

### BAB III

#### PENGARUH *STRATEGIC CULTURE* TERHADAP VARIASI DOKTRIN PERTAHANAN INDONESIA

Bab ini bertujuan untuk menjelaskan pertama, *strategic culture* Indonesia pada dua periode yaitu periode Demokrasi Terpimpin dan periode Orde Baru. Kedua, bab ini juga bertujuan untuk menguji hipotesa berdasarkan pertanyaan penelitian. Analisa bab ini menggunakan pemikiran Elizabeth Kier tentang *strategic culture* yang merupakan hasil interpretasi organisasi militer terhadap politik domestik (*political-military subculture*) serta pengaruhnya terhadap pengembangan doktrin (*doctrinal development*). Analisa tentang *strategic culture* Indonesia memberikan pemahaman mengenai bagaimana *political-military subculture* dalam dua periode yaitu Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan Orde Baru (1966-1998) yang diinterpretasikan oleh organisasi militer sehingga menjadi *strategic belief* yang kemudian diimplementasikan ke dalam operasi-operasi militer yang digelar. Penggelaran operasi-operasi militer tersebut mencerminkan karakter Doktrin Pertahanan Indonesia.

Pilihan antara opsi diplomasi dan opsi militer merupakan *strategic culture* utama Indonesia. Kedua opsi ini dikembangkan dari perbedaan pemikiran Sutan Syahrir dan Tan Malaka tentang cara-cara perjuangan Indonesia melawan Belanda. Sutan Syahrir memilih diplomasi atau jalan damai sebagai sarana perjuangan karena Syahrir melihat kerugian baik fisik maupun materiil yang diderita rakyat pasca pertempuran Surabaya yang tidak seimbang antara tentara Inggris dan TNI yang dibantu rakyat Surabaya, baik dari segi persenjataan maupun pasukan. Kekalahan pasukan TNI dalam Perang Surabaya menjadi dasar pemikiran Syahrir bahwa militer Indonesia tidak memiliki kemampuan bertempur. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa secara militer Indonesia lemah (*weak states*). Keyakinan akan pemahaman ini membuat Syahrir yakin bahwa diplomasi merupakan satu-satunya jalan untuk menghadapi Belanda sekaligus menghindari pertempuran-pertempuran yang dapat memicu timbulnya kerugian lebih banyak lagi.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid I: 1945-1949*, (Jakarta : Markas Besar TNI dan Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000), hal. 233.

Di bawah pemerintahannya sebagai Perdana Menteri Indonesia pertama Syahrir selalu mengedepankan jalan damai yaitu melalui perundingan-perundingan ketika berhadapan dengan Belanda.

Di sisi lain, golongan militer dan pemuda lebih memilih opsi 'mengangkat senjata' jika berhubungan dengan Belanda, pemikiran ini senada dengan gagasan Tan Malaka yang merepresentasikan perjuangan laskar-laskar rakyat dalam melawan Belanda. Pemikiran Tan Malaka diinspirasi oleh perjuangan kemerdekaan Filipina dengan semboyan *immediate, absolute and complete independence* (kemerdekaan segera, tanpa syarat, dan penuh) sehingga bagi Tan Malaka kemerdekaan yang absolut adalah "kemerdekaan harus seratus persen" dan "berunding berarti kemerdekaan kurang dari seratus persen".<sup>46</sup> Keyakinan ini mendasari ketidakpercayaannya terhadap opsi diplomasi yang menghasilkan perundingan-perundingan yang pada akhirnya seringkali diingkari oleh Belanda.

Keengganan untuk memilih jalan damai disertai dengan keyakinannya akan kemampuan laskar-laskar rakyat membuat Tan Malaka memilih opsi militer dalam menghadapi Belanda. Tan Malaka percaya bahwa pada dasarnya laskar-laskar rakyat tersebut mampu menghadapi Belanda namun perlu dilakukan koordinasi perjuangan serta persenjataan yang memadai. Kondisi ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kemampuan tempur untuk menghadapi musuh. Keyakinan ini membuat Tan Malaka dengan tegas menolak untuk berunding dengan Belanda dan lebih mempercayai perjuangan bersenjata. Gagasannya yang non-kooperatif terhadap Belanda serta persamaan pandangan dengan Panglima Besar Soedirman menjadikan pemikiran Tan Malaka masih menjadi rujukan bagi golongan militer dan organisasi-organisasi pemuda.

Kedua pemikiran ini melandasi perspektif elit sipil dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pilihan antara opsi diplomasi ataupun opsi militer pada periode Demokrasi Terpimpin maupun Orde Baru. Kebijakan-kebijakan inilah yang pada akhirnya diinterpretasikan oleh organisasi militer sehingga menjadi *strategic belief*. Maka ketika elit sipil memutuskan opsi militer maka *strategic belief* yang muncul adalah suatu kondisi *strong states* dimana TNI

---

<sup>46</sup> Ignas Kleden, Tan Malaka : Nasionalisme Seorang Marxis, diunduh dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2008/08/11/LU/mbm.20080811.LU127934.id.html>, diakses tanggal 9 Juni 2010.

percaya bahwa 'dirinya' memiliki kemampuan tempur untuk menghadapi musuh. Kondisi ini ditunjukkan dengan kapabilitas militer yang kuat (*strong*) baik dari segi alutsista maupun personel dengan kemampuan melakukan penggelaran militer untuk menghadapi musuh. Keyakinan bahwa dirinya kuat (*strong*) ini diperkuat dengan karakter fungsional organisasi militer yang secara inheren memilih doktrin ofensif yang kemudian diimplementasikan ke dalam strategi militer ofensif sehingga menghasilkan operasi-operasi militer yang sifatnya ofensif. Sedangkan ketika elit sipil memutuskan opsi diplomasi maka *strategic belief* yang muncul adalah *weak states*. Kepercayaan organisasi militer yang berada dalam kondisi yang tidak memiliki kemampuan tempur (*weak*) akan memicu TNI untuk mengadopsi doktrin defensif yang diturunkan ke dalam strategi militer defensif yang kemudian menghasilkan operasi-operasi militer yang sifatnya defensif.

### **3.1. Strategic Culture Indonesia Periode Demokrasi Terpimpin**

Demokrasi Terpimpin yang ditetapkan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandakan berakhirnya era demokrasi parlementer di Indonesia. Peristiwa tersebut diikuti dengan pembubaran Dewan Nasional pada tanggal 13 Juli 1959 menjadikan Presiden Soekarno sebagai satu-satunya kekuatan politik. Isu Irian Barat dan konfrontasi Malaysia merupakan dua isu utama yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia.

#### **3.1.1. Penyelesaian Konflik Melalui Penggelaran Militer**

Pada periode Demokrasi Terpimpin, timbul berbagai konflik baik dalam maupun luar negeri. Dalam penyelesaian konflik-konflik tersebut Presiden Soekarno lebih menekankan pada opsi militer. Walaupun pada beberapa kasus seperti penumpasan DI/TII di Aceh yang dipimpin oleh Daud Beureueh Pemerintah menggunakan pendekatan non-militer, namun untuk penyelesaian konflik Irian Barat dan Malaysia lebih didominasi oleh opsi militer sehingga dapat disimpulkan bahwa pada periode Demokrasi Terpimpin Pemerintah lebih menekankan pada opsi militer sebagai sarana penyelesaian konflik.

Sengketa antara Indonesia dan Belanda mengenai status Irian Barat tidak kunjung mencapai titik temu. Upaya penyelesaian melalui perundingan-perundingan yang digagas sejak tahun 1949 sampai tahun 1958 tidak kunjung mencapai kata sepakat. Berlarut-larutnya sengketa tersebut memaksa para pemimpin Indonesia untuk mengambil sikap. Penyelesaian dengan cara-cara damai dianggap tidak mampu memaksa Belanda untuk meninggalkan Irian Barat sehingga Pemerintah mulai mempertimbangkan opsi militer.

Ketegasan sikap Pemerintah Indonesia terhadap Belanda mengenai status Irian Barat diungkapkan Presiden Soekarno dalam pidatonya tanggal 17 Agustus 1958 yang berjudul “Tahun Tantangan” mengemukakan “jalan lain” dalam menyelesaikan masalah Irian Barat.<sup>47</sup> Pidato ini menimbulkan spekulasi baik di pihak Belanda maupun dunia internasional tentang apa yang dimaksud dengan istilah “jalan lain” tersebut, namun dibalik segala spekulasi tersebut tersirat makna bahwa Pemerintah Indonesia bersiap menempuh segala cara yang memungkinkan untuk merebut Irian Barat dari tangan Belanda sekalipun melalui jalan konfrontasi.<sup>48</sup>

Keputusan Pemerintah untuk menjalankan politik konfrontasi total yang meliputi konfrontasi politik, ekonomi dan militer segera diikuti dengan kebijakan-kebijakan yang lebih konkrit, diantaranya dengan pembentukan berbagai Front Pembebasan Irian Barat yang anggotanya merupakan gabungan dari organisasi-organisasi pemuda dan militer, pembekuan aset-aset milik perusahaan Belanda yang berada di Indonesia, pemutusan hubungan diplomatik serta persiapan-persiapan menuju penggelaran kekuatan militer.

TNI menginterpretasikan keputusan Pemerintah untuk melakukan konfrontasi total terhadap Belanda dengan segera mengambil langkah-langkah persiapan yang disebut Operasi Infiltrasi Pra-Mandala yang bertujuan untuk menyusupkan pasukan secara terbatas di daratan Irian Barat sebagai bentuk persiapan melawan Belanda serta menyiapkan invasi ke daratan Irian Barat jika diperlukan. Operasi infiltrasi pra-Mandala ini diselenggarakan oleh Staf Umum

---

<sup>47</sup> Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid III, Op. Cit.*, hal. 112.

<sup>48</sup> Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sedjarah ABRI-Perjuangan Irian*, (Jakarta : Markas Besar TNI dan Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 1971), hal. 24.

Angkatan Darat (SUAD) dengan Kolonel Magenda sebagai Perwira Proyek terdiri atas tiga bagian yaitu : Operasi A merupakan operasi infiltrasi yang bertujuan mengumpulkan keterangan militer dan membangkitkan semangat perlawanan rakyat Irian Barat yang dipimpin oleh Mayor Roedjito, Operasi B bertugas menyiapkan satuan-satuan militer untuk merebut Irian Barat, diantaranya dengan melatih putra daerah yang akan disusupkan sebagai infiltran. Sedangkan Operasi C berupa kegiatan diplomasi di luar negeri untuk memperkuat kedudukan Indonesia di forum internasional yang dipimpin oleh Uyeng Suwargana dan Frans Seda yang berupaya untuk mempengaruhi tokoh-tokoh masyarakat di Belanda.

Pihak Belanda yang merasa khawatir dengan persiapan-persiapan gelar pasukan yang dilakukan Indonesia merespon dengan menambah kekuatan pasukannya di Irian Barat dan membentuk Dewan Papua yang bertugas mempercepat pendirian Negara Papua. Pemerintah Indonesia segera membalas tantangan Belanda dengan memerintahkan MKN/KSAD untuk menyusun Rencana Operasi Gabungan merebut Irian Barat. Selanjutnya melalui Sidang Kabinet Inti dengan Gabungan Kepala Staf (GKS) diputuskan untuk mengambil tindakan tegas terhadap Belanda. Sidang juga menyepakati usul KSAD A.H. Nasution untuk menghidupkan kembali Dewan Pertahanan Nasional (Depertan) yang bertugas untuk merumuskan cara mengintegrasikan seluruh potensi nasional dalam pembebasan Irian Barat. Dalam sidangnya yang pertama Depertan menetapkan organisasi baru yang bernama Komando Tertinggi Pembebasan Irian Barat (Koti Permirbar) dengan Presiden Soekarno sebagai Panglima Besar Koti dan Jenderal A.H. Nasution sebagai Wakil Panglima Besar. Depertan juga merumuskan Dasar Perjuangan Pembebasan Irian Barat yang kemudian dikenal dengan Tri Komando Rakyat (Trikor). Trikor diucapkan Presiden Soekarno dalam suatu rapat raksasa memperingati Agresi Militer Belanda yang isinya :

- a. Gagalakan pembentukan Negara Boneka Papua buatan Belanda Kolonial.
- b. Kibarkan Sang Merah Putih di Irian Barat Tanah Air Indonesia
- c. Bersiaplah untuk mobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan Tanah Air Bangsa.

Pasca pengucapan Trikor Depertan dan Koti mengadakan sidang kedua yang hasilnya adalah : membentuk Propinsi Irian Barat dengan ibukota Kotabaru

(Jayapura) dan membentuk Komando Mandala Pembebasan Irian Barat. Pembentukan Komando Mandala ditetapkan melalui Keputusan Presiden/Panglima Besar Koti Permirbar No. I tahun 1962 dengan menunjuk Mayjen Soeharto sebagai Panglima Mandala. Komando Mandala merupakan operasi gabungan pertama yang melibatkan ketiga matra yaitu darat, laut dan udara. Komando Mandala dirancang dengan tiga tahap operasi yaitu : tahap infiltrasi, tahap eksploitasi dan tahap konsolidasi.

Fase infiltrasi mulai dilaksanakan akhir tahun 1961 dengan penerjunan 1.115 personel melalui laut dan udara diantaranya melalui Operasi Naga, Operasi Serigala, Operasi Kancil, Operasi Banteng Ketaton dan Operasi Djatayu. Sedangkan untuk fase eksploitasi Komando Mandala telah menyiapkan 70.000 personel yang merupakan pasukan gabungan AD, AL, dan AU. Fase eksploitasi menetapkan konsep serangan terbuka dengan menitikberatkan pada penerjunan dari udara dan pendaratan dari laut.<sup>49</sup>

Sementara itu, rencana penggabungan negara-negara bekas jajahan Inggris di Asia Tenggara yang terdiri atas Persekutuan Tanah Melayu, Singapura, Sabah, Serawak dan Brunei yang dikenal dengan Federasi Malaysia merupakan akar permasalahan yang melatarbelakangi konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia. Presiden Soekarno menganggap pembentukan Federasi Malaysia yang disokong sepenuhnya oleh Inggris tersebut sebagai salah satu bentuk neo-kolonialisme dan dapat membahayakan kemerdekaan Indonesia.

Menyikapi isu pembentukan Federasi Malaysia, Presiden Soekarno segera memerintahkan pemutusan hubungan diplomatik segera diikuti dengan politik konfrontasi total baik di bidang ekonomi maupun militer. Keputusan untuk melakukan konfrontasi total ini termasuk dengan melakukan penggelaran kekuatan militer di daerah-daerah perbatasan Indonesia dan Malaysia, diyakini Presiden Soekarno sebagai jalan terbaik untuk membendung neo-kolonialisme gaya baru. Di sisi lain keberhasilan perjuangan Indonesia merebut Irian Barat dari tangan Belanda melalui gelar operasi militer turut menjadi katalisator dipilihnya opsi militer dalam konfrontasi Malaysia.

---

<sup>49</sup> Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, Sejarah TNI Jilid III, *Op. Cit*, hal. 67.

Selanjutnya di bidang ekonomi, Pemerintah melakukan pemutusan hubungan lalu lintas ekonomi dengan daerah Malaya dan Singapura, dedolarisasi Kepulauan Riau serta membuka pelabuhan Belawan dan Tanjung Priok sebagai *free trade zone* dan Sabang sebagai *free port*. Selanjutnya pada 3 Mei 1964 dalam apel besar Sukarelawan Presiden Soekarno mengucapkan Komando Aksi Sukarelawan atau yang lebih dikenal dengan Dwikora yang isinya :

“Perhebat Ketahanan Revolusi Indonesia, dan bantu perjuangan revolusioner rakyat Malaya, Singapura, Sabah, Serawak, Brunei untuk membubarkan Negara Boneka Malaysia.”<sup>50</sup>

Menindaklanjuti perintah yang diucapkan melalui Dwikora, Koti segera membentuk Komando Siaga (Koga) yang bertugas untuk menyelenggarakan operasi-operasi militer dalam rangka mempertahankan wilayah Republik Indonesia dan membantu perjuangan rakyat Malaya, Singapura, Serawak, Brunei dan Sabah. Komando Siaga dipimpin oleh Laksamana Madya Udara Omar Dani untuk untuk mengkoordinasikan satuan-satuan TNI di perbatasan dalam melaksanakan operasi-operasi militer. Pada tanggal 28 Februari 1965, Komando Siaga mengalami penyempurnaan organisasi menjadi Komando Mandala Siaga melalui Keputusan Presiden No. 2/KOTI/1965 dengan Laksamana Madya Adam Omar Ashari sebagai Panglimanya. Pangkolaga membawahi Komando Mandala I dan Komando Mandala II serta kesatuan-kesatuan yang membawahi Komando Strategis Siaga (Kostraga) yang meliputi unsur-unsur ketiga matra dan kepolisian.

Pelaksanaan operasi-operasi militer dibagi dalam tiga pembabakan yaitu babak persiapan meliputi operasi di bidang teritorial yang bertujuan untuk membangun opini publik di daerah lawan dan membentuk daerah kantong sebagai basis bagi gerakan militer selanjutnya. Babak pelaksanaan bertujuan untuk mengurangi kemampuan pihak lawan di laut dan udara serta mengadakan pengacauan militer di seluruh sektor operasi baik di wilayah lawan maupun daerah perbatasan, operasi di bidang militer ini juga ditunjang oleh operasi non-militer yang bertujuan untuk melumpuhkan sendi-sendi kekuatan ekonomi dan politik lawan. Terakhir babak konsolidasi merupakan penempatan pasukan di sektor-sektor strategis daerah lawan yang siap sedia untuk ditarik kembali sesuai

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 145.

dengan perkembangan politik.<sup>51</sup> Dalam pelaksanaannya, operasi-operasi militer yang digelar dalam kerangka konfrontasi Malaysia lebih dititikberatkan pada peran KKO AL yang melakukan penjagaan daerah perbatasan baik darat maupun perairan dari pelanggaran musuh serta memberikan perlindungan kepada 130 infiltran KKO AL yang bertugas untuk menyusup ke daerah lawan melalui Pantai Barat Malaka.

### 3.1.2. Peningkatan Kapabilitas Militer Indonesia

Gelar operasi militer yang dilakukan TNI dalam menghadapi isu Irian Barat dan konfrontasi Malaysia mengacu pada pemikiran Tan Malaka yang memandang bahwa pada dasarnya Indonesia memiliki kemampuan untuk melakukan perlawanan terhadap musuh, dalam hal ini Belanda dan Malaysia. Kondisi ini oleh organisasi militer diinterpretasikan sebagai *middle-capability*. Kemampuan ini ditunjukkan dengan peningkatan kapabilitas militer melalui modernisasi persenjataan dengan pembelian senjata dari negara-negara Eropa Timur. Melalui pengiriman misi-misi militer secara bertahap ke negara-negara Blok Timur yang bertujuan untuk peremajaan persenjataan Indonesia.

Kemitraan strategis antara Indonesia dan Uni Sovyet diawali oleh kunjungan Presiden Soekarno ke Moskow pada bulan September 1956. Dalam kunjungan tersebut PM Uni Soviet, Khrushchev menawarkan kredit sebesar US \$ 100 juta kepada Indonesia.<sup>52</sup> Namun tawaran itu ditolak oleh Parlemen Indonesia sehubungan dengan upaya Pemerintah Indonesia untuk memperoleh kredit dari negara-negara Blok NATO dan citra Uni Sovyet yang identik dengan blok komunis sehingga dikhawatirkan jika Pemerintah Indonesia menerima tawaran Uni Sovyet maka Indonesia akan jatuh ke dalam pengaruh komunis. Namun akibat peristiwa pemberontakan PRRI/Permesta, negara-negara Blok NATO menanggukhan kredit persenjataan yang digagas sebelumnya sehingga Pemerintah Indonesia mulai beralih ke negara-negara Eropa Timur untuk memperoleh kredit persenjataan. Dukungan Uni Sovyet terhadap klaim Pemerintah Indonesia terhadap wilayah Irian Barat juga semakin menguatkan

<sup>51</sup> *Ibid*, hal. 149.

<sup>52</sup> Guy J. Pauker, General Nasution's Mission To Moscow, *Asian Survey*, Vol. 1, No. 1, (Maret : 1961), hal. 13.

kemitraan strategis yang dibangun kedua negara.<sup>53</sup> Kemudian pada bulan Februari 1960 PM Khrushchev melakukan kunjungan balasan ke Jakarta dan menghasilkan persetujuan bantuan ekonomi terhadap Indonesia sebesar US \$ 250 juta.<sup>54</sup> Penandatanganan bantuan militer dan ekonomi tersebut membuka peluang bagi Indonesia untuk melakukan modernisasi persenjataan dan melakukan pengiriman misi militer ke Moskow.

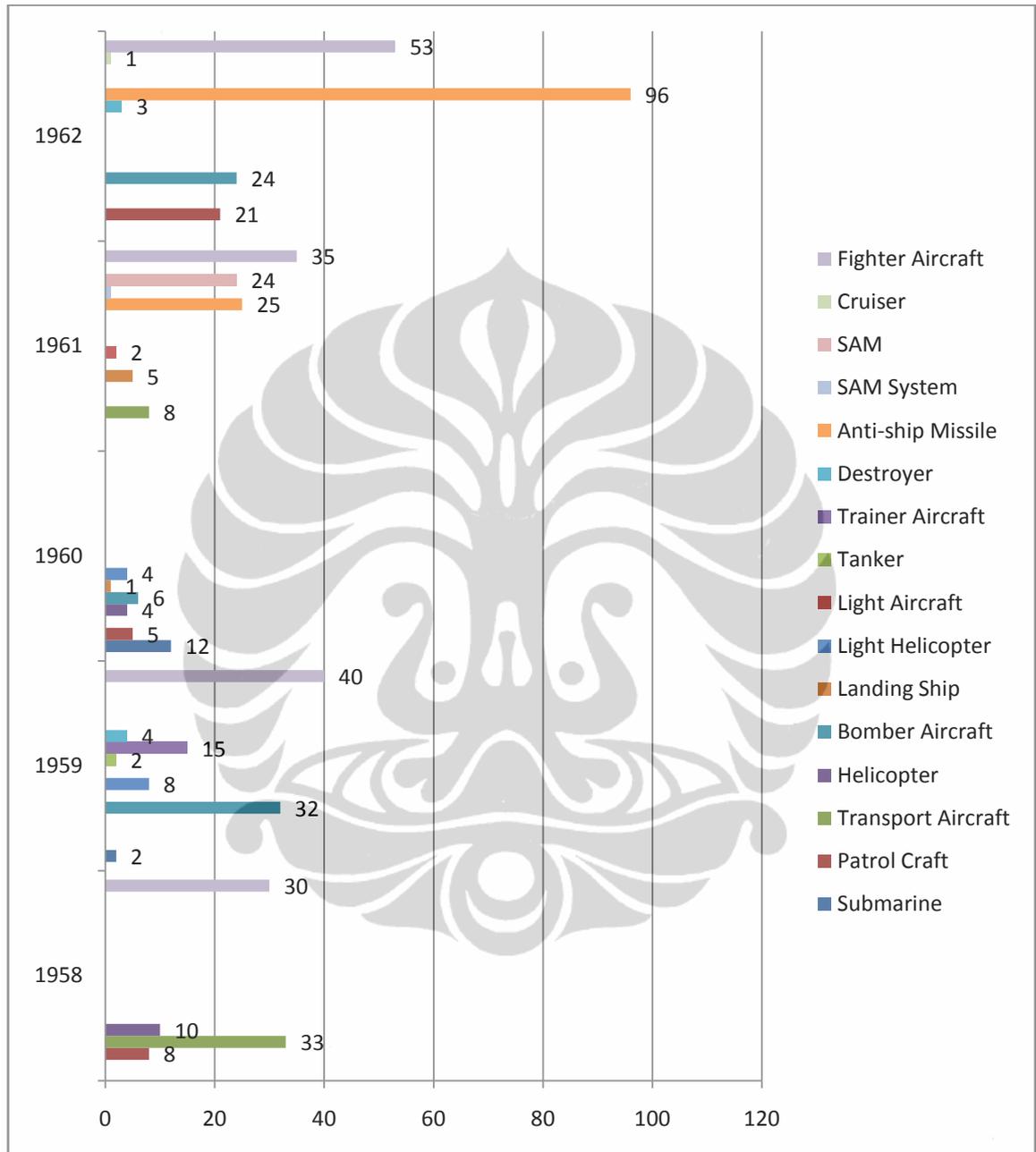
Pengiriman misi militer tahap pertama pada 23 September 1960 dipimpin oleh Kepala Staf Angkatan Laut (KSAL) Laksda R.E Martadinata mengunjungi Uni Sovyet dan Polandia untuk membeli peralatan militer untuk meningkatkan armada Angkatan Laut. Misi militer tahap pertama ini segera disusul misi berikutnya pada pertengahan tahun 1961 yang dipimpin oleh Menteri Keamanan Nasional/Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) Jenderal A.H. Nasution menuju Uni Sovyet untuk menandatangani kontrak pembelian senjata. Selanjutnya pada bulan Februari 1962 Indonesia kembali mengirim misi militer yang dipimpin Deputy Menteri Keamanan Negara Letjen Hidajat menuju Uni Sovyet, Cekoslowakia, Polandia, Rumania dan Hongaria yang bertujuan mendesak negara-negara tersebut untuk mempercepat pengiriman senjata ke Indonesia. Modernisasi persenjataan ini diikuti dengan dengan latihan-latihan perang dan pengiriman personel ke negara-negara pengekspor senjata untuk meningkatkan kemampuan personel sehingga dalam waktu singkat angkatan perang Indonesia menjadi semakin kuat secara signifikan. Berikut adalah grafik transfer persenjataan pada periode Demokrasi Terpimpin yang mengalami peningkatan dalam kurun waktu tahun 1958 sampai tahun 1962.

---

<sup>53</sup> Justus M. van der Kroef, Nasution, Soekarno and the West New Guinea Dispute, *Asian Survey*, Vol. 1, No. 6, (August : 1961), hal. 21.

<sup>54</sup> Guy J. Pauker, *Op.Cit.*, hal. 14.

**Grafik 3.1.**  
**Grafik Arms Transfer Negara-negara Eropa Timur terhadap Indonesia**  
**(1958-1962)<sup>55</sup>**



Sumber : diolah dari Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), diunduh melalui [http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php), diakses tanggal 10 Juni 2010.

<sup>55</sup> Sumber : diolah dari Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), diunduh melalui [http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php), diakses tanggal 10 Juni 2010.

Grafik 3.1 menunjukkan peningkatan transfer persenjataan dari tahun 1958 hingga tahun 1962. Pada periode tersebut Pemerintah Indonesia sedang melakukan modernisasi persenjataan secara besar-besaran melalui pengiriman misi-misi militer ke negara-negara Eropa Timur yaitu Uni Sovyet, Cekoslovakia, Rumania, Hongaria dan Polandia. Tahun 1958 dilakukan pembelian *transport aircraft, helicopter dan patrol aircraft*. Tahun 1959 pembelian meliputi *destroyer, trainer aircraft, tanker, light helicopter, bomber aircraft, submarine dan fighter aircraft*. Tahun 1960 kembali didatangkan *destroyer, landing ship, light helicopter, patrol craft dan fighter craft*. Dengan semakin meningkatnya konfrontasi khususnya operasi-operasi infiltrasi di Irian Barat pada tahun 1961 sampai 1962 Pemerintah kembali melakukan pembelian *light aircraft, landing ship, transport aircraft, destroyer, anti-ship missile, cruiser* serta *trainer aircraft*.

Peningkatan transfer persenjataan yang memiliki kemampuan ofensif yaitu persenjataan yang memiliki kemampuan mobilisasi dan jangkauan ke luar batas nasional pada kurun waktu tersebut menunjukkan konsep operasi-operasi militer yang dirancang pada periode Demokrasi Terpimpin sangat kental dengan unsur-unsur ofensif. Hal ini didasarkan atas pemahaman bahwa konsep operasi yang kemudian diterjemahkan ke dalam operasi-operasi militer yang sifatnya ekspansionis dengan motif yang agresif yaitu bertujuan untuk merebut kota-kota strategis untuk membuka jalan bagi serangan terbuka dan pendudukan unsur-unsur kekuasaan RI di wilayah musuh. Peningkatan persenjataan yang memiliki kemampuan ofensif serta konsep operasi militer yang sangat kental akan unsur-unsur ofensif merepresentasikan karakter doktrin pertahanan Indonesia yang ofensif dimana dalam pengimplementasiannya didasari oleh *strategic belief* Indonesia pada periode tersebut yaitu keyakinan akan *strong states* serta pengaruh karakter fungsional dari organisasi militer itu sendiri yang secara inheren memilih doktrin ofensif. Seperti dikutip Elizabeth Kier dalam disertasinya bahwa:

*"Posen and Snyder's work has led to a consensus about certain aspects of the determinants of choices between offensive and defensive doctrines. Certain disagreements persist, but most scholars concur about the behavior of civilians and the military, and the role*

*of the international system in doctrinal developments. It is argued that military organizations, for functional reasons having to do with size, autonomy, and prestige, inherently prefer offensive doctrines.*"<sup>56</sup>

Kutipan diatas memberi pemahaman bahwa, secara fungsional organisasi militer cenderung untuk memilih doktrin ofensif karena dengan mengadopsi doktrin ofensif, organisasi militer dapat meningkatkan prestise, kapabilitas serta menjaga otonominya dari intervensi sipil. Kecenderungan ini dapat dilihat pada TNI ketika memasuki persiapan-persiapan penggelaran operasi militer di Irian Barat yang merencanakan operasi gabungan ketiga matra dengan unsur-unsur ofensif serta Komando Siaga di Malaysia. Pemerintah pada waktu itu mengeluarkan kebijakan mobilisasi sumber daya pertahanan diantaranya alokasi 60-70% dari anggaran belanja negara untuk sektor pertahanan serta pembelian senjata secara besar-besaran ke negara-negara Uni Sovyet dan Eropa Timur. Hal ini semakin memperkuat pernyataan penulis sebelumnya bahwa *strategic belief* Indonesia pada periode Demokrasi Terpimpin yang percaya bahwa dirinya memiliki kemampuan tempur untuk menghadapi musuh dengan kapabilitas militer yang kuat (*strong states*) serta pengaruh karakter fungsional organisasi militer yang cenderung mengadopsi doktrin ofensif kemudian diimplementasikan ke dalam penggelaran operasi militer yang sifatnya ofensif.

### **3.2. Strategic Culture Indonesia Periode Orde Baru**

Pemberontakan PKI yang terjadi pada 30 September 1965 tidak saja menimbulkan instabilitas politik dan keamanan namun juga berdampak terhadap kegiatan operasi-operasi militer yang dilaksanakan dalam kerangka konfrontasi Malaysia dimana Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menyelesaikan konfrontasi melalui jalan perundingan. Dalam perkembangannya, Pemerintah Orde Baru lebih mengutamakan pada upaya-upaya diplomasi untuk penyelesaian masalah dibanding opsi militer.

---

<sup>56</sup> Elizabeth Kier, *Op. Cit*, hal. 3

### 3.2.1. Penyelesaian Konflik Melalui Jalan Diplomasi

Kegiatan konfrontasi baik militer maupun ekonomi yang mengendor pasca terjadinya pemberontakan PKI diantisipasi oleh Presiden Soekarno dengan membentuk Komando Ganyang Malaysia (Kogam) melalui Keppres RI No 40 tahun 1966 tanggal 22 Februari 1966 yang dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno dan dibantu oleh kementerian-kementerian terkait. Namun Kogam dianggap kurang efektif dalam menopang perjuangan konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia sehingga mulai terdapat usaha-usaha untuk penyelesaian konfrontasi melalui perundingan yang dirintis oleh Letjen Soeharto.

Penggelaran kekuatan militer dalam kerangka Komando Mandala yang sifatnya defensif serta kalimat *“penempatan pasukan di sektor-sektor strategis daerah lawan yang siap sedia untuk ditarik kembali sesuai dengan perkembangan politik”* seperti yang tertuang dalam Konsep Operasi Kolaga menunjukkan adanya unsur-unsur dalam tubuh TNI yang cenderung lebih menginginkan opsi diplomasi dalam menghadapi konfrontasi Malaysia. Kecenderungan untuk memilih opsi diplomasi didasari oleh keyakinan TNI yang bercermin pada kondisi kapabilitas militernya yang melemah pasca pemberontakan PKI.

Keinginan pihak militer untuk segera mengakhiri konfrontasi militer seperti yang tertuang dalam pedoman Operasi Kolaga yang dibuat dengan tujuan mengevaluasi hasil-hasil yang dicapai selama pelaksanaan operasi Kolaga dan rencana operasi yang dipengaruhi oleh adanya berbagai ‘pembatasan-pembatasan’ diantaranya : kondisi keuangan negara yang diduga tidak memberikan kemampuan untuk menunjang Rencana Kampanye Rekam Kolaga secara keseluruhan, kekuatan pasukan TNI yang terpecah antara meneruskan operasi militer dan melakukan penumpasan pemberontakan PKI, menimbang kondisi alutsista TNI yang mengalami penurunan pasca operasi-operasi Trikora di Irian Barat serta dari pihak lawan tidak nampak adanya indikasi untuk melakukan serangan ke wilayah Indonesia di waktu mendatang, menjadi dasar pertimbangan para petinggi TNI dan semakin membuat mereka yakin untuk menyelesaikan konfrontasi melalui meja perundingan.

Berbagai upaya segera digagas untuk mengakomodasi keinginan tersebut, diantaranya dengan menggelar pertemuan-pertemuan antara delegasi Indonesia

yang diwakili oleh Letnan Kolonel Ali Moertopo beserta stafnya yaitu : Mayor L.B. Moerdani, Letkol A. Rachman Ramli dan Letkol Soegeng Djarot dengan delegasi Malaysia. Para pengusaha seperti Daan Mogot, Yerri Sumendep, dan Welly Persik juga turut berperan dalam membantu penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia. Ali Moertopo menugaskan pengusaha-pengusaha yang biasa melakukan hubungan dagang antara Jakarta-Singapura-Malaysia untuk menjadi kontak-kontak pertama antara kelompok Soeharto-Ali Moertopo dengan kelompok Tun Abdul Razak-Tan Sri Muhammad Ghazali. Pada pertengahan Juli 1965 digelar pertemuan tim khusus Indonesia yang dipimpin oleh L.B. Moerdani dan tim khusus Malaysia di Bangkok.<sup>57</sup>

Pasca penumpasan gerakan G 30 S/PKI kegiatan-kegiatan perundingan dengan Malaysia semakin ditingkatkan. Pada tanggal 27 Mei 1966 misi militer TNI di bawah pimpinan Laksamana Muda Laut O.B. Sjaaf berkunjung ke Kuala Lumpur sebagai utusan Jenderal Soeharto untuk membicarakan kemungkinan penghentian konfrontasi. Misi ini disusul dengan keberangkatan delegasi Pemerintah RI ke Bangkok yang dipimpin oleh Menteri Utama di bidang Luar Negeri Adam Malik pada tanggal 28 Mei 1966. Selanjutnya pada tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1966 di Bangkok berlangsung suatu perundingan damai yang kemudian dikenal dengan Perundingan Bangkok. Perundingan ini membuka harapan kedua belah pihak untuk mengakhiri konfrontasi diantara mereka. Hal ini mengisyaratkan bahwa semua kegiatan operasi militer secara fisik dengan segala bentuknya berangsur-angsur dihentikan.

Selanjutnya pada tanggal 11 Agustus 1966 kedua negara menandatangani *Jakarta Accord*, dengan demikian hubungan kedua negara telah dipulihkan kembali seperti sediakala. *Jakarta Accord* merupakan langkah yang menentukan ke arah penyelesaian sepenuhnya dari sengketa Malaysia sesuai dengan *Manila Agreement* yang digagas sebelum terjadinya konfrontasi total. Hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia dipulihkan secara resmi pada tanggal 31 Agustus 1967 setelah segala konflik dengan Malaysia berakhir sebelumnya pada tanggal 11 Agustus 1966. Pada bulan Januari 1967 dilaksanakan penarikan

---

<sup>57</sup> Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, Sejarah TNI Jilid IV, *Op. Cit.*, hal. 154.

pasukan Indonesia dari perbatasan dan selanjutnya dilakukan pembubaran satuan-satuan tugas Rencong, Cakra, Mandau dan Sumpit.

Pergantian tampuk pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto memberi dampak yang sangat signifikan terhadap arah kebijakan luar negeri Indonesia yang sebelumnya sangat kental dengan nuansa konfrontatif bahkan cenderung menekankan opsi-opsi militer dalam penyelesaian masalah kini berubah ke arah yang lebih *soft*, yaitu mengedepankan opsi diplomasi sebagai sarana-sarana dalam penyelesaian sengketa. Pengembangan kemitraan dengan negara-negara kawasan khususnya Asia Tenggara mulai digagas, yakni melalui pembentukan *Association of South East Asian Nation/ASEAN*. Indonesia yang diwakili oleh Adam Malik bersama perdana menteri dari empat negara di kawasan Asia Tenggara yaitu Thailand, Malaysia, Singapura dan Filipina menjadi pendiri sebuah organisasi yang karena permasalahan nasib pernah mencicipi jajahan bangsa asing, kecuali Thailand, merasa perlu untuk menyatukan perjuangan mereka ke dalam suatu wadah agar kekejaman kolonialisme tidak berulang kembali melalui prinsip-prinsip diplomasi dan kemitraan.

Sementara di dalam negeri kebijakan lebih difokuskan pada pembangunan kembali ekonomi dalam negeri dan hubungan dengan negara-negara luar yang sering disebut juga “politik bertetangga baik”. Pembangunan ekonomi kembali dimulai dengan penjadwalan kembali hutang-hutang luar negeri Indonesia serta menjalin kemitraan dengan negara-negara maju dalam rangka bantuan luar negeri dan penanaman modal asing di Indonesia. Disini dapat dilihat bahwa fokus politik luar negeri Indonesia adalah *low politics* yaitu suatu politik luar negeri yang berorientasi pada pembangunan dan kesejahteraan rakyat dengan politik luar negeri yang mengutamakan kerja sama daripada konflik dengan tujuan kemakmuran rakyat Indonesia. Perubahan karakteristik politik luar negeri Indonesia tersebut tersirat dalam pernyataan pers Menteri Luar Negeri saat itu yaitu Adam Malik dan ditegaskan kembali oleh Presiden Soeharto dalam pesan tahun barunya tanggal 31 Desember 1967.<sup>58</sup>

Konsekuensi dari perubahan yang dilakukan Indonesia sendiri adalah keharusan menjalankan diplomasi yang bertujuan untuk memulihkan

---

<sup>58</sup> Bantarto Bandoro (ed.), *Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*, (Jakarta: CSIS, 1994), hal 44.

perekonomian dalam negeri. Sifat *low policy* dari politik luar negeri Indonesia ditunjukkan dengan pemakaian istilah “Diplomasi pembangunan” sangat kental mewarnai kebijakan dan diplomasi Indonesia di awal-awal periode orde baru. Prioritas utama dari “diplomasi pembangunan” adalah menjalin kemitraan perdagangan untuk memulihkan perekonomian dalam negeri dengan Amerika Serikat dan Jepang.<sup>59</sup>

### 3.2.2. Pertahanan Berlapis dan Komando Teritorial (KOTER)

Berubahnya pendulum kebijakan luar negeri Indonesia ke arah yang lebih mengedepankan diplomasi dan kemitraan sesuai dengan pemikiran Syahrir yang menghendaki diplomasi dan perundingan sebagai cara-cara penyelesaian masalah. Bercermin pada pemikiran Syahrir yang meyakini Indonesia adalah negara yang tidak memiliki kapabilitas militer (*weak*) sehingga menekankan pada opsi diplomasi, dimana pilihan ini diyakini pula oleh Pemerintah Orde Baru. Diadopsinya opsi diplomasi sebagai satu-satunya sarana untuk penyelesaian masalah diinterpretasikan oleh organisasi militer sebagai pemahaman bahwa Indonesia adalah *weak states*. Kepercayaan akan pemahaman *weak states* ini serta perubahan hakekat ancaman pada periode Orde Baru yang didominasi oleh ancaman internal diimplementasikan oleh TNI melalui perumusan strategi pertahanan serta penggelaran operasi-operasi militer yang didominasi oleh karakter defensif. Pola-pola operasi pertahanan dirumuskan dengan menekankan pada pembagian zona pertahanan dan konsepsi pertahanan berlapis yang akan menentukan gelar pelibatan kekuatan militer. Berikut adalah tabel pembagian zona pertahanan yang dibagi dalam tiga zona pertahanan :

---

<sup>59</sup> *Ibid*

**Tabel 3.1**  
**Pembagian Medan Pertahanan TNI-ABRI<sup>60</sup>**

Zona Pertahanan I	Merupakan zona penyangga yang berada di luar garis batas Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia hingga wilayah musuh
Zona Pertahanan II	Merupakan zona pertahanan utama yang meliputi zona ekonomi eksklusif sampai dengan laut teritorial dan lapisan udara di atasnya
Zona Pertahanan III	Merupakan zona perlawanan yang meliputi seluruh wilayah darat Indonesia dengan diprioritaskan pada strategi pulau besar

Tabel 3.2 menunjukkan pola-pola operasi pertahanan Indonesia yang dibagi ke dalam tiga zona pertahanan dengan fungsinya masing-masing yaitu sebagai zona penyangga, zona pertahanan utama dan zona perlawanan. Pada zona penyangga, TNI bertugas untuk melakukan fungsi penangkalan dengan mengandalkan operasi militer gabungan dengan kekuatan TNI AL dan TNI AU dan pasukan khusus AD sebagai kekuatan pemukul utama. Pada zona pertahanan utama, TNI bertugas untuk melakukan fungsi penindakan yang mengandalkan operasi laut gabungan dengan TNI AL dan TNI AU sebagai kekuatan pemukul utama dan TNI AD untuk menyangga dan mempertahankan wilayah pantai. Sementara pada zona perlawanan, TNI bertugas melakukan fungsi penindakan melalui operasi darat gabungan dengan TNI AD sebagai kekuatan pemukul utama.

Dengan asumsi tentang keterbatasan sumber-sumber nasional untuk kepentingan nasional, dapat ditarik kesimpulan bahwa gelar operasi militer pada zona I dan II tidak dapat diaplikasikan karena TNI tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menggelar operasi militer pada kedua zona tersebut. Operasi militer gabungan membutuhkan kemampuan militer modern seperti *long and middle range strike bombers, large scale and long-range amphibious assault* serta *medium range attack submarines* belum dimiliki oleh TNI sehingga penggelaran

<sup>60</sup> Andi Widjajanto, "Gelar Pertahanan Indonesia", diunduh melalui [http://www.propatria.or.id/loaddown/Paperdiskusi/GelarPertahananIndonesia\[powerpoint\]-AndiWidjajanto.pdf](http://www.propatria.or.id/loaddown/Paperdiskusi/GelarPertahananIndonesia[powerpoint]-AndiWidjajanto.pdf), diakses tanggal 22 Juni 2010.

hanya ditujukan untuk melakukan operasi militer di zona III dengan asumsi zona I dan II tidak dapat dipertahankan dan hakekat ancaman yang bersifat internal.

Pola operasi pertahanan yang lebih ditekankan pada zona perlawanan di darat menunjukkan bahwa strategi pertahanan dirancang dan diprioritaskan untuk menghadapi ancaman dari dalam saja dan tidak mengantisipasi adanya ancaman dari luar. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa TNI hanya ‘menunggu’ kemungkinan adanya serangan musuh dari luar dengan tetap bersiaga di darat. Ketidakmampuan TNI menggelar operasi di zona I dan II mengakibatkan TNI tidak mampu menggelar operasi-operasi militer yang sifatnya preventif dan berpotensi membuat perairan teritorial Indonesia menjadi terbuka untuk dimasuki musuh. Hal ini didasari argumen bahwa dari ketiga zona pertahanan, TNI hanya mampu menggelar operasi militer di zona ketiga yang merupakan zona perlawanan di darat. Ketidakmampuan TNI dalam menggelar operasi militer di zona I dan II mengakibatkan tidak adanya tindakan-tindakan yang preventif (pencegahan) untuk menangkal serangan musuh sehingga hal ini menyebabkan zona I dan zona II sebagai daerah yang relatif terbuka untuk dimasuki pihak musuh dan mengundang pihak musuh untuk melakukan invasi ke darat. Di sisi lain, hal ini juga berimbas pada strategi pertahanan yang diterapkan dimana seolah-olah kita menjadi pihak yang menunggu musuh untuk memasuki daratan Indonesia, strategi ini akan sia-sia jika musuh hanya melintas di perairan teritorial Indonesia tanpa berniat untuk menguasai daratan.

Pada perkembangannya, dalam Doktrin Sad Daya Dwi Bakti 1994, pembagian medan pertahanan Indonesia mengalami bentuk baru. Berikut adalah tabel gelar pelibatan TNI-ABRI yang diproyeksikan dalam tiga gelar pelibatan :

**Tabel 3.2**  
**Gelar Pelibatan TNI-ABRI<sup>61</sup>**

<b>Gelar Pelibatan</b>	<b>Strategi Militer</b>
Palagan Terpadu Pertahanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gelar pelibatan pertahanan keamanan untuk menghadapi ancaman dari luar negeri</li> <li>▪ Palagan luar digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penanggulangan awal Sishankamrata</li> <li>▪ Palagan antara digelar sebagai andalan utama</li> </ul>

<sup>61</sup> Andi Widjajanto, *Op. Cit.*, hal. 18.

	<p>ruang manuver, untuk mencapai keunggulan waktu dan merebut inisiatif dengan mengorbankan ruang bila diperlukan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Palagan dalam digelar sebagai andalan terakhir yang dipertahankan dengan segala resiko, sesuai dengan tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah.</li> </ul>
Palagan Terpadu Keamanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gelar pelibatan pertahanan keamanan untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri</li> <li>▪ Palagan daerah digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penindakan awal Sishankamrata</li> <li>▪ Palagan kompartemen digelar sebagai andalan utama ruang manuver untuk memelihara inisiatif dan mempersempit ruang gerak ancaman nyata, dengan tekanan terus-menerus untuk penumpasan secara tuntas</li> <li>▪ Palagan nasional digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah</li> </ul>
Palagan Terpadu Sosial Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gelar pelibatan sosial politik untuk menanggulangi segenap permasalahan sosial politik</li> <li>▪ Palagan luar digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penindakan awal sistem sosial politik</li> <li>▪ Palagan antara digelar sebagai andalan utama ruang manuver pelibatan berlanjut untuk penggalangan stabilitas sosial politik dan dinamika tata kehidupan nasional</li> <li>▪ Palagan dalam digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat sosial politik ABRI untuk menjamin dan mempertahankan tata kehidupan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945</li> </ul>

Dari tabel 3.2 diatas dapat disimpulkan bahwa konsepsi pertahanan Indonesia dibangun atas tiga bagian dengan strategi pertahanan berlapis yaitu : Palagan Terpadu Pertahanan, Palagan Terpadu Keamanan dan Palagan Terpadu Sosial Politik. Konsepsi Palagan Terpadu Pertahanan dirancang untuk menghadapi ancaman dari luar negeri dengan tiga lapis pertahanan yaitu, palagan luar, palagan antara dan palagan dalam yang melakukan fungsi penangkalan terhadap serangan dari luar negeri yang meliputi operasi penciptaan kondisi, operasi konvensional, operasi penanggulangan, operasi serangan balas dan operasi pemulihan.

Sementara konsepsi Palagan Terpadu Keamanan dirancang untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri dengan tiga lapis pertahanan yaitu,

palagan daerah, palagan kompartemen dan palagan nasional. Pada Palagan Terpadu Keamanan menekankan pada operasionalisasi kompartemen-kompartemen sebagai ujung tombak strategi pertahanan untuk menghadapi ancaman internal. Sedangkan Palagan Terpadu Sosial Politik dirancang untuk menanggulangi permasalahan di bidang sosial politik yang juga dibagi atas tiga lapis yaitu palagan luar, palagan antara dan palagan dalam dengan mengandalkan TNI sebagai tulang punggung penggalangan stabilitas sosial politik dan mempertahankan tata kehidupan nasional.

Pada periode Orde Baru, sejalan dengan perubahan cara pandang terhadap hakekat ancaman yang memasukkan dimensi sosial-politik sebagai salah satu ancaman, operasi militer yang digelar sebagian besar didominasi oleh operasi-operasi militer untuk menghadapi ancaman internal dalam kerangka keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga gelar operasi militer lebih banyak dikonsentrasikan pada Palagan Terpadu Keamanan.

Perumusan strategi pertahanan yang hanya memiliki kemampuan untuk melakukan gelar operasi militer di zona III serta dikonsentrasikan pada palagan terpadu keamanan sesuai dengan cara pandang terhadap ancaman yang didominasi oleh ancaman internal semakin menjustifikasi keberadaan Komando Teritorial (KOTER). Koter pada awalnya merupakan proses institusionalisasi strategi militer yang menempatkan perang gerilya sebagai strategi utamanya. Proses institusionalisasi ini dilakukan melalui Perintah operasional No. 1 bulan November 1948 yang membentuk Tujuh Tentara dan Teritorial (7 T dan T).<sup>62</sup> Konsep 7 T dan T ini kemudian dirombak menjadi berbentuk 16 Komando Daerah Militer (KODAM) serta dilengkapi dengan pembentukan Perwira Distrik Militer dan Bintara Order Distrik Militer melalui SK No. KPTS/7318/1960. Pada 15 September 1961, Markas Besar Angkatan Darat mengeluarkan SK No. D/MP/355/52 yang menyatakan bahwa konsep teritorial dimaksudkan untuk melakukan perang gerilya di waktu perang, tanpa menggantungkan diri kepada perintah dan perbekalan dari Markas Besar.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Propatria Institute, "KOTER Draft 1402/2002", diunduh melalui <http://www.propatria.or.id/loaddown/Naskah%20Akademik/Draf%20Usulan%20Likuidasi%20Komando%20Teritorial.pdf>, diakses tanggal 22 Juni 2010.

<sup>63</sup> *Loc. Cit.*

Dalam keadaan perang, khususnya perang gerilya yang menekankan pada strategi pertahanan melalui pembentukan kantong-kantong pertahanan yang independen baik secara persenjataan maupun logistik, komando teritorial sangat efektif untuk membangun basis-basis gerilya yang mengandalkan dukungan logistik dari masyarakat sekitar. Namun sejak diadopsinya doktrin Sishankamrata dan doktrin Dwifungsi, prinsip-prinsip warisan perang gerilya yang bersifat sementara ini, diterjemahkan ke dalam suatu strategi militer yang sifatnya permanen dengan menekankan pada pembangunan matra darat untuk mengantisipasi permasalahan teritorial yang terdiri dari dimensi geografi, demografi dan sosial-politik melalui pembentukan 16 Komando Daerah Militer (Kodam) yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Periode Orde Baru yang menempatkan ancaman internal dalam bentuk ancaman terhadap dimensi ideologi, politik serta gerakan separatis bersenjata membuat kegiatan operasi militer sepenuhnya ditumpukan pada operasi keamanan dalam negeri dimana operasi teritorial yang merupakan penguasaan kewilayahan menjadi salah satu unsurnya, semakin mengukuhkan keberadaan Koter. Dengan analisa dari kedua tabel sebelumnya yang memuat tentang strategi pertahanan berlapis dan gelar pelibatan TNI, dimana TNI hanya memiliki kapabilitas untuk melakukan operasi-operasi militer di zona III (darat) menjadikan keberadaan Koter sebagai tumpuan pola-pola operasi keamanan.

Adanya perubahan cara pandang terhadap hakekat ancaman yang mempersepsikan bahwa ancaman datangnya dari dalam serta dimasukkannya unsur-unsur non-militer seperti dimensi sosial-politik menjadi salah satu sumber ancaman, berdampak pada pola-pola operasi yang digelar yaitu memprioritaskan pada pola operasi keamanan dalam negeri dan kamtibmas dengan keberadaan Koter yang menjalankan dua fungsi, yaitu operasi teritorial yang meliputi penguasaan wilayah serta operasi intelejen untuk mengantisipasi berbagai jenis ancaman baik yang bersifat militer maupun non-militer. Pengadopsian Koter sebagai strategi dalam pola-pola operasi keamanan yang ditujukan untuk menghadapi ancaman dari dalam menempatkan Koter sebagai strategi pertahanan yang bersifat ofensif. Koter yang dirancang untuk menghadapi ancaman yang datang dari dalam, ditempatkan di tengah-tengah masyarakat dengan asumsi

bahwa musuh datangnya dari dalam, sehingga memudahkan proses pengintaian dan pengidentifikasian keberadaan musuh sehingga dapat mempermudah langkah-langkah selanjutnya untuk menghancurkan musuh, apakah itu melalui operasi tempur maupun operasi teritorial. Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaannya, Koter dirancang dengan prinsip-prinsip strategi militer ofensif yaitu memproyeksikan diri sedekat mungkin dengan musuh sehingga keberadaan dan ruang gerak musuh menjadi lebih mudah untuk diidentifikasi.

### **3.2.3. Operasi-operasi Keamanan Dalam Negeri**

Penggelaran kekuatan militer pada periode Orde Baru didominasi oleh operasi-operasi militer untuk menghadapi ancaman internal khususnya penumpasan PKI, gerakan separatis bersenjata serta operasi-operasi penjagaan kedaulatan di perbatasan baik darat maupun perairan. Operasi Seroja pada awalnya bertujuan untuk mengamankan daerah-daerah perbatasan antara Indonesia-Timor Portugis yang mengalami instabilitas keamanan karena gejolak politik dan keamanan di Timor Portugis. Pada akhirnya operasi kamdagri yang pada awalnya ditujukan untuk menjaga perbatasan berkembang menjadi operasi tempur. Konsep operasi dituangkan dalam Rencana Kampanye Seroja yang terdiri atas pertama, tahap operasi militer secara tertutup, kedua, tahap kegiatan diplomasi untuk mendukung operasi militer tertutup dan ketiga, operasi militer sesungguhnya. Pelaksanaan operasi Seroja didukung oleh pasukan Kopasandha pasukan Linud dan pasukan Marinir dengan 88.471 personel yang mengandalkan operasi gabungan antara penerjunan dari udara dan amfibi dari laut.

Selain ancaman eksternal di Timor Potugis, TNI juga menggelar operasi-operasi militer dalam rangka penumpasan PKI dan gerakan separatis bersenjata yaitu GAM di Aceh dan OPM di Irian. Dalam mengatasi ancaman-ancaman internal, TNI menggelar pola-pola operasi kamdagri untuk menumpasnya, yang terdiri atas unsur-unsur operasi intelejen, operasi tempur serta operasi teritorial. Namun sebagian besar operasi militer yang digelar adalah operasi teritorial yaitu operasi yang digelar dengan tujuan penguasaan dan pembinaan wilayah seperti konsep operasi penumpasan gerombolan PGRS/Paraku dan operasi Jeumpa dan

operasi Jaring Merah untuk menumpas GAM di Aceh. Selebihnya pada periode Orde Baru lebih banyak digelar operasi-operasi keamanan laut (Kamla) yang digelar oleh TNI AL dalam rangka mengamankan dan melindungi kedaulatan perairan Indonesia.

Kuatnya kepercayaan (*strategic belief*) akan kondisi Indonesia yang secara kapabilitas militer lemah (*weak*) diimplementasikan oleh pasukan TNI melalui operasi-operasi militer yang didominasi karakter defensif pada periode Orde Baru. Operasi-operasi militer yang sifatnya terbatas pada penjagaan dan perlindungan teritorial serta strategi yang bersifat *pre-emptive* (pencegahan). Operasi militer yang menggambarkan kekuatan militer merupakan bentuk implementasi karakter doktrin yang menjadi guidance dalam menuntun pergerakan operasi militer. Karakter operasi-operasi militer yang cenderung defensif pada periode Orde Baru mencerminkan doktrin pertahanan Indonesia yang sifatnya defensif.

*Strategic culture* Indonesia pada periode Orde Baru yang menekankan pada opsi diplomasi dalam penyelesaian masalah akibat ketiadaan kapabilitas militer dan kemudian diinterpretasikan oleh organisasi militer melalui *strategic belief* yang memandang bahwa Indonesia adalah *weak states* serta ancaman pada periode Orde Baru yang didominasi oleh ancaman internal berdampak pada operasi-operasi militer yang berkarakter defensif juga berdampak pada pola-pola operasi yang dikembangkan, khususnya operasi kamdagri.

### 3.3. Kesimpulan

Perubahan *strategic culture* Indonesia dalam dua periode yaitu periode Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru sangat erat kaitannya dengan terjadinya perubahan karakteristik operasi-operasi militer di dua periode tersebut.

Pada periode Demokrasi Terpimpin, elit sipil lebih menekankan pada opsi militer sebagai sarana penyelesaian masalah. Hal ini diinterpretasikan oleh organisasi militer dengan suatu kondisi *strong states* dimana TNI memiliki *strategic belief* akan kemampuan tempurnya. Kepercayaan ini diimplementasikan melalui penggelaran operasi-operasi militer yang menekankan pada unsur-unsur ofensif seperti Komando Mandala di Irian Barat. Di sisi lain, organisasi militer juga berperilaku sesuai dengan karakter fungsionalnya yaitu memiliki

kecenderungan mengadopsi doktrin ofensif dengan alasan prestise, otonomi yang lebih luas dan kesempatan untuk meningkatkan kapabilitas militernya. Penggelaran operasi militer yang didominasi unsur-unsur ofensif pada periode Demokrasi Terpimpin menggambarkan karakter doktrin pertahanan Indonesia yang merupakan penuntun arah dan kebijakan strategi militer yang kemudian dioperasionalkan ke dalam penggelaran operasi militer yang cenderung ofensif pada periode tersebut.

Pada periode Orde Baru, elit sipil lebih menekankan pada jalan damai atau opsi diplomasi dalam penyelesaian masalah. Hal ini tampak dalam penyelesaian konfrontasi Malaysia yang sebelumnya menggunakan opsi militer beralih menjadi penyelesaian melalui meja perundingan. Perubahan *strategic culture* Indonesia yang lebih menekankan pada opsi diplomasi diinterpretasikan oleh organisasi militer dengan kondisi Indonesia yang tidak memiliki kemampuan tempur (*weak*). Pergeseran *strategic culture* ini berdampak pada berubahnya *strategic belief* TNI melalui perumusan strategi militer yang lebih menekankan unsur-unsur pertahanan berlapis yang kemudian diimplementasikan ke dalam penggelaran kapabilitas militer dari yang sebelumnya bersifat ofensif menjadi ke arah defensif yang hanya sebatas pada operasi-operasi militer dalam rangka penjagaan kedaulatan maupun penumpasan gerakan-gerakan separatis bersenjata yang digelar dalam kerangka operasi keamanan dalam negeri.