

# PERBANTUAN TNI KEPADA PEMERINTAH DAERAH

Ryllian Chandra<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Indo Global Mandiri  
Jl Jend. Sudirman No. 629 KM. 4 Palembang Kode Pos 30128  
Email : [Ryllian@uigm.ac.id](mailto:Ryllian@uigm.ac.id)<sup>1)</sup>

## ABSTRACT

*This study examines focus to TNI assistance to local authorities as Military Operations Other Than War (MOOTW). One of the main points that must be seen in the improvement of the defense sector is the assistance of TNI to local authorities. At the central level TNI considered could not political anymore, but doesnt mean that the military has no longer political interests. The starting point of this study was the question at a point in the task of Military Operations Other Than War (MOOTW) carried out according to TNI Law No.34/2004. The purpose of this study was to determine how the military politics in their assistance to local authorities.*

**Keywords :** *Military Operations Other Than War, Politics Military, Local Government*

## 1. Pendahuluan

Mundurnya militer dari politik praktis di level atas pemerintahan merupakan keberhasilan jalannya reformasi, namun hal tersebut tidak diiringi dengan berubahnya peran militer di daerah, terutama TNI AD melalui struktur Komando Teritorial (Koter) yang tetap eksis sampai sekarang. Ketika kepemimpinan militer di level atas mengalami perubahan tetapi pembahasan mengenai Koter pada akhirnya terkesampingkan akibat gejolak keamanan di dalam negeri dan imbas dari dinamika persaingan politik para elit pada awal reformasi.

Menurut seorang pengamat militer, Marcus Mietzner, otonomi daerah yang dibahas pada awal reformasi terfokus pada desentralisasi kekuasaan dari pusat ke daerah yang pada faktanya menjadikan kehadiran militer di daerah semakin kuat dan tidak terpantau. Desentralisasi kewenangan dari pusat ke daerah telah memberikan kesempatan yang lebih luas bagi AD untuk mendapat bagian dari anggaran daerah, baik dari pemerintah provinsi maupun pemerintah daerah kota/kabupaten yang mana dana desentralisasi terkonsentrasi<sup>1</sup>.

Mietzner mencatat ada tiga hal yang membuat struktur Koter TNI AD tidak berhasil diubah, yakni : *Pertama*, Penolakan TNI AD sendiri untuk merubah struktur institusinya. Meskipun dari dalam TNI AD sendiri ada suara-suara yang menginginkan dilikuidasinya Koter, tetapi para perwira konservatif jauh lebih dominan menentukan jalannya kebijakan. *Kedua*, persaingan elit sipil yang masih mencari dukungan dari militer sehingga tuntutan likuidasi Koter melemah dengan di sengaja sebagai hasil kompromi politik antara elit sipil-militer. *Ketiga*, ketidakstabilan keamanan pasca kejatuhan rezim Suharto tetap menjadikan militer sebagai institusi yang paling diandalkan untuk mengatasi gejolak, dan hal itu pada akhirnya berpengaruh besar pada kebijakan negara selanjutnya. Menykeruaknya konflik

komunal, terorisme, dan separatisme di Aceh pada waktu itu menjadi pembenaran yang valid atas kehadiran Koter di daerah.

Mietzner juga menilai ada tiga peristiwa selama kepemimpinan Habibi dan Gus Dur yang mengakibatkan kembalinya kewenangan dan pengaruh militer seperti semula. *Pertama*, lepasnya Timor-Timur sebagai konsekuensi begitu permisifnya pemerintahan Habibie terhadap apa yang pernah diklasifikasikan oleh Orde Baru sebagai musuh negara. Begitu kencangnya intervensi asing pada kasus Tim-Tim telah meluapkan semacam kekecewaan terhadap pemerintahan yang dianggap terlalu lemah. *Kedua*, pecahnya konflik komunal di beberapa daerah di Indonesia selama kurun waktu 1999-2001 telah memberikan penekanan pada bahwa perubahan tersebut telah berpengaruh pada kemampuan TNI – Polri menangani masalah tersebut. Pada akhirnya tuntutan berubahnya peran TNI di daerah menjadi gugur dengan sendirinya. *Ketiga*, berkembangnya gerakan separatis di Aceh dan Papua selama pemerintahan Habibie dan Gus Dur akibat kebijakan penanganan masalah daerah dari dua masa pemerintahan tersebut yang dianggap terlalu lembut. Para elit politik di ibukota menilai bahwa kebijakan keamanan tersebut merupakan blunder<sup>2</sup>.

## Lahirnya Kebijakan Perbantuan

Berkurangnya peran Koter pada awal reformasi lalu dikembalikan pada fungsinya semula setelah Megawati didapuk sebagai presiden menggantikan Gus Dur. Di masa pemerintahan Megawati ini, posisi militer hampir mencapai tempat semula seperti sebelum reformasi bergulir. Gangguan keamanan banyak dijadikan sebagai alasan untuk memberikan kewenangan kepada militer mengambil langkah-langkah otonomnya tanpa harus berkonsultasi dengan pemerintahan sipil.

Tanggung jawab penanganan konflik di daerah pada awalnya lebih dibebankan kepada Polri kemudian

<sup>1</sup> Mietzner, Marcus . 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*. Washington : East-West Center Washington. Hlm : 15.

<sup>2</sup> Ibid, hlm : 38.

dialihkan kepada TNI, terutama TNI AD. Masuknya TNI AD menangani langsung permasalahan di Maluku telah mampu menekan meluasnya konflik dan secara berangsur-angsur dapat memulihkan keamanan di sana. Lepas dari Maluku, penanganan intensif dialihkan ke Poso di mana konflik komunal juga pecah dan tidak mampu dituntaskan ketika penanganannya masih berada di tangan kepolisian. Masuknya TNI ke masalah penanganan konflik-konflik di daerah mencapai puncaknya dengan dilakukannya operasi militer di Aceh pada masa pemerintahan Megawati. Meskipun kritik terhadap represifitas TNI muncul dari dalam dan luar negeri, kebijakan keamanan ini tidak lalu berubah akibat penilaian para elit politik yang menganggap bahwa TNI masih harus turut serta dalam penanganan keamanan domestik.

Disintegrasi yang pernah dialami Uni Soviet telah juga menjadi ketakutan untuk sebagian besar elit politik dan masyarakat di Indonesia. Akibatnya muncul kekhawatiran jika kebijakan baru yang terlalu ekstrim dapat menyebabkan berkurangnya kemampuan militer menangani masalah-masalah keamanan di daerah. Tuntutan agar restrukturisasi Koter melenyap dengan sendirinya dan dianggap terlalu eksperimental sehingga tidak tepat diterapkan pada saat kondisi keamanan sedang tidak stabil.

Perubahan dinamika keamanan internasional telah mempengaruhi kebijakan pertahanan di Indonesia. Pasca peristiwa 11 September 2001, politik luar negeri AS memprioritaskan pembasmian jaringan teroris global dengan membangun kerjasama kuat antar negara. Indonesia dipandang sebagai partner strategis dalam upaya AS memerangi terorisme, terutama sekali dikarenakan banyaknya para kelompok Islam radikal yang memusuhi AS adalah orang-orang dengan kewarganegaraan Indonesia. Upaya kerjasama ini sedikitnya telah membuka isolasi dan embargo internasional terhadap TNI. Upaya Indonesia sendiri memerangi terorisme semakin meningkat setelah peristiwa Bom Bali I pada Oktober 2002. Gangguan keamanan akibat serangan-serangan teroris di Indonesia memberikan keuntungan tersendiri bagi TNI. Upaya memerangi teroris direspon oleh TNI dengan menghidupkan kembali fungsi intelejen yang dipunyai Koter. Meskipun pada akhirnya tugas penanggulangan terorisme lebih nampak dibebankan kepada kepolisian dengan membentuk Densus 88.

Setelah kembali diguncang Bom Bali 2 pada Oktober 2005, pada HUT peringatan HUT TNI ke-60, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meminta jajaran TNI mengambil bagian secara efektif dalam pemberantasan terorisme sebab UU No 34/2004 tentang TNI memberi tugas TNI melakukan operasi militer nonperang. Pada kesempatan yang sama Panglima TNI waktu itu, Jenderal Endriartono Sutarto, menyatakan bahwa TNI akan mengaktifkan Koter hingga tingkat desa. Pernyataan Presiden dan Panglima TNI ini kemudian menuai kontroversi terutama bermunculannya ketidaksetujuan

atas reaktivasi Koter sampai ke desa-desa. Menurut peneliti LIPI, Ikrar Nusa Bakti, menghidupkan Koter untuk menanggulangi terorisme tidak tepat sebab gerakan terorisme spesifik dan tidak bisa disamakan dengan ancaman militer<sup>1</sup>.

Pernyataan Presiden dan Panglima TNI ini direspon cepat oleh jajaran TNI AD. Seminggu berselang setelah pernyataan tersebut keluar, desk anti-terror didirikan di setiap Koter di setiap daerah, proses input data mulai dilakukan dari satuan Koter terendah di tingkat desa. Bahkan ketika pengaktifan Koter untuk menghadapi masalah terorisme masih menjadi wacana dan belum menjadi keputusan resmi pemerintah dan disetujui DPR apa yang terjadi di lapangan justru lebih cepat dari yang dibayangkan. Bintara Pembina Desa (Babinsa) sudah mulai melakukan tindakan-tindakan yang biasa dilakukan Babinsa pada masa Orde Baru. Ketua MPR pada waktu itu, Hidayat Nur Wahid, mengatakan Babinsa di sejumlah daerah sudah mulai menyatroni pesantren untuk memperoleh data.

Sulitnya melakukan reformasi di tubuh militer karena besarnya keengganan dari para elit politik menentukan struktur Koter sebagai sesuatu yang penting untuk dibenahi. Selama pembahasan RUU TNI pada pertengahan 2004, para politisi sipil pernah mengajukan ketentuan dan persyaratan mengenai Koter. Akan tetapi pada akhirnya pengajuan ini tidak berlangsung lama dibahas bahkan sampai disahkannya UU TNI pada Oktober 2004.

Setelah dikeluarkannya UU No.34/2004 tentang TNI, Koter di Indonesia mengalami pemekaran, tercatat sampai tahun 2005 telah terbentuk 22 satuan koter baru di Indonesia. Padahal jika kita melihat pada UU No.3/2002 tentang Pertahanan Nasional, di sana menyuratkan bahwa pengembangan struktur pertahanan Indonesia di masa mendatang disesuaikan dengan kondisi geografis Indonesia sebagai negara maritim. Jenderal (Purn) Susilo Bambang Yudhoyono, setelah kemenangannya dalam Pemilu 2004, menolak ide penghapusan Koter. Menurut SBY, struktur Koter merupakan bagian legal dari Sishankamrata yang digunakan untuk mengembangkan sistem pertahanan Indonesia. Pernyataan ini sekaligus menguburkan usaha sebelumnya dari banyak pihak yang menginginkan dihapuskannya Koter<sup>2</sup>.

Koter bagi TNI AD menjadi semakin dimaknai sebagai jalur menuju pelebaran sospolnya yang terakhir, terlebih lagi sejak pemilihan langsung kepala daerah di lakukan di berbagai daerah pada 2005. Hasilnya sangat tidak menggembirakan bagi kalangan militer, terutama untuk para purnawirawan TNI yang mencoba peruntungannya di jalur politik. Sebelum dilaksanakannya pemilihan secara langsung, para purnawirawan begitu diuntungkan dengan sistem pemilihan oleh DPRD di mana karena jabatannya di saat berdinis aktif telah menarik partai-partai politik untuk meminang mereka sebagai calon kepala daerah. Selama kurun waktu Juni 2005 sampai April 2006, tercatat telah diselenggarakan 235 Pilkada di tingkat Kota, Kabupaten,

<sup>1</sup> Lihat *Kompas*, 6 Oktober 2005.

<sup>2</sup> Ikrar Nusa Bakti et al. 2009. Hlm 10.

dan Propinsi. Dari kurun waktu tersebut para purnawirawan yang mengajukan diri sebagai calon kepala daerah mesti menelan pil pahit dikalahkan oleh pesaing lainnya dari para birokrat sipil dan pengusaha<sup>1</sup>.

Pada 2004, UU No.34 tentang TNI disahkan agar fungsi dan peran TNI dapat diatur lebih jelas. Regulasi ini makin menjelaskan bahwa fungsi TNI hanya sebagai pelaksana kebijakan yang dibuat oleh eksekutif dan hanya bertugas untuk mempertahankan Negara dari ancaman eksternal maupun internal. Melalui regulasi ini aktivitas TNI di masa damai diatur sedemikian rupa sehingga bisa mencakup beberapa belas butir yang dianggap dapat menyalurkan potensi TNI di luar kondisi perang. Ditegaskannya OMSP sebagai tugas pokok TNI merupakan salah satu hal yang substansial dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia. Meskipun penguraianya kemudian bukanlah hal baru, bahkan bisa disebut hanya penegasan atas aktivitas militer sebelumnya.

Dalam UU No. 34/2004 Bab IV Pasal 7 ayat 2, dituliskan jenis-jenis OMSP yang dapat dilakukan oleh TNI, yakni :

- a. Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
- b. Mengatasi pemberontakan bersenjata;
- c. Mengatasi aksi terorisme;
- d. Mengamankan wilayah perbatasan;
- e. Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
- f. Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
- g. Mengamankan presiden dan wakil presiden beserta keluarganya;
- h. Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
- i. Membantu tugas pemerintahan di daerah;
- j. Membantu kepolisian negara republik indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
- k. Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di indonesia;
- l. Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- m. Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); serta
- n. Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan<sup>2</sup>.

Pada point kesembilan OMSP dalam UU No.34 Tahun 2004, yakni tugas TNI membantu Pemerintah Daerah, masih menjadi rancu karena prosedur perbantuan kurang mengatur serta menjelaskan bagaimana peran dan fungsi TNI dalam prakteknya di lapangan. Kemudian yang juga akan dipahami dalam tugas perbantuannya kepada Pemda

ialah konteks otonomi daerah yang sekarang berjalan di Indonesia. Dalam UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 mengenai otonomi daerah dijelaskan bahwa permasalahan pertahanan dan keamanan tetap diserahkan ke pusat, namun dengan ditugaskannya TNI membantu Pemerintah Daerah, maka hal tersebut memunculkan ketidakjelasan dan inkonsistensi perundang-undangan.

Keterlibatan militer dalam aktivitas selain perang seringkali dikatakan berada di dalam area “abu-abu” karena militer diaktivasi saat kondisi di mana unsur-unsur potensi konflik telah bersentuhan dengan aspek keamanan (*security*) dan pertahanan (*defence*). Terdapat koridor yang tidak jelas dalam penanganan suatu masalah yang mengancam masalah keamanan, yang merupakan fungsi polisi untuk menangani, namun dikarenakan adanya kebijakan politik maka militer ikut dalam penanganan masalah tersebut. Area “abu-abu” didefinisikan berdasar pada keterlibatan aparat di lapangan. Selain itu juga, masuknya militer menangani suatu masalah (terutama masalah keamanan dalam negeri) tidak terlepas dari hasil interpretasi ancaman yang didefinisikan oleh pengambil kebijakan. Sebagai contoh konflik-konflik komunal di Indonesia pada umumnya melibatkan penanganan oleh militer dan kepolisian. Dengan melihat intensitas konflik yang berkembang, para pengambil kebijakan menganggap bahwa militer harus turun tangan<sup>3</sup>.

Dalam kondisi damai OMSP dinilai sebagai bentuk penyaluran potensi yang dimiliki oleh militer untuk tujuan-tujuan strategis pertahanan didasarkan kebijakan politik. Dilihat pada bentuknya secara general maka dapat dikategorisasikan dalam empat jenis penyaluran potensi militer, yakni *civic mission*, bantuan kemanusiaan, bantuan fungsi kepolisian, dan operasi menjaga perdamaian. Kategorisasi ini lahir tidaklah berbarengan karena muncul sejalan konteks perkembangan politik, strategi pertahanan, dan interpretasi ancaman yang dinamis.

Bentuk tugas OMSP di Indonesia mengalami penyesuaiannya sendiri tergantung dengan interpretasi ancaman dan kepentingan yang mendasari pengkategorian tugas tersebut. Proses reformasi sektor keamanan yang nyatanya masih menyisakan pekerjaan yang belum tuntas kejelasannya, berimbas pada kebijakan lainnya seperti OMSP. Kedalaman kepentingan militer atas aktivitasnya setelah reformasi tetap coba dipertahankan meskipun dalam bentuk dan penamaan yang berbeda dari sebelumnya.

### OMSP Tugas Perbantuan TNI Kepada Pemda

RUU TNI disahkan DPR pada 30 September 2004, dalam rapat paripurna di hari terakhir masa tugas DPR periode 1999-2004. Dalam UU TNI tersebut terdapat pasal yang menyebutkan bahwa salah satu tugas TNI ialah Tugas Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang dalam penjabarannya didefinisikan melalui jenis-jenis tugasnya di lapangan, salah satunya ialah membantu Pemerintah

<sup>1</sup> Mietzner, op cit. Hlm : 57.

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI

<sup>3</sup> M. Rifki Muna. “Grey Area”, Kewenangan, dan Peran Politik Elite. Diunduh dari [http://www.propatria.or.id/download/Paper%20Diskusi/rm\\_kewenangan\\_n\\_dan\\_peran\\_politik\\_elit.pdf](http://www.propatria.or.id/download/Paper%20Diskusi/rm_kewenangan_n_dan_peran_politik_elit.pdf).

Daerah. Tidak ada penjelasan yang lebih rinci mengenai tugas perbantuan TNI ini kepada Pemda.

Sebelum UU No.34/2004 keluar, tepatnya pada Februari 2004, almarhum Munir<sup>1</sup> pernah mengutarakan ketidaksetujuannya mengenai tugas TNI membantu Pemda. Pernyataan itu terungkap menjelang pemilihan presiden tahun 2004 di mana banyak pemerintah daerah yang meminta bantuan pengamanan kepada TNI. Alasan utama yang dikemukakan oleh Munir ialah karena pengerahan TNI dalam proses pengamanan akan menempatkan TNI bukan lagi menjadi kesatuan yang harus tunduk oleh otoritas politik pusat, dalam hal ini presiden. Tetapi, TNI akan menjadi kesatuan yang terpecah-pecah berdasarkan kepentingan dan kewenangan daerah serta memberikan kewenangan ekstra kepada TNI untuk bertindak tanpa keputusan politik presiden. Selain itu, Munir memandang mekanisme pengamanan ini adalah cermin dari semakin mengecilnya kontrol otoritas politik terhadap peran militer. Tugas perbantuan tersebut ditakutkan bisa menimbulkan kecenderungan otonomisasi militer yang semakin luas serta berbagai implikasi politik yang serius di kemudian hari, seperti tidak adanya pertanggungjawaban politik atas pengembangan sistem pertahanan, anggaran militer, bahkan tindakan-tindakan dalam tugas-tugas militer.

Sebelumnya Kepala Dinas Penerangan (Kadispen) TNI AD Brigjen Ratyono mengatakan mekanisme permintaan bantuan kepada TNI oleh pemda untuk pengamanan proses Pemilu 2004 dinilai ideal. Hal ini mengingat interpretasi Perpu No. 23/1959 tentang Keadaan Bahaya ada pada kepala daerah sebagai penanggung jawab daerah darurat. Sanggahan dilontarkan Munir dengan menyatakan bahwa UU tersebut tidak berkaitan sama sekali dengan pengaturan perbantuan TNI dalam tugas-tugas non perang<sup>2</sup>.

Jika melihat batang tubuh regulasi perbantuan TNI kepada Pemda sebagai bagian dari OMSP nampak tidak terlalu jelas di permukaan, karena *Pertama*, jenis perbantuan yang dapat diberikan oleh TNI kepada Pemda tidaklah diuraikan bentuknya; *Kedua*, tidak adanya penjelasan mengenai bagaimana TNI dapat dimintai bantuan oleh Pemda. Padahal jika melihat Buku Putih Pertahanan di sana tertulis perbantuan TNI diselenggarakan sesuai mekanisme dan peraturan pelibatan yang berlaku, namun sampai saat ini tidak ada mekanisme dan peraturan yang benar-benar menjelaskan prosedur perbantuan tersebut; dan *Ketiga*, tidak adanya kejelasan mengenai keterlibatan sipil ketika TNI melaksanakan tugas yang diminta oleh Pemda; dan *Keempat*, adanya peraturan dalam UU tentang Otonomi Daerah No 22/1999 dan UU tentang Pemerintah Daerah No.32/2004 bahwa urusan pertahanan dan keamanan ditentukan oleh pusat.

Beberapa landasan konstitusional di antaranya : UU

No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 7 Ayat 1 menyatakan bahwa wewenang daerah mencakup wewenang dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali wewenang dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, kehakiman, moneter, fiskal, dan agama. Pasal 10 Ayat 1, menyatakan daerah memiliki wewenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya. Tap MPR No.VII/MPR/2000 dan UU No.3 Tahun 2002, yang menegaskan adanya perbedaan antara fungsi pertahanan dengan fungsi keamanan. Pasal 2 dalam UU No.3 Tahun 2002 tentang pertahanan negara menyatakan bahwa salah satu fungsi pemerintahan negara ditujukan untuk melindungi kepentingan nasional dan mendukung kebijakan nasional bidang pertahanan<sup>3</sup>.

Adanya regulasi tersebut menegaskan bahwa fungsi pertahanan berada tangan pusat, sedangkan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengelola dan membina potensi nasional untuk mendukung usaha pertahanan. Di sini dapat dilihat bagaimana perbedaan kewenangan pusat dan daerah berkaitan dengan pertahanan. Pusat memiliki kewenangan untuk menggerakkan alat pertahanan negara, sementara pemerintah daerah hanya mempunyai kuasa untuk mendukung upaya pusat tersebut. Namun dengan adanya tugas perbantuan TNI pada UU No.34/2004, pada akhirnya Pemda mempunyai kewenangan lebih terkait komando TNI yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Dalam buku *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan Operasi Militer Selain Perang. Buku 9 : Membantu Tugas Pemerintah di Daerah* dituliskan landasan regulasi yang digunakan oleh TNI dalam membantu Pemerintah Daerah<sup>4</sup> :

#### Undang-Undang Republik Indonesia

- UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian
- UU No. 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi
- UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

#### Peraturan Pemerintah Pengganti Republik Indonesia

- Perpu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU No.74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya
- Perpu No. 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah.....Pengganti UU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya
- Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

*Perang. Buku 9 : Membantu Tugas Pemerintah di Daerah.* Markas Besar Angkatan Darat Direktorat Hukum. Jakarta 2010.

<sup>3</sup> Fattah, Abdoel. 2005. Demiliterisasi Tentara ; Pasang Surut Politik Militer 1945-2004. Jakarta : LKiS. Hlm : 236.

<sup>4</sup> *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan Operasi Militer Selain Perang. Buku 9 : Membantu Tugas Pemerintah di Daerah.* Markas Besar Angkatan Darat Direktorat Hukum. Jakarta 2010

<sup>1</sup> Munir Said Thalib (8 Desember 1965 – September 2004) adalah seorang aktivis HAM Indonesia. Jabatan terakhirnya adalah Direktur Eksekutif Lembaga Pemantau Hak Asasi Manusia Indonesia Imparsial. <sup>2</sup> Perpu No. 23/1959 sampai sekarang tetap dijadikan menjadi landasan hukum oleh TNI untuk membantu Pemda. Lebih jelasnya lihat *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan Operasi Militer Selain*

- Perpu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No.21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

#### **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia**

- PP No. 4 Tahun 1960 tentang Organisasi Pembantu Penguasa dalam Keadaan Bahaya di Pusat
- PP No. 10 Tahun 1960 tentang Organisasi Penguasa dalam Keadaan Bahaya di Daerah
- PP No. 16 Tahun 1960 tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer

#### **Keputusan Presiden Republik Indonesia**

- Keppres No. 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara.
- Keppres No. 38 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Penyelidik Independen Nasional untuk Konflik Maluku
- Keppres No. 40 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Darurat Sipil di Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara
- Keppres No. 27 Tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku Utara
- Keppres No. 71 Tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Maluku
- Keppres No. 43 Tahun 2004 tentang Perubahan Status Darurat Militer Menjadi Darurat Sipil di NAD.

#### **Peraturan Presiden Republik Indonesia**

- Perpres No. 2 Tahun 2004 tentang Pernyataan Perpanjangan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di NAD
- Perpres No. 38 Tahun 2005 tentang Penghapusan Darurat Sipil di NAD

#### **Instruksi Presiden Republik Indonesia**

- Inpres No. 5 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Ilegal Logging di Leuser dan Tanjung Puting
- Inpres No. 6 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemulihan Pembangunan Provinsi Maluku dan Provinsi Maluku Utara Pasca Konflik
- Inpres No. 1 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Operasi Terpadu dalam Darurat Sipil di NAD
- Inpres No. 3 Tahun 2004 tentang Koordinasi Penyelenggara Angkutan Lebaran Terpadu

Salah satu regulasi yang penting disorot sebagai pedoman langsung perbantuan TNI kepada Pemda, yakni Peraturan Pemerintah (PP) No.16 tahun 1960 yang merupakan regulasi pengganti PP No.63 Tahun 1954 yang dikeluarkan pada 29 November 1954. PP No.16/1960 tersebut tidak berbeda jauh dengan PP No.62/1954, hanya saja menambahkan penjelasan kewenangan kepala daerah baik gubernur maupun walikota/bupati ketika keadaan darurat sipil.

Dalam PP No.16/1960 dijelaskan bahwa yang bisa meminta bantuan militer ialah Gubernur Kepala Daerah Propinsi atau Penjabat Pamong Praja lain yang setingkat dengan Gubernur, setelah dipertimbangkan dengan Koordinasi Keamanan Daerah. Apabila dalam keadaan terpaksa Gubernur tidak meminta bantuan, maka Penjabat Pamong Praja lain berhak untuk meminta bantuan militer atas nama Gubernur Kepala Daerah setelah dipertimbangkan dengan Koordinasi Keamanan Kabupaten atau, jika tidak ada, dengan Kepala Polisi. Permintaan bantuan ini harus disahkan oleh Gubernur, dan jika tidak mendapat pengesahan maka bantuan militer tersebut harus dibatalkan.<sup>1</sup>

PP ini cukup jelas mengatur permintaan bantuan kepada sipil di daerah. Disebutkan bahwa permintaan bantuan militer diajukan dengan tertulis, dan apabila waktunya mendesak, permintaan itu dapat diajukan dengan lisan. Permintaan tertulis harus disuskan selambat-lambatnya 1 x 24 jam, sesudah permintaan dengan lisan itu diajukan. Dalam permintaan itu harus dijelaskan: a. alasan-alasan mengapa bantuan militer diminta; b. daerah di mana bantuan militer dibutuhkan; c. waktu bantuan militer harus dimulai; d. saat bantuan militer dihentikan; e. tujuan yang harus dicapai dengan bantuan militer; f. keterangan-keterangan lain yang berguna untuk melancarkan jalannya bantuan militer<sup>2</sup>.

Setelah dilakukannya bantuan militer, pihak sipil dapat meminta dihentikannya bantuan militer jika tujuan bantuan militer tersebut telah tercapai. Apabila tujuan tersebut belum diraih maka dapat meminta perpanjangan bantuan militer menurut tata cara yang telah disyaratkan sebelumnya. Selama bantuan militer tersebut dilaksanakan maka pejabat sipil wajib memberi penerangan yang seluas-luasnya kepada penduduk tentang akibat-akibat bantuan militer itu. Selama bantuan militer tersebut dilaksanakan, penguasa sipil tidak memegang lagi pimpinan atas tindakan-tindakan pemulihan keamanan di daerah operasi militer karena telah dipegang oleh komandan militer yang berwenang di daerah tersebut.

Lebih jelasnya lagi dalam PP tersebut pihak sipil mempunyai kewenangan yang cukup menentukan bentuk bantuan militer. Bahkan penentuan kekuatan pasukan yang digunakan untuk bantuan militer, terutama yang berkaitan dengan penggunaan senjata dan alat-alat, jenis, cara, dan waktunya harus ditetapkan setelah mendengar pertimbangan Koordinasi Keamanan Daerah. Dijelaskan pula bahwa kepolisian yang digunakan dalam usaha mencapai tujuan militer berada di bawah perintah-taktis dari komandan militer yang bertanggung jawab atas bantuan tersebut<sup>3</sup>.

Keadaan yang dapat menjadi alasan dikerahkannya militer adalah keadaan darurat, baik darurat sipil maupun militer. Alasan pengerahan militer setelah dinyatakan keadaan darurat seakan-akan dikesampingkan dalam penjelasan tugas TNI membantu Pemda, bahkan dinilai sebagai sesuatu yang menghambat perbantuan militer di daerah. Melalui penentuan keadaan darurat ini militer

<sup>1</sup> Lihat PP No.16/1960 Pasal 4

<sup>2</sup> Lihat PP No.16/1960 Pasal 7

<sup>3</sup> Lihat PP No.63/1954 Pasal 8

dapat masuk dan melaksanakan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk memulihkan ketertiban dan keamanan Negara. Pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.23 Tahun 1959 diterangkan bahwa Negara dikatakan berada dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang.

Ada tiga alasan utama mengapa Negara dapat dikatakan dalam keadaan bahaya, yakni *pertama*, keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa; *Kedua*, timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan percaplokan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga; dan *Ketiga*, Negara berada dalam keadaan bahaya dari keadaan-keadaan khusus atau adanya gejala-gejala yang dapat membahayakan negara. Pengumuman pernyataan dan penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh presiden. Dalam sebuah keadaan darurat sipil, penguasaan keadaan darurat sipil dilakukan kepala daerah serendah-rendahnya Dati II selaku Penguasa Daerah Sipil Daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh presiden. Penguasa daerah sipil dibantu badan yang terdiri dari komandan militer tertinggi di daerah, kepala polisi daerah, dan kepala kejaksaan daerah.

Di luar efek represifnya pengerahan militer saat keadaan darurat, pejabat sipil sebagai penguasa darurat sipil menurut UU No.23 Tahun 1959 mempunyai kewenangan sebagai berikut :

1. Mengadakan peraturan yang dianggap perlu untuk kepentingan ketertiban umum atau untuk kepentingan keamanan daerahnya.
2. Membuat aturan untuk membatasi pertunjukan, percetakan, penerbitan, pengumuman, penempelan tulisan atau gambar.
3. Menyuruh pejabat polisi untuk menggeledah tiap-tiap tempat, sekalipun bertentangan dengan kehendaknya yang mempunyai, dengan menunjukkan surat perintah umum atau surat perintah istimewa.
4. Memeriksa semua barang yang diduga atau akan dipakai untuk mengganggu keamanan serta membatasi atau melarang pemakaian barang itu.
5. Mengambil dan memakai barang-barang dinas umum.
6. Mengetahui semua berita, percakapan telepon atau kantor radio, serta melarang atau memutuskan pengiriman berita melalui telepon atau radio.
7. Membatasi pemakaian kode-kode, tulisan rahasia, percetakan rahasia, tulisan steno, gambar-gambar, tanda-tanda, juga penggunaan bahasa lain selain bahasa Indonesia.
8. Mengeluarkan aturan yang membatasi atau melarang pemakaian alat komunikasi seperti telepon, telegram, pemancar radio yang dapat dipakai untuk mencapai rakyat banyak serta menyita perlengkapan tersebut.

9. Mengadakan ketentuan bahwa untuk mengadakan rapat umum, pertemuan, harus minta izin. Izin dapat diberikan penuh atau ber-syarat.
10. Membatasi orang berada di luar rumah, memeriksa badan atau orang yang dicurigai, membatasi atau melarang orang memasuki gedung atau lapangan untuk berbagai waktu tertentu, kecuali untuk peribadatan, pengajian, upacara agama.

Bila dilihat dari sisi hukum dan keuntungan posisi sipil, dua regulasi tersebut memberikan kewenangan yang cukup besar kepada sipil untuk dapat mengatur masuk dan gerak militer di daerah dalam keadaan yang membahayakan negara secara keseluruhan. Di luar doktrin Dwifungsi yang pernah memberi keleluasaan militer untuk melebarkan kewenangannya, militer di Indonesia masih berada dalam koridor yang sesuai dengan fungsi utamanya dan tidak dapat digerakan selain dari keputusan politik sipil. Akan tetapi permasalahan hubungan sipil-militer tidak dapat diartikan hanya sebatas kepatuhan militer terhadap sipil karena hubungan sipil-militer merupakan hubungan elit yang imbas paling besarnya bukan pada relasi kekuasaan di tingkat elit namun di masyarakat. Terlebih lagi tanpa keputusan politik pun militer, terutama TNI AD, sebenarnya masih ditempatkan di daerah-daerah berurusan dengan masyarakat yang seakan-akan masih dalam kondisi darurat yang penempatan posisinya pun paralel dengan susunan administratif pemerintahan sipil.

## **Dampak OMSP TNI Membantu Pemda**

### **1. Kewenangan Pemda Menggerakkan TNI**

Efek paling besar dari tugas perbantuan TNI kepada Pemda sebagai bagian dari OMSP yang didasarkan pada UU TNI No.34/2004 ialah para pemimpin daerah dapat mengeluarkan kebijakan politis untuk meminta bantuan kepada TNI, dengan kata lain dapat menggerakkan TNI secara langsung tanpa mesti meminta persetujuan dari pejabat yang lebih atas. Hal ini tentu saja berkontradiksi dengan penjelasan UU Otonomi Daerah di mana urusan pertahanan tetap berada di tangan pusat.

Alasan yang mendasari tugas perbantuan tersebut ialah konflik di daerah. Meskipun sering terjadi konflik di berbagai daerah namun Pemda tidak dapat dengan mudah untuk menggerakkan TNI, apalagi jika mencermati PP No.16/1960. TNI terlibat dalam penanganan masalah di daerah sebagai pengamanan, lalu mencegah dan menanggulangi konflik komunal yang sifatnya lokal. Di sini militer hanya menggunakan keahliannya menangani kekerasan untuk mengembalikan suasana tertib. Artinya bahwa konflik yang terjadi telah menimbulkan kekerasan sehingga militer dapat dimintai bantuannya untuk campur tangan. Keterlibatan tersebut bentuknya adalah perbantuan TNI, dalam artian jika kondisi semakin tidak bisa dikontrol oleh sipil maka TNI dapat turun.

Untuk melibatkan TNI dalam penanganan konflik maka harus dilihat tiga faktor penyebab. *Pertama*, Kepolisian tidak mampu lagi menangani konflik kerusuhan baik itu karena eskalasi kekerasan yang meningkat bisa diakibatkan karena kekurangan personil

di lapangan atau kerusuhan bersenjata yang tidak bisa dihadapi lagi oleh sumber daya kepolisian. *Kedua*, tidak adanya solusi lain yang ditemukan untuk meredakan konflik selain dengan cara menurunkan militer. *Ketiga*, adanya potensi akan membesarnya konflik sehingga menjadi ancaman yang membahayakan pertahanan nasional.

Pendekatan yang digunakan oleh militer untuk membereskan masalah konflik atau kerusuhan yang di kemudian hari sering menjadi masalah pelanggaran HAM, karena itu diperlukan pengawasan dalam pelaksanaannya. Apalagi penanganan unjuk rasa atau demonstrasi tidak lagi dibebankan kepada TNI. Tidak dapat dipungkiri bahwa ketika militer digerakkan maka tidak dapat dipisahkan dari karakter utamanya sebagai pengelola dan pelaku kekerasan.

Terjadinya masalah di suatu daerah terutama yang memunculkan bentrokan fisik jelas memerlukan penanganan intensif dari Pemda dan kepolisian. Jika kemudian TNI terlibat dalam penanganan tersebut maka kemampuan apa yang dapat diberikan militer, dan apakah keahlian tersebut memang bisa untuk menghentikan konflik. Di sinilah diperlukan penilaian objektif dari otoritas sipil untuk menentukan bantuan apa yang bisa diberikan TNI. Sehingga menjadi terlalu berlebihan jika suatu konflik yang terjadi di daerah mesti diselesaikan dengan operasi militer.

Mengenai pengawasan sipil mesti dilihat sebagai keterlibatan sipil dalam tugas perbantuan TNI. Kontrol dan partisipasi sipil terhadap militer terhenti ketika permintaan bantuan atau sebuah kebijakan politis dikeluarkan, karena setelah militer melaksanakan kebijakan tersebut maka kontrol operasi sepenuhnya berada di tangan militer. Pelibatan sipil ini tetap harus ada karena kebijakan pelibatan militer ini dikeluarkan oleh sipil, militer sedang bergerak di ranah sipil dan militer tidaklah digerakkan untuk menghadapi militer dari negara lainnya, objek dari operasinya ini ialah sipil, terutama jika mengacu pada Hukum Humanitarian International.

Agar pemberian kewenangan kepada militer untuk membantu sipil ini tidak berlanjut menjadi intervensi militer yang berkelanjutan, maka otoritas sipil harus memiliki rencana jelas dalam mengawasi dan mengakhiri perbantuan tersebut. Perencanaan diperlukan agar militer tidak sampai mengambil kewenangan dan misi yang tidak diperlukan serta tidak menarik militer kembali ke jebakan politik seperti dulu. Selain itu otoritas sipil pun mesti memperhatikan bahwa tugas perbantuan tersebut tidak akan mengurangi kesiapan tempur militer yang merupakan tugas pokoknya.

Ketika kerusuhan berbau SARA meledak di Maluku dan Maluku Utara, pemerintah pernah menyatakan darurat sipil di dua propinsi tersebut. Pernyataan darurat sipil tersebut dikeluarkan presiden Abdurrahman Wahid. Lalu tidak lama berselang setelah Gus Dur jatuh, Presiden Megawati mengumumkan status darurat sipil di Propinsi Aceh sebagai strategi untuk memberantas Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada saat itu. Dalam sejarah Indonesia, pernyataan darurat sipil atau militer tidak pernah berasal dari pemerintah daerah, selalu dari pusat. Karakter

pemberontakan-pemberontakan di daerah sebagian besar merupakan respon terhadap kebijakan politik pusat, sehingga ketika pemberontakan itu muncul maka yang pertama merasa terusik ialah pemerintah pusat. Hal ini menjadi berbeda setelah otonomi diperluas sehingga memunculkan masalah desentralisasi kewenangan daerah untuk menggerakkan militer. Melalui peraturan yang ada sekarang, memungkinkan seorang kepala daerah dapat menyatakan status darurat sipil, bahkan darurat militer, di daerah kewenangannya.

Keterlibatan TNI dalam penanganan masalah di daerah mesti dilihat rentang waktunya, yang dalam berbagai perundangan setelah reformasi berjalan tersebut justru terabaikan. Hal ini karena; *Pertama*, TNI tidak bisa secara terus menerus menangani masalah sementara di lain pihak masih ada otoritas sipil dan kepolisian. *Kedua*, keterlibatan TNI ini mesti dibarengi dengan pencarian solusi lain yang dapat memecahkan masalah sehingga solusi dan cara tersebut mesti dilakukan berbarengan dengan pelibatan TNI. *Ketiga*, dalam rentang waktu pelibatan TNI tersebut otoritas sipil dan kepolisian tidak dapat berpangku tangan, sebaliknya pelibatan TNI ini memberikan waktu bagi otoritas sipil untuk mencari solusi lain.

Ada hal lain juga yang mesti dilihat sebagai pertimbangan ialah kemampuan dan kesiapan otoritas sipil memecahkan masalah. Seringkali suatu permasalahan konflik baik itu konflik komunal, keagamaan, maupun konflik yang mengarah pada separatisme tidak memunculkan upaya yang memadai dari Pemda. Jika suatu konflik terjadi biasanya Pemda secara mendadak dan situasional melalui Muspida membentuk tim penanganan yang isinya berisi pejabat-pejabat dan pegawai pemda yang diberi tugas untuk bermusyawarah. Padahal jika Pemda bisa lebih jeli menganalisa dan membaca potensi konflik yang akan muncul, seharusnya Pemda dapat menyiapkan tim atau sebuah badan yang dibentuk untuk mencari solusi, atau meminta bantuan dari institusi sipil lainnya seperti universitas untuk urun rembuk mencari jalan keluar masalah.

Selain kelemahan yang diderita oleh pemda-pemda di Indonesia, begitu pun dengan para anggota DPRD. Sebagai representasi masyarakat, seharusnya anggota dewan bisa lebih sigap dan lebih mengetahui permasalahan yang dialami oleh para konstituennya. Di sinilah juga poin yang menunjukkan otonomi daerah yang setengah-setengah. Di satu sisi Pemda dapat meminta bantuan TNI tapi di sisi lain Pemda tidak mempunyai atau tidak menyiapkan dirinya untuk menangani masalah konflik di daerahnya sendiri. Lumrah terjadi ialah para pimpinan daerah yang tergabung dalam Muspida berembuk lalu membuat tim dadakan yang isinya para birokrat pemerintahan.

Terlibatnya TNI AD dalam Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) yang di dalamnya melibatkan Pangdam sebagai salah satu penanggung jawab atas ketertiban dan keamanan suatu daerah sebenarnya masih belum berubah. Didasarkan pada Kepres No. 10/1986, Panglima Kodam merupakan bagian dari Muspida tingkat

Propinsi beserta Gubernur, Kapolda, dan Jaksa Tinggi. Fungsi dari Muspida ialah mengkoordinasikan pelaksanaan aparat pemerintah di daerah, mengawasi serta meninjau ketentraman dan ketertiban di dalam masyarakat, dan menentukan sistem dan tata cara pengamanan pelaksanaan kebijaksanaan/program pemerintah guna mewujudkan stabilitas nasional dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional<sup>1</sup>.

Didapatkannya kewenangan daerah untuk dapat menggerakkan TNI tidak disertai dengan penambahan tugas pengawasan kepada DPRD berkaitan dengan kebijakan pertahanan. Jika di DPR tugas Komisi I yang salah satunya mengurus masalah pertahanan tapi kurangnya beban tugas yang sama di DPRD yang hanya mendapat tugas mengurus masalah ketertiban masyarakat. Seharusnya dengan adanya kewenangan itu maka DPRD dapat juga mengawasi masalah pertahanan di daerahnya termasuk meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah saat mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan pertahanan. Masalah pengawasan DPRD mengenai pertahanan ini adalah salah satu poin penting yang mesti dirubah didasarkan pada transparansi kebijakan pertahanan secara menyeluruh.

## 2. Pembiayaan Militer di Daerah

Kehadiran militer di daerah menjadi beban tersendiri bagi keuangan daerah, meskipun dalam perundang-undangan dinyatakan bahwa pertahanan adalah urusan pusat tetapi dalam pelaksanaan pembiayaan militer di daerah, APBD masih memberikan dana yang tidak sedikit untuk militer. Dikeluarkannya keputusan untuk meminta bantuan militer untuk pengamanan tidak selalu diputuskan oleh kepala daerah. Karena tidak jarang dalam kondisi seperti terjadinya demonstrasi kehadiran anggota TNI di lokasi menjadi lumrah, meski nantinya biaya penjagaan tersebut dibebankan kepada Pemerintah Daerah.

Berdasar dari hasil penelitiannya di Papua, Cornelis Lay melihat ada perbedaan cukup mencolok dalam pembiayaan antara sebelum reformasi dan sekarang ini. Dulu dana pembiayaan militer di daerah diberikan secara langsung dalam satu jangka waktu yang besarnya telah ditetapkan tanpa mempersoalkan detail penggunaannya. Sedangkan sekarang dana dikururkan berdasarkan permintaan atau proposal dengan melihat kinerja atau aktivitas yang melibatkan militer, baik itu karena adanya kebijakan dari pejabat sipil maupun militer sendiri. Pola ini mengalami pergeseran drastis setelah munculnya Permendagri 13/2006 yang menegaskan bahwa bantuan hanya dapat diberikan berdasarkan proposal yang diajukan. Artinya bahwa militer di sebuah daerah bisa menggunakan dana dari APBD didasarkan pada aktivitas yang mereka lakukan di daerah tersebut sehingga

besarnya anggaran daerah yang tersedot oleh militer tidak dapat diprediksi setiap tahunnya<sup>2</sup>.

Seperti misalnya pengeluaran yang sangat besar untuk bantuan operasi militer ketika munculnya kasus. Secara kongkrit hal ini ditemukan dalam pengalaman Kabupaten Puncak Jaya terkait dengan bantuan keuangan pasca terjadi insiden yang memakan korban antara TNI dan gerakan separatis di kawasan Mulia, ibukota Puncak Jaya beberapa waktu lalu. Pemerintah daerah setempat menghabiskan anggaran daerah sangat besar, yang sangat sulit dipertanggung-jawabkan oleh daerah berdasarkan prinsip anggaran berbasis kinerja. Karenanya, tidak mengherankan jika masing-masing pemerintah daerah di Papua senantiasa mencadangkan anggaran untuk mengantisipasi kebutuhan untuk memberikan dukungan finansial secara mendadak kepada militer, yakni dengan menganggarkan cadangan anggaran untuk mengantisipasi permintaan yang bersifat mendadak ketika suatu kasus keamanan muncul tiba-tiba.

Anggaran daerah yang dikururkan ke militer sebagai bantuan biaya operasional, yang dalam pengalokasiannya digunakan untuk biaya operasi militer, dukungan infrastruktur, dukungan mobilitas, serta kegiatan sosial<sup>3</sup>. Kehadiran setiap satuan militer di daerah menjadi salah satu beban bagi anggaran daerah. Biaya operasional terkait dengan aktivitas pengamanan yang dilakukan oleh militer di daerah, seperti bantuan operasi untuk penanggulangan demonstrasi, kerusuhan, atau bantuan reguler setiap tahunnya. Contohnya di Papua seperti yang setiap tahunnya diberikan untuk Operasi Surya Bhaskara TNI AL<sup>4</sup>. Bentuk pelaksanaan operasi di lapangan bisa berbeda-beda tergantung dengan kondisi keamanan dan potensi gangguan yang terbangun. Semakin banyak operasi militer digelar di suatu daerah maka semakin besar pula dana yang mesti dikururkan. Alokasi ini tentu saja celah besar yang dapat dimanfaatkan oleh militer untuk menyedot dana daerah, bahkan di daerah dengan kondisi aman sekalipun.

Tidak jarang sebagai bagian dari upaya penanganan keamanan maka pembangunan infrastruktur untuk kepentingan militer dapat dibiayai oleh daerah. Seperti penyediaan lahan perkantoran, pembangunan kantor untuk daerah baru (misalnya pembangunan Korem Merauke dan Kodim di beberapa daerah), pembangunan rumah bagi pejabat militer, pengisian perabotan rumah, pembiayaan untuk kepentingan tamu pejabat militer hingga pada bantuan akomodasi (untuk hotel) bagi pejabat militer yang baru memasuki Papua dan belum memiliki tempat tinggal tetap.

Bahkan biaya untuk menggerakkan militer atau dana mobilitas pun juga dapat dibebankan pada APBD. Alokasi biaya operasional ini diberikan kepada militer sebagai institusi, seperti satuan-satuan Koter yang ada di daerah tersebut, atau malah untuk para pejabat militer.

mobilitas terkait erat kegiatan operasional dalam penanggulangan potensi gangguan keamanan.

<sup>4</sup> Operasi Surya Baskara ialah bentuk *Civic Mission* yang dilakukan TNI AL setiap tahunnya. Dalam kegiatan tersebut TNI AL memberikan bantuan kemanusiaan dan sosial di daerah-daerah pesisir pantai

<sup>1</sup> Lihat Surat Keputusan Presiden No. 10/1986

<sup>2</sup> Cornelis Lay, *Pembiayaan Keamanan Oleh Daerah : Kasus Papua*. Draft Laporan.

<sup>3</sup> Cornelis Lay membagi alokasi bantuan dalam empat kategori, yakni (1) operasi, (2) dukungan infrastruktur, (3) aktivitas sosial, dan (4) dukungan mobilitas. Tetapi pengelompokan tersebut disimpulkan dalam dua jenis aktivitas saja karena dukungan pembiayaan infrastruktur dan



Pemberian dana kepada pimpinan militer daerah untuk berbagai kepentingan, terutama untuk kepentingan mobilitas. Pembiayaan untuk pola ini praktis berada di luar pos anggaran resmi, sifatnya sangat informal dan "transaksinya" dikomunikasikan melalui mekanisme tidak langsung.

TMMD meskipun lebih banyak membawa nama TNI sebagai pelaksana program sosial tapi sebagian besar dananya tetap berasal dari anggaran daerah. TMMD sendiri memberi keuntungan bagi Pemda dan TNI, Pemda dapat membangun infrastruktur di daerahnya dengan sekali kucuran dana ke militer, sedangkan militer dapat melakukan fungsi sosial sekaligus pengawasan di suatu area. Program TMMD biasanya digelar setahun sekali dan menjadi bantuan keuangan yang terencana setiap tahunnya yang mesti dikeluarkan oleh Pemda.

Mekanisme pemberian dana bagi militer pun mengalami perubahan. Proses penganggaran bantuan bagi kepentingan militer di masa lalu dilakukan melalui mekanisme parlemen. Tetapi mekanisme parlemen ini kini mengalami pergeseran ke arah mekanisme yang lebih tertutup. Hal ini dapat dilihat dari 2 sudut, yakni (1) mata anggaran bantuan diintegrasikan sebagai bagian dari mata anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan karenanya tidak lagi dapat ditelusuri oleh publik. (2) kewenangan penggunaannya sepenuhnya diserahkan sebagai kewenangan diskresi pejabat politik (gubernur, bupati dan walikota). Satu-satunya yang tidak mengalami perubahan adalah pengelolaan administrasinya tetap berada di lingkungan sekretariat daerah. Tetapi pada saat bersamaan, rincian bantuan tidak lagi diketahui karena terintegrasi ke dalam rincian *policy* gubernur. Hal ini sudah tentu membawa implikasi serius, terutama yang terkait dengan sistem pertanggung-jawaban publik yang diharuskan oleh prinsip pengelolaan keuangan berbasis kinerja.

Adanya Permendagri 13/2006 yang menegaskan bahwa bantuan hanya dapat diberikan berdasarkan proposal yang diajukan, maka kewenangan politik yang dimiliki para penguasa politik daerah (gubernur, bupati dan walikota) menempatkan mereka pada posisi memiliki kewenangan diskresional yang besar dalam menentukan bantuan, bukan saja kepada militer tapi juga kepada pihak di luar militer. Dalam keadaan seperti ini, besaran bantuan menjadi sesuatu yang tidak bisa diperkirakan, apalagi dipastikan sejak dini. Bantuan yang diberikan lebih didasarkan pada hubungan antara penguasa politik dan penguasa militer lokal. Ini artinya bahwa pengerahan dan pembiayaan militer di daerah tergantung juga pada hubungan politik antara institusi militer dengan pejabat-pejabat sipil seperti kepala daerah.

Pembiayaan militer di daerah merupakan implikasi serius dari tugas perbantuan TNI kepada Pemda. Tugas perbantuan yang didasarkan pada OMSP dalam UU TNI ini menjadi pembenaran bagi militer untuk ikut dalam penanganan masalah di daerah yang pada akhirnya tidak lagi didasari pada tugas perbantuan namun digunakan sebagai ruang untuk mendapat kucuran dana daerah. Mekanisme perbantuan yang tidak jelas telah memberikan kemudahan bagi militer untuk banyak

melakukan kegiatan yang dibiayai oleh APBD atas dalih pengamanan yang besarnya relatif. Besarnya potensi penyelewengan dana juga ditengarai karena minimnya laporan pertanggung jawaban dari pihak militer.

Pola pembiayaan militer dan keamanan di daerah mengalami perubahan seiring dengan penertiban dan pengalihan bisnis TNI baik legal, illegal, maupun abu-abu yang dilakukan secara bertahap sejak reformasi bergulir. Sebagaimana diketahui hampir setiap satuan di TNI mempunyai mata rantai bisnisnya masing-masing yang secara formal bertujuan untuk membiayai operasional militer maupun membantu kesejahteraan prajurit. Di sisi lain hal ini terjadi karena kurangnya anggaran yang dikucurkan oleh negara untuk sektor pertahanan. Dengan masih berdirinya Koter maka tidak akan ada indikasi berkurangnya pembiayaan operasional maka proses pembiayaan pun mengalami perubahan. Berubahnya pola pembiayaan TNI di daerah merupakan cara TNI mengadaptasi proses otonomi daerah di mana perputaran uang lebih banyak berputar di daerah.

### 3. Kesimpulan

Dilihat dalam kerangka transformasi demokrasi melalui reformasi sektor keamanan, pengakuan kepemimpinan sipil telah mengalami perubahan signifikan yang jika secara sempit dilihat bahwa militer di daerah berada di bawah kendali sipil. Namun dalam aplikasinya di lapangan kepemimpinan sipil atas militer tidak menjamin TNI bebas dari distraksi politik ataupun ekonomi yang berasal dalam TNI sendiri maupun yang berasal dari luar. Mampu bertahannya struktur Komando Teritorial menjadi salah satu bukti masih dapat bertahannya institusi lama yang dianggap sebagai hambatan demokrasi di masa sebelum reformasi. Terhapusnya fungsi politik militer di pusat diikuti dengan penyesuaian persentuhan politik militer dengan cara yang lain.

Jika melihat pada konteks otonomi daerah, dapat dikatakan kebijakan perbantuan TNI kepada Pemerintah Daerah tersebut merupakan suatu bentuk penyesuaian militer terhadap perubahan sistem politik. Terdesentralisasinya arus kekuasaan dari pusat ke daerah diikuti dengan perubahan mekanisme keuangan daerah. Di ruang ini militer mampu memanfaatkannya terkait dengan dengan pembiayaan operasional militer di daerah. Militer dapat menyedot anggaran keuangan daerah lebih daripada sebelumnya akibat mekanisme keuangan daerah yang memberikan kemudahan militer untuk mengajukan keperluan operasional militernya di daerahnya tergantung dengan bentuk aktivitas yang dilakukan. Jika sebelumnya pemberian anggaran diberikan secara *block grant*, maka setelah otonomi daerah diberlakukan besaran biaya untuk militer di daerah disesuaikan dengan proposal pengajuan yang anggarannya dikeluarkan oleh Pemda atas izin kepala daerah.

Meskipun dalam UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 mengenai otonomi daerah telah tertulis jelas bahwa urusan pertahanan dipegang oleh pusat namun dalam praktek pembiayaannya telah memunculkan beban

anggaran yang lebih besar bagi Pemda. Menurut UU Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah, kinerja dan alokasi anggaran APBD hanya terkait pada kepentingan daerahnya, namun melalui tugas perbantuan TNI kepada Pemda ini dapat maka Pemda dapat cukup leluasa mengucurkan dana APBD kepada instansi militer di daerahnya dengan alasan kepentingan daerah.

#### Daftar Pustaka

- [1] Asfar, Muhammad (ed). 2001. *Restrukturisasi Koter : Peran TNI pasca Rezim Soeharto*. Surabaya : Kelompok Kerja Demokrasi dan Pengembangan HAM dan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga.
- [2] Collins, John M. 2002. *Military strategy : principles, practices, and historical perspectives*. Potomac Books.
- [3] Crouch, Harold. 1999. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta : Sinar Harapan.
- [4] Departemen Pertahanan. 2008. *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*. Jakarta
- [5] Eko, Sutoro. 2000. *Masyarakat Pascamiliter ; Tantangan dan Peluang Demiliterisme di Indonesia*. Yogyakarta : IRE dan Pact Indonesia.
- [6] Fattah, Abdoel. 2005. *Demiliterisasi Tentara ; Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*. Jakarta : LkiS
- [7] Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia : A Southeast Asia Perspective*. California : Stanford University Press
- [8] Haramain, A. Malik. 2004. *Gus Dur, Militer, dan Politik*. Yogyakarta : LkiS
- [9] Huntington, Samuel P. 2003. *Prajurit dan Negara; Teori dan Politik Hubungan Sipil Militer*. Jakarta : Grasindo.
- [10] Kingsburry, Damien. 2003. *Power Politics and The Indonesian Military*. London : Routledge Curzon.
- [11] Mabes TNI AD. 2010. *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan Operasi Militer Selain Perang. Buku 9 : Membantu Tugas Pemerintah di Daerah*. Jakarta : Markas Besar Angkatan Darat Direktorat Hukum.
- [12] O'Donnell, Guillermo et al (ed). 1993. *Transisi Menuju Demokrasi : Tinjauan Berbagai Perspektif*. Jakarta : LP3ES.
- [13] Perlmutter, Amos. 2000. *Militer dan Politik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- [14] Pramodhawardani, Jaleswari dan Andi Widjajanto (ed). 2007. *Bisnis Serdadu; Ekonomi Bayangan*. Jakarta : The Indonesian Institute.
- [15] Rinakit, Sukardi. 2005. *The Indonesian Military After New Order*. Singapore : Institute of South Asian Studies.
- [16] Robinson, Richard and Vedi R Hadiz. 2004. *Reorganizing Power In Indonesia : The Politics of Oligarchy in Age Of Markets*. London : Routledge Curzon.
- [17] Said, Salim. 2002. *Tumbuh dan Tumbangnya Dwifungsi*. Jakarta : Aksara Karunia.
- [18] -----, 2006. *Militer Indonesia dan Politik : Dulu, Kini, dan Kelak*. Jakarta : Sinar Harapan
- [19] Samego, Indria (et al). 1998. *Bila ABRI Menghendaki*. Bandung : Mizan.
- [20] -----, 1998. *Bila ABRI Berbisnis*. Bandung : Mizan.
- [21] Sundhaussen, Ulf. 1988. *Politik Militer Indonesia 1945-1967; Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Jakarta : LP3ES.
- [22] Vatikiotis, Michael RJ. 1993. *Indonesian Politics Under Suharto : Order Development and Pressure Changes*. London : Routledge Curzon.
- [23] Tap MPR, dan Peraturan tentang Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1960
- [24] Tap MPR RI Nomor VI Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia
- [25] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- [26] Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- [27] Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. tentang Tentara Nasional Indonesia.