

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TUGAS PERBANTUAN TNI
KEPADA POLRI DI WILAYAH DKI JAKARTA
DALAM ERA OTONOMI DAERAH :
STUDI KASUS TUGAS PERBANTUAN OLEH KODAM JAYA**

**POLICY IMPLEMENTATION OF INDONESIAN MILITARY ASSISTANT
TASK TO THE POLICE IN THE AREA OF JAKARTA IN REGIONAL
AUTONOMY ERA :
ASSISTANT TASK CASE STUDY BY MILITARY DISTRICT**

Subekti¹

Rektor Universitas Pertahanan
(subekti_nwc07@yahoo.com)

Abstrak – Berdasarkan UU No. 34 tahun 2004 Pasal 8, salah satu tugas TNI AD adalah melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan. Salah satu tugas yang lain adalah memberdayakan wilayah pertahanan di darat. Ini berarti bahwa dalam rangka tugas OMP (Operasi Militer untuk Perang) dan OMSP (Operasi Militer Selain Perang) di darat, termasuk dalam hal ini menjaga keamanan masyarakat dalam kerangka keselamatan seluruh warga negara, juga merupakan tugas dan tanggung jawab TNI AD. Oleh karena itu, sudah sewajarnya TNI dan Polri sebagai ujung tombak pertahanan dan keamanan negara, bahu membahu untuk melaksanakan tugas. Banyak faktor yang menjadi hambatan atau kendala dalam mengimplementasikan pelibatan TNI dalam tugas perbantuan ke Polri. Salah satunya kebijakan atau peraturan yang mengatur tugas perbantuan tersebut hingga sekarang belum ada, sehingga menyulitkan untuk mengimplementasikan dalam pola kerjanya. Padahal kebijakan ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelibatan dilakukan, dan sejauh mana batasan-batasan pelibatan dilakukan, serta dalam konteks kondisi bagaimana Polri harus meminta bantuan kepada TNI. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa implementasi kebijakan TNI dalam memberikan bantuan kepada Polri di era otonomi daerah serta faktor pendukung dan penghambat dalam rangka meningkatkan efektivitas pelayanan keamanan kepada masyarakat di wilayah Jakarta. Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi tugas perbantuan TNI yang dijalankan oleh Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya di wilayah DKI Jakarta dalam pelayanan keamanan selama ini mampu menjaga situasi keamanan di wilayah DKI Jakarta. Namun demikian, terdapat beberapa kasus gangguan keamanan yang menunjukkan pentingnya permintaan perbantuan kepada Kodam Jaya yang tidak dapat dilakukan secara maksimal. Hal ini menyebabkan berbagai bentuk ancaman tidak tertangani secara tepat dan rawan menyebabkan timbulnya ancaman, tidak hanya wilayah DKI Jakarta tetapi keamanan nasional Indonesia secara keseluruhan.

Kata kunci: TNI, Polri, tugas perbantuan, otonomi daerah

¹Penulis adalah Rektor Universitas Pertahanan, Program Doktor Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.

Abstract - According to Law No. 34 of 2004, article 8, one of the tasks of the army is carrying out military duties dimension of land in the field of defense. One other task is to empower the region's defense on the ground. This means that in the context of the OMW task (Operation Military for War) and MOOTW (Military Operations Other Than War) on the ground, including in this case the public security within the framework of the safety of all citizens, is also the duty and responsibility of the army. Therefore, naturally the military and police as the spearhead of the defense and security of the country, to carry out the task in hand. Many factors are a barrier or obstacle in implementing the military involvement in the assistant task to police. One of these policies or regulations governing the assistant task until now does not exist, making it difficult to implement in its work patterns. Though this policy is very important to know how to do engagement mechanisms, and limits the extent to which engagement is done, as well as in the context of conditions of how Police should ask for assistance to the Army. This research aims to analyze the implementation of military policy in providing assistance to the Police in the autonomous region as well as supporting and restricting factors in order to improve the effectiveness of the security services to the community in the area of Jakarta. This research indicates that the implementation of the military undertaken task run by Military District to the City Police in Jakarta area in the security services had been able to maintain the security situation in Jakarta. Nevertheless, there are some cases of impaired security indicates the importance of assistant demand to military district that can not be done maximally. This causes various forms threats not handled properly and prone to cause to emerging threats, not only the city but national security of Indonesia as a whole.

Keywords : military, police, assistant task, regional autonomy

Pendahuluan

Peran sosial dan politik berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 2 tahun 1988 tentang Prajurit TNI begitu dominan dalam pemerintahan pusat dan daerah, termasuk di dalam lembaga legislatif DPR dan DPRD dengan keberadaan fraksi ABRI dari kalangan TNI aktif. Dengan reformasi nasional di bidang keamanan diharapkan akan mengarahkan masing-masing institusi atau aktor keamanan pada fungsi masing-masing.

Dalam reformasi di sektor pertahanan dan keamanan salah satunya adalah pemisahan struktur TNI-Polri. Dua institusi keamanan yang sebelumnya berada dalam satu wadah organisasi, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sejak 1 April 1999 dipisahkan oleh Presiden B.J Habibie yang kemudian diperkuat berdasarkan Keputusan Presiden No. 89 tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia tanggal 1 Juli 2000. Sejak itu, Polri tidak lagi berada dalam ABRI dan berada dibawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) tetapi berada langsung di bawah Presiden RI. Dengan berpisahannya Polri, Dephankam diubah menjadi Departemen Pertahanan, dan setelah disahkannya UU No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menjadi Kementerian Pertahanan (Kemhan).

Pemisahan tersebut kemudian dikuatkan dengan lahirnya Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran Polri. Dalam TAP tersebut secara jelas disebutkan bahwa TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam menghadapi ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Sementara Polri merupakan alat negara yang berperan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai konsekuensi dari pemisahan tugas dan fungsi TNI dan Polri, maka sebagian tugas yang selama ini diemban oleh TNI diserahkan kepada Polri, khususnya yang berkaitan dengan keamanan masyarakat.

Sejalan dengan reformasi di bidang pertahanan dan keamanan tersebut, sistem pemerintahan nasional juga mengalami perubahan signifikan, dengan diterapkannya otonomi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Penerapan sistem desentralisasi dan otonomi daerah ini didorong oleh fakta bahwa sistem pemerintahan yang sentralistik dan monopolistik yang diterapkan sebelum era reformasi cenderung menyebabkan terbangunnya kesenjangan sosial dan ekonomi antara wilayah pusat pemerintahan dengan daerah. Pada UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab III tentang Pembagian Urusan Pemerintahan pasal 10, dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Perubahan pada sistem pemerintahan nasional, secara langsung mempengaruhi dinamika pada sektor pertahanan dan keamanan, terutama karena perubahan tersebut berlangsung secara cepat dan tidak didasarkan pada satu *grand strategy* transformasi sistem nasional. Salah satu perkembangan yang memperlihatkan pengaruh tersebut terlihat dari pemisahan tugas dan fungsi TNI dan Polri di satu sisi, tetapi juga tetap membuka keterlibatan TNI dalam domain yang diberikan kepada Polri yaitu menyangkut keamanan masyarakat. Walaupun TNI dan Polri kini memiliki perbedaan dalam lingkup tugasnya, namun dalam keadaan tertentu kedua institusi tersebut bekerjasama, yakni dalam hal tugas perbantuan kepada Polri. Berdasarkan UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI

Pasal 7 ayat (2), disebutkan bahwa tugas pokok yang diemban TNI ada dua yaitu operasi militer untuk perang (OMP) dan operasi militer selain perang (OMSP), seperti penanggulangan terorisme, separatisme, bantuan kepada kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat hingga penanggulangan bencana alam.

Menyangkut kerja sama antara kedua institusi tersebut, khususnya dalam hal tugas perbantuan kepada Polri dinyatakan dalam UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ayat (1) bahwa dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Polri dapat meminta bantuan TNI, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP). Ayat (2) menyebutkan bahwa dalam keadaan darurat militer dan keadaan perang, Polri memberikan bantuan kepada TNI sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Walaupun antara TNI dan Polri memiliki hubungan vertikal dalam konteks pelibatan, tetapi untuk mewujudkan hal tersebut tidaklah mudah. Realitas yang ada menunjukkan bahwa permintaan bantuan Polri kepada satuan TNI sangat jarang terjadi, bahkan dapat dikatakan hampir tidak ada. Dalam penanganan berbagai kasus menunjukkan kecenderungan bahwa Polri kurang melibatkan TNI. Kalaupun ada permintaan bantuan, Polri lebih cenderung meminta satuan Polri di wilayah lainnya atau bahkan dari pusat. Perkembangan ini cukup ironis, mengingat satuan-satuan TNI yang ada di komando kewilayahan yang memiliki struktur organisasi yang lengkap dan luas, didukung dengan kapabilitas SDM dan infrastruktur yang memadai dalam melaksanakan tugas perbantuan.

Banyak faktor yang menjadi hambatan atau kendala dalam mengimplementasikan pelibatan TNI dalam tugas perbantuan ke Polri. Salah satunya kebijakan atau peraturan yang mengatur tugas perbantuan tersebut hingga sekarang belum ada, sehingga menyulitkan untuk mengimplementasikan dalam pola kerjanya. Padahal kebijakan ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelibatan dilakukan, dan sejauh mana batasan-batasan pelibatan dilakukan, serta dalam konteks kondisi bagaimana Polri harus meminta bantuan kepada TNI. Ketiadaan aturan yang jelas, tentunya membuat kegamangan satuan bawah, khususnya yang ada di daerah, khususnya komando-komando kewilayahan TNI AD dalam mengimplementasikan permintaan bantuan. Terlebih mengingat masih kuatnya ego sektoral diantara instansi terkait, sehingga sangat kuat terkesan enggan untuk meminta bantuan pada satuan lain.

Sebagai satu dari tiga matra TNI, berdasarkan UU No. 34 tahun 2004 Pasal 8, salah satu tugas TNI AD adalah melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan. Salah satu tugas yang lain adalah memberdayakan wilayah pertahanan di darat. Ini berarti bahwa dalam rangka tugas OMP dan OMSP di darat, termasuk dalam hal ini menjaga keamanan masyarakat dalam kerangka keselamatan seluruh warga negara, juga merupakan tugas dan tanggung jawab TNI AD. Dimana dalam hal ini, untuk penggelaran kekuatan TNI AD dilaksanakan dengan dua cara, yaitu bersifat modil dan statis.

Sebagai salah satu komando kewilayahan TNI AD, Kodam Jaya merupakan satu dari 12 Kodam yang ada di jajaran TNI AD. Tanpa mengecilkan arti pentingnya semua Kodam yang ada, dimana setiap Kodam memiliki karakteristik ancaman tersendiri, maka dalam sudut pandang stabilitas nasional, peranan Kodam Jaya dapat dikatakan cukup menonjol dan memiliki nilai strategis karena bersentuhan langsung dengan eksistensi jalannya roda pusat pemerintahan dan pusat perekonomian Indonesia, yaitu Kota Jakarta dan wilayah-wilayah penyangga sekitarnya, seperti Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi atau yang juga dikenal dengan Jabotabek. Dinamika politik dan keamanan yang cukup tinggi dan kompleks di Jakarta dan sekitarnya tersebut menuntut kesiapsiagaan Kodam Jaya jika sewaktu-waktu dibutuhkan untuk membantu tugas perbantuan kepada Polri dalam rangka menjamin stabilitas keamanan wilayah.

Namun dalam tataran implementasinya, kebijakan perbantuan TNI kepada Polri memang mengalami sedikit masalah. Agar koordinasi dalam implementasi kebijakan berjalan dengan baik, maka menurut Nurcholis² diperlukan: 1) Adanya kesesuaian antara kebijakan dasar dan keputusan pelaksanaannya; 2) Adanya perlakuan yang sama terhadap semua aktor yang terlibat; 3) Adanya perilaku yang konsisten antara pejabat dalam menyelenggarakan tugasnya sesuai dengan deskripsi tugas masing-masing; 4) Adanya tindakan para pejabat yang taat asas terhadap prosedur dan batas waktu yang telah ditentukan; 5) Adanya kejelasan kebijakan itu sendiri dan cara melaksanakannya.

Dalam konteks konstelasi keamanan nasional, tingginya intensitas gejolak dan ancaman terhadap daerah DKI Jakarta dan sekitarnya memang tidak dapat dihindarkan, sebagaimana terlihat dalam ancaman terorisme yang secara intens terus terjadi di

² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005).

Indonesia. Data yang ada menunjukkan bahwa Jakarta merupakan wilayah yang dapat dikatakan menjadi salah satu target utama dari serangan aksi terorisme, seperti yang terjadi dalam aksi ledakan bom mobil di bom Hotel JW Marriot (5 Agustus 2003), dan bom di depan Kedubes Australia (9 September 2004), dan kembali terjadi pada 17 Juli 2009 di Hotel JW Marriot dan Hotel Ritz Carlton di Kuningan, Jakarta.

Belum lagi aksi-aksi serangan teroris sebelumnya yang menargetkan gereja-gereja dan masjid Istiqlal pada tahun 2000-an. Pada tahun itu pula, berbagai penangkapan dan penyergapan terhadap para tokoh teroris terjadi di beberapa lokasi di Jakarta, seperti Syaifuddin Zuhri dan Muhammad Syahrir di Ciputat pada 9 Oktober 2009, selanjutnya pada 10 Maret 2010 tokoh buron teroris lainnya Dulmatin ditembak mati di Pamulang, kemudian penembakan yang terjadi di Cawang tanggal 13 Mei 2010. Jakarta tidak dapat dihindari juga menjadi daerah persembunyian berbagai tokoh teroris dan daerah persiapan sebelum melakukan serangan terorisme, sebagaimana terlihat dari sejumlah penangkapan yang berhasil dilakukan selama tahun 2008-2011.

Selain terorisme, kasus-kasus lokal seperti kerusuhan Tanjung Priok yang sempat melumpuhkan kegiatan ekonomi di areal sekitar pelabuhan peti kemas, dan berbagai aksi unjuk rasa anarkis di simbol-simbol kenegaraan, seperti istana negara dan gedung DPR RI, juga menunjukkan resistensi dinamika politik dan keamanan di Jakarta. Padahal sebagai ibu kota negara, pusat pemerintahan, dan pusat ekonomi, Jakarta menjadi barometer politik dan keamanan nasional. Ini berarti kondusif tidaknya situasi politik dan keamanan di Jakarta tidak saja dapat mempengaruhi stabilitas politik daerah itu sendiri tetapi juga nasional.

Realitas tersebut menunjukkan besarnya kerawanan potensi ancaman, baik dalam tataran nasional maupun lokal. Bila tidak diantisipasi sedini mungkin, baik melalui koordinasi kerja sama aparat keamanan dan intelijen antar instansi terkait di pusat dan di daerah maupun melalui operasi keamanan, dapat menimbulkan instabilitas nasional dan lokal. Atas dasar perkembangan tersebut, maka pemberdayaan Kowil mutlak diperlukan dalam rangka menjamin rasa aman masyarakat, yang merupakan bagian dari tugas TNI sebagai komponen utama sistem pertahanan negara dalam hal melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian mengenai tugas perbantuan TNI yang dilaksanakan oleh Kodam Jaya kepada Polri dalam rangka pelayanan keamanan kepada masyarakat di wilayah DKI Jakarta adalah:

(1) Implementasi kebijakan TNI memberikan bantuan kepada Polri di era otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas pelayanan keamanan kepada masyarakat di wilayah Jakarta; (2) Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan bantuan TNI kepada Polri.

Tinjauan Pustaka

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko³, mengartikan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Dalam pelaksanaan sebuah otonomi, kebijakan merupakan faktor utama dalam menetapkan sebuah keputusan.

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy*, biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Menurut Abidin,⁴ hal ini karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Winarno⁵ mengatakan bahwa berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah ini, mulai dari bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, perdagangan, transportasi, hukum, keamanan dan ketertiban umum, hubungan luar negeri, hingga pertahanan, dikenal dengan kebijakan publik (*public policy*).

³Suparmoko, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: ANDI, 2002), hlm. 61.

⁴Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, cetakan ketiga Januari, (Jakarta: Suara Bebas, 2006), hlm. 17.

⁵Prof. Drs. Winarno Budi, MA, Phd, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, edisi revisi terbaru, (Yogyakarta: CAPS, 2012).

Tugas perbantuan TNI kepada Polri adalah salah satu kebijakan publik yang lahir pada era reformasi nasional, yang dihasilkan dari proses reformasi sektor keamanan seiring dengan penerapan proses demokratisasi di Indonesia. Lahirnya kebijakan ini juga tidak terlepas dari dinamika keamanan internasional yang berkembang di luar negeri, khususnya terkait dengan semakin menguatnya peran aktor-aktor non-negara dalam berbagai isu-isu keamanan global dan regional. Dimensi internal dan eksternal tersebut saling mempengaruhi dan mendorong lahirnya kebijakan ini, yang dimaksudkan untuk mengatur keterlibatan militer dalam penanganan beberapa bentuk ancaman yang berdimensi non-militer, namun berpotensi membahayakan keamanan negara apabila tidak ditangani dengan baik.

Penerapan sistem dan prinsip negara demokrasi yang menjadi tuntutan masyarakat Indonesia pada era reformasi sangat berpengaruh terhadap dinamika sektor keamanan. Hal ini merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindari karena aktor-aktor keamanan, khususnya TNI terlibat penuh dalam dinamika politik nasional selama tiga dekade lebih melalui peran sosial-politik Dwifungsi ABRI. Oleh karenanya, tuntutan penerapan nilai-nilai demokrasi ke dalam sektor keamanan yang didominasi oleh pihak militer, sejak awal bergema dan bergaung keras disuarakan oleh berbagai pihak.

Di Indonesia, konsep MOOTW diterjemahkan menjadi Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang didalamnya termasuk tugas pemberian bantuan pihak militer kepada otoritas sipil dan kepolisian, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara maupun UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI. Dalam UU No. 3 tahun 2002, pada bagian penjelasan terhadap Pasal 10 ayat (3) huruf c dinyatakan bahwa salah satu jenis Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang ditugaskan kepada TNI adalah perbantuan kepada Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat. Sedangkan dalam UU No. 34 tahun 2004, pada Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 10 dinyatakan bahwa salah satu dari 14 tugas pokok TNI dalam kerangka OMSP adalah membantu Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat. Kedua UU tersebut merupakan buah dari era reformasi nasional di bidang politik, pertahanan dan keamanan, yang menginginkan TNI kembali ke barak dan menjadi tentara profesional, namun secara sekaligus tetap menyadari adanya keterkaitan antara pertahanan dan keamanan dalam negeri.

Selain diatur dalam kedua UU No. 3 tahun 2002 dan UU No. 34 tahun 2004, kebijakan tugas perbantuan TNI dan Polri ditegaskan kembali di dalam Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang disahkan melalui Peraturan Presiden no. 41 tahun 2010-2014. Di dalam Perpres tersebut dinyatakan bahwa sebagai komponen pertahanan militer, pengerahan kekuatan TNI harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangan, terutama yang menyangkut tataran kewenangan serta tanggung jawab dan prinsip-prinsip dasar dalam pengerahan kekuatan TNI. Selanjutnya ditekankan bahwa pengerahan kekuatan TNI harus sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, ketentuan hukum nasional, hukum internasional dan kebiasaan internasional, serta prinsip hidup berdampingan secara damai.

Secara umum berlaku prinsip universal bahwa dalam melaksanakan OMSP, TNI tidak berarti mengambil alih peran kepolisian dan tidak berperan secara sendiri. Dalam melaksanakan tugas perbantuan, TNI bekerjasama dengan instansi pemerintah lain, termasuk Polri, secara terpadu dan lebih memprioritaskan pada tindakan preventif dibandingkan dengan tindakan represif. Tugas perbantuan TNI kepada Polri yang diamanatkan UU pada prinsipnya sangat dipengaruhi oleh eskalasi ancaman yang berkembang. Bila spektrum ancaman masih bersifat kriminal dan bisa ditangani oleh Polri, maka TNI tidak boleh terlibat. Sebaliknya, apabila ancaman bereskalasi hingga melahirkan situasi gawat/mendesak (*emergency*), TNI dapat dilibatkan berdasarkan keputusan politik negara, dalam hal ini melalui keputusan Presiden dan persetujuan DPR.

Suatu kebijakan diambil untuk dapat mencapai suatu tujuan. Hal ini berarti kebijakan yang dipilih haruslah dapat diimplementasikan dalam tataran pelaksanaan di lapangan. Jika kebijakan tidak implementatif, maka kebijakan tersebut sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik, dan tujuan yang diharapkan dari kebijakan tidak dapat tercapai. Atau dengan kata lain kebijakan tersebut absurd. Oleh karena itu, kebijakan yang baik haruslah dapat diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan tersebut.

Menurut Edward III dalam Santosa⁶, implementasi kebijakan adalah “*the stage of policy making between the establishment of a policy*”. Pentingnya implementasi kebijakan dalam proses kebijakan ditegaskan oleh Udoj (1981) dalam Santosa⁷ sebagai “*the execution of policies is important if not more important than policy making.*”

Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial dalam proses kebijakan publik. Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno⁸, dipandang dari pengertian yang luas, implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan. Sementara Winarno⁹, memandang implementasi kebijakan sebagai tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang.

Dalam pelaksanaan kebijakan agar dapat berhasil sesuai dengan tujuan yang diinginkan, maka diperlukan komunikasi yang baik antar insitusi yang terkait dengan kebijakan tersebut. Dalam hal ini, koordinasi atau komunikasi memiliki peran sangat penting dalam mengkomunikasikan kebijakan antar satu institusi dengan institusi lain yang memiliki tanggung jawab yang saling terkait. Dengan koordinasi, maka arah dan tujuan yang ingin dicapai, serta tindakan yang akan dilakukan masing-masing pihak menjadi jelas. Koordinasi juga akan menciptakan kesatupaduan tindakan antar institusi karena akan diketahui siapa berbuat apa dan bagaimana melaksanakannya, sehingga tidak tumpang tindih atau *overlapping* satu dengan yang lain.

Dalam upayanya mengkaji tentang implementasi kebijakan, Edward III (1980) dalam Winarno¹⁰ mengajukan pertanyaan tentang : Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Kedua pertanyaan penting ini, dianalisis dengan membahas empat variabel krusial, yaitu : komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku, dan struktur organisasi.

Dalam konteks kehidupan sosial masyarakat, dimanapun berada, tidak dapat lepas dari peran negara (*state*). Hubungan antara negara dan masyarakat tidak dapat

⁶Panji Santosa, *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*, Cetakan pertama, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 41-42.

⁷*Ibid.*

⁸Winarno, *op.cit.*, hlm. 34.

⁹*Ibid.* hlm. 147.

¹⁰*Ibid.*

dipisahkan. Dalam pandangan Max Weber, “a state is a human community that (succerssfully) slaims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.”¹¹

Menurut Harold J. Laski, tujuan negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal.¹² Untuk mencapai tujuan tersebut, negara menyelenggarakan fungsi-fungsinya. Beberapa fungsi yang mutlak perlu yaitu melaksanakan penertiban (*law and order*); mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; pertahanan; dan menegakkan keadilan.

Dalam konteks suatu negara, maka bicara keamanan tidak terlepas dari pembicaraan tentang keamanan nasional. Keamanan nasional disini bukanlah dalam arti sempit yang terkait dengan ketertiban masyarakat semata. Namun lebih daripada itu, terkait dengan keberlangsungan seluruh sistem nasional yang ada. Keamanan nasional merupakan hal yang hakiki dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keamanan nasional dipengaruhi oleh dinamika perubahan lingkungan strategis serta faktor-faktor dari dalam negeri, diantaranya pembangunan ekonomi, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, dinamika politik, serta antar interaksi antar masyarakat.

Keamanan nasional sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) No. 16 tahun 2008 tentang Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara, merupakan fungsi pemerintahan negara dalam menciptakan stabilitas nasional yakni kondisi yang aman, tenteram, dan damai. Keamanan nasional adalah salah satu fungsi dasar yang harus diperankan oleh negara dalam melindungi kedaulatannya, dan dalam memberikan jaminan rasa aman bagi setiap individu yang ada dalam negara dari berbagai bentuk ancaman, sebagaimana diutarakan Ardhanasiswari.¹³ Dengan pengertian tersebut jelaslah bahwa fungsi negara selain menjamin eksistensi keutuhan dan kedaulatan negara itu sendiri, maka hal yang tidak kalah pentingnya negara harus dapat memberikan rasa aman bagi masyarakat yang ada di negara itu.

¹¹H.H. Gerth and C. Wright Mills, trans., eds. and introduction, *From Max Weber : Essays in Sociology*, (New York : Oxford University Press, 1958), hlm. 78

¹²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keduapuluhdua, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 45.

¹³Dwi Ardhanariswari dan Yandry K Kasim (ed.), *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi*, Cetakan Pertama Juni, (Jakarta: Pacifis, 2008).

Dalam konteks keamanan nasional, menurut UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara bahwa tujuan pertahanan negara adalah untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Menurut UU No. 3 tahun 2002 pada bagian Penjelasan Pasal 4 bahwa yang dimaksud dengan ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa.

Sektor keamanan merupakan salah satu agenda penting dalam penataan kembali sistem politik Indonesia yang demokratis. Penempatan aktor militer, dalam hal ini TNI sebagai instrumen negara yang profesional menjadi salah satu prioritas terpenting dalam agenda reformasi bidang politik dan keamanan.

Militer dalam negara demokrasi, ditempatkan sebagai instrumen negara yang berada pada posisi subordinat dari elemen sipil (*civil supremacy*), yakni pemerintah yang memiliki legitimasi karena dipilih rakyat melalui suatu pemilihan umum. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memberikan wewenang kepada pemerintah terpilih untuk memimpin dan mengelola semua aparat negara, termasuk TNI. Sedangkan dalam konteks negara demokrasi, status Polri merupakan institusi sipil (*civilian police*) yang menghargai dan menghormati hak-hak masyarakat sipil. Polri juga dituntut untuk mengutamakan nilai-nilai peradaban dan keadaban, mengutamakan tindakan persuasif, atau jauh dari karakter militeristik. Karakternya sebagai polisi masyarakat menjadikan Polri sebagai pelindung dan pengayom masyarakat.

Analisis Social Setting

Kebijakan Tugas Perbantuan TNI kepada Polri secara legal formal, Polri beserta jajarannya, termasuk Polda Metro Jaya, dapat meminta bantuan kepada TNI, dalam hal ini yang menjadi rekan kewilayahannya yaitu Kodam Jaya. Pasal 13 UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri, ayat (1) mengamanatkan bahwa “tugas pokok Polri adalah : memelihara keamanan dan ketertiban keamanan, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.” Selanjutnya pada Pasal

41 ayat (1) ditegaskan kembali bahwa “dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Polri dapat meminta bantuan TNI, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Di pihak lain, dari sisi TNI, berdasarkan Pasal 10 UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara ayat (3) dinyatakan bahwa TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk : mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah, melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa, melaksanakan OMSP, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Selanjutnya, dalam bagian penjelasan ditegaskan bahwa OMSP, antara lain berupa bantuan kemanusiaan (*civic mission*), perbantuan kepada Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, bantuan kepada pemerintahan sipil, pengamanan pelayaran/penerbangan, bantuan pencarian dan pertolongan (*search and rescue*), bantuan pengungsian, dan penanggulangan korban bencana alam, yang dilakukan berdasarkan permintaan dan/atau peraturan perundangan.

Dalam UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI, pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa “Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, yang berdasarkan Pancasila UUD Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Ayat (2) memperjelas bahwa tugas pokok TNI tersebut dilakukan dengan Operasi Militer untuk Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Yang termasuk OMSP adalah :

- 1) Mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
- 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
- 3) Mengatasi aksi terorisme;
- 4) Mengamankan wilayah perbatasan;
- 5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
- 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
- 7) Mengamankan presiden dan wakil presiden beserta keluarganya;
- 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;

- 9) Membantu tugas pemerintahan di daerah;
- 10) Membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
- 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
- 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Selanjutnya disebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atas dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik. Berdasarkan aturan formal yang telah disebutkan di atas, yaitu : UU No. 2 tahun 2002, UU No. 3 tahun 2002, dan UU No. 34 tahun 2004, terdapat satu permasalahan utama, yaitu belum adanya peraturan perundangan tentang tugas perbantuan TNI kepada Polri, yang sebenarnya merupakan amanat dari ketiga peraturan perundangan tersebut. Belum ada ketentuan yang lebih rinci tentang mekanisme tugas perbantuan TNI kepada fungsi kepolisian. Hal ini menyebabkan permasalahan di lapangan, dalam hal ini antara Polda Metro Jaya dengan Kodam Jaya.

Pada tahun 2003 sesungguhnya PP tentang perbantuan TNI kepada Polri sesuai amanat UU No. 2 tahun 2002 sudah dibahas dan sudah rampung. Namun, karena UU No. 34 tahun 2004 mengamanatkan masalah tersebut diatur melalui UU bukan PP, maka pembahasan menjadi terhenti.

Hingga awal tahun 2012, belum ada peraturan perundangan yang disahkan untuk menutup celah permasalahan dalam kerja sama dan koordinasi antara TNI dan Polri. Terobosan signifikan dalam mengurangi permasalahan yang dihadapi para pelaksana dalam hal ini para aparat tidak kunjung datang.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Fokus dari penelitian ini yaitu:

1. Implementasi Kebijakan tugas perbantuan TNI kepada Polri di DKI Jakarta:
 - a. Mekanisme kebijakan tugas perbantuan TNI kepada Polri di wilayah DKI Jakarta dalam operasi lilin, operasi ketupat jaya, penanganan bencana banjir, penanganan terorisme dan penanganan unjuk rasa.
 - b. Strategi implementasi kebijakan tugas perbantuan TNI kepada Polri di wilayah DKI Jakarta.
2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan tugas perbantuan TNI kepada Polri di wilayah DKI Jakarta.

Lokasi dari penelitian ini adalah pada wilayah Kodam Jaya, DKI Jakarta. Obyek penelitian meliputi para pimpinan di lingkungan Komando Kewilayahan Kodam Jaya, Mabes TNI, Mabes AD, Polda Metro Jaya dan aparat pemerintah daerah dan instansi lainnya yang terkait dengan penulisan tesis.

Dalam rangka mendapatkan data sesuai dengan fokus penelitian, maka peneliti melakukan kegiatan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yakni prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Pembahasan

Di era saat ini, ketika dinamika ancaman keamanan yang dihadapi negara-negara di dunia semakin kompleks dan bersifat multidimensional, kerja sama antara aktor-aktor keamanan khususnya TNI dan Polri menjadi suatu keharusan, sebagai bagian dari pendekatan holistik dalam tata kelola pemerintahan (*a whole government approach*). Apabila dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, situasi keamanan dan dinamika ancaman yang dihadapi di DKI Jakarta jauh lebih besar dari wilayah lain. Sebagai

barometer dari keamanan Indonesia secara keseluruhan dan mencerminkan kondisi nasional yang dipersepsikan oleh dunia internasional terhadap negara ini, maka dalam menjaga keamanan wilayah DKI Jakarta, kesinergian antara Polri dan TNI sangatlah diperlukan. Dengan demikian, untuk mengoptimalkan pelaksanaan pelayanan masyarakat di DKI Jakarta di bidang keamanan di masa depan, diperlukan strategi yang tepat dalam mengintegrasikan dan mengefektifkan berbagai potensi yang dimiliki oleh Kodam Jaya dan Polda Metro Jaya.

Implementasi dan Strategi Kebijakan Tugas Perbantuan TNI

Di wilayah DKI Jakarta, pada era reformasi dan otonomi daerah, kebijakan tugas perbantuan TNI telah dilaksanakan oleh Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya. Tugas perbantuan oleh Kodam Jaya berlangsung apabila ada permintaan dari Polda Metro Jaya dalam rangka mengatasi gangguan dan potensi ancaman di wilayah DKI Jakarta. Bila tidak ada permintaan, maka TNI secara hukum tidak boleh melakukan penggelaran pasukan untuk membantu Polri dalam berbagai operasi pelayanan keamanan kepada masyarakat.

a. Operasi Lilin

Operasi Lilin adalah operasi yang secara rutin dilaksanakan Polri untuk pengamanan hari raya Natal dan Tahun Baru. Misi utama Operasi Lilin adalah pengamanan dari aksi terorisme, namun operasi ini juga dimaksudkan untuk mencegah gangguan keamanan dan ketertiban terhadap perayaan hari raya. Personel Kodam Jaya yang terlibat dalam pengamanan biasanya hanya sebanyak 2 ssk dan bersifat *on call*, atau sewaktu-waktu dapat dimintai bantuan. Akan tetapi, bila diperlukan maka ratusan personel intelijen militer yang berada di Korem, Kodim hingga Babinsa turut ditugaskan untuk mengawasi situasi keamanan.

Proses permintaan bantuan personel Kodam Jaya dilakukan oleh pihak Polda Metro Jaya melalui permintaan tertulis. Dalam Operasi Lilin ini, komando operasional dipegang oleh Polda, termasuk komando terhadap para personel TNI yang dipersiapkan untuk pengamanan. Separuh dana operasional untuk personel TNI berada dibawah tanggung jawab Polda, dan sisanya ditanggung oleh Kodam

Jaya. Akan tetapi, untuk para personel intelijen di lapangan, dana operasional dipegang oleh Kodam Jaya.

b. Operasi Ketupat Jaya

Operasi Ketupat Jaya adalah operasi yang dilaksanakan untuk menjaga keamanan, keselamatan, dan ketertiban selama arus mudik dan balik, yaitu diselenggarakan pada H-7 hingga H+7 Hari Lebaran. Operasi ini juga ditujukan untuk menjaga pengiriman logistik kebutuhan pokok masyarakat dan pengamanan dari kejahatan terorisme. Untuk itu, selain petugas gabungan yang terdiri dari petugas satpol PP, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, dan Polisi Khusus Kereta Api, operasi ini juga melibatkan TNI. Seluruh personel yang terlibat, berjumlah lebih dari 10.000 orang, ditempatkan pada 128 titik pos pengamanan (pospam) dan pos pelayanan (posyan), seperti di pusat perbelanjaan, stasiun kereta api, bandar udara, terminal bis, dan pelabuhan. Dalam pelaksanaannya, tugas perbantuan ini juga menghadapi sejumlah permasalahan jumlah personel TNI. Meskipun dari sisi kuantitas personel Kodam Jaya yang terlibat lebih besar dibandingkan dengan operasi lilin, jumlahnya tetap tidak mencerminkan tingkat kebutuhan sebenarnya. Jumlah bantuan personel Kodam Jaya dibatasi sehingga tidak cukup untuk mengamankan wilayah tugas yang telah dikoordinasikan. Seperti dalam operasi lilin, dalam banyak kasus, penanganan aksi kriminal terlambat dilakukan oleh personel Polda Metro Jaya.

c. Penanganan Bencana Banjir

Penanganan bencana banjir merupakan operasi emergensi yang diadakan bila terjadi bencana tersebut di wilayah Jakarta. Koordinator penanganan banjir biasanya dipegang oleh pihak pemerintah daerah, namun dalam kenyataannya antara pemerintah pusat (Kemkimpraswil), pemerintah daerah (Dinas PU Pemda DKI), aparat Kodam Jaya dan Polda Metro kerap kali berjalan sendiri-sendiri. Hal ini dikarenakan terdapat sejumlah instansi pemerintah yang terlibat, di luar lembaga swadaya masyarakat dan sukarelawan. Sebelum adanya Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dalam proses penanganan bencana banjir, mulai

dari pengungsian, logistik bantuan, dan lainnya, senantiasa diwarnai oleh kurangnya koordinasi akibat tidak adanya badan khusus yang memimpin secara langsung. Masing-masing instansi membentuk Satuan Tugas Banjir (Satgas Banjir) yang ternyata tidak sinergi dalam pelaksanaan penanganan banjir di Jakarta. Di pihak TNI, pihak yang terlibat dalam penanganan banjir tidak hanya personel dari Kodam Jaya (TNI AD), akan tetapi juga melibatkan personel TNI AL dari Koarmabar dan Kolinlamil dan TNI AU dari Lanud Halim Perdana Kusumah. Masing-masing angkatan membentuk satgas dengan berkoordinasi dengan Kodam Jaya. Secara umum, TNI mengerahkan puluhan perahu karet, tim kesehatan, truk angkutan personel maupun logistik bantuan, tenda lapangan untuk pengungsi hingga helikopter. Menurut Aspers Kasdam Jaya Kolonel Kav. Wawan Ruswandi, total personel TNI yang dikerahkan berkisar 1.500-2000 personel, bergantung dari skala banjir dan dampak yang ditimbulkan.

d. Tanggung Jawab Penanggulangan Terorisme

Tanggung jawab penanggulangan terorisme saat ini dipegang oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), sebuah lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 46 tahun 2010. BNPT, yang dipimpin oleh seorang kepala bertanggungjawab kepada Presiden RI melalui koordinasi Menkopolhukam, terdiri atas personel TNI, Polri, dan sipil, yang melaksanakan kegiatan pencegahan, perlindungan, penindakan. TNI berperan dalam setiap kegiatan tersebut, namun personel Kodam Jaya secara umum berperan dalam kegiatan pencegahan. Kegiatan ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan (intelijen) Kodam Jaya dalam menghadapi ancaman militer dan non-militer di wilayah DKI Jakarta. Kegiatan pencegahan sebenarnya mencakup intelijen dan deradikalisasi, namun personel Kodam Jaya khususnya diarahkan pada kegiatan intelijen dan pembinaan dengan melibatkan 1.680 personel bintara pembina desa (Babinsa) yang berada di wilayah DKI Jakarta, Tangerang, dan Bekasi. Menurut Aspers Kasdam Jaya Kolonel Kav. Wawan Ruswandi, personel Babinsa dibekali dengan lima kemampuan teritorial, yakni temu cepat dan lapor cepat, manajerial teritorial, penguasaan wilayah, perlawanan rakyat, dan

komunikasi sosial, yang seluruhnya sangat dibutuhkan untuk melakukan pencegahan terhadap aksi-aksi terorisme. Dengan kemampuan tersebut, personel Babinsa yang berada di wilayah Kodam Jaya melakukan tindakan preventif terhadap aksi terorisme, sedangkan penindakan tetap dilakukan polisi, dalam hal ini, Polda Metro Jaya.

e. Penanganan Unjuk Rasa

Penanganan unjuk rasa atau demonstrasi di wilayah DKI Jakarta sepenuhnya merupakan tanggung jawab Polda Metro Jaya. Setiap aksi unjuk rasa yang telah didaftarkan secara tertulis di Polda Metro Jaya akan dikawal oleh personel dari Polda Metro Jaya atau dari Polres setempat. Penanganan aksi unjuk rasa memiliki prosedur tetap yang dijalankan oleh personel Polda/Polres, sesuai dengan lokasi demonstrasi dan jumlah pengunjung rasa yang terlibat. Penanganan unjuk rasa oleh Polda Metro Jaya dilaksanakan sesuai Undang-Undang No. 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyatakan Pendapat di Muka Umum, yang kemudian diperkuat dengan Protap/01/X/2010 tentang Penanggulangan Anarki. Dalam kedua aturan tersebut, tidak diatur tentang permintaan bantuan kepada TNI, padahal dalam kenyataannya pada sejumlah aksi unjuk rasa personel Kodam Jaya, khususnya dalam hal ini personel Korem dan Kodim turut mengawasi di lapangan.

Dalam rangka mendukung keberhasilan implementasi kebijakan tugas perbantuan yang dilakukan Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya di era otonomi daerah, dalam mengatasi gangguan keamanan di provinsi DKI Jakarta, yang dipersepsikan sangat rawan menyebabkan timbulnya dampak terhadap instabilitas nasional, diperlukan upaya dan strategi peningkatan efektivitas yang tepat, efektif, dan *applicable*. Untuk itu, diperlukan reformulasi atas strategi yang telah diterapkan saat ini. Pembaharuan ini dimungkinkan sejalan dengan semangat UU No. 2 tahun 2002, UU No. 3 tahun 2002, UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 34 tahun 2004, yang menempatkan perlunya kerja sama pemerintah pusat, pemerintah daerah, TNI dan Polri untuk secara bersama-sama memformulasikan peraturan perundangan yang diperlukan untuk menutupi celah hukum yang ada dalam melaksanakan tugas perbantuan TNI.

Selanjutnya, berdasarkan dinamika ancaman yang dihadapi wilayah dan pemerintah daerah DKI Jakarta, keterbatasan sekaligus kemampuan yang dimiliki oleh Kodam Jaya dan Polda Metro Jaya, maka strategi formulasi kebijakan yang diperlukan adalah sebagai berikut:

1) Penyusunan kebijakan umum

Dalam reformulasi kebijakan umum ini, harus diawali dengan penyamaan persepsi tentang pentingnya keamanan dan ketertiban di wilayah Jakarta. Selain itu, pemerintah, DPR, institusi keamanan, serta pemerintah daerah juga harus memiliki kesamaan pandangan bahwa ancaman keamanan di wilayah DKI Jakarta bersifat kompleks dan multidimensional.

2) Penyusunan kebijakan pelaksanaan

Strategi kedua adalah, mengubah atau menyusun kebijakan pelaksanaan tugas perbantuan sesuai dengan kebijakan umum. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa kebijakan pelaksanaan di TNI dan Polri berbeda, sehingga harus disamakan dengan terlebih dahulu disusun peraturan pemerintah yang memperjelas kebijakan umum. Setelahnya, disusun kembali kebijakan pelaksanaan di tingkat masing-masing instansi, yaitu TNI dan Polri, karena selama ini bersifat subyektif, didasarkan pada persepsi yang berbeda, dan dipengaruhi oleh kepentingan sektoral.

3) Penyusunan kebijakan teknis

Strategi ketiga adalah menyusun kebijakan teknis tugas perbantuan TNI agar mudah dipahami oleh para pelaksana di lapangan hingga ke tingkat paling bawah, yaitu Polres/Polsek dan Korem/Kodim, tidak hanya terbatas pada tingkat Kodam dan Polda. Dalam kaitan ini, karena pemerintah daerah memiliki hak yang diatur undang-undang untuk melakukan permintaan bantuan, maka perlu dilibatkan atau paling tidak diatur mekanismenya.

Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan Tugas Perbantuan TNI

a. Faktor Penghambat

Berdasarkan data hasil penelitian di lapangan dan wawancara yang dilakukan, faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan tugas perbantuan TNI oleh Kodam Jaya adalah struktur birokrasi. Sebagai pelaksana kebijakan, struktur birokrasi menentukan keberhasilan atau efektivitas implementasi kebijakan pemberian bantuan TNI kepada Polri. Struktur birokrasi antara TNI dan Polri saat ini belum cukup mendukung bagi implementasi kebijakan pemberian bantuan, namun yang menjadi permasalahan utama adalah kedudukan antara TNI dan Polri dalam struktur kelembagaan negara berpengaruh terhadap dimensi komunikasi, sumber daya dan disposisi pelaksana.

Dalam mengimplementasikan kebijakan pemberian bantuan TNI kepada Polri, yang melibatkan dua institusi yang berbeda dan memiliki hubungan koordinasi yang kompleks karena kedudukannya yang berbeda dalam birokrasi pemerintahan, dibutuhkan penyesuaian terhadap masalah struktur birokrasi ini. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, struktur birokrasi dalam bidang keamanan lebih kompleks, karena terdapat pemerintahan daerah yang juga dapat meminta bantuan kepada TNI, sementara mekanisme permintaan bantuan dan pelibatan TNI belum ada. Akibatnya, ketidakjelasan semakin menguat akibat adanya otoritas di tangan pemerintah daerah di bidang keamanan, meski bukan bidang pertahanan.

Dalam pelaksanaan tugas perbantuan Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya, kerap kali didasarkan atas permintaan komandan satuan setempat, tidak melibatkan institusi. Permintaan yang kerap kali terjadi adalah dari Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) atau Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) kepada Komandan Resort Militer (Danrem) dan Komanda Distrik Militer (Dandim), sehingga permintaan lebih didasarkan pada hubungan personal yang tidak mengikat. Akibatnya, tugas perbantuan tidak menjadi efektif, dan yang lebih parah adalah tidak berguna ketika terjadi eskalasi.

Permasalahan pada level perumusan atau penetapan kebijakan tugas perbantuan TNI dan hambatan yang mengemuka dari masalah struktur organisasi TNI dan Polri ini, berdampak secara langsung terhadap berjalannya proses komunikasi antara kedua institusi tersebut. Ketidakjelasan kebijakan dalam bentuk peraturan perundangan menyebabkan Kodam Jaya maupun Polda Metro sebagai mitranya memiliki persepsi masing-masing tentang bagaimana cara melaksanakan tugas dalam menjaga situasi keamanan di DKI Jakarta.

Secara legal dan empiris, sebenarnya Kodam Jaya sudah dilibatkan dalam pelaksanaan tugas perbantuan, dan sebaliknya, Polda Metro Jaya telah melakukan permintaan tugas perbantuan, namun mekanisme pelibatan dan permintaan yang tidak jelas akibat struktur organisasi yang berlapis dan berjenjang, berdampak terhadap proses komunikasi antara kedua institusi ini. Pada akhirnya, implementasi kebijakan tugas perbantuan ini tidak berlangsung sebagaimana sasaran dan tujuan dari penetapan awalnya.

Banyak kasus gangguan keamanan yang bereskalasi menjadi lebih buruk dan memakan korban jiwa karena tidak adanya permintaan bantuan. Bila ada permintaanpun, akibat kebijakan teknis berbeda, menyebabkan permasalahan di lapangan, seperti dalam kasus kerusuhan etnis di Kalimantan, Maluku, dan termasuk di Jakarta. Padahal Polda Metro Jaya menghadapi keterbatasan dari sisi jumlah personel, kemampuan, hingga dukungan peralatan. Dari jumlah personel Polda Metro Jaya terlihat jelas bahwa Polda Metro Jaya menghadapi keterbatasan yang cukup signifikan. Dibandingkan dengan jumlah warga provinsi DKI Jakarta, maka satu personel Polda Metro Jaya harus melayani setidaknya 770 warga. Sementara perbandingan ideal jumlah personel polisi dengan warga adalah 1 : 300. Kondisi ini memperlihatkan bahwa keterbatasan personel tersebut akan sangat rawan menyebabkan gangguan keamanan di provinsi DKI Jakarta tidak mampu tertangani secara keseluruhan.

Dalam konteks kerusuhan etnis atau komunal, bila Polda tidak memiliki kemampuan untuk mengatasinya, maka sudah seyogyanya meminta bantuan kepada Kodam. Akan tetapi, seringkali permintaan ini tidak dilakukan, karena

sekali lagi untuk mencegah terbentuknya opini bahwa Polri tidak mampu menguasai keadaan keamanan yang menjadi tanggung jawab utamanya.

Dalam kasus ada permintaan dari Polda, karena kebijakan teknisnya berbeda, maka mengakibatkan permasalahan di lapangan yang sangat fatal, seperti jumlah korban yang besar akibat kerusuhan etnis, kelambanan pemberian bantuan dalam kasus bencana alam termasuk banjir, penanganan demonstrasi, dan lainnya. Keberadaan kepala daerah yang juga dapat melakukan permintaan bantuan kepada TNI, juga tidak efektif, karena permasalahan terjadi di dalam pelaksanaan atau dilapangan, yang berada jauh dari lingkup kewenangan kepala daerah.

Sejumlah permasalahan yang mengemuka karena perbedaan kebijakan teknis, meskipun ada permintaan bantuan oleh Polda Metro Jaya kepada Kodam Jaya diantaranya adalah:

- 1) Masalah komando dan pengendalian. Setelah pasukan Kodam Jaya sampai di lapangan, mengemuka pertanyaan tentang siapa yang memimpin, mengendalikan dan memberikan perintah tugas. Dalam pelaksanaan operasi (militer) komando dan kendali sangat jelas yaitu komandan operasi yang ditunjuk oleh TNI. Akan tetapi dalam pemberian bantuan, yaitu pada masa damai karena hanya berupa gangguan keamanan, tidak ada kejelasan tentang hal ini, sehingga pasukan atau satuan yang diperbantukan bertindak ragu-ragu.
- 2) Masalah pemberian tugas. Meskipun telah dilakukan permintaan untuk perbantuan, personel Kodam Jaya yang sudah berada di lapangan tidak diberikan tugas apapun, walaupun sudah melalui beberapa tahap koordinasi, baik pada level atas maupun hingga level bawah. Akibatnya, Polda tetap kewalahan menangani gangguan keamanan, khususnya konflik komunal, kerusuhan, dan demonstrasi. Ketika perintah akhirnya diberikan, biasanya harus melalui rapat koordinasi antara Gubernur, Pangdam dan Kapolda, para personel Kodam Jaya yang diperbantukan baru memiliki tugas, akan tetapi hal ini tidak menghilangkan permasalahan ego sektoral di

tingkat bawah yang kerap kali malahan menimbulkan pertikaian antara personel Kodam Jaya dengan personal Polda Metro Jaya.

- 3) Masalah dukungan logistik. Dalam suatu operasi, baik perang maupun selain perang, TNI selalu didukung oleh logistik guna mendukung pelaksanaan tugasnya. Tetapi khusus dalam tugas perbantuan, tidak ada kejelasan tentang hal ini bagi satuan yang diperbantukan. Semestinya, ketika ada pengerahan satu TNI, dalam hal ini Kodam Jaya, maka pembiayaan menjadi beban Mabes TNI. Namun, karena prosedur administrasi untuk dukungan dana harus melalui proses yang cukup panjang, biasanya dukungan ini datang sangat terlambat, sehingga Pemda kerap kali memberikan dukungan dana, yang jumlahnya tidak tentu. Masalah dari hal ini, bukanlah jumlah dana, akan tetapi pemberian bantuan oleh Pemda berarti melanggar undang-undang, sehingga saat ini relatif tidak dilakukan lagi. Namun hal ini berarti personel yang diperbantukan tidak memiliki dukungan dana, yang terus bertahan hingga saat ini.

b. Faktor Pendukung

Dalam rangka mengefektifkan implementasi tugas perbantuan TNI kepada Polri dan mendukung pencapaian strategi implementasi yang diperlukan untuk mewujudkannya, terdapat sejumlah faktor pendukung.

1) Pemberian Remunerasi

Sejak 1 Juli 2010, pemerintah pusat menetapkan pemberian remunerasi kepada anggota TNI, Polri, dan pegawai negeri sipil dalam kerangka reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan. Sebagai bentuk tunjangan kinerja, remunerasi sangat membantu para personel TNI dan Polri dalam kehidupan sehari-harinya, sehingga dalam melaksanakan tugas tidak perlu memikirkan kondisi keuangan keluarganya.

Dengan adanya remunerasi, kesejahteraan prajurit terjamin dan profesionalisme terwujud. Kedepannya, kebijakan pemberian remunerasi ini dapat menghapus kesan pemerintah dan aparatnya yang selama ini dinilai buruk, seperti:

- a) Kualitas pelayanan publik yang buruk.
- b) Perilaku KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).
- c) Kualitas disiplin dan etos kerja yang rendah.
- d) Birokrasi yang tidak produktif dan tidak efisien.
- e) Akuntabilitas dan transparansi yang rendah.

2) Hubungan Personal Antar Komandan

Faktor penting kedua yang mendukung implementasi kebijakan tugas perbantuan oleh Kodam Jaya adalah hubungan personal antara komandan TNI dan Polri di wilayah Jabodetabek. Hubungan yang dibentuk sejak awal penugasan para komandan di satuan-satuan masing-masing, merupakan bentuk penjalinan hubungan secara institusi dan antar individu. Secara institusi, hubungan personal ini diharapkan dapat mengurangi masalah-masalah koordinasi yang belum didukung oleh adanya SOP dalam hal tugas perbantuan TNI kepada Polri.

Dalam melaksanakan tugas perbantuan TNI, para komandan di lingkungan Kodam Jaya tidak menghadapi hambatan koordinasi untuk pelaksanaan operasi lilin, operasi ketupat jaya, dan operasi penanganan bencana alam. Akan tetapi, untuk penanggulangan ancaman terorisme dan konflik komunal, dan terkadang penanganan unjuk rasa, masih banyak kendala. Untuk itu, dengan adanya kedekatan hubungan personal antara para komandan TNI dan Polri di jajaran Kodam Jaya dan Polda Metro Jaya, hambatan koordinasi ini sedikit teratasi dan bahkan kesalahpahaman dapat dicegah. Dari sisi TNI, hubungan personel dalam konteks mendukung implementasi kebijakan bantuan kepada Polri merupakan wujud dari kerja sama instansi fungsional dalam suatu keterpaduan usaha yang sinergis. Usaha kerja sama ini, secara faktual sangat membantu dalam menjamin rasa aman di kalangan masyarakat di wilayah Jakarta dan sekitarnya.

Kesimpulan

Implementasi tugas perbantuan TNI yang dijalankan oleh Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya di wilayah DKI Jakarta pada era otonomi daerah menghadapi sejumlah permasalahan dan hambatan yang menyebabkan implementasinya tidak berlangsung sesuai dengan tujuan awal kebijakan ini ditetapkan oleh pemerintah. Pelayanan keamanan yang dilaksanakan oleh Polda Metro Jaya selama ini mampu menjaga situasi keamanan di wilayah DKI Jakarta, akan tetapi adanya beberapa kasus gangguan keamanan yang menunjukkan pentingnya permintaan perbantuan kepada Kodam Jaya namun tidak dilakukan secara maksimal, menyebabkan berbagai bentuk ancaman tidak tertangani secara tepat dan rawan menyebabkan timbulnya ancaman, tidak hanya wilayah DKI Jakarta tetapi keamanan nasional Indonesia secara keseluruhan.

Penyebab dari ketidakefektifan implementasi tugas perbantuan oleh Kodam Jaya disebabkan oleh banyak faktor, namun yang paling menonjol adalah:

Pertama, berkaitan kebijakan umum dalam bentuk undang-undang yang tidak jelas dan tidak sinergis dalam pengaturan tugas perbantuan. Undang-undang yang memiliki keterkaitan dalam pengelolaan dan pelayanan keamanan di wilayah Jakarta memperlihatkan adanya celah abu-abu, yang secara nyata mempengaruhi implementasi di tingkat bawah. Perubahan politik yang demikian cepat pada era reformasi menyebabkan penetapan undang-undang dilakukan tanpa mempertimbangkan kepentingan jangka panjang, dan lebih mementingkan kepentingan jangka pendek pada waktu itu, yaitu tekanan untuk memisahkan TNI dan Polri dari ABRI, guna melucuti fungsi sosial-politik TNI ketika itu.

Kedua, Pemisahan TNI dengan Polri secara absolut pasca reformasi lebih bersifat emosional dan tanpa dilengkapi dengan regulasi-regulasi yang dapat diimplementasikan. Dalam hal ini, berdasarkan UU No.2 Tahun 2002 peran Polri adalah di sektor keamanan sedangkan TNI berdasar UU No.3 tahun 2002 berperan sebagai fungsi pertahanan. Hal ini menjadi faktor penghambat yang utama karena memunculkan ego sektoral diantara aktor keamanan khususnya TNI dan Polri.

Ketiga, Ketidakjelasan tentang kedudukan organisasi TNI dan Polri dalam sistem kenegaraan menyebabkan kerja sama, koordinasi dan komunikasi kedua institusi ini tidak

berlangsung dengan baik, termasuk dalam pelaksanaan tugas perbantuan. Dimana TNI dibawah otoritas sipil Kementerian Pertahanan sedangkan Polri langsung di bawah Presiden. Akibatnya, pelayanan keamanan kepada masyarakat relatif dikorbankan karena memang dari sisi struktur organisasi sulit untuk berkoordinasi sehingga TNI Kodam Jaya mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas di lapangan.

Keempat, hambatan karena belum adanya regulasi-regulasi baru yang menjembatani peran TNI dan Polri di lapangan khususnya untuk mensinergiskan peran TNI Kodam Jaya pada OMSP dalam rangka memberikan bantuan kepada Polri dan Pemda di lapangan. Yaitu regulasi baru yang mengatur operasional di lapangan manakala TNI ditugaskan memberikan bantuan kepada Polri maupun kepada Pemda DKI yang menyangkut masalah komando dan pengendaliannya. Hal ini sangat penting karena dapat mengeliminir hambatan dari adanya perbedaan doktrin dalam melaksanakan tugas TNI maupun Polri di lapangan.

Kelima, ego sektoral sejak pemisahan TNI dengan Polri pada tahun 2002 sangat berpengaruh dan menjadi hambatan dalam pelaksanaan tugas pengamanan di wilayah DKI Jakarta. Ketidakmauan Polri meminta bantuan kepada TNI dalam hal pengamanan wilayah lebih disebabkan oleh ego sektoral yang sangat kuat.

Keenam, Gubernur DKI Jakarta belum berperan secara optimal dalam hal mengeluarkan keputusan politik pada tataran provinsial untuk menjaga keamanan guna memberikan perlindungan kepada masyarakatnya dengan memberdayakan para perangkat di DKI diantaranya unsur TNI maupun Polri. Memang forum komunikasi pimpinan daerah sudah berjalan tetapi belum sekalipun permintaan bantuan TNI kepada Polri berasal dari kekuatan eksekutif dalam hal ini Gubernur sebagai penanggung jawab pemerintahan di tingkat provinsi DKI. Mekanisme kerja sama TNI dengan Polri yang sudah berjalan adalah, hasil koordinasi karena kesadaran antara Pangdam dengan Kapolda karena perlunya perkuatan dari TNI kepada Polri, misalnya pada saat penanggulangan teroris di Hotel Marriot dan Kedutaan Australia.

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang dikemukakan di atas, maka dapat diberikan saran-saran kepada Pemerintah Pusat, DPR, Pemerintah Daerah DKI Jakarta, TNI dan Kodam Jaya, Polri dan Polda Metro Jaya yang berimplikasi pada upaya

peningkatan efektivitas tugas perbantuan TNI di masa yang akan datang sesuai dengan tuntutan pelayanan keamanan dan arus perubahan global serta dinamika ancaman keamanan yang semakin kompleks dan multidimensional, sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Undang-Undang Keamanan Nasional
 - a) Apabila memperhatikan celah undang-undang tentang pengelolaan keamanan nasional, yang terdapat diantara UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri, UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI, yang masih bersifat sangat umum dan tidak memiliki keterkaitan satu dengan lainnya dalam mengatur tentang pelayanan keamanan masyarakat, maka diperlukan undang-undang yang mengatur tentang sistem keamanan nasional secara utuh, yang didalamnya mempertegas kembali tanggung jawab dan kewenangan, serta indikator-indikator jelas yang memungkinkan tugas perbantuan TNI dilaksanakan.
 - b) Apabila memperhatikan ketiadaan sinergitas antara institusi keamanan, maka UU Keamanan Nasional ini disusun sebagai perangkat peraturan perundangan yang memperjelas tata kelola keamanan nasional hingga keamanan insani, prosedur dan mekanisme melakukan permintaan dan melaksanakan tugas perbantuan, serta mekanisme pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban agar implementasi berlangsung sesuai dinamika ancaman yang dihadapi Indonesia dan yang berkembang di wilayah DKI Jakarta, sesuai dengan kapasitas TNI dan Polri dan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- 2) Penyusunan Peraturan Pemerintah Sebagai Kebijakan Pelaksanaan
 - a) Apabila memperhatikan ketiadaan aturan pelaksanaan sebagai kebijakan pelaksanaan tugas perbantuan TNI, maka setelah disusun dan disahkan UU Keamanan Nasional, pemerintah dan DPR harus segera menyusun kebijakan pelaksanaan ditingkat pusat dalam bentuk peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah ini memuat secara lebih spesifik, mekanisme kerja sama,

koordinasi, dan saluran komunikasi dalam pengelolaan keamanan nasional, yang secara langsung menjadi panduan utama dalam pelaksanaan pelayanan keamanan di tingkat daerah, yang menjadi tanggungjawab semua pihak, terutama Pemda DKI, Polda Metro Jaya dan Kodam Jaya.

- b) Apabila memperhatikan keberadaan kebijakan pelaksanaan di tingkat organisasi yang disusun ditengah-tengah kecenderungan adanya kepentingan organisasi, ego sektoral, ketidaktahuan hingga ketidakmauan melakukan tugas perbantuan, maka berdasarkan peraturan pemerintah diatas, disusun kebijakan pelaksanaan yang bersifat internal yang mengikat setiap personel Kodam Jaya, Polda Metro Jaya, dan termasuk personel Pemda terkait. Kebijakan pelaksanaan ini akan menghindari ketidakjelasan ataupun mengurangi ego sektoral masing-masing institusi, yang mencakup prosedur dan mekanisme permintaan bantuan kepada Kodam Jaya yang dilakukan Polda Metro Jaya; prosedur dan mekanisme permintaan bantuan Kodam Jaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta; kejelasan tentang Komando dan Pengendalian, baik tugas perbantuan yang diminta oleh Pemda maupun Polda Metro Jaya; kejelasan tentang Perintah Operasi mengingat eskalasi ancaman dapat berubah cepat; dan kejelasan tentang sub-organisasi yang bertanggungjawab dan berwenang penuh dalam menerima permintaan, melakukan dan mengawasi tugas perbantuan.

3) Penyusunan Kebijakan Teknis bagi Pelaksana di Lapangan

- a) Apabila memperhatikan ketiadaan aturan teknis yang menjadi pegangan para pelaksana di lapangan, baik untuk melakukan permintaan tugas perbantuan ataupun untuk melaksanakan tugas perbantuan, maka Kodam Jaya dan Polda Metro Jaya harus menyusun kebijakan teknis yang mengatur tentang komando dan pengendalian, pembagian tugas, serta pengawasan dan pertanggungjawaban berdasarkan kebijakan pelaksanaan tingkat organisasi yang telah disebutkan sebelumnya, sehingga dapat menjadi pegangan bagi perangkat-perangkat di bawahnya, yaitu Polres/Polsek dan Korem/Kodim, termasuk instansi pemerintah daerah yang terkait.

- b) Apabila memperhatikan hambatan yang berkembang di lapangan maka, kebijakan teknis ini berfungsi sebagai panduan utama bagi pelaksana ditingkat bawah dalam bentuk *Standard Operating Procedure* (SOP) atau Prosedur Tetap (Protap), yang akan menjamin implementasi tugas perbantuan oleh Kodam Jaya kepada Polda Metro Jaya dalam pelayanan keamanan karena mekanisme dan jalur komunikasi yang secara jelas disusun dan ditetapkan akan sangat membantu proses dan mendukung kinerja implementasinya oleh para pelaksana di lapangan.
- 4) Kemendagri perlu segera mensosialisasikan Inpres No. 2 tahun 2013 tentang kewenangan Gubernur sebagai kepala daerah terkait dengan keamanan wilayah terhadap ancaman apapun terutama ancaman gangguan keamanan dan bahaya bencana alam.
- 5) Terkait dengan dinamika ancaman sosial dengan perubahan eskalasi yang sangat tinggi, seyogyanya Gubernur DKI memanfaatkan wahana FORKOPIMDA dengan optimal. Penanganan konflik sosial yang terjadi di wilayah DKI bisa dicegah dengan cepat dan bahkan dilakukan tindakan preventif apabila Gubernur DKI memainkan peran sebagai seorang pemimpin yang mampu mengatur semua unsur yang ada di wilayahnya, misalnya intelijen Kodam Jaya, intelijen Polri, intelijen Kejaksaan maupun unsur Pemerintah daerah DKI.

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2006. *Kebijakan Publik*. Cetakan ketiga Januari. Jakarta: Suara Bebas.
- Ardhanariswari, Dwi dan Yandry K Kasim (ed.). 2008. *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi*. Cetakan Pertama Juni. Jakarta: Pacifis.
- Budiardjo, Miriam. 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan Keduapuluhdua. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- H.H. Gerth and C. Wright Mills, trans. eds and introduction. 1958. *From Max Weber : Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik: Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Santosa, Panji. 2008. *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*. Cetakan pertama. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Suparmoko. 2002. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: ANDI.
- Winarno, Budi, Prof, Drs., MA, Phd. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Edisi revisi terbaru. Yogyakarta: CAPS.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

