

**DISERTASI**

**POLITIK HUKUM KOMPONEN CADANGAN PADA**

**SISTEM PERTAHANAN NEGARA**

**ARQAM AZIKIN**

**P0400315010**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**



DISERTASI  
**POLITIK HUKUM KOMPONEN CADANGAN PADA  
SISTEM PERTAHANAN NEGARA**

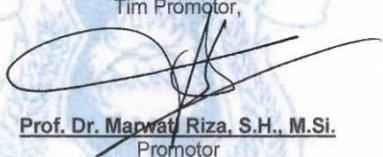
Disusun dan diajukan oleh :

**ARQAM AZIKIN**  
P0400315010

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor  
Pada Tanggal 27 Oktober 2020  
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui

Tim Promotor,

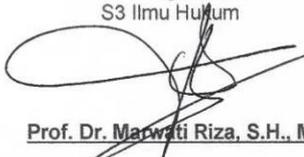
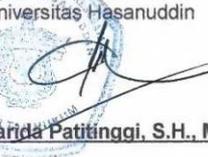
  
Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.  
Promotor

  
Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si  
Ko-Promotor

  
Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.H.  
Ko-Promotor

Ketua Program Studi  
S3 Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

  
Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.   
Prof. Dr. Farida Patitinggi, S.H., M. Hum.



### PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Arqam Azikin  
Nomor Induk Mahasiswa : PO 400315010  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini, benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini merupakan hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Oktober 2020

Yang Menyatakan,



*Arqam Azikin*  
Arqam Azikin



## PRAKATA

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT Yang Maha pemberi kemuliaan serta kekuatan kepada hamba-Nya. Dengan limpahan rahmat atas kesempatan dan kesehatan yang diberikan oleh Allah SWT maka penyusunan disertasi dengan judul "*Politik Hukum Komponen Cadangan Pada Sistem Pertahanan Negara*" dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih yang tulus kepada orang tua penulis, ayahanda dan Ibu tercinta H.M. Azikin Idris, BA (almarhum) dan Hj. Safinah (almarhumah), yang telah mengasuh, membesarkan dan mendidik penulis hingga saat ini dapat menempuh pendidikan di tingkat doktor. Ucapan terima kasih kepada Ayah dan Ibu Mertua H. Karma (almarhum) dan Ibu Hj. Junaedah juga kepada saudara-saudari penulis yang selalu memberikan perhatian dan dorongan moril maupun materil.

Selesainya penyusunan disertasi ini, tentunya atas sumbangsih dari berbagai pihak yang dengan tulus dan ikhlas memberikan bimbingan, dukungan dan bantuan, sehingga izinkan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat : Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. (Promotor), Bapak Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si. (Ko-Promotor) dan Bapak Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.H., M.Si. (Ko-Promotor) yang dengan penuh keikhlasan dan kesabaran memberikan banyak bimbingan, arahan, perhatian dan pemikiran yang sangat berharga dalam disertasi ini. Atas ketulusan beliau masing-masing, penulis memohon semoga Allah SWT dapat memberikan pahala yang berlipat ganda atas jasa-jasanya.



Ucapan terima kasih kepada yang terhormat : Bapak Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.H. ; Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. ; Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H. ; dan Bapak Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.H. selaku tim penilai yang telah banyak memberikan

masukan berupa koreksi dan usulan / saran yang sangat membantu penulis dalam penyusunan disertasi ini.

Terima kasih banyak kepada Istri tercinta Dewi H Karma, SE, yang tak pernah berhenti memotivasi, dan keikhlasan kepada penulis untuk menempuh pendidikan S3 dan selama penyusunan disertasi ini sangat sabar dan perhatian kepada penulis. Anak perempuan tersayang Nur Amaliyah Arqam, yang tanpa mereka menyadari bahwa keduanya telah memberikan doa, kekuatan, dan motivasi besar kepada penulis untuk segera menyelesaikan studi. Penulis memohon maaf selama menempuh perkuliahan telah banyak kehilangan waktu bersama mereka.

Selanjutnya penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar bersama para Wakil Rektor atas kesempatan yang telah diberikan kepada penulis dalam menempuh perkuliahan dan dalam penyelesaian studi;
2. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, Ph.D selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin bersama para Wakil Dekan yang telah menunjang dan memfasilitasi penulis dalam perkuliahan dan penyelesaian studi;
3. Prof. Dr. Farida Patitinggi, SH.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar bersama para Wakil Dekan yang telah menunjang dan memfasilitasi penulis dalam perkuliahan dan penyelesaian studi;
4. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si, dan sebelumnya Prof. Dr. Abdul Razak, SH, MH, selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah membantu dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan studi;



5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membagikan ilmu pengetahuan yang sangat bernilai dalam selama penulis menempuh perkuliahan.
6. Bapak Dr. Ir. H.M. Syaiful Saleh, M.Si. selaku Ketua Badan Pelaksana Harian (BPH) Universitas Muhammadiyah Makassar yang telah memotivasi dan mendukung lancarnya proses penyelesaian studi.
7. Bapak Prof. Dr. H. Ambo Asse, M.Ag., dan sebelumnya Prof. Dr. Irwan Akib, M.Pd, Prof. Dr. H. Abd Rahman Rahim, SE, MM. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Makassar bersama para Wakil Rektor yang telah mengizinkan dan memotivasi dan membantu perkuliahan dan penyelesaian studi.
8. Ibu Dr. Ihyani Malik, M.Si, dan sebelumnya Bapak Dr. H. Muhlis Madani, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Makassar bersama para Wakil Dekan yang telah mengizinkan, memotivasi dan membantu perkuliahan dan penyelesaian studi.
9. Rekan-rekan Dosen di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Muhammadiyah Makassar yang selalu mendorong penulis dalam menyelesaikan studi.
10. Rekan-rekan seperjuangan mahasiswa Program Doktor Angkatan 2015 Fakultas Hukum Unhas yang selalu memberikan semangat bagi penulis dalam menyelesaikan studi, dan terkhusus pada (Alm) Bapak Dr. H. Ichsan Yasin Limpo, SH., M.H, yang telah mendahului kami semua pada 30 Juli 2019 yang lalu. Semoga beliau telah mendapat tempat terbaik di sisi-Nya. Amin;



...u/ Bapak/ Saudara/i yang tak dapat penulis sebutkan satu persatu yang dengan keikhlasan telah membantu penulis baik materil maupun moril.

Penulis menyadari bahwa Disertasi ini masih terdapat kekurangan sehingga dengan hati yang terbuka, segala masukan ataupun saran akan penulis apresiasi. Akhir kata, segala dukungan, perhatian, dan bantuan yang telah diberikan, sekali lagi penulis mengucapkan banyak terima kasih. Semoga Allah SWT memberikan keberkahan dan penuh rahmat kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.

Makassar, Oktober 2020

Arqam Azikin



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## ABSTRAK

**ARQAM AZIKIN (P0400315010).** *POLITIK HUKUM KOMPONEN CADANGAN PADA SISTEM PERTAHANAN NEGARA* (Dibimbing oleh **Marwati Riza, Muhadar,** dan **Faisal Abdullah**).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: 1) politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara; 2) implementasi politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara; 3) model politik hukum pembinaan komponen cadangan pada sistem pertahanan negara.

Tipe penelitian ini adalah normatif atau doktrinal yang didukung oleh data empirik. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dengan mengkaji masalah pada tiga tataran, yaitu dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) terdapat hubungan kausalitas antara perubahan konfigurasi politik dengan perubahan karakter produk peraturan perundang-undangan. Terlihat dari kebijakan pertahanan yang responsif terhadap dua tuntutan reformasi, yakni profesionalisme TNI dan demokratisasi; 2) Jenis ancaman yang mestinya menjadi prioritas dalam menyusun postur serta strategi pertahanan negara adalah ancaman non militer, sehingga jenis pertahanan yang perlu dikembangkan dan dimodernisasi ke depan adalah pertahanan nirmiliter, yang melibatkan warga negara terutama generasi muda; 3) Sebagai respon atas proyeksi ancaman pertahanan negara, maka pelibatan warga negara dalam pelaksanaan sistem pertahanan negara harus dilaksanakan secara dini dan berkelanjutan dengan model yang berjenjang melalui tiga elemen dasar yaitu, wawasan kebangsaan, sekolah kebangsaan dan diklat dan orientasi bela negara. Bermuara pada terwujudnya “Generasi Pertahanan Negara”.

**Kata Kunci:** Pertahanan Negara; Pembangunan Karakter; Politik Hukum; Nasionalisme



## ABSTRACT

**ARQAM AZIKIN (P0400315010).** *LEGAL POLICY OF THE RESERVE COMPONENTS IN NATIONAL DEFENSE SYSTEMS.* (Guided by **Marwati Riza, Muhadar, and Faisal Abdullah**).

The aims of the research are to determine 1) the legal policy of reserve component in the national defense system; 2) the implementation of legal policy of the reserve component in the national defense system; 3) the ideal model for fostering the reserve component in the National defense system.

The type of study is a normative or doctrinal research supported by empirical data. The approach used is the statute approach and conceptual approach by examining the problem at three levels, namely dogmatic law, legal theory, as well as the legal philosophy.

The results of the research indicated that 1) there is a causal relationship between changes in political configuration and changes in the character of legislation products. It can be seen from the defense policy that is responsive to two demands for reform, namely TNI professionalism and democratization; 2) Types of threats that should be prioritized in formulating state defense postures and strategies are non-military threats, so that the type of defense that needs to be developed and modernized in the future is non-military defense, which involves citizens, especially the younger generation; 3) As a response to the projection of national defense threats, the involvement of citizens in the implementation of the national defense system must be carried out early and continuously with a tiered model through three basic elements, namely, national insight, national schools and training and orientation to defend the state. It boils down to the realization of the National Defense Generation.

**Keywords:** Character Development; State Defense; Legal Policy; Nationalism



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMBUTAN</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI</b> .....	<b>iii</b>
<b>PRAKATA</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	30
C. Tujuan Penelitian .....	30
D. Kegunaan Penelitian .....	31
E. Orisinalitas Penelitian .....	32
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>34</b>
A. Landasan Teori .....	34
1. Konsep Politik Hukum .....	34
2. Teori Negara Kesejahteraan .....	47
3. Teori Kedaulatan Negara .....	53
Konsep Pertahanan Negara .....	64
a. Periodisasi Perkembangan Doktrin Pertahanan Negara .....	64
1. Periode Perang Kemerdekaan (1945-1949) .....	65



2. Periode RIS (1949-1950) .....	68
3. Periode Perang Internal (1950-1959) .....	70
4. Periode Demokrasi Terpimpin .....	71
5. Periode Orde Baru .....	74
6. Dinamika Konsep Pertahanan Era Reformasi .....	76
b. Doktrin Pertahanan Indonesia .....	89
c. Strategi Pertahanan Negara .....	101
d. Postur Pertahanan Negara .....	108
B. Kerangka Pikir .....	111
c. Bagan Kerangka Pikir .....	114
D. Definisi Operasional .....	115
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>118</b>
A. Jenis Penelitian .....	118
B. Pendekatan Masalah .....	119
C. Sumber Bahan Hukum .....	120
D. Teknik Pengumpulan Data .....	120
E. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	121
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>123</b>
A. Politik Hukum Komponen Cadangan Pertahanan Negara .....	123
1. Kebijakan Pertahanan Negara .....	123
2. Kebijakan Komponen Cadangan Pertahanan Negara .....	150



B. Implementasi Politik Hukum Komponen Cadangan Pertahanan	
Negara .....	160
1. Pembinaan Sumber Daya Pertahanan.....	160
a. Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 ...	161
b. Produk Regulasi Turunan UU No.23 Tahun 2019 .....	164
c. Sosialisasi UU PSDN .....	166
d. Pendataan Komponen Pendukung .....	167
2. Pembinaan Kesadaran Bela Negara .....	169
a. Pembentukan Kader Bela Negara .....	169
b. Pembuatan Regulasi Terkait Bela Negara .....	170
c. Sosialisasi Bela Negara .....	172
d. Seminar Bela Negara Perguruan Tinggi .....	175
e. Bimbingan Teknis bagi Narasumber Materi Bela Negara dan Pembuatan Modul Bela Negara .....	176
f. Sail Nias 2019 dan Semarak Merah Putih dari Perbatasan RI .....	176
C. Model Politik Hukum Pembinaan Komponen Cadangan Pertahanan Negara .....	178
1. Lingkungan Strategis Ancaman Nonmiliter Pertahanan Negara .....	178
a. Lingkungan Internasional .....	181
b. Lingkungan Regional : Asia Pasifik dan Asia Tenggara .	191
c. Ancaman Nonmiliter di Indonesia .....	203



1.) Peredaran dan Penyalahgunaan Narkoba .....	224
2.) Terorisme .....	233
3.) Ancaman Dunia Siber .....	239
2. Model Pembinaan Komponen Cadangan .....	243
a. Wawasan Kebangsaan .....	247
b. Sekolah Kebangsaan.....	253
c. Diklat dan Orientasi Bela Negara .....	258
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>267</b>
A. Simpulan .....	267
B. Saran .....	268
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>272</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ada beberapa unsur yang mesti dipenuhi bagi berdirinya sebuah negara merdeka. Pasal 1 Montevideo (Pan American) *Convention on Right and Duties of State of 1993* menyebutkan unsur-unsur Negara, yaitu *a permanent population* (adanya populasi yang tetap), *a-defined territory* (adanya wilayah tertentu), *a-government* (adanya pemerintahan) dan *a capacity to enter into relations with other states* (kemampuan untuk menjalin hubungan dengan negara lain); keempat unsur tersebut merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.<sup>1</sup>

Salah satu unsur hakiki negara adalah rakyat. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, rakyat diartikan warga masyarakat, segenap penduduk yang menempati wilayah tertentu (dalam suatu negara). Istilah rakyat mempunyai arti yang erat dengan Rumpun, Bangsa, dan *Natie*.<sup>2</sup> Rumpun diartikan sebagai sekumpulan manusia yang mempunyai ciri-ciri jasmaniah yang sama. Misalnya warna kulit, rambut, bentuk badan,



Luala Adolf, 1996, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 2.

<sup>2</sup>Ni'matul Huda, 2014, *Ilmu Negara*, Cetakan Keenam, Raja Grafindo, Jakarta, hal. 18.

bentuk muka dan sebagainya. Bangsa diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan satu kesatuan karena mempunyai persamaan kebudayaan. Misalnya bahasa, adat kebiasaan, agama, dan sebagainya. *Natie* diartikan sebagai sekumpulan manusia yang merupakan suatu kesatuan karena mempunyai satu kesatuan politik yang sama.

Rakyat merupakan komponen yang penting bagi suatu negara, karena rakyatlah yang pertama kali berkehendak membentuk negara. Secara politis, rakyat adalah semua orang yang berada dan berdiam dalam suatu negara atau menjadi penghuni negara yang tunduk pada kekuasaan negara tersebut. Negara sebagai suatu identitas bersifat abstrak, yang tampak adalah unsur-unsur berupa rakyat, wilayah, dan pemerintah. Rakyat yang tinggal di wilayah negara menjadi penduduk negara tersebut, sedangkan warga negara adalah rakyat yang menetap di suatu wilayah. Dalam konteks hubungan antara warga negara dan negara, warga negara mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap negara dan sebaliknya warga negara juga mempunyai hak-hak yang harus diberikan dan dilindungi oleh negara.

Indonesia adalah negara yang dilintasi garis khatulistiwa dan berada di antara Benua Asia dan Benua Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar yang terdiri dari kurang lebih 17.000 pulau. Oleh karena itu, ia disebut juga sebagai Nusantara. Bagi Negara Kesatuan



Republik Indonesia, tujuan negara terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu.

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”*

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara merdeka dengan aneka corak keragaman dan warna-warni kebudayaan. NKRI merupakan kesatuan wilayah dari Sabang di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) sampai Merauke di Irian Jaya (Papua). Indonesia terdiri dari berbagai suku, bahasa, dan agama yang berbeda. Semboyan nasional Indonesia, "Bhinneka Tunggal Ika", mempunyai arti "*berbeda-beda tetapi tetap satu*". Selain memiliki populasi padat dan wilayah yang luas, Indonesia memiliki wilayah alam yang mendukung tingkat keanekaragaman hayati (*biodiversity*) terbesar kedua di dunia. Bangsa Indonesia yang lahir melalui Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 telah memiliki tekad yang sama, bahwa negara ini akan eksis di dunia internasional dalam bentuk negara kesatuan. Kesepakatan ini tercermin dalam rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam menyusun UUD. Soepomo dalam Sidang Umum BPUPKI menghendaki bentuk negara kesatuan sejalan dengan pemahamannya



negara integralistik yang melihat bangsa sebagai suatu organisme. Hal ini antara lain juga dikemukakan oleh Muhammad Yamin, bahwa kita hanya membutuhkan negara yang bersifat unitarisme dan wujud negara kita tidak lain dan tidak bukan adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bentuk negara kesatuan tersebut didasarkan pada 5 (lima) alasan berikut.

1. Unitarisme sudah merupakan cita-cita gerakan kemerdekaan Indonesia.
2. Negara tidak memberikan tempat hidup bagi provinsialisme.
3. Tenaga-tenaga terpelajar kebanyakan berada di Pulau Jawa sehingga tidak ada tenaga di daerah untuk membentuk negara federal.
4. Wilayah-wilayah di Indonesia tidak sama potensi dan kekayaannya.
5. Dari sudut geopolitik, dunia internasional akan melihat Indonesia kuat apabila sebagai negara kesatuan.

Pembentukan negara yang bersifat unitarisme bertujuan untuk menyatukan seluruh wilayah nusantara agar menjadi negara yang besar dan kokoh dengan kekuasaan negara yang bersifat sentralistik. Tekad tersebut sebagaimana tertuang dalam Alinea Kedua Pembukaan Undang-

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi *perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah*



*pada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.*

Gagasan untuk membentuk negara kesatuan, secara yuridis formal tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan secara tegas bahwa “*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”. Pasal ini menunjukkan bahwa prinsip negara kesatuan Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi di pemerintahan pusat. Penjelasan Pasal 1 Ayat (1) juncto Pasal 18 (sebelum perubahan) yang termuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor. 7, menyatakan antara lain sebagai berikut:

1. Bentuk negara kesatuan dan republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.
2. Negara Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* (negara).
3. Negara Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka menurut kesatuan undang-undang.



4. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah dan pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
5. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut

Lalu bangsa Indonesia mesti mengatasi tantangan besar ketika Belanda kembali melakukan agresi militer tahun 1948-1949, hingga akhirnya melalui perjanjian-perjanjian dengan Belanda, bentuk negara Indonesia berubah menjadi Republik Indonesia Serikat. Tujuan Belanda membentuk Republik Indonesia Serikat (RIS) adalah untuk melemahkan persatuan dan kesatuan Indonesia pada waktu itu. Kemudian timbul banyak pergolakan di parlemen Indonesia, yang nantinya menjadi pemicu berubahnya bentuk negara dari serikat menjadi kesatuan. Melalui Mosi Natsir yang didukung oleh mayoritas fraksi di parlemen, akhirnya kembali mengantarkan Indonesia menjadi negara kesatuan sejak 17 Agustus 1950.

Meskipun telah kembali menjadi negara kesatuan sesuai dengan konstitusi yang berlaku yakni UUDS 1950 pasal 1 ayat (1), namun lahir banyak pemberontakan di berbagai daerah hingga tahun 1958. Kondisi ini membuat penyelenggaraan negara tidak optimal sehingga Presiden harus mengambil tindakan dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengubah kembali konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali



menggunakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sejarah tersebut meyakinkan banyak pihak bahwa bentuk negara kesatuan merupakan pilihan terbaik dan menghilangkan keraguan akan pecahnya negara Indonesia. Dalam naskah asli UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (1) disebutkan prinsip bahwa "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.*" Dan di dalam Pasal 37 ayat (5) disebutkan "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*".

Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kokoh setelah dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diawali dari salah satu kesepakatan MPR yakni tidak mengganti bunyi Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan terus mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dilandasi pertimbangan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk yang ditetapkan dari mulai berdirinya negara Indonesia dan dianggap paling cocok untuk mengakomodasi ide persatuan dalam sebuah bangsa yang



Tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat di dalam Negara kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, karena Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi maka terdapat kewenangan dan tugas-tugas tertentu yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Hal ini pada akhirnya akan menimbulkan hubungan kewenangan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara persatuan yang mengatasi paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa terkecuali. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepentingan individu diakui secara seimbang dengan kepentingan bersama.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Pembukaan UUD 1945 mempunyai fungsi atau hubungan langsung dengan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dengan menyatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu mengandung pokok-pokok pikiran yang diciptakan dan dijemakan dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dalam pasal-pasal nya.



Salah satu pokok pikiran yang memiliki makna yang dalam, yaitu:

1. *Pokok pikiran pertama: “Negara, melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*. Dalam Pembukaan ini diterima aliran pengertian Negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian “Pembukaan” itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Ini suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.
2. *Pokok pikiran kedua: “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”*. Ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial. Pokok pikiran yang hendak diwujudkan oleh negara bagi seluruh rakyat ini didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat.
3. *Pokok pikiran ketiga, yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ialah “Negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan / perwakilan”*. Oleh karena itu sistem negara ; terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas ulation rakyat dan berdasar atas permusyawaratan / perwakilan.



Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Ini adalah pokok pikiran kedaulatan rakyat, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

4. *Pokok pikiran keempat* ; yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah “*negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab*”. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintahan dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Ini menegaskan pokok pikiran ke-Tuhanan Yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Walaupun secara konstitusional, bentuk negara kesatuan adalah sesuatu yang final atau tidak bisa diubah, tetapi tetap saja ada hal-hal yang bisa mengancam bentuk negara kesatuan tersebut. Segala upaya untuk mengatasi ancaman tersebut (militer dan nonmiliter) nanti diejawantahkan dalam bentuk sistem pertahanan negara. Secara filosofis pertahanan negara, merupakan refleksi pemikiran esensial yang



an pertahanan negara. Eksistensi negara dapat dianalogikan juga dengan eksistensi pribadi manusia, bahwa manusia memiliki hak-hak potensial dalam kelanjutan kehidupannya; negara juga demikian,

memiliki masa depan yang secara alamiah maupun rekayasa dapat diupayakan dalam beragam bentuk, salah satunya dalam bentuk pertahanan negara. Bahwa negara melalui upaya pertahanan memiliki mekanisme untuk melanjutkan kehidupannya, kehidupan yang dimaksudkan adalah kehidupan negara termasuk kehidupan masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya.

Ancaman merupakan faktor utama yang menjadi dasar dalam penyusunan desain sistem pertahanan negara, baik yang bersifat aktual maupun potensial, baik militer maupun nonmiliter. Berdasarkan analisis strategis dan identifikasi terhadap hakikat ancaman yang sangat dinamis, maka memungkinkan terjadinya penggabungan berbagai jenis ancaman. Karenanya ancaman yang ada saat ini maupun di masa mendatang, dapat digolongkan menjadi tiga jenis yaitu ancaman militer baik bersenjata maupun tidak bersenjata, ancaman nonmiliter, dan ancaman hibrida.

Sumber ancaman dapat berasal dari dalam maupun luar negeri, serta dilakukan oleh aktor negara maupun nonnegara, 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-



tersebut dikategorikan dalam bentuk ancaman nyata dan belum  
Ancaman nyata merupakan ancaman yang sering terjadi dan

dihadapi setiap saat, dapat berasal dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nyata merupakan bentuk ancaman yang menjadi prioritas dalam penanganannya, meliputi terorisme dan radikalisme, separatisme dan pemberontakan bersenjata, bencana alam, pelanggaran wilayah perbatasan, perompakan dan pencurian kekayaan alam, wabah penyakit, serangan siber dan spionase, serta peredaran dan penyalahgunaan narkoba.

Ancaman belum nyata merupakan bentuk ancaman berupa konflik terbuka atau perang konvensional, dimana yang berhadapan adalah kekuatan angkatan bersenjata antar negara yang berbeda, tetapi saat ini dan ke depan kemungkinannya masih kecil terjadi terhadap Indonesia. Hal ini dipertegas melalui piagam PBB, bahwa semua negara di dunia berkomitmen untuk saling menghormati kedaulatan dan kepentingan nasional masing-masing. Meskipun demikian, sebagai bangsa yang memiliki potensi luar biasa, kewaspadaan harus tetap dijaga mengingat bentuk ancaman bersifat dinamis, serta dapat berubah menjadi ancaman nyata ketika kepentingan nasional dan kehormatan negara terusik.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar telah mengatur hak dan kewajiban sebagai



negara khususnya dalam hal bela negara, yang dimuat dalam pasal 27 ayat (3), serta Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2). Dalam Pasal

27 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “*setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara*”. Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “*tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara*”. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “*usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung*”.

Sebagaimana Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, warga negara sebagai rakyat mempunyai peranan yang penting dalam sistem pertahanan dan keamanan. Sistem yang dianut Indonesia adalah Sistem Pertahanan Rakyat Semesta. Sesuai Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi :

*“Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang”*



Berdasar ketentuan Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pertahanan Negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan Undang-Undang tentang Pertahanan Negara dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 1 angka (2) berbunyi :

*“Sistem pertahanan adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional bangsa 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”.*

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara mengklasifikasikan komponen sistem pertahanan negara menjadi komponen utama, komponen cadangan dan komponen pendukung. Dalam hal ini komponen utama sistem pertahanan negara adalah Tentara Nasional Indonesia. Sedangkan rakyat sebagai warga negara merupakan bagian dari komponen cadangan dan/atau komponen pendukung. Pada masa era orde baru, rakyat dalam upaya bela negara lebih dikenal dengan



rakyat terlatih dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 56 999 tentang rakyat terlatih.

Pengaturan lebih lanjut setiap komponen sistem pertahanan dan negara diatur oleh undang-undang tersendiri. Komponen utama diatur melalui Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Sedangkan komponen cadangan dan komponen pendukung ada undang-undang yang mengatur secara khusus, yakni UU Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara.

Keterlibatan rakyat dalam sistem pertahanan negara adalah hal mutlak, dengan mempertimbangkan Negara Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat dunia. Jumlah penduduk Indonesia berjumlah lebih dari 269 juta jiwa. Dengan jumlah yang cukup besar ini semestinya dapat mendukung dan memperkuat TNI sebagai komponen utama, bahkan bisa memperkuat Kementerian dan Lembaga terkait dalam hal menghadapi ancaman nonmiliter.

Sumber daya daratan, lautan dan dirgantara Indonesia dapat dikerahkan menjadi cadangan material dan logistik wilayah, serta sarana dan prasarana perhubungan darat, laut dan udara dapat dipakai sebagai dukungan bagi operasi militer maupun non militer secara langsung, apabila dibutuhkan. Untuk Sumber Daya Manusia (SDM) dalam hal ini seluruh Warga Negara Indonesia (WNI), dilakukan pembinaan kesadaran

para sebagaimana amanat UUD NRI 1945. Hal ini selain bertujuan menanamkan sikap dan perilaku yang menunjukkan kecintaan



terhadap NKRI, juga adalah bagian dari pelibatan rakyat dan pendayagunaan SDM dalam sistem pertahanan semesta.<sup>3</sup>

Dalam sejarah pertahanan Indonesia, lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan dari pangkuan ibu pertiwi, belum lagi dengan beberapa konflik yang terjadi dalam bentuk pengklaiman wilayah kedaulatan NKRI oleh negara lain, merupakan pukulan telak bagi ketahanan nasional kita. Konflik ambalat dan natuna merupakan penanda jelas bahwa wilayah Indonesia tidak hanya luas tetapi juga kaya dengan kandungan Sumber Daya Alam (SDA) yang menjadi daya tarik bagi negara lain untuk menguasainya. Akan tetapi jika dicermati secara saksama, semua ancaman tersebut adalah ancaman yang menyangkut keseluruhan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara baik dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keselamatan umum, dan ancaman legislasi.

Penyelesaian permasalahan yang berkaitan dan mempengaruhi pertahanan negara, dilakukan dengan mengedepankan diplomasi yang diperkuat oleh kekuatan militer modern. Menyikapi setiap dinamika, Indonesia secara aktif mendorong kemitraan global, mengedepankan semangat kebersamaan, dan mewujudkan keseimbangan yang dinamis yaitu kondisi ditandai dengan tidak adanya



---

Ryamizard Ryacudu, dalam Majalah Patriot, edisi khusus 2019, hlm. 9

kekuatan negara yang dominan di suatu kawasan. Hal tersebut dilakukan atas dasar keyakinan sebagai peluang bagi peningkatan kerja sama dan kemitraan dalam membangun kekuatan pertahanan untuk kemajuan suatu negara.

Indonesia tetap mengedepankan politik bebas aktif dengan berpedoman kepada prinsip cinta damai tetapi lebih cinta kemerdekaan, serta berpandangan bahwa negara tetangga adalah sahabat yang memiliki komitmen bersama untuk menjaga stabilitas keamanan di kawasan. Membangun kesamaan pandangan sangat diperlukan guna memperkecil permasalahan yang dihadapi dalam hubungan internasional, baik bilateral maupun multilateral.

Pembangunan kekuatan pertahanan negara tidak ditujukan sebagai bentuk perlombaan senjata, melainkan upaya pencapaian standar profesionalisme angkatan bersenjata, dengan mendasarkan pada visi, misi, nawacita, dan kebijakan Poros Maritim Dunia (PMD). Dalam hal mewujudkan kebijakan PMD, Pemerintah perlu membangun kekuatan pertahanan maritim yang didukung teknologi satelit dan sistem *drone*.

Pembangunan pertahanan negara diselenggarakan dengan tetap berorientasi pada keterpaduan pertahanan negara yaitu pertahanan militer dan pertahanan nirmiliter dalam rangka menghadapi ancaman, baik militer, nonmiliter, maupun hibrida. Pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer, menempatkan Tentara Nasional Indonesia



(TNI) sebagai Komponen Utama (Komput) yang diperkuat oleh Komponen Cadangan (Komcad) dan Komponen Pendukung (Komduk). Dalam menghadapi ancaman nonmiliter, menempatkan Kementerian/ Lembaga (K/L) di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama dibantu unsur lain kekuatan bangsa. Dalam menghadapi ancaman hibrida, Indonesia menerapkan pola pertahanan militer, didukung dengan kekuatan pertahanan nonmiliter yang diformasikan kedalam komponen pendukung sesuai hakikat dan eskalasi yang timbul.

Pertahanan Indonesia disusun dalam suatu sistem pertahanan semesta untuk mencapai tujuan nasional. Pertahanan yang bersifat semesta pada hakikatnya adalah suatu pertahanan yang melibatkan seluruh warga negara sesuai peran dan fungsinya. Keterlibatan setiap warga negara didasari atas kecintaan kepada tanah airnya yang diorientasikan terhadap cita-cita bersama dalam mewujudkan kepentingan nasional, termasuk kebijakan pemerintah terkait konsep yang di dalamnya memuat pertahanan maritim. Esensi pertahanan negara menjadi penuntun bagi setiap warga yang meliputi tujuan nasional, kepentingan nasional, hakikat pertahanan negara, sistem pertahanan negara, fungsi pertahanan negara dan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pertahanan negara.



tujuan Nasional tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan Nasional memiliki tiga makna sebagai berikut: *Pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia adalah memberi perlindungan fisik bangsa dan wilayah Indonesia dari ancaman kekuatan yang berasal dari luar serta perlindungan hak-hak setiap warga, komunitas, dan wilayah dari kemungkinan eksploitasi oleh pihak manapun. *Kedua*, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat dan martabat bangsa, dengan memberikan ruang yang cukup bagi setiap komponen bangsa yang akan mengembangkan dirinya sesuai dengan aspirasi dan budaya masing-masing dalam kerangka pembangunan bangsa secara keseluruhan dengan menciptakan iklim kondusif bagi tercapainya tujuan dan cita-cita nasional. *Ketiga*, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagai penciptaan lingkungan yang aman dan damai, baik lingkungan global maupun dalam negeri.

Gangguan terhadap perdamaian dunia tidak hanya dipicu oleh konflik antar negara, tetapi juga dapat berasal dari konflik internal dalam



Sementara arti kemerdekaan dalam hal ini berarti kemerdekaan jajahan bangsa lain dan kemerdekaan menentukan nasib bangsa

sendiri, sedangkan keadilan sosial diwujudkan untuk kemaslahatan dan kehidupan bangsa Indonesia.

Kepentingan nasional adalah menjaga tetap tegaknya NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 serta terjaminnya kelancaran pembangunan nasional guna mewujudkan tujuan nasional. Kepentingan nasional diwujudkan dengan memperhatikan tiga kaidah pokok, yaitu *Pertama*, tata kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. *Kedua*, pembangunan nasional yang berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan berketahanan nasional berdasarkan Wawasan Nusantara. *Ketiga*, mendayagunakan sarana, potensi dan kekuatan nasional secara menyeluruh dan terpadu.

Tegaknya NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 merupakan kepentingan nasional Indonesia yang bersifat permanen dan berlaku sepanjang masa. Makna bersifat permanen tersebut adalah mempertahankan kedaulatan negara dan menjaga keutuhan wilayah NKRI dengan tidak membiarkan setiap jengkal tanah air pun dikuasai atau dicerai-beraikan oleh pihak manapun.

Kepentingan nasional suatu negara akan dijadikan acuan dalam perumusan serta penentuan strategi besar (*grand strategy*). Situasi nasional yang stabil merupakan prakondisi bagi terselenggaranya an pelaksanaan pembangunan nasional guna mewujudkan tujuan . Dalam kerangka itu, stabilitas nasional merupakan kepentingan



nasional yang bersifat dinamis. Stabilitas nasional dipengaruhi oleh dinamika perubahan lingkungan strategis serta faktor-faktor dari dalam negeri, di antaranya pembangunan ekonomi, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, dinamika politik, serta interaksi antar masyarakat.

Pertahanan negara pada hakikatnya adalah pertahanan negara yang bersifat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran terhadap hak dan kewajiban seluruh warga negara serta keyakinan akan kekuatan sendiri. Kesemestaan mengandung makna pelibatan seluruh rakyat dan segenap sumber daya nasional, sarana prasarana nasional, serta seluruh wilayah negara sebagai satu kesatuan pertahanan yang utuh dan menyeluruh dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Upaya pertahanan yang bersifat semesta merupakan model yang dikembangkan sebagai pilihan bagi pertahanan Indonesia yang diselenggarakan dengan keyakinan pada kekuatan sendiri berdasarkan atas hak dan kewajiban warga negara dalam usaha pertahanan negara. Meskipun Indonesia mencapai tingkat kemajuan dalam membangun kemandirian bangsa, tetapi model kesemestaan tetap menjadi pilihan strategis untuk dikembangkan dengan menempatkan warga negara sebagai subjek pertahanan negara sesuai dengan perannya masing-



Sistem pertahanan negara yang bersifat semesta bercirikan kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan. Kerakyatan artinya orientasi pertahanan diabdikan bersama rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Kesemestaan artinya seluruh sumber daya dan sarana prasarana nasional didayagunakan bagi upaya pertahanan. Kewilayahan artinya gelar kekuatan pertahanan dilaksanakan secara menyeluruh di wilayah NKRI sesuai dengan kondisi geografi Indonesia sebagai negara kepulauan sekaligus sebagai negara maritim.

Bentuk pertahanan yang dikembangkan melibatkan seluruh warga negara, wilayah, segenap sumber daya dan sarana prasarana nasional, yang dipersiapkan secara dini oleh Pemerintah, serta diselenggarakan secara total, terpadu, terarah dan berlanjut. Sistem pertahanan semesta mengintegrasikan pertahanan militer dan pertahanan nonmiliter, melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan negara yang kuat dan disegani serta memiliki daya tangkal yang tinggi. Dipersiapkan secara dini berarti sistem pertahanan semesta dibangun secara berkelanjutan dan terus-menerus, untuk menghadapi berbagai jenis ancaman baik ancaman militer, nonmliter, maupun hibrida.

Tatanan segenap unsur kekuatan diselenggarakan secara menyeluruh, terpadu dan terarah dibawah kesatuan komando dengan  
ikan strategi pertahanan, sehingga merupakan satu totalitas  
ian negara. Menghadapi ancaman militer, menempatkan TNI



sebagai Komponen Utama didukung Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung melalui suatu mobilisasi sesuai ketentuan perundang-undangan. Menghadapi ancaman nonmiliter menempatkan K/L diluar bidang pertahanan sebagai unsur utama didukung oleh unsur lain kekuatan bangsa termasuk Pemda. Sedangkan menghadapi ancaman hibrida, dilaksanakan secara terpadu dengan mengerahkan kekuatan militer dan kekuatan nirmiliter sesuai kebijakan dan keputusan politik negara.

Upaya mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah NKRI sebagai satu kesatuan pertahanan diselenggarakan dalam fungsi penangkalan, penindakan, dan pemulihan. Fungsi tersebut adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

Fungsi penangkalan merupakan perwujudan usaha pertahanan negara dari seluruh kekuatan nasional yang memiliki efek psikologis untuk mencegah dan meniadakan setiap ancaman, baik dari luar maupun dalam negeri. Penangkalan dilaksanakan secara fisik dan nonfisik, dengan melakukan upaya membangun dan membina kemampuan secara terintegrasi sesuai fungsi pertahanan negara.



Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2007, *Doktrin Pertahanan* Jakarta, hal. 15.

Fungsi penindakan dalam menghadapi ancaman militer dilaksanakan dengan mengerahkan kekuatan pertahanan militer sesuai dengan mekanisme sistem pertahanan semesta. Dalam menghadapi ancaman militer yang berasal dari luar, penyelenggaraan fungsi penindakan disesuaikan dengan bentuk ancaman untuk menentukan jenis tindakan yang diambil serta kekuatan pertahanan negara yang digunakan. Ancaman militer berupa agresi dihadapi dengan perang, dan bagi Indonesia penyelenggaraan perang dilaksanakan secara total dalam wujud perang semesta.

Fungsi penindakan dalam menghadapi ancaman nonmiliter, dilaksanakan dengan mengerahkan kekuatan pertahanan nirmiliter sesuai dengan mekanisme sistem pertahanan semesta. Penindakan terhadap ancaman nonmiliter dilakukan dengan pendekatan fungsional di luar bidang pertahanan berdasarkan jenis dan sifat ancaman. Fungsi penindakan diwujudkan dalam bentuk langkah-langkah penyelamatan dengan mengerahkan segala sumber daya dan sarana prasarana nasional. Bentuk-bentuk penindakan terhadap ancaman nonmiliter yang berasal dari dalam negeri disesuaikan dengan jenis ancaman dan tingkat risiko yang ditimbulkan, serta dilakukan dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang berlaku.



fungsi penindakan dalam menghadapi ancaman hibrida, mengerahkan kekuatan militer dan nirmiliter secara terpadu sesuai

hakikat ancaman yang dihadapi dengan memperhatikan kemampuan secara profesional dan proporsional. Penindakan terhadap ancaman hibrida dilakukan dengan pola pertahanan militer yang menempatkan TNI sebagai Komput diperkuat oleh Komcad dan Komduk, serta bekerja sama dengan bidang lain sebagai Unsur Utama dan didukung oleh unsur lain kekuatan bangsa.

Fungsi pemulihan merupakan keterpaduan usaha pertahanan negara yang dilaksanakan secara terpadu oleh kekuatan pertahanan militer dan nonmiliter untuk mengembalikan kondisi keamanan negara yang telah terganggu akibat perang, pemberontakan atau serangan separatis, konflik vertikal atau konflik horizontal, huru-hara, serangan teroris, bencana alam atau akibat ancaman nonmiliter lainnya.

Setiap usaha atau kegiatan baik dari dalam maupun dari luar yang dinilai dapat membahayakan kedaulatan dan keutuhan wilayah suatu negara, serta juga dapat berbahaya bagi keselamatan bangsa dan warga negara merupakan ancaman terhadap negara, dan hal ini terdiri dari beberapa macam yaitu<sup>5</sup>:

*Pertama*, ancaman pelanggaran wilayah yang mana pelanggaran ini tentunya dilakukan oleh negara lain yang menggunakan kapal maupun pesawat non komersial. Misalnya pada akhir tahun 2014, Pesawat perang



---

Departemen Pertahanan RI II, 2008. Buku Putih Pertahanan Indonesia  
kartu, hal. 28.

milik militer Malaysia masuk wilayah udara Indonesia tanpa izin, pada tahun 2016 bulan September kapal nelayan Malaysia masuk ke perairan Tanjung Datuk sedang menangkap ikan menggunakan pukat trawl (pukat harimau).

*Kedua*, ancaman aksi teror bersenjata yang dilakukan oleh suatu jaringan terorisme yang luas (internasional) atau ancaman yang dilakukan oleh teroris internasional yang bekerjasama dengan terorisme lokal (dalam negeri), misalnya ledakan bom bunuh diri di sekitar halte Transjakarta Kampong Melayu pada tahun 2017 bulan Mei.

*Ketiga*, ancaman narkoba yaitu pada 2016 tercatat 5,1 juta orang Indonesia yang terlibat penyalahgunaan narkoba, sebanyak 15 ribu jiwa mati dalam setahun, data yang bersumber dari Kepolisian RI dan Badan Narkotika Nasional (BNN).

*Keempat*, ancaman “*proxy war*”, saat ini mengancam Indonesia, karena negara-negara luar berlomba-lomba ingin menguasai Indonesia karena kaya akan SDA (Sumber Daya Alam). “*Proxy war*” tidak bisa dilihat siapa kawan dan lawan, tetapi perang tersebut dikendalikan oleh negara lain. Misalnya dengan kasus lepasnya Timor-Timur dari NKRI, Timor-Timur diperebutkan oleh negara lain, karena disana ada kekayaan sumber daya alam (SDA) berupa “*greater sunrise*” (sumber daya yang bermuatan

m jumlah besar).



Maka berdasarkan latar belakang ini, negara harus ditopang secara esensial oleh rakyat sebagai bagian dasar dari pertahanan negara, sebab keberadaan warga masyarakat sebagai rakyat sipil, masih mendiami besaran wilayah geografis negara yang secara strategis dapat diberdayakan sebagai bagian penting dari pertahanan negara. Sehingga dengan dimensi pemberdayaan warga sipil bagian pokok pertahanan negara memberikan refleksi bahwa negara membutuhkan peran sipil secara memadai dalam konteks pertahanan secara sinergis dalam fungsi-fungsi yang berbeda secara teknis dengan komponen utama pertahanan negara. Dengan sinegrisitas ini maka kedudukan negara dalam bidang pertahanan akan semakin kokoh, karena adanya fungsi masyarakat sipil dan militer dalam kepentingan negara.

Politik hukum pertahanan mengacu kepada beragam kebijakan yuridis, bahwa unsur-unsur rakyat harus diberi ruang secara proporsional dalam pertahanan mengingat perkembangan jenis ancaman terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah kita. Karena ini berkenaan dengan arah normativisme konstitusional dalam UUD NRI tahun 1945, sebagaimana yang disebutkan bahwa sehingga tidak perlu lagi terjadi sebagaimana telah mengatur hak dan kewajiban sebagai warga negara khususnya dalam membela negara yang dimuat dalam pasal 27 ayat 3, pasal 30 ayat



ayat 2 UUD NRI 1945. Sehingga tidak terjadi seperti penjabaran bahwa ada kekosongan norma yang mengatur peran rakyat

terutama komponen cadangan dalam sistem pertahanan negara. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, tidak mengatur secara detail unsur-unsur rakyat terlatih yang nantinya digolongkan sebagai komponen cadangan dan/atau komponen pendukung.

Walaupun di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara, disebutkan tentang kriteria serta perekrutan komponen cadangan, Undang-undang tersebut tetap tidak mengatur soal komponen cadangan sesuai dengan amanah UU No 3 Tahun 2003 tentang Pertahanan Negara. UU No 3 Tahun 2003 pasal 1 ayat (2) menyebutkan "*Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.*". Di situ disebutkan "*dipersiapkan secara dini*", dan UU No 23 tahun 2019 dalam menentukan kriteria komponen cadangan tidak mengakomodir amanah tersebut.

Kekosongan norma tentang pengaturan komponen cadangan di dalam UU No 23 tahun 2019, mesti segera diantisipasi secara hukum,



hal ini berkaitan dengan kebijakan umum, pembinaan dan penguasaan pertahanan negara secara semesta. Apalagi

menimbang jenis ancaman terhadap pertahanan negara kita semakin kompleks, maka mesti ada upaya serius dari negara untuk melakukan upaya penangkalan ancaman sejak dini di komponen cadangan. Ancaman non militer seperti terorisme, narkoba dan penyalahgunaan informasi dan teknologi telah mengepung bangsa kita terutama melalui pintu generasi muda.

Postur pertahanan negara kita belum mampu menjawab perkembangan-perkembangan ancaman pertahanan saat ini. Di satu sisi perkembangan lingkungan strategis ancaman pertahanan lebih mengarah kepada dinamika dan kompleksitas ancaman yang bersifat non militer tetapi di sisi lain pertahanan negara hanya dipersiapkan secara matang untuk menghadapi pertahanan militer. Perlu ada upaya untuk memikirkan ulang bagaimana seharusnya kita menggelar pertahanan negara dalam rangka menjawab perkembangan lingkungan strategis ancaman pertahanan tadi.

Di Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 selain Komponen Utama yakni TNI yang berfungsi menangkal ancaman militer, sebenarnya ada yang disebut komponen cadangan yang direkrut dari masyarakat sipil. Tetapi Komponen cadangan selama ini masih berasosiasi kuat dengan pembangunan pertahanan militer, sedangkan posisi dan peran komponen



in dalam pertahanan nirmiliter untuk menghadapi ancaman  
er masih belum memadai diatur dan dijabarkan dalam peraturan

perundang-undangan yang ada. Maka dari itu perlu ada upaya meninjau kebijakan atau segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertahanan negara, apakah ke semuanya telah mampu merespon perkembangan terakhir ancaman pertahanan terutama ancaman non militer. Berdasarkan uraian diatas, maka isu penelitian ini adalah politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara ?
2. Bagaimana implementasi politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara ?
3. Bagaimana model politik hukum pembinaan komponen cadangan pada sistem pertahanan negara?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara
2. Menganalisis implementasi politik hukum komponen cadangan pada sistem pertahanan negara.



menganalisis model politik hukum pembinaan komponen cadangan pada sistem pertahanan negara .

## D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan ini dapat diklasifikasikan menjadi dua , baik yang bersifat teoritis maupun praktis :

### 1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini secara umum bermanfaat untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dengan pendekatan analisis sistem pertahanan negara. Dalam konteks ilmu hukum dapat dipergunakan sebagai bahan pustaka dalam bidang hukum kewarganegaraan terutama mengenai hak dan kewajiban warga negara dalam upaya pembelaan negara.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menyusun atau membahas rancangan undang-undang yang terkait dengan unsur-unsur dalam sistem pertahanan negara.
- b. Sebagai bahan pertimbangan bagi rakyat dalam pemahaman konteks kewajiban warga negara dalam pertahanan negara sebagai bentuk bela Negara



## E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil pencaharian disertasi di internet dan di beberapa perpustakaan kampus tidak ditemukan kesamaan dari tulisan ini sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini adalah benar-benar asli karena tidak ada kemiripan atau kesamaan dalam penelitian sebelumnya, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka atas segala kritikan dan masukan yang sifatnya membangun guna penyempurnaan hasil penelitian ini. Adapun judul disertasi tersebut adalah :

1. Disertasi, *Rekonseptualisasi Proposionalitas Serangan Dalam Konflik Bersenjata*, Syofirman Sofyan, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, 2016, disertasi ini mengkaji tentang prinsip profesionalitas untuk menyeimbangkan elemen kerugian sipil dan militer dalam melakukan penyerangan. Sedangkan penelitian peneliti mengkaji komponen cadangan pertahanan negara.
2. Disertasi, *Eksistensi Pengamanan Pulau-Pulau Terdepan Dan Daerah Perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Hukum*, Nazali Lempo, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, 2016, disertasi ini mengkaji tentang pengamanan pulau-pulau terdepan dan perbatasan sebagai garda terdepan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan



penelitian peneliti mengkaji komponen cadangan pada sistem pertahanan negara.

3. Disertasi, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Kedaulatan Wilayah Sehubungan Dengan Prinsip Hak Menentukan Nasib Sendiri Di Indonesia*. Yady. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, 2017, disertasi ini mengkaji tentang prinsip hak menentukan nasib sendiri bagi etnis tertentu yang dibangun atas dasar konsensus. Sedangkan peneliti mengkaji komponen cadangan pertahanan negara dalam rangka menghadapi ancaman kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Konsep Politik Hukum

MaHFud MD, dalam bukunya *Membangun Politik Hukum*, memberikan penjelasan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara, yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Hal sama dikemukakan Padmo Wahjono bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.

Sementara dalam artikelnya,<sup>6</sup> Padmo memberikan definisi politik hukum yang lebih spesifik sebagai kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya.

Padmo Wahjono<sup>7</sup> dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang



---

<sup>6</sup>Padmo Wahyono.1991. *Menyelisik Proses terbentuknya Perundang-  
an*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991. Hlm.65

<sup>7</sup>Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*,  
halia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.<sup>8</sup> Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>9</sup>

Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan<sup>10</sup>, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu. Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu*

---

<sup>8</sup>Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65



<sup>10</sup>Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm:151.

*Sistem Hukum Nasional*<sup>11</sup> melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Satjipto Rahardjo<sup>12</sup> mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara<sup>13</sup>, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

William Zevenberger mengutarakan bahwa politik hukum (*legal policy*) adalah mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum

---

<sup>11</sup>Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni,Bandung, hlm: 1



Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35

Mahfud MD, 2010, Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Rajawali :arta, hlm: 15

yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Dengan kata lain, politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai dengan situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.<sup>14</sup> Inilah yang disebut oleh Bellefroid dengan istilah, hukum untuk masa yang akan datang (hukum yang dicita-citakan).<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja menggunakan terminologi pembangunan hukum.<sup>16</sup> Utrecht menyebutnya sebagai hukum yang sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*).<sup>17</sup> Semua pengertian tersebut dibenarkan oleh Machfud MD karena memiliki persamaan substansial. Menurutnya politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat

---

<sup>14</sup>William Zevenberger, *Formele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*, Gebr Belinfante s'Gravenhage, 1925, page 9

<sup>15</sup>Bellefroid, JHP, 1952, *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederlands*, Dekker & Van Vegt, Nijmegen Utrecht, page 18

<sup>16</sup>Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar ilmu Hukum Suatu pengantar Pertama Ruang lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1961, hlm 53



Jtrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Pradnya Paramita, 1961, hlm 53

sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>18</sup> Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang mengkaji perubahan hukum yang telah ditetapkan atau hukum yang berlaku (*ius constitutum*) menjadi hukum yang seharusnya berlaku atau hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Berdasarkan pemikiran tersebut maka politik hukum dapat dibedakan dalam dua kepentingan. Kepentingan pertama tercermin dari apa yang menjadi alasan dasar atau kebijakan dasar (*basic policy*). Dalam dimensi ini maka permasalahan yang terjadi didalam masyarakat sehingga dibutuhkan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai solusinya adalah merupakan alasan atau sebab dari politik hukum untuk membentuk peraturan dimaksud. Contoh kebijakan dasar dibentuknya Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (MK) adalah karena alasan atau sebab tidak adanya lembaga yang berkompeten untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan



---

lakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, Makalah pada Kerja  
santuan Hukum, LBH, Surabaya, September 1985

tentang hasil pemilihan umum. Dengan dibentuknya Undang-Undang MK maka permasalahan di atas dapat diselesaikan. MK dapat memberikan landasan hukum atas eksistensi lembaga ini dan memberikan legitimasi atas putusan yang dikeluarkan. Sedangkan kepentingan kedua dari politik hukum adalah tercermin dari tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan peraturan perundang-undangan. Kepentingan ini, disebut juga dengan kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*). Hal ini mengingat peraturan perundang-undangan kerap dijadikan instrumen politik oleh kepentingan pemerintah atau penguasa, baik untuk tujuan positif maupun negatif.<sup>19</sup>

Menurut Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Selanjutnya, pendapat menurut Otong Rosadidan Andi Desmon, politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara

---

<sup>19</sup>Arman anwar, 2013.Politik hukum daerah tentang kebijakan pembangunan Bidang Kesehatan di kepulauan maluku, *kompilasi pemikiran tentang dinamika alam masyarakat (memperingati dies natalis ke -50 universitas pattimura 13)*.



nasional<sup>20</sup>. Pendapat yang hampir sama juga datang dari Abdul Latif dan Hasbi Ali yang menyatakan bahwa politik hukum adalah bagian dari ilmu hukum yang menelaah perubahan ketentuan hukum yang berlaku dengan memilih sarannya untuk mencapai tujuan tersebut dalam memenuhi perubahan kehidupan masyarakat sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*)<sup>21</sup>.

Bernard L. Tanya menyatakan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang apa yang seharusnya yang tidak selamanya identik dengan apa yang ada. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap apa yang ada, melainkan aktif mencari tentang apa yang seharusnya. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada apa yang ada, tetapi harus mencari jalan keluar kepada apa yang seharusnya. Oleh karena itu, keberadaan politik hukum ditandai oleh tuntutan untuk memilih dan mengambil tindakan. Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita / harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu. Visi hukum, tentu harus ditetapkan terlebih dahulu, dan dalam jalur visi itulah bentuk dan isi hukum dirancang-bangun untuk mewujudkan visi tersebut. Jadi titik tolak politik hukum adalah visi hukum. Berdasarkan visi atau mimpi itulah, kita



<sup>20</sup>Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum: Suatu Optik Ilmu*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 5.

<sup>21</sup>Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014,

format bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi tersebut<sup>22</sup>.

Dari berbagai definisi tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu di dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Di dalam pengertian ini, pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni sebagai arahan perbuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam perbuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara<sup>23</sup>.



Bernard L. Tanya, Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama, Genta g, Yogyakarta, hlm. 3.

Moh Mahfud MD, Op.cit., hlm. 15-16.

Di sepanjang sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan konfigurasi politik, mulai dari konfigurasi politik demokratis di era awal kemerdekaan hingga di era demokrasi liberal, konfigurasi politik otoriter di era Orde Baru hingga kembali menjadi konfigurasi politik demokratis di era Reformasi. Paralel dengan perubahan konfigurasi politik tersebut, maka terjadi pula perubahan dalam hal karakter produk hukum. Pada saat konfigurasi politik menjadi demokratis maka karakter produk hukum juga cenderung menjadi responsif, tetapi saat konfigurasi politik dalam rupa yang otoriter maka karakter produk hukum juga cenderung berkarakter ortodoks.

Ada semacam hubungan kausalitas atau sebab akibat antara perubahan-perubahan konfigurasi politik di Indonesia dengan karakter produk hukum yang dilahirkan. Hubungan sebab akibat tersebut terutama berlaku bagi hukum-hukum publik yang berkaitan dengan *gexagsverhouding* dengan tingkat sensitivitas yang berbeda-beda. Semakin erat sebuah produk hukum dengan kepentingan kekuasaan, maka ada kecenderungan semakin kuat pula pengaruh konfigurasi politik terhadap hukum tersebut.

Contoh produk hukum yang secara signifikan dipengaruhi oleh perubahan-perubahan politik seperti yang dicontohkan oleh Mahfud MD

JU No.11/PNPS/1963 tentang tindak pidana Subversi). Undang- ini diberlakukan oleh dua rezim dengan konfigurasi politik yang



berbeda, yaitu rezim Orde Lama dengan rezim Orde Baru. Hal ini terjadi karena undang-undang tersebut memberikan jalan bagi kekuasaan untuk melakukan tindak represif terhadap segala oknum atau pihak yang mengganggu stabilitas politik. Undang-undang tersebut nanti dicabut setelah 1998 saat gerakan demokrasi sedang bergelora.

Pasca reformasi 1998 sangat jelas terlihat adanya hubungan sebab akibat antara perubahan konfigurasi politik dalam negeri dengan perubahan karakter produk hukum. Saat rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto jatuh, maka hukum-hukum juga mengalami perubahan, terutama hukum. Hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan yakni hukum tata negara. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah di atas asumsi-asumsi untuk menghilangkan segala bentuk kekerasan-kekerasan politik yang sering terjadi di masa Orde Baru. Kita bisa menyebutkan beberapa contoh perubahan tersebut.

Contoh *Pertama*, perubahan produk hukum di bidang pertahanan. Ada perbedaan yang sangat mencolok antara materi Undang-undang nomor 20 tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pertahanan Keamanan Negara yang berlaku di masa Orde Baru, dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang berlaku di masa



si. Perubahan-perubahan tersebut dilatari dengan beberapa at, di antaranya untuk mengakhiri dwifungsi ABRI, pemisahan

antara bidang pertahanan dengan keamanan yang berkonsekuensi pemisahan antara TNI dengan Polri, adanya semangat untuk melakukan profesionalisasi di tubuh TNI serta perubahan dari istilah “Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta” menjadi “Pertahanan Rakyat Semesta”. Tapi dalam perubahan tersebut, rakyat sipil tetap menjadi bagian penting dalam postur pertahanan negara, tetapi lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi terutama hak-hak sipil warga negara.

Contoh *kedua* adalah UU tentang Partai Politik dan Golongan Karya diganti dengan UU tentang Kepartaian. Jika awalnya rakyat memiliki keterbatasan pilihan bahkan dalam kondisi terpaksa untuk hanya memilih di antara tiga organisasi sosial politik tanpa mengajukan alternatif. Maka pasca Reformasi rakyat diperbolehkan untuk mendirikan partai politik yang eksistensinya diparlemen dibatasi oleh mekanisme pemilu melalui pemberlakuan *electoral threshold* dan/atau *parliamentary threshold*.

Contoh *ketiga* UU Pemilu telah dibongkar dengan menghapus porsi anggota DPR dan MPR yang diangkat oleh presiden. Penyelenggara pemilu juga dilepaskan dari hubungan structural dengan pemerintah, dari semula diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri dalam Negeri dialihkan ke komisi Pemilihan Umum yang bersifat mandiri. Bahkan ketentuan tentang ini kemudian



dimasukkan di dalam UUD 1945 hasil amandeman (perubahan) yakni dalam pasal 22E ayat (5).

Contoh *keempat*, yakni tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dirombak sejalan dengan perubahan UU tentang Pemilu. Perubahan atas UU ini sampai tahun 2004 secara prinsip berisi pengurangan terhadap jumlah anggota DPR yang diangkat serta mekanisme pengangkatan anggota MPR secara terbuka. Namun sejak pemilu tahun 2004 perubahan atas UU sudah meniadakan pengangkatan sama sekali dan memasukkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga negara yang baru, dan ini sejalan dengan amandemen UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Contoh *kelima* UU tentang Pemerintah Daerah yang juga diganti, yang awalnya menganut asas otonomi nyata dan bertanggung jawab menjadi berasas otonomi luas, dari yang secara politik sentralistik menjadi desentralistik. Asas otonomi luas ini bukan hanya dituangkan di dalam UU tentang Pemerintah Daerah, tetapi juga dituangkan di dalam UUD 1945 hasil amandeman (perubahan kedua) yakni di Pasal 18 ayat (5).

Bahkan hubungan sebab akibat antara perubahan konfigurasi politik dengan perubahan karakter produk hukum, tidak hanya terlihat di dalam perundang-undangan tetapi juga menyentuh peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Hal ini Ketetapan Majelis Permusyawaratan



Rakyat (Tap MPR) dan UUD 1945. Untuk tingkat Tap MPR yang mula-mula ditiadakan adalah Tap MPR No.II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Tap MPR No.IV/MPR/983 tentang Referendum, tetapi Tap MPR pada akhirnya dihapus dari peraturan perundang-undangan dan ini sejalan dengan amandemen atas UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 mengubah bentuk hubungan antar Lembaga negara dari awalnya bersifat vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional sehingga tidak ada lagi Lembaga tertinggi negara. MPR yang sebelumnya merupakan Lembaga negara tertinggi kemudian disetarakan derajatnya dengan DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK dan Komisi Yudisial. Karena kedudukan MPR yang bukan lagi Lembaga tertinggi negara, maka peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum ini tidak mengenal lagi Tap MPR sebagai peraturan (*regeeling*). Dulu posisi Tap MPR yang berada di posisi kedua dalam hirarki peraturan perundang-undangan, digantikan oleh UU/Perpu yang di masa Orde Baru berada pada posisi ketiga.

Dari contoh-contoh perubahan produk hukum di atas, kita bisa melihat bagaimana agenda politik reformasi telah merubah karakter produk hukum yang ada. Dan seperti yang diketahui Bersama, bahwa

utama reformasi adalah dalam rangka untuk menggulirkan proses tisasi di segala lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk



bisa merealisasikan agenda tersebut, maka dibutuhkan topangan produk hukum, mulai dari amandemen UUD 1945, penghapusan Tap MPR dan perubahan peraturan perundang-undangan yang lainnya.<sup>24</sup>

## 2. Teori Negara Kesejahteraan

Seluruh negara di dunia menempatkan kesejahteraan sebagai tujuan. Bahwa penyelenggaraan negara dengan berbagai sistem ataupun ideologi yang dianutnya, akan bermuara pada satu tujuan yaitu kesejahteraan.

Konsepsi negara kesejahteraan muncul sebagai antitesa dari konsepsi negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Suatu konsepsi dimana negara hanya berperan sebagai penjaga keamanan. Negara hanya mengurus dalam kapasitasnya menjamin keamanan terhadap serangan dari luar.

Negara yang semula hanya berfungsi sebagai penjaga malam, memastikan keamanan dan ketertiban warganya dari kemungkinan serangan atau gangguan dari luar, dalam perkembangannya mengalami pergeseran. Hal ini disadari bahwa kebutuhan rakyatnya tidak hanya sekedar aman dari berbagai ancaman, tetapi juga menginginkan suatu kehidupan yang lebih baik (sejahtera). Dalam fungsinya sebagai penjaga



---

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta,2009)

malam, negara tidak “diperkenankan” turut campur dalam aktifitas warganya terkhusus dalam kegiatan perekonomian. Hal ini ternyata justru menciptakan ruang-ruang konflik oleh karena mekanisme pasar dalam kegiatan perekonomian menjadi sebuah gelombang melalui konsep monopoli (ekonomi kapitalis) , yang membawa kondisi keterpurukan dalam bidang ekonomi, sosial dan politik. Terciptalah ruang-ruang kesenjangan antara elit dan rakyat jelata yang ditemukan dalam ungkapan “*yang kaya semakin kaya, yang miskin semakin miskin*”. Kesenjangan ini adalah sebuah ancaman serius bagi negara.<sup>25</sup>

Konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*) mengambil peran negara melalui pemerintah sebagai pemegang kekuasaan oleh karena itu bertanggung jawab penuh untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan dibolehkan untuk turut campur dalam kehidupan masyarakat.<sup>26</sup> Konsep *welfarestate* dalam praktiknya kini menjadi konsep sekaligus tujuan dari negara-negara modern. Hanya saja, tujuan kesejahteraan ini tidaklah mandiri, tetapi harus juga disertai dengan upaya pencapaian tujuan-tujuan negara sebelumnya yaitu keamanan dan ketertiban. Aman dan tertib dibutuhkan agar kegiatan perekonomian dapat berjalan dengan baik. Jika

---

<sup>25</sup>Dalam Burhanuddin. Disertasi, *Tanggung Jawab Negara Dalam Menjamin Ketersediaan Energi Dalam Negeri*. Program Doktor Ilmu Hukum s Hasanuddin. 2019. Hlm. 55



Maskur Hidayat. *Konsep Negara Kemaslahatan*. Laros. Surabaya.

perekonomian dapat berjalan dan bertumbuh dengan baik, maka rakyat akan sejahtera, dan seterusnya.<sup>27</sup>

Karakteristik yang dapat dilihat dari konsep negara kesejahteraan adalah ketika negara melalui pemerintahnya senantiasa mengupayakan kesejahteraan rakyatnya. Maka dalam kaitan dengan konsep negara berdasar atas hukum menurut Bagir Manan,<sup>28</sup> bahwa pada dimensi sosial ekonomi maka merupakan kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besar kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan alasan bagi penganut negara intervensionis pada abad ke-20 bahwa negara perlu dan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk

---

<sup>27</sup>Burhanuddin.*Op.cit.* Hlm. 56



Manan. *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*. Makalah pada Imiah Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Bandung, 6 99. Hlm. 2

menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.<sup>29</sup>

Esping-Andersen, mengemukakan bahwa negara kesejahteraan bukanlah suatu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan negara (cq pemerintah) kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal ini tidak tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara seperti ini selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.<sup>30</sup>

Dalam konteks politik pertahanan negara, konsepsi negara kesejahteraan menjadi kerangka bagi negara dalam mengambil kebijakan di bidang pertahanan. Sebagai tujuan, kesejahteraan hanya dapat diwujudkan manakala negara berada dalam kondisi yang aman dari berbagai ancaman dan tantangan yang sewaktu-waktu bisa datang, baik dari luar negeri maupun dari dalam wilayah NKRI.

---

<sup>29</sup>Jimly Asshiddiqie dalam Luthfi J. Kurniawan.*Perihal Negara, Hukum & an Publik*. Setara Press. Malang. 2012. Hlm. 51



Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara teraan*. LP3ES. Jakarta. 2006. Hlm. 11

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum<sup>31</sup>. Artinya, negara dalam segala aktifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis. Dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat : *Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation*<sup>32</sup>.

Pada argumen tersebut, Wilhelm Lunstedt menggambarkan bahwa untuk sampai pada *social welfare*, yang pertama harus dipahami adalah apa yang mendorong masyarakat manusia dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan ideal mereka. Argumen



<sup>31</sup>Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, 2010, hlm 225.

n 9.

Lunstedts tentang *social welfare* ini kurang lebih sama dengan pendapat Roscou Pound, namun begitu dia hendak meneguhkan secara faktual hasrat sebagian besar manusia adalah hidup dan mengembangkan kehidupannya dengan layak.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*<sup>33</sup>Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu resiko fundamental dan resiko khusus.<sup>34</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut paham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para perintis kemerdekaan dan para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan”



---

<sup>33</sup>Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State* “Sociological on, California: Standford University Press, 1992, hlm. 126.

Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di* 1. Cet, II . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hlm 7.

(*welvarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.<sup>35</sup> Sehingga oleh karena itu dasar *welfare state* dalam UUD 1945 dapat ditemukan detilnya dalam beberapa pasal, khususnya yang berkenaan dimensi sosial ekonomi.

### 3. Teori Kedaulatan Negara

Negara merupakan subjek hukum yang terpenting dibanding dengan subjek-subjek hukum internasional lainnya. Pasal 1 konvensi Montevideo 27 December 1933 mengenai hak dan kewajiban negara menyebutkan bahwa negara sebagai subjek dalam hukum internasional harus memiliki empat unsur yaitu : penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintahan yang berdaulat dan kapasitas untuk berhubungan dengan Negara lain.<sup>36</sup>

Negara merupakan subjek Hukum Internasional yang terpenting (*par Excellence*) dibanding dengan subjek-subjek hukum internasional lainnya, sebagai subjek hukum internasional Negara memiliki hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Menurut R. Kranenburg negara adalah organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia



---

<sup>35</sup>M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, hlm 299.

Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional* orer, Bandung; Refika Aditama, 2006. Hal. 105

yang disebut bangsa sedangkan menurut Logeman negara adalah organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.<sup>37</sup>

Hendry C Black mendefinisikan negara sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang melalui pemerintahannya mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakatnya dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu mengadakan perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya.<sup>38</sup>

Seperti pengertian yang diberikan Logeman bahwa Negara adalah organisasi kekuasaan. Organisasi diartikan sekumpulan orang yang dalam mencapai tujuan bersama mengadakan kerjasama dan pembagian kerja di bawah satu pemimpin. Kekuasaan diartikan kemampuan untuk memaksakan kehendak sehingga Negara diartikan sebagai sekumpulan orang yang dalam mencapai tujuan bersama mengadakan kerjasama dan pembagian kerja di bawah satu pemimpin yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya.

---

<sup>37</sup>Mochtar Kusumaatmadja, 2003. Pengantar Hukum Internasional. PT. Bandung. Hal. 89

Adolf, Huala. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Jakarta. Press. 1991. Hal 1-2



Selain itu menurut Hans Kelsen Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas ini. Oleh sebab itu, dari sudut pandang hukum persoalan negara tampak sebagai persoalan tatanan hukum nasional, maka kita harus menerima bahwa komunitas yang disebut negara adalah tatanan hukumnya, hukum Perancis dapat dibedakan dari hukum Swiss atau Meksiko tanpa bantuan dari hipotesis bahwa negara Perancis, Swiss, dan Meksiko merupakan realitas sosial yang keberadaannya berdiri sendiri-sendiri. Negara sebagai komunitas dalam hubungannya dengan hukum bukanlah suatu realitas alami atau suatu realitas sosial yang serupa dengan realitas alami seperti manusia dalam hubungannya dengan hukum. Jika ada suatu realitas sosial yang berhubungan dengan fenomena yang disebut Negara dan oleh sebab itu suatu konsep sosiologis yang dibedakan dari konsep hukum mengenai Negara maka prioritas jatuh pada konsep hukum bukan kepada konsep sosiologis.<sup>39</sup>

Pengertian Negara sebagai subjek hukum internasional adalah organisasi kekuasaan yang berdaulat, menguasai wilayah tertentu, penduduk tertentu dan kehidupan didasarkan pada sistem hukum



---

<sup>39</sup>Hans Kelsen 2010, *Pure Theory of Law* (Berkely University of California I. 263

tertentu.<sup>40</sup> Dalam pengertian negara tersebut walaupun memiliki banyak pendapat dan perbedaan dalam memberikan pengertian, tetapi memiliki persamaan bahwa suatu negara akan berdaulat jika memiliki kriteria-kriteria yang di terima oleh masyarakat internasional.

Suatu Negara dapat saja lahir dan hidup tetapi itu belum berarti bahwa Negara tersebut mempunyai kedaulatan, kedaulatan ialah kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu Negara untuk secara bebas melakukan berbagai kegiatan sesuai kepentingannya asal saja kegiatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum internasional. Sesuai konsep hukum internasional kedaulatan memiliki tiga aspek utama yaitu:<sup>41</sup>

1. Aspek ekstern kedaulatan adalah hak bagi setiap negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai negara atau kelompok-kelompok lain tanpa tekanan atau pengawasan dari negara lain.
2. Aspek intern kedaulatan ialah hak atau wewenang eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara kerja lembaga-lembaganya tersebut dan hak untuk membuat

---

<sup>40</sup>*Sugeng Istanto, 1994. Hukum Internasional, (Penerbit Universitas i. Yogyakarta: hal. 20*

*Mauna, Boer, 2005, Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan alam Era Dinamika Global,Edisi ke-2, Bandung : P.T.Alumni. hal. 24*



undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhi.

3. Aspek teritorial kedaulatan berarti kekuasaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

Upaya masyarakat Internasional untuk mempersoalkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara-negara telah dimulai sejak abad ke-17 dengan landasan teori kontraksosial. Pada tahun 1916 *American Institute of International Law (AAIL)* mengadakan seminar dan menghasilkan *Declaration of the Right and Duties of Nations* yang diusul dengan sebuah kajian yang berjudul *Fundamental Right and Duties of American Republics* dan sampai dirampungkannya konvensi Montevideo tahun 1933. Hasil konvensi Montevideo ini kemudian menjadi rancangan deklarasi tentang hak dan kewajiban Negara-negara yang disusun oleh Komisi Hukum Internasional PBB pada tahun 1949, Namun komisi tersebut tidak pernah berhasil menghasilkan usulan yang memuaskan Negara-negara.

Deklarasi prinsip-prinsip mengenai hak dan kewajiban Negara yang terkandung dalam rancangan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. Hak-hak Negara:

- a. Hak atas kemerdekaan



---

Adolf, Huala. 1996. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Raja. GrafindoPersada. Hal. 37-38

- b. Hak untuk melaksanakan juridis terhadap wilayah, orang dan benda yang berada didalam wilayahnya
- c. Hak untuk mendapatkan kedudukan hukum yang sama dengan Negara-negara lain
- d. Hak untuk menjalankan pertahanan diri sendiri atau kolektif

2. Kewajiban-kewajiban Negara:

- a. Kewajiban negara tidak melakukan intervensi terhadap masalah-masalah yang terjadi di wilayah negara lain.
- b. Kewajiban untuk tidak menggerakkan pergolakan sipil di negara lain
- c. Kewajiban untuk tidak menggerakkan semua orang yang berada di wilayahnya dengan memperhatikan hak-hak asasi manusia.
- d. Kewajiban untuk menjaga wilayahnya agar tidak membahayakan perdamaian dan keamanan internasional.
- e. Kewajiban untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara lain sesuai dengan hukum internasional.

Menurut G.H. Hackworth, Negara-negara pada umumnya diklasifikasikan menjadi negara merdeka (*independent states*) dan negara yang dinaungi (*dependent states*) Istilah negara merdeka menunjuk pada status bahwa negara tersebut sepenuhnya menguasai hubungan luar negerinya tanpa didikte oleh negara lain, walaupun negara-negara pada



ya berbeda dalam luas wilayah, penduduk, kekayaan, kekuatan, sudaanya. Di dalam hukum internasional dikenal ajaran

persamaan kedudukan negara-negara (*doctrine of the equality of state*) dalam doktrin ini dituntut bahwa kedudukan negara-negara adalah sama di mata hukum walaupun terdapat perbedaan-perbedaan di antara mereka dalam berbagai hal.<sup>43</sup>

Dalam hukum internasional semua negara adalah sama, apakah negara itu besar atau kecil, kaya atau miskin, kuat atau lemah. Masing-masing negara adalah subjek hukum internasional dengan hak-hak dan kewajiban yang dimilikinya namun tidak semua negara mempunyai bentuk yang sama. Perbedaan bentuk ini menyebabkan berbeda pula cara pelaksanaan hubungan internasional masing-masing negara. Bagaimana urusan dalam suatu negara adalah urusan negeri itu sendiri, hukum internasional tidak mempunyai hak dan wewenang untuk ikut menentukan bentuk suatu Negara, Suatu Negara memilih bentuk negaranya sesuai dengan keinginannya sendiri.

Hukum internasional mengelompokkan negara dalam berbagai bentuk.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>Anwar, Chairul. *Hukum Internasional Pengantar Hukum Bangsa* Cet I. Jakarta : Djambatan, 1989. Hal. 30-31

Mauna, Boer, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan alam Era Dinamika Global, Edisi ke-2*, Bandung : P.T.Alumni. hal. 26-29



a. Negara kesatuan

Dalam Negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai kedaulatan baik ke dalam maupun ke luar, selain ciri-ciri semacam itu bentuk negara kesatuan juga dicirikan oleh adanya satu undang-undang dasar yang berlaku di seluruh wilayah negara. Contoh negara kesatuan adalah Republik Indonesia.

b. Negara federal

Negara federal adalah gabungan sejumlah negara yang dinamakan negara-negara bagian yang diatur oleh suatu undang-undang dasar yang membagi wewenang antara pemerintah federal dan negara-negara bagiannya. Contoh Amerika Serikat, Australia dan lain lain.

c. Gabungan negara-negara merdeka

Gabungan negara-negara merdeka mempunyai dua macam bentuk yaitu uni riil dan uni personal. Uni riil yaitu penggabungan dua negara atau lebih melalui suatu perjanjian internasional dan berada di bawah kepala negara yang sama dan melakukan kegiatan internasional sebagai satu kesatuan. Sedangkan uni personal terbentuk bila dua Negara berdaulat menggabungkan diri karena mempunyai raja yang sama.

Konfederasi



Konfederasi merupakan gabungan dari sejumlah negara melalui suatu perjanjian internasional yang memberikan wewenang tertentu kepada konfederasi.

e. Negara-negara netral

Negara-negara netral adalah negara yang membatasi dirinya untuk tidak melibatkan diri dalam berbagai sengketa yang terjadi dalam masyarakat internasional.

Kedaulatan suatu negara atas wilayah daratnya merupakan sesuatu yang fundamental sebagai salah satu syarat dalam negara, kedaulatan suatu negara sangat diperlukan supaya negara lain tidak semena-mena memasuki wilayah kedaulatan negara lain.

Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan suatu sifat dari atau ciri hakiki dari pada negara, bila dikatakan bahwa negara itu berdaulat dimaksudkan bahwa negara itu mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Negara berdaulat berarti bahwa negara itu tidak mengakui suatu kesatuan yang lebih tinggi dari pada kekuasaannya sendiri dengan perkataan lain negara memiliki monopoli daripada kekuasaan. Suatu sifat khas dari pada organisasi masyarakat dan kenegaraan dewasa ini yang tidak lagi membenarkan orang perseorangan mengambil tindakan-tindakan sendiri apabila ia dirugikan, walaupun

1 kekuasaan tertinggi ini mempunyai batas batasnya. Ruang kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas-batas wilayah Negara,



artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas-batas wilayahnya.<sup>45</sup>

Pada Abad ke 18 dan 19 kedaulatan diartikan kekuasaan kenegaraan yang tertinggi, kemudian di abad 20 ini diartikan kekuasaan negara yang tertinggi tetapi dalam batas-batas hukum internasional. Negara yang berdaulat karena memegang kekuasaan kenegaraan yang tertinggi tidak terikat pada kekuasaan negara lain. Negara yang tidak pada kekuasaan kenegaraan negara lain adalah negara merdeka, negara yang berdaulat dengan demikian adalah negara yang merdeka.<sup>46</sup>

Istilah kedaulatan atau *sovereignty* sering dipergunakan untuk menggambarkan kedudukan sebagai subjek hukum internasional (*legal personality of a state*) dari suatu negara, Istilah kedaulatan juga menggambarkan suatu kompetensi hukum yang dimiliki suatu negara pada umumnya. Kedaulatan (*Sovereignty*) dapat dipakai sebagai sinonim untuk istilah kemerdekaan (*independent*).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup>Kusumaatmadja, Mochtar1986. *Pengantar Hukum Internasional*. Binacipta. Bandung. Hal. 16-17

<sup>46</sup>Istanto, Sugeng, 1994, *Hukum Internasional, Universitas Atmajaya* rta, hal. 22

Chairul Anwar, *Hukum Internasional, Pengantar Hukum Bangsa-Djambatan*, Jakarta, 1989. Hal. 32-33



Kedaulatan sebagai Kekuasaan tertinggi mengandung dua pembatasan penting dalam dirinya yaitu:<sup>48</sup>

1. Kekuasaan itu terbatas pada batas wilayah negara yang memiliki kekuasaan itu.
2. Kekuasaan itu berakhir dimana kekuasaan suatu negara lain mulai mempunyai kedaulatan. Sedangkan kedaulatan sendiri mempunyai pengertian negatif dan positif.

a. Pengertian negatif

Kedaulatan dapat berarti bahwa negara tidak tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mempunyai status yang lebih tinggi, kedaulatan berarti bahwa negara tidak tunduk pada kekuasaan apapun dan dari manapun datangnya tanpa persetujuan negara yang bersangkutan.

b. Pengertian positif

Kedaulatan memberikan kepada titulernya yaitu negara pemimpin tertinggi atas negaranya, Hal ini yang dinamakan wewenang penuh dari suatu negara dan kedaulatan memberikan wewenang kepada negara untuk mengeksploitasi sumber-sumber alam wilayah nasional bagi kesejahteraan



---

Kusumaatmadja, Mochtar&Etty.R.Agoe, 2003, *Pengantar Hukum  
nal*,. Cetakan ke-2,P.T. Bandung,Alumni. Hal. 18

umum masyarakat, ini yang disebut kedaulatan permanen atas sumber-sumber kekayaan alam.<sup>49</sup>

#### 4. Konsep Pertahanan Negara

##### a. Periodisasi Perkembangan Doktrin Pertahanan Negara

Data dari Pusat Sejarah dan Tradisi Tentara Nasional Indonesia, dalam kurun waktu enam puluh tahun militer Indonesia telah melancarkan kurang lebih 249 operasi militer. Dari sebaran operasi militer tersebut, kita bisa melacak sejarah perkembangan doktrin pertahanan Indonesia. Menurut Andi Widjajanto dalam *Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia, 1945-1998* (2010), berdasarkan sebaran operasi militer tersebut, maka evolusi doktrin pertahanan Indonesia dapat dibagi menjadi lima periode, yaitu periode Perang Kemerdekaan (1945-1949), Republik Indonesia Serikat (1949-1950), Perang Internal (1950-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1967) dan Orde Baru (1967-1998). Sedangkan untuk perkembangan doktrin pertahanan Indonesia di era reformasi (pasca 1998) kita bisa merujuk kepada tulisan Riefqi Muna yang berjudul *Dinamika Konsep Pertahanan Indonesia*.



---

Boer Mauna, 2005 *Op. Cit. Hal. 24-25*

## 1. Periode Perang Kemerdekaan (1945-1949)

Pada periode perang kemerdekaan, pengembangan prinsip-prinsip pertahanan Indonesia tidak bisa dilepaskan dari keinginan untuk menjadi bangsa yang berdaulat. Setelah proklamasi kemerdekaan, pemerintah tidak segera membentuk lembaga tantara atau angkatan bersenjata, tetapi membentuk Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang merupakan bagian dari Badan Penolong Keluarga Korban Perang yang dibentuk oleh pemerintah pada tanggal 22 Agustus 1945<sup>50</sup>. Lalu tak lama setelah itu dibentuklah suatu badan tantara regular dimana yang menjadi Kepala Staf Umum adalah Oerip Soemihardjo. Lalu melalui maklumat Presiden Soekarno pada tanggal 5 Oktober 1945 terbentuk Tentara Keamanan Rakyat. Lalu pada tanggal 7 Januari 1946 nama Tentara Keamanan Rakyat berubah menjadi Tentara Keselamatan Rakyat, bersamaan dengan perubahan Kementerian (Departemen) Keamanan diubah menjadi Kementrian (Departemen) Pertahanan. Lalu pada tanggal 7 Juni 1947, nama Tentara Keselamatan Rakyat berubah menjadi Tentara Nasional Indonesia.

Usaha penyempurnaan organisasi militer Indonesia mencapai titik kulminasi saat presiden Soekarno pada 5 Mei 1947 menetapkan integrasi TNI dengan laskar-laskar perjuangan rakyat menjadi satu organisasi ketentaraan. Usaha integrasi ini dilakukan melalui sebuah panitia yang

otakan pimpinan TRI dan pemimpin-pemimpin lascar rakyat



\_\_\_\_\_  
AH Nasution, *TNI Jilid I* (Bandung, Ganaco NV, 1963).

seperti Hizbullah, Pemuda Sosialis Indonesia (Pesindo), Barisan Laskar Rakyat, Barisan Banteng, Barisan Pemberontakan, TRI Pelajar dan Badan Pekerja Kongres Pemuda.

Proses transformasi organisasi militer juga disertai dengan pengembangan doktrin pertahanan Indonesia. Pada awalnya, doktrin pertahanan yang diadopsi adalah doktrin pertahanan linear seperti *linie maginot* seperti yang dianut oleh Perancis<sup>51</sup>. Inti dari konsepsi ini adalah pemisahan secara tegas antara teritori musuh dan teritori “kita”. Tetapi, karena kekuatan militer Belanda jauh lebih unggul daripada kekuatan regular Indonesia, militer Indonesia kemudian mengembangkan “Sistem *Whrkreis*”, yakni sistem pertahanan yang membagi daerah pertempuran menjadi lingkaran-lingkaran (*kreise*) yang memungkinkan satuan-satuan militer mempertahankan (*wehr*) lingkaran pertahanannya secara mandiri. Kemandirian pertahanan melingkar tersebut dilakukan dengan cara memobilisasi kekuatan rakyat dan sumber daya yang berada pada lingkaran pertahanan tertentu. Sistem *wehrkreise* kemudian dilengkapi dengan dalil-dalil perang gerilya sebagai bentuk operasional taktik militer di medan pertempuran.<sup>52</sup>



Kelompok Kerja SAB, *Sedjarah Singkat Perdjjuangan Bersendjata Bangsa Indonesia* (Jakarta : Staf Angkatan Bersendjata, 1964).

Dalil perang gerilya yang dikembangkan adalah : (1) Ketika musuh kuat, kita undur/menyingkir, dengan menghemat tenaga tempur kita; (2) Ketika musuh Lelah,

Sistem tersebut pertama kali digunakan oleh Divisi I/Siliwangi di Jawa Barat yang dipimpin oleh Kolonel AH Nasution dan Divisi II/ Sunan Gunung Djati di Jawa Tengah yang dipimpin oleh Kolonel Gatot Subroto. Lalu sistem ini diambil alih oleh Jenderal Sudirman melalui Perintah Siasat Nomor 1 yang menginstruksikan pembentukan kantong-kantong di setiap distrik militer oleh suatu *wehrkreis* sehingga seluruh pulau akan menjadi medan perang gerilya yang besar. Kantong-kantong distrik militer bertanggung jawab atas pertahanan rakyat yang memiliki tiga tugas pokok, yaitu pertahanan *de facto* militer, pertahanan *de facto* pemerintahan dan pelaksanaan kesejahteraan rakyat.<sup>53</sup>

Sistem *wehrkreis* sebenarnya diinisiasi oleh Dewan Pertahanan Negara melalui Peraturan Dewan Pertahanan Negara Nomor 19 Tahun 1946. Laskar-laskar rakyat diakomodasi dalam suatu Barisan Cadangan, dan mereka diwajibkan ikut serta dalam upaya pertahanan melawan Belanda dengan menerapkan strategi “Pertahanan Bulat (Total) lagi teratur”. Konsepsi pelibatan rakyat sebagai kekuatan cadangan diperkuat dalam Ketetapan Dewan Pertahanan Negara Nomor 85 Tahun 1947 tentang pertahanan Rakyat. Lalu, konsep “Pertahanan Rakyat Total” didefinisikan sebagai “*segala lapisan rakyat, baik pegawai negeri, maupun orang, atau*



...a imbangi gerak majunya; (3) Ketika musuh lengah kita serang dan (4) ketika musuh mah, kita binasakan.

Nugroho Notosusanto (ed.), *Pejuang dan Prajurit Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi 3RI* (Jakarta : Sinar Harapan, 1984).

*badan partikelir di seluruh daerah Indonesia harus turut serta di dalam perlawanan dengan sehebat-hebatnya dan masing-masing dalam pekerjaan dan kewajibannya”.*

Pelibatan total rakyat dan seluruh sumber daya dalam strategi perang juga diikuti oleh militerisasi instansi-instansi pemerintah. Proses ini merupakan suatu keputusan politik pemerintah yang diawali dengan militerisasi Kepolisian Negara melalui Penetapan Dewan Pertahanan Negara Nomor 112 tertanggal 1 Agustus 1947. Proses tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan militerisasi berbagai institusi ekonomi sipil seperti Jawatan Angkutan Motor, Perusahaan Pabrik Gula, Perusahaan Perkebunan, Badan Tekstil Negara, Jawatan Kehutanan dan Pusat Perkebunan Negara. Militerisasi menjadi suatu prosedur mobilisasi yang dianggap wajar karena saat itu Indonesia sedang dalam situasi perang melawan Agresi Militer Belanda II.

## **2. Periode RIS (1949-1950)**

Pada tanggal 29 Oktober 1949 melalui Konferensi Meja Bundar disepakati tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Dalam konstitusi RIS tidak dicantumkan mengenai strategi pertahanan negara.

Bab IV Konstitusi RIS hanya mengatur tentang konsep umum Pertahanan dan Keamanan Umum. Bagian VI dari bab tersebut



mengatur tentang tugas militer, organisasi militer, pernyataan perang dan keadaan bahaya.

Selama periode ini, Kementrian Pertahanan menghadapi beberapa pokok persoalan. Persoalan *pertama* yakni pembentukan Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat yang akan melebur TNI dan KNIL, ML, KM, MV, VB dan Terr Bat dalam suatu organisasi Tentara Republik Indonesia Serikat (TRIS). Pada 5 Januari 1950, Menteri Pertahanan RIS menetapkan organisasi TRIS dan membagi 12 teritorium militer. Belum lama terbentuk, organisasi itu harus menghadapi ancaman militer berupa pemberontakan bersenjata Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) di bawah pimpinan Westerling, pemberontakan Andi Aziz dan pemberontakan Republik Maluku Selatan (RMS).

Dari sisi doktrin militer, ketiga pemberontakan itu memunculkan kebutuhan untuk mengembangkan konsep-konsep pasukan ekspedisi dan operasi gabungan. Pasukan ekspedisi digunakan Panglima Teritorium VII Kolonel Kawilarang untuk mematahkan perlawanan Andi Aziz. Kolonel Kawilarang juga menggunakan kekuatan gabungan untuk menumpas pemberontakan RMS<sup>54</sup>. Operasi laut yang mengandalkan kapal *corvette* Pati Unus berupaya menenggelamkan kapal-kapal patrol RMS untuk mendukung operasi pendaratan di Kepulauan Maluku.



---

Ramadhan KH, *AE Kawilurang; Untuk Sang Merah Putih* (Jakarta, Sinar Harapan, 1988).

### 3. Periode Perang Internal (1950-1959)

Operasi militer gabungan terus dikembangkan militer Indonesia dalam periode 1950-1959, terutama untuk menghadapi pemberontakan-pemberontakan DI/TII di Jawa Barat, Aceh dan Sulawesi Selatan, serta gerakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia/Perjuangan Semesta (PRRI/Permesta).

Untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat pimpinan SM Kartosuwiryo, Perdana Menteri M Natsir menggunakan kekuatan militer yang disebut Operasi Merdeka, dimana operasi ini mengandalkan pergerakan militer Angkatan Darat yang menggunakan sistem “Pagar Betis” disertai dengan pengintaian dan penembakan udara. Untuk menumpas gerakan PRRI/Permesta di Riau, pemerintah menggelar operasi Tegas di bawah pimpinan Kolonel Achmad Yani, yang mana merupakan operasi gabungan yang melibatkan matra darat, laut, udara dan digabungkan dengan operasi pendudukan terhadap lawan.

Namun secara legal-formal pengalaman perang empirik tidak mengubah konsep pertahanan Indonesia. Pada periode 1950-1959, doktrin pertahanan negara adalah doktrin pertahanan Rakyat yang ditetapkan melalui UU No. 29 Tahun 1954 tentang Pertahanan Negara



Indonesia. Doktrin ini diatur dalam Bab II Pasal 4 yang menyatakan bahwa “*Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat*

*pertahanan rakyat yang teratur dan yang diselenggarakan di bawah pimpinan Pemerintah Republik Indonesia*". Penjelasan dari undang-undang ini bahwa sifat perang rakyat yang ingin dikembangkan adalah *"sebanyak mungkin tenaga harus dikerahkan untuk melakukan peperangan"*. Penggandaan kekuatan dilakukan dengan membentuk konsep rakyat terlatih yang dapat dimobilisasi sebagai kekuatan cadangan Angkatan Perang.

#### **4. Periode Demokrasi Terpimpin**

Doktrin pertahanan rakyat tetap digunakan pada periode demokrasi terpimpin (1959-1967). Pada 3 Desember 1960, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara-Republik Indonesia menetapkan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dimuat dalam peraturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) No.169/1960. Ketetapan itu mengatur,

*"Politik keamanan pertahanan Republik Indonesia berdasarkan Manifesto Politik Republik Indonesia beserta perinciannya dan berpangkal kepada kekuatan rakyat dengan bertujuan menjamin keamanan pertahanan nasional serta turut mengusahakan terselenggaranya perdamaian dunia"*

*"Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat defensive-aktif dan bersifat anti kolonialisme dan anti imperialism dan berdasarkan pertahanan rakyat semesta yang berintikan tantara :uka rela dan milisi"*



ikap anti kolonialisme dan anti imperialism yang ditetapkan bagian integral dari pertahanan negara dioperasionalisasikan

dalam suatu strategi militer saat Presiden Soekarno mengumandangkan Tri Komando Rakyat pada tanggal 19 Desember 1961. Perintah untuk merebut Irian Barat itu diikuti dengan pembentukan Komando Mandala melalui Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia/Panglima Besar Komando Tertinggi Pembebasan Irian Barat No. 1 Tahun 1962 pada tanggal 2 Januari 1962. Sejak kali pertama dibentuk, Komando Mandala yang dipimpin Mayor Jenderal Soeharto adalah suatu komando gabungan yang diperkuat oleh matra darat, laut dan udara. Ditinjau dari evolusi strategi militer Indonesia, operasi gabungan yang dirancang Komando Mandala menawarkan tiga inovasi strategi.

*Pertama*, strategi besar Pembebasan Irian Barat dirancang dan dilaksanakan dalam tiga tahap berjangka waktu tiga tahun. Tiga tahapan operasi itu dituangkan oleh Mayor Jenderal Soeharto dalam “Bimbingan Perencanaan” pada 6 Februari 1962 dan “Gagasan Strategi Komandan” pada 24 Februari 1962. Pada 1962, sepuluh kompi Angkatan Darat ditugaskan untuk melakukan infiltrasi darat ke Irian Barat.<sup>55</sup>

*Kedua*, strategi besar Pembebasan Irian Barat ditopang oleh operasi laut dan udara yang juga direncanakan digelar dalam beberapa tahapan.



---

Suyatno Hadinoto, *et al*, *Dua Puluh Lima Tahun Trikora* (Jakarta: Yayasan Badan Kontak Perintis Irian Barat, 1988).

Konsep operasi angkatan laut Mandala dilakukan untuk dua tujuan, yaitu perebutan keunggulan di laut dan melaksanakan operasi amfibi. Untuk mencapai dua tujuan tersebut, operasi angkatan laut Mandala dibagi dalam tiga tahapan yaitu *show of force*, operasi amfibi dan *follow up*.

*Ketiga*, strategi besar pembebasan Irian Barat direncanakan ditopang oleh 54.267 prajurit untuk mendukung operasi infiltrasi, pengamanan lapangan udara, fase eksploitasi, Operasi Djayawijaya dan pertahanan daerah. Sejak 1959, untuk mempersiapkan gelar Operasi Mandala, pemerintah telah mempersiapkan mekanisme mobilisasi. Mobilisasi komponen cadangan ini juga didukung oleh mobilisasi sumber daya pertahanan yang antara lain, mengalokasikan 60-70 % anggaran belanja negara untuk sektor pertahanan serta melakukan pembelian senjata besar-besaran ke Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur.

Sifat pertahanan negara anti kolonialisme dan anti imperialisme juga menjadi dasar dari pembentukan Komando Operasi Ganyang Malaysia. Komando itu dibangun sebagai pengejawantahan Dwi Komando Rakyat yang dicetuskan Presiden Soekarno. Operasi ini dilakukan untuk menjaga daerah perbatasan dari pelanggaran lintas batas oleh lawan, dan memberikan perlindungan kepada gerilyawan yang menyusup ke daerah



## 5. Periode Orde Baru

Hal penting dalam memahami doktrin pertahanan negara dalam era Orde Baru yaitu dengan coba memahami apa yang disebut dengan doktrin Tri Ubaya Cakti yang dirumuskan ulang oleh TNI-AD dalam seminar AD II di Seskoad, Bandung pada tanggal 25-31 Agustus 1966. Doktrin ini terbagi menjadi tiga doktrin dasar, yaitu Doktrin Pertahanan Darat Nasional (Hanratnas), Doktrin Kekaryaannya dan Doktrin Pembinaan.

Konsepsi Perang Rakyat Semesta (Perata) menjadi titik sentral Doktrin Hanratnas. Doktrin Tri Ubaya Cakti menjabarkan pola operasi Perata yang terdiri dari operasi keamanan dalam negeri yang didukung oleh operasi intelijen, tempur dan territorial, serta operasi pertahanan yang dilaksanakan dengan operasi defensive-aktif. Untuk mendukung pelaksanaan Perata, Doktrin Tri Ubaya Cakti menjabarkan pola logistic dan pola pembinaan Operasi Perata. Pola logistik mengandalkan mobilisasi seluruh sumber daya nasional, termasuk di dalamnya pelibatan rakyat sebagai komponen cadangan. Pola pembinaan meliputi Pembinaan Wilayah (binyah) yang mengatur dimensi kesejahteraan dan Pembinaan Teritorial (binter) yang mengatur dimensi pertahanan wilayah yang terbagi dalam lima daerah strategis, yaitu daerah wilayah musuh, daerah jalan



it strategis, daerah sasaran strategis, daerah basis strategis dan idara.

Prakarsa TNI-AD dalam merumuskan Doktrin Tri Ubaya Cakti juga diikuti Markas Besar Hankam yang mengadakan Seminar Hankam pada 21 September sampai 17 Oktober 1966. Seminar ini menghasilkan “Tjatur Darma Eka Karma”, doktrin perjuangan TNI. doktrin ini kembali menetapkan konsep perang rakyat semesta sebagai konsep dasar pertahanan negara. Ia mengatur bahwa yang menjadi dasar pelaksanaan pertahanan dan keamanan negara adalah sistem dan keamanan Perata. Sejalan dengan Doktrin Tri Ubaya Cakti, Perata dilakukan dengan menggelar pola operasi pertahanan dan operasi keamanan dalam negeri. Kedua operasi tersebut dijalankan secara serasi dengan menggabungkan sistem senjata sosial dan sistem senjata teknologi.

Untuk melakukan operasi keamanan, keberadaan operasi-operasi pertahanan keamanan yang dilakukan oleh ABRI diperkuat dengan pembentukan Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) yang dibentuk berdasarkan Keppres No.9 Tahun 1974. Keppres ini menetapkan Kopkamtib sebagai *“sarana pemerintah yang bertujuan memelihara dan meningkatkan stabilitas dan keamanan dan ketertiban, dalam rangka mewujudkan stabilitas nasional...”*.

Operasionalisasi dari perlawanan rakyat semesta dilaksanakan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta. Upaya pertahanan memiliki komponen perlawanan rakyat semesta yang diwujudkan mempersenjatai rakyat secara psikis dengan Ideologi Pancasila



dan secara fisik dengan keterampilan bela negara yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Strategi pertahanan negara ditumpukan kepada pola operasi pertahanan yang terdiri dari lima operasi <sup>56</sup>: (a) operasi penciptaan kondisi untuk mencegah timbulnya perang dengan kegiatan intelijen strategis dan diplomasi; (2) operasi konvensional untuk menggagalkan dan menghancurkan serbuan musuh melalui kegiatan melumpuhkan dan menghancurkan musuh, baik secara persiapan dan saat dijalankan maupun setelah berhasil dan menduduki sebagian atau seluruh wilayah Nusantara; (3) operasi perlawanan wilayah untuk menghancurkan musuh dengan kegiatan operasi gerilya untuk mengungguli kekuatan musuh; (4) operasi serangan balas untuk menghancurkan dan melemparkan musuh ke luar wilayah Nusantara; dan (5) operasi pemulihan keamanan dan penyelamatan masyarakat dengan kegiatan konsolidasi, rehabilitasi dan stabilisasi.

## 6. Dinamika Konsep Pertahanan Era Reformasi

Dalam rangka membangun sistem pertahanan Indonesia di era reformasi yang *proper* atau semestinya, seperti yang dituliskan oleh Riefqi



---

.lihat, Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata No. Kep/04/II/1988

Muna dalam *Dinamika Konsep Pertahanan Reformasi* (2010) ada sepuluh hal yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, dari sisi ukuran (*size*). Wilayah Indonesia sangat luas, kira-kira seluas Eropa Barat. Posisi strategis Indonesia yang berada di antara dua samudra dan dua benua sudah semestinya mempengaruhi desain konsep pertahanan Indonesia. kemampuan militer kita (yang didukung oleh rakyat) seharusnya disesuaikan dengan kondisi geostrategis tersebut. *Kedua*, secara geopolitik Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) merujuk kepada UNCLOS 1982. Sebagai negara maritim dengan wilayah sangat luas, batas-batas teritorial di laut tentunya sangat panjang. Luas laut wilayah kedaulatan Indonesia 3,1 juta kilometer persegi, luas ZEEI 2,7 juta kilometer persegi, panjang garis pantai 81.000 kilometer persegi. Konsekuensinya, Indonesia memerlukan kemampuan Angkatan Laut (AL), terutama patroli pantai (*offshore patrol*) yang memadai untuk menjaga dan memagari batas-batas wilayah laut, serta dukungan sistem pengindraan udara (*air surveillance sistem*) yang dapat mendeteksi lalu lintas efektivitas, dan gerakan di atas permukaan laut secara *real time*. Tetapi hal ini hanya bisa optimal jika ada dukungan dari masyarakat nelayan dan pesisir kita, perlu ada upaya menanamkan etos bela negara kepada mereka.



*etiga*, Indonesia memiliki sekitar 17.500 pulau. Karena itu, tasi geografis akan memberikan andil besar bagi perencanaan

pertahanan yang dapat mengamankan seluruh wilayah Indonesia secara efektif baik darat, laut maupun udara. Kondisi tersebut juga berimplikasi pada sistem penggelaran (*deployment*) pasukan serta dukungan logistik yang dibutuhkan jika terjadi krisis, Kemampuan untuk melakukan sirkulasi ataupun *deployment* pasukan menjadi begitu krusial bagi militer Indonesia karena wilayah yang sangat luas dan terdiri dari banyak pulau. Maka sangat penting bagi TNI untuk bersimbiosis dengan masyarakat kepulauan, untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan kesulitan di masa mendatang, terutama dalam hal dukungan logistik.

*Keempat*, Indonesia memiliki jumlah penduduk keempat terbesar di dunia dengan jumlah 220 juta jiwa lebih. Jumlah itu semestinya ikut diperhitungkan dalam perencanaan pertahanan, selain luas wilayah yang disebutkan di atas, Sebagian besar penduduk (60 %) berada di pulau Jawa yang hanya merupakan 6 persen dari total wilayah Nusantara. Banyak pulau kecil tidak berpenghuni, terutama pulau-pulau yang terletak di batas paling luar wilayah Indonesia, menjadi medan teramat sulit dalam tugas pengamanan pulau-pulau. *Kelima*, dari sisi ekonomi. Indonesia merupakan negara berkembang (*developing economies*). Keadaan itu mempengaruhi perencanaan ekonomi pertahanan dan pengembangan konsep pertahanan yang mampu melindungi segenap wilayah Indonesia.



berkembang mengalami banyak tantangan dalam hal pertahanan, masih menjalani proses pembangunan bangsa (*nation building*),

legitimasi, keamanan nasional, dan pergulatan politik yang mudah menimbulkan friksi dan instabilitas dalam negeri.

*Keenam*, Indonesia muncul sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Format negara demokrasi menuntut penyesuaian prinsip manajemen demokratis terhadap sistem pertahanan dan kebijakan pertahanan yang tunduk pada norma-norma Internasional. Demokratisasi di Indonesia tidak hanya terjadi di tingkat pusat, tapi terjadi hingga ke tingkat daerah-daerah. Sehingga sinkronisasi antara kemampuan TNI dan kekuatan rakyat dalam hal pertahanan, tetap dalam kerangka demokratisasi.

*Ketujuh*, kebijakan politik luar negeri Indonesia, tidak memungkinkan untuk dilakukannya aliansi militer dengan negara lain. Ada beberapa negara, untuk memaksimalkan pertahanan negara, mengambil kebijakan aliansi militer sebagai solusi. Kondisi ini tentunya penting diperhatikan dalam melakukan perencanaan pertahanan. Konsekuensi dari sikap tidak berpihak dari sikap politik luar negeri ini, berdampak pada sistem pertahanan yang dipilih. Indonesia lebih cenderung menganut konsep pertahanan yang bertumpu pada kepercayaan diri sendiri (*self-reliance*). Konsekuensi dari pilihan ini, maka tidak ada pilihan kecuali

meningkatkan kemampuan TNI dan kapasitas bela negara dari kat.



*Kedelapan*, tingkat perkembangan teknologi industri. Pertahanan sangat bergantung pada teknologi militer, dan teknologi bukan hal yang murah. Keterbatasan dalam ilmu dan teknologi (iptek) serta kemampuan industri strategis dalam memproduksi kebutuhan militer domestik membuat Indonesia harus selalu bergantung pada peralatan militer dari luar negeri. Salah satu upaya untuk meretas hal ini adalah dengan cara meningkatkan kerjasama antara TNI dengan perguruan-perguruan tinggi dalam hal riset teknologi kemiliteran.

*Kesembilan*, Indonesia merupakan negeri sarat dengan pluralisme agama, etnik, budaya dan bahasa. Heterogenitas bahasa dan suku kita diikat oleh Bahasa Indonesia. Keberagaman agama kita diikat oleh “Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam Pancasila. Sehingga penghayatan Pancasila sebagai ideologi negara menjadi hal yang niscaya. Pluralitas di satu sisi beresiko sebagai lahan yang subur bagi pihak-pihak tak bertanggung jawab untuk menyemai konflik, tetapi jika Pancasila menjadi titik tumpu, titik temu dan titik tuju dari kemajemukan yang ada, maka pluralitas justru akan menjadi kekuatan bangsa yang luar biasa.

Konsep pertahanan sebuah negara adalah sesuatu yang sangat



Dalam ilmu kemiliteran (*military science*), keberadaan militer dan sistem pertahanan akan sangat ditentukan oleh corak ideologi yang dianut suatu negara, ini terlihat misalnya pada blok barat dan

blok timur pada masa Perang Dingin. Kedudukan militer dalam khazanah hubungan sipil-militer selama ini didominasi pemikiran Samuel Huntington<sup>57</sup> dan SE Finer<sup>58</sup>, dimana keduanya berpendapat bahwa peran militer dapat menjadi ancaman terhadap negara dan masyarakat jika tidak dikontrol dan dibatasi. Sementara David Chuter dalam *Defence Transformation* melontarkan kritik bahwa jika betul demikian, maka itu merupakan gagasan aneh dan dianggap hanya cocok dengan konteks politik tahun 1950-an.

Chuter menjelaskan bahwa jika hubungan sipil-militer hanya untuk mereduksi kekuatan militer, konsekuensinya tantara harus dihapuskan. Chuter berargumen, bahwa (1) militer harus memiliki peran bermanfaat dan (2) hubungan sipil-militer tidak bisa dibatasi seputar tata cara bagaimana mengurangi kekuatannya<sup>59</sup>. Walaupun demikian aturan dan rambu-rambu manajemen pertahanan-dengan militer sebagai komponen utama- mesti diletakkan dalam prinsip dan nilai-nilai universal mengenai pengelolaan pertahanan di dalam sistem pemerintahan demokratis

---

<sup>57</sup>Samuel Huntington, *The Soldier and The State: The Theory and Practice of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957)



<sup>58</sup>SE Finer, *Man on Horseback: The Role of The Military and Politics* (London: Pall Mall )

David Chuter, *Defence Transformation: A Short Guide to The Issues* (Praetoria: ISS 1, No. 49, Agustus 2000).

(*democratic management of defence*)<sup>60</sup> yang mengutamakan prinsip akuntabilitas dan transparansi, serta tetap memfokuskan diri pada profesionalisme.

Bagi Indonesia sejak 1998 sampai sekarang reformasi pertahanan diletakkan di bawah fondasi perumusan aturan hukum. Dalam proses selanjutnya perdebatan tentang berbagai konsep pertahanan mengemuka sebagai akibat dari keinginan untuk membangun suatu sistem pertahanan andal dengan komponen utama TNI yang profesional dan akuntabel merujuk pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Sebagian besar debat mengenai konsep-konsep pertahanan terfokus pada :

(1) Upaya untuk mendorong agar konsep dan kebijakan pertahanan mendasarkan diri pada realitas geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Pertahanan Negara Nomor 3 Tahun 2002, misalnya menyatakan : “*Pertahanan Negara disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan*”. Pasal itu merupakan referensi kuat bagi penyusunan konsep pertahanan Indonesia yang memperhitungkan berbagai aspek terkait realitas geostrategis Indonesia sebagai negara kepulauan. Desakan untuk



---

.aura Richards Cleary dan Teri McConville, *Managing Defense in a Democracy* (Brookings Institution Press and Cass Military Studies, 2006)

memperhatikan faktor kepulauan dan identitas negara maritim itu berkait dengan kenyataan bahwa selama ini konsep pertahanan lebih berorientasi darat. Desain konsep pertahanan harus pula memperhatikan faktor-faktor strategis lainnya, namun perhatian akan dimensi kelautan menjadi keharusan objektif.

(2) Upaya penghapusan konsep Komando Teritorial (Koter) digantikan dengan sistem kompartementasi wilayah pertahanan yang lebih mencerminkan representasi tiga matra, baik darat, laut maupun udara. Masyarakat luas juga mendesak agar Koter yang berlaku pada masa Orde Baru menjadi tulang punggung (*backbone*) alat represi terhadap rakyat dihapuskan. Namun demikian, keberadaan Koter sebagai bentuk gelar kekuatan Angkatan Darat tetap dipertahankan sebagai organisasi permanen dari tingkat Komando Daerah Militer (Kodam) sampai Koramil.

(3) Konsep Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Hankamrata) juga telah mengalami perubahan menjadi Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta). Perubahan dari Hankamrata menuju Sishanta didasarkan pada UU No.3 Tahun 2002 menyatakan "*Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh negara, wilayah dan sumber daya nasional lainnya, serta akan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara terpadu, terarah dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan*



*negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman*”. Konsep pertahanan semesta disesuaikan dengan Konvensi Jenewa yang melindungi sipil saat terjadi peperangan. Sebelum reformasi, keberadaan polisi sebagai bagian dari alat pertahanan bertentangan dengan Konvensi Jenewa yang harus melindungi masyarakat sipil dalam suatu perang. Jika polisi merupakan bagian dari ABRI ( saat Orde Baru), otomatis mereka merupakan *combatant* yang diperlakukan sama dengan tentara.

(4) Konsep pertahanan pulau terbesar terus berlanjut sebagai upaya peningkatan kemampuan pertahanan. Hal itu disebut dalam dokumen *Strategi Pertahanan Negara tahun 2009* yang menyatakan “*kemampuan pertahanan wilayah yang bertumpu pada pertahanan pulau besar dan rangkaian pulau kecil*”. Tetapi hal ini tidak disebutkan lagi dalam dokumen *Strategi Pertahanan Negara tahun 2015*, dalam dokumen ini lebih difokuskan pada pertahanan pulau-pulau terluar Indonesia sebagai *frontline* pada perbatasan antara Indonesia dengan negara-negara tetangga.

Reformasi sektor pertahanan merupakan komitmen politik yang disepakati Bersama, baik oleh pihak eksekutif maupun legislatif. Lebih dari



reformasi di bidang pertahanan tidak cukup dilakukan dengan niat semata, namun perlu dibingkai oleh perangkat dan aturan-hukum yang dijabarkan secara lebih operasional, “*senior*

*leadership commitment to transformation, articulated a strategic rationale for transformation, and described a strategy for pursuing transformation...*<sup>61</sup>

Pengembangan konsep pertahanan perlu memperhatikan aspek *defence economics* yang dimiliki. Artinya, sejauh mana sumber daya yang terbatas itu dapat dialokasikan untuk membangun pertahanan. Di sisi lain, prinsip pengembangan mesti memperhatikan dengan serius realitas objektif Indonesia sebagai negara kepulauan, dan kemungkinan skenario ancaman yang dihadapi dalam jangka pendek, menengah dan jangka Panjang. Kompleksitas persoalan di atas tentu dapat dijadikan masukan atau bahan pertimbangan terhadap bentuk serta arah perencanaan pertahanan Indonesia.

Ada pertanyaan menarik yang diajukan oleh Connie Rahakundini Bakrie<sup>62</sup>, apa sebetulnya ancaman yang paling berbahaya bagi Indonesia saat ini ?. Menurut Robert Chopper dalam *Breaking The Nations : Order and Chaos in The Twenty-First Century* (London : Atlantic Books, 2004), seperti yang dikutip oleh Connie, bahwa ancaman terhadap keamanan internasional yang perlu dicermati oleh negara berkembang adalah *chaos*,



---

<sup>61</sup> Christopher J Lamb, *Transforming Defence* (Washington, DC : National Defense Press, 2005)

Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal* (Yayasan Obor 2007)

kejahatan dan berbagai kerusuhan politik lainnya yang bersifat internal sebagai bentuk konsolidasi nasional yang belum tercapai. Hal ini dicontohkan dengan konflik internal yang terjadi di Sierra Leone yang berpengaruh kepada negara-negara tetangganya, termasuk juga Sierra Leone. Jika sebuah negara tidak mampu menjalankan fungsi kekuasaannya secara optimal, maka akan memunculkan kejahatan dan sifatnya menyebar. Demikian pula, seringkali sebuah daerah atau Kawasan yang tidak aman akan menjadi ancaman utama bagi negara lain, seperti kasus Afghanistan dengan para milisi sipilnya yang dipersenjatai untuk melawan Ahmed Massoud serta banyak juga pejuang dari Liga Arab dan Pakistan yang ikut berperang di negara-negara Balkan dan Ceko.

Pemikiran Cooper tersebut, apabila dikaitkan dengan pendekatan konstruktivis, mengenai keamanan melalui konsep *human security*, maka dapat dikatakan bahwa negara maju (*strong states*) umumnya menerapkan strategi preventif yang bertujuan menjaga *human security*, sedangkan negara berkembang (*weak states*) umumnya menerapkan upaya kuratif yang bertujuan menanggulangi masalah *human insecurity*.

Dewi Fortuna Anwar dalam *Sistem Pertahanan-Keamanan Negara:*



*Potensi dan Problem* (Jakarta, The Habibie Center, 2004) seperti dikutip oleh Connie, bahwa dalam pengembangan sistem pertahanan dan keamanan negara mesti disesuaikan dengan kondisi dan

karakter bangsa. Setiap upaya pengembangan sistem pertahanan negara mesti memperhatikan tiga faktor utama yakni, (a) faktor geostrategis (baik internal maupun eksternal); (b) faktor perubahan internasional, dan ; (c) faktor gelar operasi militer guna memenangkan perang.

Pembicaraan mengenai faktor geostrategis yang bersifat internal pada dasarnya berkaitan dengan upaya membangun sistem pertahanan yang didasarkan atas konsep “pendekatan terpadu” (*unified approach*) dan suatu “strategi komprehensif” (*comprehensive strategy*) yang mencakup seluruh wilayah kepulauan Indonesia. Sedangkan faktor geostrategi yang bersifat eksternal mengarah pada mengembangkan kemampuan penangkal ancaman yang kuat, minimal melalui pengembangan kemampuan diplomasi, pengintaian dan sistem peringatan dini. Sementara itu faktor perubahan internasional yang harus diperhatikan adalah persoalan perkembangan teknologi dan komunikasi yang mempengaruhi terjadinya perubahan sifat dan bentuk ancaman serta perubahan karakter perang. Terakhir, faktor gelar operasi militer terkait dengan konsepsi mengenai kekuatan postur yang dibutuhkan.

Namun semua faktor utama tersebut sangat berkaitan dengan persoalan utama yang pada umumnya dihadapi oleh negara berkembang Indonesia. Persoalan yang dimaksud adalah persoalan omian nasional yang masih belum lepas dari krisis dan ini dengan rendahnya GDP (*Gross Domestic Product*). Akibatnya, ini



akan mempengaruhi besaran jumlah anggaran pertahanan yang mampu dialokasikan, dan pada gilirannya akan berdampak juga pada kualitas pengelolaan pertahanan negara berdasarkan tiga faktor di atas. Dengan memahami terbatasnya anggaran pertahanan tersebut, maka perlu dilakukan perencanaan strategis yang efisien dan efektif atas alokasi sumber daya nasional bagi kebutuhan sistem pertahanan negara.

Menurut Juwono Soedarsono dalam *Pertahanan dan Keamanan : Masalah Kita Bersama*, perencanaan strategis pertahanan negara mesti didasarkan oleh faktor-faktor berikut. *Pertama*, diperlukannya perencanaan alokasi sumber daya pertahanan yang berkaitan dengan komponen cadangan pertahanan negara. Terbatasnya anggaran pertahanan berakibat pada rendahnya kualitas dan kuantitas prajurit. Maka, kesenjangan setrategis tersebut perlu diantisipasi dengan melibatkan kekuatan rakyat. Perencanaan pelibatan rakyat dapat dilakukan jika telah dirumuskan terlebih dahulu postur pertahanan negara, kemampuan teknis militer dan alokasi sumber daya lainnya yang mendukung.

*Kedua*, diperlukannya perencanaan alokasi sumber daya alam dan nasional, seperti penggunaan fasilitas umum dalam kondisi tertentu yang



imanfaatkan untuk menanggulangi ancaman pada kedaulatan. Hal ini diakibatkan karena keterbatasan anggaran pertahanan tidak mampu mencukupi semua kebutuhan alustista pertahanan.

Di samping itu perlunya juga perencanaan atas tata ruang wilayah pertahanan negara yang disesuaikan dengan karakter wilayah nasional, sifat ancaman yang dihadapi, dan konsep perang yang dianut.

## **b. Doktrin Pertahanan Indonesia**

Doktrin pertahanan pada hakikatnya adalah suatu ajaran tentang prinsip-prinsip fundamental pertahanan negara yang diyakini kebenarannya, digali dari nilai-nilai perjuangan bangsa dan pengalaman masa lalu untuk dijadikan pelajaran dalam mengembangkan konsep pertahanan sesuai dengan tuntutan tugas pertahanan dalam dinamika perubahan, serta dikemas dalam bingkai kepentingan nasional. Doktrin Pertahanan Negara tidak bersifat dogmatis, tetapi penerapannya disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional. Doktrin Pertahanan Negara memiliki arti penting, yakni sebagai penuntun dalam pengelolaan sistem dan penyelenggaraan pertahanan negara. Pada tataran strategis, Doktrin Pertahanan Negara berfungsi untuk mewujudkan sistem pertahanan yang bersifat semesta, baik pada masa damai maupun pada keadaan perang. Dalam kerangka penyelenggaraan pertahanan negara, esensi Doktrin Pertahanan Negara adalah acuan bagi setiap penyelenggara pertahanan dalam mengnyinergikan pertahanan militer



dan pertahanan nonmiliter secara terpadu, terarah, dan berlanjut sebagai satu kesatuan pertahanan.<sup>63</sup>

Negara dalam keadaan darurat dibenarkan untuk memberlakukan *staatnoodrecht* seperti pemberlakuan wajib bela Negara. Dalam bahasa Belanda *staatnoodrecht* artinya hukum darurat negara yaitu hak negara atau penguasa negara untuk melakukan tindakan-tindakan menyimpang dari tata hukum atau peraturan yang ada yang sehari-harinya berlaku, manakala negara dihadapkan dengan keadaan bahaya bagi keselamatan hidup negara, bangsa, rakyat dan tata hukumnya. Dasar pemberlakuan *staatnoodrecht* adalah asas *Salus Publica Suprema Lex* yang artinya kepentingan umum di atas undang-undang.<sup>64</sup>

Dalam buku *Doktrin Pertahanan Negara* (Kementerian Pertahanan Negara Indonesia, Tahun 2015), juga disebutkan asas-asas yang mendasari Doktrin Pertahanan Indonesia. *Pertama* yakni asas-asas perdamaian dan *kedua* yakni asas-asas peperangan. Kedua asas-asas ini bisa dikatakan semacam penuntun dalam mengaktualisasikan Doktrin Pertahanan Negara baik di masa damai, ataupun di masa peperangan.

---

<sup>63</sup>Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2007, *Doktrin Pertahanan* Jakarta,hal. 4.

Yohanes Usfunan, 2015, *Hukum, HAM, dan Pemerintahan*, Udayana Press, Denpasar, hal.41-42.



Dalam asas-asas perdamaian, disebutkan bahwa bangsa Indonesia (termasuk dalam penyelenggaraan pertahanannya) menganut prinsip hidup berdampingan. Ini menegaskan bahwa pertahanan diselenggarakan justru dalam rangka untuk menciptakan suasana hidup berdampingan yang harmonis, yang mengutamakan kebersamaan dan kesetaraan. Asas-asas perdamaian ini nanti dibagi ke dalam delapan asas, yakni asas tujuan, asas waspada, asas kekenyalan, asas kekuatan, asas kolektif, asas keberlanjutan, asas transparansi dan asas prioritas. Adapun penjelasan dari asas-asas tersebut penjelasannya sebagai berikut,

#### **“Asas Tujuan**

*Penyelenggaraan perdamaian bertujuan agar tetap tegaknya kemerdekaan, kedaulatan negara, keutuhan wilayah, keselamatan dan kesejahteraan rakyat, serta terjaminnya kepentingan nasional seiring dengan perjalanan waktu dan dinamika lingkungan strategis.*

#### **Asas Waspada**

*Asas waspada memiliki arti bahwa setiap kemungkinan perubahan situasi dan pendudukan strategis, tidak ada yang abadi selain kepentingan.*

#### **Asas Kekenyalan**

*Asas kekenyalan memiliki pengertian bahwa, damai bukan berarti tidak perang. Perdamaian dapat diwujudkan melalui penggunaan kekuatan fisik dengan mengacu bahwa jika ingin hidup damai, negara harus bersiap untuk perang.*

#### **Asas Kekuatan**

*Damai dapat diwujudkan atau dipertahankan apabila memiliki kekuatan dan kemampuan yang memadai. Pengembangan kekuatan dan kemampuan harus selalu dikembangkan guna meningkatkan kesiapsiagaan.*



#### **Asas Kolektif**

*Damai merupakan kebutuhan bersama dan dalam mewujudkannya melibatkan semua pihak, bukan untuk satu golongan atau satu*

*pihak. Upaya untuk mewujudkan perdamaian merupakan integrasi baik secara militer maupun nirmiliter.*

### **Asas Keberlanjutan**

*Damai tidak akan terjadi dengan sendirinya, tetapi merupakan hasil upaya bersama yang berkesinambungan. Upaya mewujudkan kondisi damai dilaksanakan sepanjang waktu dan tidak boleh terhenti.*

### **Asas Transparansi**

*Setiap upaya untuk mewujudkan kondisi damai harus mengedepankan prinsip saling percaya. Prinsip transparansi dalam rangka mewujudkan rasa saling percaya juga dikembangkan dalam pembangunan dan penggunaan kekuatan pertahanan.*

### **Asas Prioritas**

*Pada hakikatnya setiap usaha untuk mewujudkan kondisi damai yang sejati sebagai dasar kepentingan bersama diletakkan.<sup>65</sup> Pada prinsip cinta damai, tetapi lebih cinta kemerdekaan.”*

Adapun yang dimaksud dengan asas-asas peperangan adalah asas-asas yang digunakan jika jalan perdamaian mendapatkan jalan buntu dan peperangan menjadi hal yang tidak terhindarkan. Asas-asas peperangan ini bersifat universal yang digunakan penyelenggaraan peperangan, dan tentunya hal ini berkonsekuensi pada peluang untuk memenangkan peperangan atau persengketaan persenjataan. Asas-asas peperangan meliputi asas tujuan, asas mobilitas, asas pemusatan, asas keamanan, asas keunggulan moral, asas teknologi dan informasi, asas kesemestaan, asas pendadakan, asas kesatuan komando, asas

ran secara berlanjut, asas tidak kenal menyerah, asas keutuhan



---

Kementerian Pertahanan Negara, *Doktrin Pertahanan Negara* (Jakarta, 2015).

dan kesatuan ideologi politik dan asas kekenyalan dalam pikiran dan tindakan. Adapun penjelasan dari asas-asas tersebut sebagai berikut,

#### **“Asas Tujuan**

*Tujuan harus tetap dipegang teguh. Penyelenggaraan pertahanan negara dilaksanakan untuk mencapai tujuan, yakni menegakkan kemerdekaan dan kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah NKRI, serta menjamin keselamatan segenap bangsa dari setiap ancaman.*

#### **Asas Mobilitas**

*Kemampuan mobilitas diwujudkan dalam keleluasaan bertindak, responsif, serta ketanggapsegeraan dalam mengembangkan strategi pertahanan negara serta keleluasaan dalam mendayagunakan segenap sumber daya nasional untuk menjadi kekuatan pertahanan, baik pertahanan militer maupun pertahanan nirmiliter.*

#### **Asas Pemusatan**

*Pemusatan kekuatan dilakukan untuk menghasilkan daya tangkal yang maksimal serta dalam menghadapi dan merespon setiap ancaman nyata, baik ancaman militer maupun nirmiliter. Pemusatan kekuatan didukung oleh sumber daya manusia (SDM) sebagai kunci utama untuk menghadapi ancaman atau memenangi perang. Perang akan berhasil apabila SDM diperlengkapi dengan sistem senjata baik sistem senjata, yang bersifat fisik, maupun tata nilai dan didukung oleh manajemen yang handal dalam mendinamisasi segenap usaha pertahanan secara berdaya dan berhasil guna.*

#### **Asas Keamanan**

*Asas keamanan menempatkan keamanan pada porsi yang cukup tinggi dalam setiap kegiatan, informasi, alat utama dan sistem persenjataan, serta personel agar tujuan pertahanan negara dapat terlaksana dan mencapai keberhasilan yang optimal.*

#### **Asas Kedalaman**

*Asas kedalaman diwujudkan dalam pola penggelaran kekuatan liter secara berlapis serta pendayagunaan kekuatan nirmiliter cara efektif, saling menyokong, dan memperkuat satu sama lain, hingga penyelenggaraan perang dapat mencapai sasaran dan rlangsung secara berkelanjutan.*



### **Asas Keunggulan Moril**

*Keunggulan moril merupakan salah satu kunci keberhasilan tugas, maka setiap perjuangan atau usaha pertahanan negara didasari motivasi yang kuat, semangat juang pantang menyerah, manajemen yang sehat dan berdaya dukung, serta kepemimpinan yang berwibawa dan berkemampuan.*

### **Asas Teknologi dan Informasi**

*Perang di masa datang mengandalkan keunggulan teknologi dan informasi. Keunggulan informasi diperoleh melalui usaha mengembangkan kemampuan dalam menganalisis setiap perkembangan lingkungan strategis dan konteks strategis serta situasi dalam negeri sehingga terwujud keunggulan informasi secara akurat dan berlanjut.*

### **Asas Kesemestaan**

*Kesemestaan diwujudkan dalam keikutsertaan seluruh rakyat dalam perannya masing-masing, baik melalui pertahanan militer maupun pertahanan nirmiliter, serta pemberdayaan segenap sumber daya nasional secara maksimal dalam usaha pertahanan negara. Kesemestaan mengandung makna totalitas bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan perang dan dalam menyelenggarakan pertahanan negara dalam arti luas untuk mengamankan eksistensi bangsa dan negara serta kepentingan nasional.*

### **Asas Pendadakan**

*Tindakan pendadakan diwujudkan melalui persiapan dan kesiapsiagaan yang dilaksanakan dengan mempertimbangkan faktor waktu, tempat, dan sasaran. Persiapan dan kesiapsiagaan mencegah pendadakan dari pihak lawan/musuh sekaligus juga dapat menjadi pendadakan terhadap lawan/musuh sebelum didahului.*

### **Asas Kesatuan Komando**

*Kesatuan komando adalah hal yang mutlak dalam suatu peperangan. Perang terikat pada satu tujuan, ruang dan waktu, serta pembagian/pemisahan dalam sasaran, sehingga diperlukan pengendalian, baik terpusat maupun desentralisasi, dalam pelaksanaannya.*



### **Asas Perlawanan secara Berlanjut**

*Perang harus dapat diselesaikan secepat mungkin untuk menghindarkan rakyat dari penderitaan yang besar dan diperpanjang. Namun, apabila perang tidak diselesaikan secara*

*singkat, perjuangan melalui perlawanan yang gigih dan menentukan harus dapat dijaga keberlanjutannya sampai mencapai tujuan.*

### **Asas Tidak Kenal Menyerah**

*Prinsip dasar bangsa Indonesia dalam menghadapi ancaman atau lawan yang lebih besar sekalipun adalah semangat dan motivasi untuk mencapai keberhasilan. Keberhasilan dalam usaha perang adalah memenangi perang. Sumber daya dapat saja terbatas, tetapi perjuangan tidak boleh terhenti, yang didasari oleh semangat pantang menyerah.*

### **Asas Keutuhan dan Kesatuan Ideologi dan Politik**

*Pelaksanaan perang didasari oleh keutuhan dan kesatuan ideologi dan politik. Keanekaragaman ideologi dan politik hanya akan membawa perpecahan, dan perpecahan selalu berujung kehancuran. Keutuhan dan kesatuan ideologi dan politik harus didasarkan pada Pancasila dan UUD NRI 1945 yang telah diyakini kebenarannya dan telah teruji sepanjang waktu.”<sup>66</sup>*

Salah satu hal penting sekaitan dengan Doktrin Pertahanan Negara

adalah tentang analisis ancaman. Ancaman pada hakikatnya adalah setiap usaha dan kegiatan baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap. Ancaman saat ini dan yang potensial di masa depan dapat digolongkan ke dalam tiga jenis ancaman, yakni militer baik bersenjata dan tidak bersenjata, ancaman non militer dan ancaman hibrida. Sumber ancaman dapat berasal dari dalam maupun luar negeri, serta dilakukan oleh aktor negara maupun aktor non-negara, bersifat nasional, regional dan global. Adapun dampak yang ditimbulkan meliputi



---

↳ementrian Pertahanan Negara, *Doktrin Pertahanan Negara* (Jakarta, 2015).

segala aspek kondisi sosial terdiri dari ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan.

Analisis ancaman dilakukan dalam rangka mengidentifikasi dan memahami bentuk-bentuk ancaman. Analisis ancaman dari negara lain ditentukan oleh sejumlah faktor baik eksternal maupun internal. Faktor eksternal berkaitan dengan aktor atau pelaku yang memiliki niat, tujuan maupun indikasi. Sedangkan faktor internal merupakan faktor yang memberikan ruang kemungkinan bagi ancaman, baik ancaman statis ataupun dinamis.

Ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisir dan dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. Ancaman militer dapat dibagi menjadi dua macam. *Pertama*, ancaman militer agresi. Yakni merupakan penggunaan kekuatan bersenjata oleh negara lain untuk melakukan aksi pendudukan sehingga mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI dan keselamatan segenap bangsa. Agresi dapat mengancam struktur negara serta eksistensi kedaulatan, keutuhan wilayah negara dan keselamatan bangsa, bahkan dapat membubarkan suatu negara yang diagresi. Bentuk-bentuk agresi dapat berupa invasi negara lain, bombardemen, blockade, serangan unsur angkatan bersenjata negara ngiriman kelompok bersenjata atau tantara bayaran oleh negara



*Kedua*, ancaman militer bukan agresi merupakan ancaman yang dapat menggunakan kekuatan senjata ataupun tidak bersenjata, berasal dari luar maupun dalam negeri. Ancaman militer bukan agresi bisa berupa pelanggaran wilayah baik perbatasan, wilayah laut, wilayah udara dan dirgantara. Bisa juga berupa spionase, sabotase, terorisme, pemberontakan bersenjata ataupun konflik komunal/perang bersaudara.

Ancaman nonmiliter adalah segala upaya atau kegiatan tanpa menggunakan senjata dan dinilai memiliki potensi untuk membahayakan atau berimplikasi mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nonmiliter ini dapat bersumber dari dalam maupun luar negara, dan pelakungannya bisa negara ataupun nonnegara. Ada beberapa jenis ancaman nonmiliter, *pertama* adalah ancaman berdimensi Ideologi, yakni ancaman berupa berkembangnya ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Ancaman ideologi ini dapat berupa penetrasi paham baik ekstrem kiri maupun ekstrem kanan, yang dapat mengancam konsolidasi nasional. Termasuk dalam ancaman ideologi ini adalah merebaknya paham keagamaan yang ekstrem, anarkisme dan ego kedaerahan-primordialisme sempit (*ethno-nationalism*).

Bentuk ancaman nonmiliter *kedua* adalah ancaman berdimensi



Ancaman ini bisa berasal dari luar negeri berupa tekanan dan aksi politik dengan cara membonceng pada isu-isu global semasa isu

penegakan hak asasi manusia (HAM), isu lingkungan hidup, isu demokratisasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan *akuntable*. Sedangkan yang berasal dari dalam negeri terutama dipicu oleh rendahnya tingkat kedewasaan politik di tingkat *grass-root*, alias masih rendahnya tingkat konsolidasi demokrasi di masyarakat. Ketidakdewasaan politik tadi bisa berakibat pada politik yang tidak mengedukasi, tapi malah dipenuhi dengan mobilisasi massa yang bisa saja disusupi untuk menumbangkan pemerintahan yang sah.

Ancaman nonmiliter *ketiga* adalah ancaman berdimensi ekonomi. Ancaman ini yang berasal dari luar negeri bisa berupa embargo atau bentuk-bentuk penghalang nontarif terhadap komoditi ekspor ataupun komoditi impor yang sangat penting dan strategis bagi negara kita. Sedangkan ancaman ekonomi yang berasal dari dalam negeri bisa berupa inflasi tinggi, masih tingginya tingkat kemiskinan dan pengangguran, pemerataan ekonomi yang tidak parallel dengan pertumbuhan ekonomi dan berkonsekuensi pada masih tingginya tingkat kesenjangan ekonomi, kemiskinan dan pengangguran biasanya berkorelasi positif dengan angka kriminalitas, termasuk infrastruktur yang belum memadai.

*Keempat*, adalah ancaman nonmiliter yang berupa ancaman berdimensi sosial budaya. Ancaman ini berupa adanya potensi konflik sosial apakah yang dipicu oleh pertikaian suku, agama, ras dan antar agama. Termasuk juga dalam hal ini adalah infiltrasi dan penggunaan



teknologi informasi yang tidak terkontrol, yang bisa memicu terjadinya konflik di dunia nyata, kerusakan moralitas generasi muda dan bisa berimplikasi pada perilaku-perilaku yang tidak sesuai dengan keluhuran nilai bangsa dalam hal ini kekerasan, penyalahgunaan narkoba dan seks bebas. Yang juga bisa digolongkan dalam ancaman berdimensi sosial budaya ini adalah, masih rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM) dan ini akan berakibat pada tingginya tingkat pengangguran, memicu kerawanan sosial hingga budaya korupsi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan ataupun swasta.

Ancaman nonmiliter *kelima* adalah ancaman berdimensi keselamatan umum. Ancaman ini termasuk cukup rawan untuk konteks Indonesia, mengingat kita berada dalam setting geologi yang cukup kompleks dan dinamis, sehingga kita mengalami intensitas tinggi dalam menghadapi bencana gempa, tsunami dan gunung berapi. Apalagi Indonesia memiliki iklim tropis dan memiliki curah hujan yang cukup tinggi, sehingga memperbesar potensi tanah longsor ataupun banjir bandang.

Ancaman *keenam* yang bisa dikategorikan sebagai ancaman nonmiliter adalah ancaman berdimensi teknologi. Tidak bisa dipungkiri bahwa kemajuan di bidang informasi dan komunikasi sangat berorientasi bisnis dan menjadikan aspek moral bukan sebagai orientasi utama.



Program televisi masih belum memiliki standar terutama yang ditonton oleh segmen anak-anak dan remaja, walaupun sudah ada

klasifikasi tontonan berdasarkan umur. Belum lagi merebaknya *cyber crime*, bisa berupa merebaknya hoax, *fake news* dan pembobolan data pribadi melalui internet. Bahkan kejahatan terorisme saat ini sangat diuntungkan dengan perkembangan di bidang teknologi informasi. Termasuk dalam ancaman ini adalah pengembangan dan penyalahgunaan agensia biologi pathogen dan melancarkan perang biologi dan bioterorisme.

Jenis ancaman nonmiliter yang terakhir adalah ancaman berdimensi legislasi. Ini bisa berupa pembentukan dan interpretasi terhadap undang-undang tertentu yang berpotensi menyebabkan ancaman terhadap kedaulatan wilayah, keutuhan NKRI dan keselamatan segenap bangsa. Atau bisa juga berupa, adanya pihak-pihak tertentu dari luar negeri yang berusaha mengintervensi perundang-perundangan atau pasal-pasal tertentu dalam rangka memenuhi kepentingannya.

Bentuk ancaman yang ketiga adalah ancaman hibrida. Ancaman ini merupakan kombinasi antara ancaman militer dan nonmiliter. Antara lain ancaman yang adalah kombinasi antara ancaman konvensional, asimetrik, teroris dan perang siber serta criminal yang beragam dan dinamis. Ancaman hybrid juga bisa berupa paduan antara serangan



senjata kimia, biologi, radiologi, nuklir, bahan peledak dan perang informasi.<sup>67</sup>

### c. Strategi Pertahanan Negara

Dalam buku *Strategi Pertahanan Negara*, yang diterbitkan oleh Kementerian Pertahanan RI Tahun 2015, disebutkan bahwa perumusan strategi pertahanan negara mengacu pada kebijakan pemerintah dalam merealisasikan poros maritime dunia (PMD) dan beberapa pertimbangan mendasar yang terkait dengan kepentingan nasional, termasuk dalam rangka menjaga agar Kawasan Samudera Hindia dan samudera Pasifik tetap damai dan aman. Strategi pertahanan negara dirumuskan sesuai paham dan pandangan bangsa Indonesia tentang damai dan perang, serta dipersiapkan dalam rangka mempertahankan kemerdekaan dari upaya-upaya pihak manapun yang ditengarai mengancam eksistensi kemerdekaan.

Ada tiga elemen dasar dalam menyusun strategi pertahanan negara. *Pertama*, membentuk strategi pertahanan yang mampu menciptakan keamanan lingkungan nasional dan internasional, yang mendukung stabilitas Kawasan, mengurangi dan meniadakan ancaman serta mencegah konflik, agresi dan tindak kekerasan lainnya. *Kedua*,



---

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, *Doktrin Pertahanan Negara* (Jakarta,

mampu merespon berbagai spektrum krisis sehingga mampu meniadakan ancaman dan resiko terhadap kepentingan nasional. *Ketiga*, menyiapkan suatu pertahanan yang mampu mengantisipasi perkembangan-perkembangan di masa depan, dan ini bisa dilakukan hanya melalui upaya pembangunan kekuatan, konsep dan pengorganisasian pertahanan yang memanfaatkan kemajuan teknologi.

Di samping tiga elemen dasar tersebut, strategi pertahanan negara juga dibangun dengan tiga substansi dasar. *Pertama*, tujuan yang ingin dicapai adalah menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI dan melindungi segenap bangsa. *Kedua*, sumber daya pertahanan yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, yakni mengerahkan pertahanan militer dan disinergikan dengan pertahanan nirmiliter. *Ketiga*, bagaimana menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan strategis, yakni merencanakan, mempersiapkan dan melaksanakan suatu sistem pertahanan yang Tangguh dan berdaya tahan tangkal tinggi.

Poin *ketiga* dari substansi dasar strategi pertahanan negara di atas, secara teoritik sangat erat kaitannya dengan manajemen pertahanan. Secara umum manajemen pertahanan memiliki empat fungsi dasar<sup>68</sup>.

*Pertama*, fungsi perencanaan adalah aktivitas untuk menyusun dan



---

Makmur Supriyanto & Yusuf Ali, *Pengantar Manajemen Pertahanan* (Universitas  
1 Negara, Jakarta)

merencanakan apa yang menjadi tujuan dari sebuah organisasi pertahanan serta bagaimana cara mencapai tujuan tersebut. Jika tidak memiliki tujuan yang jelas, maka aktivitas organisasi tidak akan dapat mencapai tujuan. Untuk melakukan perencanaan diperlukan adanya ketersediaan informasi atau lebih tepatnya intelijen yang akurat, yaitu dipercaya sumber dan kontennya. Untuk menganalisis informasi intelijen tersebut, diperlukan seseorang yang memiliki kemampuan berpikir analitik (*analytic thinking*), dan membuat prediksi kemungkinan masa depan (*forecasting*), baik jangka pendek, menengah dan panjang. Selain itu, mutlak diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan.

Sedangkan menurut Beshline dalam *Military for National Defense* (USA; Printice Hall,1950) seperti yang dikutip oleh Connie Rahakundini Bakrie<sup>69</sup>, dalam membuat perencanaan pertahanan maka ada lima langkah membuat perencanaan pertahanan, (1) Mengidentifikasi Permasalahan (*recognition of the problem*); memahami misi organisasi adalah hal penting sebelum membuat perencanaan yang efektif, dimana perencanaan mesti selaras dengan misi, (2) Pengamatan dan analisis awal (*observation and preliminary analysis*); penting untuk menganalisis mendalam dan objektif berbagai kondisi dalam mencapai tujuan



Connire Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal* (Jakarta, 2007)

organisasi, (3) Membangun hipotesis; setelah analisis awal telah dilakukan, perlu membangun beberapa skenario solusi, (4) Melakukan analisis; pada tahap ini dilakukan analisis dari setiap solusi yang dihipotesiskan sebelumnya, (5) Melakukan uji coba (*testing*); pada tahap ini dilakukan uji coba atau menguji kembali pilihan solusi yang telah dibuat secara mendetail dalam kondisi yang mendekati kenyataan. Kemudian menurut Beshline, ada sedikitnya lima ciri dari perencanaan yang baik, perencanaan tersebut mesti bersifat sederhana dan jelas (*simplicity and clarity*), fleksibel (*flexibility*), berimbang, bersifat stabil (*posses stability*) dan menyeluruh (*comprehensive*).

Fungsi manajemen pertahanan yang *kedua* adalah fungsi pengorganisasian. Organisasi pertahanan/militer sebagai organisasi publik sudah ada semenjak sebuah negara ada. Yang berubah adalah struktur organisasi yang sudah ada atau membentuk struktur organisasi baru sebagai sebuah organisasi birokrasi untuk menjalankan organisasi dengan cara terbaiknya. Membentuk atau menambah struktur organisasi dalam lingkup kementerian termasuk Kementerian Pertahanan Republik Indonesia tidak lepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2011 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.



Fungsi manajemen pertahanan yang *ketiga* adalah mengarahkan (*directing*), atau biasa juga disebut dengan fungsi memimpin (*leading*), mengomandoi (*commanding*), mengarahkan (*directing*) atau pengerahan (*actuating*). Fungsi ini ada dalam rangka memberikan petunjuk baik dalam rangka memperbaiki kinerja tim/organisasi, termasuk di dalamnya adalah pendelegasian tanggung jawab kepada bawahan dan menugaskan bawahan untuk melaksanakan tugas operasi militer perang maupun nonperang.

Menurut Connie Rahakundini Bakrie, dalam hal pelaksanaan fungsi mengomandoi, maka “perintah” merupakan unsur yang sangat vital peranannya. Secara umum, terdapat tiga Teknik dalam memberikan perintah. (1) perintah harus jelas dan sederhana, oleh Beishline Teknik ini disebut sebagai *integible orders*. (2), perintah mesti memberikan kontribusi nyata dalam mencapai tujuan organisasi. (3) perintah harus didasarkan pada kapasitas anak buah, personel merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan.

Kemudian masih menurut Connie Rahakundini Bakrie, fungsi mengomandoi dalam manajemen pertahanan juga erat kaitannya dengan kepemimpinan. Dan kepemimpinan dalam manajemen pertahanan



ya dikenal ada dua tipe. (1) Kepemimpinan eksekutif (*executive ip*) yang terkait dengan persoalan administratif dan strategis.

Kepemimpinan eksekutif memiliki otoritas yang tinggi dalam sebuah fungsi organisasi (*planning, organizing, commanding/directing* dan *controlling*) dimana juga memiliki kemampuan untuk menjaga kemauan, antusiasme dan mengkoordinasikan usaha dari organisasi pertahanan. (2) Kepemimpinan operatif (*operative leadership*), tipe kepemimpinan seperti ini berhubungan dengan usaha dalam mempengaruhi tingkat organisasi pertahanan yang lebih kecil.

Fungsi manajemen pertahanan yang *keempat* adalah fungsi koordinasi (*coordinating*), yakni mengaitkan dan mensinkronkan fungsi manajemen pertahanan, menautkan segala tahapan penyelenggaraan pertahanan kepada perencanaan pertahanan, menghindari *overlapping*, penekanan pada waktu, mempertimbangkan alat dan teknik pengelolaan pertahanan dan menentukan metode komunikasi yang tepat dalam menjalankan fungsi koordinasi.

Dan fungsi manajemen pertahanan yang *terakhir* adalah fungsi pengawasan. Fungsi ini ada dalam rangka memonitoring apakah segala bentuk penyelenggaraan pertahanan sesuai dengan standard kinerja yang ditetapkan, dan melakukan koreksi seawall mungkin terhadap kemungkinan adanya pemborosan sumber daya.



alam buku *Strategi Pertahanan Negara* (2015), juga disebutkan ada tiga cara dalam rangka mencapai sasaran strategis

pertahanan negara. Ketiga cara itu adalah *pertama*, siapkan pertahanan yang bersifat semesta. Ini terdiri dari pelibatan seluruh warga negara, wilayah, sumber daya nasional dan sarana-prasarana nasional, penguatan kesadaran hak dan kewajiban sebagai warga negara, dan pelaksanaannya melalui pertahanan militer dan nir militer secara sinergi, terintegrasi dan terkoordinasi.

Cara *kedua* dalam mencapai sasaran strategis pertahanan adalah menyiapkan pertahanan defensive aktif. Cara ini memiliki beberapa karakteristik yakni tidak agresif dan tidak ekspansif sejauh kepentingan nasional tidak terancam, mengedepankan diplomasi melalui politik luar negeri bebas aktif, pelibatan kementerian atau Lembaga di luar bidang pertahanan untuk menghadapi ancaman nonmiliter, menghadapi ancaman militer melalui diplomasi untuk mencegah niat menyerang dari negara lain, dan proses penyiapan wilayah secara terpadu dan terkoordinasi.

Cara *ketiga* adalah susun pertahanan berlapis. Cara ini terdiri dari sinergitas antara lapisan pertahanan militer dengan pertahanan non militer, dan adanya upaya secara terpadu sebagai satu kesatuan. Perlu ada upaya yang paralel antar upaya mencegah dengan upaya untuk

isi segala bentuk ancaman.



#### d. Postur Pertahanan Negara

Jika berbicara mengenai postur pertahanan negara, maka kita sebenarnya berbicara mengenai pembangunan pertahanan negara yang berpedoman kepada kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 sesuai dengan UU Nomor Tahun 2007 dan kebijakan umum pertahanan negara yang dilegalisasi oleh presiden. Rencana strategis pembangunan bidang pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan sesuai dengan pentahapan perencanaan pembangunan untuk periode lima tahunan. Penyelenggaraan dan pengelolaan pembangunan pertahanan negara tertuang pada penyusunan Postur Pertahanan Negara yang meliputi kemampuan, kekuatan dan gelar pertahanan militer dan non militer.<sup>70</sup>

Pembangunan postur pertahanan negara diarahkan dalam rangka meningkatkan kemampuan pertahanan negara, baik pertahanan militer maupun pertahanan nirmiliter. Potensi ancaman yang dihadapi Indonesia semakin kompleks dan beragam memerlukan kemampuan pertahanan negara yang kuat. Postur pertahanan negara terus disesuaikan dan diarahkan agar dapat menjawab berbagai kemungkinan tantangan, ancaman potensial dan aktual.



---

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, *Postur Pertahanan Negara* (Jakarta,

Pembangunan komponen utama diarahkan untuk menghadapi ancaman militer dan hibrida. Pembangunan postur pertahanan darat diarahkan untuk mampu mengamankan wilayah daratan dan perbatasan darat dari berbagai ancaman, serta mampu memberikan dukungan operasi kepada matra lain. Pembangunan matra laut diarahkan untuk membangun kemampuan dalam mengamankan luasnya wilayah laut Nusantara di permukaan dan kedalaman serta memberikan dukungan dan kompatibilitas terhadap pergerakan matra darat dan udara. Pembangunan postur matra udara diarahkan untuk mengawasi terutama ruang udara nasional dan sebagian ruang udara regional, mampu melakukan penjagaan ruang udara nasional, mampu memanfaatkan ruang angkasa dan memberikan dukungan operasi bersama antar matra.

Pembangunan komponen cadangan dari sumber daya nasional, dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara hak-hak sipil dan kewajiban sebagai warga negara, dalam usaha pertahanan negara. Pembangunan komponen cadangan disusun secara terencana, bertahap dan proporsional yang dikembangkan dan disiagakan di setiap daerah sesuai dengan kebutuhan matra. Secara ekonomi, komponen cadangan ini akan lebih realistis dan tidak menggunakan anggaran pertahanan yang besar. Komponen cadangan ini akan mempunyai kekuatan ganda yang



memperbesar komponen utama dalam penyelenggaraan pertahanan. Pembangunan komponen cadangan menekankan pada

aspek kemampuan dan akan sejalan dengan perkembangan kualitas komponen utama, namun dari aspek jumlah akan lebih besar dari komponen utama dan lebih sedikit jumlah personelnnya dibanding komponen pendukung.

Adapun pembangunan komponen pendukung dilakukan dengan memanfaatkan kondisi sumber daya alam dan buatan, sinkronisasi sarana dan prasarana nasional dalam konteks kepentingan pertahanan negara, partisipasi masyarakat madani dalam penyusunan kebijakan pertahanan negara, komponen bela negara masyarakat, dukungan mutualisme industry strategis pertahanan negara baik secara langsung maupun kemampuan konversi industry, serta keberlanjutan pembiayaan pertahanan negara melalui pengelolaan keuangan negara. Peran Lembaga legislative sangat perlu dalam mendukung perwujudan komponen cadangan dan komponen pendukung melalui penetapan regulasi terkait kedua komponen pertahanan tersebut. Tanpa adanya dukungan regulasi yang memadai, maka sistem pertahanan negara tidak mungkin diimplementasikan dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Connie Rahakundini Bakrie, dalam perumusan kebijakan pertahanan ada beberapa pertanyaan yang perlu dijawab. Potensi



apa yang akan dihadapi Indonesia hingga 25 tahun mendatang bagi operasi pertahanan dan keamanan apa yang ideal, yang

melibatkan TNI, POLRI, rakyat serta pengelolaan sumber daya alam dan industry ?, Postur pertahanan dan keamanan yang bagaimana , sehingga bisa mencapai tujuan pertahanan ? Bagaimana organisasi dan pergelaran kekuatan pertahanan serta pengendaliannya ?. Setelah menjawab pertanyaan-pertanyaan tadi dengan tepat, barulah kita bisa merumuskan perangkat hukum yang dapat mendukung tujuan kebijakan. Dengan menerapkan proses tersebut, maka secara umum kita bisa terhindar dari perumusan kebijakan pertahanan yang inkonsisten.

## **B. Kerangka Pikir**

Tujuan utama dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke 4, bahwa pemerintah harus melindungi seluruh tumpah darah indonesia dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia.

Secara konstitusional pemerintah wajib memberikan rasa aman dan kepada seluruh warga negara melalui politik hukum pertahanan dengan melibatkan rakyat sebagai bagian dari pertahanan negara, berdasarkan pikiran tersebut maka pelibatan rakyat dalam pertahanan negara perlu diatur dalam undang-undang. Untuk mengkaji politik hukum



undang pertahanan negara maka digunakan teori untuk menjawab penelitian.

Teori yang digunakan sebagai dasar penelitian ini adalah teori pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai *grand theory*, teori kedaulatan negara sebagai *middle theory* dan teori pertahanan negara sebagai *applied theory*.

Teori politik hukum digunakan sebagai teori dasar untuk menganalisis hakikat dan tujuan dari pembentukan undang-undang pertahanan negara. Hal ini penting, karena undang-undang pertahanan negara dan undang-undang sumber daya nasional pertahanan negara tidak begitu detail mengatur komponen cadangan pertahanan negara, terutama yang berkaitan dengan segmen generasi muda. Teori ini juga digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang pertama yaitu hakekat pengaturan hukum dalam perspektif politik hukum nasional.

Teori kedaulatan negara dijadikan sebagai dasar analisis untuk melihat kedudukan negara dalam menjalankan fungsi negara untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan suatu negara. Teori ini juga digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang kedua yaitu politik hukum implementasi pembinaan komponen cadangan pertahanan negara.

Teori pertahanan negara digunakan sebagai landasan teoritis untuk i permasalahan penelitian yang berkaitan dengan tindakan tah atau negara dalam melakukan pertahanan terhadap



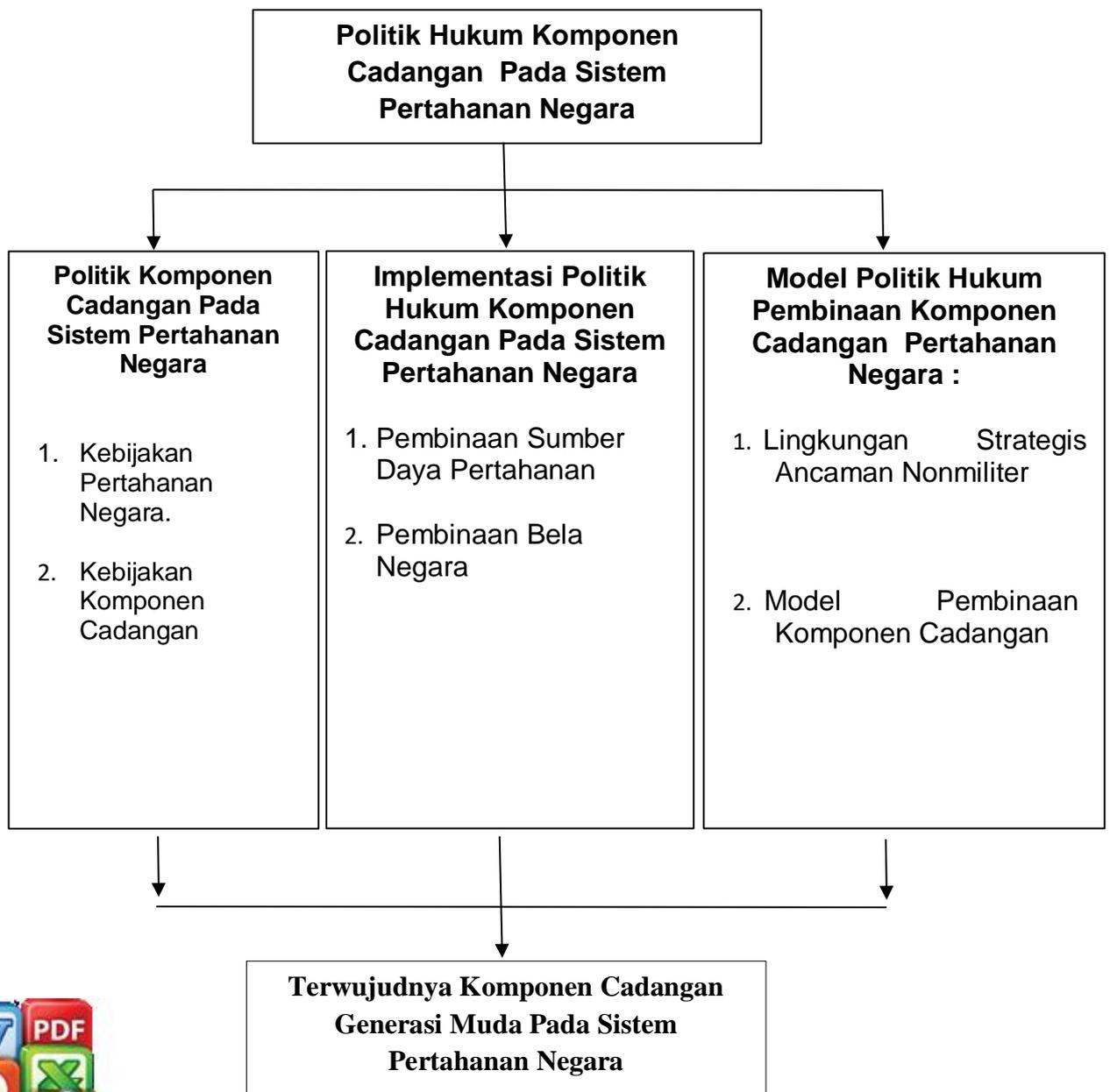
ketahanan negara. Konsep dan teori ini juga digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang ketiga yaitu pengaruh undang-undang pertahanan negara terhadap ketahanan nasional.

Untuk variabel Politik hukum Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta) digunakan indikator Prinsip dasar dalam nilai Pancasila, prinsip dasar dalam konstitusi dan prinsip pertahanan rakyat semesta. Untuk variabel politik hukum bidang pertahanan negara ditetapkan indikator instrumen hukum bidang pertahanan dan komponen pertahanan. Untuk indikator strategi politik hukum pelaksanaan bidang pertahanan digunakan indikator wawasan kebangsaan, sekolah kebangsaan dan bela negara.

Dengan demikian, diharapkan dengan pendekatan teori dan tersebut pemerintah atau negara dapat memberikan pertahanan terhadap ketahanan negara demi menjaga keutuhan negara.



### C. Bagan Kerangka Pikir



#### **D. Defenisi Operasional**

1. Politik hukum adalah arah kebijakan hukum di bidang pertahanan negara.
2. Pertahanan negara adalah 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.
3. Politik hukum Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta) adalah arah kebijakan hukum dalam sistem pertahanan semesta.
4. Prinsip demokrasi adalah prinsip dimana sebagai pemilik kedaulatan, rakyat ikut serta dalam upaya pertahanan negara.
5. Prinsip kesejahteraan umum adalah prinsip yang meletakkan kesejahteraan umum menjadi tujuan akhir dari keseluruhan sistem pertahanan negara.
6. Komponen pertahanan negara adalah unsur-unsur dalam sistem pertahanan negara yang terdiri atas komponen utama, cadangan dan pendukung.
7. Komponen utama adalah Tentara Nasional Indonesia yang siap digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas pertahanan.



8. Komponen Cadangan menurut UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, adalah Sumber Daya Nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan guna memperkuat komponen utama.
9. Komponen Cadangan adalah generasi muda pertahanan negara yang dipersiapkan untuk menghadapi ancaman nonmiliter
10. Komponen Pendukung adalah sumber daya nasional yang dapat digunakan untuk memperkuat komponen utama dan komponen cadangan.
11. Generasi muda pertahanan adalah semua warga negara Indonesia dari usia 14 sampai 24 tahun yang dipersiapkan menghadapi ancaman nonmiliter.
12. Strategi Politik Hukum adalah langkah dan tahapan dalam pelaksanaan bidang pertahanan negara melalui pembentukan karakter kebangsaan.
13. Wawasan Kebangsaan adalah penanaman nilai-nilai dasar untuk membentuk pemahaman kebangsaan.
14. Sekolah Kebangsaan adalah program pendidikan kebangsaan baik formal dan non formal.
15. Diklat Bela Negara adalah program paripurna pendidikan dan pelatihan dibidang pertahanan negara.



16. Pertahanan Negara Berbasis kerakyatan dan Persatuan adalah segala usaha untuk mempertahankan kedulatan negara berdasarkan prinsip kerakyatan dan persatuan.

