

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Strategi pertahanan suatu negara erat kaitannya dengan doktrin pertahanannya. Doktrin Pertahanan Negara pada hakekatnya 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, sifatnya tidak dogmatis namun penerapannya disesuaikan dengan perkembangan kepentingan nasional.¹

Senada dengan hakekat Doktrin Pertahanan di atas, Andi Widjajanto dalam tulisannya yang berjudul “Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia 1945-1998” memberikan definisi bahwa Doktrin Pertahanan Negara adalah prinsip-prinsip dasar yang memberikan arah bagi pengelolaan sumber daya pertahanan untuk mencapai tujuan kemandirian nasional yang diterjemahkan ke dalam enam muatan doktrin pertahanan yaitu : perspektif bangsa tentang perang, komponen negara yang terlibat perang, pemegang kendali perang, serta strategi perang. Di tingkatan politik, prinsip politik dari doktrin berisi beberapa hal yang berkaitan dengan tugas angkatan bersenjata untuk menghadapi ancaman militer bersenjata. Di tingkatan militer, doktrin lebih banyak menjawab pertanyaan tentang bagaimana kekuatan militer akan digunakan untuk menghadapi ancaman.²

Pada masa damai, doktrin pertahanan digunakan sebagai penuntun dan pedoman bagi penyelenggaraan pertahanan negara dalam menyiapkan kekuatan dan pertahanan dalam kerangka kekuatan untuk daya tangkal yang mampu mencegah setiap hakikat ancaman serta kesiapsiagaan dalam meniadakan ancaman, baik yang berasal dari luar maupun dalam negeri. Sedangkan pada keadaan perang, doktrin pertahanan memberikan tuntutan dan pedoman dalam

¹ Departemen Pertahanan Republik Indonesia, Doktrin Pertahanan Negara, (Jakarta : Dephan, 2007), hal. 4.

² Andi Widjajanto, Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia 1945-1998, dalam “Meninjau Kembali Pertahanan Indonesia”, *Prisma*, Vol. 29 (Jakarta: LP3ES, 2010), hal. 3.

mendayagunakan segenap kekuatan nasional dalam upaya pertahanan guna menyelamatkan negara dan bangsa dari ancaman yang dihadapi.³

Dalam konteks pertahanan, operasi-operasi militer yang digelar suatu negara mencerminkan doktrin pertahanannya karena doktrin pertahanan suatu negara merupakan penuntun strategi pertahanan suatu negara yang diimplementasikan melalui operasi-operasi militer yang digelar. Dari karakteristik operasi militernya akan dapat diketahui apakah suatu doktrin tersebut memberikan arahan yang sifatnya ofensif atau defensif. Barry Posen berpendapat bahwa :

“Military doctrine, particularly the aspects that relate directly to combat is strongly reflected in the forces that are acquired by the military organization. Force posture, the inventory of weapons any military organization controls, can be used as evidence to discover military doctrine.”⁴

Pernyataan Posen memberi pemahaman bahwa doktrin pertahanan mengandung aspek-aspek yang secara langsung berhubungan dengan pertempuran karena doktrin pertahanan merefleksikan kekuatan yang dimiliki oleh organisasi militer. Postur pertahanan dan persenjataan yang dikontrol oleh organisasi militer mencerminkan doktrin pertahanan suatu negara.

Sejak memproklamakan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 hingga saat ini, Doktrin Pertahanan Indonesia dibagi dalam enam periode dimana keenam periode tersebut disesuaikan dengan sebaran operasi-operasi militer yang digelar, baik untuk menghadapi ancaman internal maupun eksternal. Dari operasi-operasi militer yang digelar inilah dapat diketahui apakah karakter doktrin pertahanan tersebut memberikan arahan yang bersifat ofensif atau defensif. Keenam periode tersebut adalah : periode Perang Kemerdekaan (1945-1949), RIS (1949-1950), Perang Internal (1950-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1967), Orde Baru (1967-1998) dan Reformasi (1998-2004). Dalam tesis ini penelitian akan difokuskan pada dua periode, yaitu periode Demokrasi Terpimpin dan Periode Orde Baru karena dalam dua periode tersebut terjadi perubahan karakteristik

³ Doktrin Pertahanan Negara, *Op. Cit.*, hal 5.

⁴ Barry R. Posen, *The Source of Military Doctrine : France, Britain and Germany Between The World Wars*, (Ithaca-New York : Cornell University Press, 1984), hal. 14.

operasi-operasi militer dimana hal ini merefleksikan adanya variasi dalam Doktrin Pertahanan Indonesia.

Pada periode Demokrasi Terpimpin, digelar berbagai operasi militer yang memadukan dua pola yaitu Pola Operasi Pertahanan untuk menghadapi ancaman eksternal serta Pola Operasi Keamanan Dalam Negeri (Ops. Kamdagri) untuk mengatasi ancaman internal. Operasi militer yang digelar untuk menghadapi ancaman eksternal meliputi perebutan Irian Barat dari Belanda yang ditandai dengan pembentukan Komando Mandala yang merupakan implementasi dari Tri Komando Rakyat pada 19 Desember 1961 serta pembentukan Komando Siaga untuk melawan rencana federasi (neo-kolonialisme) Inggris di Malaysia melalui perintah Dwi Komando Rakyat oleh Presiden Soekarno. Sementara operasi militer yang digelar untuk menghadapi ancaman internal merupakan gerakan separatis lokal yang meliputi pemberontakan DI/TII dan Republik Maluku Selatan.

Pada periode Orde Baru, operasi-operasi militer yang digelar didominasi oleh pola operasi Kamdagri dengan unsur-unsur operasi intelejen, operasi tempur serta operasi teritorial untuk menghadapi ancaman yang lebih banyak bersifat internal diantaranya penumpasan G 30 S/PKI, gerakan separatis seperti GAM di Aceh, OPM di Papua, kontra-terorisme dan gerakan radikal Islam serta Operasi-operasi Keamanan Laut yang digelar untuk mengamankan perairan Indonesia. Operasi militer yang digelar untuk menghadapi ancaman eksternal hanya digelar dalam rangka menghadapi instabilitas keamanan di perbatasan Timor Portugis dan Indonesia.

Dari dua periode tersebut ditemukan perbedaan karakteristik operasi militer dimana pada periode Demokrasi Terpimpin karakteristik operasi militernya cenderung ofensif dengan karakter operasi militer yang menekankan pada operasi gabungan ketiga matra, dengan tujuan-tujuan operasi yang sifatnya agresif dan ekspansionis serta pentahapan operasi militer yang dirancang untuk konsep pertempuran yang singkat (*high speed warfare*) sedangkan pada periode Orde Baru karakteristik operasi militernya cenderung defensif dengan penggelaran operasi militer terbatas untuk perlindungan kedaulatan negara dengan menekankan pada tindakan-tindakan preventif. Perbedaan karakteristik ini

mencerminkan dinamika doktrin Pertahanan Indonesia dalam dua periode tersebut.

Periode Demokrasi Terpimpin yang ditandai sikap anti-kolonialisme dan anti-imperialisme ditetapkan sebagai unsur-unsur utama strategi pertahanan negara. Pada 3 Desember 1960, MPRS-RI menetapkan Ketetapan tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang diantaranya mengatur bahwa :

“...Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat defensif-aktif dan bersifat anti-kolonialisme dan anti-imperialisme dan berdasarkan pertahanan rakyat semesta yang berintikan tentara suka rela dan milisi.”⁵

Politik pertahanan Indonesia yang bersifat anti-kolonialisme dan anti-imperialisme diimplementasikan ke dalam operasi-operasi militer yang digelar selama periode Demokrasi Terpimpin diantaranya perebutan Irian Barat, konfrontasi Malaysia serta penumpasan gerakan-gerakan separatis bersenjata.

Tri Komando Rakyat (Trikor) yang dikumandangkan oleh Presiden Soekarno diikuti oleh pembentukan Komando Mandala sebagai respon atas berlarut-larutnya perundingan antara delegasi Indonesia dan Belanda dalam sengketa Irian Barat. Komando Mandala yang merupakan operasi gabungan pertama yang diperkuat oleh tiga matra yaitu matra darat, laut dan udara yang dibagi kedalam tiga tahap yaitu : fase infiltrasi, fase eksploitasi dan fase konsolidasi dengan dukungan mobilisasi sumber daya pertahanan diantaranya alokasi 60-70% anggaran belanja negara untuk sektor pertahanan serta pembelian senjata secara besar-besaran ke negara-negara Uni Sovyet dan Eropa Timur. Sementara Dwi Komando Rakyat (Dwikor) diimplementasikan melalui pembentukan Komando Siaga (Koga) dalam rangka menghadang neo-kolonialisme Inggris di Malaysia melalui pembentukan federasi yang terdiri atas negara-negara bekas jajahan Inggris di Asia Tenggara. Operasi-operasi militer Kogam juga merupakan komando gabungan ketiga matra namun pada

⁵ Andi Widjajanto, *Op. Cit.*, hal. 9.

pelaksanaannya terbatas pada fase infiltrasi yang menerjunkan kurang lebih 300 anggota KKO AL.

Periode Orde Baru ditandai dengan maraknya ancaman-ancaman internal yang meliputi gerakan-gerakan separatis bersenjata. Operasi-operasi militer yang digelar sebagian besar merupakan Operasi Keamanan Dalam Negeri (Ops. Kamdagri) dengan tiga pola operasi militer yaitu : operasi intelejen, operasi tempur dan operasi teritorial, diantaranya untuk penumpasan G 30 S/PKI, penumpasan gerombolan PGRS dan Paraku di Kalimantan Barat, Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Irian Jaya serta operasi militer eksternal yaitu aneksasi Timor Timur.

1.2. Perumusan Masalah

Dari penggelaran operasi-operasi militer kedua periode tersebut, terdapat perbedaan pola-pola dan karakteristik operasi militernya yaitu pada periode Demokrasi Terpimpin memadukan pola operasi pertahanan dan operasi kamdagri dengan karakteristik operasi militer yang cenderung ofensif sementara pada periode Orde Baru pola yang diterapkan sebagian besar adalah operasi kamdagri dengan karakteristik operasi militer yang cenderung defensif. Hal ini merefleksikan dinamika/variasi doktrin pertahanannya karena doktrin pertahanan memberikan tuntunan dan arahan terhadap strategi pertahanan suatu negara yang diimplementasikan melalui operasi-operasi militernya. Dari rumusan permasalahan di atas, maka pertanyaan penelitiannya adalah :

“ Mengapa terjadi variasi dalam Doktrin Pertahanan Indonesia yaitu pada periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan periode Orde Baru (1966-1998)?

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Mengidentifikasi dinamika Doktrin Pertahanan Indonesia pada periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan periode Orde Baru (1966- 1998).
- 1.3.2. Mengidentifikasi dan menjelaskan pengaruh *Strategic Culture* terhadap variasi Doktrin Pertahanan Indonesia dalam kurun waktu tersebut.

- 1.3.3. Mengidentifikasi dan menjelaskan pengaruh struktur ancaman terhadap variasi Doktrin Pertahanan Indonesia dalam kurun waktu tersebut.

1.4. Signifikansi Penelitian

- 1.4.1. Memperdalam wawasan peneliti dalam memahami dinamika doktrin pertahanan Indonesia terutama pada periode Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru yang meliputi konsep *offense-defense*, *strategic culture* serta struktur ancaman.
- 1.4.2. Penelitian ini berusaha memberikan sumbangan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *doctrinal development* pada kedua periode tersebut.

1.5. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini bersifat komparasi (perbandingan) dengan mengambil jangka waktu yaitu pada masa Demokrasi Terpimpin tahun 1959-1965 dan pada masa Orde Baru tahun 1966-1998. Penelitian ini akan menganalisis mengapa terjadi variasi dalam doktrin pertahanan Indonesia. Pada perkembangannya sejalan dengan dinamika politik nasional maupun internasional, terdapat beberapa peristiwa yang secara langsung maupun tidak langsung berimplikasi terhadap evolusi doktrin pertahanan. Tahun-tahun di luar jangkauan penelitian ini tetap digunakan oleh penulis untuk memperjelas hubungan antara variabel-variabel yang akan diteliti.

1.6. Tinjauan Pustaka

Bagian tinjauan pustaka dari penelitian ini menggunakan tulisan pertama, Andi Widjajanto yang berjudul “Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia 1945-1998”, dalam Meninjau Kembali Pertahanan Indonesia.⁶ Tulisan ini difokuskan pada substansi doktrin yang berkaitan dengan strategi militer yang diterapkan dalam situasi perang dan dipusatkan untuk mencari inovasi baru bagi kebijakan pertahanan Indonesia. Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia dipaparkan dalam enam periodisasi yaitu periode Perang Kemerdekaan (1945-1949), Republik

⁶ *Ibid.*

Indonesia Serikat (1949-1950), Perang Internal (1950-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1967) dan Orde Baru (1967-1998).

Pada periode Perang Kemerdekaan prinsip-prinsip dasar pertahanan Indonesia tidak terlepas dari kebutuhan untuk mengembangkan diri sebagai negara baru, diantaranya dengan pembentukan Badan Keamanan Rakyat yang merupakan cikal bakal dari Tentara Nasional Indonesia. Sementara doktrin pertahanan mengalami perkembangan dari yang sebelumnya mengadopsi konsepsi *linie maginot* di Prancis yang intinya adalah pemisahan tegas antara daerah musuh dan daerah “kita” kemudian dikembangkan menjadi sistem *wehrkreise* yang membagi daerah pertempuran dalam lingkaran-lingkaran yang memungkinkan satuan-satuan militer mempertahankan lingkaran pertahanannya secara mandiri. Pada periode RIS ditandai dengan pembentukan Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat yang merupakan peleburan dari TNI dengan KNIL, ML, KM, MV, VB dan Terr Bat serta penetapan 12 teritorium militer. Pada periode ini juga mulai dikembangkan konsep pasukan ekspedisi dan operasi gabungan.

Operasi militer gabungan tetap dipertahankan dalam penumpasan pemberontakan-pemberontakan seperti PRRI/Permesta pada periode Perang Internal. Selain itu mulai dikembangkan juga “sistem pagar betis” yang merupakan implementasi dari doktrin perang wilayah yang dipadukan dengan doktrin pertahanan rakyat. Inovasi strategi militer dikembangkan dalam periode Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan perebutan Irian Barat melalui Trikora. Pentahapan operasi militer dalam waktu tiga tahun untuk mengembangkan perang berlarut untuk suatu serangan ofensif yang mengandalkan strategi perang konvensional serta pentahapan operasi laut dan udara dengan menitikberatkan pada keunggulan di laut dan pelaksanaan operasi amfibi. Selanjutnya pada periode Orde Baru tetap dipertahankan pola operasi kamdagri dengan unsur-unsur operasi intelejen, operasi tempur dan operasi teritorial. Sementara pola-pola operasi pertahanan mengalami berbagai perkembangan, doktrin Tri Ubaya Çakti mengenal lima daerah strategis yang kemudian dioperasionalkan dalam doktrin Catur Darma Eka Karma melalui tujuh unsur kekuatan militer. Doktrin Cadek 1988 menekankan strategi pertahanan

negara pada lima pola operasi pertahanan kemudian disusul dengan doktrin Pertahanan Keamanan yang menyiapkan medan pertahanan dalam tiga lapis dan ditutup dengan doktrin Sad Daya Dwi Bakti yang mengenalkan konsepsi pelibatan strategis dengan enam dimensi operasi.

Andi Widjajanto menutup tulisan ini dengan kesimpulan bahwa karakter dasar doktrin pertahanan Indonesia adalah doktrin pertahanan semesta dengan strategi dasar yaitu : pelibatan seluruh sumber daya nasional melalui mekanisme mobilisasi, gelar defensif-aktif, gelar operasi terpadu dengan melibatkan operasi matra tunggal dan gabungan, konsepsi pertahanan berlapis, gelar pertahanan teritorial untuk mengoptimalkan efektivitas operasi militer serta gelar perang gerilya sebagai wujud determinasi tak kenal menyerah.

Sumber tinjauan pustaka kedua menggunakan hasil penelitian Barry Posen dalam "*In The Sources of Military Doctrine : France, Britain and Germany Between the World Wars.*" Posen menguji teori Organisasi dan *Balance of Power* dalam menjelaskan sifat doktrin militer Prancis, Jerman dan Inggris selama periode antar perang.⁷ Dengan menggunakan preposisi dari perspektif teoritis diatas, Posen mencoba menjelaskan tiga aspek doktrin militer yaitu : orientasi ofensif, defensif atau *deterrent*, jangkauan integrasi politik-militernya serta derajat inovasinya. Hipotesa mengenai pengaruh teknologi dan geografi tidak disertakan dalam deduksi ini karena Posen menyimpulkan bahwa teknologi dan geografi berdampak sangat kecil terhadap sifat doktrin militer, sementara Posen menekankan faktor organisasional dan *balance of power* merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap kebijakan militer dan doktrin Prancis, Jerman dan Inggris.

Teori organisasi menekankan bahwa suatu organisasi militer cenderung untuk mengadopsi doktrin ofensif, stagnan dan tidak terintegrasi dengan tujuan-tujuan nasional. Pernyataan ini didasari oleh beberapa argumen yaitu, pertama, organisasi militer cenderung untuk memilih doktrin ofensif karena dengan itu mereka dapat meningkatkan prestise, kapabilitas militer, otonomi dan meminimalisasi intervensi sipil. Kenyataan bahwa doktrin ofensif lebih kompleks dan lebih 'sulit' untuk dipahami sipil dibandingkan doktrin defensif dan *deterrent*

⁷ Barry R. Posen, *Op. Cit.*, hal. 81.

sehingga sipil cenderung untuk mempercayakan pilihan doktrin kepada pihak yang mereka yakin menguasai bidang kemiliteran dengan baik yaitu kepada organisasi militer. Kedua, doktrin cenderung stagnan karena inovasi strategis identik dengan ketidakpastian, seperti teknologi persenjataan baru yang dicoba untuk diintegrasikan dengan doktrin 'lama'. Organisasi militer yang terbiasa beroperasi dengan *standard operating procedure* (SOP) sebisa mungkin akan menghindari ketidakpastian karena mereka tidak bisa memprediksi apa yang akan terjadi dalam pertempuran. Ketiga, doktrin militer akan tetap dikembangkan baik terintegrasi atau tidak dengan *grand strategy*. Karena tidak seperti *grand strategy* yang bisa mengalami kompromisasi dan penyesuaian dengan aliansi maupun musuh untuk mencapai tujuan yang diinginkan, strategi ofensif tidak begitu saja dapat disesuaikan maupun dikompromisasikan karena dibutuhkan waktu yang relatif lama untuk merumuskan suatu strategi pertahanan, apakah itu ofensif, defensif maupun *deterrent*.⁸

Sementara menurut Posen teori *balance of power* memberikan implikasi yang berbeda dari teori organisasi. Doktrin tidak diprediksikan statis namun cenderung inovatif, argumen ini didasarkan pada asumsi bahwa negara berada pada suatu sistem internasional sehingga perilaku suatu negara akan segera direspon oleh negara lain dalam sistem tersebut. Doktrin akan bervariasi tergantung lingkungan eksternalnya dengan mengadopsi berbagai orientasi baik ofensif, defensif maupun *deterrent*, tergantung mana yang paling sesuai dengan kondisi terkini dan tujuan-tujuan nasional. Karena diprediksi inovatif maka doktrin akan selalu terintegrasi dengan *grand strategy*. Pernyataan ini didasari oleh argumen sebagai berikut : pertama, di bawah asumsi *balance of power* doktrin tidak bersifat statis, namun harus selalu berubah dalam rangka merespon kebijakan-kebijakan pihak aliansi maupun musuh. Kondisi ini akan memicu intervensi sipil yang lebih besar namun di sisi lain meminimalisasi otonomi organisasi militer. Kedua, negara yang memiliki hasrat teritorial atau ekspansionis dalam dunia '*balance of power*' akan cenderung menggunakan strategi militer ofensif. Sedangkan negara-negara *status quo* yang cenderung hanya ingin menjaga teritorialnya akan mengadopsi doktrin defensif atau *deterrent*. Ketiga,

⁸ Richard Rosecrance, Review : Explaining Military Doctrine, *International Security*, Vol. 11, No. 3 (Winter : 1986-1987), hal. 167.

dengan derajat inovasi dan integrasi yang tinggi antara doktrin dan *grand strategy* yang mencerminkan tujuan-tujuan politik maupun militer suatu negara maka teori *balance of power* lebih komprehensif dalam menjelaskan perilaku negara dibandingkan teori organisasi.

Dalam studi kasusnya yang menganalisis perilaku Prancis, Inggris dan Jerman selama periode antar perang, Posen menyimpulkan ketiganya lebih mendukung asumsi teori *balance of power* dibandingkan teori organisasi. Tindakan Prancis memodifikasi doktrinnya pada menit-menit terakhir sebelum perang pada tahun 1940, komitmennya untuk mengerahkan 2/3 tentara cadangannya di Belgia dan sebagian wilayah Belanda serta meninggalkan perbatasan Prancis-Belgia tanpa perlindungan, menurut Posen, menggambarkan perubahan strategi militer Prancis yang didasari oleh hasratnya untuk membentuk aliansi melawan Jerman. Sementara Inggris menolak untuk mengadopsi doktrin ofensif yang lebih menekankan pada *Bomber Command* dan memilih tetap menggunakan doktrin defensif dengan mempertahankan *Fighter Command* dan postur yang *deterrent* dalam menghadapi Jerman. Strategi Inggris tersebut pada tahun 1939-1940 lebih didasarkan pada keinginan untuk menghindari komitmen kontinental dan membiarkan Prancis dan negara-negara Eropa Timur yang anti-Jerman mengambil alih bagian yang lebih besar dalam menghadapi Jerman. Namun ketika strategi ini gagal, Inggris segera beralih strategi dan bergabung dengan Prancis. Pada akhirnya, Posen menyimpulkan Hitler merupakan pemimpin yang paling terpengaruhi oleh faktor *balance of power* dibandingkan para pemimpin negara-negara Eropa lainnya. Doktrin ofensifnya bukan merupakan adopsi langsung terhadap prosedur operasi standar militer Jerman pada masa damai, namun ‘diplomasi koersif’ dan pengembangan strategi *Blitzkrieg* yang diadopsi Jerman merupakan suatu bentuk reaksi terhadap peluang diplomasi dan militer yang diciptakan oleh sistem multipolar Eropa kepada Jerman. Di akhir analisisnya Posen menyimpulkan bahwa faktor-faktor *balance of power* seperti kebutuhan suatu negara untuk membentuk aliansi, yaitu pada kasus Prancis dan Inggris serta tindakan untuk mengisolasi musuh yaitu pada kasus Jerman, menjadi prioritas utama perilaku ketiga negara tersebut pada periode antar perang dibandingkan faktor organisasional.

Sumber tinjauan pustaka yang ketiga adalah disertasi Elizabeth Kier yang berjudul "*Changes in Conventional Military Doctrines : The Cultural Roots of Doctrinal Change.*" Argumen utama Kier adalah : pertama, sistem internasional sama sekali tidak berpengaruh terhadap pilihan organisasi militer akan doktrin ofensif atau defensif, namun intervensi sipil dan yang terpenting perspektif sipil terhadap peran yang dimainkan militer di masa lalu seringkali menimbulkan dampak yang besar bagi pengembangan doktrin. Kedua, organisasi militer tidak selalu memilih doktrin ofensif, pilihan mereka tidak dapat disimpulkan begitu saja dari karakteristik fungsional dan digeneralisasikan terhadap semua organisasi militer karena setiap organisasi militer berbeda dalam cara pandang mereka dalam memandang lingkungan eksternalnya dan misi-misi yang ditugaskan kepadanya. Budaya organisasi militer ini membentuk cara pandang organisasi militer apakah pada akhirnya akan memilih doktrin ofensif atau defensif.⁹

Dalam studi kasusnya tentang pengembangan doktrin militer Prancis pada tahun 1919-1939 Kier menemukan bahwa pertentangan antara elit sipil di Prancis tentang bentuk organisasi militernya berdampak pada pengembangan doktrin militer di Prancis. Kelompok Kanan menuntut untuk dibangun tentara yang profesional yang dalam pandangan mereka mampu untuk menjamin stabilitas dan kondisi domestik. Sedangkan kelompok Kiri khawatir bahwa tentara profesional dapat menimbulkan perbedaan kelas di masyarakat dan percaya bahwa tentara wajib militer/tentara cadangan saja cukup untuk mempertahankan dan menjaga eksistensi Prancis. Berangkat dari pemahaman ini, ketika Kiri dan Tengah berkoalisi di Parlemen pada 1924 mereka mengurangi jangka waktu wajib militer yang sebelumnya 3 tahun menjadi 1 tahun pada tahun 1928. Kebijakan ini tidak serta merta mendorong militer Prancis untuk mengadopsi doktrin defensif, namun budaya organisasi Prancis yang memicu keputusan untuk mengadopsi doktrin defensif. Dalam pandangan elit militer Prancis, tentara wajib militer yang hanya dilatih selama setahun tidak akan mampu mengadopsi doktrin ofensif yang membutuhkan keahlian yang lebih tinggi karena sifatnya yang lebih kompleks dan rumit, sehingga dipilihlah doktrin defensif.

⁹ Elizabeth Kier, "*Changes in Conventional Military Doctrines : The Cultural Roots of Doctrinal Change*, Dissertation, (Cornell University, 1992).

Di lain pihak, keputusan elit Prancis untuk mengurangi jangka waktu wajib militer sehingga menjadi 1 tahun, menurut Kier bukan merupakan respon atas faktor internasional melainkan merupakan respon terhadap faktor domestik. Keputusan mereka lebih didasari oleh kekhawatiran kelompok Kiri bahwa tentara profesional dapat menimbulkan ancaman domestik dan bukan merupakan respon kekhawatiran terhadap kapabilitas militer Jerman yang pada saat itu sedang giat meningkatkan kapabilitas militernya.¹⁰ Hambatan-hambatan yang dibangun oleh elit sipil inilah yang kemudian diinterpretasikan oleh budaya organisasi Prancis yang kemudian mempengaruhi pilihan strategisnya, sehingga pada akhirnya elit militer Prancis tidak mengadopsi doktrin ofensif (sesuai dengan karakter fungsionalnya) namun justru memilih doktrin defensif.

1.7. Kerangka Pemikiran

1.7.1. Formasi Konsep

Tesis ini menempatkan *Military Doctrine* sebagai konsep utama. Barry Posen dalam *The Sources of Military Doctrine : France, Britain and Germany Between The World Wars* menyatakan bahwa :

*“Military doctrines are critical components of national security policy or grand strategy. A grand strategy is a chain of political-military ends and means. Military doctrines are important because they affect the quality of life in the international political system and the security of the states that hold them.”*¹¹

Dari definisi diatas kita bisa menarik pemahaman bahwa doktrin pertahanan merupakan bagian yang paling fundamental dari *grand strategy* suatu negara yang terdiri dari tujuan-tujuan politik maupun militer. *Grand strategy* merupakan rumusan politik tentang kepentingan nasional suatu negara dan bagaimana mencapainya. *Grand strategy* juga memuat pemahaman subjektif suatu negara tentang “konsep keamanan” yang paling ideal bagi dirinya sendiri. Dalam hal ini doktrin militer yang merupakan sub-komponen dari *grand strategy* yang secara eksplisit mengandung aspek-aspek militer menjadi “jembatan” tentang bagaimana

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Barry Posen, *Op. Cit.*, hal. 33.

konsep-konsep keamanan tersebut dioperasionalkan ke dalam suatu tindakan. Selain itu doktrin juga merefleksikan kapabilitas militer suatu negara sehingga doktrin militer sangat berpengaruh pada keamanan negara itu sendiri maupun terhadap sistem internasional di mana negara itu berada.

Posen mengidentifikasikan aspek-aspek yang paling fundamental dalam suatu doktrin militer yang dituangkan ke dalam tiga dimensi yaitu : pertama, dimensi ofensif-defensif-*deterrent*, kedua, dimensi integrasi-disintegrasi dan ketiga, dimensi inovasi-stagnasi. Dimensi pertama merujuk pada karakteristik operasi-operasi militernya, dimensi kedua merujuk pada apakah doktrin tersebut terintegrasi secara baik dengan *grand strategy* negaranya, dimensi ketiga mengacu pada inovasi dan stagnasi dari doktrin tersebut dalam merespon lingkungan eksternalnya.

Dimensi yang pertama merujuk pada aspek-aspek doktrin militer yang merupakan penuntun dan pedoman bagi penggelaran kekuatan militer. Penggelaran kekuatan militer dapat dilihat dari operasi-operasi militer yang digelar. Posen membagi tiga karakter operasi-operasi militer yaitu : ofensif, defensif dan *deterrent*.

Operasi militer yang ofensif bertujuan untuk melucuti kekuatan musuh (*disarm*) dengan mengandalkan *first-strike attack*, mobilisasi pasukan yang tinggi, serta mengkombinasikan tiga matra untuk mencapai kemenangan dan pertempuran yang cepat (*high-speed warfare*). Karakteristik operasi militer ofensif diadopsi oleh Jerman pada tahun 1930-an yang mengkombinasikan tank, pasukan infantri yang *mobile* serta pesawat tempur untuk mencapai kemenangan yang cepat yang dikenal dengan *Blitzkrieg*. Operasi militer yang sifatnya defensif bertujuan untuk menolak serangan musuh (*denial*) yaitu strategi yang melibatkan penggunaan kekuatan militer secara langsung untuk mencegah pihak lawan melakukan serangan pada wilayah yang bernaung di bawah kekuasaannya dengan karakteristik perang berlarut (*long war*), proteksi wilayah serta tindakan pencegahan (*pre-emptive*). Contohnya adalah Tembok Besar China, parit-parit yang dibangun Prancis dalam Maginot Line serta Selat Channel yang berfungsi sebagai proteksi wilayah dari serangan musuh yang merupakan karakteristik doktrin defensif. Dengan menyandarkan strategi pertahanan pada proteksi wilayah

baik yang sifatnya alami maupun buatan, maka negara dapat membangun postur pertahanan yang relatif kecil namun kuat. Sedangkan *deterrent* adalah operasi militer yang bertujuan untuk penangkalan dengan penekanan pada serangan balasan (*retaliatory*) dan menghukum negara agresor (*punishment*). Aspek yang paling utama dari penangkalan adalah kemampuan suatu negara menggunakan ancaman kekuatan militer untuk mencegah negara lain melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, adalah dengan meyakinkannya bahwa biaya yang harus dibesnya jauh lebih besar dibandingkan keuntungan politik yang mungkin dapat diraihny.¹² Dengan asumsi ini, maka negara-negara yang menggunakan strategi *deterrent* akan menjatuhkan pilihan terhadap pembangunan suatu sistem persenjataan secara spesifik dengan alokasi sumber daya yang sepenuhnya bertumpu pada persenjataan tersebut. Contohnya adalah pengembangan senjata nuklir seperti yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan negara-negara *the nuclear club*.¹³ Dengan kepemilikan nuklir, akan memaksa musuh untuk berpikir dua kali apabila hendak menyerang karena mereka mempertimbangkan kalkulasi untung rugi.

Dalam penelitian ini penulis menekankan pada dimensi pertama dengan aspek-aspek ofensif dan defensif yang akan diidentifikasi melalui operasi-operasi militer yang digelar baik selama periode Demokrasi Terpimpin maupun Orde Baru untuk mengetahui karakteristik operasi militernya, yang mencerminkan arahan dan tuntunan dari doktrin pertahanannya. Penelitian tidak sepenuhnya mengabaikan aspek *deterrent*, karena Indonesia belum memiliki kemampuan untuk mengembangkan persenjataan yang memiliki daya tangkal sehingga penelitian hanya akan dibatasi pada aspek ofensif dan defensif.

1.7.2. Kerangka Teori

Penulis menggunakan dua teori untuk mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor apa yang mempengaruhi terjadinya variasi dalam Doktrin Pertahanan Indonesia. Pertama, adalah Teori *Strategic Culture* dan kedua, Teori Struktural.

¹² Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, (New Haven : Yale University Press, 1966), hal. 3.

¹³ Istilah yang sering digunakan untuk menyebut lima negara nuklir yang status kepemilikannya ditegaskan dalam traktat NPT. Kelima negara itu adalah : AS, Rusia, Inggris, Prancis dan China.

1.7.2.1 Teori *Strategic Culture*

Pada awal-awal kemunculannya di awal tahun 1980-an, para sarjana mendefinisikan *Strategic culture* sebagai hubungan antara kultur dan strategi.¹⁴ Hal ini mengacu pada kecenderungan, baik secara eksplisit maupun implisit, bahwa masing-masing negara memiliki pilihan strategi yang berbeda-beda yang berakar pada pengalaman masa awal berdirinya sebuah negara serta secara filosofis, politis, kultural dan kognitif berpengaruh terhadap karakteristik suatu negara dan elite politiknya. Termasuk di dalamnya pengalaman sejarah, geografi, ekonomi, struktur politik, institusi militer serta karakteristik hubungan sipil-militer.

Elizabeth Kier berpendapat bahwa doktrin militer merupakan produk dari politik domestik dan faktor organisasional. Doktrin militer adalah tentang pertahanan negara namun kebijakan militer juga berpengaruh pada alokasi kekuasaan *dalam* suatu negara. Pernyataan ini didasari oleh dua argumen yaitu : Pertama, doktrin militer yang terbentuk sangat jarang merupakan respon kalkulasi terhadap lingkungan eksternal dan pembuat kebijakan sipil memiliki ‘kepercayaan’ tentang peranan militer dalam masyarakat dan ‘kepercayaan’ ini menuntun keputusan pembuat kebijakan tentang bentuk organisasi militer. Kondisi ini tercipta karena pertama-tama sipil harus mempertimbangkan distribusi kekuasaan dalam level domestik sebelum mereka mempertimbangkan faktor internasional. Kedua, pilihan organisasi militer terhadap doktrinnya tidak semata-mata disimpulkan dari karakteristik fungsionalnya dan digeneralisir terhadap semua organisasi militer, dalam hal ini kecenderungan preferensi organisasi militer terhadap doktrin ofensif. Organisasi militer berbeda dalam cara pandang mereka dan bagaimana mereka memandang misi yang ditugaskan kepada mereka. Budaya organisasi militer menuntun organisasi militer untuk merespon batasan-batasan yang telah ditentukan atau diarahkan oleh pembuat kebijakan. Seperti yang dinyatakan oleh Kier :

¹⁴ Alastair Iain Johnston, Thinking About Strategic Culture, *International Security*. Vol. 19, No.4, (Spring: 1995), hal. 34.

“Domestic politics set constraints, the military culture interprets these constraints, the organizational culture is the intervening variables between civilian decisions and military doctrine.”¹⁵

Politik domestik yang dimaksud adalah *political-military subculture* yang merupakan kondisi politik domestik yang melibatkan perdebatan dari elit-elit politik tentang isu-isu militer. Kondisi politik domestik ini diinterpretasikan oleh organisasi militer dan menjadi acuan bagi organisasi militer untuk menentukan sikap. Maka, dalam merumuskan suatu kebijakan militer, pembuat kebijakan harus mempertimbangkan bagaimana distribusi kekuasaan pada level domestik mempengaruhi kepentingan mereka. Pilihan sipil terhadap kebijakan militer seringkali merefleksikan kekhawatiran mereka terhadap distribusi kekuasaan di dalam negara. Contohnya di Inggris, selama berabad-abad Parlemen membatasi fungsi militer karena terdapat kekhawatiran apabila militer dibiarkan berkembang lebih otonom dan profesional hal ini dapat mengancam kekuasaan parlemen. Hal-hal tersebut membentuk pandangan pembuat-kebijakan sehingga ketika mereka merumuskan kebijakan militer, pilihannya cenderung merefleksikan pengalaman masa lalu yang berhubungan dengan kekuatan bersenjata dan peran yang dimainkan militer pada suatu masa tertentu yang menggambarkan distribusi kekuasaan *dalam* suatu negara.

Kier membagi *strategic culture* kedalam dua komponen yaitu : (1) yang termasuk ke dalam *organization external environment* yang meliputi, (1a) *domestic* dan (1b) *international* serta (2) yang termasuk *characteristic internal to the organization*. Komponen *domestic* (1a) dibagi lagi kedalam dua faktor yaitu : pertama, *the organization's perception of its relationship to the state*, yang meliputi apakah pelayanan yang diberikan oleh militer diterima dan dihargai oleh aktor politik dominan. Kedua, *the organization's perception of its relationship to the society*, yang meliputi bagaimana militer memandang dirinya sebagai ‘kasta’ yang berbeda dari masyarakat dan hasrat untuk mempertahankan perbedaan status tersebut. Sedangkan komponen *international* (1b) dibagi ke dalam dua elemen yaitu : pertama, *the nature of international system*, mengacu kepada perilaku

¹⁵ Elizabeth Kier, Culture and Military Doctrine : France between the Wars, *International Security*, Vol. 19, No. 4, (Spring: 1995), hal. 68.

militer tentang probabilitas perang dan potensi kemitraan antar negara, kedua, *the nature of warfare* yang meliputi pandangan militer tentang bagaimana perang itu digelar. Hal ini mengacu pada beberapa pertanyaan seperti : Dapatkah perang dikontrol? Apakah semua perang akan menjadi perang total yang melibatkan mobilisasi politik dan ekonomi dari negara? atau sifatnya hanya perang terbatas?

Sementara itu *characteristic internal to the organization* (2) meliputi dinamika dalam organisasi itu sendiri, yang terbagi dalam tiga aspek yaitu : pertama, *the skill or formation valued* (2a) meliputi nilai-nilai dasar yang dianut oleh tentara apakah sebagai tentara bisnis atau tentara profesional. Kedua, *the relationship to technology* (2b) meliputi apakah teknologi itu dipandang sebagai ancaman atau peluang, ketiga *the relationship between the officers and the rank* meliputi hirarki ekstrim atau perilaku egaliter. Semua komponen tersebut dapat ditelusuri dari arsip dan data-data historis, serta penting untuk mengetahui hal-hal yang ditabukan dalam suatu organisasi militer serta kepercayaan mereka (*strategic beliefs*). *Strategic's beliefs* membentuk respon organisasi terhadap lingkungan eksternalnya, namun tidak semua organisasi militer merespon seragam, karena budaya yang dikembangkan organisasi militer satu sama lain berbeda-beda.

Untuk konteks Indonesia penelitian dibatasi pada aspek lingkungan eksternal organisasi pada level domestik (1a) yang mengandung dua komponen yaitu : persepsi organisasi militer terhadap hubungannya dengan negara dan persepsi organisasi militer terhadap hubungannya dengan masyarakat. Hal ini mengacu pada hasil interpretasi organisasi militer terhadap perdebatan di tingkat elit sipil pada periode Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru.

Pilihan antara opsi diplomasi dan opsi militer merupakan *strategic culture* utama Indonesia. Kedua pilihan tersebut berkaitan dengan cara-cara perjuangan Indonesia dalam menghadapi Belanda yang dikembangkan oleh pemikiran Tan Malaka dan Sutan Syahrir. Tan Malaka memilih opsi militer untuk menghadapi Belanda, selain karena ketidakpercayaannya kepada Belanda, Tan Malaka percaya bahwa pasukan Indonesia yang pada masa Perang Kemerdekaan terdiri atas laskar-laskar rakyat pada dasarnya mampu menghadapi Belanda, hanya saja diperlukan koordinasi antar laskar dan persenjataan yang memadai. Pilihan elit

sipil atas opsi militer yang didasari oleh pemikiran Tan Malaka ini diinterpretasikan oleh TNI ke dalam *strategic belief* sebagai suatu kondisi *strong states* dimana kondisi ini menggambarkan organisasi militer yang memiliki kemampuan tempur yang ditandai dengan kapabilitas militer yang kuat baik personel maupun alutsista untuk menghadapi musuh dengan melakukan penggelaran operasi militer. Keyakinan bahwa ‘dirinya’ kuat (*strong*) ini diperkuat dengan karakter fungsional organisasi militer itu sendiri yaitu kecenderungan untuk memilih doktrin ofensif yang kemudian dituangkan ke dalam strategi militer ofensif setiap kali timbul opsi penggelaran militer baik untuk meningkatkan prestise maupun otonomi. Kombinasi antara konsep *strong states* yang direpresentasikan dengan kepercayaan bahwa dirinya kuat dengan karakter fungsional organisasi militer kemudian diimplementasikan melalui operasi-operasi militer yang bersifat ofensif. Sehingga pada periode Demokrasi Terpimpin setiap kali muncul opsi militer kemudian dioperasionalkan melalui strategi militer yang sifatnya didominasi oleh unsur-unsur ofensif.

Di sisi lain, Syahrir yang lebih condong pada opsi diplomasi yang menekankan cara-cara damai untuk menghadapi Belanda diantaranya melalui perundingan-perundingan. Jalan ini ditempuh karena Syahrir percaya bahwa Indonesia tidak memiliki kemampuan tempur setelah melihat kekalahan pasukan Indonesia pada Pertempuran Surabaya. Kepercayaan Syahrir akan ketidakmampuan bertempur tentara Indonesia diinterpretasikan oleh organisasi militer (TNI) menjadi *strategic belief* yaitu sebagai kondisi *weak states*. Dengan kepercayaan bahwa ‘dirinya’ merupakan pihak yang lemah (*weak*) maka dalam setiap operasi-operasi militernya TNI akan cenderung untuk memilih strategi defensif. Maka setiap kali elit sipil memutuskan untuk menggunakan opsi diplomasi maka keputusan ini akan diinterpretasikan oleh TNI melalui penggelaran kapabilitas militer yang bersifat defensif.

Pada periode Demokrasi Terpimpin, *strategic culture* yang menonjol adalah opsi militer sebagai penyelesaian masalah yang diimplementasikan melalui pembentukan komando-komando baik dalam sengketa Irian Barat maupun konfrontasi Malaysia. Sedangkan pada periode Orde Baru, *strategic culture* yang menonjol adalah opsi diplomasi sebagai penyelesaian masalah melalui skema

perundingan-perundingan. Perubahan *strategic culture* utama Indonesia pada kedua periode tersebut berimplikasi kepada *strategic belief* TNI yaitu *strong states* dan *weak states*, dimana kedua ‘keniscayaan’ ini secara konsisten muncul setiap kali terdapat pilihan antara opsi militer maupun opsi diplomasi.

1.7.2.2. Teori Struktural

Michael Desch dalam *Civilian Control of the Military : The Changing Security Environment*, menyatakan bahwa kontrol sipil terhadap militer dipengaruhi oleh lingkungan internasional suatu negara. Dimana pada periode pasca Perang Dingin terjadi perubahan struktur dan bentuk ancaman yang pada akhirnya ikut menentukan pola hubungan antara militer dan kepemimpinan sipil.¹⁶ Kontrol sipil terhadap militer merupakan prasyarat utama dalam hubungan sipil-militer yang baik yang indikatornya meliputi : (1) tidak adanya kudeta militer, (2) militer tetap berada dalam batas-batas kemiliteran, (3) militer dapat memberikan kontribusi yang konstruktif dalam perdebatan tentang kebijakan nasional, (4) terdapat konflik yang minimal antara sipil dan militer, dan (5) dihasilkannya kebijakan yang efektif tentang militer dengan faktor utama yang harus dipertimbangkan adalah kontrol sipil.¹⁷

Desch menempatkan ancaman (*threat*) sebagai variabel independen dan hubungan sipil-militer (*civil-military relations/CMR*) sebagai variabel dependennya. Suatu isu dapat disebut ancaman ataupun bukan adalah sangat tergantung dari bagaimana aktor menanggapi. Seperti pernyataan Lewis Coser:

“ *If men define a threat as real, although there may be little or nothing in reality to justify this belief, the threat is real in its consequences* ”¹⁸

Kutipan diatas memberikan pemahaman bahwa cara pandang aktor terhadap suatu isu sangat mempengaruhi apakah pada akhirnya isu tersebut dapat dikategorikan sebagai ancaman atau sebaliknya. Langkah-langkah yang ditempuh aktor dalam

¹⁶ Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military : The Changing Security Environmet*, (London: John Hopkins University Press, 1999), hal. 3.

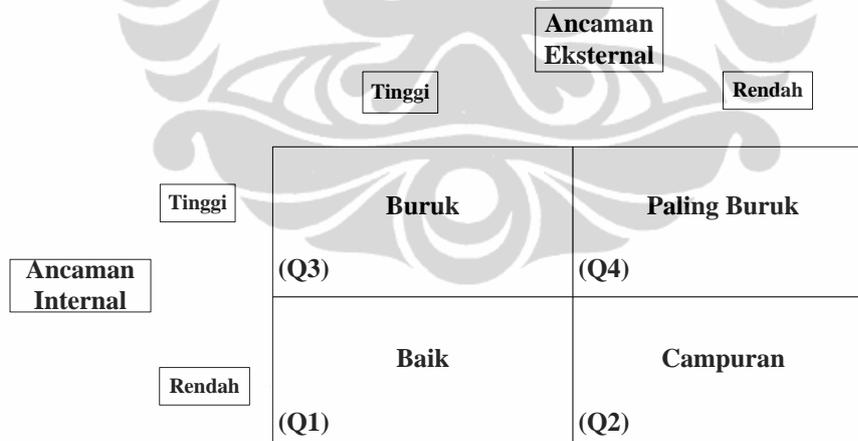
¹⁷ Alexandra R. Wulan (ed.), *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia*, (Jakarta: Pacivis-Friedrich Ebert Stiftung, 2008), hal 20.

¹⁸ Lewis Coser dalam Michael C. Desch, *Op.Cit.*, hal. 13.

menanggapi suatu isu dapat menunjukkan seberapa besar derajat isu tersebut untuk dipandang sebagai ancaman. Ketika suatu negara berada dalam situasi perang maka akan lebih mudah untuk mengidentifikasi apa yang dipersepsikan sebagai ancaman, namun dalam masa damai, ancaman seringkali bersifat subjektif tergantung pada cara pandang aktornya. Di sini peran doktrin militer sangat signifikan dalam menentukan hal-hal yang dipersepsikan sebagai ancaman.

Ancaman dapat dibedakan sifatnya atas eksternal (internasional) dan internal (domestik) serta intensitasnya dibagi kedalam dua kutub yaitu rendah (*low*) dan tinggi (*high*). Sifat dan intensitas ancaman ini akan dibandingkan untuk mengetahui jenis-jenis hubungan sipil-militer yang dibagi ke dalam empat kuadran. Untuk menjelaskan variasi dalam hubungan sipil-militer Desch membuat model struktural berdasarkan pada sifat dan intensitas ancaman yang dihadapi suatu negara sebagai berikut :

Gambar 1.1 Kuadran Hubungan Sipil Militer Desch¹⁹



Gambar 1 Kontrol sipil terhadap militer dilihat dari sifat dan intensitas ancaman

Melalui model diatas, Desch mencoba menganalisis hubungan sipil-militer dari sifat dan intensitas ancaman yang dihadapi suatu negara. Desch mengaplikasikan model ini dalam hubungan sipil-militer di berbagai negara,

¹⁹ *Ibid*, hal. 13.

dimana keempat kuadran tersebut akan memberi prediksi terhadap enam variabel intervensi yang berpengaruh terhadap hubungan sipil-militer suatu negara. Keenam variabel tersebut adalah : *leadership, civilian organization, type of control, military organization, doctrinal orientation, ideas of society*.

Desch berkesimpulan bahwa kontrol sipil cenderung paling ideal/ stabil pada kuadran Q1 ketika ancaman eksternal intensitasnya tinggi dan ancaman internal intensitasnya rendah. Ancaman eksternal yang tinggi akan menuntut pemimpin sipil yang berpengalaman dan memiliki pengetahuan tentang pengaturan keamanan nasional yang baik. Otoritas sipil akan cenderung menerapkan kontrol objektif dengan mengandalkan kompetensi militer dalam menghadapi musuh. Ancaman eksternal juga membuat orientasi militer ke luar (*outward*) sehingga partisipasinya dalam politik domestik menurun apalagi jika Negara mampu memenuhi kebutuhan militer untuk menjalani misi-misi yang diembannya. Dengan konsentrasi militer sepenuhnya tidak terpecah oleh politik domestik berpotensi menghindarkan militer dari perpecahan internal. Pada akhirnya institusi sipil akan lebih kohesif dan kesatuan visi antara pemimpin sipil maupun militer akan terbangun, hal ini dikarenakan dalam merespon ancaman eksternal yang intensitasnya tinggi, muncul anggapan “musuh bersama” dari luar sehingga untuk menghadapinya kepentingan dari pemimpin sipil dan militer dipertemukan. Contohnya adalah Amerika Serikat pada masa Perang Dingin yang mengalami ancaman eksternal yang sangat signifikan namun hanya sedikit ancaman internal (Q1) menghasilkan hubungan sipil-militer yang stabil.

Sementara itu kuadran Q2 menunjukkan bahwa ancaman eksternal maupun internal yang rendah akan menghasilkan hubungan sipil-militer yang memiliki *mixed* (campuran). Rendahnya intensitas ancaman menyebabkan kepemimpinan yang kurang teruji, institusi sipil yang tidak kohesif serta orientasi militer yang tidak jelas dan militer sangat rentan untuk berpartisipasi dalam politik domestik. Contoh kasusnya adalah AS dan Uni Sovyet dimana dengan berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1989, maka ancaman eksternal menurun secara signifikan yang berdampak pada memburuknya hubungan sipil-militernya. Disisi lain, hubungan sipil-militer pada kuadran Q3 juga sangat kompleks. Menghadapi ancaman eksternal maupun internal yang intensitasnya tinggi

memunculkan kehadiran kepemimpinan sipil yang tidak memiliki pengetahuan, keahlian maupun ketertarikan dalam urusan-urusan militer dan berpotensi membuat institusi sipil menjadi terpecah, kontrol sipil yang tidak jelas apakah subjektif atau objektif sehingga dapat berakibat pada perpecahan di dalam tubuh institusi militer itu sendiri. Menghadapi dua jenis ancaman yang berbeda (internal dan eksternal) dengan kedua intensitasnya yang tinggi membuat orientasi militer yang tidak jelas apakah ke dalam (*inward*) atau ke luar (*outward*), ketidakjelasan bentuk ancaman dapat menurunkan kohesivitas militer yang akan berdampak pada penurunan kemampuan militer dalam melakukan operasi-operasi militer gabungan. Contohnya adalah Jepang yang menghadapi ancaman internal maupun eksternal yang intensitasnya tinggi selama kurun waktu 1932-1945.

Hubungan sipil-militer pada kuadran Q4 dinilai paling buruk oleh Desch. Dengan kondisi dimana ancaman eksternal rendah dan ancaman internal tinggi berdampak pada lemahnya kontrol sipil terhadap militer. Kondisi ini akan menghasilkan pemimpin sipil yang kurang teruji dalam masalah-masalah keamanan dalam negerinya, dengan institusi sipil yang lemah dan terpecah sehingga tergoda untuk menerapkan mekanisme kontrol subyektif dalam rangka mendapatkan dukungan militer dalam konflik-konflik internal. Tingginya ancaman internal juga membuat orientasi militer sepenuhnya ke dalam (*inward*) sehingga sangat rentan untuk terlibat dalam politik domestik. Contohnya adalah Argentina pada kurun waktu 1955-1982.

Desch menggarisbawahi aspek-aspek yang terdapat dalam doktrin militer sebagai salah satu penentu dalam kekuatan kontrol sipil terhadap militer. Doktrin menentukan sumber daya militer yang akan dikerahkan, bagaimana serta dimana akan digunakan. Di sisi lain, dengan struktur ancaman yang tidak menentu seperti di kuadran Q3 dimana ancaman internal dan eksternal sama-sama tinggi dan kuadran Q2 dimana ancaman internal dan eksternal sama-sama rendah, disinilah adaptasi doktrin terhadap sifat ancaman, karena doktrin juga memuat hakekat ancaman. Oleh karena itu doktrin akan mempengaruhi struktur institusi militer, menyediakan panduan (*road map*) normatif bagi militer dalam bertingkah laku atau menyediakan *focal point* dalam membahas kesamaan atau ketidaksamaan

gagasan antara pemimpin sipil dan militer tentang penggunaan kekuatan serta definisi terhadap lingkungan internasional.

Di sisi lain, pengaruh doktrin militer terhadap kontrol sipil atas militer adalah melalui budaya organisasi militer yang merupakan turunan dari doktrin militer. Budaya organisasi militer adalah pola asumsi, gagasan dan kepercayaan yang menggambarkan bagaimana suatu kelompok (institusi militer) seharusnya beradaptasi terhadap lingkungan eksternalnya dan mengatur urusan internalnya. Salah satu komponen penting dari budaya organisasi militer adalah norma kepatuhannya kepada kontrol sipil. Jika norma ini ditanamkan dengan kuat maka kontrol sipil terhadap militer juga akan menguat.

Jika model ini diaplikasikan terhadap Indonesia pada dua periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan periode Orde Baru (1966-1998), dimana ancaman (*threat*) baik yang sifatnya tinggi maupun rendah indikatornya dapat dilihat dari operasi-operasi militer yang digelar pada kedua periode tersebut. Maka pada periode Demokrasi Terpimpin dengan intensitas ancaman yang tinggi baik internal maupun eksternal menempatkan periode Demokrasi Terpimpin pada kuadran Jalan Tengah (Q3). Sesuai dengan kuadran Desch maka hubungan sipil militer pada kuadran “jalan tengah” adalah buruk. Variabel prediksi yang digunakan untuk menganalisis periode Demokrasi Terpimpin adalah : *leadership* dimana menurut Desch apabila hubungan sipil-militer berada pada kuadran Q3 maka kecenderungannya dari sisi *leadership* adalah kepemimpinan sipil yang tidak memiliki pengetahuan, keahlian serta ketertarikan terhadap urusan-urusan militer dan hal ini berpotensi menimbulkan perpecahan dalam institusi sipil.

Pada periode Orde Baru ditandai dengan intensitas ancaman internal yang tinggi namun ancaman eksternal rendah maka sesuai dengan diagram Desch periode Orde Baru berada pada kuadran Dwifungsi (Q4) dengan hubungan sipil-militer adalah paling buruk. Variabel prediksi yang digunakan untuk menganalisis periode Orde Baru adalah *doctrinal orientation* dimana menurut prediksi Desch apabila suatu negara berada pada kuadran Q4 dengan ancaman eksternal yang rendah dan ancaman internal yang tinggi, maka orientasi doktrin militernya adalah *inward-looking*. Dengan orientasi doktrin yang ke dalam maka militer sangat

rentan untuk terlibat dalam politik sehingga militer tidak lagi merupakan subordinasi sipil namun berpotensi mengancam supremasi sipil.

1.8. Hipotesa Penelitian

Hipotesa 1

Terjadinya variasi dalam Doktrin Pertahanan Indonesia dalam periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan Orde Baru (1966-1998) disebabkan oleh perubahan *strategic culture* Indonesia yang menghasilkan perubahan *strategic belief* di kedua periode tersebut.

Hipotesa 2

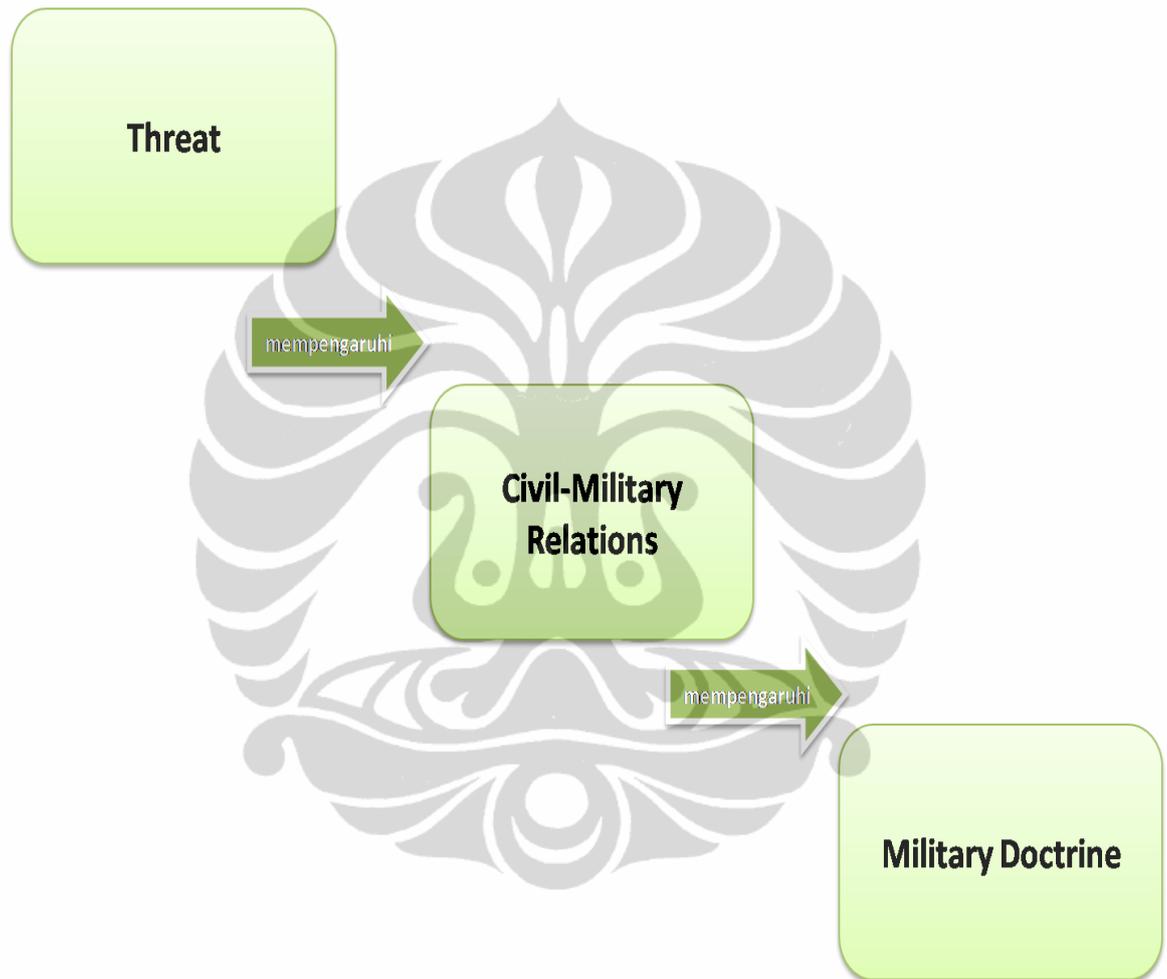
Terjadinya variasi dalam Doktrin Pertahanan Indonesia dalam periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) dan Orde Baru (1966-1998) disebabkan oleh perubahan struktur ancaman dari kuadran (Q3) ke kuadran (Q4).

1.9. Model Analisa

1.9.1. Model Analisa 1



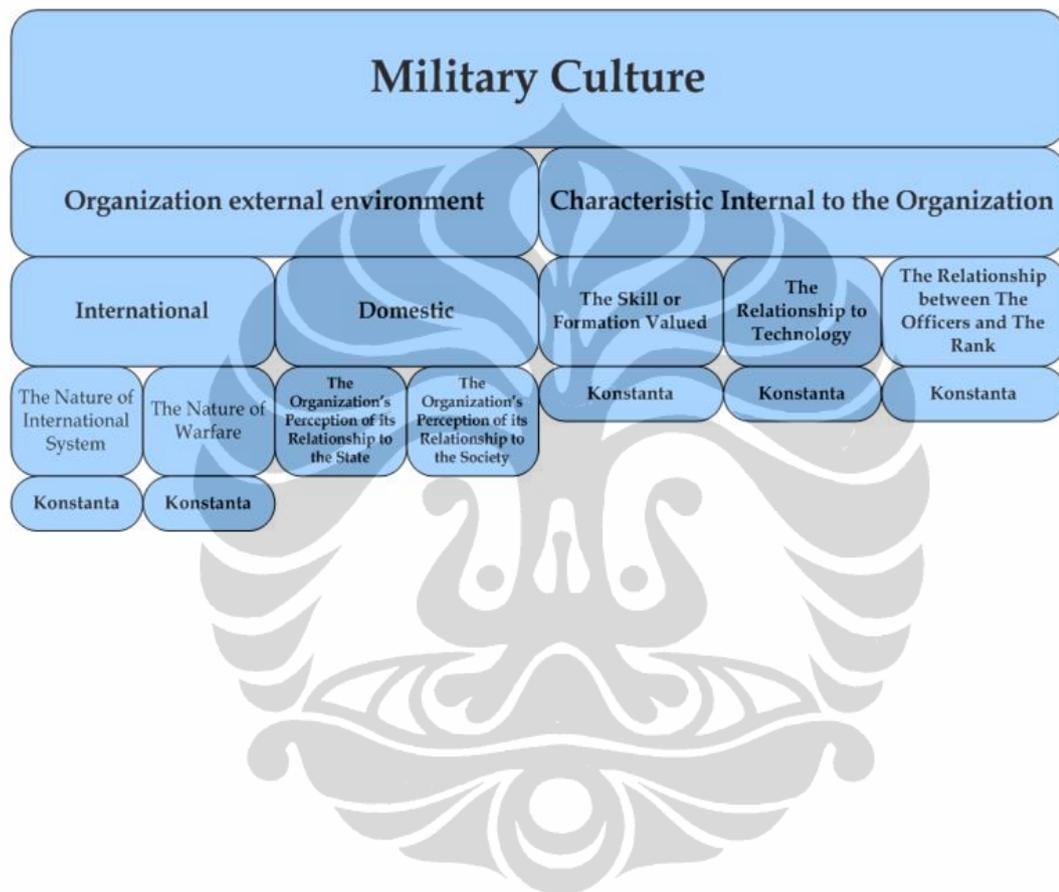
1.9.2. Model Analisa 2

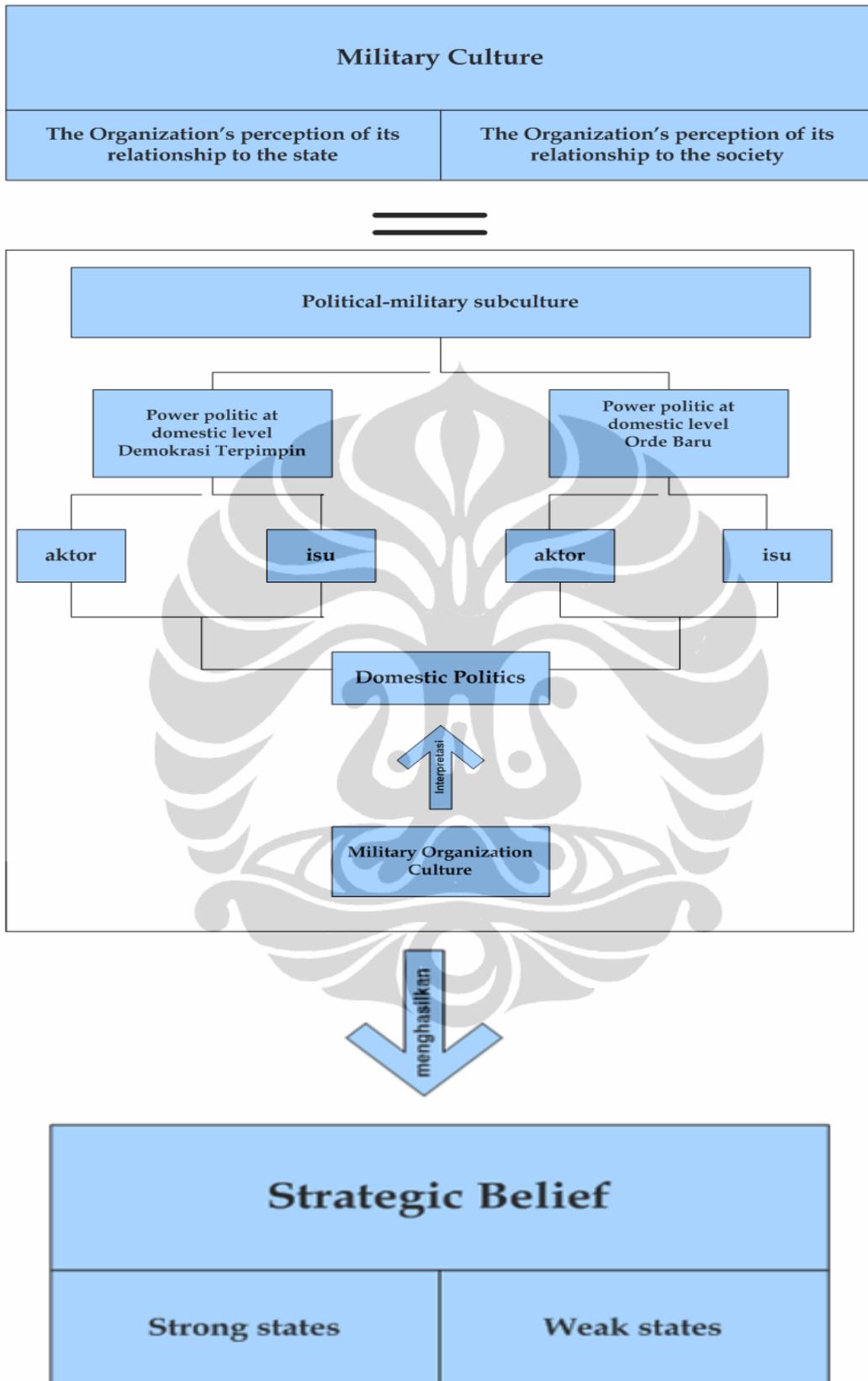


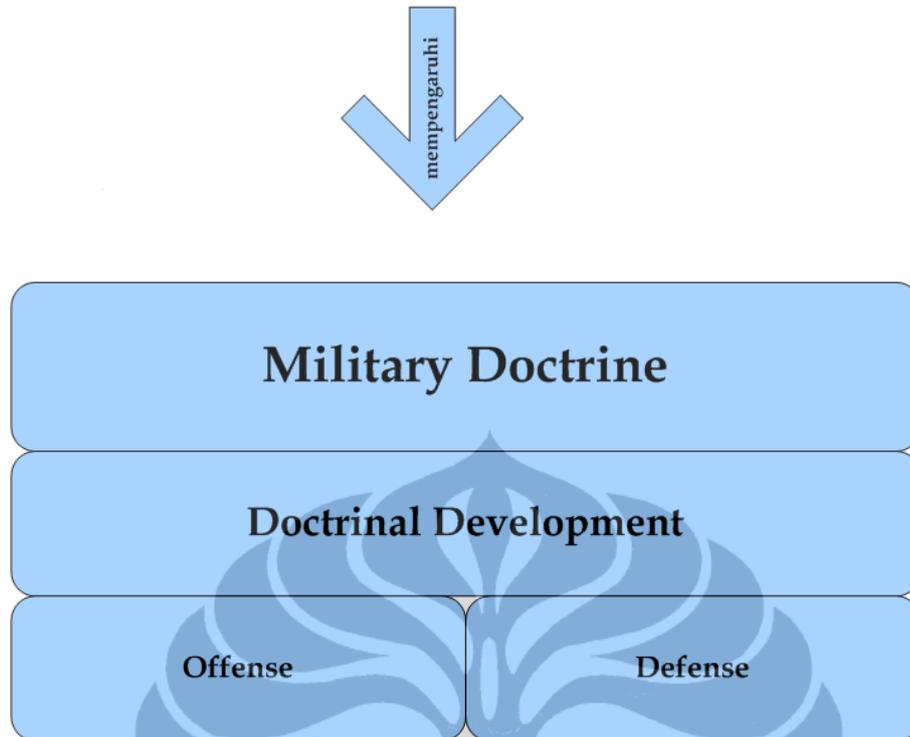
1.10. Operasionalisasi Konsep

Implementasi konsep atau teori yang digunakan dalam penelitian ini akan menjabarkan proses berfikir yang digunakan sebagai alat analisa dalam menjawab pertanyaan penelitian.

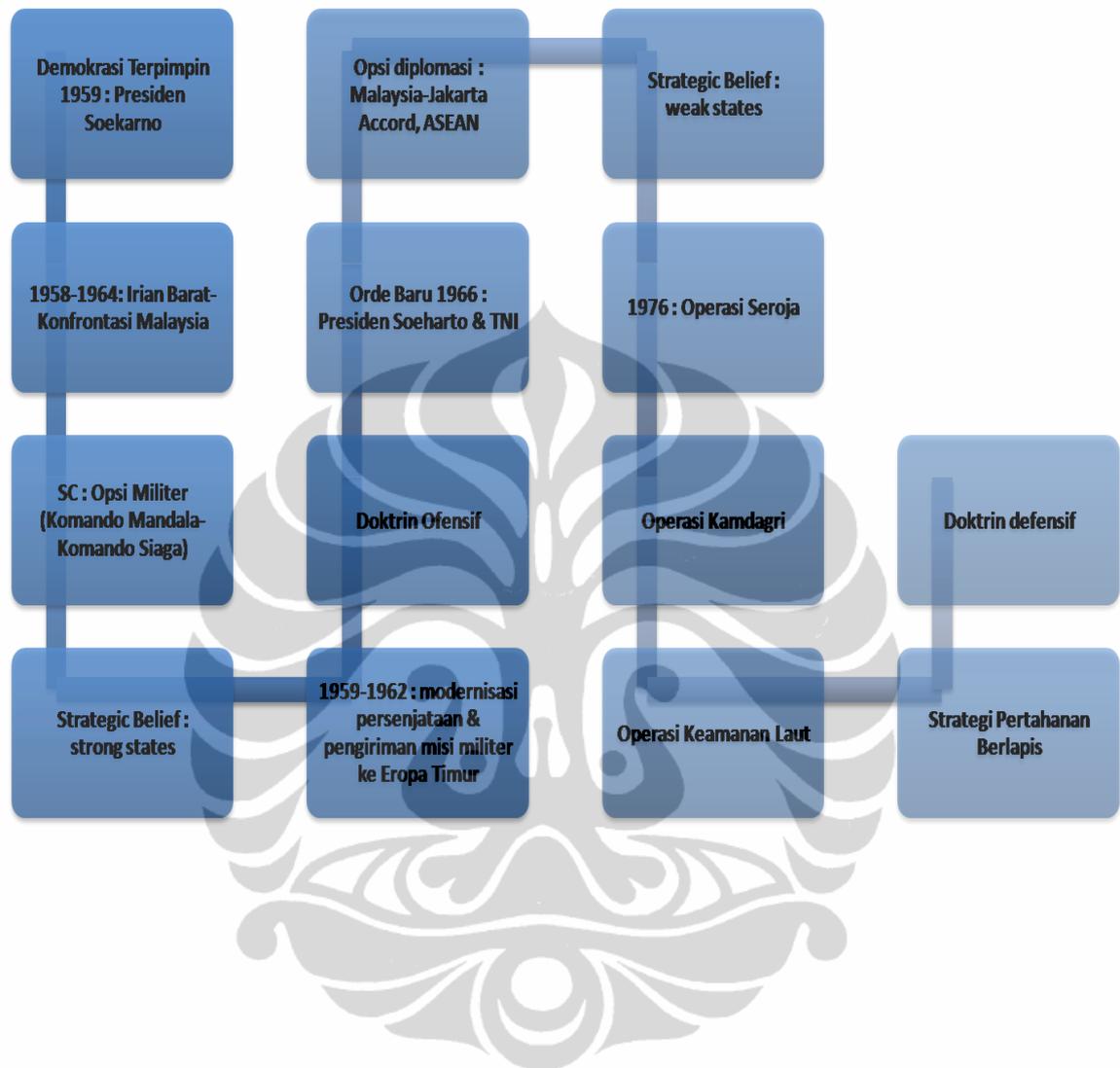
1.10.1. Operasionalisasi Konsep 1





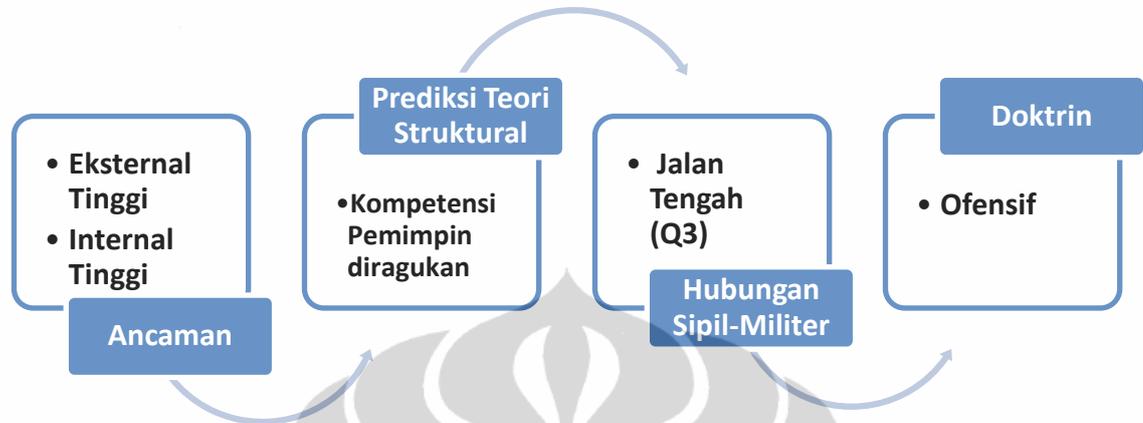


Berikut adalah operasionalisasi konsep *strategic culture* yang diimplementasikan ke dalam periode Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru :

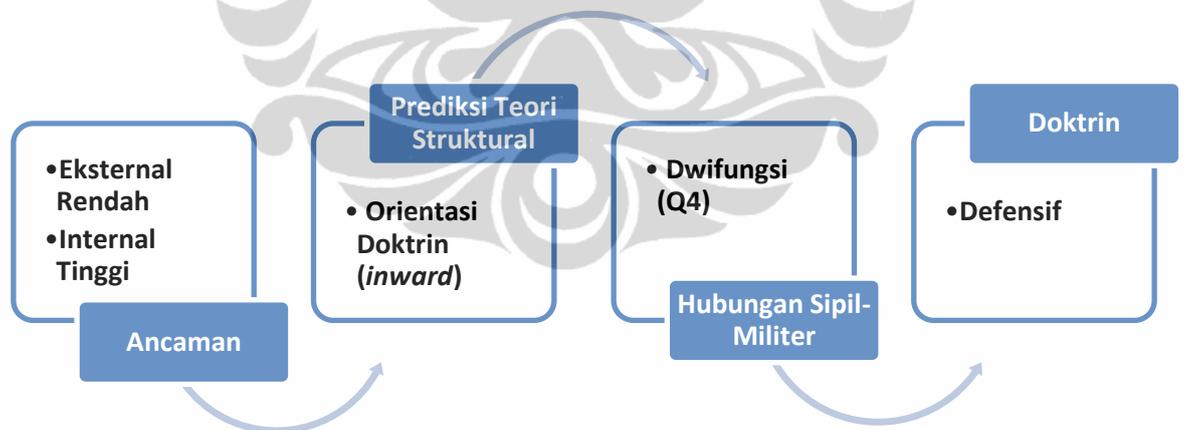


1.10.2. Operasionalisasi Konsep 2

1.10.2.1. Periode Demokrasi Terpimpin



1.10.2.2. Periode Orde Baru



1.11. Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat komparatif dengan membandingkan doktrin pertahanan Indonesia dalam dua periode yaitu : periode Demokrasi Terpimpin (tahun 1959-1965) dan periode Orde Baru (tahun 1966-1998). Dari perbandingan tersebut, ditemukan variasi-variasi yang terjadi dalam doktrin pertahanan Indonesia. Penelitian ini juga akan menganalisa faktor-faktor yang mendasari dan mempengaruhi mengapa terjadi variasi dalam doktrin pertahanan Indonesia.

Analisa mengenai struktur ancaman dan *strategic culture* utama Indonesia pada kedua periode tersebut, serta pengaruhnya terhadap doktrin pertahanan akan menjadi sebuah bentuk penelitian yang dilakukan untuk melihat pola hubungan antar variabel, yaitu dependen dan independen atau interaksi sebab-akibat antar variabel: dependen dan independen, yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian analisa yang bersifat eksplanatif sebagai bentuk refleksi terhadap kenyataan realitas sosial.²⁰ Penelitian eksplanatif bertujuan untuk menganalisa, mengidentifikasi, dan menjelaskan faktor dan indikator yang terkait dengan pertanyaan penelitian, untuk menjelaskan logika empiris yang diuraikan secara deduktif-induktif.²¹ Dalam penelitian ini variabel independennya adalah **Strategic Culture** dan **Struktur Ancaman**. Sedangkan variabel dependennya yaitu **Doktrin Pertahanan** yang merupakan pedoman dan penuntun arah strategi pertahanan suatu negara yang diimplementasikan melalui operasi-operasi militernya.

Metode penelitian yang digunakan adalah analisa data primer, studi dokumen serta studi literatur. Studi dokumen merupakan teknik pencarian data yang mengandalkan dokumen resmi seperti Doktrin Pertahanan, Undang Undang, serta dokumen operasi-operasi militer yang terdapat dalam Buku Sejarah TNI Jilid I-V dari Pusat Sejarah dan Tradisi TNI serta kebijakan terkait yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam jangka waktu penelitian. Sedangkan studi literatur adalah teknik pengumpulan data yang bersifat data teoritis yang merupakan hasil pencarian yang berbentuk dokumen, buku, artikel, disertasi dan jurnal. Data yang akan dianalisa dikelompokkan berdasarkan karakteristiknya berdasarkan tujuan penelitian.

²⁰ W. Lawrence Newman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (Boston: Pearson Education, Inc, 2003), hal. 67.

²¹ *Ibid*, hal. 72

1.12. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini akan dibagi dalam lima bab yang meliputi :

Bab I : Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan, signifikansi dan jangkauan penelitian, tinjauan pustaka, formasi konsep, kerangka teori, hipotesa, metodologi penelitian dan sistematika penelitian. Pada tinjauan pustaka akan dijelaskan mengenai acuan literatur-literatur yang membahas mengenai doktrin militer dan *strategic culture*. Sementara pada bagian kerangka teori akan dijelaskan mengenai gambaran *strategic culture* dan struktur ancaman pada kedua periode dalam jangka waktu penelitian.

Bab II : Sebagai variabel dependen akan menjabarkan dinamika doktrin pertahanan dalam dua periode yaitu Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru.

Bab III : Sebagai variabel independen akan memetakan dan menganalisa *strategic culture* utama Indonesia yang menghasilkan *strategic belief* dan pengaruhnya terhadap variasi doktrin pertahanan.

Bab IV : Sebagai variabel independen akan memetakan dan menganalisa perubahan struktur ancaman dan pengaruhnya terhadap variasi doktrin pertahanan. Bab ini juga dilengkapi dengan hasil pengujian *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) terhadap korelasi antara struktur ancaman dengan orientasi doktrin.

Bab V : Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pertanyaan penelitian dan saran atas permasalahan penelitian.