulisan Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: CV Alfabeta.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. UNY Press.
- Sukardi. (2007). *Metodologi Penulisan Pendidikan*. Bumi Aksara.
- Sukri, A, M. (2020). Perbandingan Hubungan Sipil-Militer Di Indonesia Pada Masa Abdurrahman Wahid Dengan Erdogan Di Turki. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 5(2).
- Sumantri, T. S. . (2012). *Demokratisasi Turki: Hubungan Sipil-Militer Tahun 2003-2011*. Universitas Indonesia Press.
- Supriyatno, M. (2014). *Tentang Ilmu Pertahanan*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Supriyatno, M., & Ali, Y. (2018). *Pengantar Manajemen Pertahanan*. Universitas Pertahanan.
- Suryokusumo, S. (2016). *Konsep Sistem Pertahanan Non-militer*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Tangkilisan. (2003). *Kebijakan Publik yang Membumi*. Lukman Offset & YPAP.
- Terry, G. ., & Leslie, W. . (2010). *Dasar-Dasar Manajemen*. Cetakan kesebelas. PT Bumi Aksara.
- Tim Pusat Data dan Analisis TEMPO. (1998). *Jenderal Tanpa Pasukan*

- Poltisi Tanpa Partai, Perjalanan Hidup A.H. Nasution*. PT. Grafiti Pers.
- Timothy, E. (2001). *Security Sector Reform: Concept and Implementation. Report for Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces*. Paragraphics.
- Tippe, S. (2015). *Ilmu Pertahanan: Sejarah, Konsep, Teori, dan Implementasi*. Penerbit Salemba.
- Tjokropranolo. (1992). *Jenderal Soedirman, Pemimpin Pendobrak Terakhir Penjajah di Indonesia*. P.T. Surya Persindo.
- Valackiene, A. (2010). Efficient Corporate Communication. Decisions in Crisis Management. *Inzinerine Ek Onomika-Engineering Economics*, 21(1), 99–100.
- Walt, S. . (1990). *The Origin of Alliances*. Cornell University Press.
- Winarno, B. (2002). *Teori & Proses Kebijakan Publik*. Media Presindo.
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Media Pressindo.
- Yusgiantoro, P. (2014). *Ekonomi Pertahanan*. PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal :

- Croissant, A., Kuehn, D., Chambers, P. W., & Wolf, S. O. (2010). Beyond the fallacy of coupism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies. *Democratization*, 17(5), 950–975.
- Darmono, B. (2010). Konsep dan Sistem Keamanan Nasional. *Jurnal Ketahanan Nasional* Vol. 15(1), 1-41.
- Gad, Moh, Kazibwe, E., & Quirk. (2021). Civil Military Cooperation in The Early Response to The Covid-10 Pandemic in Six European Countries. *BMJ Mil Health*, 16(7), 234--243.
- Kardi, K. (2014). Demokratisasi Relasi Sipil-Militer pada Era Reformasi di Indonesia. *Jurnal Sosiologi*, 19(2), 231–256.
- Kisyov, M. (2020). Civil Military Interaction and Civil Military Cooperation Two Essential Features of Security. *Journal Bussines*, 2(6), 456–476.

- Kumar, R. (2018). PLA Reforms: Political and Strategic Implications. *Journal of Air Power & Space Studie*, 13(1).
- Li, N. (1993). Changing Functions of the Party and Political Work System in the PLA and Civil Military Relations in China. *Armed Forces and Society*, 19(3), 393–409.
- Montratama, I., & Yani, Y. . (2017). Bargaining: Revisi Teori Perimbangan Kekuatan Dalam Hubungan Diplomasi Indonesia, Malaysia, Cina, dan Amerika Serikat. *Journal of International Studies*, 2(2).
- Muhmmad, E., & Sudirman, A. (2018). Analisis Hubungan Sipil-Militer terhadap Perubahan Kebijakan Pertahanan Jepang Tahun 2015. *Jurnal Hubungan Internasional*, 7(1). <https://doi.org/10.18196/hi.71123>
- Mulgan, A. (2003). Japan's 'Un-Westminster' System: Impediment Reform in Economic Crisis. *Government and Opposition*, 38(1).
- Neni, A. ., La Ode, & Yusnaldi. (2017). Sinergisitas Sipil-Militer untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (Studi Kasus: Pelaksanaan Sinergisitas Sipil-Militer dalam Pembinaan Desa Tangguh Bencana di Kecamatan Selupu Rejang Kabupaten Rejang Lebong Provinsi Bengkulu Tahun 2010-2015). *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana*, 8(2), 151–163.
- Perovic, V., Nerandzic, B., & Todorovic, A. (2011). Controlling as a useful management instrument in crisis times. *African Journal of Business Management*, 6(6), 2101–2106.
- Ridzuan, M., Faisol, M., & Osman, N. (2020). Pertahanan Menyeluruh (HANRUH) di dalam Sistem Pertahanan Malaysia. *Malaysian Journal of Social Sciences and Humanities (MJSSH)*, 5(2), 42–53.
- Satrio, G., Midhio, I. ., & Deni, D. A. . (2018). Strategi Kerja sama Sipil dan Militer Bidang Pembangunan Infrastruktur Daerah dalam Rangka Memperkuat Pertahanan Negara (Studi di Provinsi Jawa Barat). *Jurnal Prodi Strategi Perang Semesta*, 4(2).
- Sukri, A, M. (2020). Perbandingan Hubungan Sipil-Militer Di Indonesia Pada Masa Abdurrahman Wahid Dengan Erdogan Di Turki. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam*, 5(2).

- Valackiene, A. (2010). Efficient Coporate Communication. Decisions in Crisis Management. *Inzinerine Ek Onomika-Engineering Economics*, 21(1), 99–100.
- Yumitro, G. (2008). Peran Militer dalam Politik Luar Negeri Amerika Serikat. *Jurnal Ilmiah Bestari*, 3(8), 456–465.

Peraturan Perundangan-undangan:

UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

UU RI Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

UU RI Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara.

Permenhan RI Nomor 8 Tahun 2021 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2020-2024.

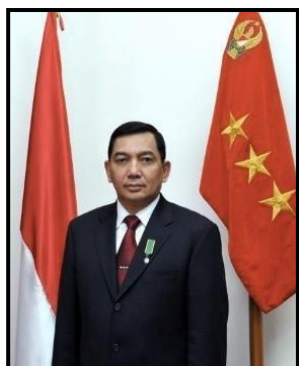
Website:

Bosetti, P. (2012). Paul Bosetti Strategic and Analytics. *Paulbosetti.Com*.

Ginting, S. (2021). *SERANG BRIGJEN JUNIOR SOAL TENTARA RAKYAT AGUS WIDJOYO PERNAH DIBATALKAN JADI PANGDAM*.

Sjamsoeddin, S. (2018). Pandangan Sjafrie Sjamsoeddin tentang Hubungan Sipil dan Militer. *Youtube*.

RIWAYAT PENULIS



Letnan Jenderal TNI (Purn.) Sjafrie Sjamsoeddin, Karir militernya diawali di Komando Pasukan Khusus sebagai Komandan Peleton pada tahun 1975, Komandan Kompi, Komandan Batalyon, Wakil Asisten Operasi Komando Pasukan Khusus. Komandan Group-A Paspampres, Komandan Korem 061/SK Bogor, Kepala Staf Garnizun-1 Jakarta, Kasdam Jaya, Pangdam Jaya, Asisten Teritorial Kasum ABRI, Koordinator Staf Ahli Panglima TNI, Kepala Pusat Penerangan TNI, Sekjen Kemhan, dan Wakil Menteri Pertahanan pada tahun 2010 – 2014. Menyandang pangkat aktif militer sebagai Letnan Jenderal sampai tahun 2011.

Bertugas sebagai Ketua Delegasi Indonesia dalam kegiatan Kerjasama Internasional di bidang pertahanan sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2014, Sekretaris Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) tahun 2012 – 2014, Wakil Ketua Pelaksana Indonesia Asian Games Organizing Committee 2018, Saat ini bertugas sebagai Asisten Khusus Bidang Manajemen Pertahanan Negara Menteri Pertahanan RI.

Setelah menyelesaikan Akademi Militer 1974, melanjutkan Pendidikan Dasar Perwira Infanteri, Infantry Officer Advance Course di AS, Seskoad dan Lemhannas. Menyelesaikan berbagai kursus spesialisasi militer: Para Komando, Jump Master, Airborne & Path Finder, Free Fall, Intelijen Strategis, Terrorism in Low Intensity Conflict di AS. Menyelesaikan program Master di bidang Bisnis – Administrasi 1994 dan Business School in National University of Singapore pada 2015. NATO School Oberammergau, Jerman pada 2015-2019, National Development Course, National Defence University, Taiwan, 2016. NATO Defence College, Roma, Italy 2018 dan saat ini Mahasiswa S-3 UNHAN RI.

Dianugerahi, 22 Bintang Jasa dan Tanda Kehormatan, termasuk Bintang Dharma dan Bintang Mahaputera Utama. Pada tahun 2014, sebagai Pejabat Tinggi Indonesia Pertama yang menerima anugerah Medali Penghargaan dari The Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC). Beliau dilahirkan di Makassar tanggal 30 Oktober 1952. Tinggal di Jakarta, menikah dan dikaruniai satu orang putra dan satu orang putri.***

RIWAYAT EDITOR



Dr. Ir. Sovian Aritonang, S.Si., M.Si. Saat ini editor menjabat sebagai Kaprodi Keamanan Nasional Pascasarjana Program Doktorat Ilmu Pertahanan Unhan RI. Sebelumnya beliau menjabat sebagai dosen Ketahanan Energi, Kaprodi Industri Pertahanan, Kaprodi Teknologi Daya Gerak, Kaprodi Teknologi Persenjataan di Fakultas Teknologi Pertahanan.

Untuk jabatan kemiliteran saat ini sebagai Perwira Menengah dengan Pangkat Kolonel Kesehatan Matra Udara. Beliau mempunyai latar belakang pendidikan Fisika Murni dari USU (1993) dengan mendapatkan penghargaan sebagai “Mahasiswa Teladan” pada Tahun 1993, lulus Magister Sains (M.Si) Fisika Bio Material dari Universitas Indonesia (2005), serta Doctor (Dr) Rekayasa Bio Material dari Universitas Indonesia (UI)(2010).

Selain pendidikan umum, Pendidikan kemiliteran yang pernah ditempuh yaitu: Kursus alat Human Centrifuge (HC) di Late Coere Prancis th 2000, Kursus Physiological Training Officer di Lakespra Saryanto, SEKKAU Angkatan 80, SESKOAU Angkatan 48 di Lembang Bandung, Jawa Barat. Dinas Luar Negeri yang sudah beliau tempuh diantaranya adalah: Prancis, Malaysia, Brunai, Singapura, Thailand, Cambodia, India, Korea Selatan, USA, dan Swiss.

Dalam menjalankan Tri Dharma sebagai dosen, editor sampai saat ini telah menerbitkan lebih 60 buku ber-ISBN dari 40 judul buku ber-ISBN sebagai penulis pertama maupun kolaborasi, 40 Hak Cipta Karya Tulis Ilmiah, serta 4 hasil karya industri ilmiah yang sudah dipatenkan (sebagai inventor 1). Sudah banyak menerbitkan artikel-artikel pada jurnal internasional dan nasional yang terindeks Scopus dan Sinta. Beliau pun sering menjadi pembicara seminar/workshop, orasi ilmiah, maupun mengikuti Prosiding dan Konferensi Internasioanal dan Nasional.

Atas kontribusinya dalam publikasi ilmiah, saat ini beliau berada pada ranking 5 besar Sinta Dikti kategori afiliasi Unhan RI. Serta berhasil meraih penghargaan sebagai the Best Contribution of Education dari Asia-Africa Excellence Award 2022, yang diselenggarakan oleh D.Y Patil University, Pune-India.

RIWAYAT EDITOR



Dr. Herlina J.R. Saragih, M.Si, CIQnR., CIQaR, lahir di Medan, Sumatera Utara, pada tanggal 28 Juni 1965. Meraih gelar master pada tahun 1997, dan mendapatkan gelar Doktor pada tahun 2011. Saat ini beliau menjabat sebagai Wakil Dekan Fakultas Keamanan Nasional Universitas Pertahanan RI Kementerian Pertahanan.

Penghargaan yang pernah diperoleh di antaranya: Mahasiswa Teladan Nasional 1987, Dosen Teladan Tahun 2015, Penghargaan Dosen Terbaik Universitas Pertahanan Tahun 2018, Penghargaan/Tanda Jasa Berupa

Satyalancana Karya Satya XX Dari Presiden RI Tahun 2017, dan Humanitarian Excellence Award 2022.

Beliau pun aktif dalam beberapa organisasi. Aktif sebagai Pembicara di berbagai kegiatan seminar, juga rutin mengikuti kegiatan ilmiah baik di dalam negeri maupun di luar negeri, baik berupa kegiatan konferensi maupun penelitian. Kegiatan konferensi internasional yang pernah di ikuti diantaranya menjadi presenter pada acara “The 14th ADRI 2017 International Conference and Call for Papers”. “The 2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration (AAPA)” dan “47th International Scientific Conference Economic and Social Development 2019”.

Dalam menjalankan Tri Dharma sebagai dosen, editor sampai saat ini telah menerbitkan lebih dari 10 judul buku ber-ISBN sebagai penulis pertama maupun kolaborasi, Menerbitkan 40 artikel-artikel pada jurnal internasional dan nasional yang terindeks Scopus, Copernicus, dan jurnal nasional Sinta.

