

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pasca pencabutan dwifungsi ABRI,<sup>1</sup> TNI masih terlibat dalam politik.<sup>2</sup> Reformasi TNI yang dicanangkan oleh MPR dan DPR bersama Presiden selaku pihak otoritas sipil masih dicirikan oleh diferensiasi fungsional. Konsekuensinya, TNI selain dituntut berkonsentrasi melaksanakan tugas dan fungsi militer, juga harus sukses mengerjakan sejumlah “tugas tambahan” di luar profesinya.<sup>3</sup> Padahal tugas-tugas “tambahan” itu sudah berada di bawah tanggung jawab institusi sipil.

Dalam diferensiasi fungsional TNI tidak hanya melaksanakan fungsi pertahanan dalam arti sempit berupa pembinaan kekuatan militer (binkuat), tetapi juga dalam arti luas berupa pembangunan kekuatan militer (bangkuat) dan penggunaan kekuatan militer (gunkuat). Pelaksanaan fungsi pertahanan dalam arti sempit berarti TNI bertanggung jawab atas tugas-tugas yang mencakup binkuat seperti pembinaan kemampuan prajurit TNI untuk melakukan tugas pertahanan atau pertempuran militer secara gigih dan berkesinambungan dalam jangka waktu panjang. Sedangkan pelaksanaan fungsi pertahanan dalam arti luas berarti gunkuat dan bangkuat tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab DPR bersama Presiden atau Departemen Pertahanan bersama pemerintah daerah. Misalnya tugas-tugas teritorial yang mencakup pemberdayaan wilayah pertahanan dan penyiapan berbagai potensi yang ada, pembinaan komponen cadangan dan pembinaan wajib militer, serta pembinaan potensi pertahanan untuk diolah menjadi kekuatan pertahanan.

TNI juga melaksanakan fungsi pemerintahan dan fungsi keamanan bersama-sama dengan lembaga lain. Misalnya melaksanakan tugas-tugas antara lain: (1) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan rakyat semesta yang merupakan tugas pokok Departemen Pertahanan sebagai pelaksana fungsi pemerintah di bidang pertahanan negara; (2) membantu pemerintahan di daerah yang merupakan tugas pokok pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pelaksana fungsi pemerintah di bidang pemerintahan negara; (3) membantu kepolisian negara dalam rangka tugas keamanan yang merupakan tugas pokok POLRI dan BIN sebagai pelaksana fungsi pemerintah di bidang keamanan negara. Selain itu TNI juga melaksanakan tugas perdamaian (*peace keeping*) dan tugas *civic mission* yang mencakup tugas bantuan penanggulangan bencana alam dan pengungsian, bantuan kemanusiaan, serta pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dwifungsi ABRI secara resmi berakhir di TNI pada tanggal 20 April 2000 ketika Rapat Pimpinan (Rapim) TNI menyatakan bahwa TNI tidak lagi menjalankan fungsi sopol dan akan memusatkan perhatiannya pada tugas pokoknya dalam menjalankan fungsi pertahanan. Lihat Muhammad Aspar (ed), *Wacana Penghapusan Koter: Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI Ke Pemerintah Daerah*, Surabaya: PuSDeHAM, 2003, hal. 34.

<sup>2</sup> Menurut Pasal 47 Ayat (2) UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 ada sepuluh jabatan politik yang bisa diduduki oleh prajurit aktif TNI yang didasarkan atas permintaan pimpinan departemen dan lembaga pemerintahan non-departemen, yaitu: (1) Jabatan pada kantor yang membidangi Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Negara; (2) Pertahanan Negara; (3) Sekretaris Militer Presiden; (4) Intelijen Negara; (5) Sandi Negara; (6) Lembaga Ketahanan Nasional; (7) Dewan Pertahanan Nasional; (8) Search and Rescue (SAR) Nasional; (9) Narkotik Nasional; (10) Mahkamah Agung. Hal itu menunjukkan masih adanya adanya kekarayaan terbatas yang diatur oleh peraturan hukum yang berlaku.

<sup>3</sup> Isyarat keengganan TNI keluar dari politik secara total atau tetap menjadi institusi multi fungsi dapat dicermati dari isi rumusan “Paradigma Baru TNI” —yang dibahas dalam Bab 3.

<sup>4</sup> UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 memberi tugas pokok kepada TNI berupa operasi militer selain perang untuk: (1) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan rakyat semesta (Pasal 7 Ayat (2) point 8 UU TNI Nomor 34 Tahun 2004); (2) membantu tugas-tugas pemerintahan di daerah (Pasal 7 Ayat (2) point 9); (3) membantu kepolisian negara dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat (Pasal 7 Ayat (2) point 10).

Semua tugas-tugas “tambahan” itu diatur oleh undang-undang (UU) TNI yang baru, yaitu UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. TNI multi fungsi dimaksudkan agar TNI dapat menjadi solusi bagi permasalahan bangsa terutama untuk mencegah dan membantu pemerintah mengatasi masalah-masalah non-militer yang muncul. Oleh karena itu dapat dipahami jika fenomena TNI multi fungsi justru menguat akibat dinamika demokratisasi politik lokal dan pelaksanaan otonomi daerah. TNI multi fungsi masih bisa muncul baik dalam bentuk birokrat, pembina organisasi sosial kemasyarakatan, atau unsur pelaksana penting dalam politik lokal terutama untuk melaksanakan fungsi “pemadam kebakaran”.

Kasus relevan yang dapat ditunjuk adalah kemunculan tiba-tiba TNI sebagai “penengah” dalam konflik Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur di Sulawesi Selatan. Di wilayah yang untuk pertama kalinya melaksanakan pilkada ini pengaruh TNI masih dapat dirasakan. Bahkan TNI sempat disorot ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Mendagri Mardiyanto yang keduanya berlatar belakang TNI menunjuk Ahmad Tanri Bali Lamo, putra mantan Gubernur Sulawesi Selatan Ahmad Lamo yang juga militer, sebagai pejabat sementara Gubernur Sulawesi Selatan. Padahal menurut rumor yang berkembang status Ahmad Tanri Bali Lamo, perwira TNI AD yang berpangkat Mayor Jenderal ini, belum jelas apakah sudah menjalani pensiun dini, mengundurkan diri dari dinas militer atau sudah “alih status ke PNS”.<sup>5</sup>

Pemerintah berargumen bahwa penunjukan Tanri Bali Lamo dilakukan atas dasar kepentingan nasional terutama untuk mengantisipasi kemungkinan perkembangan situasi politik dan keamanan yang tidak diinginkan. Sementara, bagi sebagian elit politik di Sulawesi Selatan menilai penunjukan itu sangat politis sifatnya. Sebab, selain tersedia kader sipil yang layak dan patut menjadi pelaksana tugas gubernur, juga situasi politik dan keamanan di Sulawesi Selatan belum tergolong mengkhawatirkan.<sup>6</sup> Begitu pula roda pemerintahan yang masih tetap berjalan normal. Oleh karena itu situasi yang tampak tenang setelah penunjukan Tanri Bali Lamo di bawahnya tetap mengalir sejumlah pertanyaan terkait dengan komitmen TNI terhadap depolitisasi militer.

Namun suatu perkembangan yang tidak lazim adalah dipercepatnya alih status Tanri Bali Lamo dari TNI aktif (sebagai pejabat teritorial di TNI AD) menjadi PNS yang oleh undang-undang seharusnya pensiun atau mengundurkan diri. Hal itu dilakukan untuk mencegah sorotan terhadap TNI dan untuk mencegah polemik seputar tentara aktif yang tidak boleh menduduki jabatan politik di luar yang digariskan oleh undang-undang. Kasus ini membuktikan bahwa fenomena TNI multi fungsi menguat akibat dinamika demokratisasi politik lokal dan pelaksanaan otonomi daerah. Asumsi bahwa Tanri Bali Lamo beralih status menjadi PNS (birokrat) dan pelaksana politik lokal (pjs. Gubernur Sul-Sel) yang bekerja atas instruksi komando militer juga mempertegas TNI multi fungsi. Sebab, sebelumnya, TNI melalui Satuan Komando Kewilayahan TNI AD (Kowil TNI AD) atau yang lebih populer dengan

---

<sup>5</sup> Alih status Tanri Bali Lamo dari TNI aktif ke PNS merupakan fenomena baru di TNI. Sebab, kecuali 10 tempat bagi prajurit aktif yang diperbolehkan oleh Pasal 47 Ayat (2), prajurit TNI menurut Pasal 47 Ayat (1) UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 hanya bisa menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

<sup>6</sup> Lihat “*TNI Jadi Pjs Gubernur Sul-Sel: Presiden Kerdilkan Orang Sipil*” dalam Rakyat Merdeka, 2008, hal. 1 dan 9. Pada Pemilu 2004 Satuan Koter TNI AD yang strukturnya menjangkau aktivitas masyarakat hingga pedesaan ditengarai masih melakukan mobilisasi untuk mendukung calon presiden Letjen TNI (Purn) Susilo Bambang Yudhoyono. Namun Panglima TNI Jenderal TNI Djoko Suyanto menepis kekhawatiran penyalagunaan Satuan Koter TNI AD dalam rangkaian proses pilkada, pemilu legislatif dan pilpres dengan mengatakan, “Nggak ada. Jangan khawatir. Selama saya menjadi Panglima TNI, Koter tidak akan bergerak dalam politik praktis. Semua pangdam dan pimpinan TNI sudah tahu itu dan mereka komit dengan itu” kata Djoko Suyanto meyakinkan. Lihat Media Indonesia, “*Hak Pilih TNI Tunggu Masukan Pangdam*”, 22 September 2006, hal. 7. Juga dalam pilkada gubernur Provinsi Sulawesi Selatan ditengarai masih ada pejabat Kodam VII/Wirabuana yang mengorganisir struktur Satuan Koter TNI AD untuk mendukung salah satu pasangan calon. Wawancara dengan personil Badan Intelijen Negara, Johan (nama samaran), tanggal 19 Januari 2008 di Jakarta.

Komando Teritorial TNI AD (Koter TNI AD) sudah muncul dalam pelaksanaan tugas-tugas pembinaan dan menjadi unsur penting dalam jajaran Muspida, Muspika dan Muspides.<sup>7</sup>

Kondisi yang kurang lebih sama dengan Provinsi Sulawesi Selatan adalah Provinsi DKI Jakarta. Di Provinsi DKI Jakarta fenomena TNI multi fungsi ada pada Satuan Kowil TNI AD, sehingga peran dan pengaruhnya di era reformasi dan otonomi daerah tetap masih dapat dirasakan. Peran dan pengaruh itu dapat dilihat pada pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD melalui keterlibatannya dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah.<sup>8</sup> TNI AD melalui Satuan Kowil TNI AD masih terlibat dalam berbagai kegiatan yang sebenarnya merupakan tugas, fungsi dan tanggung jawab Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Misalnya, melakukan pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan tokoh agama (toga), pembinaan tokoh masyarakat (tomas), pembinaan masyarakat kumuh, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa, serta pimpinan Koter TNI AD yang masih menjadi unsur penting dalam jajaran Muspida, Muspika dan Muspides (Muspikel?) di Provinsi DKI Jakarta.<sup>9</sup>

Oleh sebab itu, meskipun UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 tidak mencantumkan fungsi teritorial, Satuan Kowil TNI AD tetap dapat terlibat dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta. Keterlibatannya dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu di Provinsi DKI Jakarta justru mendapat payung hukum setelah UU Pertahanan Nomor 3 Tahun 2002 yang masih menganut sistem pertahanan semesta dan UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 yang mencantumkan tugas pokok TNI yang dilakukan dengan operasi militer selain perang untuk memberdayakan wilayah pertahanan dan tugas TNI AD pemberdayaan wilayah pertahanan di darat. Tugas pokok TNI dan tugas TNI AD yang baru itu menurut UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 sangat luas cakupannya dan sangat dinamis penafsirannya, sehingga implementasinya di lapangan juga dapat mencakup fungsi pembinaan teritorial berupa fungsi non-militer. Melalui pemberdayaan wilayah pertahanan di darat, Satuan Kowil TNI AD dapat terlibat dalam tugas-tugas pemerintahan tertentu di Provinsi DKI Jakarta yang terkait dengan pelaksanaan fungsi pembinaan wilayah dan fungsi pembinaan potensi pertahanan di darat baik diminta maupun secara berdiri sendiri.

---

<sup>7</sup> Dengan pertimbangan sudah dikenal luas oleh masyarakat istilah Komando Teritorial TNI AD (Koter TNI AD) dalam studi ini dipakai untuk mengganti istilah Komando Kewilayahan TNI AD (Satuan Kowil TNI AD) yang resmi digunakan oleh TNI AD. Lihat TNI Markas Besar Angkatan Darat, *Buku Himpunan Organisasi dan Tugas Satuan Jajaran TNI AD*, Jakarta: Konfidensial, 17 Oktober 2002.

<sup>8</sup> Kecuali di lingkungan TNI AD, istilah Komando Teritorial (Koter) tidak dikenal di TNI AL dan TNI AU. Namun jika istilah Koter digunakan untuk menunjuk struktur permanen institusi militer di wilayah tertentu yang diikuti dengan penempatan personil militernya secara organik dan untuk menunjuk adanya organisasi tertentu di setiap angkatan selaku penyelenggara pembinaan kesiapan operasional dan operasi pertahanan aktif, serta tugas pemberdayaan wilayah pertahanan di darat, di laut dan di udara, maka semua angkatan di TNI memiliki Koter, sehingga penggunaan istilah Koter juga dapat diperluas hingga TNI AL dan TNI AU. Dalam konteks ini pengertian Koter kurang lebih sama dengan pengertian Komando Utama Kewilayahan dimana setiap angkatan penyebutannya disesuaikan dengan karakter matranya. Misalnya, Kodam yang strukturnya hingga Babinsa untuk Koter TNI AD dan Komando Armada Barat dan Timur (Koarmabar dan Koarmatim) untuk Koter TNI AL, dan Komando Pertahanan Angkatan Udara (Koarhanud) untuk Koter TNI AU. Akan tetapi jika Koter dikaitkan dengan adanya institusi militer khusus yang bersifat permanen di suatu wilayah tertentu untuk melaksanakan fungsi teritorial berupa pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah, maka Koter hanya dikenal di lingkungan TNI AD. Penggunaan istilah Koter dalam studi ini merujuk pada pengertian terakhir.

<sup>9</sup> Muspida tingkat provinsi terdiri dari Gubernur, Pangdam, Kapolda dan Kejati. Muspida tingkat kotamadya terdiri dari Walikota, Kapolres, Danrem/Dandim dan Kejaksana Negeri. Muspida kabupaten terdiri dari Bupati, Dandim, Kapolres dan Kejaksaan Negeri. Sedangkan Muspika terdiri dari Camat, Danramil dan Kapolsek. Sementara Muspikel/Muspides terdiri dari Lurah/Kades, Babinsa, Babinkantibmas dan Dewan Kelurahan/Badan Perwakilan Desa. Di era Orde Baru lembaga ini dapat dikategorikan sebagai lembaga "ekstra parlemen" digunakan oleh TNI AD untuk menyuarakan aspirasi politiknya terkait dengan format kebijakan politik, keamanan dan ketertiban di Provinsi DKI Jakarta.

Mengacu pada kasus di Sulawesi Selatan dan di Provinsi DKI Jakarta dengan demikian dapat ditegaskan bahwa reformasi TNI terutama depolitisasi militer tidak berarti militer meninggalkan dunia politik secara menyeluruh. Satuan Kowil TNI AD juga belum menghentikan seluruh fungsi non-militernya meskipun hal itu tidak berkaitan dengan fungsi misi sipil (*civic mission*) dan fungsi perdamaian (*peace keeping*). Sebaliknya, TNI multi fungsi dapat bertahan justru melalui proses demokratis dan mendapat pengakuan secara yuridis. TNI multi fungsi menunjukkan masih dibutuhkannya TNI terutama TNI AD untuk membantu memaksimalkan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawab institusi pemerintahan daerah. Oleh karena itu TNI multi fungsi dapat dipahami bila kemudian masih memiliki pengaruh dalam politik lokal, seperti di Provinsi Sulawesi Selatan dan di Provinsi DKI Jakarta.

Meskipun demikian TNI multi fungsi juga dapat menjadi beban bagi TNI. Tugas pokok TNI selain tugas pertempuran—seperti memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan rakyat semesta, membantu tugas-tugas pemerintahan di daerah, membantu kepolisian negara dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, serta melaksanakan tugas perdamaian (*peace keeping*) dan tugas *civic mission*—semuanya harus dilihat sebagai “beban tambahan” yang tidak mudah bagi TNI. Padahal Samuel P. Huntington jauh-jauh sebelumnya sudah memberi isyarat beban itu dengan mengatakan bahwa pelaksanaan setiap fungsi selalu melibatkan sejumlah kekuasaan.<sup>10</sup> Bagaimanapun juga “profesionalisme ganda” dan penumpukan kekuasaan selain dapat memperlambat TNI menjadi militer profesional, juga dapat menghambat profesionalisme sipil. Sebab, di satu sisi TNI dituntut memiliki dua kemampuan profesionalisme sekaligus, yaitu profesionalisme militer dan profesionalisme non-militer, sementara di lain sisi juga memiliki banyak kekuasaan yang harus ia jalankan di samping kekuasaan pembinaan kekuatan militer (binkiat) untuk fungsi pertempuran dan peperangan militer yang tidak dapat dijalankan oleh lembaga sipil.

## 1.2. Pokok Masalah

Perhatian TNI di wilayah-wilayah yang dianggap “rawan” dari ancaman domestik dapat dikatakan lebih dominan dibanding dengan perhatian pihak sipil.<sup>11</sup> Hal itu dapat dilihat dari kebijakan TNI yang memilih kota-kota besar sebagai pusat Satuan Koter TNI AD tingkat Kodam. Misalnya, DKI Jakarta untuk Kodam Jaya/Jayakarta, Medan untuk Kodam I/Bukit Barisan, Palembang untuk Kodam II/Sriwijaya, Bandung untuk Kodam III/Siliwangi, Semarang untuk Kodam IV/Diponegoro, Malang untuk Kodam V/Brawijaya, Balikpapan untuk Kodam VI/Tanjungpura, Makassar untuk Kodam VII/Wirabuana, Jayapura untuk Kodam VIII/Trikora, Udayana untuk Kodam IX/Udayana, Ambon untuk Kodam X/Pattimura dan Banda Aceh untuk Kodam XI/Iskandar Muda.

Namun kasus DKI Jakarta sebagai ibukota negara, —nama Kodam Jaya/Jayakarta terkesan sengaja dipilih untuk memberi isyarat betapa— TNI AD sangat memperhatikan wilayah yang menjadi barometer politik nasional. Salah satu penyebabnya adalah karena Jakarta sejak dulu selalu menjadi pusat ekonomi, politik dan pemerintahan nasional. Adanya peran dan perhatian seperti itu karena TNI selain diberi kewenangan untuk menjaga stabilitas politik, juga diperkuat oleh anggapan —pemimpin rezim politik Dunia Ketiga— bahwa masalah keamanan nasional masih merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab militer. Morris Janowitz dan Irving Louis Horowitz mengamati hal itu dengan mengakui bahwa sejak tahun 1965 banyak rezim Dunia Ketiga menjadi mapan dan stabil, serta relatif adaptif hingga berhasil mengembangkan model pembangunan tanpa air mata setelah dikendalikan oleh militer.<sup>12</sup> Terkait dengan keberhasilan

---

<sup>10</sup> Menurut Samuel P. Huntington istilah fungsi dan kekuasaan harus dibedakan satu sama lain. Fungsi berkaitan dengan beberapa tipe kegiatan tertentu yang dapat didfenisikan menurut berbagai cara. Sedangkan kekuasaan berarti pengaruh atau pengendalian terhadap orang lain. Lihat Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Pada Masyarakat Yang Sedang Berubah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 126.

<sup>11</sup> Defenisi dan kriteria rawan dari ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG) dirumuskan dan ditetapkan sendiri oleh TNI dengan mengacu pada indikator stabilitas politik dan keamanan dengan melihat adanya potensi separatisme, komunisme dan primordialisme; suku, agama dan ras (SARA).

<sup>12</sup> Morris Janowitz dan Irving Horowitz dalam C.I. Eugene Kim, “*Rezim-Rezim Militer di Asia: Sistem dan Gaya Politik*” dalam Morris Janowitz, ed., *Hubungan-Hubungan Sipil Militer Perspektif Regional*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1985, *Op. Cit.*, hal. 1.

militer di Dunia Ketiga, C.I. Eugene Kim menyebut rezim militer Indonesia sebagai “rezim militer yang disipilkan” setelah mengidentifikasi sejumlah cirinya.<sup>13</sup> Misalnya ciri struktur kepemimpinan campuran teknokrat-militer, pemimpin militer memilih bersama pemimpin sipil dalam struktur mereka, sistem otoriter yang ditandai oleh politik terbuka dan kempetitif yang dikaburkan, kekuasaan politik yang disentralisasikan, eksekutif pusat didukung oleh golongan militer dan ciri birokrasi sipil yang mendominasi proses pengambilan keputusan.

Di era Orde Baru perhatian dan peran TNI AD di kota-kota besar seperti Provinsi DKI Jakarta tidak lepas dari pandangannya tentang “daerah rawan” yang mendorong perlunya dilakukan fungsi teritorial dan fungsi kekarya ABRI. Kedua fungsi yang menjadi substansi dari dwifungsi ABRI ini merupakan sumber legitimasi kekuatan TNI yang diperoleh dari peran historisnya. Unsur dwifungsi ABRI berupa fungsi pembinaan teritorial dan fungsi kekarya dalam prakteknya merupakan sistem dan prosedur yang menjadi dasar bagi TNI dalam menggunakan lembaganya dan lembaga sipil untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis dan fungsi-fungsi non-politik lainnya.<sup>14</sup> Melalui Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya, TNI AD dengan mudah menempatkan kader-kadernya di pemerintah daerah dan di tengah-tengah masyarakat untuk melaksanakan tugas pembangunan, pembinaan wilayah, pembinaan keamanan, pembinaan potensi pertahanan dan pembinaan potensi perlawanan. Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta baik secara berdiri sendiri maupun secara bersama-sama dengan pemerintah daerah telah menjadi pelaksana tugas-tugas pemerintahan yang dianggap terkait dengan tugas pembinaan wilayah, tugas pembinaan keamanan dan tugas pembinaan potensi pertahanan.

Ada dua alasan mengapa keterlibatan Satuan Koter TNI AD dalam pelaksanaan fungsi pemerintah daerah pada masa Orde Baru diterima luas oleh berbagai pihak terutama pemerintah daerah —setidaknya untuk batas waktu yang sangat lama, yaitu: (1) baik pemerintah daerah maupun TNI AD menganggap fungsi pembinaan teritorial merupakan bagian dari fungsi historis Satuan Koter TNI AD. Anggapan ini menjadi dasar bagi kompetensi Satuan Koter TNI AD dalam melaksanakan fungsi pembinaan teritorial yang berkaitan dengan tugas dan fungsi pemerintahan; (2) Satuan Koter TNI AD dinilai memiliki kemampuan berupa prajurit teritorial yang dapat membawa lembaga yang dimasukinya menjadi fungsional. Anggapan ini sejalan dengan pandangan John J. Johnson yang menganggap keterlibatan militer profesional dalam politik sebagai sesuatu yang wajar karena dapat mendorong modernisasi negaranya.<sup>15</sup>

Dengan demikian bila di era Orde Baru jalur fungsi kekarya ABRI mempermudah tentara aktif (kekarya organik) dan para purnawirawan (kekarya non-organik) menggunakan lembaga sipil berpolitik, maka fungsi teritorial mempermudah tentara aktif berpolitik dan melaksanakan fungsi-fungsi non-militer dengan menggunakan lembaganya sendiri.<sup>16</sup> Sebab, menurut Agus Widjojo fungsi teritorial yang diselenggarakan oleh Satuan Koter TNI AD pada hakikatnya adalah fungsi pembinaan (manajemen) dan pendayagunaan sumber daya nasional di daerah untuk mendukung

<sup>13</sup> Lihat C.I. Eugene Kim dalam Morris Janowitz, *ibid.*, 3-4 dan 36 pada bagian catatan kaki.

<sup>14</sup> Di era Orde Baru dwifungsi ABRI muncul dalam bentuk kekarya yang ditandai oleh masuknya tentara aktif dan purnawirawan di lembaga sipil untuk menjalankan aktivitas politik yang dikordinir oleh Lembaga Kekarya ABRI (Babinkar ABRI). Sedangkan dwifungsi ABRI yang muncul dalam bentuk pembinaan teritorial ditandai oleh adanya institusi TNI AD (Koter TNI AD) yang menjalankan fungsi sosial politik.

<sup>15</sup> Lihat John J. Johnson, *The Role of Military in Underdeped Countries*, Princeton: University Press, 1982. Termasuk dalam kelompok ini adalah Morris Janowitz, Edward Shils, dan Lucian Pye. Lihat Burhan D. Magenda dalam Kata Pengantar dalam Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. x dan xxvii.

<sup>16</sup> Penelitian ini tergolong baru karena belum pernah ada yang melakukan penelitian mendalam dan sistematis tentang fungsi teritorial yang mempermudah tentara aktif berpolitik dan melaksanakan fungsi-fungsi non-militer melalui lembaganya sendiri khususnya Satuan Koter/Kowil TNI AD. Penelitian mendalam dan sistematis yang sudah banyak hanya yang berkaitan dengan konflik sipil-militer, hubungan sipil-militer dan intervensi militer melalui jalur kekarya yang mempermudah tentara aktif (kekarya organik) dan purnawirawan (kekarya non-organik) berpolitik dengan menggunakan lembaga sipil, serta refomasi TNI.

upaya pertahanan yang merupakan fungsi pemerintahan.<sup>17</sup> Sementara pengertian fungsi teritorial cakupannya sangat luas dan dinamis karena mengikuti pengertian fungsi pemerintahan dan fungsi pertahanan dalam arti luas.

Pengertian fungsi teritorial di era Orde Baru tidak hanya meliputi fungsi militer semata-mata seperti fungsi intelijen militer, tetapi juga fungsi non-militer yang mencakup fungsi pembinaan wilayah, fungsi pembinaan potensi pertahanan dan upaya terwujudnya kemandirian TNI-Rakyat yang maknanya sangat luas dan dinamis. Sekarang pun pengertiannya sama, tetap tidak mengalami pergeseran makna dan cakupan. Pengertian fungsi teritorial menurut TNI AD adalah segala upaya, pekerjaan dan tindakan dalam menyiapkan kekuatan pertahanan dan kekuatan pendukungnya serta terwujudnya kemandirian TNI-Rakyat.<sup>18</sup> Fungsi teritorial TNI AD ini secara institusional selain dapat dilaksanakan oleh Satuan Kowil TNI AD mulai dari tingkat Kodam hingga Babinsa, juga dapat dilakukan oleh satuan lainnya di TNI AD, seperti Badan Pelaksana Pusat, Dinas Jawatan dan Satuan Tempur, Bantuan Tempur dan Satuan Bantuan Administrasi. Sedangkan untuk terlibat dalam pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial terutama oleh Satuan Kowil TNI AD para aparat teritorial TNI AD wajib memiliki lima kemampuan teritorial, yaitu: (1) temu cepat dan lapor cepat; (2) manajemen teritorial; (3) penguasaan wilayah; (4) pembinaan perlawanan rakyat; (5) komunikasi sosial.<sup>19</sup>

Dalam *workshop* Mabes TNI yang diselenggarakan pada tanggal 13-15 Agustus 2001 terungkap bahwa ada 14 fungsi pembinaan pemerintahan daerah yang dilaksanakan Satuan Koter TNI AD dari 16 fungsi pembinaan teritorial yang dirumuskan TNI AD.<sup>20</sup> Ke-14 fungsi pembinaan teritorial yang diungkap itu, yaitu: (1) pembinaan persatuan dan kesatuan; (2) pembinaan keamanan wilayah atau sistem keamanan lingkungan (*siskamling*); (3) pembinaan operasi buta aksara; (4) pembinaan partisipasi pembangunan; (5) pembinaan gerakan nasional orang tua asuh; (6) pembinaan resimen Mahasiswa (*Menwa*); (7) pembinaan daerah rawan pangan; (8) pembinaan tokoh masyarakat; (9) pembinaan Keluarga Berencana/kesehatan, (10) pembinaan manunggal pertanian; (11) pembinaan generasi muda; (12) pembinaan unit pemukiman transmigrasi; (13) pembinaan kawasan pembangunan terpadu; (14) pembinaan keluarga prasejahtera. Sedangkan dua fungsi teritorial lainnya, yaitu: (15) pendataan potensi daerah yang dapat mendukung pertahanan nasional, dan (16) rakyat terlatih untuk bela negara dapat dikatakan sama sekali belum pernah dilaksanakan oleh TNI AD. Ke-16 fungsi pembinaan teritorial yang dirumuskan TNI AD dalam *workshop* Mabes TNI pada tahun 2001 itu bukannya berkurang pada pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. Sebaliknya implementasi fungsi pembinaan teritorial justru bertambah seiring dengan potensi masalah yang dihadapi oleh suatu provinsi. Misalnya di Provinsi DKI Jakarta, fungsi pembinaan teritorial mencakup pula pembinaan tokoh agama, pembinaan masyarakat kumuh dan KB/Kesehatan.

Kecuali pendataan potensi daerah yang dapat mendukung pertahanan nasional dan rakyat terlatih untuk bela negara yang memang berhubungan erat dengan fungsi militer, keseluruhan fungsi pembinaan teritorial tersebut termasuk ke dalam fungsi non-militer dan tidak berhubungan langsung dengan fungsi militer. Bahkan di Provinsi DKI Jakarta hampir semua fungsi teritorial itu sudah dilaksanakan secara mandiri oleh Pemda DKI Jakarta melalui dinas-dinasnya, sehingga tidak diperlukan keterlibatan lembaga lain dalam memperkuat pelaksanaannya.<sup>21</sup> Sedangkan sebagiannya lagi, seperti yang

---

<sup>17</sup> Lihat Agus Widjojo, "Komando Teritorial dalam Reformasi Sektor Pertahanan" dalam Beni Sukadis (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*, DCAF-LESPERSSI, 2007, hal. 142-143.

<sup>18</sup> Dalam perspektif kegiatan pengertian fungsi teritorial dilaksanakan oleh TNI baik secara berdiri sendiri maupun secara bersama dengan aparat terkait dan komponen bangsa lainnya. Lihat rumusan pengertian pembinaan teritorial pasca UU TNI No. 34 Tahun 2004 dalam Markas Besar Angkatan Darat Staf Umum Teritorial, *Buku Pintar Babinsa*, Jakarta: Staf Umum Teritorial Angkatan Darat, 2007, hal. 12.

<sup>19</sup> Lihat "Siapa Yang Menyelenggarakan Binter TNI AD" dalam *Buku Pintar Babinsa*, *Ibid.*, hal. 22.

<sup>20</sup> Ke-16 fungsi pembinaan teritorial tersebut terungkap dalam *workshop* Mabes TNI pada tanggal 13-15 Agustus 2001. Lihat Muhammad Aspar (ed), *Op.Cit.*, hal. 50.

<sup>21</sup> Di Kabupaten Marauke Provinsi Papua, meskipun semua fungsi tersebut sudah dilaksanakan oleh dinas-dinas terkait sesuai anggaran rutin, organ Koter TNI AD tetap melaksanakannya. Dalam *workshop* Pusat Studi Demokrasi dan HAM (Pusdeham) di Provinsi Papua pada tahun 2001-2002 yang dihadiri oleh DPRD, Pemda, Parpol, tokoh adat, tokoh masyarakat dan tokoh agama terungkap bahwa dalam menjalankan fungsi teritorial seperti AMD, bakti kesehatan dan

berada dalam lingkup tugas dan fungsi Bakesbangpol/Kesbang, Pemda DKI Jakarta masih tetap melibatkan unsur lain seperti Satuan Koter TNI AD.<sup>22</sup> Misalnya dalam kegiatan Pemantapan Operasional Deteksi Dini Bagi Masyarakat sebagai bentuk pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah, pembinaan tokoh agama, pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa di Provinsi DKI Jakarta Bakesbangpol/Kesbang Provinsi DKI Jakarta masih melibatkan unsur Kowil TNI AD sebagai narasumber.

Berlatar kondisi tersebut dan seiring bergulirnya program reformasi TNI, fungsi pembinaan teritorial dan Satuan Koter TNI AD mulai mendapat perhatian secara terbuka oleh masyarakat. Pro-kontra pun meluas baik di eksternal maupun di internal TNI. Elemen masyarakat pro-reformasi, pro-demokrasi dan pro-militer profesional baik perorangan maupun institusi, seperti Agus Widjojo, Agus Wirahadikusumah, Awaloeddin Djamin, Imparsial, Pusdeham dan Propatria secara terbuka mengemukakan penolakannya. Secara garis besar fungsi teritorial dan Satuan Koter TNI AD mereka nilai bertentangan dengan gagasan militer profesional. Fungsi teritorial menurut mereka selain tidak terkait langsung dengan fungsi militer, juga tidak sesuai dengan kebutuhan pertahanan nasional dan perkembangan strategi perang modern. Mereka menolak Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya karena dinilai mengabaikan ancaman militer modern negara musuh yang sifatnya dinamis dan mempersulit pengembangan postur pertahanan nasional —terkait dengan kekuatan militer (*military strength*), kemampuan militer (*military capability*) dan pengerahan kekuatan militer (*military deployment*).<sup>23</sup>

Alasan historis dan faktual yang juga sering dikemukakan dalam menolak fungsi teritorial Koter TNI AD, tiga diantaranya yang kerap mengemuka, yaitu: (1) pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial tidak berperan secara signifikan dalam mencegah dan menyelesaikan konflik horizontal dan konflik vertikal di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>24</sup> Fungsi Satuan Koter TNI AD sebagai fungsi pasukan “bedah besi” atau “pemadam kebakaran” dipertanyakan keabsahannya seiring munculnya konflik SARA dan masih adanya perlawanan kelompok-kelompok separatis di wilayah tertentu yang tidak kunjung berakhir; (2) keseluruhan pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial

---

operasi bakti buta aksara, TNI berkoordinasi dengan Pemda tetapi dalam arti Pemda hanya diminta untuk persiapan daerah pelaksanaan, pelibatan aparat sipil dan diminta menyediakan anggaran yang pertanggungjawabannya juga tidak diketahui oleh Pemda. Sangat dikhawatirkan bahwa duplikasi fungsi pembinaan teritorial dan fungsi pemerintahan daerah dapat menimbulkan beragam eksekusi negatif akibat tumpang tindih, seperti pemborosan biaya dan personel. Lihat Fabianus Binjab dan penjelasan peserta *workshop* dalam Muhammad Aspar (ed), *Ibid.*, hal. 190.

<sup>22</sup> Pelaksanaan fungsi tersebut mengacu pada Instruksi Mendagri Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Kelembagaan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi dan Kabupaten/Kota. Instruksi Mendagri itu berisi agar Kesbang fokus pada penguatan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, penguatan nilai-nilai kebangsaan, fasilitasi dan pengelolaan dinamika politik pemerintahan dan pemerintah daerah dan dinamika politik kemasyarakatan.

<sup>23</sup> Lihat Eddy Prasetyono, “Kebijakan Pertahanan Indonesia Menurut Undang-Undang Pertahanan Negara (UU 3/2002)” dan Kusnanto Anggoro, *Organisasi dan Postur Pertahanan Indonesia Masa Depan*” masing-masing dalam M. Riefqi Muna (ed). *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*, Jakarta: Center for Alternative Defence & Security Studies (CADSS) THE RIDEP INSTITUTE, 2002, hal. 63-68 dan 71-83.

<sup>24</sup> GAM justru di bawah Koter Bukit Barisan dan Sriwijaya, OPM di bawah kendali Koter Trikora, RMS dan konflik Ambon-Poso berada di bawah kendali Koter Wirabuana. Bahkan Koter Iskandar Muda di Aceh dan Koter Pattimura di Ambon justru dihidupkan kembali dengan alasan kedua wilayah tersebut sedang dilanda konflik. Tetapi semua konflik itu baru teratasi ketika melibatkan gabungan TNI AL, TNI AU dan Polri. Padahal alasan penggelaran Koter TNI AD dan fungsi pembinaan teritorial karena masih sangat strategis dalam mencegah dan menangani konflik (“pemadam kebakaran”) di daerah yang dapat mengancam integrasi politik dan teritorial. Sebaliknya, dalam banyak kasus aparat Koter TNI AD justru kerap dituding sebagai sumber sekaligus pemicu konflik, karena kehadirannya di sejumlah daerah dikaitkan dengan kompetisi dalam memperebutkan sumberdaya politik daerah tersebut, seperti *illegal logging*. Dalam kasus Ambon dan Marauke, misalnya, terdapat temuan yang mengindikasikan keterlibatan oknum TNI AD berpangkat mayor yang memperkeruh konflik. Lihat *KSAD: Jangan Sampai Ada Penumpukan Massa di Jakarta*, Kompas, 26 Januari 2001.

merupakan duplikasi fungsi pemerintahan daerah;<sup>25</sup> (3) pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial khususnya di bidang politik terbukti telah menghambat perkembangan demokrasi dan demokratisasi.

Pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial Satuan Koter TNI AD pada masa Orde Baru bahkan memperlihatkan peran-peran politik TNI AD yang cukup menonjol yang menunjukkan berlangsungnya proses intervensi sebagaimana teori militer pretorian Eric. Nordlinger.<sup>26</sup> Misalnya menjadi “pasukan bedah besi” dalam menghadang para oposisi dan pemberotak lokal, menjadi “prajurit berkuda” dalam mengancam otoritas sipil, menjadi “birokrat bersenjata” dan “tentara berbaju sipil” di birokrasi sipil dalam melaksanakan program pemerintah dan menjadi “hakim” penentu dalam rekrutmen politik bagi kepengurusan ormas kepemudaan, serta melakukan mobilisasi dan intimidasi untuk memenangkan Golkar dan mengalahkan PDI dan PPP dalam setiap pemilu.<sup>27</sup> Begitu pula tumpang tindih dalam pelaksanaan fungsi pembinaan wilayah dan pengelolaan potensi nasional telah memicu kompetisi yang tidak sehat dan arogansi antar institusi, seperti konflik TNI dan Polri.<sup>28</sup> Juga dalam melakukan proses hukum, Satuan Koter TNI AD terkadang bertindak sebagai penyidik, penyelidik dan hakim, serta penindak represif, seperti yang terjadi dalam sejumlah kasus kontervesial, seperti kasus Talangsari di Lampung, kasus Tenku Bantakiah di Aceh, kasus Marsinah di Jogjakarta, kasus Haur Kuning di Jawa Barat, kasus Tanjung Priok dan kasus penculikan aktivis pro-demokrasi di DKI Jakarta, serta kasus-kasus yang sama di wilayah lainnya di Indonesia.

Atas dasar itulah Awaloeddin Djamin kemudian menyarankan kepada Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR agar tiga tingkatan Satuan Koter TNI AD, yaitu Koramil, Kodim dan Babinsa yang berhubungan langsung dengan masyarakat

---

<sup>25</sup> Salah satu dasar pembentukan Koter TNI AD adalah untuk mengambillah fungsi pemerintah daerah sejak masa darurat 1957, sehingga TNI tetap mengakui kalau fungsi binter merupakan fungsi pemerintah daerah. Dalam workshop Mabes TNI pada tanggal 13-15 Agustus 2001 terungkap kalau TNI berniat akan mengembalikan fungsi tersebut kepada pemerintah daerah sebagai pemilik aslinya melalui program refungsionalisasi dan restrukturisasi teritorial. Lihat Muhamad Aspar (ed), *Op. Cit.*, hal. 45-47.

<sup>26</sup> Keterlibatannya dalam politik membuat perwira Koter dituding untuk memetik keuntungan dari keberhasilannya mengelola fungsi teritorial melalui “*tour of area* dan *tour of duty*”. Di era Orde Baru perwira Koter TNI AD yang berorientasi politik berharap dapat dipromosikan pada jabatan-jabatan sipil strategis disamping berharap dinaikkan pangkatnya berkali-kali dalam waktu yang sangat singkat dibandingkan dengan pegawai negeri sipil. Misalnya, kasus kenaikan pangkat Prabowo Subianto dan Wiranto yang pernah disorot. Begitu pula dengan keterlibatan militer dalam dunia bisnis baik secara legal maupun secara illegal. Lihat Indria Samego, et al., *Bila ABRI Berbisnis*, Bandung: Mizan, 1998 dan Danang Widoyoko dkk., *Bisnis Militer Mencari Legitimasi*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch (ICW)-National Democratic Institute (NDI), 2003. Total aset unit bisnis TNI mencapai Rp. 3,1 triliun yang dikelola oleh 23 yayasan, 53 PT yang bergerak dalam bidang perdagangan, pertambangan, konstruksi, perkebunan, properti dan transportasi, 1.098 koperasi yang 2 diantaranya berstatus PT. Lihat, Media Indonesia, *Bisnis TNI Tidak Janjikan Keuntungan*, Kamis, 15 Oktober 2009, hal. 3.

<sup>27</sup> Menurut Letjen TNI Agus Wirahadikusumah ekses itu muncul karena pendefenisian TNI sebagai kekuatan sospol melampaui profesi ketentaraannya dan diterjemahkan lebih jauh melalui konsep ‘dwifungsi’. Lihat Agus Wirahadikusumah, dkk., *Indonesia Baru dan Tantangan TNI: Pemikiran Masa Depan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 329.

<sup>28</sup> Pertempuran antara pasukan Brimob dan prajurit Linud 100/Prajurit Setia (PS) Namu Sira-Sira Binjai Sumatera Utara menjelang hari ulang tahun TNI ke-57 merupakan contoh yang relevan. Menurut berbagai sumber konflik itu dipicu oleh tindakan prajurit Linud untuk membebaskan anggotanya yang ditahan oleh pihak kepolisian. Dalam kasus ini 20 orang prajurit Linud dipecat, 1 Danyon dan 6 Danki dimutasi ke Kodam I/Bukit Barisan dalam upacara resmi pada tanggal 29 September 2002 yang dipimpin langsung oleh Kasad Jenderal TNI Rymizard Ryacudu. Bahkan sebagai kelanjutan dari insiden tersebut Pangdam I/Bukit Barisan Mayjen TNI Idris Gassing juga dimutasi ke Mabes TNI. Tentang kasus ini lihat Media Indonesia, 3 Oktober 2002, hal. 1. Kasus lain di Mashohi Maluku Tengah pada bulan Pebruari 2008, konflik Polri-TNI yang disinyalir disebabkan oleh “perebutan lahan” telah mengakibatkan kantor polisi hancur dibakar oleh aparat TNI dan masyarakat dilanda ketakutan yang cukup hebat.

sebaiknya dihapus. Sebab, “komando seperti ini tidak ada di negara lain di dunia”, tegas Awaloeddin Djamin.<sup>29</sup> Lebih lanjut Awaloeddin Djamin menjelaskan alasan penolakannya dengan mengatakan:

“Apalagi waktu masih ada Kopkantib, komando teritorial telah menjadi pelaksana yang sangat berkuasa, dengan menangkap, menahan, menyita barang bukti dan sebagainya. Peran ini hanya dilaksanakan oleh TNI AD. Sementara Kodaeral (Komando Daerah Laut) dan Kodau (Komando Daerah Udara) yang pernah ada telah dibubarkan.”<sup>30</sup>

Senada dengan Awaloeddin Djamin, Agus Widjojo<sup>31</sup> juga menyarankan agar tiga tingkatan Satuan Koter TNI AD, yaitu Kodim, Koramil dan Babinsa segera dihapus dengan alasan, antara lain: (1) ketiga organ teritorial itu tidak termasuk ke dalam kompartemen strategis militer yang dapat melaksanakan fungsi pertempuran; (2) hanya memberi celah bagi TNI untuk memasuki fungsi pemerintahan,<sup>32</sup> sehingga menimbulkan duplikasi peran dan kewenangan; (3) pemborosan anggaran. Baik Awaloeddin Djamin maupun Agus Widjojo keduanya terang-terangan menolak Kodim, Koramil dan Babinsa, karena ketiga organ Satuan Koter TNI AD itu selain tidak dapat melaksanakan fungsi pertempuran, juga fungsi teritorialnya telah terbukti dan masih potensial menghambat demokrasi dan demokratisasi melalui peran-peran non-militer. Namun yang paling ekstrim justru datang dari mantan Pandam VII/Wirabuana Agus Wirahadikusumah, karena tidak lagi melihat pentingnya keberadaan Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya sehingga sudah perlu hapus. Menurut Agus Wirahadikusumah fungsi teritorial dan Satuan Koter TNI AD tidak lagi diperlukan karena masyarakat sudah berkembang.<sup>33</sup>

Sebaliknya, pihak yang setuju terutama para pejabat TNI AD tetap bertahan pada sikapnya dengan alasan Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya masih diperlukan untuk mengembang tugas pertahanan dan keamanan negara. Di era Orde Baru Satuan Koter TNI AD yang *mobile* dan fungsi teritorial yang dinamis harus diakui telah menciptakan stabilitas politik dan keamanan, serta membantu jalannya proses modernisasi seperti yang diamati oleh John J. Johnson. Bahkan menurut C.I. Eugene Kim rezim militer Indonesia di bawah Soeharto menjadi mapan dan stabil, serta relatif adaptif dalam melaksanakan program pembangunan lima tahun (*repelita*) yang dimulai pada tahun 1969.<sup>34</sup> Semua itu dimungkinkan karena kehadiran prajurit teritorial TNI AD di tengah-tengah masyarakat melalui Koter TNI AD dan lembaga-lembaga sipil strategis yang umumnya dikendalikan oleh kader-kader teritorial Satuan Koter TNI AD yang masuk melalui jalur kekarayaan organik dan non-organik.<sup>35</sup>

Melalui kegiatan Bakti ABRI —seperti program ABRI Masuk Desa (AMD), operasi buta aksara, manunggal pertanian, pembinaan keluarga prasejahtera, pembinaan keluarga berencana (KB) dan kesehatan, pembinaan daerah rawan pangan dan lain-lain— yang dilakukan dengan pendekatan pembinaan teritorial tampak kemandunggalan ABRI dan Rakyat. Kondisi ini membuat masyarakat terlihat nyaman, sehingga pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial oleh Satuan Koter TNI

<sup>29</sup> Lihat Awaloeddin Djamin, *TNI dan Refomasi: Tanggapan Atas RUU TNI*, dalam Rusdi Marpaung dkk. (ed), *Menuju TNI Profesional Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik (Perjalanan Advikasi RUU TNI)*, Jakarta: Imparsial, 2005, hal. hal. 86.

<sup>30</sup> Lihat Awaloeddin Djamin, *Ibid.*, hal. 86.

<sup>31</sup> Lihat Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo, *Komando Teritorial dalam Reformasi Sektor Pertahanan*” dalam Beni Sukadis (ed), *Op. Cit.* hal. 141.

<sup>32</sup> Fabianus Binjab —sebagai Wakil Ketua DPRD Kabupaten Marauke Provinsi Papua— mengaku bahwa semua fungsi teritorial sudah dilaksanakan oleh dinas-dinas terkait, sehingga tidak ada masalah jika seluruh fungsi tersebut dikembalikan kepada pemerintah daerah. Lihat Fabianus Binjab dan penjelasan peserta workshop dalam Muhammad Aspar (ed), *Op. Cit.*, hal. 190.

<sup>33</sup> Menurut Mayjen TNI Agus Wirahadikusumah karena masyarakat sudah berkembang maka Satuan Koter tidak lagi diperlukan. Lihat Mayjen TNI Agus Wirahadikusumah dalam Gatra, tanggal 25 Desember 1999.

<sup>34</sup> Lihat C.I. Eugene Kim, “Rezim-Rezim Militer di Asia: Sistem dan Gaya Politik” dalam Morris Janowitz, ed., *Op. Cit.*, hal. 18.

<sup>35</sup> Kekayaan organik adalah penempatan prajurit aktif TNI di lembaga-lembaga sipil, sedangkan kekayaan non-organik adalah penempatan purnawirawan TNI di lembaga-lembaga sipil yang di era Orde Baru dikoordinir oleh Perwira Kordinator Kekayaan Pusat (Pakokarpus) dan Perwira Kordinator Kekayaan Daerah (Pakokarda) yang keduanya di bawah kendali Lembaga Kekayaan ABRI (Babinkar ABRI).

AD tidak mendapat resistensi. Namun yang lebih penting adalah adanya argumen bahwa pembinaan teritorial merupakan konsekuensi dari pilihan strategi pertahanan negara yang realistis. Negara dengan wilayah yang cukup luas dan hanya dijaga oleh militer yang berkemampuan rendah tidak ada alternatif lain kecuali memilih strategi pertahanan yang realistis. Sedangkan Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya merupakan konsekuensi dari pilihan sistem pertahanan semesta yang dipandang realistis untuk mengembang tugas pertahanan negara. Pendapat dan sikap demikian diperlihatkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono dengan mengatakan:

“Kalau saya terpilih menjadi Presiden RI, maka untuk mengembang tugas pertahanan negara, komando teritorial harus dipertahankan. Sesuai amanat reformasi, yang harus dihentikan adalah peran politik TNI”<sup>36</sup>

Sikap dan pendapat tegas Susilo Bambang Yudhoyono tersebut selain berusaha membedakan antara Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorial, juga implisit mengakui fungsi teritorial yang identik dengan peran politik TNI.<sup>37</sup> Susilo Bambang Yudhoyono ingin mempertahankan Satuan Koter TNI AD sambil membersihkan peran politik TNI (depolitisasi militer) yang melekat pada fungsi pembinaan teritorial Satuan Koter TNI AD. Namun upaya Susilo Bambang Yudhoyono itu masih perlu diuji di lapangan mengingat adanya dua kendala pokok, yaitu: (1) pengertian dan implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Koter TNI AD yang masih menjangkau tugas-tugas pemerintahan daerah yang berada di ranah politik; (2) adanya organ Satuan Koter TNI AD yang masih bersentuhan langsung dengan masyarakat.

Namun resistensi masyarakat pro-reformasi, pro-demokrasi dan pro-militer profesional yang begitu kuat terhadap fungsi pembinaan teritorial—ditambah pro-kontra Satuan Koter TNI AD dan fungsi teritorialnya di internal TNI—membuat istilah “fungsi teritorial” atau istilah “fungsi pembinaan teritorial” tidak lagi digunakan oleh UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. Sebagai gantinya, UU TNI yang baru ini memberi “tugas baru” kepada TNI dan TNI AD untuk melakukan tugas pokok berupa operasi militer selain perang untuk memberdayakan wilayah pertahanan dan tugas pemberdayaan wilayah pertahanan di darat. Akan tetapi dalam kenyataannya, seperti yang terjadi di Provinsi DKI Jakarta, pelaksanaan tugas pemberdayaan wilayah pertahanan di darat oleh Satuan Kowil TNI AD masih identik dengan implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Koter TNI AD. Bahkan di samping perubahan Satuan Koter TNI AD menjadi Satuan Kowil TNI AD dan penggunaan istilah “pemberdayaan wilayah pertahanan di darat”, TNI AD juga masih tetap menggunakan istilah “fungsi pembinaan teritorial”. Dalam “Buku Pintar Babinsa” yang diterbitkan oleh Staf Umum Teritorial AD tahun 2007, TNI AD menegaskan bahwa:

1. Pemberdayaan Wilayah Pertahanan, menurut Doktrin TNI adalah membantu pemerintah untuk 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 Sishanta. ... Pembinaan Teritorial Pasca UU RI Nomor 34 Tahun 2004 adalah: a. Dalam perspektif teknis militer. Binter merupakan salah satu istilah teknis dalam ilmu kemiliteran. b. Dalam perspektif kegiatan. Binter yang dilakukan oleh TNI AD adalah upaya, pekerjaan dan tindakan, baik secara sendiri maupun secara bersama dengan aparat terkait dan komponen bangsa lainnya untuk membantu pemerintah dalam menyiapkan kekuatan pertahanan aspek darat yang meliputi wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya serta terwujudnya kemanunggalan TNI-Rakyat, yang dilaksanakan sesuai kewenangan dan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka tercapainya tugas pokok TNI AD.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Lihat pernyataan mantan Kepala Staf Teritorial TNI Letnan Jenderal TNI Susilo Bambang Yudhoyono SBY dalam Kompas, 2 Agustus 2004.

<sup>37</sup> Sikap Letnan Jenderal TNI (Pur) Susilo Bambang Yudhoyono agar Koter TNI AD hanya berkonsentrasi pada pelaksanaan fungsi pertahanan tampaknya masih sulit. Sebab, *Pacific Command* dan *Central Command* di Amerika atau *Territories Command* di Australia saja yang kerap dijadikan rujukan oleh TNI AD untuk Koter TNI AD masa depan yang hanya melaksanakan fungsi pertahanan militer tetap sulit diwujudkan, karena selain strukturnya yang tidak sama dengan satuan Koter TNI AD, juga secara historis tidak memiliki pengalaman yang sama dengan TNI AD. Tentang *Pacific Command*, *Central Command* dan *Territories Command* yang dinilai mirip Satuan Koter TNI AD. Lihat Agus Widjojo, *Komando Teritorial dalam Reformasi Sektor Pertahanan*” dalam Beni Sukadis (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*, Jakarta: DCAF-LESPERSSI, 2007, hal. 138.

<sup>38</sup> Lihat Pengertian Fungsi Pembinaan Teritorial Pasca UU RI No. 34 Tahun 2004 dalam *Buku Pintar Babinsa*, *Lop. Cit.*, hal. 12.

Dari pengertian tersebut tampak kalau penyelenggaraan fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI merupakan penafsiran dari “proses pengolahan dan pembinaan berbagai potensi nasional untuk dijadikan kekuatan pertahanan militer”. Menurut Kiki Syahnakri pembinaan teritorial sebagai proses penyiapan berbagai potensi yang ada untuk diolah dan dibina supaya dapat menjadi kekuatan pertahanan merupakan tugas pemerintah dan tugas TNI.<sup>39</sup> Pembinaan teritorial juga menjadi tugas TNI karena mencakup proses pengolahan dan pembinaan berbagai potensi untuk dijadikan kekuatan pertahanan.<sup>40</sup>

Oleh sebab itu, tidak dicantumkannya Satuan Koter atau Kowil TNI AD dan penghilangan istilah fungsi teritorial dalam UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 tetap tidak berpengaruh terhadap keterlibatan Satuan Kowil TNI AD dalam urusan tertentu di pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Hal itu dimungkinkan karena tugas baru TNI AD itu masih dapat menjangkau implementasi fungsi pembinaan teritorial. Dengan kata lain, tugas TNI AD pemberdayaan wilayah pertahanan di darat<sup>41</sup> dalam UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 hanya menguatkan fungsi pembinaan teritorial. Sebab, tugas baru TNI AD ini pada hakekatnya kurang lebih sama dengan tugas pembinaan wilayah pertahanan dan tugas pembinaan potensi pertahanan dan perlawanan yang sebelumnya merupakan penjabaran dari fungsi pembinaan teritorial.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa asumsi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD masih diperlukan sebagai wujud implementasi sistem pertahanan rakyat semesta —seperti yang eksplisit dan implisit dipahami oleh Kiki Syahnakri— justru mendapat payung hukum. Oleh karena itu sepanjang tugas-tugas itu dapat ditafsirkan sebagai wujud implementasi sistem pertahanan rakyat atau termasuk dalam lingkup pemberdayaan wilayah pertahanan di darat, Satuan Kowil TNI AD melalui fungsi pembinaan teritorialnya tetap dapat terlibat dalam pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah Provinsi DKI Jakarta diminta ataupun tidak diminta. Seperti di Provinsi DKI Jakarta, tugas dan fungsi pemerintah daerah yang masih ditafsirkan oleh TNI AD sebagai wujud implementasi pembinaan teritorial sebagai metode pemberdayaan wilayah pertahanan di darat untuk mendukung sistem pertahanan semesta, yaitu: pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah (binkamwil) atau sistem keamanan lingkungan (siskamling), pembinaan tokoh agama, pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan masyarakat kumuh, pembinaan generasi muda, pembinaan Menwa, pembinaan KB/Kesehatan dan beberapa kegiatan lainnya yang dilaksanakan Satuan Kowil TNI AD melalui metode Bhakti TNI.

Bagi TNI AD implementasi semua tugas-tugas pembinaan teritorial di Provinsi DKI Jakarta tersebut masih sangat strategis sifatnya. TNI AD berasumsi bahwa potensi konflik yang tidak dikelola dalam persepektif keamanan nasional dan dalam kerangka sistem pertahanan rakyat semesta dapat menjadi sumber ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Salah satu tujuan dari fungsi pembinaan teritorial adalah untuk mencegah terjadinya konflik horizontal dan konflik vertikal yang dapat mengancam stabilitas politik dan gangguan keamanan nasional. Namun terwujudnya kemanunggalan TNI-Rakyat yang dicerminkan oleh hubungan harmonis TNI dan masyarakat merupakan indikator dari tujuan utama dari pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD, yaitu menjaga dan menjamin tegaknya NKRI. Oleh karena itu meskipun pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat melaksanakan tugas dan fungsi itu secara mandiri melalui dinas-dinasnya, TNI AD tetap merasa perlu terlibat di dalamnya baik atas permintaan pemerintah daerah (secara bersama-sama) maupun atas kemauan sendiri (secara berdiri sendiri).

Berdasarkan penjelasan tersebut, studi ini mengkaji 5 jenis kasus implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 untuk melihat depolitisasi militer di tubuh TNI khususnya TNI AD. Istilah depolitisasi militer digunakan untuk melihat upaya —sipil-militer— menjadikan TNI sebagai militer profesional dengan cara membersihkannya dari tugas dan fungsi non-militer yang tidak berkaitan dengan tugas dan fungsi misi kemanusiaan (civic mission) dan misi perdamaian (*peace keeping*).<sup>41</sup> Pengertian

<sup>39</sup> Lihat —mantan Wakasad Letnan Jenderal TNI (Pur)— Kiki Syahnakri, “*RUU TNI Yang Reformatif*,” dalam Rusdi Marpaung dkk. (ed), *Op.Cit.*, hal. 83.

<sup>40</sup> Kiki Syahnakri, *Ibid.*, hal. 83.

<sup>41</sup> Istilah demiliterisasi tidak digunakan dengan pertimbangan istilah ini mengandung makna ganda, karena selain dapat diartikan sebagai proses reformasi militer, juga dapat diartikan sebagai proses “pelucutan” senjata. Misalnya kebijakan dan sanksi AS terhadap militer Jepang yang tidak boleh menjadi angkatan perang yang kuat (militer profesional) yang disebutnya dengan istilah

depolitisasi militer adalah upaya untuk membebaskan militer dari tugas dan fungsi non-militer yang tidak berkaitan dengan misi kemanusiaan (*civic mission*) dan misi perdamaian (*peace keeping*) yang diakui oleh dunia internasional untuk mewujudkan militer profesional.<sup>42</sup>

Dari 16 jenis kasus yang pernah dirumuskan dalam *workshop* Mabes TNI pada tahun 2001, penelitian ini hanya memilih 5 jenis kasus sebagai studi kasus implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. Ke-5 jenis kasus yang dipilih itu, yaitu: (1) pembinaan persatuan dan kesatuan; (2) pembinaan keamanan wilayah atau sistem keamanan lingkungan (*siskamling*); (3) pembinaan tokoh masyarakat; (4) pembinaan generasi muda; (5) pembinaan resimen Mahasiswa (*Menwa*). Sedangkan 11 jenis kasus lainnya tidak dipilih, yaitu: (1) pembinaan operasi buta aksara; (2) pembinaan partisipasi pembangunan; (3) pembinaan gerakan nasional orang tua asuh; (4) pembinaan daerah rawan pangan; (4) pembinaan Keluarga Berencana/kesehatan; (6) pembinaan manunggal pertanian; (7) pembinaan unit pemukiman transmigrasi; (8) pembinaan kawasan pembangunan terpadu; (9) pembinaan keluarga prasejahtera; (10) pendataan potensi daerah; (11) rakyat terlatih.

Setidaknya ada lima alasan mengapa hanya 5 jenis kasus pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 yang dipilih untuk diteliti, yaitu: (1) dari 11 jenis kasus yang tidak dipilih itu hampir tidak terlihat dilaksanakan di Provinsi DKI Jakarta; (2) TNI AD menganggap ke-5 jenis fungsi teritorial yang dipilih itu sebagai perwujudan dari tugas TNI AD memberdayakan wilayah pertahanan di darat. Dengan kata lain TNI AD tidak melihat ke-5 jenis kasus itu sebagai bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta; (3) ke-5 fungsi pembinaan teritorial yang dilaksanakan Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta itu merupakan tugas dan fungsi politik pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dapat dilaksanakan tanpa keterlibatan Satuan Kowil TNI. Keterlibatan Satuan Kowil TNI AD dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah di Provinsi DKI Jakarta menunjukkan keterlibatannya di wilayah yang masih diperdebatkan; (4) ke-5 kasus yang dipilih itu berbeda dengan fungsi pendataan potensi pertahanan dan fungsi pembinaan—bila nantinya dilakukan—terhadap rakyat terlatih (*wajib militer*) yang memang bersentuhan langsung dengan fungsi militer; (5) aparat teritorial yang terlibat dalam pelaksanaan ke-5 jenis kasus itu tidak berstatus Bawah Kondali Organisasi (*BKO*) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Prajurit teritorial TNI AD tetap menggunakan lembaganya sendiri, yaitu Satuan Kowil TNI AD dalam pelaksanaan ke-5 kasus itu sekalipun dilakukan dalam bentuk kerjasama dengan pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pokok masalah studi ini adalah keterlibatan Satuan Kowil TNI AD melalui fungsi pembinaan teritorialnya dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. Ada dua pertanyaan pokok yang ingin dijawab penelitian ini terkait pokok masalah itu, yaitu:

1. Sejauh mana fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD merupakan fungsi pertahanan militer? Pertanyaan ini dijawab dari analisa kasus pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah atau sistem keamanan lingkungan (*siskamling*), pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan *Menwa* di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 melalui pertanyaan-pertanyaan di bawah ini:

---

pasukan belah diri merupakan pengertian dari demiliterisasi. Tentang penggunaan istilah demiliterisasi untuk maksud reformasi lihat disertasi Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara; Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*. Yogyakarta: LKIS, 2005. Istilah depolitisasi militer tetap digunakan karena pengertiannya sudah mencakup dengan pengertian istilah *political disengagement* yang mengandung makna upaya keluar dari fungsi politik, sehingga pengertian *political disengagement* kurang lebih sama dengan pengertian depolitisasi militer. Juga definisi operasional dari *political disengagement* yang dapat dirujuk adalah kebijakan AS mengeluarkan militernya dari perang Vietnam.

<sup>42</sup> Penelitian ini tidak menggunakan istilah *political disengagement*, karena selain kurang tepat untuk menggambarkan keadaan militer Indonesia, juga berpotensi disalahtafsirkan terutama bila fungsi teritorial tidak lagi mengandung politik praktis. Padahal istilah depolitisasi militer digunakan untuk semua fungsi non-militer sekalipun tidak lagi mengandung politik praktis. Juga istilah *political disengagement* yang dapat diartikan sebagai kesepakatan untuk mengeluarkan militer dari tugas dan fungsi politik sudah sesuai dengan maksud dari istilah depolitisasi militer yang juga berusaha agar militer kembali ke dalam fungsi pertempuran atau peperangan.

- a. Mengapa TNI AD menganggap perlu pelaksanaan pembinaan teritorial di Provinsi DKI Jakarta?
  - b. Apakah pelaksanaan pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD tersebut termasuk ke dalam bentuk implementasi sistem pertahanan rakyat semesta dan dapat menunjang profesionalisme TNI AD?
  - c. Apakah Satuan Kowil TNI AD memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas-tugas pembinaan teritorial tersebut?
  - d. Bagaimana Satuan Kowil TNI AD melaksanakan pembinaan teritorial tersebut di Provinsi DKI Jakarta?
  - e. Apa saja yang dilakukan Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta terkait dengan pembinaan teritorial tersebut?
  - f. Apakah pelaksanaan tugas-tugas pembinaan teritorial tersebut tidak tumpang tindih dengan implementasi tugas-tugas dan fungsi pemerintah Provinsi DKI Jakarta?
2. Bagaimana posisi Satuan Kowil TNI AD dan fungsi pembinaan teritorialnya dalam diskursus tipologi militer?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Sangat penting ditegaskan sejak awal bahwa penelitian ini tidak memiliki tujuan atau kepentingan lain selain kepentingan akademik khususnya kemajuan Ilmu Politik di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui sejauh mana fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD merupakan fungsi pertahanan militer melalui studi 5 jenis kasus dengan cara:
  - a. Mengetahui alasan TNI AD dalam pelaksanaan pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta.
  - b. Mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD dapat menunjang profesionalisme TNI AD.
  - c. Mengetahui dan menjelaskan kemampuan Satuan Kowil TNI AD dalam melaksanakan pembinaan teritorial di Provinsi DKI Jakarta.
  - d. Mengambarkan Satuan Kowil TNI AD TNI AD dalam pelaksanaan pembinaan teritorial di Provinsi DKI Jakarta baik secara hukum maupun di lapangan.
  - e. Mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta sesuai dengan sistem pertahanan semesta.
  - f. Mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD tidak tumpang tindih dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah Provinsi DKI Jakarta.
2. Mengetahui dan menjelaskan posisi Satuan Kowil TNI AD dan fungsi pembinaan teritorialnya dalam diskursus tipologi teori militer yang ada.

### 1.4. Signifikansi Penelitian

#### **Signifikansi dari penelitian ini, yaitu:**

1. Dapat memberi sumbangan pemikiran tentang perkembangan studi militer dalam politik. Signifikansi teoritik dari sudi ini adalah kontribusinya pada studi militer dan politik yang tidak hanya merupakan penelitian akademik pertama dalam karya ilmiah berbentuk disertasi, tetapi juga merupakan studi perintis terhadap kajian intevensi militer dalam politik yang menggunakan lembaganya sendiri. Sebab, selama ini kajian intervensi militer

dalam politik lebih banyak kepada militer menggunakan lembaga sipil (kekaryaan) untuk melakukan intervensi, seperti “ciri birokrat bersanjata” dan “tentara berbaju sipil”.

2. Studi ini dapat menjadi rujukan dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya terkait dengan kebijakan depolitisasi militer (signifikansi metodologis).
3. Studi ini dapat memperluas wawasan intelektual peneliti terhadap obyek studi (signifikansi praktis).

#### 1.5. Kerangka Pemikiran

Pemikiran militer profesional telah diakui eksistensinya di kalangan para ahli militer disamping pemikiran militer pretorian dan militer profesional revolusioner, seperti Samuel P. Huntington, Amos Perlmutter dan Eric A. Nordlinger. Meskipun demikian di kalangan ilmuan masih terjadi perdebatan tentang dampak dianutnya konsep militer profesional. Samuel P. Huntington, misalnya, berpendapat bahwa implementasi tipologi militer profesional justru menjauhkan militer dari dunia politik. Sebaliknya, Amos Perlmutter dan Eric A. Nordlinger justru berpendapat lain, bahwa keterlibatan militer dalam bidang non-militer justru disebabkan oleh dianutnya konsep militer profesional. Militer terlibat jauh dalam pelaksanaan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab pihak sipil, seperti politik, ekonomi dan sosial seiring meluasnya peningkatan kemampuan profesionalnya.

Perdebatan dan perbedaan pandangan tentang dampak dianutnya konsep militer profesional tersebut disebabkan oleh hasil pengamatan terhadap obyek yang berbeda. Samuel P. Huntington mendasarkan pandangannya di negara-negara Barat dimana militernya cenderung tidak lagi intervensi akibat profesionalisme yang dianutnya. Sementara pandangan Perlmutter dan Eric A. Nordlinger bertolak dari pengalaman negara-negara Dunia Ketiga dimana militernya cenderung terlibat dalam politik akibat profesionalismenya. Oleh karena itu untuk menghindari kemungkinan seperti itu dalam melihat konteks militer Indonesia, maka peringatan dan solusi yang diajukan Maswadi Rauf menjadi sangat penting. Maswadi Rauf mengingatkan bahwa peneliti akan menghadapi masalah jika teori-teori Barat yang diadopsi berhadapan dengan

konteks perbedaan sejarah beserta pengalaman negara-negara non-Barat.<sup>43</sup> Sedangkan solusinya menurut Maswadi Rauf adalah perlunya peneliti melakukan koreksi dengan mengajukan teori yang berbeda dan baru sesuai dengan karakteristik budaya dan sejarah negara yang diteliti.<sup>44</sup>

Atas dasar itulah selain mengajukan konsep/teori yang dapat dipandang sama sekali baru untuk melihat konteks masalah yang diteliti, seperti konsep/teori Fungsi teritorial untuk menjelaskan fenomena fungsi non-militer (khas) Indonesia, juga dilakukan adaptasi terhadap 5 teori Barat yang diadopsi dalam menyusun kerangka pemikiran berikut, yaitu: (1) teori militer yang meliputi; (a) teori tipologi tentara pretorian Eric A. Nordlinger untuk menjelaskan intervensi Satuan Koter TNI AD dalam politik; (b) teori tipologi tentara profesional Samuel P. Huntington untuk menjelaskan tujuan depolitisasi militer yang menjadi dasar tuntutan masyarakat untuk menghapus Satuan Kowil TNI AD; (c) teori tipologi tentara profesional revolusioner Amos Perlmutter untuk menjelaskan ciri dan keterlibatan Satuan Kowil TNI AD dalam politik yang dianggapnya sebagai bagian dari profesionalisme dan ciri revolusionernya; (2) teori perang total (*total war*) untuk menjelaskan fungsi non-militer dalam Satuan Kowil TNI AD; (3) teori supremasi sipil untuk menjelaskan kebijakan depolitisasi militer yang diputuskan oleh otoritas sipil; (4) teori demokrasi dan demokratisasi untuk kontrol sipil atas militer terkait dengan kebijakan depolitisasi militer.<sup>45</sup>

### 1.5.1. Fungsi Teritorial

Hampir tidak ada ahli militer yang memusatkan perhatiannya pada apa yang disebut dengan istilah “fungsi teritorial” atau fungsi “pembinaan teritorial” yang dilakukan militer pada masa damai. Namun berdasarkan kajian intervensi militer dalam politik di negara-negara Dunia Ketiga, para ahli militer secara implisit mengakuinya sebagai bagian dari fungsi politik. Oleh karena itu fungsi teritorial baru bisa dilakukan oleh militer bila ia sedang melakukan tindakan campur tangan dalam politik atau bila ia sedang memberlakukan pemerintahan —darurat— militer pada masa perang. Dengan kata lain fungsi teritorial dapat dikatakan sebagai fenomena universal bila ia dimasukkan ke dalam bagian tindakan campur tangan militer atau bagian dari fungsi darurat perang. Sebab, tindakan campur tangan militer dan tindakan darurat perang telah menjadi fenomena universal.

---

<sup>43</sup> Lihat Maswadi Rauf, *Ciri-Ciri Teori Pembangunan Politik: Kasus Partisipasi Politik*” dalam Jurnal Ilmu Politik No. 9 Jakarta: AIPI-Gramedia, hal.3-15.

<sup>44</sup> Maswadi Rauf, *Ibid.*, hal.3-15.

<sup>45</sup> Studi ini menggunakan istilah kerangka pemikiran. Hal itu didasarkan atas tiga pertimbangan pokok, yaitu; (1) adanya pendapat yang melihat perbedaan substansial antara kerangka pemikiran/kerangka konseptual dan kerangka teori; (2) kemungkinan munculnya distorsi bila menggunakan kerangka teori yang tidak sesuai konteks atau realitas di mana obyek studi dilakukan; (3) kerangka pemikiran dapat memberi peluang pada peneliti untuk memahami konteks pokok masalah.

Kaitannya dengan fungsi darurat perang, fungsi teritorial sangat mengakar pada teori perang Karl Von Clausewitz tentang gagasan “tritunggal yang menakjubkan”; politik pemerintah, kualitas profesional tentara dan sikap masyarakat yang melihat ketiganya merupakan komponen yang memainkan peran yang sama pentingnya dalam perang.<sup>46</sup> Sebab, perang dalam pandangan Karl Von Clausewitz bukan hanya terbatas apada aktivitas militer yang berdimensi militer, tapi juga mencakup tindakan atau aktivitas politik, sehingga perang merupakan kelanjutan politik dengan cara lain.<sup>47</sup> Namun fungsi teritorial sebagai konsekuensi dianutnya doktrin perang total yang mengakar pada gagasan Karl Von Clausewitz itu hanya berlaku selama perang berlangsung. Pada masa damai fungsi ini bukan lagi fungsi darurat militer, melainkan fungsi intervensi militer dalam politik.

Di negara-negara Dunia Ketiga dimana militernya pernah memberlakukan pemerintahan gerilya atau sedang melakukan tindakan campur tangan, pengertian fungsi teritorial tidak memiliki rumusan tegas akibat luasnya lingkup yang dapat dimasukinya. Luas karena fungsi teritorial bisa mencakup tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pembangunan kekuatan (bangkuat) pertahanan militer. Misalnya, tugas dan fungsi pembinaan wilayah pertahanan, pembinaan potensi pertahanan dan pemberdayaan wilayah pertahanan. Terkait dengan luasnya cakupan yang dapat dimasuki oleh militer, Agus Widjojo menegaskan bahwa fungsi teritorial diartikan dalam pengertian yang sangat umum tanpa ada rincian fungsi.<sup>48</sup>

Pendapat Agus Widjojo seperti itu didasarkan pada pengalaman militer Indonesia yang pernah melaksanakan pemerintahan gerilya kemudian dilanjutkan dengan tindakan campur tangan (*intervention*) ke dalam politik. Menurut Agus Widjojo pemerintahan gerilya yang berbentuk pemerintahan darurat militer sebagai bentuk pemerintahan perang mempunyai dua tugas; (1) melancarkan dan mengendalikan operasi militer (fungsi tentara); (2) menyelenggarakan fungsi pemerintahan (fungsi teritorium).<sup>49</sup> Tugas pertama yang mencakup tugas pertempuran dan pertahanan militer merupakan fungsi organik militer, sehingga merupakan fungsi militer. Sementara tugas kedua, tugas pengelolaan sumber daya nasional untuk mendukung upaya pertahanan merupakan fungsi pemerintahan (organik sipil), sehingga tidak termasuk ke dalam fungsi organik militer. Dalam pemerintahan gerilya, pelaksanaan kedua tugas ini semuanya dipimpin oleh para komandan militer melalui suatu organ pemerintahan militer, seperti Koter TNI AD atau Kowil TNI AD.

Pasca pemerintahan gerilya, fungsi teritorial yang mencakup tugas pengelolaan sumber daya nasional untuk mendukung upaya pertahanan tetap dilaksanakan oleh TNI AD. Bahkan Abdul Haris Nasution kembali menegaskan bahwa fungsi kedua TNI adalah “fungsi teritorial” yang gunanya adalah untuk menggalang pertahanan dan perlawanan rakyat.<sup>50</sup> Oleh karena itu fungsi teritorial menjadi problematik bukan saja karena fungsi ini merupakan pengambilhian fungsi pemerintahan daerah, tetapi juga dianggap oleh TNI sebagai bagian dari penafsiran fungsi pertahanannya. Problematik karena fungsi yang diartikan sebagai proses pengolahan dan pembinaan berbagai potensi nasional untuk dijadikan kekuatan pertahanan militer dianggap sebagai bagian dari tugas pokok militer. Menurut mantan Wakasad, Letnan Jenderal TNI (Purn) Kiki Syahnakri, pengertian pembinaan teritorial tidak hanya meliputi proses pembangunan yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah yang diarahkan bagi kepentingan pertahanan, tetapi juga proses pengolahan dan pembinaan berbagai potensi untuk dijadikan kekuatan pertahanan.<sup>51</sup> Kiki Syahnakri menjelaskan pengertian terakhir dengan mengatakan:

“Agar sistem pertahanan tersebut (maksudnya: sishankamrata, penulis) dapat diimplementasikan maka dibutuhkan penyiapan berbagai potensi yang ada untuk diolah dan dibina supaya dapat menjadi kekuatan pertahanan yang

---

<sup>46</sup> Michael Howard, Clausewitz, *Mahaguru Strategi Perang Modern*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1991, hal. 32-33.

<sup>47</sup> Karl Von Clausewitz, *Tentang Perang* (terjemahan R. Soeatyo), Jakarta: Pembimbing, 1954, hal. 32-33.

<sup>48</sup> Menurut Letjen TNI (Purn) Agus Widjojo disebut fungsi teritorial karena menyangkut pengelolaan isi sebuah teritori. Lihat Agus Widjojo, *Op. Cit.*, hal. 134-135.

<sup>49</sup> Lihat Agus Widjojo, *Ibid.*, hal. 135.

<sup>50</sup> Jenderal TNI (Purn) A.H. Nasution, “Dwi Fungsi ABRI: Pada Masa Mulanya dan Kini” dalam Prisma No.12 Desember 1980, Tahun IX, hal, 41.

<sup>51</sup> Lihat Kiki Syahnakri, “RUU TNI Yang Reformatif,” dalam Rusdi Marpaung dkk. (ed), *Op.Cit.*, hal. 83.

solid dan andal sehingga pada saat dibutuhkan mampu melakukan perlawanan secara gigih dan berkesinambungan dalam jangka waktu yang panjang.<sup>52</sup>

Bagi Kiki Syahnakri ada dua unsur penting yang menjadi inti dari pengertian pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI, yaitu: (1) proses pembangunan untuk kepentingan pertahanan; (2) proses pengolahan dan pembinaan untuk kekuatan pertahanan. Unsur pertama berupa proses pembangunan kekuatan militer (bangkuat) atau penyiapan berbagai potensi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan unsur yang kedua, yaitu pembinaan kekuatan militer (binkuat), Kiki Syahnakri secara implisit menunjuk TNI sebagai pihak yang bertanggung jawab.

Sebagai upaya untuk mewujudkan unsur kedua, TNI menekankan perlunya terlibat langsung dalam pengolahan dan pembinaan berbagai potensi yang ada supaya dapat menjadi kekuatan pertahanan. Dengan kata lain Kiki Syahnakri menyebut ada dua jenis fungsi teritorial, yaitu: (1) fungsi teritorial bagi pihak militer, seperti fungsi teritorial Koter TNI AD; (2) fungsi teritorial bagi sipil, seperti fungsi teritorial pemerintah dan pemerintah daerah. Fungsi pembinaan teritorial bagi Koter TNI AD mencakup pula tugas pengolahan untuk kekuatan pertahanan (bangkuat) di samping tugas pembinaan kekuatan militer (binkuat) untuk kepentingan perang. Sedangkan fungsi teritorial pemerintah dan pemerintah daerah mencakup semua tugas-tugas pembangunan kekuatan militer (bangkuat) untuk kepentingan pertahanan.

Pemahaman Kiki Syahnakri seperti itu tidak lepas dari konstruksi militer Indonesia yang tergolong unik. Unik karena TNI AD tampak menformalkan strategi perang gerilyanya ke dalam sebuah struktur permanen yang dikenal dengan Satuan Kowil TNI AD atau yang lebih populer dengan istilah Satuan Koter TNI AD. Satuan ini dari atas, dimulai dari tingkat Kodam hingga paling bawah tingkat Koramil yang di lengkapi Babinsa. Lebih unik lagi karena struktur ini diberi tugas untuk melanjutkan fungsi teritorial yang pernah dilaksanakan pada masa pemerintahan gerilya, disamping melaksanakan fungsi organik militernya.<sup>53</sup>

Sejak semula konstruksi militer Indonesia lebih dekat kepada tipologi 'militer revolusioner profesional' Amos Perlmutter daripada tipologi 'militer profesional' Samuel P. Huntington.<sup>54</sup> Padahal tipologi 'militer revolusioner profesional' menurut Amos Perlmutter sudah terlibat jauh dalam politik sejak kelahirannya.<sup>55</sup> Sejalan dengan konstruksi militer Indonesia, penyebabnya menurut Amos Perlmutter ada empat, yaitu: (1) latar belakang proses 'revolusi' sebagai hasil proses persenjataan seluruh bangsa (*nation in arms*) memberinya pemahaman kepada para perwiranya bahwa dirinya tidak berpolitik —ketika melaksanakan peran-peran politik;<sup>56</sup> (2) latar belakang 'revolusi' yang mendasari pembentukannya tidak memberinya kesempatan untuk melaksanakan sejumlah persyaratan-persyaratan militer profesional

---

<sup>52</sup> Kiki Syahnakri dalam Rusdi Marpaung dkk. (ed), *Ibid.*, hal. 83.

<sup>53</sup> Berbeda dengan konstruksi militer negara lain, seperti militer Amerika dan militer Australia yang membentuk struktur yang menyerupai komando teritorial tetapi hanya dibatasi untuk fungsi pertahanan semata. Komando gabungan regional, seperti *Pacific Command* dan *Central Command* adalah koter yang dibentuk militer Amerika, sedangkan militer Australia membentuk koter dalam pengertian pertahanan yang disebut *Territories Command*. Lihat Agus Widjojo, *Op. Cit.*, hal. 138.

<sup>54</sup> Setelah menyempurnakan pemikiran Huntington dengan melihat potensi intervensi jenis 'militer profesional', Amos Perlmutter memperkenalkan tipologi baru militer yang secara teoritis disebutnya sebagai jenis 'militer revolusioner profesional' (*revolutioner professional military*). Lihat Burhan D. Magenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxi.

<sup>55</sup> Namun Perlmutter hanya memasukkan Cina (TPR), Vietnam, dan Israel ke dalam tentara Gerakan Pembebasan Nasional (*National Liberation Movement*). Sebaliknya, karena ketorinya yang agak kabur tentang "revolusi" membuatnya tidak memasukkan Indonesia, Aljazair, dan Meksiko. Lihat Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxiii.

<sup>56</sup> Satu pembahasan yang belum tuntas dilakukan oleh Amos Perlmutter menurut Burhan D. Magenda adalah ketidakjelasan 'kategori' tentang 'revolusi', seperti revolusi kemerdekaan dan revolusi sosial sehingga mengabaikan eksistensi militer suatu negara yang justeru dibentuk oleh dan untuk tujuan 'revolusi'. Lihat Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxiii.

lainnya —seperti persyaratan keahlian militer dan kesatuan militer;<sup>57</sup> (3) prinsip eksklusif dalam proses rekrutmen dan promosi perwiranya sebagai ciri pokoknya; (4) pendidikan dan latihan terutama untuk perwiranya sama sekali tidak ada, kecuali mungkin diperolehnya melalui warisan kolonial tetapi itupun terbatas di kalangan golongan tertentu.<sup>58</sup>

Keempat sebab yang diajukan Amos Perlmutter tersebut memperlihatkan bahwa militer Indonesia tergolong ke dalam tipologi ‘militer revolusioner profesional’. Ciri utamanya adalah politisasi terjadi bersamaan dengan proses pembentukan militer dan rekrutmen yang berdasar revolusi dan dilakukan untuk tujuan ‘revolusi’.<sup>59</sup> Sementara relasi simboliknya dengan revolusi berdampak pada alfanya kepentingan korporasinya, sehingga menjadi anti-korporasi karena kepentingan negara dan bangsa selalu diidentikkan dengan kepentingan TNI sebagai ‘tentara revolusi’. Akan tetapi —berlarut-larutnya— institusi politik sipil yang lemah justru dimanfaatkan oleh TNI sebagai ‘militer revolusioner profesional’ untuk tetap bertahan dalam bidang politik dengan alasan ingin mendorong terbentuknya institusi politik sipil yang kuat.

Kebijakan TNI AD yang mempermanenkan Satuan Koter TNI AD dengan fungsi teritorialnya tidak lepas dari pengalamannya melaksanakan pemerintahan militer pada masa perang gerilya dalam menghadapi tentara pendudukan Belanda. Juga berdasarkan pada pengalamannya menangani, menafsirkan dan menghadapi berbagai ancaman domestik, seperti pemberontakan lokal yang dipimpin oleh perwira TNI, separatisme, komunisme dan primordialisme (SARA). Hal itu dikui oleh Abdul Haris Nasution dengan mengatakan:

“Dalam *clash* pertama (1947-1948), fungsi pertama dari TNI adalah “fungsi tempur” dan fungsi kedua adalah “fungsi teritorial”, yang gunanya adalah untuk menggalang pertahanan dan perlawanan rakyat. Fungsi kedua ini dilakukan organisasi teritorial dengan kader-kader teritorial. Dalam *clash* kedua ia kita sempurnakan. Setelah tahun 1950, fungsi kedua ini kita tipiskan. Tetapi dengan makin meluasnya operasi pemulihan keamanan --akibat pemberontakan dan subversi yang makin meluas-- fungsi kedua ini muncul kembali dan semakin luas pula. Bahkan setelah peristiwa 30 September 1965, ia menjadi dominan dalam kehidupan bernegara, dan keterlibatannya mengenai semua aspek kehidupan masyarakat. Menurut hemat saya, bahkan ia sudah menjadi tulang punggung politik pemerintah.”<sup>60</sup>

Pengakuan Abdul Haris Nasution itu menunjukkan betapa fungsi teritorial Satuan Koter TNI AD telah mengalami perkembangan. Pada tahap awal fungsi Satuan Koter TNI AD merupakan perwujudan dari konsep pertahanan rakyat semesta (*total war*). Tahap berikutnya fungsi teritorial Satuan Koter TNI AD merupakan strategi untuk mengelola potensi nasional menjadi potensi pertahanan terutama untuk menggalang pertahanan dan perlawanan rakyat. Pada tahap selanjutnya fungsi teritorial Satuan Koter TNI AD digunakan oleh rezim Orde Baru untuk menghadapi para oposisinya hingga menjadi alasan untuk mempermanenkan berbagai jenis ancaman terhadap NKRI dan rezim Orde Baru termasuk mempertahankan ancaman terhadap Satuan Koter TNI AD. Sedangkan pasca reformasi dan pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004, fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD berubah menjadi alat dan perpanjangan tangan TNI untuk mendapatkan informasi dan sebagai sarana TNI AD dalam merebut simpati rakyat.

Terkait dengan fungsi teritorial Satuan Kowil TNI AD untuk menghadapi berbagai jenis ancaman terhadap NKRI dan sebagai sarana bagi TNI AD untuk merebut hati rakyat, Endriartono Sutarto mengartikan pembinaan teritorial sebagai

---

<sup>57</sup> Pemahaman terhadap eksistensi ‘militer revolusioner profesional’ juga dihubungkan dengan ‘ideologi pembebasan’ yang dianut oleh negara yang sedang melakukan ‘revolusi’. Militer Indonesia dapat dimasukkan dalam tipologi ini karena secara historis dibentuk sejak --dan ikut-- dalam revolusi kemerdekaan lalu memenuhi “panggilan suci” untuk membantu pembentukan lembaga politik yang kuat termasuk membentuk Golkar yang dapat berfungsi sebagai partai politik.

<sup>58</sup> Para perwira badan militer resmi Indonesia sejak awal pembentukannya yang dimulai dari TKR, TRI, hingga menjadi TNI mendapat pendidikan dan latihan kemiliteran dari para perwira didikan Belanda (KNIL) dan Jepang (PETA/Heiho).

<sup>59</sup> Kenyataan bahwa ‘militer revolusioner profesional’ membutuhkan waktu yang relatif lama dalam mengubah dirinya ke arah ‘militer profesional’ pasca revolusi membuktikan adanya kesulitan dalam proses demobilisasi dari ‘*nation in arms*’. Pergeserannya dari jenis ‘militer revolusioner profesional’ ke jenis ‘militer profesional’ —meskipun prosesnya dapat berjalan lambat— membuktikan bahwa jenis ‘militer revolusioner profesional’ cukup sadar kalau keterlibatannya dalam politik sebagai “militer praetorian” bukan tugas pokoknya.

<sup>60</sup> Jenderal TNI (Purn) A.H. Nasution, *Op. Cit.*, hal, 41.

alat untuk mewujudkan keberpihakan rakyat terhadap TNI dan sebagai kepanjangan tangan TNI dalam mendapatkan informasi.<sup>61</sup> Pembinaan teritorial sebagai 'alat' dan 'perpanjangan tangan' TNI tidak lain adalah struktur Satuan Kowil AD, sedangkan fungsi pembinaan teritorial sebagai 'tujuan' adalah keberpihakan rakyat dan pemenuhan informasi untuk menghadapi berbagai ancaman non-militer.<sup>62</sup> Dengan kata lain struktur Satuan Kowil TNI AD dan fungsi pembinaan teritorialnya bertujuan untuk mengintegrasikan rakyat dan TNI ke dalam potensi kekuatan pertahanan politik, dan sama sekali bukan untuk potensi pertahanan militer.

Sebagai upaya untuk mewujudkan pengertian pembinaan teritorial seperti yang dikemukakan Endriartono Sutarto, Satuan Kowil TNI AD pada pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 kemudian melaksanakan sejumlah fungsi pembinaan teritorial di Provinsi DKI Jakarta yang sesungguhnya merupakan tugas, fungsi dan tanggung jawab pemerintah Kota administrasi/ pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Misalnya melaksanakan fungsi pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah atau sistem keamanan lingkungan, pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa.

### 1.5.2. Militer

Secara substansial para ahli militer sepakat tentang defenisi militer yang mencakup tiga unsur penting, yaitu: (1) profesi militer (tugas dan fungsi militer; pertempuran militer dan pertahanan militer); (2) personil militer (orang yang memiliki keahlian militer);<sup>63</sup> (3) institusi militer (pengorganisasi tugas, fungsi dan personil militer). Militer diartikan sebagai suatu kelompok orang-orang yang diorganisir dengan disiplin untuk melakukan pertempuran yang diperbedakan dari orang-orang sipil.<sup>64</sup> Militer adalah profesi khusus yang

<sup>61</sup> Lihat pernyataan mantan Panglima TNI Jenderal TNI (Pur) Endriartono Sutarto dalam Kompas, 29 Juli 2004.

<sup>62</sup> Gambaran betapa pentingnya peran Koter TNI AD dalam menjaga NKRI terlihat dalam pernyataan Jenderal TNI Ryamizard Ryakudu ketika sedang menjabat KSAD. Menurut Ryamizard NKRI akan bubar bila Koter dibubarkan. Lihat KSAD Jenderal TNI Ryamizard Ryakudu dalam Tempo Edisi 1-7 April 2002.

<sup>63</sup> Menurut Samuel P. Huntington istilah profesi dan profesionalisme maknanya tidak persis sama dengan pengertian profesi yang sering diidentikkan dengan pekerjaan dan kemahiran. Profesi adalah suatu jenis kelompok fungsional khusus yang memiliki tingkat spesialisasi tinggi, sedangkan profesional mencakup pengertian profesi sebagai lawan dari kata amatir, keahlian dan pekerjaan. Jika profesi berarti sebuah pekerjaan yang tidak lagi amatiran menunjuk pada kemahiran para tamtama dan bintangara menggunakan kekerasan, maka profesional dalam arti sebuah tanggung jawab moral menunjuk pada kemahiran perwira mengelola penggunaan kekerasan. Pengertian militer profesionalis harus melampui pengertian profesi sebagai lawan dari kata amatir. Ada tiga ciri seorang profesional menurut Huntington, yaitu (1) seorang ahli yang memiliki pengetahuan khusus dalam suatu bidang yang penting, (2) seorang yang ahli dalam praktek profesinya; tekun dalam keterampilannya, bekerja dalam sebuah konteks sosial, dan setia melakukan suatu pelayanan tanpa terikat oleh imbalan materi sebagai tanggung jawab sosialnya, dan (3) seorang yang sadar akan eksistensinya sebagai suatu kelompok yang berbeda dari orang awam. Lihat Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara, Ibid.*, hal. 3-4

<sup>64</sup> Lihat defenisi militer (*military*) menurut kamus Websters dalam Yahya Muhaemin, *Perkembangan Militer Dalam Politik Di Indonesia 1945-1966*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982, *Op. Cit.*, hal. 1. S.P. Huntington, *Ibid.*, hal. 3. Harold Lasswell menyebut dengan istilah 'manajemen kekerasan' (*management of violence*). Lihat Harold Lasswell, "The Garrison State Hypotesis Today," dalam S.P.Huntington, ed., *Changing Patterns of Military Politics*, New York, NY: The Free Press of Glecoe, Inc, 1962, page 51.

memiliki tingkat spesialisasi tinggi, yaitu suatu pekerjaan khusus, dengan keahlian khusus, oleh sebuah kelompok khusus, yang timbul dari sebuah tanggung jawab sosial khusus. Pengertian ideal normatif itu semuanya ingin menegaskan bahwa militer pada hakekatnya merupakan kelompok orang-orang profesional dan badan profesional.<sup>65</sup>

Di lain pihak terdapat pengertian yang bertentangan dengan ide normatif militer tersebut, yaitu pengertian dan makna dari profesional yang hanya semata-mata dilihat sebagai lawan dari istilah amatiran seperti yang implisit dipahami masyarakat umum. Perbedaan itu tidak pelak lagi telah pula menimbulkan respon yang berbeda terhadap tindakan militer yang terlibat dalam bidang yang dianggap menjadi kuasa orang-orang sipil. Pengalaman aktual empirik dari militer juga telah memberi ragam model masyarakat dan pemerintahan sipil yang berkaitan dengan militer, seperti pemerintahan model tradisional, model liberal dan model serapan masing-masing dari Eric. A. Norlinger, serta masyarakat model pretorian society Samuel P. Huntington. Juga ragam teori militer seperti tipologi 'militer profesional' oleh Samuel P. Huntington, tipologi 'militer profesional revolusioner' oleh Amos Perlmutter dan tipologi 'militer pretorian' oleh Eric. A. Norlinger,<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Beragamnya definisi militer tidak berarti terjadi perbedaan substansial tentang konsep militer. Perbedaan definisi hanya terletak pada penekanan aspek-aspek tertentu yang menjadi unsur pengertian militer profesional. Misalnya penekanan pada aspek aktivitas militer, keahlian militer, tanggung jawab militer dan tujuan militer.

<sup>66</sup> Weber mendefinisikan istilah pretorianisme sebagai dominasi honoratiories (orang-orang terhormat, ningrat). Lihat Weber dalam Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. 143. Eric A. Nordlinger menyebut keterlibatan militer dalam politik dengan istilah militer praetorian. Menurut Eric A. Nordlinger militer praetorian (*pretorianism military*) merupakan suatu konsep historis yang merujuk pada pasukan pengawal khusus kerajaan Roma yang menjadi tanda dan sebab utama jatuhnya kerajaan Roma yang menjelaskan proses berubahnya suatu angkatan bersenjata dari jenis tentara pengabdian, menjadi tentara pencari keuntungan. Istilah 'praetorianisme' kemudian dipakai oleh Eric Nordlinger untuk menggambarkan suatu situasi dimana tentara tampil sebagai aktor politik utama yang sangat dominan yang secara langsung menggunakan kekuasaan atau mengancam menggunakan kekuasaan mereka (pretorianisme tampak dalam istilah prjurit berkuda, pasukan bedah besi, tentara berbaju sipil dan birokrat bersenjata). Nordlinger menilai baik tipologi pemerintahan sipil "model liberal" karena dapat memberi peluang sipil-militer keduanya saling menghargai. Sedangkan 'model serapan' tampaknya sulit diterima oleh pihak militer karena otonominya hampir tidak ada. Pemerintahan sipil 'model serapan' juga tidak diterima oleh pihak militer karena berlakunya prinsip 'partai menguasai senjata' dan 'senjata tidak dibenarkan menguasai partai'. Sementara model tradisional sudah tidak memungkinkan lagi karena model ini telah berakhir masa berlakunya setelah elit sipil-militer tidak lagi berasal dari 'asal-usul' yang sama, yaitu aristokrat. Eric A. Nordlinger, *Militer Dalam Politik* (terjemahan Sahat Simamora), Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hal. 5-6, 24-42.

Terkait dengan pengertian ideal normatif militer ada tiga aspek yang membedakan kelompok orang-orang profesional ini dengan kelompok orang-orang profesional sipil, yaitu: (1) keahlian khusus militer; (3) kesatuan khusus militer; (2) tanggung jawab sosial khusus militer. Menurut Amos Perlmutter perwira profesional sebagai satu kelas sosial baru di zaman modern dicirikan oleh empat hal, yaitu: (1) keahlian (manajemen kekerasan); (2) pertautan (tanggung jawab kepada klien, masyarakat atau negara), (3) korporatisme (kesadaran kelompok dan organisasi birokrasi); (4) ideologi (semangat militer).<sup>67</sup>

Keahlian khusus militer mencakup konsep profesi ketentaraan, yaitu kemahiran bertempur yang dimiliki seorang prajurit (*soldier*) guna memenangkan peperangan (*warrior*). Dalam konteks keahlian khusus, militer kata Onghokham adalah seorang ahli perang atau ahli menggunakan kekerasan.<sup>68</sup> Oleh karena itu aktivitas tunggal dari profesi militer menurut Muh. Hatta adalah hanya melatih diri dan mengadakan perlengkapan untuk menghadapi musuh dari luar.<sup>69</sup> Sedangkan kesatuan khusus militer mencakup konsep pengorganisasian disiplin dalam penggunaan kekerasan. Fungsi institusi militer dalam konteks kesatuan khusus menurut Harold Lasswell yaitu bahwa militer adalah organisasi kekerasan atau pengelola kekerasan (*management of violence*).<sup>70</sup> Sementara tanggung jawab sosial khusus militer mencakup konsep tujuan penggunaan kekerasan. Tujuan penggunaan kekerasan adalah untuk melaksanakan fungsi pertahanan dan perlawanan militer dalam rangka menjaga kedaulatan negara dari ancaman militer negara musuh yang meliputi sabotase, implitansi dan pendudukan. Dalam konteks tanggung jawab sosial khusus militer, tujuan utama adanya militer dalam suatu pemerintahan menurut Samuel E. Finer adalah untuk bertempur dan memenangkan peperangan guna mempertahankan dan memelihara eksistensi

---

<sup>67</sup> Lihat Amos Perlmutter, *Militer dan Politik*, (terjemahan Sahat Simaora), Jakarta: CV Rajawali, 1984 hal. I5.

<sup>68</sup> Onghokham, 'Kedudukan Politik Kaum Militer dalam Sejarah' dalam Prisma No.12 Desember 1980, Tahun IX, hal, 28.

<sup>69</sup> Drs. Muh. Hatta dalam Yahya Muhaemin, *Op. Cit.*, hal. 1.

<sup>70</sup> Pengertian militer sebagai pengelola kekerasan atau organisasi kekerasan (*management of violence*) lihat Harod D. Lasswell dalam Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara*, Jakarta: PT. Grasindo, 2003, hal. 8.; Harod Lasswell, "The Garrison State Hypothesis Today" dalam S.P. Huntington, ed., *Changing Patterns of Military Politics*, New York: N.Y. The Pree Press of Glencoe, Inc., 1962, page 51.

negara.<sup>71</sup> Soedirman juga menegaskan bahwa tentara hanya mempunyai kewajiban satu, ialah mempertahankan kedaulatan negara dan menjaga keselamatannya.<sup>72</sup>

Pemahaman tersebut mengacu pada konsep normatif militer profesional yang terkait dengan tiga aspek pokok sebagaimana diisyaratkan Samuel P. Huntington, yaitu: (1) tujuan militer; (2) keahlian militer; (3) peorganisasian persiapan militer.<sup>73</sup> Tujuan utama adanya militer di suatu negara hanya satu, yaitu untuk mempertahankan dan memelihara eksistensi negara dari ancaman militer negara musuh yang dilakukan baik dari dalam berupa sabotase dan infiltrasi maupun dari luar berupa serangan atau invasi. Sedangkan keahlian militer mencakup tiga kemahiran, yaitu: (1) kemahiran dalam menggunakan kekerasan (keahlian prajurit);<sup>74</sup> (2) kemahiran dalam memenangkan pertempuran (keahlian perwira); (3) kemahiran dalam memenangkan peperangan (keahlian perwira). Sementara peorganisasian persiapan militer adalah melatih diri secara terus menerus dan mengadakan perlengkapan untuk menghadapi tentara negara musuh.<sup>75</sup> Ketiga aspek pokok itu, pengorganisasian persiapan merupakan aspek yang paling penting. Sebab, aspek inilah nantinya yang sangat menentukan dalam pencapaian tujuan militer dan keahlian militer yang mana keduanya tidak datang bersamaan dibentuknya organisasi ketentaraan.

Namun militer profesional, kata Samuel E. Finer, juga ‘bermuka janus’; “ibarat pisau bermata dua”. Militer profesional dinilai bermuka janus karena

---

<sup>71</sup> Samuel E. Finer dalam Yahya Muhaemin, *Ibid.*, hal. 1.

<sup>72</sup> Pernyataan itu disampaikan dalam amanat pertamanya di Yogyakarta pada 25 Mei 1946. Menurut Panglima Besar Jenderal Soedirman tugas tentara hanya menjaga negara dan keselamatannya, mengerjakan kewajiban itu secara iklas dan menyadari bahwa negara tidak bisa dipertahankan hanya oleh tentara saja, sehingga diperlukan kerjasama antara tentara dan badan non-tentara. Lihat Tjokropranolo, *Panglima Besar TNI Jenderal Soedirman: Pemimpin Pendobrak Terakhir Penjajahan di Indonesia*, Jakarta: PT. Surya Pesindo, 1992, hal. 60.

<sup>73</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara*, Jakarta: PT. Grasindo, 2003. dan S.P. Huntington, ed., *Changing Patterns of Military Politics*, New York: N.Y. The Free Press of Glencoe, Inc., 1962

<sup>74</sup> Bertempur sampai mati adalah praktek langsung dari penggunaan kekerasan (keahlian menggunakan kekerasan) yang dapat dilaksanakan oleh para tentara yang berpangkat prajurit, tamtama dan bintangara. Profesionalisme militer bagi prajurit, tamtama dan bintangara adalah kemahirannya dalam penggunaan kekerasan, yaitu kemahiran menggunakan teknik dan peralatannya dalam membunuh musuhnya di medan perang guna memenangkan peperangan.

<sup>75</sup> Mengelola penggunaan kekerasan (keahlian mengelola kekerasan) hanya dapat dilaksanakan tentara yang berpangkat perwira melalui pembinaan kekuatan militer. Profesionalisme militer bagi para perwira adalah kemahirannya mengelola penggunaan kekerasan oleh para tentara yang berpangkat prajurit, tamtama dan bintangara untuk tujuan menjaga negara dari ancaman militer negara musuh.

di satu sisi mengakui supremasi sipil, tetapi di lain sisi berusaha terlibat ke dalam bidang yang menjadi urusan sipil atas nama formulasi “kepentingan nasional”. Usaha itu dilakukan dengan cara meningkatkan kepentingan korporasinya yang justru potensial memicu intervensi, sehingga melahirkan *conflic of interest*. Selain itu, militer profesional juga potensial menimbulkan sindikalisme militer.<sup>76</sup> Meningkatnya profesionalismenya menyebabkan militer profesional enggan dijadikan sebagai “penjaga malam” dan “pemadam kebakaran”, dan keengganan itu bahkan menjadi semakin kuat ketika militer merasa berkewajiban untuk segera menyelamatkan persatuan nasional.<sup>77</sup>

Sejalan dengan S.E. Finer, Amos Perlmutter juga melihat kecenderungan intervensi jenis ‘militer profesional’ dalam politik justru akibat langsung dari meningkatnya profesionalismenya.<sup>78</sup> Hipotesis Perlmutter adalah “semakin canggih kaum militer profesional dalam keterampilannya, maka semakin kuat pula keinginannya untuk mengontrol pengambilan dan pelaksanaan kebijakan keamanan nasional. Orientasi politik militer profesional muncul berkaitan dengan kesadaran akan tanggung jawab eksternalnya, terutama yang berkaitan langsung dengan format kebijakan (*policy formation*) keamanan nasional. Militer profesional berusaha mendesakkan rekomendasi format kebijakannya untuk dipakai dibanding dua rekomendasi saingan utamanya, yaitu para politisi sipil parlemen dan birokrasi sipil departemen pertahanan. Militer berpolitik untuk

---

<sup>76</sup> S. E. Finer yang tidak memihak kepada tipologi militer profesional atau kepada tipologi militer praetorian menegaskan bahwa sindikalisme militer muncul karena pihak militer menganggap otonominya diintervensi oleh pemerintahan sipil, seperti pembatasan anggaran, standar organisasi, jenis peralatan, rekrutmen prajurit dan pemilihan pimpinan puncak militer, serta formulasi kebijakan politik luar negeri. Latar belakang profesionalismenya yang diperkuat oleh anggapan bahwa profesinya diterima dari negara yang bersifat nasional dan abadi negara, dan bukan alat mati dari pemerintah yang sedang berkuasa membuat militer profesional dengan mudah melakukan intervensi untuk menghadang tindakan pemerintahan sipil yang dinilainya tidak beres, partisan, dan mengancam “kepentingan nasional”. Lihat S.E. Finer dalam Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Lop. Cit.*, hal. xxiv-xxv

<sup>77</sup> Latar belakang profesionalismenya yang diperkuat oleh anggapan bahwa profesinya diterima dari negara yang bersifat nasional dan abadi negara, dan bukan alat mati dari pemerintah yang sedang berkuasa membuat militer profesional dengan mudah melakukan intervensi untuk menghadang tindakan pemerintahan sipil yang dinilainya tidak beres, partisan, dan mengancam “kepentingan nasional”. Burhan D. Magenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxi-xxiv

<sup>78</sup> Sejalan dengan Samuel E. Finer tentang kemungkinan ‘muka janus’ dari ‘tentara profesional’, Amos Perlmutter memasukkan jenis ‘tentara profesional’ sebagai suatu jenis tentara yang potensial melakukan intervensi. Lihat Amos Perlmutter dalam Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxiv.

memastikan format kebijakan (*policy formation*) keamanan nasional yang dirumuskannya itu diterima dan dilaksanakan.

Setelah menjelaskan potensi intervensi dari tipologi 'militer profesional' Huntington, Amos Perlmutter lalu memperkenalkan tipologi 'militer revolusioner profesional' (*revolusioner professional military*) yang dapat disebut sebagai penyempurnaan dari tipologi 'militer profesional' Huntington.<sup>79</sup> Konstruksi militer yang termasuk ke dalam tipologi 'militer revolusioner profesional' Amos Perlmutter adalah militer yang sudah terlibat jauh dalam politik sejak kelahirannya yang dicirikan oleh empat hal, yaitu: (1) latar belakang proses 'revolusi' sebagai hasil proses persenjataan seluruh bangsa (*nation in arms*) memberinya pemahaman kepada para perwiranya bahwa dirinya tidak berpolitik —ketika melaksanakan peran-peran politik; (2) latar belakang 'revolusi' yang mendasari pembentukannya tidak memberinya kesempatan untuk melaksanakan sejumlah persyaratan-persyaratan militer profesional lainnya —seperti persyaratan keahlian militer dan kesatuan militer; (3) prinsip eksklusif dalam proses rekrutmen dan promosi perwiranya sebagai ciri pokoknya; (4) pendidikan dan latihan terutama untuk perwiranya sama sekali tidak ada, kecuali mungkin diperolehnya melalui warisan kolonial tetapi itupun terbatas di kalangan golongan tertentu.

Namun Burhan D. Megenda melihat ketidakjelasan kategori 'revolusi' Amos Perlmutter, seperti kategori revolusi kemerdekaan dan revolusi sosial, dapat mengabaikan eksistensi militer suatu negara yang justru dibentuk oleh dan untuk tujuan 'revolusi'.<sup>80</sup> Burhan D. Megenda melihat hal itu karena kategori 'revolusi' Amos Perlmutter hanya memasukkan tentara Cina (TPR), Vietnam, dan Israel — ke dalam tentara gerakan pembebasan nasional (*national liberation movement*), sedangkan militer Indonesia, Aljazair dan Meksiko tidak dimasukkannya ke dalam tentara gerakan pembebasan nasional, sehingga TNI tidak termasuk ke dalam tipologi militer profesional Amos Perlmutter. Akan tetapi pemahaman terhadap eksistensi 'militer profesional revolusioner' yang oleh Amos Perlmutter juga dihubungkannya dengan 'ideologi pembebasan' yang dianut oleh negara melakukan 'revolusi' membuat Burhan D. Megenda<sup>81</sup> memasukkan militer Indonesia ke dalam tipologi militer profesional Amos Perlmutter, karena secara historis memang dibentuk sejak —dan ikut— dalam revolusi kemerdekaan dan ikut membentuk lembaga politik yang kuat. Lieuwen membenarkan hal itu dengan menegaskan bahwa campur tangan militer dalam politik berkaitan dengan kepercayaan akan maksud kepentingan menyelamatkan negara atau mempertahankan institusinya yang mereka anggap sebagai penjelmaan dari kewujudan negara itu sendiri.

Meskipun sejalan dengan S.E. Finer dan Amos Perlmutter<sup>82</sup> tentang kecenderungan tipologi 'militer profesional' berubah menjadi tipologi 'militer praetorian'. Eric A. Nordlinger tetap menduga adanya hubungan positif, dan bukan sebaliknya, antara tingkat kepakaran dan kemungkinan campur tangan. Eric A. Nordlinger menjelaskan hubungan antara tingkat kepakaran dan kecenderungan tujuan intervensi dari tipologi 'militer profesional' dengan mengatakan:

“Para perwira alumni akademi militer, yang mengikuti kursus latihan lanjutan dan telah mengikuti kursus-kursus kemiliteran serta mengkhususkan diri dalam keahlian memperoleh informasi, manajemen,

<sup>79</sup> Lihat Burhan D. Megenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxi.

<sup>80</sup> Lihat Kata Pengantar Burhan D. Megenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxiii.

<sup>81</sup> Lieuwen dalam Eric A. Nordlinger, *Op.Cit.*, hal.95.

<sup>82</sup> Menurut Burhan D. Megenda, satu hal yang membedakan Huntington dengan Perlmutter, meskipun Perlmutter tampak seorang 'huntingtonian', adalah urainya mengenai kondisi-kondisi yang menyebabkan 'militer profesional' dapat berubah —dan berlanjut— menjadi 'militer pretorian', sehingga keduanya bukanlah suatu tipologi yang terpisahkan. Lihat Burhan D. Megenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xix-xx.

dan logistik –cenderung tidak menghormati dan memandang rendah pihak sipil yang gagal memerintah dengan cakap. Perwira inilah yang merasa yakin bahwa kemahiran mereka di bidang kemiliteran dapat disalurkan ke bidang sipil, karena mereka dapat meningkatkan kualitas pemerintahan, dengan demikian melahirkan keinginan yang sederhana untuk mengintervensi pemerintahan sipil yang dianggap kurang cakap.”<sup>83</sup>

Kasus yang dirujuk Eric A. Nordlinger adalah perwira praetorian Brazil, Peru, Mesir dan Nigeria. Khusus perwira praetorian Brazil dan Peru sebelum melakukan kudeta pada tahun 1964 dan 1968 para perwira itu termasuk golongan profesional yang paling cakap di Amerika Latin yang ditunjukkan oleh keahliannya di bidang politik, sosial, psikologi dan ekonomi; masalah inflasi, agraria, reformasi perbankan, pelaksanaan pemilu, transportasi dan pendidikan yang diperoleh baik dari akademi militer maupun di pusat-pusat latihan lanjutan, sekolah komando lanjutan dan kursus-kursus non-militer.<sup>84</sup> Eric A. Nordlinger melihat berubahnya tipologi ‘militer profesional’ ke tipologi ‘militer praetorian’ disebabkan oleh meningkatnya keahlian non-militernya.

Hal lain yang mendorong perubahan ke tipologi ‘militer praetorian’ adalah upaya pihak militer menyelamatkan profesionalismenya dari ancaman pihak sipil.<sup>85</sup> Sebagai golongan profesional, militer berusaha mempertahankan ciri profesionalnya berupa otonomi, keikhlasan, kepakaran dan keahlian mengendalikan kekerasan.<sup>86</sup> Dengan demikian Eric A. Nordlinger tidak sejalan dengan Samuel P. Huntington yang melihat bahwa semakin tinggi tingkat profesionalisme perwira militer semakin kurang kecenderungan mereka melakukan intervensi.<sup>87</sup> Perbedaan terjadi karena Eric A. Nordlinger melihat akibat negatif dari meningkatnya profesionalisme militer, sedangkan Samuel P. Huntington hanya melihat perlunya latar belakang kebudayaan umum yang luas dan disiplin ilmu sosial bagi kepakaran militer semata-mata untuk mengatasi masalah dan keputusan di dalam kemiliteran, sebab menurut Samuel P. Huntington perwira tidak akan dapat mengembangkan kemampuannya,

---

<sup>83</sup> Meskipun anggapan intervensi militer dalam politik akan merendahkan derajat militer diterima luas oleh para perwira profesional; pencapaian kemahiran dan aspek kemiliteran hingga menjadikannya tidak berminat pada isu-isu politik, tetapi terdapat hubungan positif antara tingkat kepakaran dengan potensi intervensi. Eric A. Nordlinger, *Op. Cit.*, hal. 74.

<sup>84</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.72-78.

<sup>85</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal. 69-78.

<sup>86</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.70.

<sup>87</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.73.

pandangan luasnya, imajinasi dan pertimbangannya seandainya hanya dilatih dalam bidang tugasnya saja.<sup>88</sup>

Eric A. Nordlinger melihat otonomi dan eksklusifitas adalah dimensi utama yang perlu diselamatkan oleh tipologi 'militer pretorian' dari ancaman intervensi pihak sipil. Eksklusifitas militer berkaitan dengan anggapan militer bahwa dirinyalah satu-satunya pihak yang berhak memanggul senjata guna mempertahankan negara, sehingga tentara rakyat yang tidak profesional dilihatnya sebagai potensi ancaman dan musuh fungsionalnya.<sup>89</sup> Secara politik tipologi 'militer pretorian' bertujuan untuk menyelamatkan kepentingan korporasinya (otonomi dan eksklusifitasnya); kebanggaan profesi, citra diri, karier para perwiranya, kecakapannya, semangat, hirarki dan keterpaduan atau kesatuan, serta efektifitasnya. Oleh karena itu militer profesional berpolitik untuk memastikan para politisi sipil dan pejabat administrasi tidak mengganggunya daripada niat baik untuk memperbaiki kepemimpinan dan prestasi pemerintahan sipil yang mungkin dicelahnnya.

Begitu pula dengan hirarki dan keterpaduan yang jelas, kuat dan meluas bagi militer hal itu sangat menentukan penghargaannya terhadap keamanan nasional. Mengingat hirarki dan keterpaduan sangat mengutamakan kedisiplinan, sementara hasil dari kedisiplinan adalah lahirnya keyakinan terhadap keamanan nasional, maka sebagai akibatnya para perwira militer cenderung membesar-besarkan ancaman. Menurut Eric A. Nordlinger konflik kontemporer saja yang oleh orang lain masuk akal dan tidak dapat dihindari justru bagi militer selain dianggapnya sebagai ancaman kecil yang dapat membesar, juga bisa dilihatnya sebagai ancaman terhadap rejim.<sup>90</sup> Karena merasa bertanggung jawab atas ketertiban nasional, maka para perwira militer memberi perhatian yang sangat berlebihan terhadap keamanan nasional dengan cara membesar-besarkan kekuatan musuh dan akan bertindak menghadapinya sebagaimana menghadapi ancaman yang sebenarnya.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.71.

<sup>89</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.70.

<sup>90</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.79.

<sup>91</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.79.

Faktor lain yang mendorong tipologi militer profesional berubah ke tipologi militer praetorian adalah keahliannya dalam mengendalikan kekerasan. Menurut Eric A. Nordlinger citra diri yang positif dan cita-cita bersama untuk mewujudkan kejayaan militer merupakan indeks utama kepakaran militer, sehingga bila kepakaran itu tidak dihargai maka tidak banyak yang dapat dilakukan oleh pihak militer untuk memperbaiki kemampuannya dalam mempertahankan negara.<sup>92</sup> Akibatnya muncul kenderungan bagi perwira militer untuk mendukung pretorianisme dan atau terlibat langsung dalam politik sebagai kegiatan sampingan untuk dua maksud, yaitu: (1) jalan keluar bagi cita-cita pribadi berupa kenaikan pangkat yang gagal diperolehnya dalam peningkatan keahlian militernya; (2) jalan keluar untuk mengurangi kemampuan mereka sebagai pelaksana kekerasan setelah bangga menjadi pakar.<sup>93</sup>

Selain kelompok ilmuwan yang terang-terangan dan cenderung mendukung tipologi 'militer profesional' dan atau menolak tipologi 'militer praetorian seperti Samuel P. Huntington,<sup>94</sup> Amos Perlmutter dan Eric A. Nordlinger, juga terdapat kelompok ilmuwan yang tidak mempermasalahkan dan bahkan menganggap positif tipologi 'militer praetorian'. Kelompok ilmuwan yang cenderung menerima keterlibatan militer dalam politik atau tipologi 'militer praetorian', seperti Edward Shils, Lucian Pye, John J. Johnson, Morris Janowitz, Irving Louis, Guy J. Pauker. Menurut Burhan D. Magenda adanya penilaian bahwa militer secara ideologis cukup reformis dalam orientasi politiknya yang menjadikannya tidak terlalu berminat untuk mempertahankan "*status quo ante*" membuat intervensinya dalam politik relatif lebih diterima ketimbang politisi sipil yang oligarkis dan sangat konservatif.<sup>95</sup>

John J. Johnson yang tampak sebagai motor kelompok ilmuwan pendukung tipologi 'militer praetorian' justru melihat intervensi militer di negara Dunia

---

<sup>92</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.73.

<sup>93</sup> Eric A. Nordlinger, *Ibid.*, hal.73.

<sup>94</sup> Huntington menolak militer praetorian karena dapat menciptakan masyarakat pretorian (*pretorian society*) dimana militer paling tidak akan tampil sebagai partisipan dan wasit. Ada empat ciri masyarakat pretorian, yaitu: (1) politisasi militer dan seluruh kekuatan sosial; (2) absennya institusi-institusi politik efektif sebagai penengah, perumus, dan perwakilan tindakan-tindakan politik kelompok-kelompok sosial akibat politisasi militer dan seluruh kekuatan sosial; (3) alfanya prosedur dan otoritas dalam pemecahan konflik. Lihat Samuel P. Huntington dalam Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. x, xvii dan xviii.

<sup>95</sup> Burhan D. Magenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxix.

Ketiga sebagai hal yang bersifat positif, sebagai militer sebagai “*the modernizing elite*” sangat berguna dan membantu untuk menggalakkan pembangunan ekonomi dan modernisasi negaranya.<sup>96</sup> Morris Janowitz dan Irving Louis Horowitz bahkan terang-terangan mendukung keterlibatan militer profesional dalam politik dengan alasan sejak tahun 1965 banyak rezim Dunia Ketiga telah menjadi mapan dan stabil, serta relatif adaptif setelah dikendalikan oleh militer.<sup>97</sup> Menurut Morris Janowitz militer dipercaya sebagai ujung tombak modernisasi lebih karena ciri integratif lembaganya yang memudahkannya melakukan mobilisasi untuk pembangunan.<sup>98</sup> Sedangkan Guy J. Pauker melihat militer secara ideologis dapat menjadi benteng pertahanan dari ekspansi politik golongan komunis.<sup>99</sup>

### 1.5.3. Perang Total

Sistem perang semesta yang dianut Indonesia mengakar dari doktrin perang total (*total war*). Doktrin perang total atau perang semesta (*total war*) dengan inti bertempur dan bertahan di wilayah sendiri untuk pertama kalinya dirumuskan dan diperkenalkan oleh ahli dan strategi militer Prusia, Jenderal Karl Von Clausewitz. Doktrin ini sangat mengakar pada gagasan Karl Von Clausewitz tentang perang yang dituangkan ke dalam konsep “tritunggal yang menakjubkan” yang intinya adalah menganalisis perang dengan mengkaitkannya dengan politik, sosial dan ekonomi. Menurut Karl Von Clausewitz “tritunggal yang menakjubkan” yang tidak lain adalah politik pemerintah, kualitas profesional tentara dan

---

<sup>96</sup> Elit modern; orientasi nilai dan organisasi merupakan bagian dari bentuk perkembangan profesionalismenya. Lihat John J. Johnson, *The Role of Military in Underdeped Countries*, Princeton: Princeton University Press, 1982. Termasuk dalam kelompok ini adalah Morris Janowitz, Edward Shils, dan Lucian Pye. Lihat Burhan D. Magenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. x dan xxvii.

<sup>97</sup> Morris Janowitz dan Irving Horowitz dalam C.I. Eugene Kim, “Rezim-Rezim Militer di Asia: Sistem dan Gaya Politik” dalam Morris Janowitz, ed., *Hubungan-Hubungan Sipil Militer Perspektif Regional*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1985, *Op. Cit.*, hal. 1.

<sup>98</sup> Morris Janowitz melihat faktor superioritas organisasi militer —spesialisasi dan dan kompleksitas teknologi yang menyebabkan perkembangan manajemen kemiliterannya hingga mengaburkan tugas-tugas militer dan sipil dan menjadikan kemampuannya lebih dibanding dengan pihak sipil— sebagai dasar bagi militer untuk intervensi. Lihat Morris Janowitz, *The Professional Soldier*, New York: Pree Press, 1960. Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.

<sup>99</sup> Kesimpulan Guy J. Pauker bahwa pihak militer dapat menjadi benteng pertahanan kuat dari ekspansi politik ideologi komunis diperkuat atas kajiannya terhadap prestasi militer Indonesia menyingkirkan golongan komunis. Lihat Guy J. Pauker, “*The Role Military in Indonesia*” dalam J.J. Johnson, *Ibid.*, page 185-230. Burhan D. Magenda (Kata Pengantar) dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. xxix.

sikap masyarakat ketiganya merupakan komponen yang memainkan peran yang sama pentingnya dalam perang.<sup>100</sup> Perang di mata Karl Von Clausewitz bukan hanya terbatas apada aktivitas militer yang berdimensi militer, tapi juga mencakup tindakan atau aktivitas politik, sehingga perang merupakan kelanjutan politik dengan cara lain.<sup>101</sup> Doktrin perang total yang mengakar pada gagasan Karl Von Clausewitz kemudian digunakan oleh militer Jerman untuk keterlibatan domestiknya (internal) dan untuk menghadapi ancaman internasional (eksternal) di masa Perang Dunia I.

Akan tetapi satu hal yang diingatkan oleh Michael C. Desch dari yang dilupakan oleh banyak pengamat adalah bahwa *cult of the offensive* dalam militer Jerman merupakan sebuah ambivalensi. Sebab, *cult of the offensive* tidak hanya mengantarkan Jerman menganut kebijakan luar negeri yang agresif dan doktrin militer yang ofensif, tetapi juga menganut doktrin perang total.<sup>102</sup> Di satu sisi *cult of the offensive* menjadi inti dari doktrin militer yang berorientasi ke luar, tetapi di lain sisi *cult of the offensive* juga menjadi inti dari doktrin militer yang berorientasi ke dalam dimana keduanya sama-sama memuja ofensif. Menurut Michael C. Desch hal itu terjadi karena terkait dengan akar dari ide perang total yang terletak di dalam sejarah Prusia. Michael C. Desch menjelaskan hal itu dengan mengatakan bahwa arti penting tentara dalam formasi dan konsolidasi negara Prusia dan dalam penindasan periodik atas pergolakan internal berarti bahwa militer secara tradisional mempunyai peran domestik yang signifikan.”<sup>103</sup>

Oleh sebab itu, sekalipun saat tidak ada ancaman domestik (internal) para pemimpin militer Jerman tetap memandang bahwa keterlibatannya dalam peran domestik sebagai hal yang sangat penting guna memenangkan peperangan. Terlebih lagi ketika militer Jerman memandang kemunculan pemberontakan yang konsisten mendukung anti militer sebagai ancaman langsung, seperti halnya ancaman Sayap Kiri Jerman. Keterlibatan militer Jerman dalam peran domestik tidak lepas dari doktrin perang total yang melihat pentingnya militer menyatu

---

<sup>100</sup> Michael Howard, Clausewitz, *Mahaguru Strategi Perang Modern*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1991, hal. 32-33.

<sup>101</sup> Karl Von Clausewitz, *Tentang Perang* (terjemahan R. Soeatyo), Jakarta: Pembimbing, 1954, hal. 32-33.

<sup>102</sup> Michael C. Desch, *Politisi Vs Jenderal; Kontrol Sipil atas Militer di Tengah Arus yang Bergeser*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002, hal. 118.

<sup>103</sup> Michael C. Desch, *Ibid.*, hal. 118.

dalam kehidupan rakyat dan pentingnya sumber daya rakyat menemukan ekspresinya di dalam militer. Hal itu ditegaskan oleh pemimpin militer Prusia Colmar von der Golts yang dipublikasikan pada tahun 1887. Colmar von der Golts mengatakan bahwa:

“Teka teki yang mesti dipecahkan dalam perkembangan [perang] dewasa ini adalah bagaimana menggabungkan kehidupan militer ke dalam kehidupan rakyat secara menyeluruh, sehingga gangguan militer terhadap sipil dapat ditekan sekecil mungkin dan, di lain pihak, semua sumber daya rakyat dapat menemukan ekspresinya di dalam militer.”<sup>104</sup>

Dari penegasan Colmar tersebut dapat disebutkan kembali bahwa pada hakekatnya ada dua unsur piranti penting yang terkandung dalam konsep perang total, yaitu: (1) penggabungan kehidupan militer ke dalam kehidupan rakyat secara menyeluruh; (2) semua sumber daya rakyat harus diekspresikan ke dalam militer. Kedua unsur itulah yang membuat para pemimpin militer Jerman memahami bahwa militer secara tradisional mempunyai peran domestik yang signifikan. Upaya menggabungkan kehidupan militer ke dalam kehidupan rakyat secara menyeluruh dan upaya militer mengekspresikan semua sumber daya rakyat ke dalam militer merupakan cara kerja doktrin perang total yang menganut prinsip minimalisasi resiko. Resiko itu tidak lain adalah gangguan militer musuh terhadap pihak sipil dan sumber daya rakyat tidak diekspresinya di dalam militer yang keduanya potensial dapat menimbulkan kerugian dalam perang.

Selain itu fungsi doktrin perang total adalah membantu menentukan persepsi militer tentang mana ancaman yang lebih mendesak termasuk di dalamnya ancaman domestik.<sup>105</sup> Padahal aspek paling penting dari ancaman domestik bagi militer adalah bagaimana ancaman domestik itu mempengaruhi militer, dan bukan bagaimana pengaruh ancaman itu terhadap masyarakat dan negara. Desch menegaskan hal itu dengan mengatakan:

---

<sup>104</sup> Letnan Kolonel Colmar von der Golts dalam Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 118.

<sup>105</sup> Doktrin pertahanan menurut Edy Prasetyono berisi konsepsi tentang hakekat, bentuk dan sumber ancaman yang dijabarkan ke dalam strategi, postur, dan struktur kekuatan (*force structure*) dan penggelarannya. Lihat Edy Prasetyono, “Kebijakan Pertahanan Indonesia Menurut Undang-Undang Pertahanan Negara (UU 3/2003)” dalam M. Riefqi Muna, *Ibid.*, hal. 66. Bentuk implementasi yang ekstrim dari doktrin ini adalah perang teritorial yang memilih prinsip penghancuran wilayah sendiri untuk merugikan pihak lawan, seperti peristiwa “Bandung Lautan Api”. Tentang prinsip yang dianut strategi dan doktrin ini lihat juga Kusnanto Anggoro, *Organisasi dan Postur Pertahanan Indonesia Masa Depan*” dalam M. Riefqi Muna, (ed.), *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*, Jakarta: The Ridep Institute, 2002, hal. 72.

“Semakin besar ancaman domestik terhadap kepentingan institusional militer —di sini didefenisikan dalam urutan menaik dari segi kepentingannya, yakni proteksi bagian anggaran, pemeliharaan otonomi, pemeliharaan kohesi dan kelangsungan hidup insitusi— maka akan semakin sulit kalangan sipil dalam mengontrol militer. Semakin kecil ancaman domestik terhadap institusi dan kepentingan militer akan semakin kuat kontrol sipilnya.”<sup>106</sup>

Penjelasan Desch semakin menegaskan bahwa ancaman domestik (internal) justru sangat mudah dipahami oleh aktor-aktor militer secara subyektif melalui doktrin-doktrinnya, seperti halnya cara doktrin perang total memahami ancaman internal. Berbeda dengan ancaman internasional (eksternal) yang sangat mudah dipahami oleh pihak sipil dan militer secara obyektif. Ancaman internal justru kerap ditafirkan oleh pihak sipil dan militer secara berbeda sehingga bersifat subyektif. Padahal Lewis Coser mengatakan bahwa jika orang mendefinisikan ancaman sebagai sesuatu yang riil, meskipun dalam kenyataannya sedikit atau bahkan tidak ada justifikasi untuk keyakinan ini, maka ancaman tersebut adalah riil dalam konekuensinya.”<sup>107</sup>

Dalam pandangan Coser ketika militer mendefinisikan ancaman domestik sebagai sesuatu yang nyata padahal kenyataannya tidak ada justifikasi untuk keyakinan ini, maka militer tetap akan menghadapinya sebagaimana layaknya sebuah ancaman nyata. Ketika militer Jerman mendefinisikan pemberontakan Sayap Kiri Jerman sebagai ancaman nyata, maka ia menghadapinya sebagaimana layaknya menghadapi perang sesungguhnya dengan cara terlibat dalam peran domestik. Itulah sebabnya dalam jangka panjang ketika Jerman menghadapi ancaman internal dan eksternal sekaligus, doktrin perang total yang berorientasi ke dalam pada akhirnya membawa bencana. Penyebabnya menurut Desch antara lain: (1) doktrin doktrin perang total membuat militer Jerman menjadi ambigu karena tidak jelasnya orientasi militernya; (2) doktrin perang total hanya memperkurat pengaruh pejabat militer dalam politik domestik; (3) militer Jerman yang terlibat jauh dalam politik domestik terbukti tidak bisa menjalankan negeri itu sekaligus melaksanakan perang eksternal.

Terkait dengan sebab kedua dan ketiga, tampak bahwa doktrin perang total yang berorientasi ke dalam telah mempengaruhi tingkat profesionalisme militer.

---

<sup>106</sup> Micahel C. Desch, *Op Cit.*, hal. I60.

<sup>107</sup> Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 22.

Dalam kasus militer Jerman, profesionalisme militernya berkurang ketika terlibat dalam politik yang dianggap bidang kuasa orang-orang sipil. Keterlibatan militer dalam politik telah mengurangi orientasi eksternalnya atau kemampuannya untuk berperang. Hal yang mana sudah diprediksi oleh Stanislaw Andreski dengan mengatakan:

“Terdapat ketidaksesuaian intrinsik antara penggunaan internal dan eksternal dari angkatan bersenjata. Dengan kata lain: semakin sering angkatan bersenjata dipakai secara internal, semakin berkurang kemampuannya dalam berperang; dan kedua (ketika rasio partisipasi militer adalah tinggi) semakin intensif atau baru-baru ini— semakin sering militer terlibat dalam peperangan, akan semakin berkurang tanggung jawab dan keandalannya sebagai alat refresi internal.<sup>108</sup>

Akan tetapi meskipun para pemimpin militer —terutama di negara-negara yang memiliki kekuatan militer lemah— menyadari peringatan Andreski itu, ia tetap saja mengadopsi doktrin perang total dalam sistem pertahanannya. Biasanya mereka mengadopsi dengan turunan (*derivat*) yang sudah dipercanggih melalui sistem mobilisasi, seperti pertahanan total, wajib militer, cadang militer atau konstriksi (*conscriptio*).<sup>109</sup> Sejumlah alasan mengapa militer di hampir semua negara cenderung mengadopsi doktrin perang total, antara lain: (1) merupakan bagian dari strategi besar perang (*grand strategi war*); (2) semua tentara dapat melakukannya. Konsekuensi dianutnya doktrin ini adalah tentara tidak perlu meninggalkan wilayah sendiri untuk berhadapan dengan tentara musuh, sehingga tidak memerlukan biaya besar untuk menjangkau wilayah musuh; (3) menganut prinsip bertahan di wilayah sendiri (defensif aktif). Prinsip pertahanan di wilayah sendiri dipandang sebagai benteng terbaik dan terakhir dalam upaya melawan pendudukan; (4) memberi keleluasaan bagi militer untuk menyiapkan pertahanan dan perlawanan yang cukup sebagai bagian dalam upaya mempertahankan kelangsungan hidupnya (*survivability*). (5) Strategi yang berkonotasi perang konvensional ini (*military/porce welfare*) merupakan alternatif paling akhir.

---

<sup>108</sup> Lihat Stanislaw Andreski dalam Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 29.

<sup>109</sup> Seiring dengan perkembangan ragam dan variasi ancaman, serta pertimbangan kelemahan doktrin perang total terdapat sejumlah doktrin dan konsep pertahanan yang dapat menjadi alternatif. Misalnya, strategi pertahanan di luar wilayah negara (*forward defense*) untuk doktrin pertahanan di luar wilayah negara, strategi pertahanan luar-dalam (*collective defence*) untuk doktrin pertahanan di wilayah sendiri dan di luar wilayah negara, serta strategi pertahanan berlapis yang dituangkan dalam doktrin pertahanan lepas pantai dan pertahanan kontinental yang bertumpu pada kekuatan tempur yang banyak dianut oleh negara-negara peserta perang Dunia II.

Menurut Edy Prasetyono hal penting yang tercakup dalam perang total berkaitan dengan berlangsungnya perang adalah sesuatu yang ingin dipertahankan, jenis ancaman yang dihadapi dan cara berperang menghadapi ancaman itu.<sup>110</sup>

Di balik alasan tersebut, doktrin ini juga memiliki sejumlah kelemahan, tujuh diantaranya, yaitu: (1) bertumpu pada kekuatan matra tunggal darat, sehingga lebih berorientasi ke dalam (*inward looking*); (2) perasaan subyektif dari angkatan darat yang menganggap dirinya sebagai aktor tunggal penanggung jawab pertahanan dan keamanan yang harus menangkal semua jenis ancaman;<sup>111</sup> (3) mengandung muatan politik yang sangat kental sehingga potensial mengancam profesionalisme militer yang berdampak pada lemahnya kekuatan pertahanan militer; (4) mengabaikan kebutuhan pertahanan negara kepulauan; (5) tidak efisien sumber daya; (6) kemampuan mobilisasi pasukan yang rendah; (7) tidak memiliki kemampuan untuk menggelar operasi militer gabungan (*integrated armed forces*) dengan kemampuan militer modern.<sup>112</sup> Semua kelemahan ini akan segera tampak ketika negara lain melakukan perang dengan tujuan ingin menguasai dan mengendalikan (*sea line of communication, SLOC*) yang membutuhkan pembagian kekuatan operasi militer untuk bertindak sebagai penangkal (*pre-emptive strike*).<sup>113</sup>

Di Indonesia doktrin perang semesta (*total war*) telah memberikan amanat peran domestik yang lebih besar kepada TNI AD seperti yang diperankan Satuan Koter TNI AD. Hal itu disebabkan karena doktrin ini telah menyediakan "software" untuk memprogram TNI AD sebagai kekuatan utama dalam politik domestik. Misalnya, menetapkan kemauan dan karakter rakyat sebagai kunci atas kemenangan perang, menetapkan separtisme dan primordialisme (SARA) sebagai

---

<sup>110</sup> Lihat Edy Prasetyono dalam M. Riefqi Muna, *Ibid.*, hal. 63.

<sup>111</sup> Menurut Desch ancaman intrnal yang dipahami oleh militer adalah konflik sosial dan keresahan sosial, sedangkan ancaman eksternal Desch mencontohkan seperti status Polandia, krisis kapal selam dan aneksasi kawasan Timur. Lihat Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 126-127.

<sup>112</sup> Kemampuan militer modern, seperti *long and middle range strike bombers, aircraft carriers, large-scale and long-range amphibious assault, dan medium range attack submariens*. Kasus Operasi Militer Gabungan melawan GAM di Aceh mendemostrasikan bahwa TNI tidak memiliki kemampuan untuk menggelar operasi militer gabungan (*integrated armed forces*) dengan kemampuan militer modern (*long and middle range strike bombers, aircraft carriers, large-scale and long-range amphibious assault, dan medium range attack submariens*).

<sup>113</sup> Lihat Nasution, *Pokok-Pokok Gerilya dan Pertahanan Republik Indonesia di Masa Lalu dan Yang Akan Datang*, Bandung: Angkasa, 1984. Lihat juga Andi Widyanto, "Destrukturisasi Komando Teritorial", Edi Prasetyono, Kusnanto Anggoro dalam M. Riefqi Muna, *Ibid.*, hal. 51-83.

potensi ancaman terhadap disintegrasi dan ketidakstabilan sosial, menetapkan sekutu domestik dan simpatisan komunisme internasional sebagai musuh utama negara. Semua ancaman internal itu telah mendorong TNI AD untuk mengambil peran domestik yang efektif di dalam soal-soal non-militer melalui fungsi pembinaan teritorial Koter TNI AD.

Setidaknya ada tiga akar komitmen TNI AD terhadap doktrin perang total (perang semesta) yang berorientasi kedalam itu, yaitu: (1) “pengalamannya” dalam melakukan perlawanan terhadap tentara pendudukan Sekutu pada masa perang gerilya; (2) “kemenangannya” dalam mengatasi pemberontakan daerah yang dipimpin oleh elit-elit TNI yang tidak puas terhadap pemerintah Pusat dan pemimpin militer Jakarta; (3) “keberhasilannya” menjaga stabilitas politik dan keamanan nasional di era Orde Baru. Sekarang doktrin ini masih mewarnai pemikiran para pemimpin sipil di legislatif dan eksekutif dan para pemimpin militer TNI AD setelah ada kesamaan mengenai defenisi ancaman internal yang sangat berbahaya, yaitu separatisme, primordialisme dan komunisme.<sup>114</sup>

#### 1.5.4. Supremasi Sipil

Secara umum konsep supremasi sipil<sup>115</sup> mengacu pada dua arus pemikiran utama, yaitu: (1) level individu; (2) level organisasi. Pada level individu, konsep supremasi sipil berkaitan langsung dengan sekumpulan individu dalam posisi

---

<sup>114</sup> Meskipun sudah dipercanggih disamping kelebihanannya yang memberi ruang dan waktu untuk penyiapan sumber daya pertahanan dan perlawanan, tetapi tetap memiliki sejumlah kelemahan, seperti mengabaikan pengembangan sistem (*system advancement*), bertumpu pada strategi perang defensif, cenderung konservatif dan menutup diri dari perubahan, tidak dapat diandalkan dalam spektrum ancaman yang luas, cenderung membesar-besarkan potensi ancaman yang tidak real menjadi aktual (*hypochondriac*), cenderung berkonotasi “perang politik” yang tidak membutuhkan keahlian kemiliteran (*political warfare*), cenderung merusak potensi sumber daya yang dapat menguntungkan musuh, dan tidak mencakup pengorganisasian sistem pertahanan yang sempurna; konperhensif, permanen, kesatuan, dan desentralisasi otoritas pada masing-masing angkatan dan strata. Lihat juga Kusranto Anggoro, *Organisasi dan Postur Pertahanan Indonesia Masa Depan*” dalam M. Riefqi Muna, *Op. Cit.*, hal. 72-80.

<sup>115</sup> Istilah sipil (*civilian*) dalam konsep supremasi sipil (*civilian supremacy –over the military*) tidak sama dengan makna kata sipil (*civil*) dalam konsep *civil society*. Istilah sipil (*civilian*) lebih mengarah ke makna politik, “ketimbang istilah sipil (*civil*) yang lebih mengarah ke makna sosial. Dalam makna politik istilah sipil (*civilian*) adalah lawan dari istilah militer (*military*), sementara dalam makna sosial istilah sipil (*civil*) adalah lawan dari negara (*state*). Tentang istilah sipil (*civil*) dan sipil (*civilian*) lihat YB. Mangunwijaya, “*Demiliterisasi Sebagai Upaya Mewujudkan Masyarakat Madani*”, dalam Widodo Usman dkk (ed.), “*Membongkar Masyarakat Madani*”, Yogyakarta: Pustaka Hidayah, 2000, hal. 169-182. Lihat juga Muhadjir Effendy, “*Military Society versus Civil Society*” dalam Dawam Rahardjo, “*Masyarakat Madani di Indonesia: Sebuah Peninjauan Awal dalam Jurnal Pemikiran Islam*”, Jakarta: Paramadina, hal. 7.

kekuasaan tertentu yang memiliki kewenangan dalam merumuskan kebijakan politik di bidang penggunaan kekuatan militer (gunkut) dan bidang pembangunan kekuatan militer (bangkuat). Juga kewenangan dalam menetapkan dan mengontrol pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan kekuatan militer (binkuat). Pada level ini yang dimaksud dengan supremasi sipil adalah kesediaan para pejabat militer mengikuti preferensi pejabat sipil dan ketaatan para pejabat militer kepada kebijakan politik yang ditetapkan oleh para pejabat sipil. Supremasi sipil adalah kesediaan pejabat militer melaksanakan semua kebijakan politik di bidang pertahanan militer baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit yang ditetapkan oleh para pejabat sipil.

Sedangkan pada level organisasi, supremasi sipil berkaitan dengan perangkat organisasi sipil tertentu yang merupakan representasi kedaulatan rakyat yang akan bertindak sebagai wakil kepentingan umum dalam merumuskan kebijakan politik di bidang penggunaan kekuatan militer (gunkut) dan bidang pembangunan kekuatan militer (bangkuat), serta mengontrol pelaksanaan kebijakan politik di bidang pembinaan kekuatan militer (binkuat). Pada level ini yang dimaksud dengan supremasi sipil adalah ketaatan institusi militer terhadap kebijakan politik di bidang gunkut, bangkuat dan binkuat yang dibuat oleh otoritas sipil (parlemen dan pemerintah) dimana aspirasi politik dari pihak militer diasumsikan telah terserap di dalamnya.

Mengacu pada kedua level tersebut, supremasi sipil dapat dimaknai sebagai kesediaan dan atau ketaatan militer dalam melaksanakan setiap kebijakan atau keputusan politik yang dibuat oleh otoritas sipil. Otoritas sipil merujuk kepada institusi politik yang merupakan representasi kedaulatan rakyat —yang bergerak atas mandat politik— yang akan bertindak untuk mewakili kepentingan negara dalam merumuskan, menetapkan, dan mengawasi pelaksanaan keputusan atau kebijakan politik di bidang bangkuat, gunkut dan binkuat. Makna ini sejalan dengan makna kontrol obyektif sipil atas militer yang oleh Huntington intinya dirumuskan sebagai sebuah arahan yang jelas antara tanggung jawab politik dan militer dan subordinasi institusional militer terhadap institusi politik.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Huntington, *Lop, Cit.*, hal 177. Perhatikan juga peringatan tradisional akan orang-orang Annapolis tentang inti pokok keperwiraan yang tugasnya adalah “bertempur sampai mati”.

Militer baik secara personil maupun secara institusionil hanya merupakan aparat pelaksana di tingkat operasional dari sebuah kebijakan atau keputusan politik di bidang gunkut, bangkuat dan binkuat yang ditetapkan oleh pejabat atau institusi sipil (otoritas sipil). Menurut Harod D. Lasswell<sup>117</sup> karena militer adalah organisasi kekerasan dan fungsi kekuatan militer adalah memenangkan pertempuran bersenjata, maka tugas-tugas perwira militer hanya meliputi tiga cakupan, yaitu: (1) tugas pengaturan, perlengkapan, dan pelatihan angkatan bersenjata; (2) perencanaan kegiatan angkatan bersenjata; (3) pengarahan kegiatan operasional angkatan bersenjata di dalam dan di luar pertempuran. Sedangkan pihak sipil dibebankan tugas-tugas pemerintahan di bidang pertahanan yang juga mencakup tiga hal, yaitu: (1) tugas pengaturan dan pengawasan di bidang penggunaan kekuatan militer (gunkuat); (2) tugas perencanaan dan pengadaan di bidang pembangunan kekuatan militer (bangkuat); (3) tugas pengaturan di bidang pembinaan kekuatan militer (binkuat). Hal itu sejalan dengan tujuan utama adanya otoritas sipil adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan di bidang pertahanan yang akan menentukan kapan, dimana dan untuk apa militer harus digunakan.

Menurut Brian Taylor salah satu komponen penting dari kultur organisasional militer adalah norma subordinasi kepada kontrol sipil.<sup>118</sup> Kultur organisasional menurut Jeffrey Legro dan Elizabeth Kier adalah pola asumsi, ide dan keyakinan yang merumuskan bagaimana sebuah kelompok beradaptasi dengan lingkungan eksternalnya dan mengelola urusan-urusan internalnya”.<sup>119</sup> Tentang subordinasi pihak militer kepada pihak sipil, Carl Von Clausewitz sudah menyinggunginya pada abad sembilan belas dengan mengatakan:

---

Sedangkan syarat rekrutmen militer profesional model ‘prajurit kida-kida’ di Jepang adalah seorang prajurit harus bersedia memotong alat vitalnya dan bersedia melakukan ‘harakiri’.

<sup>117</sup> Lihat Lasswell dalam Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara, Ibid.*, hal. 8. Ketiga cakupan tugas-tugas perwira militer itu pada hakekatnya adalah ‘tugas khusus’ dari perwira militer profesional yang sudah menggejala di Eropa setelah Revolusi Prancis 1789 jauh sebelum Huntington mengemukakan pandangannya tentang profesionalisme korps perwira dan sebelum ‘militer profesional’ menjadi sebuah tipologi tentara. Suatu tugas yang timbul setelah para perwira militer memahami bahwa profesinya merupakan ‘profesi khusus’ yang timbul dari ‘keahlian khusus’ yang dimilikinya untuk melaksanakan ‘tanggung jawab sosial khususnya’ kepada masyarakat. Sedangkan gejala militer profesional sudah muncul Lihat Kata Pengantar Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. v.

<sup>118</sup> Menurut Brian Taylor jika norma ini tertanam kuat maka kontrol sipil akan menjadi jauh lebih kuat. Lihat Brian Taylor dalam Michael C. Desch, *Op. Cit.*, hal. 30.

<sup>119</sup> Lihat Jeffrey Legro dan Elizabeth Kier dalam Michael C. Desch, *Op. Cit.*, hal. 30.

“Subordinasi sudut pandang politik kepada sudut pandang militer akan bertentangan dengan akal sehat, sebab kebijakan [militer] mendeklarasikan perang; sudut pandang ini adalah urusan penalaran. Perang hanya instrumen, bukan sebaliknya. Oleh karena itu subordinasi sudut pandang militer kepada sudut pandang politik adalah satu-satunya hal yang mungkin.”<sup>120</sup>

Namun subordinasi pihak militer kepada pihak sipil baru dapat dimungkinkan bila ia mengacu kepada inti pandangan Tocqueville, yaitu berubahnya korps perwira militer dari bentuk “penakluk” (*warrior*) menjadi kelompok profesional.<sup>121</sup> Perubahan itu menurut Tocqueville ditandai oleh berubahnya “tentara pencari keuntungan materi” menjadi “tentara karena panggilan suci” untuk mengabdikan kepada negara. Menurut Samuel P. Huntington ‘korps perwira modern’ merupakan badan yang profesional, dan ‘perwira militer modern’ adalah orang yang profesional.<sup>122</sup>

Baik Tocqueville maupun Samuel P. Huntington keduanya sependapat dalam melihat profesi dan kehormatan militer. Samuel P. Huntington melihat bahwa karakteristik militer profesional mencakup tiga aspek khusus, yaitu: (1) keahlian khusus; (2) kesatuan khusus; (3) tanggung jawab sosial khusus.<sup>123</sup> Sementara ketiga karakteristik tersebut bagi Huntington merupakan dasar bagi lahirnya etik militer (*the military mind*) di dalam profesi dan organisasi ketentaraan. Inti dari etik militer (*the military mind*) menurut Burhan D. Magenda adalah suatu ideologi yang berisi pengakuan militer profesional terhadap supremasi pemerintahan sipil.<sup>124</sup> Kaitannya dengan kultur militer, etik militer dalam Jati Diri TNI sebagai tentara rakyat, tentara perjuang dan tentara nasional profesional yang mengandung penolakan terhadap supremasi sipil telah

---

<sup>120</sup> Carl Von Clausewitz dalam Michael C. Desch, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>121</sup> Tocqueville ilmuwan Perancis yang sudah berbicara tentang “profesi militer” dan “kehormatan militer sebelum Samuel P. Huntington. Lihat Tocqueville dalam Burhan D. Magenda dalam Amos Perlmutter, *Ibid.*, hal. v.

<sup>122</sup> Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara, Op. Cit.*, hal. 3.

<sup>123</sup> Samuel P. Huntington, *Ibid.*, hal. 3. Etik militer adalah suatu norma yang dapat mencegah seorang perwira militer menyalagunakan profesi militernya dengan cara menjaga dan mengontrol keahlian, tanggung jawab, dan kesatuannya. Dengan kata lain etik militer pada hakekatnya adalah sistem kontrol internal militer profesional yang dapat memandu para perwiranya dalam mengerjakan tugas-tugas keahliannya. Sekaligus sistem yang dapat menjaga dan mengontrol para perwira militer untuk tidak terlibat dalam urusan non-militer. Etik militer diperlukan karena ‘profesi khusus militer’ menyangkut sekelompok orang yang diorganisasikan oleh disiplin kekerasan yang siap melakukan tugas-tugas pertempuran.

<sup>124</sup> Burhan D. Magenda dalam kata pengantar Amos Perlmutter, *Op. Cit.*, hal. ix.

menyulitkannya menjadi tentara pengabdian, karena pengabdian dapat mencakup tugas dan fungsi non-militer profesional.

Subordinasi sudut pandang militer kepada sudut pandang politik diperlukan karena terkait dua kemampuan unik yang dimiliki militer, yaitu: (1) kemahiran para perwira profesional mengelola kekerasan; (2) kemahiran para prajurit profesional menggunakan kekerasan. Supremasi sipil dibutuhkan untuk memberi ruang bagi pihak otoritas sipil dalam mengontrol kedua kemampuan unik tadi, termasuk untuk mencegah militer melakukan pelanggaran terhadap etika profesinya. Sebab, pelanggaran militer terhadap etika profesinya selain menandai akhir dari karier militer profesionalnya, juga potensial melahirkan kebencian mendalam di kalangan sipil seperti yang dilukiskan dalam sindiran tajam, “*besi yang baik tidak dibikin paku, manusia yang baik tidak jadi serdadu.*”<sup>125</sup>

Supremasi sipil tidak mengandung arti personil militer lebih rendah atau lebih tinggi dari personil sipil. Melainkan suatu etik militer (*the military mind*) yang memungkinkan militer dapat memiliki dua ‘kemampuan unik’ yang tidak dimiliki oleh pihak sipil, sehingga seseorang dalam angkatan bersenjata dapat memiliki kebanggaan profesional. Suatu kebanggaan yang lahir setelah pengabdian yang tidak dapat diukur dan dinilai dengan materi, kecuali imbalan berupa keagungan dan kehormatan yang disimbolkan oleh pemberian gelar, pangkat dan lencana oleh negara. Akan tetapi tuntutan keihlasan dalam pengabdian dan tingginya resiko kematian menyebabkan militer profesi tidak terlalu diminati oleh sebagian besar warganegara.<sup>126</sup>

### **1.5.5. Demokrasi dan Demokratisasi**

Demokrasi menurut Maswadi Rauf mencakup konsep kebebasan, persamaan dan kedaulatan rakyat yang di dalamnya terdapat persyaratan-persyaratan demokrasi, seperti kebebasan berbicara dan berkumpul, pemilu yang bebas, terbuka, adil, jujur, berskala dan kompetitif, serta pemerintah yang tergantung

---

<sup>125</sup> Lihat M. Najib Azca, *Hegemoni Tentara*, LkiS dalam Kata Pengantar Danang dkk., *Bisnis Militer Mencari Legitimasi*, Jakarta: ICW-NDI, 2003, hal. v.

<sup>126</sup> Salah satu kebijakan untuk mengatasi masalah ini adalah diberlakukannya wajib militer, meskipun banyak kasus dimana seorang warga negara menolak mengikuti wajib militer, seperti kasus Muhammad Ali di AS. Sehingga dengan alasan itu pulalah seorang warga negara dapat terjerat undang-undang wajib militer bila menolak mengikuti wajib militer setelah dinyatakan memenuhi syarat.

pada parlemen.<sup>127</sup> Sementara untuk menjamin pelaksanaan semua persyaratan-persyaratan demokrasi tersebut, maka konflik dan konsensus juga diasumsikan sebagai bagian dari mekanisme demokratis.

Begitu pula dalam demokratisasi, konflik politik juga sulit terelakkan karena ia bergerak dari struktur otoriter ke struktur demokrasi dengan prinsip akuntabilitas. Demokratisasi menurut Gery van Klinken bergerak dari pembusukan sebuah rezim otoriter menuju pematangan melalui masa transisi dan konsolidasi.<sup>128</sup> Demokratisasi sebagai substansi dari demokrasi yang harus dilewati dengan transisi dan konsolidasi sudah barang tentu sulit menghindar dari pergeseran-pergeseran atau konflik. Apalagi demokratisasi menurut Georg Sorensen adalah:

“merujuk pada proses perubahan menuju bentuk pemerintahan yang lebih demokratis melalui tiga tahapan. Tahapan pertama meliputi pergantian rezim non-demokratik. Pada tahapan kedua, elemen-elemen tertib demokrasi sudah terbangun. Selama tahap ketiga, yaitu tahap konsolidasi, negara-negara demokrasi baru lebih berkembang; akhirnya, praktek-praktek demokrasi menjadi bagian dari budaya politik.”<sup>129</sup>

Baik demokrasi maupun demokratisasi keduanya sulit menghindar dari konflik politik, sehingga keduanya memerlukan mekanisme politik yang dapat menjamin dan melindungi kebebasan politik setiap individu.<sup>130</sup> Dalam konteks inilah kontrol sipil yang kuat atas militer dapat menjadi mekanisme politik yang dapat menjadi dasar bagi penguasa politik untuk menjamin dan melindungi kebebasan setiap individu. Dengan kata lain kontrol sipil yang kuat atas militer dibutuhkan dalam proses demokrasi dan demokratisasi karena selain dapat mencegah militer menyalahgunakan kekuasaan koersifnya, juga dapat membatasi

---

<sup>127</sup> Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi* dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI, Jakarta: UI Salemba, 1997, hal. 5. Senada dengan Maswadi Rauf, Larry Diamond mengemukakan bahwa demokrasi merupakan sistem yang mengakui kebebasan berbicara, pers, berserikat dan majelis sebagai kebutuhan minimum dalam tatanan di mana terdapat kompetisi dan partisipasi secara bermakna. Lihat Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999, hal. 8.

<sup>128</sup> Gerry van Klinken, "Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokrasi Tercapai" dalam Arief Budiman (et.al), *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Jakarta: BIGRAF Publishing, 2000, hal. 74.

<sup>129</sup> Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal 275.

<sup>130</sup> Penjelasan tentang konflik dan demokrasi lihat Peter Harris & Ben Reilly (ed). *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar, Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*. Jakarta: Ameeopro, 2000. Lihat juga Maswadi Rauf, *Konsensus Politik: Sebuah Penajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Dikti Depdiknas, 2000.

keterlibatan militer dalam menangani kekerasan domestik yang dapat memicu amburuknya kontrol sipil.

Namun berbeda dengan Harold Lasswell yang melihat militer sebagai ancaman yang tak terelakkan bagi demokrasi atau John J. Johnson yang melihat militer sebagai agen kunci atau proponent utama dari modernisasi dan demokrasi yang bergandengan tangan.<sup>131</sup> Mivhael C. Desch (Desch) justru berpandangan lain, yaitu bahwa efek dari militer terhadap demokrasi adalah tidak pasti.<sup>132</sup> Oleh karena itu untuk menjamin demokrasi Desch setuju dengan Robert Dahl yang melihat perlunya kompetisi politik yang tidak melibatkan akses terhadap penggunaan kekerasan yang berarti perlunya kontrol sipil atas militer.<sup>133</sup>

Terkait dengan prospek demokrasi Desch<sup>134</sup> melihat ada tiga alasan mengapa kontrol sipil atas militer yang kuat dibutuhkan, yaitu: (1) institusi militer yang diorganisasikan secara hirarkis membuatnya bersifat tidak demokratis; (2) militer hampir memonopoli kekuasaan koersif dalam negara; (3) sebagian besar kekerasan politik adalah kekerasan domestik, bukan kekerasan antar negara. Jika militer tidak berada di bawah kontrol sipil yang kuat, ia dapat menjadi ancaman serius terhadap kebebasan yang menjadi unsur penting dari demokrasi. Samuel Adam mengatakan bahwa:

Tentara tetap, betapapun dibutuhkan pada suatu waktu, selalu berbahaya bagi kebebasan rakyat. Tentara lebih tepat menganggap diri mereka sebagai sebuah lembaga yang berbeda dengan warga negara lainnya. Mereka mempunyai senjata yang selalu berada di tangan. Aturan dan disiplinnya sangat ketat. Mereka segera menjadi terikat dengan petingginya dan mematuhi Panglimanya. Kekuatan seperti itu harus diawasi dengan penuh kewaspadaan.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> Lihat Lasswell dan John J. Johnson dalam Micahel C. Desch, *Politisi Vs Jenderal; Kontrol Sipil atas Militer di Tengah Arus yang Bergeser*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002, hal. 161. Satu hal yang masih dilupakan oleh John J. Johnson adalah jika militer sejalan dengan demokrasi, mengapa dalam kasus Indonesia justru demokrasi menyingkirkan militer dari panggung politik melalui pencabutan Dwifungsi ABRI?

<sup>132</sup> Micahel C. Desch menarik kesimpulan itu dari studi kasusnya tentang kedikatoran militer di Amerika Latin khususnya di Argentina (1966-1982), Brasil (1964-1985) dan Cili (1973-1989). Lihat Micahel C. Desch, *ibid.*, 159-186.

<sup>133</sup> Menurut Robert Dahl lingkungan yang paling menguntungkan bagi persaingan politik akan terwujud apabila akses ke kekerasan terhadap oposisi atau pemerintah ditiadakan atau dicegah. Lihat Robert Dahl dalam Micahel C. Desch, *ibid.*, hal. 8. Lihat selengkapnya dalam Robert Dahl, *Polyarchy: Partisipation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, hal. 51.

<sup>134</sup> Micahel C. Desch, *ibid.*, 8.

<sup>135</sup> Samuel Adam dalam Micahel C. Desch, *ibid.*, 41.

Peringatan Adam tersebut secara implisit perlunya tentara diawasi atau dikontrol untuk menjamin demokrasi. Kontrol sipil yang kuat dibutuhkan karena dalam sistem demokrasi bukan hanya konflik politik yang hampir seluruhnya mewarnai kekerasan politik domestik, tetapi juga karena adanya kompetisi yang harus menjamin semua pihak yang terlibat. Demokrasi dan demokratisasi tidak dapat dipisahkan dari konflik politik, karena keduanya membukakan ruang bagi munculnya perbedaan yang menjadi dasar dari konflik.<sup>136</sup>

Dalam sistem demokrasi, keputusan politik yang dibuat melalui prosedur kelembagaan dilakukan melalui perjuangan kompetitif, sehingga demokrasi dalam konteks keputusan politik yang kompetitif identik dengan konflik politik.<sup>137</sup> Akan tetapi Desch tetap berpendapat bahwa tidak ada salahnya jika militer berpartisipasi dalam debat nasional mengenai isu-isu penting dimana pihak militer mempunyai keahlian dan kepentingan substansial.<sup>138</sup> Juga militer tidak bisa dipersalahkan ketika memiliki pengaruh di luar isu-isu militer atau terlibat dalam menjalankan fungsi non-militer.<sup>139</sup> Sebab, keduanya bisa saja sebagai akibat dari pengawasan legislatif dan eksekutif, ketidaktegasan legislatif dan atau atas permintaan pihak sipil sendiri.

Namun Desch —meskipun secara implisit— tetap melihat lemahnya kontrol sipil atas militer sebagai ancaman bagi demokrasi. Kontrol sipil yang lemah mengandung pengertian bahwa para pemimpin sipil tidak dapat diandalkan untuk membuat militer mau melakukan apa yang mereka inginkan. Padahal menurut Desch kunci pemeliharaan demokrasi dan dasar bagi demokrasi yang maju adalah kontrol sipil yang kuat atas militer.<sup>140</sup> Bagi Desch prospek konsolidasi rezim demokratis sipil di dunia berkembang sangat tergantung pada pembentukan kontrol sipil yang kuat atas militer. Sebab, tujuan dari kontrol sipil yang kuat

---

<sup>136</sup> Perbedaan sebagai dasar dari konflik lihat selangkanya dalam Maswadi Rauf., *Konsensus Politik: Sebuah Penajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Dikti Diknas, 2000.

<sup>137</sup> Schumpeter menyebut demokrasi —sebagai “teori lain mengenai demokrasi”— adalah suatu prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. Lihat Schumpeter dalam David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, Yogyakarta: Karnisius, 2000, hal. 5.

<sup>138</sup> Micahel C. Desch, *Op Cit.*, hal. 5.

<sup>139</sup> Menurut Finer keterlibatan militer dalam menjalankan fungsi non-militer karena atas permintaan pihak sipil. Lihat Finer dalam Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 5. Lihat juga Finer, *The Man on Horseback*, page 147.

<sup>140</sup> Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 6 dan I60.

bukan hanya untuk menghasilkan kebijakan militer yang baik, tetapi juga kompromi antara efektivitas politik militer yang semakin meningkat dan pemeliharaan kebebasan domestik.

Dengan demikian kontrol sipil atas militer menurut Desch bukannya dipengaruhi oleh demokrasi, melainkan oleh lingkungan struktural. Perubahan struktural dalam lingkungan yang penuh ancaman pada akhirnya akan membentuk hubungan antara pemimpin sipil dan militer. Kontrol sipil kuat yang berarti militer tidak terlibat dalam politik jika tingkat ancaman internal rendah dan ancaman eksternal tinggi.<sup>141</sup> Pihak sipil paling mudah mengontrol militer ketika mereka menghadapi ancaman internasional (eksternal). Menurut Stanislaw Andreski meningkatnya ancaman eksternal akan memperkuat kontrol sipil atas militer. Andreski mengatakan:

“Setan mencari pekerjaan untuk orang yang menganggur’: tentara yang tidak berperang akan tergoda untuk mencampuri urusan politik. Dari sudut pandang jangka panjang, tampaknya ada hubungan terbalik antara perang besar dengan pretorianisme.”<sup>142</sup>

Dalam pandangan Andreski semakin sedikit perang besar, semakin banyak pretorianisme. Sebaliknya, semakin banyak perang besar, semakin sedikit pretorianisme. Kontrol sipil akan lemah yang berarti militer terlibat dalam politik atau militer tidak patuh kepada otoritas sipil, jika tingkat ancaman internal tinggi dan ancaman eksternal rendah. Pihak sipil paling sulit mengontrol militer ketika mereka menghadapi ancaman domestik (internal). Desch menyimpulkan:

“Sebuah negara yang menghadapi ancaman eksternal yang signifikan dan sedikit ancaman internal lebih mungkin mempunyai kontrol sipil yang kuat terhadap militer: militer secara teratur akan melakukan apa yang diinginkan oleh para pemimpin sipil. Sebaliknya, sebuah negara yang menghadapi penurunan ancaman eksternal dan sedikit ancaman internal lebih mungkin untuk mempunyai kontrol sipil terhadap militer yang kurang kuat. Bahayanya adalah bukannya militer akan melancarkan kudeta atau ikut dalam pembangkangan terbuka: bahayanya adalah bahwa akan sulit bagi pihak sipil untuk membuat militer melakukan apa-apa yang mereka inginkan ketika preferensi sipil dan militer saling bertentangan.”<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Lasswell justru melihat sebaliknya, militer akan lebih sulit dikontrol dalam lingkungan ancaman internasional yang berbahaya dan menantang ketimbang di dalam lingkungan internasional yang lebih damai. Oleh sebab itu menurut Lasswell akhirnya perang dingin akan membuat otoritas sipil lebih kuat dalam memelihara kontrol mereka atas organisasi militer. Lihat Harold Lasswell dalam Michael C. Desch, *Ibid.*, hal. 2.

<sup>142</sup> Stanislaw Andreski dalam Michael C. Desch, *Ibid.*, hal. 18.

<sup>143</sup> Michael C. Desch, *Ibid.*, hal. 60.

Dominasi preferensi ketika terjadi perbedaan antara sipil dan militer merupakan indikator dari kontrol sipil. Jika dalam perbedaan yang lebih kuat preferensinya adalah militer, maka kontrol sipil lemah. Sebaliknya, jika yang lebih kuat preferensinya adalah pihak sipil, maka kontrol sipil kuat. Sementara tingkat kontrol sipil itu sendiri dapat ditentukan dengan melihat siapa yang unggul dalam perselisihannya dalam sejumlah isu yang dipertentangkan oleh pihak sipil dan militer. Kontrol sipil lemah manakala preferensi militer selalu lebih kuat, dan kontrol sipil kuat ketika preferensi sipil selalu menang. Oleh karena itu, tegas Desch, prospek demokrasi dan demokratisasi yang berhasil di daerah-daerah lainnya di seluruh dunia terkait dengan kontrol sipil atas militer yang memadai.

Sementara isu melemahnya kontrol sipil atas militer tidak menjadi debat publik karena menurut Desch disebabkan oleh empat faktor, yaitu: (1) para pemimpin sipil tidak tertarik untuk mempublikasikannya, sebab persoalan itu akan membuatnya terlihat lemah; (2) gagasan subordinasi militer terhadap otoritas sipil membuat militer tidak ingin menyoroti melemahnya kontrol sipil; (3) berkurangnya minat publik terhadap hubungan sipil-militer; (4) adanya kepercayaan bahwa selama *coup d'etat* militer tidak membahayakan maka semuanya akan baik-baik saja.<sup>144</sup>

## **1.6. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam studi ini meliputi pendekatan penelitian, strategi penelitian, tipe penelitian, metode pengumpulan data, dan teknik analisis data. Kelima unsur tersebut diuraikan sebagai berikut:

### **1.6.1. Pendekatan Penelitian**

---

<sup>144</sup> Micahel C. Desch, *Ibid.*, hal. 3.

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif.<sup>145</sup> Pendekatan kualitatif dipilih setelah mempertimbangkan item-item pertanyaan yang ingin dijawab dalam studi ini. Pendekatan ini juga dipilih karena dapat menjadikan studi ini lebih terfokus dan dapat menyorot latar individu dan organisasi TNI secara utuh (*holistik*). Maksud penggunaan pendekatan penelitian adalah agar studi ini sedapat mungkin terfokus pada tujuan penelitian (pertanyaan penelitian). Menurut Dedy Nur Hidayat fokus perhatian pendekatan kualitatif adalah pada realitas sosial yang selalu berubah dan merupakan hasil konstruksi sosial yang berlangsung antara para pelaku dan institusi sosial.<sup>146</sup>

### 1.6.2. Strategi Penelitian

Studi ini menggunakan strategi penelitian studi kasus.<sup>147</sup> Strategi penelitian studi kasus dipilih dengan tiga alasan, yaitu: (1) pokok pertanyaan penelitian berkenaan dengan pertanyaan “mengapa” atau “bagaimana”; (2) peneliti memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki; (3) fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata.<sup>148</sup> Menurut Robert K. Yin<sup>149</sup> ada tiga kondisi dasar sekaligus sebagai alasan dalam memilih strategi penelitian studi kasus, yaitu: (1) tipe pertanyaan penelitian yang diajukan; (2) luas kontrol yang dimiliki

---

<sup>145</sup> Penggunaan metode kualitatif umumnya didasarkan atas tiga pertimbangan pokok. *Pertama*, lebih mudah menyesuaikan dengan kenyataan ganda. *Kedua*, kemampuannya dalam menyajikan hakikat hubungan antara peneliti dengan informan/responden. *Ketiga*, lebih peka dan adaptif terhadap pola-pola nilai. Lihat Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1994, hal. 5. Penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Taylor adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Lihat Bogdan dalam Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Karya, 1989, hal. 3. Sedangkan penelitian kualitatif menurut Kirk dan Miller adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan dalam peristilahannya. *Ibid.*, hal. 3.

<sup>146</sup> Lihat Dedy Nur Hidayat, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif; Kumpulan Bahan Kuliah*, Jakarta: Pascasarjana UI, 2001/2002, dan 2003.

<sup>147</sup> Studi kasus menurut Robert K. Yin adalah suatu inkuiri empiris yang menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata dimana batas antara fenomena dan konteks tidak tampak begitu tegas, dan pemanfaatan multi sumber bukti. Lihat Robert K. Yin, *Studi Kasus: Idesain dan Metode*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hal 18.

<sup>148</sup> Lihat Robert K. Yin, *Ibid.*, hal. 1-7 dan 11. Strategi pokok penelitian studi kasus yang mencakup studi multi kasus dipilih untuk melacak peristiwa-peristiwa kontemporer dan peristiwa-peristiwa yang relevan tak dapat dimanipulasi, serta setelah memperhatikan pendapat ahli yang mengakui eksistensinya. Lihat Robert K. Yin, *Ibid.*, hal. 9-13. Tentang pertanyaan penelitian kualitatif lihat John W. Creswell, *Research Design Kualitatif & Kuantitatif Approaches*, USA: Sage Publications (California, London, New Delhi), 1994, page 70-72.

<sup>149</sup> Lihat Robert K. Yin, *Ibid.*, hal. 1-7 dan 11.

peneliti atas peristiwa perilaku yang diteliti; (3) tingkat fokusnya terhadap peristiwa kontemporer sebagai kebalikan dari peristiwa historis. Oleh karena itu, studi ini menggunakan informasi-informasi dokumenter yang lebih luas, sebagai tambahan dari penyelenggaraan wawancara sistematik (*depth interview*).

### 1.6.3. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini bersifat deskriptif analitis.<sup>150</sup> Ada tiga alasan mengapa tipe ini dipilih, yaitu: (1) selain kontribusinya terhadap perkembangan ilmu pengetahuan karena selalu memberikan informasi mutakhir, tipe ini mampu menggambarkan dan mengidentifikasi sifat suatu keadaan yang sedang berlangsung;<sup>151</sup> (2) dapat memberikan gambaran dan analisis yang lebih komprehensif tentang 5 jenis kasus yang diteliti, yaitu: pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah (binkamwil) atau sistem keamanan lingkungan (siskamling), pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa oleh Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta;<sup>152</sup> (3) pertanyaan yang diajukan dalam *metode kasus komparatif* (multi kasus).<sup>153</sup>

## 1.6.4. Metode Pengumpulan Data

### 1.6.4.1. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data kualitatif yang berasal dari data primer dan sekunder yang diperoleh dari teknik yang berbeda. Kedua data ini diperoleh melalui wawancara dan observasi terbatas, serta studi kepustakaan dan dokumentasi.<sup>154</sup> Khusus studi empirisnya dibutuhkan data penelitian lapangan yang diperoleh melalui wawancara kepada

---

<sup>150</sup> Tipe penelitian ini menurut J. Vredendregt adalah suatu tipe penelitian yang berusaha menggambarkan realitas sosial yang kompleks melalui penyederhanaan dan klasifikasi dengan memanfaatkan konsep-konsep yang bisa menjelaskan suatu gejala sosial secara analitis. Lihat J. Vredendregt, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta: PT Gramedia, 1983, hal. 34-35.

<sup>151</sup> Lihat Consuello Sevilla (et.al.), *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI Press, 1983, hal. 71-73.

<sup>152</sup> Tipe penelitian ini menuntut dilakukannya tiga langkah penting. *Pertama*, merumuskan konsep atau teori yang akan digunakan. *Kedua*, mengkategorikan dan mengorganisir hasil data berdasarkan rumusan konsep. *Ketiga*, data yang sudah dikategorisasi dan diorganisir tadi lalu diinterpretasikan sesuai dengan kerangka konsep.

<sup>153</sup> Lijphart dan George, misalnya, melihat terminologi '*metode kasus komparatif*' dalam ilmu politik sebagai bentuk studi multi kasus yang berbeda. Tentang Lijphart dan George lihat Robert K. Yin, *Ibid.*, hal. 18. Tentang metode perbandingan dalam ilmu politik lihat Paul Pennings dalam Paul Pennings, London: Sage Publications (London, Thousand Oaks, New Delhi), 1999, page 1-70.

<sup>154</sup> Menurut K. Yin ada tiga pertanyaan sulit yang sering diajukan sehubungan dengan pilihan pada strategi pokok penelitian studi kasus. *Pertama*, bagaimana mendefinisikan kasus yang akan diselidiki. *Kedua*, bagaimana menentukan bahwa data yang akan dikumpulkan itu relevan.

para narasumber dan informan terkait dengan pelaksanaan pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah (binkamwil) atau sistim keamanan lingkungan (siskamling), pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa di Provinsi DKI Jakarta. Juga observasi —terbatas— terkait dengan pembinaan keamanan wilayah (binkamwil) atau sistim keamanan lingkungan (siskamling).<sup>155</sup>

#### 1.6.4.2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data meliputi tiga cara, yaitu: (1) melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*) kepada para narasumber dan informan kunci; (2) observasi terbatas; (3) melakukan studi literatur berupa penelitian pustaka dan dokumentasi. Khusus wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan melalui dua teknik, yaitu; (1) teknik wawancara bebas dengan mengajukan pertanyaan bebas kepada para narasumber dan informan; (2) teknik wawancara terstruktur dengan mengajukan sejumlah pertanyaan kepada para narasumber dan informan yang sudah disusun sedemikian rupa dalam daftar pertanyaan.<sup>156</sup> Sedangkan studi literatur dilakukan dengan melakukan seleksi dan analisis terhadap berbagai sumber tertulis dan dokumen terpercaya yang berhubungan dengan masalah penelitian, seperti laporan riset, majalah, surat kabar, dokumen penting dan peraturan hukum.

Dalam melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*), narasumber dan informan ditentukan secara cermat dan selektif berdasarkan kriteria kompetensinya dalam menjawab pertanyaan penelitian. Pertanyaan penelitian kepada narasumber dan informan dari TNI AD, Satuan Kowil TNI AD (Kodam, Korem, Koramil dan Babinsa), Pemerintah Kota/Provinsi DKI Jakarta, tokoh masyarakat, Karang Taruna/KNPI dan Menwa dimaksudkan untuk memperoleh gambaran dan penjelasan tentang pelaksanaan pembinaan persatuan dan kesatuan,

---

*Ketiga*, apa yang seharusnya dikerjakan sehubungan dengan data yang terkumpul. Lihat Robert K. Yin, *Ibid.*, hal. 2.

<sup>155</sup> Rebert K. Yin menegaskan bahwa dalam studi kasus pemanfaatan multi sumber bukti merupakan suatu keharusan. Lihat Robert K. Yin, *Op.Cit.*, hal 18.

<sup>156</sup> Tentang wawancara penelitian lihat Hazel Qureshi, *Memadukan Berbagai Metode Penelitian Terapan Dalam Kebijakan Sosial: Studi Kasus Tentang Karier*” dalam Julia Brannen, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hal.147-151. Heru Irianti dan Burhan Bangin, ” *Pokok-Pokok Penting Tentang Wawancara*” dalam Burhan Bangin (ed.), *Metodologi Penelitian Kualitatif; Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003, hal 108-114. Irawati Singarimbun, “*Teknik Wawancara*”, dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (ed.), *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, 1989, hal. 192-215.

pembinaan keamanan wilayah (binkamwil) atau sistim keamanan lingkungan (siskamling), pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa oleh Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta. Meskipun demikian perlu ditegaskan bahwa mengingat tujuan wawancara mendalam adalah hanya untuk menggali informasi yang lebih luas dan lengkap tentang pokok penelitian, maka jumlah narasumber dan informan kunci bukanlah hal mendasar.

Kriteria yang dipakai dalam menetapkan narasumber adalah kriteria posisi atau jabatan dan pemahamannya terhadap masalah penelitian.<sup>157</sup> Sedangkan kriteria informan penelitian ditetapkan berdasarkan keterlibatannya dalam masalah penelitian. Adapun narasumber yang telah diwawancarai dalam penelitian ini meliputi dua unsur, yaitu: (1) unsur TNI AD, yaitu: Asisten Teritorial Mabes TNI AD, Paban Komsos dan Bintahwil Mabes TNI AD, Kasdam Jaya/Jayakarta, Asisten Teritorial Kodam Jaya/Jakarta, Asintel Kodam Jaya, Kapendam Kodam Jaya, Paban Komunikasi Sosial Kodam Jaya; (2) unsur Pemerintah Kota/Provinsi DKI Jakarta. Nara sumber yang telah diwawancarai, yaitu: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Kesbangpol, Kewaspadaan, Hubungan Kelembagaan dan Tata Pemerintahan), Pemerintah Kota Administratif Jakarta Pusat (Walikota Jakarta Pusat, Kesbangpol, Satpol PP), Pemerintah Administratif Jakarta Selatan (Sekot Jakarta Selatan), Pemerintah Kota Administratif Jakarta Utara (Walikota Jakarta Utara), Pemerintah Kota Administratif Jakarta Barat (Kepala Kantor Kesbang, Kabid. Kewaspadaan Kesbang, Kabid. Hubungan Kelembagaan Kesbang) dan Pemerintah Kota Administratif Jakarta Timur (Kabid. Hubungan Kelembagaan Kesbang).

Khusus informan dari unsur Babinsa (minta tidak disebutkan nama dan wilayah kerjanya) dipilih masing-masing satu orang yang berada di wilayah Kota Administratif Jakarta Pusat (Babinsa A), Kota Administratif Jakarta Selatan (Babinsa B), Kota Administratif Jakarta Utara (Babinsa C), Kota Administratif

---

<sup>157</sup> Pertimbangan lainnya dalam menetapkan siapa yang seharusnya menjadi informan kunci adalah “usia dewasa”, sehat jasmani, memiliki pengalaman pribadi dalam permasalahan penelitian dan bersifat netral, serta berpengetahuan luas dalam bidang/masalah yang diteliti sebagai pertimbangan. Lihat Setya Yuwana Sidikan, “*Ragam Metode Pengumpulan Data, Mengulas Kembali; Pengamatan, Wawancara, Analisis Life History, Analisis Folklor*” dalam Burhan Bangin (ed.), *Metodologi Penelitian Kualitatif; Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2003, hal. 62-65.

Jakarta Barat (Babinsa D) dan Kota Depok yang berada di bawah Kodam Jaya/Jakarta (Babinsa E). Khusus informan dari unsur pemerintah kelurahan dan kecamatan dipilih Muh. Idris (Kepala Satpol PP Kota Administrasi Jakarta Pusat) karena informan ini pernah menjadi Lurah, Sekcam dan Camat (Tanah Abang) Jakarta Pusat pada masa Orde Baru dan pasca Orde Baru, sedangkan lainnya masing-masing satu orang dari wilayah Kota Administratif DKI Jakarta telah memberikan jawaban kepada pemerintah tingkat atasnya, yaitu Pemerintah Kota Administrasi yang ditetapkan menjadi narasumber sehingga tidak lagi diperlukan wawancara. Informan lainnya yang diwawancarai adalah masyarakat Bugis-Makassar yang menjadi Ketua RT di Jakarta Pusat (Ketua RT007/RW04 Kel. Rawasari, Kec. Cempaka Putih), masyarakat Betawi yang menjadi Ketua RT di Jakarta Selatan (Ketua RT13/RW08 Kel. Lenteng Agung, Kec. Jagakarsa) dan masyarakat Ambon yang menjadi Ketua RT di Jakarta Timur (Ketua RT11/RW06 Kel. Pisangan Timur, Kec. Pulogadung), Karang Taruna di Jakarta Selatan (Karang Taruna Asrama Eks-Zikon 15 Ke. Lenteng Agung), DPP KNPI (Wakil Sekjen) dan Menwa (UI) yang dipilih berdasarkan kebutuhan penelitian. Ada tiga pertimbangan informan dari unsur Koramil/Babinsa, kecamatan, kelurahan, tokoh masyarakat, generasi muda, Menwa dibatasi jumlahnya, yaitu: (1) hirarki komando yang dianut oleh struktur Satuan Kowil TNI AD; (2) titik berat pelaksanaan pembinaan teritorial yang berada di tingkat Koramil/Babinsa; (3) kesamaan pelaksanaan pembinaan di semua tingkatan pemerintahan.

Sedangkan observasi —terbatas— dilakukan pada; (1) dua kali kegiatan Kesbang Provinsi DKI Jakarta di Cisarua Bogor yang melibatkan unsur masyarakat, LSM dan ormas pemuda sebagai peserta, serta Satuan Kowil sebagai narasumber terkait dengan pembinaan persatuan dan kesatuan oleh Pemda; (2) aktivitas Babinsa di lingkungan tempat tinggalnya terkait dengan pembinaan tokoh masyarakat oleh Satuan Kowil TNI AD (1 orang Babinsa di Kelurahan Lenteng Agung), dan aktivitas Babinsa di wilayah kerjanya terkait dengan pembinaan sistem keamanan lingkungan oleh Satuan Kowil TNI AD (1 orang Babinsa di Kelurahan Kalibata).

#### **1.6.4.3. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Data yang diperoleh dengan metode kualitatif, seperti data hasil wawancara, data hasil observasi terbatas, data studi kepustakaan dan dokumentasi yang bersifat informasi kualitatif semuanya diolah menjadi data kualitatif.<sup>158</sup> Selanjutnya, data kualitatif itu dianalisis dan dideskripsikan dengan menggunakan teknik '*analisis kualitatif*', sehingga tampak sebagai sebuah analisis interpretasi penulis.

Setidaknya ada dua pertimbangan mengapa teknik '*analisis kualitatif*'<sup>159</sup> dipilih, yaitu: (1) teknik ini dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis; (2) teknik ini dapat membantu memperoleh banyak penjelasan yang bermanfaat tentang implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta berdasarkan peraturan hukum dan di lapangan. Melalui teknik ini, data-data kualitatif yang sudah dikumpulkan itu lalu diseleksi dan disederhanakan kemudian dianalisis untuk menemukan intisari, tema pokok, fokus masalah dan pola-polanya.<sup>160</sup>

## 1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan hasil studi ini dituangkan ke dalam enam bab. Adapun sistematika penulisan, yaitu:

### Bab 1 Pendahuluan

Sebagai bab pendahuluan, Bab 1 secara umum menguraikan latar belakang, pokok masalah, pertanyaan penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

---

<sup>158</sup> Menurut Miles dan Haberman data kualitatif merupakan sumber deskripsi yang luas dan kokoh yang memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat, dan dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, serta dapat menilai sebab-akibat dalam pikiran orang-orang setempat, dan dapat pula memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat. Lihat Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta UI Press, 1992, hal 1-2.

<sup>159</sup> Menurut Bogdan dan Taylor teknik '*analisis kualitatif*' akan menghasilkan data kualitatif berupa deskriptif dari kata-kata tertulis dan lisan dari para pelaku yang diamati. Lihat Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Metode Kualitatif: Dasar-Dasar Penelitian*, Surabaya: Usaha Nasional, 1993, hal. 27-30.

<sup>160</sup> Meskipun sulit memastikan kejujuran nara sumber, tetap perlu diminimalisasi dengan cara menguji atau mencocokkan dengan data kepustakaan. Yudith Goldstein dan Robert O. Keohane tetap menekankan perlunya para peneliti yang mengkaji ide dan harus berusaha menafsirkan apa yang ada dalam benak orang. Lihat Yudith Goldstein dan Robert O. Keohane, *The Ideas and Foreign Policy: An Analysis Framework*", dalam Yudith Goldstein dan Robert O. Keohane, "*Ideas and Foreign Policy: Beliefs Institutions and Political Change*", Ithaca-London: Cornell University Press, 1995, hal. 27.

## **Bab 2 Perkembangan Fungsi Teritorial Satuan Kowil TNI AD**

Bab 2 ini membahas perkembangan Kowil TNI AD fungsi teritorialnya dari periode-ke periode (1945-2009). Pembahasan fungsi Kowil TNI AD mencakup: (1) fungsi pembinaan teritorial sebagai perwujudan dari strategi perang semesta (*total war*); (2) fungsi pembinaan teritorial sebagai strategi pengelolaan potensi nasional; (3) fungsi pembinaan teritorial sebagai strategi penjaga stabilitas politik dan keamanan pemerintahan Orde Baru; (4) fungsi pembinaan teritorial sebagai pemberdayaan wilayah pertahanan di darat dan kekuatan pendukungnya secara dini untuk mendukung sistem pertahanan dan sistem pelawanan rakyat semesta.

Pembahasan dimulai dari fungsi teritorial militer Belanda (Periode KNIL) dan perang gerilya militer Jepang (Periode PETA/Heiho) untuk melihat pengaruh atau “benang merah” keterkaitan dengan pembentukan fungsi Satuan Kowil TNI AD. Sedangkan pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD dari masing-masing tahap pembentukannya sejak dari Komandemen TKR serta konflik internal militer dan konflik sipil-militer yang menyertainya hingga menjadi Satuan Kowil TNI AD merupakan inti pembahasan dari Sub-Bab 2 ini.

## **Bab 3 Politisasi dan Kebijakan Depolitisasi Militer**

Bab 3 ini berisi pembahasan tentang politisasi militer pada masa Orde Baru (1968-1998) dan kebijakan depolitisasi militer pasca Orde Baru (1999-2004). Politisasi militer pada masa Orde Baru yang dibahas adalah politisasi Satuan Koter TNI AD. Pembahasan politisasi Satuan Kowil TNI AD pada masa Orde Baru mencakup pelaksanaan keorganisasi organik dan keorganisasi non-organik, seperti pimpinan Satuan Koter TNI AD menjadi pejabat kepala daerah dan anggota Fraksi ABRI di DPR/DPD.

Kebijakan depolitisasi militer oleh pihak otoritas sipil yang dibahas adalah UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 dengan tetap memperhatikan kebijakan depolitisasi militer oleh pihak otoritas sipil lainnya: (1) Pasal 30 UUD 1945 Hasil Amandemen Perubahan II; (2) TAP MPR Nomor VI Tahun 2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri; (3) TAP MPR Nomor VII Tahun 2000 Tentang Peran dan Tugas TNI dan Polri; (4) UU Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan

Negara. Sedangkan kebijakan depolitisasi militer oleh pihak TNI yang dibahas adalah konsepsi 'Paradigma Baru TNI' dan konsepsi 'TNI Abad XXI', serta doktrin TNI dan netralitas TNI dalam pemilu.

#### **Bab 4 Implementasi Fungsi Pembinaan Teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta**

Bab 4 ini berisi implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004 berdasarkan peraturan hukum dan di lapangan. Implementasi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD yang dibahas, yaitu: pembinaan persatuan dan kesatuan, pembinaan keamanan wilayah (binkawil) atau siskamling, pembinaan tokoh masyarakat, pembinaan generasi muda dan pembinaan Menwa.

Supaya lebih terfokus maka pembahasan terutama dilihat dari perspektif depolitisasi militer, sistem pertahanan rakyat semesta dan perspektif fungsi pemerintahan daerah yang mencakup lima aspek, yaitu: (1) argumen dan urgensi fungsi teritorial Satuan Kowil TNI AD; (2) fungsi pembinaan teritorial dalam menunjang profesionalisme TNI AD; (3) fungsi pembinaan teritorial dalam menunjang sistem pertahanan semesta; (4) kompetensi Satuan Kowil TNI AD dalam pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial; (5) masalah-masalah dalam implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004.

#### **Bab 5 Peran Politik Satuan Kowil TNI AD Pasca Berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004**

Bab 5 ini berisi analisis tentang peran politik militer pasca pencabutan dwifungsi ABRI dengan mengacu pada 5 jenis kasus implementasi fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya UU TNI Nomor 34 Tahun 2004. Analisis tentang peran politik militer dalam kasus pelaksanaan fungsi pembinaan teritorial Satuan Kowil TNI AD di Provinsi DKI Jakarta dilihat dari empat aspek, yaitu: (1) militer profesional; (2) militer revolusioner; (3) supremasi sipil; (4) kontrol sipil dalam demokrasi dan demokratisasi.

#### **Bab 6 Penutup**

Bab paling akhir ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan berupa temuan penelitian dan implikasi penelitian. Kesimpulan tidak lain adalah jawaban dari pertanyaan-pertanyaan penelitian berdasarkan temuan-temuan penelitian. Sedangkan implikasi penelitian mencakup tiga hal, yaitu: implikasi teoritis, implikasi metodologis dan implikasi praktis.

