

SINERGITAS TNI DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERDAYAAN WILAYAH PERTAHANAN¹

Dede Mariana²

Gelombang demokratisasi yang melanda Indonesia sejak akhir dekade 1990-an membawa pula perubahan dalam ranah militer. Selama 32 tahun, militer telah menjadi salahsatu kekuatan politik yang cukup berpengaruh dalam konstelasi kekuasaan di Indonesia. Dengan pola pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi, maka paradigma pertahanan dan keamanan (*security and defense*) menjadi alasan kuat bagi masuknya militer dalam politik di Indonesia.

Orientasi untuk mempertahankan kesatuan (*unity*), keamanan (*security*), dan stabilitas (*stability*) menjadi landasan bagi kalangan militer (ABRI dan kemudian TNI

¹ Makalah yang disampaikan dalam “Seminar Pemberdayaan Wilayah Pertahanan: Perspektif TNI dan Pemerintah Daerah” dalam rangka Dies Natalis ke-49 Universitas Padjadjaran. Bertempat di Gedung D Lantai 2 Kampus FISIP UNPAD, Jatinangor, 22 Agustus 2006. Terima kasih kepada Sdr., Caroline Paskarina, S.IP., M.Si.; Sdr. Arry Bainus, Drs., M.A., dan Sdr. Tjipto Atmoko, Drs., S.U., Dosen FISIP Unpad yang telah ikut mendiskusikan isi makalah ini sebelum dipresentasikan. Terima kasih pula kepada Dekan Fisip Unpad, Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, S.H., M.S., atas penugasannya kepada penulis.

² Penulis adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD serta Kepala Pusat Penelitian Kebijakan Publik dan Pengembangan Wilayah (Puslit KP2W) Lembaga Penelitian UNPAD.

sekarang) untuk berperan dalam pembangunan nasional³. Dengan kondisi geografis, sosial, dan kultural yang sangat heterogen, Indonesia rentan dengan ancaman instabilitas dan disintegrasi. Padahal, pertumbuhan ekonomi yang menjadi indikator utama pembangunan nasional memerlukan kondisi stabilitas. Di sinilah militer berperan sebagai alat integrasi nasional.

Dalam satu dekade terakhir, isu sektor keamanan tidak hanya dimonopoli oleh negara dan militer, tetapi juga menjadi bagian dari isu *global governance*, seperti halnya demokratisasi, hak asasi manusia, lingkungan, dan gender. Kekuatan masyarakat sipil transnasional juga ikut menaruh perhatian pada isu sektor pertahanan negara. Meluasnya perhatian, baik dari kalangan eksternal maupun internal mendorong munculnya paradigma baru tentang sektor pertahanan negara yang menempatkan sektor tersebut dalam area pembangunan yang lebih luas. Paradigma tersebut mengedepankan 2 (dua) fokus perhatian⁴. *Pertama*, sektor pertahanan negara harus lebih ditekankan pada keamanan manusia (*human security*) dibandingkan pertahanan teritorial secara eksklusif. *Kedua*, keamanan manusia harus dicapai dengan paradigma pembangunan manusia berkelanjutan

³ Leonard C. Sebastian. 2006. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Forces*. Singapore: ISEAS.

⁴ Arie Sudjito dan Sutoro Eko. 2002. *Demiliterisasi, Demokratisasi, dan Desentralisasi*. Yogyakarta: IRE Press, hal. vii.

(*sustainable human development*) untuk menggeser paradigma keamanan yang menggunakan persenjataan dan militer.

Implikasi dari perubahan paradigma tersebut adalah terjadi pergeseran pemahaman dan lingkup peran militer dalam konteks demokratisasi. Pertahanan negara bukanlah bidang yang berdiri sendiri, tetapi harus diintegrasikan dalam agenda pembangunan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, pendekatan keamanan (*security approach*) harus disatukan dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Urusan pertahanan negara yang ditangani dengan pendekatan militeristik atau represif melalui penggunaan senjata sudah tidak relevan lagi, karena akan kontradiktif dengan orientasi kesejahteraan rakyat yang ingin dicapai.

Perubahan paradigma tersebut turut berpengaruh terhadap konsep sistem pertahanan negara, yang semula menekankan pada upaya mempertahankan stabilitas teritorial, kemudian bergeser pada upaya pemberdayaan wilayah. Konsep tersebut termuat dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, yang dikenal dengan konsep pemberdayaan wilayah pertahanan. Namun, bagaimana operasionalisasi konsep tersebut hingga sekarang belum jelas. Demikian pula, bagaimana pembagian peran antara pemerintah dan militer dalam pemberdayaan wilayah pertahanan juga masih samar-samar. Kedua isu inilah yang

menjadi ‘pekerjaan rumah’ bagi kita untuk didiskusikan dan dicarikan alternatif solusinya.

Mencari Titik Temu dalam Pemberdayaan Wilayah

Secara konseptual, transisi demokrasi memang mensyaratkan adanya perubahan peran politik militer. Dalam konsep demokrasi, kekuatan sipil haruslah menjadi kekuatan utama yang menentukan kebijakan-kebijakan politik negara. Militer tetap diperlukan, terutama untuk menjaga stabilitas wilayah negara. Pemikiran inilah yang kemudian dijabarkan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, yang menegaskan bahwa TNI memiliki tugas pokok untuk melaksanakan operasi militer dalam keadaan perang dan operasi militer dalam keadaan damai. Tugas yang pertama tentunya menuntut profesionalisme TNI, baik dari sisi kapabilitas prajuritnya maupun dari sisi kapasitas lembaganya. Sementara tugas yang kedua menuntut adanya kerjasama antara TNI dengan unsur pemerintah dan unsur kemasyarakatan lainnya.

Dengan berpatokan pada perubahan dalam konteks eksternal maupun internal tersebut, maka seyogianya terjadi perubahan pula dalam konsep dan kebijakan pertahanan negara. Implementasi pertahanan negara hendaknya didasarkan pada prinsip pemberdayaan wilayah pertahanan, di mana ada pembagian peran yang jelas antara sipil

(pemerintah) dan TNI serta melibatkan komponen kemasyarakatan lainnya. Kebijakan pertahanan Indonesia ditujukan untuk mempertahankan kedaulatan, menjaga integritas wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa. Baik UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara maupun Buku Putih Pertahanan Tahun 2003 secara jelas menyatakan hal tersebut. Namun sering terjadi, rumusan-rumusan tersebut tidak dijabarkan ke dalam kebijakan pengembangan strategi pertahanan dan kekuatan pertahanan. Mempertahankan kedaulatan, menjaga integritas, melindungi keselamatan bangsa memerlukan kajian lingkungan strategis untuk mencari variabel determinan dalam mengembangkan strategi dan kekuatan pertahanan.

Secara normatif, dalam Penjelasan UU No. 34 Tahun 2004 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan memberdayakan wilayah pertahanan adalah:

- a. Membantu pemerintah menyiapkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan yang dipersiapkan secara dini meliputi wilayah pertahanan beserta kekuatan pendukungnya, untuk melaksanakan operasi militer untuk perang, yang pelaksanaannya didasarkan pada kepentingan pertahanan negara sesuai dengan sistem pertahanan semesta;

- b. Membantu pemerintah menyelenggarakan pelatihan dasar kemiliteran secara wajib bagi warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Membantu pemerintah memberdayakan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Dalam konsepsi tersebut, pemberdayaan wilayah dikaitkan dengan fungsi pertahanan, yang implementasinya telah disusun berupa Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Pertahanan (RUTR Wilhan). RUTR Wilhan Teritorial (Kodam maupun Kodim) sebagai subsistem perencanaan tata ruang, seyogianya diselaraskan/dipadukan dengan RTRW Pemerintah Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota). Sesuai konsep Sishankamrata (sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta), pola operasi pertahanan dan keamanan menggunakan dua pola operasi yaitu pola operasi pertahanan (dilaksanakan untuk menghadapi ancaman musuh yang berasal dari luar negeri), dan pola operasi keamanan dalam negeri (dilaksanakan untuk mengantisipasi ancaman musuh yang ada atau berasal dari dalam negeri). Berdasarkan konsepsi tersebut, RUTR Wilhan telah disusun dalam klasifikasi medan operasi pertahanan dan perlawanan. Untuk wilayah pertahanan darat terdiri dari⁵ :

⁵ Letkol Ctp. Juni Suburi. 2001. *Konsep Wilayah Tanah Usaha sebagai Dasar Penataan Suatu Wilayah*. Download dari www.buletinlitbang@dephan.go.id

1. Daerah Pertempuran

Wilayah ini disiapkan sebagai daerah pertempuran guna menghadapi dan menghancurkan musuh. Pada umumnya penempatan daerah pertempuran berlokasi di wilayah pantai. Maka di wilayah tersebut tidak semestinya dibangun sarana/prasarana fisik yang bersifat atau bernilai strategis, seperti bangunan obyek vital atau perindustrian. Pengembangan sumber daya alam/buatan di daerah ini harus diarahkan atau didasarkan pada prinsip ekologis (kelestarian lingkungan), sehingga pengelolaan sumberdaya alam/buatan itu tidak akan berdampak terhadap kerusakan lingkungan wilayah pertahanan terutama kondisi pantai-pantai pendaratan maupun ekosistem hutan bakau.

2. Daerah Komunikasi

Wilayah ini disiapkan sebagai daerah penghubung antara daerah pertempuran dan daerah belakang guna melancarkan pada saat operasi penghancuran musuh. Di daerah tersebut dapat dikembangkan pembangunan sarana dan prasarana fisik yang mampu mendukung operasi tempur. Pengusahaan tanah pertanian maupun pengelolaan sumberdaya alam dan buatan (antara lain industri) umumnya terdapat di wilayah tersebut, sehingga dengan potensi tersebut mampu memberikan dukungan

logistik kepada pasukan di daerah operasi pertahanan depan.

3. Daerah Belakang

Wilayah ini disiapkan sebagai daerah pangkal pertahanan akhir dan membangun kekuatan sendiri guna mengembangkan kekuatan untuk menghancurkan musuh. Di daerah tersebut segenap potensi geografi dapat dikelola/dikembangkan sebagai daerah swadaya pangan (sumber logistik wilayah), mengingat pengusahaan tanah pertanian, perkebunan dan kawasan perindustrian keberadaannya cukup ideal (cocok). Kondisi demikian akan mampu untuk menghidupi daerah sendiri, sehingga dapat mendukung sistem pertahanan wilayah baik dalam keadaan damai ataupun perang.

4. Daerah Pangkal Perlawanan

Wilayah ini disiapkan sebagai tumpuan operasi perlawanan wilayah dengan operasi gerilya apabila wilayah tetangga sudah dikuasai lawan/ musuh. Pengelolaan/pengembangan berbagai jenis sumberdaya alam/buatan seperti usaha tanah pertanian, perkebunan, hutan cadangan pangan, dipersiapkan guna mampu mendukung sistem logistik wilayah untuk melakukan upaya perlawanan berlanjut atau melaksanakan ofensif balas.

5. Daerah Latihan

Wilayah ini disiapkan sebagai daerah latihan militer pada saat damai, untuk menghadapi kemungkinan ancaman musuh. Lokasi daerah latihan dapat tersebar di berbagai wilayah yang umumnya di medan-medan cukup berat. Pengusahaan tanah pada umumnya berupa pertanian tanah kering, perkebunan, kawasan hutan. Potensi sumberdaya alam demikian dapat berpeluang menimbulkan ketegangan sosial apabila dalam pelaksanaan latihan operasi militer mengganggu ekosistem yang ada.

6. Daerah Penyangga

Daerah penyangga tidak terbatas pada daerah terluar/depan sistem pertahanan negara saja, tetapi di wilayah daratan dapat dipersiapkan daerah-daerah penyangga. Wilayah tersebut diharapkan dapat menopang atau menahan invasi musuh yang akan bergerak jauh ke dalam atau ke tempat obyek-obyek vital. Pada umumnya penempatan daerah penyangga di darat merupakan wilayah terbatas seperti kawasan hutan lindung, daerah pegunungan, wilayah pantai curam, dengan pengusahaan tanah selain hutan umumnya pertanian tanaman kering atau dibiarkan tumbuh tanaman keras/belukar.

Konsepsi tersebut adalah konsep pemberdayaan wilayah pertahanan dalam perspektif TNI. Dalam perspektif tersebut, wilayah dimaknai sebagai ruang bagi berlangsungnya kegiatan operasi militer. Upaya mempersiapkan wilayah itulah yang menjadi inti dari kegiatan pemberdayaan wilayah pertahanan. Pemberdayaan wilayah pertahanan terbagi dalam sejumlah daerah yang lokasinya disesuaikan dengan fungsi daerah-daerah tersebut. Konsep yang hampir serupa dianut juga dalam penataan wilayah pemerintahan, dengan perbedaan utama terletak pada tujuan yang ingin dicapai dari penataan wilayah. Dalam perspektif militer, pemberdayaan wilayah pertahanan diarahkan untuk menunjang fungsi pertahanan dan keamanan, maka dalam perspektif sipil, penataan wilayah diorientasikan untuk mencapai kesejahteraan.

Konsep penataan wilayah secara normatif termuat dalam Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa Rencana Tata Ruang dibedakan atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), fungsi ruang (wilayah) diatur dan diklasifikasikan menjadi beberapa kawasan.

Pada dasarnya kriteria pengklasifikasian kawasan terdiri dari Kawasan Lindung, Kawasan Budidaya, Kawasan Tertentu (Khusus), dan Prasarana Wilayah. Dalam pengembangan penataan wilayah selanjutnya, pola pengelompokkan kawasan tersebut dibedakan lagi atas sub-sub kawasan sesuai potensi wilayah Pemerintah Daerah yang bersangkutan, seperti:

1. Kawasan Lindung

Kawasan Lindung merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup baik mencakup sumberdaya alam maupun sumberdaya buatan. Kawasan ini diklasifikasikan menjadi beberapa sub kawasan seperti, kawasan suaka alam, kawasan hutan lindung, kawasan cagar budaya, kawasan rawan bencana, dsb.

2. Kawasan Budidaya

Kawasan Budidaya merupakan kawasan di luar kawasan lindung yang keadaan fisik dan potensi sumberdaya alamnya ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atau dimanfaatkan, baik bagi kepentingan kegiatan usaha/produksi maupun pemenuhan kebutuhan penduduk. Kawasan tersebut diklasifikasikan menjadi beberapa sub kawasan seperti, kawasan pertambangan, kawasan pertanian, kawasan perindustrian, kawasan pariwisata, dsb.

3. Kawasan Tertentu (khusus)

Kawasan tertentu merupakan kawasan yang ditetapkan secara nasional mempunyai nilai strategis karena menyangkut hajat hidup orang banyak, baik ditinjau dari aspek kepentingan sosial politik, ekonomi, budaya, lingkungan, maupun pertahanan keamanan. Sebagai contoh kawasan tertentu antara lain : kawasan strategis dalam skala besar untuk kegiatan industri, kegiatan pariwisata, daerah latihan militer, yang lengkap dengan sarana dan prasarananya, wilayah perbatasan.

4. Prasarana Wilayah

Prasarana wilayah merupakan sistem prasarana yang ditetapkan dan mempunyai fungsi utama untuk melayani mobilitas penduduk dan jasa ataupun barang dari suatu tempat ketempat lain serta dapat menjembatani keterkaitan fungsional antar kegiatan sosial ekonomi dengan wilayah tetangga yang berhubungan. Sebagai contoh: sistem prasarana transportasi, sistem prasarana irigasi, sistem prasarana energi, dsb.

Tujuan penataan wilayah sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 24 Tahun 1992, antara lain, agar tercapai pemanfaatan ruang yang berkualitas seperti mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan

mewujudkan keseimbangan antara kepentingan kesejahteraan dan keamanan. Bertitik tolak pada undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah menyusun dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Demikian halnya instansi militer (Kodam/Kodim) menyusun RUTR Wilayah Pertahanan guna menyiapkan wilayah dalam rangka menghadapi/menangkal berbagai bentuk ancaman musuh. Keterpaduan antara RTRW Pemerintah Daerah dengan RUTR Wilhan, diharapkan merupakan upaya yang nyata dalam mewujudkan kesimbangan antara kepentingan kesejahteraan pertahanan (termasuk keamanan), tanpa mengabaikan kualitas lingkungan hidup.

Berdasarkan kedua perspektif tersebut, tampak bahwa konsep pemberdayaan wilayah pertahanan dengan pembangunan wilayah sesungguhnya tidak jauh berbeda, karena pada prinsipnya berkaitan dengan pengaturan penggunaan ruang, sehingga dapat saja dipadukan antara orientasi kesejahteraan yang menjadi tugas pokok Pemerintah Daerah dan orientasi pertahanan keamanan yang menjadi tugas pokok TNI. Pemberdayaan wilayah pertahanan tidak hanya menjadi tanggung jawab TNI, tapi tanggung jawab Penyelenggara Negara, termasuk Daerah. Apalagi bila dikaitkan dengan konsep otoritas sipil, maka yang berwenang dalam menentukan arah kebijakan

pemberdayaan wilayah pertahanan ada di tangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai pemegang otoritas di level daerah. Karena itu, Pemerintah Daerah dengan Komando Teritorial (Kodam, Korem, dan Kodim) masing-masing harus berinisiatif membangun kerjasama dalam pemberdayaan wilayah pertahanan, meski belum ada pedoman dari pusat, atas dasar asas *freies ermessen*, demi kepentingan umum.

Sinergitas Pemberdayaan Wilayah Pertahanan

Masalah yang selama ini masih terjadi adalah ketidaksesuaian antara RTRW yang dibuat Pemerintah Daerah dengan RUTR Wilhan yang dibuat Komando Teritorial. Masalah tersebut timbul akibat ketiadaan kerjasama dan koordinasi antara pemerintah daerah dan TNI. Daerah cenderung bersikap menunggu karena urusan militer dianggap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Akibatnya, terjadi kevakuman dalam membahas integrasi pemberdayaan wilayah pertahanan ke dalam kebijakan tata ruang daerah. Sekarang konsep pemberdayaan wilayah pertahanan menjadi tanggung jawab Departemen Pertahanan yang penjabarannya didelegasikan ke komando teritorial yang ada di daerah, dalam hal ini, Kodam.

Sejumlah kasus ketidaksesuaian dokumen RTRW dengan RUTR Wilayah Pertahanan, misalnya Rencana

Umum Tata Ruang Wilayah Pertahanan (RUTR Wilhan) Kodam III/Siliwangi yang disusun tahun 1994⁶. Dalam RUTR Wilhan tersebut pada umumnya wilayah sepanjang pantai terutama pantai utara digolongkan sebagai daerah pertempuran. Sementara dalam Perda No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Barat, di beberapa tempat seperti di wilayah pantai Indramayu, terdapat bangunan industri atau obyek vital. Mengingat konsep pertahanan untuk wilayah pantai landai umumnya diklasifikasikan sebagai daerah pertempuran yang disiapkan sebagai tempat menghadapi ancaman invasi musuh atau tempat kontak senjata dengan musuh, maka di tempat tersebut seyogianya tidak ada (tidak dibangun) bangunan vital, karena akan menjadi sasaran penghancuran. Atau kalau pun sudah terlanjur dibangun obyek vital, maka perlu dirumuskan strategi pertahanan di wilayah tempat obyek-obyek vital tersebut berada. Dengan kata lain, apakah RUTR Wilhan yang menyesuaikan RTRW Provinsi atautkah RTRW Provinsi yang menyesuaikan terhadap RUTR Wilhan.

Kasus tersebut menunjukkan bahwa dalam penyusunan kebijakan penataan wilayah, baik untuk kepentingan sosial ekonomi (aspek kesejahteraan) yang dibuat oleh Pemerintah Daerah maupun untuk penggunaan

⁶ Suburi, *loc.cit.*

wilayah pertahanan yang dibuat oleh Kodam/Kodim, diperlukan kerjasama agar kebijakan penataan wilayah tersebut tidak saling bertentangan. Kerjasama ini dapat diwujudkan misalnya dengan melibatkan Instansi Teritorial (Kodam/Korem/Kodim) dalam kontribusi penyusunan RTRW Pemerintah Daerah, antara lain dengan menyiapkan peta wilayah pertahanan dengan peta-peta dasar yang dibuat oleh Satuan Topografi Kodam. Dalam proses penyusunan RTRW tersebut, Pemerintah Daerah dapat membentuk Satuan Tugas yang dikoordinir oleh Bappeda dengan anggota/tim dari berbagai instansi Pusat dan Daerah, beberapa konsultan, dan unsur Perguruan Tinggi. Permasalahan tata ruang yang timbul karena benturan berbagai kepentingan di antara instansi Pusat dan/ atau Daerah yang tidak dapat diselesaikan di daerah seyogianya bisa diselesaikan di tingkat Pusat melalui lembaga yang menangani penataan ruang.

Soal kelembagaan juga menjadi isu penting yang perlu segera dituntaskan untuk mengoptimalkan fungsi pemberdayaan wilayah pertahanan. Mengingat lingkup pemberdayaan wilayah berada di bawah koordinasi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (asas dekonsentrasi), maka kelembagaan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan

Komando Teritorial⁷ seyogianya berada dalam level provinsi. Kelembagaan tersebut dapat mengadaptasi model kelembagaan Badan Koordinasi Hankam Daerah seperti yang diterapkan di Provinsi Bali. Model kelembagaan ini memadukan kinerja hankam antara instansi pemerintah daerah, TNI, dan kepolisian di bawah koordinasi Gubernur. Di Bali, tujuannya adalah untuk mensinergikan dan mengintegrasikan penanganan masalah terorisme. Apabila model tersebut diadaptasi untuk provinsi di luar Bali, tujuannya dapat disesuaikan dengan kepentingan pemberdayaan wilayah pertahanan sesuai dengan keadaan spesifik masing-masing provinsi.

Alternatif kedua untuk soal kelembagaan adalah membuka kemungkinan mendirikan Kandep Hankam di Daerah, dan status Komando Teritorial (seperti Kodam dan Kodim) menjadi terintegrasi dalam Kandep Hankam. Model yang kedua tersebut sebenarnya dapat meminimalkan kekhawatiran yang masih ada terkait dengan pelaksanaan tugas TNI di luar operasi perang seperti diatur Pasal 7 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004, termasuk tugas memberdayakan wilayah pertahanan yang dirinci dalam tugas masing-masing angkatan pada Pasal 8, 9, dan 10. Ada yang menafsirkan tugas-tugas tersebut mencakup pembinaan teritorial yang

⁷ Komando Teritorial disini harus dipahami di dalam konteks TNI yang terdiri dari AD, AL, dan AU.

dilakukan struktur teritorial TNI. Namun, harus diperhatikan, tugas-tugas selain perang hanya bisa dilakukan atas dasar kebijakan dan keputusan politik negara (Pasal 7 Ayat 3). Keputusan politik dan kebijakan negara (termasuk pula pemerintah daerah) mendasari pengembangan postur TNI untuk mengatasi ancaman militer dan ancaman bersenjata.

Postur meliputi kekuatan, kemampuan, dan gelar kekuatan TNI. Struktur teritorial tidak lain adalah bentuk gelar yang harus berdasarkan kebijakan pertahanan negara (Pasal 11). Ketentuan tersebut menegaskan kewenangan untuk mempertahankan, mengembangkan, atau mengubah struktur teritorial tidak di tangan TNI, tetapi di tangan pemerintah. Pengembangan postur TNI, sesuai penjelasan Pasal 11, harus memperhatikan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, rawan konflik dan pulau terpencil sesuai kondisi geografis dan strategi pertahanan.

Masih terkait dengan soal kelembagaan, pemberdayaan wilayah pertahanan juga memerlukan peningkatan kapasitas dan profesionalisme TNI dan pemerintah daerah. Kompetensi TNI adalah untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa dari ancaman militer dan bersenjata. Untuk menjalankan tugas tersebut TNI berfungsi sebagai penangkal, penindak, dan pemulih (Pasal 6 UU No. 34 Tahun

2004). Dengan logika tersebut, sewajarnya kepala staf angkatan tidak mempunyai garis komando operasi. Karena itu, mereka dinamakan kepala staf yang berfungsi *staffing*, yang berbeda dari *commanding*. Garis komando operasi ada di tangan panglima⁸. Namun, dalam praktiknya jarang sekali, panglima atau kepala staf angkatan, bahkan pangdam, menjadi panglima komando operasi di lapangan. Akuntabilitas operasional ada di pundak panglima dalam hal penggunaan kekuatan TNI. Kegagalan pelaksanaan tugas TNI adalah tanggung jawab panglima. Ke depan, masalah tersebut harus diterjemahkan dalam hubungan pertanggungjawaban komando (*command responsibility*) dan aturan pelibatan (*rules of engagement*) yang jelas.

Dari perspektif pertahanan, Komando Teritorial yang berada di daerah-daerah adalah wujud fisik kekuatan TNI dalam kerangka strategi pertahanan yang bercirikan pertahanan kontinental. Asumsinya, pada skenario terburuk, saat pertahanan gagal membendung musuh, TNI bersama rakyat harus melakukan perlawanan terakhir.⁹ Jadi, komando teritorial harus dilihat sebagai komponen dari strategi pertahanan yang harus mempunyai kemampuan penangkalan, pertahanan, dan perlawanan. Saat ini, dengan perubahan ancaman dan lingkungan strategis, perkembangan

⁸ Edy Prasetyono. *Supremasi Sipil dan Profesionalisme TNI*. Artikel dalam Kompas, 5 Oktober 2004.

⁹ Prasetyono, *loc.cit.*

teknologi perang, dan perubahan aspek strategis pertahanan negara, asumsi tersebut dipertanyakan dengan argumen perspektif pertahanan sambil melihat aspek geostrategis dan geopolitik, baik nasional, regional, maupun global.

Dalam perspektif pemberdayaan wilayah pertahanan, Komando Teritorial merupakan bentuk gelar yang didasarkan atas pilihan strategi pertahanan yang diputuskan otoritas politik karena strategi pertahanan menyangkut penilaian ihwal ancaman dan cara mengatasi ancaman tersebut dengan konsekuensi pengerahan sumber daya pertahanan yang harus diputuskan pemimpin politik yang memperoleh mandat rakyat. Di masa datang, restrukturisasi gelar TNI harus dilakukan untuk dapat menjalankan tiga fungsi pertahanan: penangkalan, pertahanan, dan perlawanan dengan pengembangan tiga matra kekuatan secara proporsional. Karena itu, strategi bisa berubah dengan implikasi perubahan bentuk gelar. Dengan demikian, Komando Teritorial bukan struktur gelar yang permanen karena merupakan implementasi suatu pilihan strategi. Upaya tersebut harus didukung/melibatkan perguruan tinggi/akademisi/ LSM yang independen supaya akuntabilitas publiknya teruji.

Permasalahan berikutnya yang perlu diantisipasi dalam pemberdayaan wilayah pertahanan adalah bagaimana cara memberdayakan sumberdaya manusia yang ada di

wilayah tersebut. Dalam perspektif TNI, dikenal adanya doktrin Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Dalam doktrin tersebut, rakyat merupakan benteng pertahanan terakhir dalam upaya mengatasi ancaman dan tantangan hankam. Padahal dalam realitasnya, rakyat sama sekali tidak memiliki kapabilitas untuk melaksanakan peran tersebut. Dikaitkan dengan konsep pemberdayaan wilayah pertahanan, maka menjadi tugas TNI untuk membantu pemerintah menyelenggarakan pelatihan dasar kemiliteran secara wajib bagi warga negara serta memberdayakan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Tugas tersebut dapat dilakukan bersama oleh pemerintah daerah dan TNI dengan mengajak masyarakat luas untuk turut memikirkan dan terlibat dalam sistem pertahanan dan keamanan negara, misalnya dengan menerapkan wajib militer. Tujuan dari wajib militer bukanlah untuk menyiapkan suatu kekuatan bersenjata dalam jumlah besar untuk mengantisipasi peperangan, tetapi lebih difokuskan pada upaya *nation building*.¹⁰ Memberikan rakyat kesempatan untuk dilatih membela negara dalam jangka waktu tertentu, seperti yang dilakukan beberapa negara lainnya, dinilai merupakan suatu cara yang cukup

¹⁰ Dewi Fortuna Anwar. *Wawasan Masa Depan Tentang Sishankamneg (5-10 Tahun ke Depan): Antara Harapan dan Kemungkinan*. Makalah yang disampaikan pada Lokakarya "Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara Dalam Perspektif 'Indonesia Baru' (5-10 tahun ke depan)" yang diselenggarakan The Habibie Center. Hotel Gran Melia. Jakarta, 21-211 November 2000.

efektif untuk meningkatkan kecintaan dan kesadaran bernegara, di samping tentu saja meningkatkan kemampuan masyarakat secara keseluruhan melakukan kegiatan bela negara apabila diperlukan.

Kemauan pemerintah untuk mengajak rakyat terlibat dalam kegiatan bela negara, yang sesungguhnya juga dijamin oleh Konstitusi, tentu juga mengharuskan adanya kepercayaan pemerintah terhadap rakyat. Selama ini, konsep Sistem Pertahanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) tidak dapat diterapkan secara menyeluruh, disamping karena persoalan ketersediaan anggaran, juga karena pada dasarnya pemerintah, khususnya militer, khawatir bahwa rakyat yang telah terlatih tersebut dapat menggunakan kemampuannya untuk melawan pemerintah. Sishankamrata bukanlah berarti militerisasi kehidupan sipil, tetapi sistem pengelolaan potensi untuk melakukan bela negara. Apabila sistem tersebut diterapkan secara utuh dan berkesinambungan sebenarnya dapat mempersempit jurang yang selama ini ada antara sipil dan militer dengan mengurangi eksklusivitas militer. Tersedianya kekuatan cadangan yang cukup besar juga memungkinkan Indonesia untuk tetap mempertahankan jumlah personil TNI yang relatif kecil. Di era damai kegiatan TNI dapat lebih dipusatkan pada *civic mission* seperti membantu korban

bencana alam dan kegiatan-kegiatan kemanusiaan lainnya yang akan semakin mendekatkan TNI pada rakyat.

Dengan demikian, kunci keberhasilan pemberdayaan wilayah pertahanan sebenarnya terletak pada bagaimana membangun sinergitas antara TNI, pemerintah daerah, dan masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut. Sinergitas tersebut tidak akan terwujud bila tidak ada kepercayaan (*trust*) di antara para pihak tersebut. Kepercayaan hanya akan muncul manakala seluruh pihak (*stakeholders*) dilibatkan di dalam merumuskan konsep pemberdayaan wilayah pertahanan secara terbuka, sehingga ada kejelasan peran dari tiap pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggoro, Kusnanto. 2003. "Politik Militer dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia". Dalam *Analisis CSIS*, Tahun XXXII/2003 No. 3.
- Anwar, Dewi Fortuna. 2000. "Wawasan Masa Depan Tentang Sishankamneg (5-10 Tahun ke Depan): Antara Harapan dan Kemungkinan". *Makalah* yang disampaikan pada Lokakarya "Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara Dalam Perspektif 'Indonesia Baru' (5-10 tahun ke depan)" yang diselenggarakan The Habibie Center. Hotel Gran Melia. Jakarta, 21-211 November.
- Prasetyono, Edy. 2004. "Supremasi Sipil dan Profesionalisme TNI". *Artikel* dalam Kompas, 5 Oktober.

- _____. 2005. "Mengamati Departemen Pertahanan". *Artikel* dalam Media Indonesia, 5 Oktober.
- _____. 2005. "Koter dan Penanggulangan Terorisme". *Artikel* dalam Kompas, 10 Oktober.
- Sebastian, Leonard C. 2006. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Forces*. Singapore: ISEAS.
- Suburi, Juni. 2001. *Konsep Wilayah Tanah Usaha sebagai Dasar Penataan Suatu Wilayah*. Download dari www.buletinlitbang@dephan.go.id
- Sudjito, Arie dan Sutoro Eko. 2002. *Demiliterisasi, Demokratisasi, dan Desentralisasi*. Yogyakarta: IRE Press.

Cisangkuy, 17 Agustus 2006