



Kata Pengantar  
*Prof. Kacung Marijan, M.A., PhD*

# **Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI ke Pemerintahan Daerah**

**MUHAMMAD ASFAR (Ed.)  
ARIBOWO  
WAHYUDI PURNOMO  
LETJEN TNI AGUS WIDJOJO  
ANTUN MARDIYANTA  
M. Z Aidun**



# Pengembalian

## **Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI ke Pemerintahan Daerah**

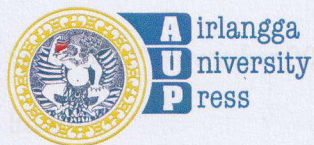
Pasal 113 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



# Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI ke Pemerintahan Daerah

**MUHAMMAD ASFAR (Ed.)**  
**ARIBOWO**  
**WAHYUDI PURNOMO**  
**LETJEN TNI AGUS WIDJOJO**  
**ANTUN MARDIYANTA**  
**M. ZAIDUN**





**Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI ke Pemerintahan Daerah**

Penulis: Aribowo, [et al.]

Editor: Muhammad Asfar

ISBN 978-602-473-791-7 (PDF)

© 2021 Penerbit **Airlangga University Press**

Anggota IKAPI dan APPTI Jawa Timur

Kampus C Unair, Mulyorejo Surabaya 60115

Telp. (031) 5992246, 5992247 Fax. (031) 5992248

E-mail: [adm@aup.unair.ac.id](mailto:adm@aup.unair.ac.id)

Redaktur (Zadina Abadi)

Layout (Djaiful Eko Suharto)

Cover (Erie Febrianto)

AUP (1148/12.21)

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak tanpa izin tertulis dari Penerbit sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun.



## PRAKATA

Kusung Marten



**A**lhamdulillah, segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT. karena buku “Pengembalian Fungsi Teritorial dari TNI ke Pemerintahan Daerah” telah selesai disusun. Buku ini disusun untuk membantu para pembaca baik dari kalangan peneliti, politisi, dan mahasiswa dalam mempelajari proses dan dinamika kembalinya fungsi teritorial TNI ke pemerintahan daerah.

Buku ini terdiri dari 10 bab yang diawali dengan pembahasan latar belakang keterlibatan militer dalam menangani masalah-masalah teritorial. Selanjutnya, dijelaskan proses kembalinya peran-peran teritorial TNI setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Pada Bab 7–9 dipaparkan reaksi sejumlah daerah terhadap gagasan pengembalian fungsi teritorial TNI kepada pemerintahan daerah, khususnya respons masyarakat Aceh dan Papua.

Banyak pihak yang turut membantu dan memberikan dukungan untuk suksesnya penulisan buku ini. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan baik secara morel maupun material sehingga buku ini berhasil disusun.

Akhirnya, kritik dan saran dari pembaca sangat dinantikan untuk kesempurnaan buku ini.

Surabaya, 7 November 2021

Editor





## DAFTAR ISI

Prakata.....	v
Sebuah Pengantar : Dinamika Politik dan Pengembalian Fungsi-Fungsi Teritorial TNI.....	vii
<i>Kacung Marijan</i>	
<b>BAB 1</b>	
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<i>Muhammad Asfar dan M. Zaidun</i>	
<b>BAB 2</b>	
<b>TINJAUAN KRITIS ATAS SEJARAH PERKEMBANGAN KOMANDO TERITORIAL TENTARA NASIONAL INDONESIA (KOTER TNI).....</b>	<b>9</b>
<i>Wahyudi Purnomo</i>	
Pendahuluan .....	9
Latar Belakang Lahirnya Koter .....	10
Dasar Legitimasinya.....	18
Penutup.....	20
Daftar Pustaka.....	21



## BAB 3

### **TNI DAN REFORMASI KOMANDO TERITORIAL ..... 23**

*Muhammad Asfar*

Pengantar .....	23
Gelombang Pertama: Paradigma Baru TNI .....	26
Gelombang Kedua: Penghapusan Koter secara Bertahap.....	32
Gelombang Ketiga: Pengembalian Fungsi Teritorial ke Pemerintah Daerah .....	39
Penutup.....	44
Daftar Pustaka.....	46

## BAB 4

### **PENYELENGGARAAN FUNGSI TERITORIAL SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN..... 47**

*Letjen. TNI. Agus Widjojo*

Pendahuluan .....	47
Tinjauan Binter.....	48
Tantangan Binter ke Depan .....	51
Refungsionalisasi dan Restrukturisasi Teritorial sebagai Pemantapan Fungsi Pemerintahan dalam Rangka Pertahanan Negara.....	52

## BAB 5

### **PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KOTER: SALAH SATU FAKTOR PENGHAMBAT PEMBUBARAN KOTER TNI? ..... 59**

*Aribowo*

Pengantar.....	59
Opini dan Tuntutan Masyarakat terhadap TNI.....	61
Opini Masyarakat sebagai Salah Satu Basis Legitimasi TNI .....	70



Kultur Militerisme Dalam Masyarakat .....	86
Dominasi dan Hegemonik TNI dalam Rezim Soeharto .....	91
Berkuasanya Kembali Elite TNI-AD yang Konservatif .....	97
Penutup.....	101
Daftar Pustaka.....	102

## BAB 6

### **KOTER DAN KEPENTINGAN TNI (AD) DI DAERAH ..... 105**

*Aribowo*

Pendahuluan .....	105
Tesis Keterlibatan TNI dalam Bidang Ekonomi.....	107
Kehilangan Kesempatan Interaksi dan Intervensi.....	109
Perubahan dari Pelopor, Stabilisator, dan Dinamisator ke Komsos.....	114
Komposisi Asal Dana Koter .....	118
Penutup.....	125
Daftar Pustaka.....	126

## BAB 7

### **SIKAP DAERAH TERHADAP GAGASAN DENGAN FUNGSI TERITORIAL DARI TNI KE PEMERINTAH DAERAH: LAPORAN DARI JATIM, NTT, MALUKU, PAPUA, DAN ACEH ..... 129**

*Muhammad Asfar*

Pengantar .....	129
Sikap Pemerintah Daerah di Jawa Timur .....	131
Mendukung Pengembalian Fungsi .....	131
Fungsi Teritorial sebagai Fungsi Pemerintahan.....	132
Mempercepat Profesionalisme TNI.....	134
Otonomi Daerah.....	136
Jati Diri Pemerintah Daerah.....	137



Penyerahan P3D.....	139
Penghapusan Lembaga Teritorial TNI.....	141
Dilakukan Secara Bertahap.....	142
Uji Coba pada Daerah Tertentu .....	144
Sosialisasi Secara Matang .....	145
Dukungan Undang-Undang .....	146
Beberapa Pertimbangan bagi yang Tidak Setuju .....	146
Sikap Pemerintah Daerah di Nusa Tenggara Timur .....	152
Sikap terhadap Pengembalian Fungsi Teritorial.....	152
Sikap terhadap Penghapusan Lembaga Teritorial.....	158
Sikap Pemerintah Daerah di Maluku .....	161
Sikap terhadap Pengembalian Fungsi Teritorial.....	161
Sikap terhadap Keberadaan Lembaga Teritorial.....	167
Sikap Pemerintah dan Masyarakat Daerah di Papua .....	169
Sikap terhadap Rencana Pengembalian Fungsi Teritorial.....	170
Sikap terhadap Penghapusan Lembaga Teritorial.....	176
Sikap Pemerintah dan Masyarakat Daerah di Nanggroe Aceh Darussalam .....	179
Sikap terhadap Pengembalian Fungsi Teritorial.....	180
Penundaan Penghapusan Lembaga Teritorial .....	185
Penutup.....	187

## BAB 8

### **KELEMBAGAAN PEMDA DAN TNI PASCA PENGEMBALIAN FUNGSI TERITORIAL .....** 197

*Antun Mardiyanta*

Pendahuluan .....	197
Demokratisasi, Otonomi Daerah dan Penataan Fungsi TNI.....	198
Penataan Lembaga-lembaga di Daerah.....	203
Pengembalian Fungsi Teritorial dan Pelembagaannya di Daerah.....	207
Penutup.....	219



<b>BAB 9</b>	
<b>NOW OR NEVER: SIKAP PAPUA TERHADAP PENGEMBALIAN FUNGSI TERITORIAL.....</b>	<b>221</b>
<i>Muhammad Asfar dan Wahyudi Purnomo</i>	
Pengantar .....	221
Papua: Merdeka dan Operasi Militer.....	222
Reformasi dan Masalah Pengembalian Fungsi Teritorial .....	228
Sikap Papua: Cerminan Masa Lalu .....	231
Masalah Otonomi Khusus .....	236
Penutup.....	239
Daftar Pustaka.....	240

<b>BAB 10</b>	
<b>PENUTUP .....</b>	<b>241</b>
<i>Muhammad Asfar dan M. Zaidun</i>	
Kesimpulan.....	241
Rekomendasi.....	258
Daftar Pustaka.....	263

## BAB 8

# KELEMBAGAAN PEMDA DAN TNI PASCA PENGEMBALIAN FUNGSI TERITORIAL

Antun Mardiyanta



## PENDAHULUAN

Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, sebagaimana tertuang di dalam UU No. 22 dan No. 25 tahun 1999, membawa implikasi terhadap relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu dari relasi yang bercorak sentralistik ke relasi yang bercorak desentralistik. Konsekuensinya, otoritas dan kekuasaan pusat atas dan yang ada di daerah menjadi berkurang. Sebaliknya, daerah memiliki otoritas dan kekuasaan yang lebih besar. Masalahnya adalah bagaimana menggunakan otoritas dan kekuasaan yang lebih besar yang ada di daerah itu? Salah satu instrumen penting untuk menjawab masalah ini adalah bagaimana menata lembaga-lembaga yang ada di daerah, baik lembaga-lembaga yang sebelumnya merupakan 'milik' pusat maupun yang sudah menjadi 'milik' daerah, sehingga memiliki manfaat yang lebih besar kepada daerah. Lembaga-lembaga ini dimaksudkan untuk mewadahi kewenangan atas urusan-urusan pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah daerah selain lima urusan yang masih dipegang oleh pusat.

Penataan kelembagaan itu, pada tahap selanjutnya, juga memiliki makna penting seiring dengan gagasan untuk mengembalikan 14 fungsi



teritorial TNI kepada pemerintah daerah.<sup>1</sup> Keempatbelas fungsi teritorial itu selama ini memang bersentuhan dengan urusan-urusan yang dikerjakan oleh pemerintah. Mengingat urusan-urusan tersebut sebagian besar telah didelegasikan kepada daerah, ketika TNI hendak mengembalikan fungsi-fungsi itu kepada pemerintah berarti kepada pemerintah daerah. Rencana pengembalian fungsi itu merupakan hasil kajian serius dari *workshop* yang diselenggarakan oleh Mabes TNI pada 13–15 Agustus 2001. Di samping 14 fungsi itu terdapat 2 fungsi lain yang ingin dilimpahkan, yaitu fungsi identifikasi potensi daerah di bidang pertahanan dan fungsi rakyat terlatih (RATIH).

Bab ini akan memperbincangkan model kelembagaan pemerintah daerah yang dikaitkan dengan rencana untuk mengembalikan fungsi-fungsi pemerintahan yang sebelumnya dikerjakan oleh TNI kepada pemerintah daerah. Bahasan ini akan didahului dengan perbincangan sepintas terhadap permasalahan mengapa muncul gagasan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan tentang desentralisasi (otonomi daerah) dan adanya gagasan untuk mengembalikan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh TNI kepada pemerintah daerah.

## **DEMOKRATISASI, OTONOMI DAERAH DAN PENATAAN FUNGSI TNI**

Oleh banyak pengamat, sejak tahun 1957 sampai jatuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, sistem politik Indonesia sering disebut bercorak otoriter. Manifestasi dari corak ini, antara lain, terlihat pada relasi antara

---

<sup>1</sup> Seperti disinggung di bab-bab sebelumnya, keempat belas fungsi yang akan dikembalikan oleh TNI kepada pemerintah daerah adalah: (1) meningkatkan persatuan dan kesatuan; (2) pembinaan keamanan wilayah; (3) operasi bakti buta aksara; (4) partisipasi pembangunan; (5) gerakan nasional orang tua asuh; (6) pembinaan Menwa; (7) pembinaan daerah rawan pangan; (8) pembinaan tokoh masyarakat; (9) KB Kesehatan; (10) manunggal pertanian; (11) pembinaan generasi muda; (12) pembinaan unit pemukiman transmigrasi; (13) pembinaan kawasan pembangunan terpadu; dan (14) pembinaan keluarga prasejahtera.

pemerintah pusat dan daerah yang cenderung sentralistik dan menguntungkan pemerintah pusat, dan pada peran besar yang dimiliki oleh militer di luar peran sejatinya di bidang pertahanan.

Berangkat dari pengalaman adanya sejumlah pemberontakan di daerah seperti PRRI/Permesta dan RMS, pemerintah pusat berusaha mengencangkan relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Tekad ini terbungkus di dalam slogan besar: kesatuan dan persatuan, serta negara kesatuan republik Indonesia (NKRI). Upaya ini tidak hanya tercermin dari langkah pemerintah untuk menyeragamkan pemerintahan di daerah seperti “Desaisasi” sistem adat di luar Jawa, melainkan juga terlihat pada bagaimana membuat bangunan struktur pemerintahan yang hierarkis secara kewenangan. Relasi antara pemerintah pusat dan daerah, dengan demikian, sangat sentralistik.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, seperti terlihat pada UU No. 5 tahun 1974, memang terdapat upaya untuk mendelegasikan sejumlah urusan (desentralisasi atau otonomi daerah). Hanya saja, desentralisasi yang diberikan lebih bersifat administratif (*administrative decentralization*). Artinya, kewenangan yang didelegasikan kepada daerah lebih banyak pada tahap untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dari pusat daripada kewenangan di dalam perumusan dan pembuatan kebijakan-kebijakan tersebut.

Secara politik, relasi seperti itu tidak hanya telah menghalangi tumbuhnya demokrasi di antara pusat dan daerah, juga demokrasi di daerah sendi Pemerintah pusat, misalnya, memiliki kewenangan yang besar untuk menolak dan membatalkan keputusan-keputusan yang diambil di daerah. Contohnya pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk tidak mengesahkan calon gubernur, bupati/wali kota yang memperoleh suara terbanyak atau menang di dalam suatu pemilihan. Corak pemerintahan yang ada di daerah juga bersifat sentralistik dan tidak demokratis. Seperti halnya di pusat, lembap perwakilan rakyat, misalnya, tidak dapat berfungsi secara baik. Secara struktural, lembaga perwakilan rakyat di daerah (DPRD) berada di bawa kepala daerah (gubernur, bupati/wali kota). Di samping itu, proses pemilihan para wakil rakyat juga tidak berlangsung secara demokratis.



Secara ekonomis, relasi yang sentralistik itu juga membawa implikasi yang tidak baik. Kegiatan ekonomi lebih banyak dilakukan di pusat (Jakarta). Hal ini, misalnya, terlihat dari beredarnya uang sekitar 60% yang ada di Jakarta. Investasi yang dilakukan di daerah, khususnya PMA, harus memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat. Proyek-proyek yang bernilai besar tidak boleh dikerjakan oleh kontraktor daerah, melainkan oleh kontraktor-kontraktor yang ada di Jakarta. Berbagai infrastruktur, baik infrastruktur fisik seperti jalan raya, pelabuhan, listrik dan telepon maupun infrastruktur nonfisik seperti pasar dan perbankan, lebih banyak memusat di kota-kota besar, khususnya di Jawa. Konsekuensinya, secara ekonomis terdapat kesenjangan yang cukup besar antara pusat dan daerah. Kesenjangan yang tidak adil itu semakin terlihat kalau mencermati apa yang terjadi di daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam besar seperti yang terdapat di sejumlah daerah di luar Jawa. Hal ini terjadi karena keuntungan dari eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber alam itu lebih banyak jatuh ke pemerintah pusat dan perusahaan-perusahaan besar, baik asing maupun dan dalam negeri. Hal ini membawa implikasi bahwa meskipun daerah-daerah tersebut kaya kekayaan alam tetapi di dalam kehidupan sehari-hari rakyatnya relatif miskin. Keuntungan-keuntungan dari kekayaan itu tidak banyak yang diinvestasikan kembali untuk, atau tidak banyak yang dipakai untuk memperbaiki kondisi di daerah-daerah tersebut.

Sementara itu, masuknya militer ke dalam wilayah politik juga dipicu oleh keinginan dari pemerintah pusat untuk mengatasi berbagai pergolakan politik, termasuk pemberontakan di daerah. Pada masa pemerintahan Orde Baru masuknya militer ke dalam wilayah politik, memperoleh dorongan besar setelah terjadinya peristiwa September 1965 yang berujung pada pergantian pucuk kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto. Secara doktrinal, langkah seperti ini memperoleh pengabsahan pada konsep dwifungsi. Dalam konsep demikian, TNI tidak hanya berfungsi di dalam pertahanan dan keamanan, melainkan juga berfungsi di bidang sosial politik. Di dalam masalah pertahanan dan keamanan pun terdapat tumpang tindih,

antara yang dilakukan oleh TNI dan Polisi. TNI tidak hanya bergerak di bidang pertahanan tetapi juga ikut terlibat di dalam mengatasi keamanan dalam negeri yang seharusnya dijalankan oleh polisi. Baik lembaga kepolisian maupun TNI yang mencakup Angkatan Darat, Angkatan Laut maupun Angkatan Udara disatukan ke dalam satu lembaga yang bernama ABRI. Penyatuan demikian, selain dimaksudkan untuk meminimalisasi friksi antarangkatan, juga untuk membuat terdapatnya benang merah yang mempertautkan antara penyelesaian masalah-masalah pertahanan dengan masalah-masalah keamanan.

Masuknya militer di dalam wilayah sosial politik itu memiliki implikasi besar terhadap eksistensi demokrasi di Indonesia. Militer telah menjadi salah satu pilar penting di dalam penentuan proses-proses politik, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Simbol dari peran demikian ini, misalnya, terlihat dari masuknya TNI/Polri di dalam lembaga perwakilan rakyat tanpa melalui pemilu. Pada keanggotaan DPR hasil pemilu 1971 sampai pemilu 1982, masing-masing 16% di antaranya merupakan anggota tunjukkan dari TNI/Polri. Jumlah ini mengalami penurunan menjadi masing-masing 15% pada pemilu 1987 dan pemilu 1992, dan 11% pada pemilu 1997. Puncak dari penurunan itu terjadi pada pemilu 1999, di mana TNI/Polri hanya memperoleh jatah sebesar 5%.

Persentase anggota militer yang duduk di lembaga perwakilan rakyat bisa jadi akan terlihat lebih tinggi kalau mempertimbangkan keanggotaan Golkar. Di sepanjang pemerintahan Orde Baru, militer memiliki pengaruh yang sangat besar di tubuh Golkar. Hal ini terlihat dari dominannya anggota militer atau purnawirawan militer yang duduk di pucuk kepemimpinan Golkar. Konsekuensinya, tidak sedikit dari para purnawirawan militer lalu menjadi wakil rakyat melalui Golkar. Besarnya peran militer di tubuh Golkar tidak lepas dari realitas historis bahwa Golkar merupakan gabungan dari organisasi-organisasi kekarayaan yang dibentuk oleh militer.

Di samping itu, militer juga terlibat di dalam pembinaan-pembinaan organisasi sosial politik. Organisasi-organisasi teritorial TNI, mulai dari Kodam



sampai Babinsa, memiliki peran yang sangat besar didalam memengaruhi proses-proses politik yang ada di daerah. Di samping itu, pengaruh militer juga masuk di dalam lembaga pemerintahan. Di dalam kementerian dalam negeri, misalnya, dibentuk organ khusus, yakni Direktorat Jenderal Sosial Politik, yang semasa pemerintahan Orde Baru selalu dijabat oleh perwira tinggi aktif. Di daerah-daerah juga demikian, dibentuk Direktorat Sosial Politik, yang selama pemerintahan Orde Baru, pucuk pimpinannya selalu dijabat oleh seorang perwira menengah aktif. Baik di tingkat pusat maupun di daerah, lembaga demikian, memiliki peran yang sangat besar di dalam mengendalikan situasi politik, atau di dalam bahasa pemerintah adalah dalam rangka melakukan pembinaan politik. Implikasinya, meskipun lembaga-lembaga ini mampu memiliki kontribusi terhadap munculnya stabilitas politik, lembaga ini juga memiliki kontribusi terhadap tidak berkembangnya demokrasi di Indonesia.

Melihat realitas seperti itu, ketika gerakan reformasi bergulir dan pada akhirnya mampu menumbangkan pemerintahan pimpinan Jenderal Soeharto, salah satu agenda besar yang dimunculkan adalah bagaimana membangun relasi yang lebih baik antara pemerintah pusat dan daerah melalui kebijakan desentralisasi, dan mengembalikan fungsi militer pada jati dirinya yaitu sebagai alat pertahanan negara. Pada agenda pertama, diwujudkan pada kebijakan desentralisasi sebagaimana tercermin di dalam UU No. 22 dan 25 tahun 1999. Sementara itu, di dalam hal militer, di antaranya, ditempuh melalui upaya untuk memisahkan organisasi Polisi dengan TNI, sebagaimana tertuang di dalam Tap MPR No. VI dan No. VII tahun 2000. Pemisahan demikian sekaligus sebagai pemisahan fungsi, di mana Polisi lebih banyak berperan di dalam masalah-masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) sementara TNI lebih banyak berfungsi di dalam masalah-masalah keamanan negara.

Di dalam masalah politik juga terdapat perubahan yang cukup signifikan. Pada Sidang Umum MPR 1999 diputuskan bahwa TNI/Polri tidak akan lagi memiliki wakil di DPR mulai pemilu 2004 tetapi tetap memiliki wakil di

MPR. Perubahan yang lebih besar terjadi pada Sidang Tahunan 2002, ketika MPR menetapkan amandemen UUD 1945 tahap keempat. Salah satu poin penting di dalam amandemen ini adalah mengenai eksistensi MPR. Sebelum diamandemen, susunan keanggotaan MPR terdiri dari para anggota DPR dan utusan-utusan golongan. Setelah diamandemen, MPR terdiri dari para anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian, secara kelembagaan, Indonesia menganut semacam sistem bikameral. Tetapi, yang lebih penting dari itu adalah, baik anggota DPR maupun DPD, keseluruhannya dipilih melalui pemilu. Ini berarti tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat. Sebagai konsekuensinya, TNI/Polri, secara prosedural, juga tidak lagi memiliki kesempatan untuk duduk di DPR maupun DPD sebagaimana pada pemilu-pemilu sebelumnya.

## **PENATAAN LEMBAGA-LEMBAGA DI DAERAH**

Perkecualian di Provinsi Papua dan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah itu sama. Sebagaimana yang terlihat di dalam pasal 7 ayat 2 (dua) UU No. 22 tahun 1999, kewenangan yang diberikan itu cukup besar, kecuali sejumlah kewenangan yang masih dipegang oleh pusat yakni kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain. Selanjutnya, di dalam pasal 11 ayat 2 (dua) dikatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah itu meliputi urusan-urusan: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, koperasi dan tenaga kerja, Meskipun demikian, dalam hal-hal yang strategis, kebijakan-kebijakan di dalamnya masih ditentukan oleh pemerintah pusat.

Hanya saja, bagaimana mengoperasionalkan kewenangan-kewenangan itu, daerah memiliki keleluasaan di dalam menentukannya. Hal ini terlihat adanya kebebasan di dalam pembentukan lembaga-lembaga teknis di daerah seperti dinas-dinas. Artinya, baik penamaan maupun jumlah dinas, tidak



ada pembatasan. Jumlah dinas di daerah yang satu dan di daerah yang lain bisa berbeda. Meskipun demikian, daerah juga diharapkan tidak begitu saja membentuk dinas-dinas. Pemerintah pusat, melalui Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000 telah memberi pedoman untuk ini. Di dalam pasal 2 ayat 1 (satu) dikatakan bahwa organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- a. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah;
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
- c. Kemampuan keuangan daerah;
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur;
- e. Pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Pedoman lebih operasional tertuang di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 50 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah. Di dalam pasal 14 ayat 1 (satu) dikatakan bahwa jenis dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan daerah dan beban kerja, sesuai hasil analisis organisasi. Selanjutnya, ayat 2 (dua) mengatakan bahwa pemerintah daerah dalam melakukan penggabungan ataupun pengembangan lembaga/organisasi mempertimbangkan faktor urgensi dan efisiensi berdasarkan kewenangan. Di bagian lain, pasal 17 mengatakan bahwa perubahan lembaga teknis daerah dari kantor menjadi badan dapat dimungkinkan berdasarkan kemampuan, kebutuhan daerah dan beban kerja sesuai hasil analisis organisasi.

Melalui pedoman seperti itu, daerah-daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dapat merumuskan lembaga/organisasi yang akan berfungsi sebagai pelaksana bagi kewenangan-kewenangan yang ada di daerah, sesuai dengan karakteristik dan kemampuan yang dimiliki. Keputusan pembentukan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi di lingkungan pemerintah daerah itu ditetapkan melalui peraturan daerah peraturan daerah.

Artinya, keputusan yang diambil daerah itu merupakan hasil penggodokan yang dilakukan oleh eksekutif daerah bersama-sama dengan DPRD yang merupakan representasi dari rakyat. Tidaklah mengherankan jumlah dan nama lembaga antara daerah yang satu dengan daerah yang lain tidak selalu sama. Bahkan, wujud keputusannya pun bisa berbeda-beda. Ada daerah yang cukup membuat satu peraturan daerah (Perda) untuk keseluruhan lembaga-lembaga yang dimiliki. Sementara itu, ada daerah yang membuat Perda untuk setiap lembaga yang lingkungannya. Argumen yang dikemukakan adalah, melalui perda-perda seperti ini, fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga akan lebih Di samping itu, walaupun terdapat perubahan di kemudian hari, tidak saling mengganggu karena yang diubah hanyalah perda tertentu saja.

Meskipun demikian, di dalam pelaksanaannya, daerah tidak d melakukan pelebagaan kewenangan-kewenangan yang diberikan d pemerintah pusat itu. Hal ini berkaitan dengan masalah P3D (Personalia, Perlengkapan dan Pendanaan serta Dokumentasi). Ketika suatu da membentuk lembaga-lembaga daerah yang sesuai dengan kebutuhan kemampuan daerah, misalnya, bisa menghadapi pada penampungan pegawai-pegawai pusat yang juga diserahkan kepada daerah. Artinya, dalam kasus seperti ini, terdapat kemungkinan adanya multifikasi pegawai di dalam dinas-dinas yang dibentuk di daerah. Masalahnya adalah bagaimana menempatkan pegawai-pegawai itu di dalam struktur baru yang lebih terbatas dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Belum lagi masalah gaji yang akan diberikan, mengingat penyerahan personel pusat membawa implikasi pada daerah untuk menggaji para pegawai yang diserahkan tersebut.

Sebelum ada kebijakan otonomi daerah, di daerah-daerah sudah terdapat lembaga-lembaga 'kembar'. Misalnya, di samping terdapat Di Pendidikan dan Kebudayaan (belakangan menjadi Dinas Pendidikan Nasional), di daerah juga terdapat Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (di tingkat provinsi) dan Kantor Dinas Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (di tingkat kabupaten/kota). Dinas merupakan 'milik' daerah, sedangkan



Kanwil atau Kantor Departemen merupakan 'milik' pemerintah pusat yang ada di daerah. Setelah ada kebijakan daerah, seluruh personel dari pusat di daerah (yang kewenangannya serahkan kepada daerah), juga diserahkan kepada daerah.

Mengingat permasalahan seperti itu, tidak jarang, ada daerah-daerah yang hanya mengadopsi lembaga-lembaga pusat yang selama ini ada di daerah. Hal ini tidak semata-mata terjadi karena ketidakmampuan daerah didalam melakukan analisis organisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah, tetapi juga berkaitan dengan P3D tersebut. Misalnya saja, ketika terdapat penggabungan 2-3 atau lebih lembaga, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimanakah dengan pemanfaatan personel dari 2-3 atau lebih lembaga itu? Permasalahan ini juga berkaitan dengan masalah jabatan, karena penggabungan itu berarti juga menghilangkan banyak jabatan atau posisi.

Meskipun demikian, tidak sedikit juga daerah yang berusaha untuk membentuk lembaga yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Daerah-daerah ini berusaha, misalnya, berusaha menggabungkan sejumlah lembaga sesuai dengan kebutuhan. Contohnya, ada yang berusaha menjadikan satu antara dinas kependudukan, catatan sipil, tenaga kerja dan transmigrasi. Ada juga daerah yang melembagakan lembaga baru guna memperoleh efektivitas dan efisiensi yang lebih baik, seperti Dinas Perijinan, fungsi dari dinas seperti ini sebelumnya melekat pada beberapa lembaga seperti investasi dan penanaman modal, industri dan perdagangan, Kimpraswil, dan lembaga-lembaga lainnya.

Selain itu, kebijakan otonomi daerah juga tidak menghilangkan sama sekali kewenangan pusat atas daerah, termasuk kewenangan provinsi atas kabupaten/kota. Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, memberikan perincian tentang apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan provinsi. Dengan demikian, secara kelembagaan, lembaga-lembaga yang ada di kabupaten/kota, dalam taraf tertentu, masih memiliki struktur yang hierarkis dengan lembaga-lembaga yang ada di provinsi

maupun pusat. Di dalam hal kebijakan-kebijakan strategis, lembaga-lembaga yang ada di daerah ini masih memiliki ketertundukan kepada pusat.

## **PENGEMBALIAN FUNGSI TERITORIAL DAN PELEMBAGAANNYA DI DAERAH**

Hal yang menjadi pertanyaan adalah, di dalam kerangka pelebagaan kewenangan-kewenangan di daerah seperti itu, bagaimanakah posisi fungsi teritorial TNI yang akan dikembalikan ke pemerintah daerah? Sebelum menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu akan disinggung sepiintas mengenai fungsi-fungsi teritorial tersebut.

Selama ini yang dimaksud dengan fungsi teritorial adalah segala upaya, pekerjaan dan kegiatan dalam bentuk pembinaan potensi nasional dan pembinaan kekuatan pertahanan yang diselenggarakan secara terus menerus dalam rangka mewujudkan ruang, alat dan kondisi juang yang tangguh bagi kepentingan pertahanan negara (TNI, 2001). Karena itu, fungsi teritorial dengan demikian tidak berarti fungsi-fungsi yang secara langsung berkaitan dengan pertahanan, melainkan kegiatan-kegiatan yang dianggap mampu menopang masalah pertahanan itu. Pemahaman seperti ini tidak lepas dari konsep pertahanan yang dipakai selama ini, yakni Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta) yang dibatasi sebagai 'pendayagunaan kekuatan pertahanan (komponen utama, komponen cadangan dan komponen pendukung) secara semesta dalam rangka penyelenggaraan pertahanan negara.

Dalam pemahaman seperti itu, kondisi sosial, ekonomi, hukum dan politik tentu saja dipandang memiliki pengaruh terhadap masalah-masalah pertahanan. Konflik sosial antarmasyarakat, ketimpangan-ketimpangan ekonomi, instabilitas politik dilihat sebagai sesuatu yang tidak kondusif bagi terbangunnya sistem pertahanan yang baik. Karena itu, ke-14 fungsi teritorial yang dilakukan oleh militer itu selama ini lebih banyak berkaitan dengan masalah-masalah pertahanan yang tidak langsung. Meskipun demikian, fungsi-fungsi tersebut dipandang sebagai faktor-faktor yang bisa memengaruhi pertahanan.



Seiring dengan tuntutan demokratisasi, khususnya berkaitan dengan perubahan-perubahan kekuasaan setelah tumbangannya pemerintahan Orde Baru, terdapat pula gagasan untuk mengkaji ulang peran-peran seperti itu. Bahkan, sebelum tumbangannya pemerintahan Orde Baru, sudah terdapat pemikiran untuk melakukannya. Hal ini terlihat dari munculnya konsep reposisi, refungsionalisasi dan restrukturisasi. Reposisi berkaitan dengan posisi militer, khususnya di bidang politik. Refungsionalisasi dipahami sebagai “penataan kembali terhadap fungsi-fungsi institusi agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara profesional dan proporsional. Sedangkan restrukturisasi dipahami sebagai perubahan atau penyempurnaan organisasi sesuai peran, tugas dan fungsinya. Pemikiran demikian semakin menguat setelah kelompok-kelompok prodemokrasi aktif melakukan pendesakan-pendesakan seperti adanya tuntutan agar TNI kembali ke barak, menarik diri dari politik.

Secara politik, perubahan-perubahan peran TNI itu telah diwujudkan di dalam Ketetapan MPR, seperti di dalam Tap MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri. Di dalam tap ini, TNI tidak hanya secara kelembagaan dipisahkan dari Polri. Tugas dan fungsi masing-masing juga dipisahkan, Di dalam pasal 2 ayat 1 (satu) dikatakan bahwa TNI adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Sedangkan peran Polri ditegaskan di dalam pasal 2 ayat 2 (dua) yang mengatakan bahwa Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan. Dengan kata lain, TNI berperan di dalam pertahanan negara sedangkan Polri berperan di dalam memelihara, menjaga dan melindungi keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegak hukum. Baik secara kelembagaan maupun fungsional, dengan demikian, antara TNI dan Polri itu terpisahkan.

Perbedaan peran itu lebih dirinci di dalam Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri. Pasal 2 ayat 2 (dua) tap ini menyatakan bahwa TNI sebagai alat pertahanan negara bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap

bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Ayat selanjutnya mengatakan bahwa TNI melaksanakan tugas negara dalam penyelenggaraan wajib militer bagi warga negara yang akan diatur dengan Undang-Undang Sementara itu, peran Polri dinyatakan di dalam pasal 6 ayat 1 (satu) yang menyatakan bahwa Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum. Memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Di samping itu, pengaruh politik TNI/Polri, secara perlahan juga dikurangi. Pada pemilu 2004 mendatang, misalnya, TNI/Polri tidak akan lagi memperoleh hak istimewa untuk menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan rakyat (DPR/D maupun MPR) sebagaimana sebelumnya. Hal ini terjadi setelah terdapat keputusan politik untuk tidak ada lagi tempat bagi wakil yang tidak dipilih melalui pemilu. Di lembaga-lembaga pemerintahan, pengaruh TNI juga dikurangi atau bahkan ditiadakan. Bagi anggota TNI/Polri yang bermaksud duduk di jabatan-jabatan politik pemerintahan, contohnya, harus terlebih dahulu mengundurkan diri. Apalagi saat ini penentuan jabatan kepala daerah (gubernur, bupati/wali kota) itu juga banyak yang ditentukan oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di daerah. Mengingat saat ini pengaruh politik TNI/Polri sudah sangat berkurang, tidak lagi mudah calon kepala daerah yang berasal dari TNI Polri yang bisa terpilih.

Sementara itu, lembaga-lembaga yang selama ini bercorak militeristik juga mengalami perubahan. Misalnya, lembaga Direktorat Sosial Politik di tingkat provinsi dan Kantor Sosial Politik di tingkat kabupaten/kota, dibubarkan dan diganti nama menjadi Badan Kesatuan Bangsa (Bakesbang). Pucuk pimpinannya pun, sebagian besar, tidak lagi dari kalangan militer melainkan dari kalangan sipil. Fungsi lembaga ini juga disesuaikan dengan tuntutan demokratisasi. Hal ini tercermin di dalam pasal 4 lampiran VII.8 Kepmendagri dan Otda No. 50 tahun 2000, bahwa kewenangan Bakesbang mencakup:

- a. Perumusan kebijakan dan pelaksanaan pembauran bangsa;
- b. Perumusan kebijakan dan pelaksanaan ketahanan bangsa;
- c. Perumusan kebijakan dan pelaksanaan demokratisasi;
- d. Perumusan kebijakan dan pelaksanaan wawasan kebangsaan;
- e. Evaluasi pelaksanaan kebijakan kesatuan bangsa; dan
- f. Pelaksanaan tata usaha, kepegawaian, keuangan, prasarana dan sarana, serta rumah tangga.

Di daerah-daerah lembaga Bakesbang banyak yang digabung dengan lembaga Mawil Hansip yang telah berubah menjadi lembaga Perlindungan Masyarakat (Linmas). Sehingga lembaga gabungan ini adalah Bakesbanglinmas. Penggabungan seperti ini disebabkan oleh argumen bahwa fungsi keduanya memiliki keterkaitan. Dengan demikian, secara kelembagaan diharapkan bisa lebih efisien dan efektif.

Direktorat Sosial Politik dan Kantor Sosial Politik sendiri dibentuk pada masa pemerintahan Orde Baru, ketika pemerintahan ini lebih secara intensif melakukan konsolidasi kekuasaan agar tercipta stabilitas politik. Susunan Organisasi dan Tata Kerjanya, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota telah diatur di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 134 tahun 1978 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Direktorat Sosial Politik Provinsi dan Kantor Sosial Politik Kabupaten/Kotamadya. Di dalam Kepmendagri ini disebutkan bahwa tugas lembaga ini adalah membantu gubernur, bupati/ wali kota di bidang sosial politik sesuai dengan kebijakan pemerintah/ menteri dalam negeri dalam melaksanakan penyelenggara dan pembinaan politik dalam negeri, pembinaan kesatuan bangsa dan ideologi Pancasila sebagai pelaksanaan GBHN berdasarkan UUD 1945 Sementara itu, organisasi pertahanan sipil, Mawil Hansip, mengacu kepada Keputusan Presiden No. 55 tahun 1972 tentang Penyempurnaan Organisasi Pertahanan Sipil dan Organisasi Perlawanan dan Keamanan Rakyat dalam Rangka Penertiban Pelaksanaan Sistem Hankamrata, dan Keputusan Bersama Menteri Pertahanan Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata dengan



Menteri Dalam Negeri No. 240 A tahun 1975 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Hansip-Wankamra.

Fungsi-fungsi sosial politik, termasuk pertahanan sipil itu, seiring dengan tuntutan demokratisasi di Indonesia, dipandang tidak lagi relevan kalau yang melakukannya adalah militer yang memiliki tugas pokok di dalam pertahanan negara. Masuknya militer di dalam wilayah itu, semakin lama diharapkan semakin berkurang. Wujud dari pengurangan itu termasuk keinginan di dalam tubuh militer sendiri untuk menyerahkan kembali fungsi-fungsi teritorial kepada pemerintah daerah karena jadi diri dari fungsi-fungsi itu merupakan fungsi-fungsi pemerintahan. Proses demikian diharapkan bisa mendorong militer lebih profesional di bidangnya.

Secara prosedural, pengalihan fungsi-fungsi itu memang belum dilakukan. Misalnya saja, belum ada keputusan resmi dari Mabes TNI untuk mengembalikan fungsi-fungsi teritorial tersebut.<sup>2</sup> Lebih-lebih selama lebih dari setahun setelah berlangsungnya *workshop* itu, boleh dikatakan belum terdapat langkah-langkah yang lebih konkret untuk menindaklanjuti. Hal ini tidak lepas dari dinamika perkembangan politik yang berkembang di Indonesia, termasuk konflik-konflik yang terjadi di sejumlah daerah dan perkembangan yang terjadi di tubuh militer sendiri. Hal yang terakhir ini berkaitan dengan dipinggirkannya perwira-perwira yang menginginkan adanya reformasi di tubuh militer lebih cepat lagi.

Terlepas dari realitas seperti itu, kembali, yang menjadi pertanyaan adalah secara kelembagaan bagaimanakah pengembalian fungsi-fungsi teritorial TNI ini dilakukan? Dari serangkaian *workshop* yang dilakukan oleh Pusdeham yang melibatkan pejabat, politisi dan tokoh masyarakat di di Jawa Timur, NTT, Ambon, Papua dan Aceh, paling tidak muncul dua alternatif.

---

<sup>2</sup> Hanya saja, selama berlangsung *workshop* yang dilakukan oleh Pusdeham di lima daerah, terdapat wacana bahwa penyerahan kembali fungsi-fungsi teritorial secara resmi itu tidak perlu dilakukan. Hal ini disebabkan oleh realitas bahwa ketika TNI mengambil fungsi-fungsi teritorial itu dan pemerintah (daerah) juga tidak melalui prosedur formal melainkan diambil alih begitu saja.

*Pertama*, adalah membentuk kelembagaan baru di lingkungan pemerintah daerah yang bisa berperan untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut. *Kedua*, adalah memasukkan fungsi-fungsi tersebut ke dalam lembaga-lembaga di daerah yang selama ini secara fungsional memang telah menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Dari dua alternatif ini yang paling mungkin dipilih adalah alternatif yang kedua. Pilihan seperti ini tidak hanya didasari oleh prinsip efektivitas dan efisiensi. Lebih dari itu, boleh dikatakan semua yang terlibat di dalam *workshop-workshop* itu berpendapat bahwa selama ini sebagian besar dari fungsi-fungsi itu sudah dijalankan oleh pemerintah daerah. Karena itu, kalau TNI bermaksud mengembalikan, secara kelembagaan tidak terdapat permasalahan.

Pilihan seperti itu tidak berbeda jauh dengan rumusan yang dihasilkan oleh *workshop* Mabes TNI pada 13–15 Agustus 2001 itu. Seperti yang terlihat di dalam Tabel 1, para peserta *workshop* Mabes TNI itu juga memikirkan bahwa yang lebih banyak menangani fungsi-fungsi teritorial, sekiranya benar-benar dialihkan, adalah pemerintah daerah. Hanya saja, mereka tidak merinci lembaga-lembaga mana yang bisa memerankannya. Di samping itu, mereka juga masih memasukkan instansi yang bercorak vertikal seperti lembaga kepolisian dan departemen-departemen yang ada di pusat. Usulan seperti ini memang wajar saja terjadi karena peraturan-peraturan tentang otonomi daerah tidak hanya berbicara mengenai desentralisasi, melainkan juga berkait dengan dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Alternatif kelembagaan yang dihasilkan oleh *workshop* Mabes TNI tersebut bisa dikembangkan berdasarkan relasi kelembagaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dengan kelembagaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, juga berdasarkan kelembagaan yang dibuat oleh masing-masing pemerintah daerah. Di dalam hal relasi antara pusat dan daerah, tidak semua urusan diserahkan kepada daerah. Masalah pertahanan, misalnya, masih menjadi wewenang pemerintah pusat. Padahal, masalah pertahanan merupakan muara yang sangat penting di dalam berjalannya fungsi-fungsi teritorial. Paling tidak, kalau kita kembali kepada batasan fungsi teritorial

yang selama ini dipahami oleh militer, yakni untuk kepentingan pertahanan. Dalam hal ini departemen pertahanan secara fungsional bisa membangun relasi dengan lembaga-lembaga yang ada di daerah guna membangun sistem pertahanan Indonesia

**Tabel 8.1** Alternatif Pelembagaan Pengalihan Fungsi Teritorial TNI Versi Whorkshop Mabes TNI

No	Fungsi Teritorial	Institusi Pengganti/ Pemilik Fungsi
1.	Persatuan dan Kesatuan Bangsa	Pemda
2.	Pembinaan Keamanan Wilayah (Binkamwil/	Polri/Pemda
3.	Siskamling)	Pemda/Depdiknas
4.	Operasi Bakti Buta Aksara	Pemda
5.	Partisipasi Pembangunan	Pemda/Depsos/Lembaga
6.	Gerakan Nasional Orang Tua Asuh	Masy
7.	Pembinaan Menwa	Depdiknas/PT-PTS
8.	Pembinaan Daerah Rawan Pangan	Pemda/Deptan
9.	Pembinaan Tokoh Masyarakat	Pemda
10.	KB Kesehatan	Pemda/Depkes
11.	Manunggal Pertanian	Pemda/Deptan
12.	Pembinaan Generasi Muda	Pemda/Depdiknas
13.	Pembinaan Unit Pemukiman Transmigrasi	Pemda/Kimpraswil
14.	Pembinaan Kawasan Pembangunan Terpadu	Pemda/Dinas terkait
	Pembinaan Keluarga Prasejahtera	Pemda/Depsos

Departemen Pertahanan, terutama sekali, bisa membangun relasi dengan lembaga-lembaga di daerah di dalam penanganan dua fungsi tambahan yang hendak diserahkan kepada pemerintah daerah, yaitu identifikasi potensi daerah di bidang pertahanan dan fungsi rakyat terlatih (RATIH). Di dalam hal ini, departemen pertahanan bisa berperan sebagai semacam supervisor di dalam pelatihan SDM yang ada di daerah di dalam penanganan dua bidang ini. Sementara itu, untuk kepentingan pertahanan negara, departemen juga bisa melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga yang ada di daerah tersebut, khususnya mengenai informasi atau data-data yang dibutuhkan. Dengan demikian, meskipun secara kelembagaan daerah memiliki kemandirian di dalam mengelola fungsi-fungsi teritorial yang akan diserahkan kembali oleh

TNI, departemen pertahanan, bahkan di dalam taraf tertentu Mabes TNI dan lembaga-lembaga di tingkat nasional yang terkait bisa tetap memiliki relasi fungsional dengan lembaga-lembaga tersebut.

Dari *workshop-workshop* yang diselenggarakan itu memang pernah muncul gagasan untuk membentuk semacam Kanwil dan Kantor Departemen Pertahanan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Lembaga ini bisa berfungsi menangani fungsi-fungsi teritorial yang akan diserahkan oleh TNI itu, terutama sekali yang belum atau tidak bisa ditangani oleh daerah. Tetapi wacana demikian ini memperoleh penolakan dari sebagian besar peserta *workshop*, Sekiranya usulan itu diterima, bisa diartikan masih adanya wewenang yang besar dari pemerintah pusat di daerah karena Kanwil dan Kantor Departemen itu berarti adanya kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Di samping itu, sebagian besar fungsi-fungsi teritorial itu tidak terkait langsung dengan masalah pertahanan dan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Alternatif yang barangkali bisa dikembangkan adalah bagaimana membangun kelembagaan itu secara fungsional. Dengan demikian, meskipun secara hierarkis tidak terdapat kewenangan langsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga yang ada di daerah, termasuk di antara lembaga-lembaga di provinsi dengan lembaga-lembaga yang ada di kabupaten/kota, tetapi secara fungsional masih bisa berkaitan. Alternatif demikian sangat mungkin dilakukan karena pada dasarnya kebijakan otonomi daerah yang ada sekarang ini tidak berlangsung secara dikotomis yakni hilangnya kewenangan pusat di daerah sama sekali. Sebagaimana terlihat di dalam pasal 7 ayat 3 (tiga) dan PP No. 25 tahun 2000, pemerintah pusat pada dasarnya masih memiliki kewenangan yang cukup besar. Selain masih memiliki kewenangan di dalam 5 urusan, di dalam kebijakan-kebijakan strategis tentang urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah itu pemerintah pusat masih memegang peran yang sangat penting. Selain itu, pemerintahan di tingkat provinsi yang bisa dikatakan sebagai kepanjangan pusat di daerah, juga masih memiliki peran penting di dalam membuat kebijakan-kebijakan yang lebih



operasional tentang urusan-urusan yang telah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota tersebut. Untuk itu, alternatif kelembagaan yang mungkin bisa dikembangkan adalah seperti yang terlihat di dalam Tabel 8.2.

**Tabel 8.2** Alternatif Pelembagaan Pengalihan Fungsi Teritorial TNI Versi Pusdeham

No	Fungsi Teritorial	Institusi Pengganti/Pemilik Fungsi
1.	Persatuan dan Kesatuan Bangsa	Bakesbanglinmas (= Bakesbang provinsi, lembaga-lembaga pusat yang terkait seperti Dephankam dan Depdagri).
2.	Pembinaan Keamanan Wilayah (Binkamwil/Siskamling)	Bakesbanglinmas, Satpol Pamongpraja (= lembaga serupa di provinsi, Polri dan Dephankam).
3.	Operasi Bakti Buta Aksara	Dinas Pendidikan (= Dinas Pendidikan provinsi, Depsiknas).
4.	Partisipasi Pembangunan	Dinas Pembangunan Desa, Bappeda (= lembaga serupa di provinsi, Bapenas).
5.	Gerakan Nasional Orang Tua Asuh	Dinas Pendidikan, Dinas Sosial (= lembaga serupa di Provinsi, Depdiknas).
6.	Pembinaan Menwa	Dinas Pendidikan, PTN-PTS (= dinas Pendidikan provinsi, Dephankam, Mabes TNI).
7.	Pembinaan Daerah Rawan Pangan	Dinas Pertanian (= Dinas Pertanian provinsi; Deptan; Bulog-Dolog).
8.	Pembinaan Tokoh Masyarakat	Bakesbanglinmas (= Lembaga serupa di provinsi).
9.	KB Kesehatan	Dinas Kesehatan, BKKBN (= Dinas Kesehatan provinsi; Depkes; BKKBN).
10.	Manunggal Pertanian	Dinas Pertanian (= Dinas Pertanian provinsi; Deptan).
11.	Pembinaan Generasi Muda	Dinas Pendidikan, Dinas Sosial (= lembaga serupa di Provinsi, Depdiknas, Menegsos).
12.	Pembinaan Unit Pemukiman Transmigrasi	Dinas Kependudukan/Transmigrasi: Dinas Kimpraswil (= lembaga serupa di provinsi: Menegkimpraswil).
13.	Pembinaan Kawasan Pembangunan Terpadu	Dinas Kimpraswil (= lembaga serupa di provinsi: Menegkimpraswil).
14.	Pembinaan Keluarga Prasejahtera	Dinas Sosial, BKKBN (= lembaga serupa di provinsi; Menegsos).
15.	Identifikasi Potensi Daerah di Bidang Pertahanan	Bakesbanglinmas (= lembaga serupa di provinsi, Dephankam, Mabes TNI).
16.	Rakyat Terlatih	Bakesbanglinmas (= lembaga serupa di provinsi, Dephankam, Mabes TNI).

= berarti adanya keterkaitan fungsional antar lembaga-lembaga yang ada.

\* penyebutan lembaga-lembaga ini masih bersifat *tentative*, tergantung pada lembaga-lembaga yang ada dan dibutuhkan di daerah

Disamping masalah relasi kelembagaan seperti itu, yang perlu digaribawahi adalah bahwa seiring dengan tuntutan reformasi dan kebijakan otonomi daerah, peran lembaga-lembaga pemerintahan bisa dikatakan berkurang. Sebaliknya, peran lembaga-lembaga masyarakat (*civil society*) akan lebih besar. Karena itu, di dalam menangani fungsi-fungsi teritorial yang akan diserahkan oleh TNI tersebut, pemerintah daerah bisa bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat. Bahkan, bisa jadi, ada fungsi-fungsi yang sudah tidak relevan lagi dilakukan oleh pemerintah seperti fungsi pembinaan tokoh-tokoh masyarakat. Sekiranya hal ini bisa dilakukan, beban pemerintah, khususnya pemerintah daerah, akan berkurang.

Terlepas dari itu semua, secara kelembagaan, penyerahan fungsi-fungsi teritorial kepada pemerintah daerah, tidak mengandung permasalahan. Meskipun secara kelembagaan bisa jadi tidak memunculkan permasalahan, penyerahan fungsi-fungsi teritorial TNI itu juga mengandung permasalahan. Ada kaitannya dengan P3D. Hampir semua peserta *workshop* di Jawa Timur, NTT, Ambon, Papua dan Aceh, tidak bisa menerima kalau penyerahan fungsi itu disertai dengan penyerahan personel dari lembaga-lembaga teritorial TNI. Hal ini dianggap bisa menambah beban pemerintah daerah di dalam hal gaji pegawai. Bahkan ada pula yang memberi tanggapan secara kurang pas ketika mengatakan bahwa penyerahan itu akan disertai dengan penyerahan personel anggota tentara pelaksana fungsi teritorial. Penyerahan personel itu, karena itu, dianggap sebagai militerisasi pemerintahan daerah.

Kalaupun terdapat permasalahan di dalam kelembagaan adalah berkaitan dengan eksistensi lembaga teritorial TNI sendiri, mulai dari Kodam sampai Babinsa. Hal yang menjadi pertanyaan adalah, apakah setelah ada penyerahan fungsi-fungsi teritorial itu perlu diiringi pembubaran lembaga-lembaga teritorial seperti itu? Paling tidak, terdapat tiga kelompok pandangan mengenai masalah ini.

*Pertama*, adalah kelompok yang paling ekstrem. Kelompok ini menghendaki pembubaran semua lembaga teritorial TNI, mulai dari Kodam sampai Koramil. Pembubaran ini tidak hanya berkaitan dengan

sudah diserahkan fungsi-fungsi teritorial TNI kepada pemerintah daerah, melainkan juga sudah semakin mudarnya peran sosial politik TNI. Sebagai gantinya, bisa dibentuk lembaga TNI yang bersifat organik. Itu pun tidak di semua tempat, melainkan di tempat-tempat tertentu saja, misalnya di wilayah provinsi atas yang dekat dengan perbatasan. Bentuknya bisa semacam Kowilhan atau yang sejenis.

*Kedua*, kelompok yang lebih moderat. Kelompok ini menghendaki pembubaran lembaga teritorial TNI mulai dari Korem ke bawah, tidak termasuk Kodam. Bagi kelompok ini, Kodam tidak terdapat masalah karena keberadaannya di tingkat provinsi, tidak termasuk wilayah yang menjadi titik berat kebijakan otonomi daerah yakni di kabupaten/kota.

*Ketiga*, kelompok yang lebih kompromis. Kelompok ini hanya menghendaki pembubaran mulai dari Koramil sampai Babinsa. Argumennya, saat ini lembaga Kodim, Korem dan Kodam masih dibutuhkan, terutama sekali untuk membantu Polri yang masih kekurangan SDM di dalam menghadapi gangguan keamanan masyarakat.

Contoh kesiapan kelembagaan Pemerintah Daerah untuk menerima berbagai fungsi yang selama ini dibantu pelaksanaannya oleh TNI sebagaimana dipaparkan wakil Pemda Timor Tengah Utara (TTU) adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.3** Kesiapan Kelembagaan, Tugas Pokok, dan Fungsi dalam Upaya Mengembangkan Berbagai Tugas yang Selama ini Dibantu oleh TNI

No.	Fungsi Teritorial TNI	Institusi Pemda	Ket
1	2	3	4
1.	Persatuan dan Kesatuan Bangsa	Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas)	Perda Kab TTU Nomor 22 Tahun 2001
2.	Binkamwil/Siskamling	Satuan Polisi Pamong Praja	Perda Kab TTU Nomor 34 Tahun 2001
3.	Operasi Bakti Buta Aksara	Dinas Pendidikan	Perda Kab TTU Nomor 11 Tahun 2001
4.	Partisipasi Pembangunan	Pemda / Kecamatan/ Desa/ Kelurahan	Perda Kab TTU Nomor 3, 26, 27 Tahun 2001
5.	Gerakan Nasional Orang Tua Asuh	Dinas Kesejahteraan Sosial/ Dinas Pendidikan	Perda Kab TTU Nomor 18 Tahun 2000
6.	Pembinaan Daerah Rawan Pangan	Dinas Pertanian dan Perkebunan/ KP2BKP (BIPP)	Perda Kab TTU Nomor 32 Tahun 2001 dan Perda Kab TTU Nomor 11 Tahun 2001
7.	Pembinaan Tokoh Masyarakat	Pemda/Instansi terkait	Perda Kab TTU Nomor 4 Tahun 2001 dan Perda Kab TTU Nomor 21 Tahun 2001
8.	KB Kesehatan	BKKBN	Perda Kab TTU Nomor 10 Tahun 2001
9.	Manunggal Pertanian	Dinas Pertanian dan Perkebunan, Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan, dan Dinas Kehutanan	Perda Kab TTU Nomor 4 Tahun 2001, Perda Kab TTU Nomor 14, 5 Tahun 2001, dan Perda Kab TTU Nomor 43 Tahun 2001
10.	Pembinaan Generasi Muda	Dinas Pendidikan Nasional/ Dinas Kesejahteraan Sosial/ Karang Taruna (Diknas/KR)	Perda Kab TTU Nomor 11 Tahun 2001 dan Perda Kab TTU Nomor 32 Tahun 2001
11.	Pembinaan Unit Pemukiman Transmigrasi	Dinas Nakertrans	Perda Kab TTU Nomor 9 Tahun 2001



No.	Fungsi Teritorial TNI	Institusi Pemda	Ket
1	2	3	4
12.	Pembinaan Keluarga Pra Sejahtera	Dinas Kesejahteraan Sosial/ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional	Perda Kab TTU Nomor 32 Tahun 2001
13.	Pengembangan Pembangunan Di Tingkat Kecamatan dan desa/Kelurahan	Pemerintah Kecamatan, Kelurahan/Desa	Perda Kab TTU Nomor 26, 27 Tahun 2001 dan Perda Kab TTU Nomor 18 Tahun 2001

Sumber: Bag. Organisasi & Hukum Sekda Kab. TTU, 2002

Hal yang sama juga akan dapat kita temukan dalam dokumen Perda yang mengatur Kelembagaan Kabupaten/Kota lain di Indonesia pascaotonomi. Seperti di Kota Kupang misalnya dapat dilihat dalam Perda Nomor 15, 16, dan 17 Tahun 2000.

## PENUTUP

Tuntutan adanya demokratisasi, terutama sekali setelah kejatuhan pemerintahan Orde Baru, mau tidak mau memaksa militer untuk meninjau kembali peran-peran yang dimainkan selama ini, yakni peran-peran yang dipandang sebagai penopang pemerintahan yang hegemonik atau otoriter. Istilah reposisi, refungsionalisasi dan restrukturisasi di dalam diri TNI telah menunjukkan bahwa militer telah berusaha merespons berbagai perubahan itu. Adanya pemisahan antara TNI dengan Polri, ditariknya peran politik di lembaga-lembaga perwakilan pada tahun 2004, merupakan bagian dari respons itu.

Respons yang bisa jadi akan bergulir adalah berkaitan dengan keinginan untuk menyerahkan kembali fungsi-fungsi teritorial kepada pemerintah daerah. Rencana ini tidak hanya berkaitan dengan semakin berkurangnya peran sosial politik TNI, melainkan juga berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah yang telah resmi dilaksanakan pada tahun 2001.

Secara kelembagaan, penyerahan fungsi-fungsi itu tidak menjadi masalah bagi pemerintah daerah. Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa selama ini sebagian besar dari fungsi-fungsi teritorial yang dilaksanakan oleh TNI itu sudah menjadi bagian dari pekerjaan pemerintah daerah. Karena itu, secara kelembagaan tidak menjadi masalah. Fungsi-fungsi itu bisa dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang sudah ada. Hanya saja, mengingat kewenangan yang diberikan kepada daerah tidak sepenuhnya, secara fungsional, fungsi-fungsi itu bisa dilaksanakan secara bersama-sama dengan lembaga-lembaga yang ada di pusat maupun di tingkat provinsi. Tetapi, penanggung jawab dari pelaksanaan fungsi-fungsi itu tetap ada pada pemerintah daerah.

Melihat realitas seperti itu, secara kelembagaan, tidak terdapat permasalahan yang berarti sekiranya TNI benar-benar menyerahkan fungsi-fungsi teritorial yang dimiliki kepada TNI. Hal yang menjadi masalah justru adanya realitas lain, bahwa fungsi-fungsi itu belum diserahkan oleh TNI.

**Pengembalian  
Fungsi Teritorial  
dari TNI ke  
Pemerintahan  
Daerah**

