

Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia

Andi Widjajanto

Pendahuluan

Doktrin Pertahanan Negara adalah prinsip-prinsip dasar yang memberikan arah bagi pengelolaan sumber daya pertahanan untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Prinsip-prinsip dasar tersebut terdiri dari enam muatan doktrin pertahanan, yaitu (1) perspektif bangsa tentang perang; (2) komponen negara yang terlibat perang; (3) pemegang kendali perang; (4) mekanisme pertanggung-jawaban; (5) strategi perang; dan (6) terminasi perang. Keenam muatan doktrin perlu disusun dalam beberapa strata yang konsisten dari tingkatan politik, militer, hingga profesional. 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. Penggunaan kekuatan militer ini dapat saja mengakomodasi kebutuhan untuk melakukan strategi pencegahan dini agar perang-perang berskala kecil tidak meluas.

Telaah terhadap doktrin pertahanan yang dipaparkan di tulisan ini dilakukan untuk mendeskripsikan evolusi doktrin pertahanan Indonesia dari 1945 hingga 2004. Telaah evolusi doktrin dilakukan dengan hanya memperhatikan substansi doktrin yang berkaitan dengan strategi militer yang diterapkan dalam situasi perang dan dipusatkan untuk mencari inovasi-inovasi baru kebijakan pertahanan Indonesia yang didapat melalui pengamalan perang yang dilakukan oleh angkatan bersenjata maupun hasil-hasil kajian yang dituangkan dalam bentuk regulasi-regulasi politik bidang pertahanan negara.

Periodisasi Doktrin Pertahanan Indonesia

Evolusi doktrin pertahanan Indonesia dapat dibagi dalam enam periode, yaitu periode perang kemerdekaan (1945-1949), RIS (1949-1950), perang internal (1950-1959), demokrasi terpimpin (1959-1967), Orde Baru (1967-1998), dan Reformasi (1998-2004).

Periode Perang Kemerdekaan (1945-1949)

Di periode perang kemerdekaan, pengembangan prinsip-prinsip dasar tentang pertahanan Indonesia tidak terlepas dari kebutuhan Indonesia untuk mengembangkan diri sebagai negara baru. Sesudah proklamasi kemerdekaan, pemerintah tidak segera membentuk angkatan bersenjata seperti yang telah

diputuskan oleh sidan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945¹, melainkan membentuk Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang merupakan bagian dari Badan Penolong Keluarga Korban Perang yang dibentuk pemerintah pada 22 Agustus 1945.² Sesuai dengan Pasal 8 putusan PPKI 22 Agustus 1945, BKR bukanlah tentara, tetapi korps rehabilitasi perang BKR dibentuk mengingat pendirian para pemimpin nasional yang berpendapat bahwa perjuangan kemerdekaan bukanlah dengan jalan pemberontakan bersenjata, melainkan dengan jalan diplomasi.³ Pembentukan BKR dimaksudkan untuk menghindari segala tindakan perlawanan militer yang dapat mempersulit perundingan diplomasi dengan Sekutu.

Keberadaan BKR diiringi dengan organisasi/laskar rakyat yang secara spontan terbentuk untuk melucuti senjata Jepang.⁴ Pada saat laskar rakyat melucuti senjata Jepang, Pemerintah Indonesia memanggil bekas Mayor KNIL Urip Sumohardjo untuk diangkat sebagai Kepala Staf Umum dan ditugaskan untuk menyusun suatu tentara reguler. Tentara reguler ini dibentuk melalui Maklumat Pemerintah yang ditanda-tangani oleh Presiden Sukarno pada 5 Oktober 1945. Maklumat tersebut secara singkat menetapkan bahwa "Untuk memperkuat perasaan keamaan umum, maka diadakan satu Tentara Keamanan Rakyat". Untuk memperkuat Tentara Keamanan Rakyat (TKR), Komite Nasional Indonesia Pusat pada 9 Oktober 1945 mengeluarkan seruan Mobilisasi Tentara Keamanan Rakyat, sebagai berikut:

"Untuk menjaga keamanan rakyat pada dewasa ini oleh Presiden Republik Indonesia telah diperintahkan pembentukan Tentara Keamanan Rakyat. Tentara ini terdiri atas rakyat Indonesia yang berperasaan penuh tangguh jawab atas keamanan masyarakat Indonesia dan guna menjaga kehormatan negara Republik Indonesia.

Pemuda dan lain-lainnya yang tegap sentosa badan dan jiwanya, bekas prajurit Peta, prajurit Hindia-Belanda, dan Heiho, Kaigun Heiho, Barisan Pemuda, Hisbullah, Pelopor dan lain-lain yang sudah maupun belum pernah memperoleh latihan militer, supaya selekas-lekasnya mendaftarkan diri pada kantor BKR di ibukota kabupaten masing-masing, atau pada badan lain-lainnya yang ditunjuk oleh residen/kepala daerah atau wakilnya."

Perubahan nama organisasi tentara reguler terus terjadi hingga terbentuknya Tentara Nasional Indonesia pada 7 Juni 1947. Pada 7 Januari 1946, melalui Penetapan Pemerintah No.2/SD 1946, nama Tentara Keamanan Rakyat

¹ Sidang PPKI pada 18 Agustus 1945 antara lain memutuskan untuk membubarkan Tentara Peta di Jawa dan Bali serta Lasykar Rakyat di Sumatera, membubarkan Heiho, dan memerintahkan Presiden selekas mungkin mendirikan Tentara Nasional Indonesia untuk kepentingan mempertahankan kedaulatan Republik Indonesia.

² A.H. Nasution, *TNI Jilid I*, (Bandung: Ganaco N.V, 1963), h.109.

³ *Ibid.*

⁴ Kelompok Kerja SAB, *Sedjarah Singkat Perjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia* (Jakarta: Staf Angkatan Bersendjata, 1964), 43-46.

diganti menjadi Tentara Keselamatan Rakyat dan nama Kementerian (Departemen) Keamanan, diubah menjadi Kementerian (Departemen) Pertahanan. Perubahan keamanan ke keselamatan ditujukan untuk memungkinkan tentara reguler untuk melakukan tugas militer yang lebih luas.⁵ Nama Tentara Keselamatan Rakyat juga tidak digunakan lama, pada 26 Januari 1946, Presiden dan Menteri Pertahanan mengeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.4/SD 1946 yang menetapkan perubahan Tentara Keselamatan Rakyat menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI). TRI ditetapkan sebagai satu-satunya organisasi militer RI yang akan disusun atas dasar militer internasional. Usaha penyempurnaan organisasi militer Indonesia mencapai titik kulminasinya saat Presiden pada 5 Mei 1947 mengeluarkan Penetapan Pemerintah yang berisi penyatuan TNI dengan laskar-kaskar perjuangan rakyat⁶ ke dalam satu organisasi tentara. Penyatuan TNI dengan laskar dilakukan oleh suatu Panitia yang anggotanya terdiri dari pimpinan TRI dan pemimpin-pemimpin laskar rakyat seperti Hisbullah, PESINDO, Barisan Lasykar [*sic!*] Rakyat, Barisan Banteng, Barisan Pemberontakan, TRI Pelajar, dan Badan Pekerja Konggres [*sic!*] Pemuda. Peleburan TRI dengan laskar rakyat terjadi pada 3 Juni 1947 melalui Penetapan Presiden tentang berdirinya Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Ada empat kesimpulan yang dapat ditarik dari proses transformasi awal organisasi angkatan bersenjata tersebut Pertama, pembentukan organisasi militer moderen sangat dipengaruhi oleh kebijakan politik pemerintah untuk menjalankan diplomasi perjuangan. Kedua, penciptaan TNI sebagai satu-satunya organisasi militer cenderung berbenturan dengan kepentingan para pemimpin laskar yang tidak menginginkan proses peleburan seluruh kelompok militer ke dalam TNI.⁷ Ketiga, pada awal berdirinya, organisasi militer Indonesia ditempatkan di bawah institusi sipil seperti Badan Penolong Keluarga Korban Perang, atau Departemen Keamanan, atau Departemen Pertahanan. Keempat, struktur organisasi militer mengikuti kebutuhan untuk pemantapan konsolidasi wilayah dan disusun berdasarkan konsep moderen Resimen-Brigade-Divisi-Komandemen. Struktur ini diformalkan dalam UU No.3/1948 tentang Susunan Kementrian Pertahanan dan Angkatan Perang. UU ini antara lain menjabarkan pembentukan komando-komando teritorial AD dan komando-komando distrik AL dan AU yang mempunyai kesatuan-kesatuan administratif dan teknis berada di bawah komandonya, dalam suatu daerah tertentu.

Proses transformasi organisasi militer juga disertai dengan pengembangan doktrin pertahanan Indonesia. Pada awalnya, doktrin pertahanan Indonesia mengadopsi konsepsi pertahanan linear seperti konsepsi

⁵ Dinas Sejarah TNI-AD, *Sejarah TNI AD 1945-1973, Sejarah Perkembangan Organisasi TNI-AD* (Jakarta: Dinas Sejarah TNI-AD, 1982), h.25.

⁶ Laskar-laskar rakyat berada di bawah Biro Perjuangan yang tidak berada dibawah komando Panglima TRI. Lihat Yahya A.Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966* (Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1982), h.47.

⁷ *Ibid.*, h. 40.

Linie Maginot yang dikembangkan Perancis.⁸ Konsepsi ini didasarkan kepada asumsi strategis tentang pemisahan antara daerah musuh dan daerah “kita”. Namun, karena kekuatan militer Belanda jauh lebih unggul daripada kekuatan tentara reguler, militer Indonesia mengembangkan “Sistem *Wehrkreise*” yang pada intinya membagi daerah pertempuran dalam lingkaran-lingkaran (*kreise*) yang memungkinkan satuan-satuan militer secara mandiri mempertahankan (*wehr*) lingkaran pertahanannya.⁹ Kemandirian pertahanan melingkar ini dilakukan dengan melakukan mobilisasi kekuatan rakyat dan sumber daya yang berada di lingkaran pertahanan tertentu. Sistem *Wehrkreise* ini kemudian dilengkapi dengan dalil-dalil perang gerilya¹⁰ sebagai bentuk operasional taktik militer di medan pertempuran.

Sistem ini pertama kali digunakan oleh Divisi I/Siliwangi di Jawa Barat yang dipimpin oleh Kolonel A.H. Nasution dan Divisi II/Sunan Gunung Jati di Jawa Tengah yang dipimpin Kolonel Gatot Subroto. Konsepsi baru ini diadopsi oleh Panglima TNI Jenderal Sudirman melalui Perintah Siasat No.1. Perintah siasat ini menginstruksikan pembentukan kantong-kantong di setiap distrik militer yang diselenggarakan oleh suatu *Wehrkrise* sehingga seluruh pulau akan menjadi suatu medan perang gerilya yang besar. Kantong-kantong distrik militer bertanggung jawab atas pertahanan rakyat yang memiliki tiga tugas pokok, yaitu pertahanan *de facto* militer, pertahanan *de facto* pemerintahan, dan pelaksanaan kesejahteraan rakyat.¹¹

Konsepsi baru ini sebenarnya telah diinisiasi oleh Dewan Pertahanan Negara melalui Peraturan Dewan Haneg No.19/1946. Peraturan ini memberikan akomodasi bagi laskar-laskar rakyat untuk mengorganisasikan diri dalam suatu Barisan Cadangan. Bagian penjelasan Peraturan ini menjabarkan bahwa Barisan Cadangan ini wajib ikut serta dalam upaya pertahanan melawan Belanda dengan menerapkan strategi “Pertahanan Bulat (Total) lagi Teratur”. Konsepsi pelibatan rakyat sebagai kekuatan cadangan diperkuat dalam Ketetapan Dewan Haneg No.85/1947 tentang Pertahanan Rakyat. Ketetapan ini menjabarkan konsepsi “Pertahanan Rakyat Total” yang didefinisikan sebagai “segala lapisan rakyat, baik pegawai negeri, maupun orang, atau badan partikelir di seluruh daerah Indonesia harus turut serta di dalam perlawanan dengan sehebat-hebatnya, dan masing-masing dalam pekerjaan dan kewajibannya”.

⁸ Kelompok Kerja SAB, *Op.Cit.*, h.74.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Dalil-dalil perang gerilya yang dikembangkan adalah: (1) Dimana musuh kuat, kita mundur/menyingkir, dengan menghemat tenaga tempur kita; (2) Dimana musuh lelah, kita imbangi gerak majunya; (3) Dimana musuh lengah, kita serang; (4) Dimana musuh lemah, kita binasakan.

¹¹ Lihat Nugroho Notosusanto (ed.), *Pejuang dan Prajurit, Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi ABRI* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), h.55.

Pelibatan total rakyat dan seluruh sumber daya dalam strategi perang juga diikuti oleh proses militerisasi instansi-instansi pemerintah. Proses ini merupakan suatu keputusan politik pemerintah yang diawali dengan militerisasi Polisi Negara melalui Penetapan Dewan Pertahanan Negara No.112 tanggal 1 Agustus 1947 dan ditindak-lanjuti dengan militerisasi berbagai institusi ekonomi sipil seperti Jawatan Angkutan Motor (Peraturan Pemerintah (PP) No.36/1948), Perusahaan Tambang Minyak (PP No.55/1948), Perusahaan Gula (PP No.56/1948), Perusahaan Perkebunan (PP No.56/1948), Badan Tekstil Negara (PP No.58/1948), Jawatan Kehutanan (PP No.59/1948) dan Pusat Perkebunan Negara (PP No.64/1948). Militerisasi ini merupakan suatu prosedur mobilisasi yang normal terjadi karena saat itu Indonesia sedang dalam situasi perang melawan Agresi Belanda II.

Periode RIS (1949-1950)

Agresi Belanda II diakhiri dengan Konferensi Meja Bundar yang pada 29 Oktober 1949 berhasil mencapai kesepakatan tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Konstitusi RIS tidak mencantumkan strategi pertahanan. BAB VI Bagian VI Konstitusi RIS hanya mengatur konsepsi umum tentang Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum. Bagian VI ini juga mengatur tentang tugas militer, organisasi militer, pernyataan perang, dan keadaan bahaya.

Untuk periode RIS (1949-1950) ada dua pokok persoalan yang dihadapi oleh Kementerian Pertahanan. Pertama, pembentukan Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat yang akan melebur TNI dengan KNIL, ML, KM, MV, VB, dan Terr Bat dalam suatu Organisasi Tentara Republik Indonesia Serikat (TRIS). Pada tanggal 5 Januari 1950, Menteri Pertahanan RIS mengeluarkan Penetapan No.12/MP/50 mengenai Organisasi Tentara Republik Indonesia Serikat (TRIS). Organisasi TRIS terbagi dalam 12 Territorium Militer yaitu Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau-Bangka-Bliton, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Daerah Ibukota Jakarta Raya, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan, Sulawesi-Maluku, dan Sunda Kecil. Organisasi baru ini segera menghadapi ancaman militer berupa pemberontakan-pemberontakan bersenjata seperti pemberontakan Angkatan Perang Ratu Adil di bawah pimpinan Westerling, pemberontakan Andi Aziz, dan pemberontakan Republik Maluku Selatan.

Dari sisi doktrin militer, ketiga pemberontakan ini menimbulkan kebutuhan untuk mengembangkan konsep pasukan ekspedisi dan konsep operasi gabungan. Pasukan ekspedisi ini digunakan oleh Panglima Teritorium VII Kolonel Kawilarang untuk mematahkan perlawanan Andi Aziz.¹² Pasukan ekspedisi ini terdiri dari tiga brigade mobil yang berasal dari Divisi I Jawa Timur Divisi II Jawa Tengah, dan Divisi IV Jawa Barat. Gerak operasi darat tiga brigade

¹² Ramadhan KH, *A.E Kawilaranga: Untuk Sang Merah Putih* (Jakarta: Sinar Harapan, 1988), h.192-215.

mobil ini didukung oleh perlindungan udara dari Angkatan Udara RIS dibawah Kapten Udara Wiriadinata yang menggelar sebuah pesawat Dakota T-645 dan dua pesawat pembom B-25 Mitchell M-640 dan M-485. Operasi darat yang dibantu oleh penembakan udara oleh pesawat B-25 Mitchell merupakan tahapan awal dari pengembangan operasi gabungan yang melibatkan kekuatan matra darat dan udara.

Kolonel Kawilarang juga menggunakan kekuatan gabungan untuk menumpas pemberontakan RMS.¹³ Operasi laut yang mengandalkan Kapal *Corvette* Pati Unus digelar untuk menenggelamkan kapal-kapal patroli RMS. Operasi laut ini digelar untuk mendukung operasi pendaratan di pulau-pulau kepulauan Maluku seperti Pulau Buru, Namle, Ceram, Tanimbar, Aru, dan Kei. Operasi pendaratan ini diluncurkan untuk melakukan pengepungan atas Ambon sebelum operasi pendaratan utama dilakukan pada 28 September 1950. Operasi pendaratan utama ini dilakukan dengan kekuatan 3000 orang yang mengandalkan kemampuan dua grup pasukan khusus yang dipimpin oleh Mayor Suryo Subandrio dan Letnan Kolonel Slamet Riyadi. Pendaratan ini didukung dengan bantuan tembakan dari udara yang menggunakan pesawat Harvard dan pembom B-25 Mitchell, serta tembakan dari laut oleh Kapal Perang Pati Unus.

Periode Perang Internal (1950-1959)

Operasi Militer Gabungan terus dikembangkan oleh militer Indonesia dalam periode 1950-1959 untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat, DI/TII Aceh, DI/TII Sulawesi Selatan, dan PRRI/Permesta.

Untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat pimpinan S.W Kartowuwirjo, Perdana Menteri Natsir menggunakan kekuatan militer dalam Operasi Merdeka.¹⁴ Operasi Merdeka mengandalkan pergerakan militer AD dalam sistem "Pagar Betis", pengintaian dan penembakan udara dengan menggunakan pesawat Piper/Auter, Mustang, dan B-25, serta dukungan perbekalan AU melalui penerjunan dukungan logistik melalui pesawat C-47 Dakota. Sistem "Pagar Betis" yang digelar oleh Kodam VI Siliwangi merupakan implementasi doktrin perang wilayah yang dikombinasikan dengan doktrin pertahanan rakyat.

Operasi Tegas -di bawah komando Kolonel Achmad Yani, yang digelar untuk menumpas PRRI/Permesta di Riau memberikan dua dinamika baru dalam operasi militer Indonesia. Operasi Tegas pada dasarnya merupakan operasi militer gabungan yang melibatkan matra darat, laut, dan udara yang dikombinasikan dengan operasi pendudukan terhadap lawan.¹⁵ Operasi

¹³ *Ibid.*, h. 220-241.

¹⁴ Kelompok Kerja SAB, *Op.Cit.*, h. 98-102.

¹⁵ *Ibid.*, h. 120-124.

pendadakan dilakukan untuk mengamankan instalasi-instalasi pengeboran minyak sebelum lawan melakukan strategi bumi hangus. Operasi pendadakan ini dilakukan dengan kombinasi operasi penembakan dan pemboman udara untuk melindungi penerjunan RPKAD dan KKO-AL. Dalam Operasi Tegas ini juga digelar operasi pengamanan dan blokade sungai oleh armada AL pimpinan Letnan Kolonen John Lie yang ditopang oleh kekuatan KKO pimpinan Mayor KKO Indra Subagjo. Operasi blokade sungai ditujukan untuk menutup kemungkinan intervensi Armada VII Amerika Serikat yang telah berlabuh di Singapura. Operasi Tegas ini juga menjadi inisiasi pertama penggunaan kapal perang RI dalam formasi besar. Untuk mendukung operasi pendaratan, 17 Kapal Perang dan 19 Kapal Angkut Pelni dikerahkan oleh Achmad Yani. Inovasi baru lainnya dalam Operasi Tegas adalah penyerbuan lapangan udara Djapura oleh Kompi "B" RPKAD.

Secara keseluruhan, operasi penumpasan PRRI/Permesta merupakan operasi militer konvensional yang harus digelar oleh militer Indonesia secara simultan. Ada delapan operasi militer yang harus digelar serentak untuk menumpas PRRI/Permesta, yaitu Operasi Sadar di Sumatera Selatan, Operasi Tegas di Riau, Operasi Saptamarga di Sumatera Timur, Operasi RTP 0-1 di Tapanuli, Tindakan Sjamaun Gaharu di Aceh, Operasi Insjaf di Sulawesi Tengah, dan Operasi Merdeka di Sulawesi Utara.¹⁶ Seluruh operasi militer tersebut mengandalkan pasukan ekspedisi yang melibatkan kekuatan gabungan AD, AL, dan AU.

Namun, secara legal-formal, pengalaman perang empirik yang digelar oleh militer Indonesia tidak mengubah konsepsi dasar tentang pertahanan negara. Di periode 1950-1959, doktrin pertahanan adalah Doktrin Pertahanan Rakyat yang ditetapkan melalui UU No.29/1954 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia. Doktrin ini diatur dalam Bab II Pasal 4 yang menetapkan bahwa "Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat pertahanan rakyat yang teratur dan yang diselenggarakan dibawah pimpinan Pemerintah Republik Indonesia". Penjelasan UU No.29/1954 menjabarkan bahwa sifat-sifat perang rakyat yang ingin dikembangkan adalah "sebanyak mungkin tenaga harus dikerahkan untuk melakukan peperangan". Peggandaan kekuatan perang dilakukan dengan membentuk konsep rakyat terlatih yang dapat dimobilisasi sebagai kekuatan cadangan Angkatan Perang.

Periode Demokrasi Termpimpin (1959-1967)

Konsistensi penggunaan doktrin pertahanan rakyat tetap terjadi di periode 1959-1967. Pada 3 Desember 1960, MPRS-RI menetapkan Ketetapan tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana

¹⁶ *Ibid.*, h.124-141.

Tahapan Pertama 1961-1969 yang dimuat dalam Peperti No.169/1960. Ketetapan ini mengatur bahwa:

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

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

Sikap anti-kolonialisme dan anti-imperialisme yang ditetapkan sebagai bagian integral pertahanan negara harus dioperasionalkan dalam suatu strategi militer saat pada 19 Desember 1961 Presiden Sukarno mengumandangkan Tri Komando Rakyat untuk merebut Irian Barat. Perintah perebutan Irian Barat ini diikuti dengan pembentukan Komando Mandala oleh Sukarno melalui Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia/Panglima Besar Komando Tertinggi Pembebasan Irian Barat No.1/1962 pada tanggal 2 Januari 1962.

Sejak awal pembentukannya, Komando Mandala -yang dipimpin oleh Mayor Jenderal Soeharto, dirancang sebagai suatu Komando Gabungan yang diperkuat oleh kekuatan matra darat, laut, dan udara. Ditinjau dari evolusi strategi militer Indonesia, Operasi Gabungan yang dirancang oleh Komando Mandala menawarkan beberapa inovasi strategi.

Pertama, strategi besar Pembebasan Irian Barat direncanakan dilaksanakan dalam tiga tahap dalam jangka waktu tiga tahun. Tiga tahapan operasi ini dituangkan oleh Mayor Jenderal Soeharto dalam "Bimbingan Perencanaan" pada 6 Februari 1962 dan "Gagasan Strategi Komandan" pada 24 Februari 1962. Di tahun 1962, operasi militer ditujukan untuk menugaskan 10 Kompi AD untuk melakukan infiltrasi darat ke Irian Barat.¹⁷ Infiltrasi ini dilakukan dalam enam gelombang operasi yang menerjunkan 1115 pasukan, yaitu operasi Banteng Ketaton (pada 26 April 1962), Operasi Garuda dan Operasi Serigala (15-19 Mei 1962), Operasi Naga (24 Juni 1962), Operasi Radjawali (1 Agustus 1962), dan Operasi Djataju (14 Agustus 1962). Di tahun 1963, operasi militer ditujukan untuk melancarkan serangan terbuka dan menduduki Irian Barat. Di tahun 1964, operasi militer digelar untuk melakukan konsolidasi kedudukan militer di Irian Barat. Pentahapan operasi militer dalam tiga tahun merupakan inovasi baru militer Indonesia untuk mengembangkan perang berlarut untuk suatu serangan ofensif yang cenderung mengandalkan strategi perang konvensional. Konsepsi perang berlarut yang selama ini

¹⁷ Suyatno Hadinoto, et.al., *Dua Puluh Lima Tahun Trikora* (Jakarta, Yayasan Badan Kontak Keluar Besar Perintis Irian Barat, 1988), h.96-136.

digunakan mengandalkan strategi gerilya dengan organisasi pertahanan melingkar yang digelar selama masa perang kemerdekaan atau strategi kontra-gerilya yang mengandalkan konsolidasi pertahanan wilayah yang digelar untuk menumpas pemberontakan bersenjata dalam negeri.

Kedua, strategi besar Pembebasan Irian Barat juga ditopang oleh operasi laut dan udara yang juga direncanakan digelar dalam beberapa tahapan besar. Konsep Operasi Angkatan Laut Mandala, yang menjadi tumpuan utama Operasi Mandala, dilakukan untuk mencapai dua tujuan yaitu: perebutan keunggulan di laut dan pelaksanaan operasi amfibi.¹⁸ Untuk mencapai dua tujuan operasi tersebut, Operasi Angkatan Laut Mandala dibagi atas tiga tahapan pokok, yaitu *show of force*, operasi amfibi, dan *follow-Up*. *Show of force* dilakukan untuk (1) mencapai perimbangan kekuatan laut; (2) mengamankan patroli laut, serta (3) memberikan bantuan armada kepada operasi infiltrasi berupa bantuan tembakan kapal, kawalan, dan perlindungan. Operasi amfibi merupakan kombinasi dari operasi kapal cepat torpedo yang melakukan aksi gangguan, aksi pendaratan diam-diam, serta bantuan kepada operasi infiltrasi, dengan operasi kapal selam, operasi pendaratan pantai. *Follow-Up* digelar untuk mendukung serangan terbuka terhadap kekuatan darat Belanda di Irian Barat.

Konsep Operasi Angkatan Laut Mandala dirancang oleh Kolonel Udara Sri Muljono Herlambang.¹⁹ Herlambang mempersiapkan tiga Kesatuan Tempur (KT) Senopati, Bima-Sakti, dan Baladewa untuk menggelar Operasi Angkatan Laut Mandala di fase infiltrasi. KT Senopati bertugas untuk melakukan pengintaian dan pemotretan udara ke wilayah musuh dengan menggunakan pesawat TI-28 dan B-25. KT Senopati juga bertugas untuk melakukan operasi penerjunan serta menghancurkan kapal-kapal selam lawan. KT Bima-Sakti didukung oleh 4 pesawat B-25, 2 pesawat B-26, 6 pesawat F-51 Mustang, serta 1 pesawat Catalina. KT Bima-Sakti merupakan inti kekuatan udara yang bertugas untuk melindungi patroli laut, menghancurkan sasaran-sasaran di Irian Barat, serta memberikan dukungan kepada operasi matra lain. KT Baladewa yang dilengkapi dengan 6 pesawat C-47 Dakota, 6 pesawat Herkule C-130, dan 2 pesawat amfibi UF-1 dibentuk untuk melengkapi Komando AU Mandala dengan kemampuan angkut antar-pulau serta kemampuan *Search and Rescue*. Untuk fase serangan darat terbuka (Operasi Djajawidjaja), Komando AU Mandala membentuk enam Kesatuan Tempur Baru, yaitu KT Parikesit, KT Antaredja, KT Aswatama, KT Wisanggeni, KT Wesiadji, dan KT Anggada. Kecuali KT Wesiadji dan KT Anggara yang dibentuk sebagai skuadron angkut, empat Kesatuan Tempur lainnya dibentuk sebagai skuadron udara yang lengkap yang didukung oleh berbagai alutsista AU terbaru seperti pesawat Albatros, Helikopter Mi-4, pesawatintai TU-16, pesawat angkut C-130B, pesawat Otter,

¹⁸ *Ibid.*, h.127-131.

¹⁹ *Ibid.*, h.123-126.

pesawat angkut C-47 Dakota, pesawat pembom B-25/26, dan pesawat tempur MIG-17.

Ketiga, strategi besar Pembebasan Irian Barat direncanakan ditopang oleh 54.267 prajurit untuk mendukung operasi infiltrasi, pengamanan lapangan udara, fase eksploitasi, operasi Djajawidjaja, dan pertahanan daerah. Untuk mempersiapkan gelar Operasi Mandala sejak 1959, pemerintah telah mempersiapkan mekanisme mobilisasi. Mekanisme mobilisasi tersebut dapat dilihat di Tabel 1. Mobilisasi komponen cadangan ini juga didukung oleh mobilisasi sumber daya pertahanan, yang antara lain dilakukan dengan mengalokasikan 60-70% anggaran belanja negara untuk sektor pertahanan serta melakukan pembelian senjata besar-besaran ke negara-negara Uni Soviet dan Eropa Timur.

Tabel 1. Pengaturan tentang Mobilisasi 1959-1962

No	Regulasi Politik
1	Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Peperpu/038/1959 tanggal 26 Februari 1959 tentang Wajib Militer Darurat
2	Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1959 tanggal 8 April 1959 tentang Militerisasi Kepolisian Negara
3	Keputusan Menteri Keamanan Nasional No.MI/A/00305/1961 tanggal 30 Desember 1961 tentang Pembentukan Organisasi Pertahanan Sipil
4	Keputusan Menteri Keamanan Nasional No. MI/B/00307/1961 tanggal 30 Desember 1961 tentang Usaha Memperluas Ketangkasan Kprajuritan
5	Keputusan Menteri Keamanan Nasional No. MI/B/21/1962 tanggal 31 Januari 1962 tentang Pembentukan dan Penyusunan Satuan-satuan Tugas Khusus Sipil
6	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 1962 tentang Pemanggilan dan Pengerahan Semua Warga Negara dalam rangka Mobilisasi Umum untuk Kepentingan Hankamneg
7	Keputusan Presiden Republik Indonesia No.48 Tahun 1962 tanggal 16 April 1962 tentang Pembentukan Organisasi Pertahanan sipil
8	Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No.12 tahun 1962 tentang Hak dan Kedudukan Sukwan Pembebasan Irian Barat.

Sikap pertahanan negara yang anti-kolonialisme dan anti-imperialisme juga menjadi dasar pembentukan Komando Operasi Ganyang Malaysia yang dibentuk untuk memenuhi perintah Dwi Komando Rakyat Presiden Sukarno. Dari sisi doktrin militer, inovasi strategi yang muncul saat politik konfrontasi dengan Malaysia adalah gelar operasi KKO AL di front Kolatara, Kolamaya, dan Pontian.²⁰ Operasi-operasi ini dilakukan untuk (1) menjaga daerah perbatasan

²⁰ Lihat Junaedi, et.al., *60th Pengabdian Korps Marinir* (Jakarta: Dinas Penerangan Korps Marinir, 2005), h.238-255.

dari pelanggaran-pelanggaran lintas batas oleh lawan, dan(2) memberi perlindungan kepada gerilyawan yang menyusup ke daerah lawan. Strategi utama yang dipergunakan oleh pasukan KKO AL adalah taktik tempur bertahan aktif dengan cara mengadakan serangan-serangan pre-emptif melalui penyusupan dan sabotase di daerah lawan.

Periode Orde Baru (1967-1998)

Operasi-operasi militer yang digelar oleh TNI di periode awal Orde Baru di dominasi oleh Operasi penumpasan G 30 S/PKI dan Operasi Penumpasan Gerombolan PGRS dan Paraku di Kalimantan Barat. Dalam dua operasi ini, TNI-AD menggelar tiga pola operasi militer, yaitu: operasi tempur, operasi intelijen, operasi teritorial. Operasi tempur digelar untuk melakukan pengejaran dan penghancuran gerakan bersenjata; Operasi Intelijen dilakukan untuk pengintaian dan penyidikan; Operasi teritorial digelar untuk penguasaan dan pembinaan wilayah.

Tiga pola dasar operasi militer tersebut dibakukan dalam doktrin Tri Ubaya Çakti yang dirumuskan ulang oleh TNI AD dalam Seminar AD II di Seskoad, Bandung (25-31 Agustus 1966). Di dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti terdapat tiga doktrin dasar, yaitu Doktrin Pertahanan Darat Nasional (Hanratnas), Doktrin Kekaryaan, dan Doktrin Pembinaan.²¹

Untuk operasi militer, Doktrin Hanratnas merupakan landasan bagi pengembangan strategi perang dan doktrin militer. Menurut Doktrin Hanratnas, pandangan perang bagi bangsa Indonesia adalah:

- a. Jalan terakhir untuk menyelesaikan pertikaian dan hanya akan dilakukan apabila bangsa Indonesia yang cinta damai dipaksa.
- b. Cara menyelesaikan sengketa yang dipaksakan kepada bangsa Indonesia dalam perjuangan untuk:
 1. Menjamin kemerdekaan dan kedaulatan negara dan wilayahnya.
 2. Mengamankan perjuangan Pancasila terhadap tantangan kontra perjuangan dari dalam maupun luar negeri.
 3. Memberikan isi materiil dan spirituil pada kemerdekaan negara RI yang berfalsafahkan Pancasila sesuai pada kemerdekaan bangsa.
- c. Faham dan cara terakhir dalam membela dan menjamin kepentingan dan aspirasi nasional, materiil dan spirituil, sehingga:
 1. Perang bersifat wajib bela yang dijalankan dinamis aktif dengan pola-pola defensif-strategis dan ofensif strategis (defensif-aktif).
 2. Perang menjadi tanggung jawab seluruh bangsa yang berbentuk Perang Rakyat Semesta, dimana dikerahkan seluruh potensi yang ada pada negara, rakyat, dan wilayah Indonesia.

²¹ Dinas Sejarah TNI Angkatan Darat, *Sendi-sendi Perjuangan TNI-AD*(Bandung: Disjarahad, 1979), h. 107-110.

Konsepsi Perang Rakyat Semesta (Perata) menjadi titik sentral Doktrin Hanratnas. Doktrin Tri Ubaya Çakti secara rinci menjabarkan pola operasi Perata yang terdiri dari operasi keamanan dalam negeri yang didukung oleh operasi intelijen, tempur, dan teritorial, serta operasi pertahanan yang dilaksanakan dengan operasi defensif aktif. Untuk mendukung pola operasi Perata, Doktrin Tri Ubaya Çakti menjabarkan juga pola logistik dan pola pembinaan Perata. Pola logistik Perata mengandalkan mobilisasi seluruh sumber daya nasional termasuk didalamnya pelibatan rakyat sebagai komponen cadangan. Pola pembinaan Perata meliputi Pembinaan Wilayah (Binyah) yang mengatur dimensi kesejahteraan dan Pembinaan Teritorial (Binter) yang mengatur dimensi pertahanan wilayah yang terbagi lima daerah strategis, yaitu daerah wilayah musuh, daerah jalan pendekat strategis, daerah sasaran strategis, daerah basis strategis, dan daerah udara.

Prakarsa TNI-AD untuk merumuskan Doktrin Tri Ubaya Çakti juga diikuti oleh Markas Besar Hankam yang mengadakan Seminar Hankam (21 September-17 Oktober 1966).²² Seminar ini menghasilkan doktrin perjuangan TNI "Tjatur Darma Eka Karma". Doktrin Tjatur Darma Eka Karma kembali menetapkan konsep perang rakyat semesta sebagai konsep dasar pertahanan negara. Doktrin ini mengatur bahwa yang menjadi dasar pelaksanaan pertahanan dan keamanan negara adalah sistem pertahanan dan keamanan Perang Rakyat Semesta (Perata). Sejalan dengan Doktrin Tri Ubaya Çakti, Perata dilakukan dengan menggelar pola operasi pertahanan dan operasi keamanan dalam negeri. Kedua pola operasi tersebut dijalankan secara gabungan dengan menggunakan sistem senjata sosial dan sistem senjata teknologi secara serasi.

Khusus untuk pola operasi pertahanan, Doktrin Tjatur Darma Eka Karma 1966 mengadopsi klasifikasi daerah strategis yang ada dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti. Klasifikasi daerah strategis tersebut dioperasional dengan mengembangkan kekuatan TNI yang memiliki tujuh unsur utama²³, yaitu:

1. Unsur strategi yang mampu meniadakan usaha-usaha dan persiapan-persiapan operasi musuh,
2. Unsur strategi yang mampu menangkis gerakan-gerakan musuh di laut dan di udara sebelum mereka mendaratkan pasukan di wilayah negara,
3. Unsur pertahanan udara nasional yang mampu menangkis serangan udara pihak musuh sebelum mereka mencapai obyek vital,
4. Unsur pertahanan maritim nasional yang mampu menghalau dan menggagalkan setiap serangan musuh; menghancurkan kesatuan musuh yang memasuki dan membahayakan wilayah perairan negara, sebelum mereka menyerang obyek vital negara di laut dan di pantai,

²² Departemen Hankam, *Hasil Seminar Hankam ke-I* (Jakarta: Dephankam, 1966), h.2.

²³ *Ibid.*, h.29.

5. Unsur gabungan angkatan bersenjata yang mampu menangkis pendaratan musuh,
6. Unsur teritorial dan perlawanan rakyat yang mampu mengadakan pertahanan nasional dalam jangka panjang. Bergerak di darat maupun dilaut sebagai unsur pertahanan udara nasional, pertahanan maritim nasional, dan unsur gabungan angkatan bersenjata yang mampu menangkis pendaratan musuh.
7. Unsur yang mampu menanggulangi gangguan dalam negeri, subversi, dan infiltrasi.

Tujuh unsur utama kekuatan militer Indonesia yang tercantum dalam Doktrin Tjatur Darma Eka Karma dibentuk oleh Presiden Soeharto melalui Keppres RI No.132/1967 tentang Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan Keamanan. Keppres ini membentuk tujuh Komando Utama Operasioniil Hankam/ABRI. Komando-komando tersebut dapat dilihat di Tabel 2.

Tabel 2. Komando Utama Operasioniil Hankam/ABRI

Komando Utama Operasioniil	Karakter dan Tugas
Komando Antar Daerah Pertahanan (KOANDAHAN)	<ul style="list-style-type: none"> • Merupakan mandala atau kompartemen strategis yang mempunyai tugas pokok defensif-strategis yang luas dan berlanjut. • Suatu komando gabungan yang komposisinya terdiri dari komponen-komponen dari dua angkatan atau lebih. • Dibentuk atas dasar wilayah sesuai dengan konsep strategis.
Komando Pertahanan Udara Nasional (KOHANUDNAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Suatu komando gabungan yang mempunyai tugas pokok defensif strategis yang luas dan berlanjut di dalam wilayah nasional komposisinya terdiri dari komponen-komponen dari dua angkatan atau lebih.
Komando Pertahanan Pantai (Maritim) Nasional (KOPPAN(MAR)NAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Suatu komando gabungan yang mempunyai tugas pokok defensif strategis yang luas dan berlanjut di dalam wilayah nasional komposisinya terdiri dari komponen-komponen dari dua angkatan atau lebih.
Komando Pasukan Komando	<ul style="list-style-type: none"> • Suatu komando yang mempunyai tugas pokok sebagai pasukan untuk mempengaruhi situasi strategis. • Terdiri dari kesatuan-kesatuan semua angkatan yang dipersiapkan untuk dapat menyelenggarakan operasi-operasi khusus.
Komando Cadangan Strategis (KOCADSTRAT)	<ul style="list-style-type: none"> • Satuan strategis untuk keperluan pertempuran-pertempuran darat, laut, dan udara sebagai pasukan-pasukan yang selalu siap untuk tugas pokok strategis. • Unsur-unsur KOCADSTRAT Darat, Laut, dan Udara dalam pelaksanaan tugas-tugas operasional dapat

	ditugaskan sebagai komponen KOSTRANAS.
Satuan Tugas Gabungan (SATGASGAB)	<ul style="list-style-type: none"> • Suatu komando gabungan yang komposisinya terdiri dari unsur-unsur dari dua angkatan atau lebih yang sifatnya tidak permanen dan dimana tugas pokoknya yang harus dilaksanakan mempunyai sasaran yang terbatas. • Dibentuk hanya bila diperlukan oleh Menhankam/PANGAB atau oleh para Panglima Komando Utama.
Mandala Luar Wilayah Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Dibentuk bila diperlukan dalam rangka pelaksanaan operasi pertahanan baik defensif-strategis maupun ofensif-strategis. • Suatu Komando Gabungan yang mempunyai tugas pokok strategis yang luas dan berlanjut yang komposisinya terdiri dari komponen-komponen dari dua angkatan atau lebih. • Dibentuk atas dasar wilayah atau fungsi atau kombinasi dari kedua dasar tersebut.

Untuk melakukan operasi keamanan, keberadaam tujuh Komando Utama Operasioniil (Kotama Ops) juga diperkuat dengan pembentukan Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) yang dibentuk berdasarkan Keppres No.9/1974. Keppres ini menetapkan Kopkamtib sebagai "sarana pemerintah yang bertujuan memelihara dan meningkatkan stabilitas dan keamanan dan ketertiban, dalam rangka mewujudkan stabilitas nasional...". Keberadaan Kopkamtib ini mengawali suatu era baru pengembangan doktrin keamanan nasional yang menjadikan ABRI sebagai aktor utama yang mendominasi seluruh implementasi strategi keamanan nasional.²⁴

Kotama Ops yang dibentuk tahun 1967 mengalami empat kali perubahan. Melalui Keppres RI No.79/1969, Presiden mengurangi jumlah Kotama Ops menjadi empat Kotama Ops yaitu: KOSTRANAS, KOPPANMARNAS, KOHANUDNAS, dan KOWILHAN. Jumlah Kotama Ops kembali dikurangi melalui Keppres RI No.7/1974 dan Keppres RI No. 60/1983 menjadi tiga 3 Kotama Ops, yaitu: KOSTRANAS, KOHANUDNAS, dan KOWILHAN.

Namun, pengurangan jumlah Kotama Ops ini tidak mengubah unsur-unsur utama kekuatan militer Indonesia yang telah ditetapkan di Doktrin Tjatur Darma Eka Karma. Hal ini tampak dalam Renstra Hankam I 1974-1978 dan Renstra Hankam II 1979-1983. Kedua Rencana Strategis tersebut tetap mengandalkan pembangunan kekuatan pertahanan yang dapat digelar untuk melakukan operasi militer di lima daerah strategis.

RENSTRA 1979-1983 menetapkan bahwa kekuatan militer yang akan dibentuk adalah "Angkatan Perang dengan kekuatan kecil dan cadangan yang cukup, yang sanggup menghadapi setiap situasi yang bisa timbul di masa

²⁴ Kopkamtib diganti dengan Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (BAKORSTANAS) yang ditetapkan berdasarkan Keppres No.29/1988.

depan, dan menjalankan berbagai tugas lainnya yang bisa dibebankan kepadanya, termasuk pelaksanaan hak serta kedaulatan negara atas seluruh wilayahnya". Untuk mengembangkan ABRI sebagai kekuatan hankam, pemerintah menetapkan sasaran kemampuan hankamnas yang terdiri dari 20 kemampuan hankamnas. Kemampuan hankamnas yang dapat dilihat pada Tabel 3 ditujukan untuk memungkinkan militer Indonesia menggelar operasi militer di lima daerah strategis.

Tabel 3. Kemampuan Hankamnas RENSTRA 1979-1983

No	Kemampuan Hankamnas
1	Intelijen Strategik
2	Pembinaan Wilayah
3	Lawan Subversi
4	Lawan Kerusuhan Masal
5	Lawan Teror
6	Pengamatan Laut
7	Pengintaian dan Perondaan Lepas Pantai
8	Peperangan Laut
9	Peperangan Darat
10	Pengamatan Udara
11	Pertahanan Udara
12	Penyerangan Udara
13	Peperangan Amphibi
14	Penyerbuan Lintas Udara
15	Peperangan Lawan Gerilya
16	Pemindahan Strategis
17	Penertiban Masyarakat
18	Penyelematan Masyarakat
19	Penegakan Hukum
20	Peperangan Wilayah

Konsep-konsep militer seperti daerah strategis, Kotama Ops, dan kemampuan hankamnas yang dikembangkan dari 1969-1978 tidak dimunculkan saat pemerintah merumuskan UU No.20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia. UU tersebut kembali menegaskan pemilihan konsep Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) mengandalkan pelibatan rakyat dalam implementasi strategi pertahanan negara. Ini terlihat jelas dari Pasal 4, ayat 1, UU No.20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia yang menyatakan:

“Hakekat pertahanan keamanan negara adalah perlawanan rakyat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran akan tanggung jawab tentang hak dan kewajiban warga negara serta berdasarkan keyakinan akan kekuatan sendiri, keyakinan akan kemenangan dan tidak mengenal mengenal menyerah baik penyerahan diri maupun penyerahan wilayah”.

Operasionalisasi dari perlawanan rakyat semesta tersebut dilaksanakan dengan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta Upaya pertahanan ini memiliki komponen perlawanan rakyat semesta yang diwujudkan dengan “mempersenjatai rakyat secara psikis dengan ideologi Pancasila dan secara fisik dengan ketrampilan bela negara yang diselenggarakan oleh pemerintah” (Pasal 9a, UU No.20/1982).

Sistem pertahanan keamanan rakyat semesta mendapat bentuk operasional saat Panglima ABRI Jenderal L.B. Moerdani menetapkan Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata No: Kep/04/II/1988 tentang Doktrin Perjuangan TNI-ABRI “Catur Darma Eka Karma (CADEK)”. Dalam Doktrin CADEK 1988 ini, penyelenggaraan pertahanan keamanan negara dilakukan dengan mengembangkan suatu kemampuan pertahanan keamanan negara yang diwujudkan dalam suatu sishankamrata. Sishankamrata dikembangkan dengan mendayagunakan segenap sumber daya nasional dan prasarana nasional secara menyeluruh, terpadu, dan terarah.

Doktrin CADEK 1988 juga menetapkan bahwa politik pertahanan keamanan negara adalah “defensif-aktif serta preventif aktif yang diarahkan untuk menjamin keamanan dalam negeri, turut serta memelihara perdamaian dunia pada umumnya dan keamanan di kaawasan Asia Tenggara...”²⁵. Berdasarkan politik pertahanan keamanan negara tersebut, strategi pertahanan keamanan negara adalah:

“Mencegah dan menangkal perang dalam berbagai bentuk dan perwujudannya, serta mencegah, menangkal dan mengatasi gangguan keamanan dalam negeri dengan (1) mengembangkan kemampuan ABRI sebagai inti Tentara Nasional Indonesia dalam wujud bala siap dan bala cadangan sehingga memiliki kesiapsiagaan dan ketanggapan segera yang tinggi; (2) membangun kemampuan rakyat dalam usaha pembelaan negara sehingga memiliki kesemestaan dan keserbagunaan yang tinggi dan produktif serta mampu melaksanakan ketertiban umum, perlindungan masyarakat, keamanan rakyat, dan perlawanan rakyat secara berlanjut”.²⁶

Strategi pertahanan negara tersebut ditumpukan kepada pola operasi pertahanan yang terdiri dari lima operasi²⁷, yaitu (a) operasi penciptaan kondisi untuk mencegah timbulnya perang dengan kegiatan intelijen strategis dan diplomasi; (2) operasi konvensional menggagalkan dan menghancurkan serbuan

²⁵ Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata No: Kep/04/II/1988.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

musuh melalui kegiatan melumpuhkan dan menghancurkan musuh, baik sejak persiapan diwilayahnya dalam perjalanan maupun setelah berhasil dan menduduki sebagian atau seluruh wilayah nusantara; (3) operasi perlawanan wilayah untuk menghancurkan musuh dengan kegiatan operasi gerilya untuk mengungguli kekuatan musuh; (4) operasi serangan balas untuk menghancurkan dan melemparkan musuh ke luar wilayah Nusantara; dan (5) operasi pemulihan keamanan dan penyelamatan masyarakat dengan kegiatan konsolidasi, rehabilitasi, dan stabilisasi. Seperti Doktrin Tri Ubaya Çakti, Doktrin CADEK juga mengadopsi bentuk operasi intelijen, operasi teritorial, operasi tempur, dan operasi Kamtibmas sebagai bentuk operasi yang akan digunakan untuk penyelenggaraan pola operasi pertahanan.

Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata No: Kep/04/II/1988 tentang Doktrin Perjuangan TNI-ABRI “Catur Darma Eka Karma (CADEK)” juga menetapkan stratifikasi doktrin TNI-ABRI. Stratifikasi doktrin dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Stratifikasi Doktrin TNI-ABRI

Stratifikasi Doktrin	Jenis Doktrin
Doktrin Dasar	<ul style="list-style-type: none"> • Wawasan Nusantara • Ketahanan Nasional
Doktrin Induk	<ul style="list-style-type: none"> • Dwifungsi ABRI • Konsepsi Hankamneg • Konsepsi Jahneg
Doktrin Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Doktrin Hankam ABRI • Doktrin Sospol ABRI • Pola Operasi Pertahanan • Pola Operasi Kamdagri • Pola Operasi Sospol
Petunjuk ABRI	<ul style="list-style-type: none"> • Pembinaan Kemampuan dan Kekuatan ABRI
Petunjuk Angkatan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembinaan Kemampuan dan Kekuatan Angkatan

Doktrin Hankam ABRI yang menjadi salah satu jenis doktrin dalam stratifikasi doktrin ditetapkan oleh Menhankam L.B. Moerdani melalui Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan No: KEP/17/x/1991 tentang Doktrin Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia. Inovasi baru yang ditawarkan oleh Doktrin Hankam 1991 ini adalah penyiapan medan pertahanan. Jika Doktrin Tri Ubaya Çakti dan Catur Dharma Eka Karma mengenal lima daerah strategis, Doktrin Hankam 1991 menyiapkan medan pertahanan yang diproyeksikan dalam tiga lapis, yaitu:

“Lapis pertama adalah medan pertahanan penyanggah yang berada diluar garis batas zona ekonomi eksklusif dan lapisan udara di atasnya; Lapis kedua adalah medan pertahanan utama, yang direncanakan sebagai medan operasi yang menentukan, yaitu dari laut zona ekonomi eksklusif sampai dengan laut

teritorial dan lapisan udara di atasnya; Lapis ketiga adalah daerah-daerah perlawanan yang berada pada wilayah kompartemen-kompartemen strategis darat, termasuk wilayah perairan nusantara dan lapisan udara di atasnya, yang dibangun atas dasar sejumlah daerah pangkal pertahanan dan perlawanan sebagai intinya.”²⁸

Di Lapis Pertahanan I, TNI melakukan operasi militer yang mengandalkan operasi penciptaan kondisi dan operasi intelijen strategis. Kedua operasi ini digelar untuk memungkinkan dilakukannya strategi tempur konvensional yang bersifat ofensif strategis dan defensif strategis. Untuk menerapkan kedua strategi ini, TNI menggunakan unit-unit pasukan khusus yang dimiliki oleh TNI AL, AU, dan AD. Unit-unit pasukan khusus ini digelar untuk melakukan Operasi Militer Gabungan dengan tujuan untuk menghilangkan niat dan kekuatan lawan untuk melakukan agresi ke wilayah Indonesia. Operasi Militer Gabungan ini didukung oleh operasi-operasi militer lain seperti operasi lintas udara, operasi pemindahan udara, operasi amfibi, operasi tempur laut, operasi peperangan laut, operasi lawan udara ofensif, operasi serangan udara strategis, operasi SAR tempur, dan operasi dukungan udara.

Di Lapis Pertahanan II, TNI melakukan operasi militer yang mengkombinasikan strategi *offensive* dan *defensive*. Di lapis pertahanan ini, TNI mengandalkan gabungan kekuatan TNI AL dan TNI AU sebagai kekuatan pemukul utama. Kedua kekuatan pemukul utama ini mengandalkan Operasi Laut Gabungan untuk menghalangi dan mematahkan kemungkinan serangan musuh ke wilayah darat kepulauan Indonesia. Operasi militer pendukung yang dapat digunakan oleh TNI untuk mempertahankan lapis pertahanan II ini adalah operasi tempur laut, operasi peperangan laut, operasi pertahanan udara, operasi lawan udara agresif, dan operasi serangan udara strategis.

Di Lapis Pertahanan III, TNI mengandalkan TNI-AD sebagai kekuatan pemukul utama. Strategi militer yang diterapkan di lapis pertahanan ini adalah operasi perlawanan wilayah dan operasi serangan balas yang mengandalkan Operasi Darat Gabungan sebagai operasi militer utamanya. Operasi Darat Gabungan ini dapat didukung oleh operasi-operasi militer lain seperti: operasi tempur darat, operasi intelijen, operasi lintas udara, operasi pertahanan udara, operasi pemindahan udara, operasi dukungan udara, operasi amfibi, operasi pertahanan pantai, dan operasi pendaratan administrasi. Di Lapis Pertahanan III ini, TNI juga harus disiapkan untuk menghadapi ancaman militer konvensional internal yang bersifat langsung (seperti pemberontakan bersenjata). Untuk ancaman tersebut, TNI melakukan operasi militer terbatas yang bersifat ofensif dan mengandalkan TNI-AD sebagai kekuatan pemukul utama.

Konsep pertahanan berlapis yang diproyeksikan Doktrin Hankam 1991 mendapat bentuk baru dalam Doktrin Penampilan TNI ABRI “Sad Daya Dwi

²⁸ Keputusan Menteri Pertahanan Keamanan No: KEP/17/x/1991.

Bakti". Doktrin yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata RI No: KEP/05/III/1994 ini memroyeksikan konsep pertahanan mendalam dan berlapis yang akan menentukan gelar pelibatan kekuatan militer. Gelar pelibatan yang ditampilkan mendalam dan berlapis tersebut terdiri dari tiga kategori²⁹ yang dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 5. Tiga Gelar Pelibatan TNI-ABRI

Gelar Pelibatan	Strategi Militer
Palagan Terpadu Pertahanan	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan hankam untuk menghadapi ancaman dari luar negeri. • Palagan luar digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penangkapan awal Sishankamrata. • Palagan antara digelar sebagai andalan utama ruang manuver, untuk memenangkan waktu dan merebut inisiatif, bila perlu dengan mengorbankan ruang. • Palagan dalam digelar sebagai andalan terakhir yang dipertahankan dengan segala resiko, sesuai dengan tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah.
Palagan Terpadu Keamanan	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan hankam untuk mengatasi ancaman dari dalam negeri. • Palagan daerah digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penindakan awal Sishankamrata. • 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. • Palagan nasional digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah.
Pakridan Terpadu Sosial Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan sospol untuk menanggulangi segenap permasalahan sospol. • Pakridan luar digelar sebagai andalan awal untuk pewaspadaan dini dan penindakan awal sistem sosial politik. • Pakridan antara digelar sebagai andalan utama ruang manuver pelibatan berlanjut untuk penggalangan stabilitas sospol dan dinamika tata kehidupan nasional. • Pakridan dalam digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat Sospol ABRI untuk menjamin dan mempertahankan tata kehidupan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

²⁹ Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata RI No: KEP/05/III/1994.

Untuk melakukan tiga gelar pelibatan tersebut, Doktrin Sad Daya Dwi Bakti memperkenalkan konsep “Dimensi Operasi TNI-ABRI”, yang terdiri dari enam dimensi operasi.³⁰ Dimensi pertama adalah dimensi operasi darat dengan konsepsi pertahanan keamanan pulau-pulau besar dan rangkaian pulau-pulau kecil. Dimensi kedua adalah dimensi operasi laut dengan konsepsi pertahanan keamanan laut teritorial Nusantara. Dimensi ketiga adalah dimensi operasi udara dengan konsepsi pertahanan udara nasional. Dimensi keempat adalah dimensi operasi kamtibmas dengan konsepsi keamanan dan ketertiban masyarakat terpadu. Dimensi kelima adalah dimensi operasi pemeliharaan perdamaian dunia dengan konsepsi keberansertaan dalam pasukan perdamaian PBB. Dan dimensi terakhir adalah dimensi operasi sospol dengan konsepsi sosial politik TNI-ABRI.

Doktrin Pertahanan dan Refomasi Militer

Konsepsi sosial politik TNI-ABRI yang dikembangkan sebagai wujud operasional doktrin Dwi Fungsi ABRI menjadi sorotan utama reformasi militer yang digulirkan sejak 1998. Sebagai konsekuensinya, proses reformasi militer lebih mengutamakan dimensi politik daripada dimensi pertahanan. Agenda reformasi militer lebih memperhatikan upaya untuk menanggalkan karakter TNI sebagai tentara politik daripada mengembangkan suatu doktrin pertahanan baru sesuai dengan dinamika lingkungan strategis terkini.

Tampaknya, para pejabat Dephan dan TNI masih mengandalkan konsepsi strategi pertahanan yang terutama ada di Doktrin CADEK 1988, Doktrin Hankam 1991, dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti 1994. Konsep-konsep baku seperti proyeksi pertahanan berlapis, pertahanan mendalam, gelar pelibatan dalam palagan terpadu, hingga konsep pertahanan pulau besar, pertahanan laut nusantara, pertahanan udara nasional belum menjadi titik utama perdebatan. Modifikasi terhadap substansi ketiga doktrin tersebut dilakukan untuk pola operasi kamtibmas yang diserahkan kepada POLRI dan pola operasi sosial politik yang sepenuhnya ditanggalkan.

Konsepsi tentara politik yang berusaha ditanggalkan oleh proses reformasi militer merupakan antitesa dari konsep Huntington tentang “*non-political professional military*”³¹. Sebagai tentara politik, TNI memiliki karakter inti yang dipopulerkan oleh Finer³² dan Janowitz³³ yaitu: militer secara sistematis mengembangkan keterkaitan yang erat dengan sejarah perkembangan bangsa

³⁰ *Ibid.*

³¹ Samuel P. Huntington, *The Soldiers and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University, 1957).

³² S.E. Finer, *The Man on Horseback, The Role of the Military in Politics* (London: Pinter, 1962).

³³ Morris Janowitz, *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1977).

serta arah evolusi negara. Hal ini dilakukan dengan mengkombinasikan “*birthright principle*” dan “*competence principle*”. *Birthright principle* didasarkan pada suatu interpretasi sejarah bahwa militer berperan besar dalam sejarah pembentukan bangsa dan telah melakukan pengorbanan tidak terhingga untuk membentuk dan mempertahankan negara. *Competence principle* didasarkan pada ide bahwa militer merupakan institusi terbaik yang dimiliki negara untuk mempertahankan dan mencapai kepentingan nasional bangsa. Faktor utama yang mendasari penilaian ini adalah wacana tentang ketidak-mampuan institusi sipil (*civil inadequacy*) untuk mengelola negara ditandai dengan merebaknya berbagai krisis nasional.

Untuk Indonesia, TNI menjelma menjadi tentara politik dengan mengkombinasikan *birthright principle* dan *competence principle*.³⁴ Perpaduan dua prinsip tersebut dilakukan sepanjang sejarah perkembangan militer Indonesia mulai dari masa perjuangan kemerdekaan hingga pasca orde baru. Di tulisan ini, perkembangan sejarah militer Indonesia yang berkaitan dengan perpaduan *birthright principle* dan *competence principle* disajikan dalam tiga tahap.

Di tahap pertama, militer Indonesia berkonsentrasi untuk mengedepankan *birthright principle* terutama dengan (1) mengidentifikasi diri sebagai aktor yang berperan penting dalam perjuangan kemerdekaan; dan (2) mendukung penuh kebijakan nasionalistik pemerintah untuk meredam gerakan-gerakan separatis serta upaya untuk mewujudkan kedaulatan teritorial Indonesia. Di tahap pertama ini, perjuangan merebut kemerdekaan serta integrasi nasional merupakan dua konstruksi wacana yang dipergunakan untuk memperkuat *birthright principle*. Wacana ini digulirkan untuk membentuk pemahaman bahwa ABRI merupakan suatu entitas yang lahir dengan sendirinya (*self-creating entity*) dan memiliki kemandirian dengan rakyat.

Di tahap kedua, militer Indonesia menjelma menjadi penjaga sekaligus penyelamat bangsa (*the guardian and the savior of the nation*). Hal ini dilakukan dengan menempatkan militer Indonesia sebagai pelindung Pancasila. Penempatan ini mulai dirintis oleh Nasution melalui perumusan doktrin dwi fungsi di tahun 1950-an dan mendapat kulminasinya dalam penumpasan pemberontakan PKI 1965.

Di tahap ketiga, *birthright principle* dipadukan dengan *competence principle* dengan menempatkan militer Indonesia sebagai satu-satunya aktor yang mampu menegakan integritas bangsa sekaligus menjadi motor pembangunan nasional. Perpaduan ini dilakukan dengan memperkenalkan strategi pembangunan politik-ekonomi yang menggabungkan tahapan pertumbuhan lima tahunan yang diperkenalkan oleh Rostow dengan strategi stabilisasi politik-keamanan yang diungkapkan oleh Huntington. Kombinasi model Rostow-Huntington ini

³⁴ Nico Schulte Nordholt, “The Janus Face of the Indonesian Armed Forces”, dalam Kees Koonings dan Dirk Kruijt (Eds.), *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (London: Zed Books, 2002), h.136-161.

menghasilkan strategi pembangunan terencana jangka panjang yang menempatkan stabilitas politik keamanan sebagai prasyarat utama pembangunan ekonomi. Strategi ini menempatkan militer di titik sentral pembangunan nasional.

Untuk merombak total karakter TNI sebagai tentara politik, otoritas-otoritas politik sipil dihadapkan pada hambatan kedua dari transformasi militer di Indonesia, yaitu belum lengkapnya regulasi politik yang mengatur posisi TNI dalam sistem politik Indonesia. Keberadaan regulasi-regulasi politik ini diharapkan dapat memperkuat upaya untuk menularkan prinsip-prinsip *good governance* ke sektor pertahanan. Implementasi prinsip-prinsip *good-governance* ini dapat dijadikan titik awal untuk menciptakan tentara profesional dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Idealnya, pemerintah dan DPR bersama-sama merumuskan suatu cetak biru regulasi bidang pertahanan dan keamanan nasional. Cetak biru ini minimal terdiri dari empat kelompok regulasi politik, yaitu: (1) regulasi tentang kebijakan pertahanan nasional; (2) regulasi tentang institusi dan prajurit TNI; (3) regulasi tentang sumber daya pertahanan ; dan (4) regulasi tentang prosedur pengerahan TNI. Keempat kelompok regulasi tersebut mendapat bentuk nyata dalam rangkaian UU seperti UU Pertahanan Negara, UU Keamanan Nasional, UU TNI, UU POLRI, UU Tugas Perbantuan, UU Peradilan Militer, UU Mobilisasi dan Demobilisasi, UU Wajib Militer, UU Bela Negara, UU Sumber Daya Pertahanan Negara, UU Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara, UU Komponen Cadangan Pertahanan Negara, serta UU Penetapan dan Penanggulangan Keadaan Bahaya. Cetak biru regulasi bidang pertahanan dan keamanan nasional ini diharapkan dapat mengurangi ketidak-konsistenan antar aturan perundangan yang selama ini muncul.

Regulasi tentang kebijakan pertahanan nasional yang bersifat umum telah dituangkan dalam UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. UU ini menuntut pemerintah untuk membuat regulasi-regulasi yang lebih spesifik tentang, antara lain, tataran kewenangan Dephan dan Dewan Pertahanan Nasional. UU Pertahanan Negara ini juga perlu dilengkapi dengan UU lain yang mengatur tentang Rahasia Negara, Pemberantasan Terorisme, dan Intelijen Negara.

Regulasi tentang institusi dan prajurit TNI telah ada dalam bentuk UU No.34/2004 tentang TNI. Hal-hal pokok yang harus diatur dalam UU TNI ini adalah tugas-tugas pokok TNI, organisasi TNI, prinsip-prinsip pengerahan TNI, prajurit TNI, dan mekanisme pengawasan dan pertanggung-jawaban. UU TNI ini juga harus dilengkapi dengan UU yang mengatur tentang disiplin prajurit, peradilan militer, dan hukum pidana militer.

Kelompok regulasi ketiga tentang sumber daya pertahanan perlu disusun untuk mengatur kewenangan dan alokasi pemenuhan kebutuhan pertahanan negara. Ada dua hal penting yang perlu diatur di kelompok regulasi ini, yaitu (1) sumber daya pertahanan yang berkaitan dengan pelibatan rakyat; dan (2) sumber daya pertahanan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

dan nasional. Regulasi yang berkenaan dengan pelibatan rakyat adalah UU Mobilisasi dan Demobilisasi, UU Wajib Militer, dan UU Bela Negara. Regulasi yang mengatur tentang sumber daya alam dan nasional adalah UU Sumber Daya Pertahanan Negara dan UU Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara.

Kelompok regulasi terakhir adalah tentang prosedur pengerahan dan penggunaan TNI. Pada dasarnya, prosedur pengerahan TNI ini terbagi menjadi dua, yaitu: prosedur penggunaan TNI dan prosedur tugas perbantuan TNI.

Terminologi penggunaan TNI digunakan untuk operasi-operasi perang yang dilakukan TNI. Dengan demikian, regulasi tentang penggunaan TNI perlu mengatur tentang prosedur: (1) deklarasi perang ke negara lain oleh presiden yang disetujui DPR; (2) penetapan kondisi keadaan darurat perang di Indonesia; (3) penetapan penguasa darurat perang; (4) pemulihan kondisi darurat perang ke kondisi normal. Prosedur diatas juga perlu dilengkapi dengan adopsi doktrin *just war*. Adopsi ini bisa dilakukan dengan cara melakukan ratifikasi konvensi-konvensi humaniter internasional.

Terminologi tugas perbantuan TNI digunakan untuk *military operations other than war*. Operasi-operasi tersebut adalah: (1) operasi untuk menjaga stabilitas keamanan (TNI diperbantukan ke Polri); (2) operasi untuk menjalankan misi sosial-kemanusiaan (TNI diperbantukan ke pemerintah); dan (3) operasi untuk menjalankan misi perdamaian dunia (TNI diperbantukan ke PBB). Untuk seluruh operasi ini, kewenangan dan tanggung-jawab pengerahan TNI tidak berada di tangan Panglima TNI namun berada di tangan institusi yang meminta tugas perbantuan TNI. Pengerahan TNI untuk operasi-operasi ini perlu diatur secara ketat di UU Tugas Perbantuan TNI sehingga didapat kejelasan tentang: (a) tataran kewenangan dan mekanisme pertanggung-jawaban; (b) prosedur perbantuan TNI; (3) waktu perbantuan TNI; (3) besarnya unit TNI yang diperbantukan; dan (4) besarnya anggaran dan sumber anggaran perbantuan TNI.

Ketidak-lengkapan regulasi politik di bidang pertahanan negara juga diperparah dengan tidak lengkapnya kebijakan pertahanan negara. Berdasarkan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, kebijakan pertahanan negara terdiri dari lima rantai kebijakan. Pertama, pemerintah merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Perumusan ini dilakukan oleh Presiden dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional (yang anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Pejabat-pejabat pemerintah dan non-pemerintah) serta Departemen Pertahanan. Kedua, kebijakan Umum Pertahanan Negara ini dioperasionalisasikan oleh Menteri Pertahanan dengan merumuskan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara dan Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI. Pasal 16 UU No.3/2002 menyatakan bahwa Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara dan kemudian menuangkannya ke dalam kebijakan penyelenggaraan pertahanan. Ketiga, sebagai penyelenggara kebijakan

pertahanan, Departemen Pertahanan berwenang merencanakan pengembangan kekuatan pertahanan dan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan kekuatan komponen-komponen pertahanan. Pasal ini juga menyebutkan bahwa Menteri Pertahanan bekerja sama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lain untuk “menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan”. Keempat, oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan politik tentang pertahanan negara tersebut dijadikan pedoman untuk merencanakan pengembangan strategi-strategi militer. Terakhir, perumusan dan pelaksanaan rangkaian kebijakan pertahanan negara ini secara berkala diawasi oleh DPR.

Kelima rantai kebijakan tersebut belum dimiliki oleh Indonesia. Departemen Pertahanan baru memiliki Buku Putih Pertahanan, Rencana Strategi Pertahanan 2001-2004, dan Kaji Ulang Strategis Sistem Pertahanan (2004).. Markas Besar TNI dan Angkatan memiliki rencana pengembangan kekuatan untuk jangka menengah. Namun, Kebijakan Umum Pertahanan Negara dan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara belum dibuat ketetapanannya oleh Presiden. Ketiadaan dua kebijakan induk ini mempengaruhi proses perumusan rencana-rencana terukur tentang pengembangan postur pertahanan Indonesia.

Postur pertahanan yang dikembangkan tersebut pada akhirnya diuji melalui kemampuan TNI untuk melaksanakan tugas-tugas militer yang diberikan oleh negara. Jika variasi-variasi jenis ancaman yang tertera dalam UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara dijadikan dasar perumusan tugas-tugas militer, maka UU tersebut mengharuskan TNI untuk mengembangkan suatu postur pertahanan yang dapat melaksanakan 16 tugas militer yang tertera dalam tabel 6.

Tabel 6. 16 Tugas Militer Indonesia

Nomor	Tugas Militer
1	Mengatasi invasi/agrasi militer negara lain
2	Mengatasi pemberontakan bersenjata/gerakan separatis bersenjata
3	Melaksanakan pertahanan obyek vital
4	Melaksanakan penegakan hukum di laut dan di udara
5	Menjaga kedaulatan wilayah perbatasan dengan negara lain
6	Melaksanakan fungsi intelijen militer
7	Mengatasi ancaman perang elektronika dan peperangan informasi
8	Melaksanakan pengamanan VVIP
9	Mengatasi terorisme
10	Mengatasi pembajakan dan atau perompakan bersenjata
11	Melaksanakan pembinaan wilayah pertahanan
12	Melaksanakan diplomasi militer sesuai kebijakan pertahanan dan

	politik luar negeri Indonesia
13	Melaksanakan tugas perdamaian dunia
14	Menyelenggarakan wajib militer
15	Memberikan bantuan kepada otoritas sipil
16	Melaksanakan kegiatan kemanusiaan (civic mission)

Masalah klasik yang muncul untuk mengembangkan postur pertahanan Indonesia adalah minimnya anggaran belanja pertahanan Indonesia. Minimnya anggaran pertahanan tersebut tidak memungkinkan Departemen Pertahanan untuk melakukan proses modernisasi postur pertahanan Indonesia. Departemen Pertahanan hanya mampu memberikan prioritas kepada program pemeliharaan alat utama sistem pertahanan yang ada. Prioritas ini diberikan karena di tahun 2000, kesiapan alat utama sistem pertahanan (alutsista) TNI berkisar antara 30-80%.

Kondisi alutsista tersebut tidak memberikan pilihan bagi Departemen Pertahanan untuk segera mencari alternatif-alternatif konsep strategis baru untuk mengembang doktrin pertahanan Indoensia. Departemen Pertahanan “terjebak” untuk memprioritaskan program *arms maintenance* yang diarahkan untuk memelihara alutsista yang sudah ada atau untuk mengganti alutsista yang sudah habis usia pakainya. Program *arms maintenance* ini tampak mendominasi Rencana Strategis (RENSTRA) Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004.

Rencana Strategis (RENSTRA) Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004 merupakan dokumen resmi pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: SKEP/447/M/VII/2001 dan ditetapkan oleh Menteri Pertahanan Prof. DR.Moh Mahfud MD pada 23 Juli 2001. RENSTRA 2000-2004 ini berfungsi sebagai dokumen “Perencanaan Antara” yang menjabarkan UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004. Surat Keputusan Menteri Pertahanan secara eksplisit menyatakan bahwa maksud utama penetapan RENSTRA adalah “untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan pembangunan, dan meningkatkan kualitas perencanaan”.³⁵

RENSTRA 2000-2004 menetapkan bahwa tujuan program pembangunan pertahanan negara tahun 2001-2004 adalah:

“untuk membangun kekuatan pertahanan negara secara proporsional dan bertahap dalam rangka mewujudkan postur kekuatan negara yang profesional, efektif, efisien serta moderen dengan kualitas dan mobilitas yang tinggi sehingga mampu dalam yang relatif singkat diproyeksikan ke seluruh penjuru tanah air, serta dapat dengan cepat dikembangkan kekuatan dan kemampuannya dalam keadaan darurat.”³⁶

³⁵ Surat Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: SKEP/557/M/VII/2001 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004.

³⁶ *Ibid.*

Tujuan program pembangunan pertahanan tersebut jelas menunjukkan bahwa pembangunan pertahanan Indonesia lebih mengutamakan opsi strategik *deployment* dan *employment* (gelar operasi militer) dengan *strategic readiness* (kesiapan strategik).

Penetapan opsi gelar operasi militer mengharuskan Departemen Pertahanan untuk mengutamakan pemenuhan kebutuhan pertahanan minimal (*minimal defense requirement*). Kebutuhan pertahanan minimal adalah kesiagaan operasional angkatan bersenjata untuk melakukan fungsi tempur untuk tugas-tugas militer spesifik yaitu kontra insurgensi, kontra terorisme, pengamanan pantai serta laut teritorial, serta keamanan internal. Fungsi tempur ini didukung oleh fungsi-fungsi lain yang relevan seperti dukungan komando, kendali, komunikasi dan intelijen (K3I), logistik, dan bantuan hukum.

Anggaran pertahanan Indonesia yang sangat terbatas membuat usaha untuk mengisi kebutuhan pertahanan minimal ini menjadi prioritas program *arms maintenance*. Program ini dilakukan untuk menjamin agar alokasi anggaran pertahanan lebih ditujukan untuk mempersiapkan satuan-satuan tempur yang dapat menjalankan tugas-tugas militer tersebut secara optimal. Penetapan kebutuhan pertahanan minimal tersebut dibutuhkan terutama untuk menjamin adanya kesiagaan operasional angkatan bersenjata untuk menghadapi tingkat eskalasi konflik dengan tingkat peluang kejadian yang tinggi. Jika kebutuhan pertahanan minimal tersebut sudah dapat dipenuhi, Departemen Pertahanan dapat mulai memikirkan untuk melakukan program *military build-up* dengan cara mengembangkan postur pertahanan untuk menjalankan tugas-tugas militer lainnya.

Program *arms maintenance* ini tampak dari penetapan dua sasaran program pengembangan pertahanan negara yang tertuang dalam RENSTRA 2000-2004 yaitu: pertama, tercapainya kekuatan personil TNI sampai dengan 95% dari kebutuhan sesuai organisasi yang ada. Pembangunan personil ini diprioritaskan untuk memelihara kekuatan yang sudah ada dan menambah kekuatan secara bertahap mendekati kebutuhan organisasi dan kebutuhan pengawakan alutsista. Prioritas ini akan menyebabkan terjadinya peningkatan secara kuantitatif jumlah personil militer yang di tahun 2000 baru mencapai 85% dari kebutuhan.³⁷

Kedua, mempertahankan kekuatan alutsista TNI yang sudah ada.³⁸ Kondisi alutsista yang dimiliki TNI pada umumnya sudah melampaui usia pakainya, sehingga perlu dilaksanakan pergantian dan penambahan sesuai dengan kebutuhan minimal TNI. Keterbatasan dukungan anggaran memaksa Departemen Pertahanan untuk melakukan 3 program utama *arms maintenance*, yaitu (1) perpanjangan usia pakai alutsista; (2) pengadaan alutsista baru atau

³⁷ Surat Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: SKEP/557/M/VII/2001 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004, BAB III, 13b.1.

³⁸ *Ibid.*, Bab III, 13b.1.b.

rehabilitasi alutsista ditujukan hanya untuk kepentingan pengadaan materiil operasi; serta (3) pengadaan sarana komunikasi untuk meningkatkan komando pengendalian (Kodal) di Mabes TNI dan satuan-satuan tempur TNI. Di dalam RENSRA 2000-2004, tiga program *arms maintenance* tersebut dijabarkan secara rinci oleh Mabes TNI dan Mabes-mabes Angkatan dalam program pembangunan materiil per tahun.

Pelaksanaan program *arms maintenance* tersebut tentunya tidak secara signifikan meningkatkan kekuatan postur pertahanan Indonesia. Posisi alutsista Indonesia di tahun 2004 tidak secara signifikan berbeda dengan posisi alutsista di tahun 2000. Penambahan alutsista hanya terjadi untuk beberapa jenis alut sista seperti: helikopter jenis Mi-35, helikopter NBO-105C, tank amfibi PT-76, kendaraan APC BTR-50P, serta pesawat tempur jenis Su-27SK dan Su-30MKI. Penambahan alutsista ini tidak berpengaruh besar terhadap elemen kekuatan pertahanan. Satu hal penting yang harus diperhatikan, program *arms maintenance* juga disertai dengan pengurangan atau bahkan penghentian penggunaan (*disposal*) beberapa jenis alut sista seperti: kendaraan angkut tempur TNI-AD APC AMX-VCI, Kapal Patroli kelas KAL Kangean, rudal exocet MM38 dan MM39, rudal RGM-84 Harpoon, dan rudal SA-N-5 Grail.

Posisi postur pertahanan untuk matra darat, laut, dan udara juga tidak dapat menimbulkan efek penangkalan yang berarti. Hal ini disebabkan karena dari sisi perimbangan kekuatan, elemen kekuatan Indonesia tidak dapat menandingi elemen kekuatan yang dimiliki negara-negara utama di Asia Tenggara seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand.

Tabel 7 menggambarkan perimbangan kekuatan militer Asia Tenggara dilihat dari beberapa sistem persenjataan. Dari sisi pesawat tempur yang dimiliki oleh negara-negara Asia Tenggara, misalnya, perimbangan kekuatan tidak berpihak ke Indonesia yang berada jauh di bawah Malaysia, Thailand, dan Singapura dari sisi seluruh jenis pesawat tempur yang dimiliki. Dari sisi kuantitas pesawat tempur, Indonesia bahkan berada di bawah Filipina yang tampak jelas mengandalkan keberadaan helikopter tempur untuk mengatasi gerakan pemberontakan dalam negeri.

Hal serupa juga tampak jika perimbangan kekuatan dari sisi kapal perang di Asia Tenggara di sandingkan. Walaupun secara kuantitas, jumlah kapal perang yang dimiliki oleh Indonesia tampak berimbang dengan yang dimiliki oleh Thailand dan Malaysia, namun jenis kapal perang Indonesia didominasi oleh kapal pendarat (*landing craft*) dan kapal amfibi yang tidak memiliki efek penangkalan yang kuat. Secara relatif, dari sisi perimbangan kekuatan Tabel 7 menunjukkan bahwa posisi Indonesia di matra laut jauh lebih baik daripada posisi yang serupa di matra udara.

Analisa yang sama dapat dilakukan untuk perimbangan kekuatan di matra darat. Tabel 7 menunjukkan perimbangan kekuatan di Asia Tenggara dilihat dari sisi kendaraan tempur darat. Di sisi ini, posisi Indonesia berada dibawah Thailand, Singapura, dan Malaysia. Namun, proliferasi kendaraan

tempur darat di Asia Tenggara menunjukkan bahwa negara-negara Asia Tenggara lebih mengutamakan akuisisi kendaraan pengangkut personel dan *light tanks*. Seperti Malaysia dan Filipina, Indonesia tidak melakukan akuisisi tank tempur utama sebagai andalan pertahanan artileri daratnya.

Kemiripan strategi juga tampak jika perimbangan kekuatan dari sisi jumlah personel militer disandingkan. Tabel 7 juga memperlihatkan bahwa semua negara Asia Tenggara mengandalkan personel Angkatan Darat sebagai bagian utama dari personel militernya. Namun, untuk Indonesia, jumlah personel Angkatan Darat tidak segera memiliki korelasi positif kepada peningkatan elemen kekuatan matra darat. Kekuatan terbesar TNI saat ini terletak di 12 Komando Daerah Militer (KODAM) yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Jumlah pasukan TNI-AD yang digelar di 12 KODAM tersebut hampir mendekati angka 150.000 pasukan. Dari angka 150.000 tersebut, jumlah pasukan TNI ada yang bertugas di Batalion Infanteri, Kavaleri, Artileri, Pertahanan Udara, dan Zeni adalah 76.000 pasukan. Sebaran 76.000 pasukan AD diseluruh wilayah kepulauan Indonesia tidak disertai dengan kemampuan mobilisasi pasukan yang memadai.

Tabel 7. Perimbangan Kekuatan Militer Asia Tenggara (2004)

Man Power (1000's)						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
Army	230	67	80	50	190	24.15
Navy	40	24	12.5	4.5	68	12.5
Marine	12	7.5	-	-	18	-
AirForce	27	16	8	6	48	14.05
TOTAL	309	114.5	100.5	60.5	324	50.7
Armored Fighting Vehicles						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
Tanks	0	0	0	100	333	71
Lt.Tanks	355	40	26	350	460	111
Recee	142	0	394	22	32	0
AIFV's	11	85	0	22	0	0
APC's	631	370	816	1030	970	463
Artillery Weapons						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
Tanks	0	0	0	100	333	71
OAFV's	366	125	26	372	793	111
APCs	631	370	816	1030	970	463
Towed Arty	285	242	182	206	560	385
SP Arty	0	0	0	0	20	0
MRLS	0	0	0	0	0	0
Artillery Strength						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
Assault Guns	0	0	0	0	0	0

MRL	0	0	0	0	0	0
Towed	285	242	182	206	560	385
Self Propelled	0	0	0	0	20	0
Fixed and Rotary Wing Combat Aircraft						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
Army Fixed Wing	0	0	165	0	0	0
Navy Fixed Wing	0	0	0	0	44	0
Air Force Fixed Wing	108	44	71	150	153	141
Army Helicopters	0	0	0	0	5	25
Navy Helicopters	18	0	9	0	5	16
Air Force Helicopters	0	97	0	20	0	0
Naval Combat Ships						
	Indonesia	Phillipines	Malaysia	Singapore	Thailand	Australia
SSN	0	0	0	0	0	0
Submarines	2	0	0	1	0	5
Carriers	0	0	0	0	1	0
Destroyers	0	0	0	0	0	1
Cruisers	0	0	0	0	0	0
Frigates	17	1	4	0	12	9
Missile Patrol	4	0	8	6	6	0
Other Patrol	32	58	33	18	82	15
Mine	12	0	4	4	7	5
Amphibious	26	7	1	5	9	4
Landing Craft	65	39	115	36	51	9

Sumber: Diolah dari Military Balance 2004

Perimbangan kekuatan yang cenderung tidak menguntungkan Indonesia sulit untuk segera digeser terutama karena Indonesia tidak memiliki kemampuan untuk segera melakukan mobilisasi sumber daya pertahanan. Indonesia tidak memiliki dukungan keuangan yang signifikan untuk dengan segera melakukan program modernisasi pertahanan.

Penutup

Salah satu masalah utama yang menyebabkan Indonesia sulit mengembangkan postur pertahanan yang moderen dan tangguh adalah penempatan anggaran pertahanan sebagai determinan pengembangan postur pertahanan Indonesia. Determinasi anggaran ini telah dikritik oleh peneliti CSIS Edy Prasetyono dalam suatu *Defence Discussion Group* di Departemen Pertahanan. Prasetyono menyarankan agar anggaran pertahanan dipandang sebagai variabel terikat. Hal ini akan memaksa negara untuk merumuskan suatu kebijakan pertahanan yang akan menentukan besaran anggaran pertahanan, bukan sebaliknya anggaran pertahanan yang mengarahkan kebijakan pertahanan (*budget driven defense policy*).

Kritik dari Prasetyono tentang penempatan anggaran pertahanan sebagai variabel bebas dapat dielaborasi lebih lanjut dengan merekomendasikan empat metode yang diharapkan dapat memodifikasi cara pandang tentang anggaran pertahanan Indonesia, yaitu klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan (*expenditure classification and codification*), analisa deviasi anggaran, evaluasi efisiensi penggunaan anggaran, serta pengembangan rencana strategis (RENSTRA) pertahanan integratif. Empat metode ini merupakan modifikasi dari teknik yang digunakan oleh Nicole Ball³⁹ dalam program reformasi militer di negara-negara Afrika.

Klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan dilakukan untuk menilai apakah seluruh belanja pertahanan aktual yang dilakukan pemerintah di satu tahun anggaran benar-benar seluruhnya bersumber dari anggaran pertahanan negara yang ada di APBN. Klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan diharapkan dapat menyelesaikan dua masalah: pertama, penghapusan sumber-sumber finansial non APBN (*off-budgetary military income*) yang didalamnya termasuk pemasukan dari aktivitas-aktivitas bisnis militer yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan institusi dan atau prajurit TNI. Kedua, mengintegrasikan laporan pertanggung-jawaban seluruh pengeluaran pemerintah untuk sektor pertahanan dalam satu tahun anggaran di bawah mata anggaran belanja pertahanan. Integrasi ini dilakukan terutama agar terlihat jelas anggaran yang tercantum dalam APBN tetapi tersembunyi pada sektor lain yang sebenarnya dibelanjakan untuk kegiatan yang berkaitan dengan pertahanan. Hal ini dilakukan, misalnya, dengan melaporkan proses pengadaan alat pertahanan yang menggunakan fasilitas Kredit Ekspor dalam klasifikasi belanja pertahanan. Hal yang sama dapat dilakukan dengan melaporkan penggunaan Anggaran Biaya Tambahan untuk operasi militer sebagai bagian integral dari mata anggaran belanja pertahanan.

Metode kedua adalah analisa deviasi anggaran. Metode ini dilakukan untuk mendapat kejelasan tentang belanja pertahanan aktual untuk satu tahun anggaran sehingga selisih antara anggaran pertahanan yang diusulkan (*proposed budge*), anggaran pertahanan yang disetujui oleh DPR (*approved budget*) dan belanja pertahanan aktual (*actual defense expenditure*) bisa diketahui. Masalah utama yang diharapkan dapat diatasi di sini adalah pergeseran anggaran negara dari mata anggaran non-pertahanan ke mata anggaran pertahanan dan dampak pergeseran tersebut untuk belanja negara ke sektor-sektor kesejahteraan rakyat seperti pendidikan dan kesehatan. Analisa deviasi anggaran diharapkan dapat menghasilkan titik temu kurva linear *guns versus butter* yang telah mendominasi perdebatan akademik tentang ekonomi pertahanan sejak masa Adam Smith.

³⁹ Nicole Ball et. al., *Voice and Accountability in the Security Sector*, Report Prepared fro Human Development Report Office (Bonn: Bonn International Center for Convesion, 2002).

Analisa deviasi anggaran ini menjadi dasar untuk melakukan evaluasi efisiensi penggunaan anggaran. Evaluasi efisiensi penggunaan anggaran juga ditujukan untuk menjamin bahwa ada sinkronisasi antara postur pertahanan yang dikembangkan, teknologi militer yang diadopsi, dengan kinerja pertempuran. Sinkronisasi tersebut didapat dengan menilai apakah satuan-satuan tempur yang dikembangkan dapat secara efektif digelar dalam berbagai operasi militer yang dilihat dari dua faktor: pengembangan metode bertempur baru; dan kemampuan untuk mengadopsi perkembangan teknologi dan persenjataan ke dalam platform pertempuran. Kombinasi dari kedua faktor tersebut dikenal sebagai kinerja pertempuran (*battlefield performance*) yang diukur dari kapasitas angkatan bersenjata untuk melakukan: (a) gelar pasukan secara cepat di berbagai wilayah dan berbagai spektrum konflik; (b) manuver pertempuran secara berkesinambungan dengan dukungan tempur dan fasilitas tempur yang memadai; (c) gelar taktik perang yang efektif; serta (d) adaptasi medan pertempuran secara lentur.

Metode terakhir adalah perumusan rencana strategis (RENSTRA) pertahanan yang akan menentukan arah pengembangan postur pertahanan nasional, akuisisi persenjataan yang diperlukan, dan besarnya anggaran yang dibutuhkan. Renstra ini memerlukan perhitungan yang rumit karena harus mengkombinasikan alokasi sumber daya nasional yang diperlukan untuk mempertahankan postur pertahanan yang saat ini ada (*arms maintenance*) dan kebutuhan untuk memulai proses modernisasi pertahanan (*arms build-up*). Program *arms maintenance* perlu dilakukan untuk mencegah semakin lebarnya kesenjangan kapabilitas militer dengan negara-negara tetangga. Sementara program *arms build-up* perlu dilakukan dalam kerangka *confidence building-meassure* untuk mencegah terjadinya mispersepsi dari negara-negara tetangga yang dapat mengarah ke perlombaan senjata (*arms race*) di kawasan.

RENSTRA Pertahanan akan merupakan produk akhir dari program kaji ulang pertahanan (*strategic defense review*) yang saat ini sedang dilakukan oleh Departemen Pertahanan. Kaji ulang pertahanan ini dilakukan untuk memberi jaminan bahwa angkatan bersenjata dapat menggelar operasi-operasi militer secara efektif yang mengoptimalkan perkembangan terkini teknologi pertahanan berdasarkan strategi pertahanan yang telah dirumuskan.

Keberhasilan inisiasi empat metode tersebut akan sangat tergantung dari perubahan perspektif pemerintah untuk meletakkan anggaran pertahanan tidak lagi sebagai faktor determinan (*independent variable*) dari strategi pertahanan, tetapi sebagai bagian integral dari postur pertahanan. Dengan demikian, penentuan anggaran pertahanan untuk satu tahun anggaran tidak dapat dilepaskan dari cetak biru postur pertahanan untuk 25-30 tahun ke depan yang memproyeksikan pengembangan struktur organisasi pertahanan, kapabilitas pertahanan, elemen postur pertahanan (*force element*), gelar pertahanan, dan anggaran pertahanan.