

KEAMANAN DOMESTIK

Oleh :

IRJEN. POL. DR. FAROUK MUHAMMAD

Makalah Disampaikan Pada :

**SEMINAR PEMBANGUNAN NASIONAL VIII
TEMA**

PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Diselenggarakan Oleh :

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA
Denpasar, 14-18 Juli 2003**

KEAMANAN DOMESTIK ¹

Farouk Muhammad ²

(I)

Judul yang diberikan panitia merupakan terminology yang lazim ditemukan dalam masyarakat sekuriti. Saya mencoba memahaminya sebagai keamanan dalam sebuah negara, dalam hal ini negara RI- selain dari keamanan internasional yang didiskusikan tersendiri. Ini berarti bahwa presentasi saya akan meliputi konsep-konsep yang sering dibicarakan publik, seperti keamanan nasional, keamanan umum serta keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun panitia membatasi pembahasan topik ini pada masalah-masalah yang berkaitan dengan : (1) "Politik keamanan" di Indonesia, (2) Keamanan di Indonesia setelah peralihan kekuasaan dari militer ke sipil, (3) *National security council*, (4) Kebijakan politik hukum yang menjamin kepastian hukum bagi TNI dalam penyelesaian konflik/masalah separatisme. Masalah-masalah tersebut sangat berkaitan dengan keamanan negara (nasional). Karena itu masalah-masalah itu akan mendapat porsi yang besar dalam uraian saya.

Topik ini berada dalam konteks seminar "Pembangunan Hukum". Karena itu pembahasannya akan difokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan masalah hukum. Dengan perkataan lain, kita akan berbicara tentang pembangunan hukum berkenaan dengan keamanan domestik. Namun, sebelum berbicara tentang aspek hukumnya, terlebih dahulu saya memberi gambaran tentang permasalahan situasi keamanan, dalam arti gambaran tentang gangguan/ancaman terhadap keamanan itu sendiri.

(II)

Dalam waktu beberapa tahun terakhir bangsa Indonesia menghadapi berbagai bentuk gangguan keamanan. Disamping gangguan keamanan dalam bentuk kejahatan yang bersifat konvensional (*ordinary crimes*) dan yang menyangkut kekayaan negara, seperti keuangan negara (korupsi), kekayaan hasil laut (*illegal fishing*) dan hasil hutan (*illegal logging*), kita harus menghadapi kejahatan lintas negara (*transnational crimes*). Lebih dari itu bangsa kita juga mengalami keamanan yang cukup mengganggu sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, dalam bentuk peledakan bom (*terror*), kerusuhan massa, konflik sosial dan gerakan separatis/pemberontakan bersenjata (gangguan berimplikasi kontijensi).

Gambaran tentang perkembangan kejahatan (kriminalitas) dalam beberapa tahun terakhir adalah sebagai berikut ;

¹ Disajikan Pada Seminar Dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII Di Denpasar Bali Pada Tanggal 14-18 Juli 2003

² Tenaga Pengajar Pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Dan Program Pasca Sarjana UI

No	URAIAN	1999	2000	2001	2002	2003	KET Tahun 2003 terdata s/d bulan April 2003
1	Crime total	175.987	185.792	202.408	184.3730	57.890	
2	Crime cleared	98.844	100.035	106,795	97.240	31.254	
3	Clearance rate	56.17%	53,84%	52,74%	52,74%	53,98%	
4	Crime rate	85	90	97	86	89	
5	Crime clock	2'59"	2'49"	2'35"	2'52"	2'49"	

Gangguan yang termasuk kelompok kejahatan lintas negara yang menonjol adalah terorisme/pemboman. Selama tahun 1999-2003 tercatat 191 kasus dengan korban meninggal dunia sebanyak 272 dengan rincian sebagai berikut :

No	TAHUN	LAPOR	SELESAI	PERSENTASE	KETERANGAN
1	1999	7	3	42,86%	
2	2000	75	42	56,00%	
3	2001	81	59	72,83%	
4	2002	25	19	76,00%	
5	2003	19	2	66,66%	
JUMLAH		191	126	66,45%	

Berkenaan dengan peledakan bom, masalah dan sekaligus prestasi internasional yang patut dicatat adalah kasus bom Bali yang menelan korban 184 orang. Keseluruhan kasus tersebut telah berhasil diungkap oleh Polri dan perkaranya dewasa ini sedang dalam proses pengadilan. Berkaitan dengan itu, Polri berhasil mengungkap kasus-kasus pemboman sebelumnya sehingga dari 191 kasus sebanyak 125 kasus (65,45 %) telah berhasil diungkap Polri.

Gangguan keamanan berupa konflik horisontal bernuansa SARA seperti telah kita ketahui yang terjadi di beberapa daerah antara lain ;

1. Kasus Sampit/Kalteng (2001) merupakan puncak dari konflik antar etnis, yang menelan korban yang meninggal dunia sampai 371 orang.
2. Kasus Kupang (1999), Mataram (1999) dan Ketapang-Jakarta (1998) merupakan konflik antar agama, yang menelan korban meninggal dunia seluruhnya 43 orang.
3. Kasus Poso juga merupakan konflik antar agama tetapi berbeda dengan No. 2 tersebut diatas berlangsung relatif lama, yaitu dari tahun 1998 sampai tahun 2002 yang keseluruhannya menelan korban meninggal dunia mencapai 251 orang.

Walaupun diawali dan dipicu oleh masalah SARA, konflik Maluku tidak dapat dikategorikan semata-mata sebagai konflik horisontal, ternyata juga ditumpangai gerakan separatis RMS. Konflik Maluku telah berlangsung sejak tahun 1999. Sejalan dengan penyelesaian konflik Poso, konflik Maluku lambat laun mengalami kemajuan berarti dalam penyelesaiannya. Sementara itu, gangguan keamanan di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) merupakan gerakan separatis, bahkan merupakan pemberontakan bersenjata yang dilakukan oleh Gerakan

Aceh Merdeka (GAM). Dewasa ini penanganan GAM sedang diatasi dengan skema operasi terpadu dibawah "Keadaan Darurat Militer".

(III)

Gambaran tentang kondisi keamanan seperti diutarakan diatas menunjukkan bahwa gangguan-gangguan keamanan meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif dalam beberapa tahun terakhir ini, dalam era bangsa Indonesia melancarkan gerakan reformasi. Tidak ayal lagi, sebagian besar orang terutama kalangan masyarakat awam secara negatif mengomentari bahkan mencemoohi gerakan reformasi. Bagi mereka, perubahan situasi keamanan yang pada masa "orde baru" relatif "stabil" merupakan produk reformasi.

Penilaian minor terhadap gerakan reformasi tentu tidak bisa diterima terutama oleh para tokoh reformis. Dikatakan misalnya, bahwa peristiwa-peristiwa gangguan keamanan termasuk kerusuhan dan konflik sosial yang terjadi merupakan akibat langsung dari kebijakan "sentralisasi" pada masa orde baru. Kebijakan tersebut menuntut penyeragaman dalam hampir seluruh aspek kehidupan, sehingga perbedaan-perbedaan yang sebenarnya ada mendapat tekanan (represip) atas nama "stabilitas keamanan" (Nitibaskara,2000). Lebih dari itu, faktor penting yang memicu terjadinya gangguan keamanan adalah angin kebebasan yang terbawa arus globalisasi. Masyarakat Indonesia mengalami euforia kebebasan untuk menyatakan pendapat dan sering kali kebebasan tersebut kebablasan karena ditafsirkan sebagai kebolehan atau "kemerdekaan" tanpa batas ; tujuan menghalalkan segala cara (Muhammad, 2003).

Sementara itu, sebagian lain melihat bahwa kondisi keamanan tidak bisa dipisahkan dengan sejumlah agenda reformasi dalam bidang keamanan. ABRI dituding sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap segala "kebobrokan" orde baru, terutama berkenaan dengan peranan sosial politiknya termasuk penempatan Polri sebagai bagian integralnya. Langkah-langkah refungsionalisasi, reposisi dan restrukturisasi ABRI sebagai respon atas tuntutan reformasi, terutama yang menyangkut peran Sospol ABRI menempatkan TNI pada posisi yang hampir tidak memiliki peran yang berarti, sementara Polri ditempatkan pada posisi yang terpisah dengan TNI. Lebih dari itu, politik keamanan (Tap MPR No.VI dan VII/2000) menempatkan TNI "hanya" berperan dalam pertahanan negara, sementara Polri berperan dalam pemeliharaan keamanan. Politik keamanan tersebut dipandang oleh sebagian orang sebagai faktor yang membuat negara tidak mampu menangkal dan mengatasi gangguan-gangguan yang terjadi. Yogi Supardi (2001) menyatakan ;

Dari banyaknya masalah keamanan nasional yang tidak ditangani atau dikelola dengan baik sekarang ini, salah satu kelemahannya adalah tidak

disinergikannya pelaksana ; piranti-piranti yang dimiliki. Lebih serius lagi, tidak ada politik keamanan nasional ; politik, kebijakan atau policy keamanan nasional walaupun dikatakan ada, maka tidak jelas, tidak ada kemantapan, inconsistent. Kecuali itu, ada kerancuan dalam konsep atau wacana keamanan nasional ; keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) ; pertahanan ; TNI ; dan Polri (2001 :9)

Penilaian tersebut diatas sudah barang tentu tidak bisa diterima sepenuhnya. Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya, berbagai kasus "besar" yang melanda bangsa lambat laun akhirnya dapat teratasi dengan format "politik keamanan" yang baru. Kasus yang cukup alot penyelesaiannya adalah konflik Maluku dan GAM. Konflik Maluku yang warna konflik horisontalnya (SARA) lebih menonjol dihadapi dengan skema "Darurat Sipil" dengan mengedepankan peran TNI, sedang masalah Aceh yang merupakan pemberontakan bersenjata ditangani dengan skema "Tertib Sipil" dengan mengedepankan peran Polri (Komando Operasi Pemulihan Keamanan). Seperti kita ikuti perkembangannya, masalah gangguan keamanan di Maluku lambat laun semakin mereda. Sementara di NAD masih kita tunggu hasil akhirnya walaupun tanda-tanda keberhasilannya mulai terlihat, setelah diterapkannya "Operasi Terpadu" dibawah bendera "Keamanan Darurat Militer". Jika demikian, permasalahannya tidak terletak pada "politik keamanan".

Penilaian tersebut tidak berarti tidak ada permasalahan yang timbul berkenaan dengan perubahan kebijakan nasional dalam bidang keamanan yang dapat dipandang sebagai faktor yang mempengaruhi kurang-efektifan upaya penanganan gangguan keamanan. Pada lapis operasional, permasalahan yang timbul misalnya, konflik antara TNI dan Polri dan bahkan kurang-harmonisan hubungan manajerial. Namun, dalam pandangan saya, permasalahan tersebut lebih banyak diterangkan oleh faktor-faktor cultural. Artinya, karena menyangkut pergeseran paradigma, perubahan kebijakan tersebut menuntut adanya "*Fundamental Shift of Mind*" (*metanoia*) yang memerlukan proses dan waktu yang tidak singkat.

Butir-butir kritikan Yogi Supardi yang diutarakan diatas juga ada benarnya, tetapi bukan terletak pada hakekat melainkan rumusan-rumusan konseptual politik keamanan kita. Menurut hemat saya, perbedaan pendapat yang masih terus berkembang berkenaan dengan konsep dan ruang lingkup pertahanan dan keamanan sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang ada, justru bersumber dari kerancuan penggunaan istilah (Dewan Ketahanan Nasional, 2003).

(IV)

Selama ini kita selalu mempersandingkan dua konsep : (1) pertahanan (*defence/defense*) dan (2) keamanan (*security*). “Pertahanan”³ adalah kata benda yang menggambarkan upaya atau proses, sedangkan “keamanan”⁴ adalah kata benda yang menggambarkan keadaan atau kondisi, dan merupakan hasil atau “*out-come*” (dari suatu proses). Istilah “pertahanan” biasanya dikaitkan dengan bidang politik dan pemerintahan (negara) sementara istilah “keamanan” mencakup bidang yang lebih luas, yaitu keamanan Negara dan keamanan kehidupan dalam negara, baik yang bersifat umum (publik) maupun individu.⁵ Upaya pertahanan akan menentukan kondisi keamanan (negara), tetapi keamanan tidak hanya bergantung kepada upaya pertahanan karena banyak faktor yang menentukannya. Jika dirumuskan secara teoritis, pertahanan (jika ditransformasikan kedalam item yang terukur) bukan satu-satunya “*independent variable*” yang menerangkan keamanan (*depedent variable*). Berkaitan dengan topik yang kita bicarakan maka konsep “keamanan” mencakup keamanan negara dan keamanan umum.⁶

Keamanan negara berada dalam domain yang berbeda dengan keamanan umum. Keamanan negara menyangkut kepentingan eksistensi, keutuhan dan kedaulatan negara, sedangkan keamanan umum menyangkut kepentingan eksistensi / kelompok orang yang (pada umumnya) hidup dalam negara. Kelompok orang dalam domain pertama disebut rakyat (*people*) yang terikat dalam pesetambatanan politik, sedangkan kelompok yang kedua disebut masyarakat (*society / community*) yang terikat dalam pesetambatanan sosial. Karena itu ancaman / gangguan terhadap keamanan negara belum tentu merupakan ancaman / gangguan terhadap keamanan individu / kelompok / masyarakat.

Uraian tersebut diatas hendak menunjukkan bahwa pemikiran untuk mengembangkan satu sistem yang mencakup kedua domain tersebut merupakan hal yang tidak tepat. Dewan Ketahanan Nasional misalnya, mengembangkan Konsep Sistem Kemanan Nasional yang mencakup ketentraman masyarakat, keselamatan dan perlindungan masyarakat, penegakan hukum dan pertahanan negara. Kedua domain tersebut bukan saja menyangkut dua kepentingan yang berbeda, tetapi jika diintegrasikan kedalam satu sistem akan membuka peluang penyalah-gunaan kekuasaan-paling tidak kooptasi-negara terhadap individu/kelompok orang yang hidup dalam negara. Ini tidak berarti bahwa negara boleh tidak memperdulikan kepentingan individu/kelompok terutama yang menjadi pilar (*stake-holder*)-nya, sebagaimana

³ Berarti “1 Perihal Bertahan (Mempertahankan); 2 Pembelaan (Negara Dsb); 3 Kubu Atau Benteng (Yang Dipakai Untuk Membela Diri Atau Menangkis Serangan), (Kamus Umum Bahasa Indonesia)

⁴ Berarti “Keadaan Aman; Ketentraman”(Kamus Umum Bahasa Indonesia)

⁵ Lihat pula teori kebutuhan maslow: “*security need*”

⁶ Pernah digunakan dalam UUD Sementara 1950

juga sebaliknya. Tetapi relasional tersebut bukan lagi dalam hubungan “*top-down*” dan “*trickle down effects*” seperti dalam paradigma lama kita tentang sebuah negara. Pendekatan atas nama “stabilitas keamanan” seperti yang diterapkan pada masa lalu justru semakin menjauhkan kita dari tujuan nasional “mencerdaskan kehidupan bangsa”.⁷

Nampaknya, wacana untuk mengembangkan (baca : menghidupkan kembali) Sistem Keamanan Nasional seperti yang disarankan Dewan Ketahanan Nasional lebih dilandasi oleh “teori” eskalasi ancaman, dimana gangguan terhadap keamanan dipandang berkembang secara eskalatif dari gangguan kriminalitas mulai dari bentuk yang paling ringan/individual sampai yang paling berat/massal, sehingga situasi keamanan dikelompokkan secara bertahap, mulai dari situasi aman, rawan, gawat dan krisis. Teori tersebut seolah-olah menghipotesiskan bahwa gangguan keamanan yang lebih besar (*dependent variable*) senantiasa diakibatkan oleh gangguan yang lebih kecil (*independent variable*). Permasalahannya tentu tidak sesederhana itu. Suatu gangguan yang lebih besar bisa saja tiba-tiba terjadi karena dipicu oleh suatu kasus kecil yang sepele.

Kenyataannya, berbagai kasus konflik/kerusuhan yang terjadi, misalnya, tidak merupakan peningkatan yang eskalatif dari perkembangan situasi keamanan yang terendah. Kota Ambon, Kupang, Mataram dan lain-lain tiba-tiba saja dihentakkan oleh kerusuhan sosial tanpa melalui proses perkembangan situasi keamanan yang bersifat eskalatif. Tentu kita tidak dapat mengatakan bahwa konflik Maluku pecah karena kegagalan penanganan kasus pertikaian/pengeroyokan (peristiwa pidana) yang melibatkan Yopie dari kampung Aboru dengan Usman Bugis dari kampung Batu Merah ; hanya dalam waktu beberapa jam kemudian, penyerangan dan bentrokan terjadi diberbagai sudut kota Ambon bahkan telah didahului dengan peristiwa yang serupa di kota Dobo (Majelis Ulama Indonesia, 2000) sehingga dikenal dengan peristiwa “Idul Fitri Berdarah”. Apa yang dapat kita katakan adalah bahwa akar permasalahan konflik Maluku tidak terlepas dari kondisi sosial budaya, ekonomi dan politik. Demikian pula halnya konflik-konflik yang terjadi diwilayah lain. Peristiwa pidana yang mengawali konflik/kerusuhan di beberapa wilayah hanyalah merupakan faktor pemicu (*intervening variable*). Nitibaskara, dengan menyitir Moeslim Abdurrahman, misalnya, mengemukakan ;

Dalam peristiwa seperti Tanjung Priok itu, tanpa didahului oleh *social unrest* (ketegangan social), tidak mungkin simbol-simbol agama yang tersedia dilokasi hunian sosial itu bekerja dengan efektif. Konflik yang berlangsung lama akan mengalami transformasi-transformasi, yang semula mungkin akar konflik hanya faktor ekonomi, karena mendapat

⁷ Lihat Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani oleh Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani

bumbu kedaerahan (*localism*) dan kesukuan (*etnisitas*), berubah menjadi konflik budaya yang berlatar belakang kedaerahan dan kesukuan (2002 : 29).

Dalam konflik Aceh, atau lebih tepat disebut pemberontakan GAM, juga tidak dapat kita pandang sebagai penyebabnya karena perkembangan yang eskalatif dari gangguan-gangguan keamanan yang lebih ringan.

(V)

Berdasarkan uraian diatas dapat dikemukakan bahwa permasalahan-permasalahan dalam bidang keamanan yang kita hadapi dalam beberapa tahun terakhir ini lebih merupakan efek sampingan gerakan reformasi, dari pada perubahan-perubahan mendasar mengenai politik keamanan. Secara esensial, politik keamanan sebagaimana terkandung dalam UUD 1945 dan TAP MPR No. VI dan No. VII sudah tepat, dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :

Pertama, TNI merupakan alat negara yang berperan dalam pertahanan negara dengan tugas pokok : (1) menegakkan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah negara, dan (2) melindungi bangsa dan tanah air dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara ; disamping tugas-tugas tambahan (bantuan) termasuk bantuan kerjasama dengan Polri.

Kedua, Polri merupakan alat negara yang berperan dalam pemeliharaan keamanan dengan tugas pokok : (1) menjaga kamtibmas; (2) menegakkan hukum; (3) melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat; disamping tugas-tugas tambahan lainnya termasuk bantuan (?) dan kerjasama dengan TNI.

Ketiga, usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI dan Polri, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Keempat, Pembantu Presiden dalam Perumusan Kebijakan Umum Kepolisian adalah lembaga kepolisian nasional (dan dalam perumusan kebijakan umum pertahanan negara adalah Dewan Pertahanan Nasional (UU No. 3/2002).

Disadari bahwa, sebagaimana disinggung diatas, ada sejumlah permasalahan dalam rumusan konseptual yang berkaitan dengan politik keamanan termasuk implementasinya.

Pertama, tidak ada konsistensi rumusan peran dan tugas TNI pada UUD dan Tap-Tap MPR, bahkan UU (No. 2 dan No. 3/2002). Rumusan tugas TNI dalam UUD justru "kalah" tegas dari rumusan Tap (VII). Sebaliknya rumusan peran dan tugas Polri dalam Tap (VI) lebih luas dari pada rumusan UUD dan Tap VII. Oleh karena itu, rumusan yang terkandung dalam ketiga produk tersebut semestinya dipandang sebagai satu kesatuan yang saling memperjelas / melengkapi / membatasi, bukan dipahami secara hirarki. Berkenaan dengan itu pula, pemikiran untuk mencabut Tap VI dan VII karena substansinya dipandang sudah tercakup didalam rumusan UUD dan UU No. 2 dan No. 3 justru bukan

berlandaskan kepada UUD melainkan kepada Tap MPR. Apalagi diantara ketentuan dalam Tap masih ada yang belum diatur dalam UU, misalnya UU TNI, masalah kompetensi peradilan umum atas pelanggaran tindak pidana umum oleh anggota TNI dan bantuan TNI kepada Polri.

Kedua, Pembagian tugas pertahanan (TNI) dan keamanan (Polri). Disatu pihak Tap MPR memisahkan secara tegas konsep pertahanan dan konsep keamanan, dilain pihak UUD dasar mengintegrasikannya dalam konsep pertahanan dan keamanan negara yang dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Sebelumnya telah diuraikan bahwa dari segi penggunaan kata (Bahasa Indonesia) penyandingan kedua istilah tersebut menimbulkan kerancuan dan duplikasi terutama jika digunakan untuk menentukan pembagian tugas antara TNI dan Polri. Perumusan tersebut menimbulkan penafsiran bahwa TNI hanya mengurus pertahanan saja, sementara Polri dipandang mendapat porsi kewenangan yang lebih luas yaitu keamanan, yang dalam UU No. 2/2002 dikaitkan pula dengan keamanan dalam negeri. Kapolri Jenderal Polisi Drs. Da'i Bachtiar telah berulang kali menegaskan bahwa keamanan dalam negeri merupakan "*out-come*" dari berbagai upaya dan Polri tidak berpretensi untuk menjadi satu-satunya lembaga yang berperan dalam penanganan seluruh permasalahan yang menyangkut keamanan dalam negeri. Dalam menghadapi gerakan separatis dalam bentuk pemberontakan bersenjata yang mengancam keamanan negara, misalnya, Polri bukan saja membutuhkan bantuan militer tetapi juga meminta otoritas sipil untuk memutuskan penggunaan kekuatan militer sebagai bagian dari upaya pertahanan. Dasar pertimbangan yang melandasi pemikiran tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kepolisian bukan merupakan institusi "*combatan*", sementara ancaman militer walaupun bersumber dari dalam negeri harus dihadapi dengan pendekatan "*combatan*".
2. Fungsi kepolisian ditujukan kepada unsur perbuatan manusia dan bukan unsur manusianya (*fight crime and help delinquent*), sementara ancaman militer pada dasarnya harus dilakukan dengan prinsip "membunuh atau dibunuh" (*kill or to be killed*).
3. Penggunaan kekerasan dan bahkan penembakan terhadap penjahat hanya boleh dilakukan oleh polisi sebagai alternatif yang terpaksa (*accident*), sementara penembakan/pembunuhan terhadap "musuh" pada dasarnya merupakan bagian dari upaya penanganan ancaman militer.

Di lain pihak UUD dan Tap MPR juga tidak mengadopsi pemikiran yang membatasi upaya pertahanan untuk hanya ditujukan terhadap ancaman dari luar negeri⁸. Ini berarti bahwa upaya pertahanan dapat saja ditujukan terhadap ancaman/gangguan keamanan dari dalam negeri. Tetapi persoalannya : dalam

⁸ UU No. 20/1982 Tentang Pertahanan Keamanan Negara Membatasi Upaya Pertahanan Hanya Untuk Ancaman Dari Luar Negeri

hal apa dan dengan cara bagaimana. Nampaknya UU No. 3 /2002 mencakup bentuk-bentuk gangguan keamanan dari dalam negeri sebagai sasaran upaya pertahanan, seperti pemberontakan bersenjata dan sabotase terhadap obyek vital nasional yang membahayakan keselamatan bangsa (penjelasan pasal 7 ayat (2) huruf d - g). Bentuk-bentuk gangguan tersebut diklasifikasikan sebagai ancaman militer.⁹ Yang penanganannya dibebankan kepada TNI (pasal 7 ayat (2)). Ketentuan tersebut menimbulkan pertanyaan:

1. Apakah semua bentuk gangguan tersebut dapat dikategorikan sebagai ancaman militer? Jika ada sekelompok kecil orang bersenjata pistol bahkan senapan melakukan perlawanan terhadap pemerintah Indonesia secara hukum (pasal 108 KUHP) dapat dipandang melakukan pemberontakan (bersenjata). Apakah layak gangguan semacam itu dipandang sebagai ancaman militer yang harus dihadapi TNI?.
2. Bentuk operasi apa yang diterapkan TNI untuk menghadapi gangguan keamanan tersebut? Salah satu tugas TNI adalah melaksanakan Operasi Militer selain perang yang meliputi antara lain, bantuan kemanusiaan, perbantuan kepada POLRI dan pemerintah sipil, pengamanan pelayaran/penerbangan, bantuan SAR, dan penanggulangan bencana alam. Penempatan kata “antara lain” dalam kalimat penjelasan pasal 10 ayat (2) huruf c memungkinkan TNI menerapkan Operasi Militer selain perang terhadap bentuk-bentuk gangguan keamanan yang disebut di atas.

Walaupun Operasi Militer selain perang harus dilakukan melalui “perencanaan terinci” bukan tidak mungkin ketentuan menimbulkan permasalahan yang krusial di kemudian hari, karena dilain pihak Polri akan memandang bahwa gangguan tersebut merupakan sasaran tugas pemeliharaan keamanan (dalam negeri). Persoalannya apakah TNI bersifat proaktif menangani gangguan tersebut?

Menurut hemat saya, ada dua hal yang membatasi penggunaan upaya pertahanan terhadap ancaman yang bersumber dari dalam negeri, yaitu:

1. hanya ditujukan pada ancaman terhadap keamanan negara yang teraktualisasikan dalam wujud serangan bersenjata yang terorganisir secara militer, termasuk kerusuhan massa bersenjata berlatar-belakang perbedaan SARA yang sedemikian rupa telah mengarah pada disintegrasi bangsa sehingga mengancam keutuhan dan negara;
2. hanya apabila kekuatan keamanan umum (Polri) dipandang tidak mampu.

⁹ UU No. 3/2002 (Pasal 7) Mengatur Bahwa Upaya Pertahanan Negara Juga Ditujukan Terhadap Ancaman Nonmiliter Yang Penanganannya Dibebankan Kepada Lembaga Pemerintah Di Luar Bidang Pertahanan Sebagai Unsor Utama. Ketentuan Ini Menimbulkan Tanda Tanya Wujud Peran Lembaga Pemerintah Lainnya: Apakah Peran Pertahanan Atau Peran Fungsional Instansi Yang Bersangkutan.

Penilaian atas ancaman tersebut dilakukan oleh otoritas sipil sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku yaitu dengan menetapkan “Keadaan Darurat Militer”. Penetapan keadaan darurat militer hanya berdasarkan pada perkiraan intelijen yang akurat yang mengungkap kekuatan lawan guna menentukan kekuatan sendiri sehingga dapat ditetapkan jangka waktu yang relatif tertentu. Mengingat bahwa penggunaan kekuatan militer sangat rentan terhadap pelanggaran HAM, maka pemberlakuan darurat harus mengakomodir kepentingan akuntabilitas publik dan menjamin akses publik dalam pengawasannya.

Terhadap gangguan lain (dalam negeri) seperti tercantum dalam penjelasan pasal 7 UU No. 3/2002 sepanjang memerlukan tindakan segera dapat saja dilakukan oleh unsur TNI yang menangkapnya tanpa menggunakan skema Operasi Militer selain perang. Sepanjang menyangkut pelanggaran hukum, penanganan selanjutnya diserahkan kepada Polri.

Ketiga, konsep pertahanan dan Keamanan negara versus Keamanan nasional berdasarkan uraian-uraian yang dituturkan terdahulu, wacana untuk mengembangkan Sistem Ketahanan Nasional dapat saja dilakukan. Hanya saja istilah “nasional” (*national*) di sini mengandung pengertian “negara” bukan “negara” beserta keseluruhan kehidupan dalam negara. Domain Sistem Keamanan Nasional mencakup permasalahan yang berkenaan dengan keamanan negara, yang ancaman/gangguan bersumber baik dari luar maupun dari dalam negeri. Pemikiran tersebut membenarkan pembentukan Dewan Keamanan Nasional sebagai pengganti Dewan Pertahanan Nasional, jika rumusan ketentuan dalam UU No.3/2002 telah disesuaikan.

Sistem Keamanan Nasional berinteraksi dengan, tetapi tidak mencakup, sistem keamanan umum, yang domainnya meliputi permasalahan yang berkenaan dengan keamanan dan ketertiban individu/kelompok/masyarakat, yang ancam/gangguannya bersumber baik dari dalam maupun luar negeri. Seperti halnya dalam sistem Keamanan nasional, pembantu presiden dalam perumusan kebijakan keamanan umum adalah lembaga (komisi) Kepolisian Nasional.

Sebagai ilustrasi perlu disinggung bahwa sistem keamanan umum berinteraksi dengan, tetapi tidak mencakup sistem penegakan hukum atau sistem peradilan pidana. Sistem keamanan umum berbicara tentang sumber permasalahan dan penanganan/penindakan gangguan keamanan serta pemulihan situasi keamanan (masyarakat), sedangkan sistem penegakan hukum berbicara tentang proses peradilan mulai dari penyelidikan/penyidikan sampai rehabilitas individu pelanggar hukum. Interseksi kedua sistem tersebut timbul dalam proses penanganan/penindakan kasus dan proses penyelidikan/penyidikan.

Selanjutnya, sebagaimana disinggung diatas, politik keamanan telah menggariskan tentang kewajiban bekerjasama dan aling membantu antara TNI dan Polri (Tap VI). TNI memberikan bantuan kepada Polri dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam UU ¹⁰ (TapVII). ¹¹

Permasalahan yang timbul dalam penafsiran kebijakan tersebut adalah apakah bantuan tersebut hanya menyangkut penanganan gangguan keamanan berintensitas tinggi atau juga menyangkut pemeliharaan ---dalam arti pencegahan gangguan dan penjagaan--- keamanan, seperti yang dipraktekkan selama ini. Menurut hemat saya, praktik bantuan hukum dan kerjasama yang sudah terjalin selama ini perlu dipertahankan---setidak-tidaknya dalam masa transisi sampai mapannya peran masing-masing TNI dan Polri. Satu hal yang perlu digaris-bawahi adalah, seperti dikemukakan oleh Kapolri Jenderal Da'i Bachtiar, bahwa TNI "tidak mendahului Polri tetapi juga tidak terlambat (membantu Polri)" dalam penanganan kasus gangguan keamanan.

Berkaitan dengan politik saling membantu yang ditetapkan oleh MPR, skema yang sebaliknya, yaitu dalam keadaan darurat Polri membantu TNI (Tap VII), patut dipertanyakan. Rumusan ketetapan ini berbeda dengan bantuan TNI kepada Polri yaitu dalam rangka tugas keamanan. Pertanyaannya, tugas apa yang dibantu oleh Polri? Kalau yang dimaksud adalah tugas keamanan umum dan penegakan hukum, itu memang tugas Polri, dimana dan kapan saja. Dalam keadaan darurat pelaksanaan tugas tersebut sudah barang tentu disesuaikan dengan kebijakan penguasa darurat. Tetapi kalau yang dimaksud adalah tugas pertahanan, maka hal tersebut tidak mungkin dilakukan oleh Polri karena bertentangan dengan konvensi Jenewa. Namun jika yang dimaksud adalah individu anggota Polri yang ingin menggunakan haknya setelah terlebih dahulu meninggalkan atributnya sebagai anggota Polri, maka disini tidak ada bantuan institusional Polri kepada TNI.

(VI)

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan bahwa kita memiliki "politik keamanan" sebagaimana terkandung dalam UUD 1945 dan Tap MPR No. VI dan No. VII. Implementasi politik keamanan tersebut cukup efektif dalam penanganan gangguan-gangguan keamanan yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. Namun disadari bahwa rumusan-rumusan yang konseptualnya kadangkala menimbulkan kerancuan dan penafsiran ganda, walaupun pada hakekatnya mengandung pengertian yang jelas. Politik keamanan mengatur pemisahan atas tugas pertahanan (dalam rangka

¹⁰ UU No. 2/2002 Pasal 41(1) Menetapkan Polri Dapat Meminta Bantuan TNI Yang Diatur Lebih Lanjut Dengan PP Konsep Dasar RPP Tersebut Telah Diajukan Oleh Mabes Polri Kepada Departemen Kehakiman Dan HAM

¹¹ Dewasa Ini LIPI Tengah Menyiapkan Draf RUU Tersebut

menjamin keamanan negara) yang diemban oleh TNI sebagai komponen utama, dan tugas pemeliharaan keamanan (umum) atau kamtibmas (dalam rangka menjamin kehidupan keamanan dalam negara), yang diemban oleh Polri sebagai komponen utama.

Sejalan dengan pembagian tugas tersebut, pemikiran untuk mengembangkan Sistem Keamanan Nasional dan merubah Dewan Pertahanan Nasional menjadi Dewan Keamanan Nasional dapat saja dilakukan sepanjang domainnya menyangkut keamanan negara, bukan keamanan negara beserta seluruh aspek kehidupan dalam negara sebagaimana pernah diimplementasikan sebelumnya.

Sistem Keamanan Nasional berintegrasikan dengan Sistem Keamanan Umum, yaitu berkenaan dengan gangguan/ancaman yang bersifat militer dari dalam negeri yang ditujukan terhadap keamanan negara. Dalam hal ini pengambil-alihan pengamanan oleh TNI dimungkinkan melalui skema pemberlakuan keadaan darurat militer sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Namun, implementasi politik keamanan kedalam UU No. 3/2002 menimbulkan persoalan-persoalan krusial yang perlu diperjelas terutama yang menyangkut beberapa bentuk gangguan keamanan (dalam negeri) yang sebenarnya tidak layak diklasifikasikan sebagai ancaman militer tetapi digolongkan sebagai ancaman militer yang penanganannya dibebankan kepada TNI.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewan Ketahanan Nasional, Sekertaris Jenderal (2003). "Policy Paper tentang Pengembangan Sistem Keamanan Internasional". Jakarta.
- Majelis Ulama Indonesia, Team Penulis (2001). Merajut Damai di Maluku : Tokoh Konflik Antar Umat 1999 – 2000. Jakarta : Yayasan Pustaka Umat.
- Muhammad, Farouk (2003). Menuju Reformasi Polri. Jakarta : PTIK Press & Restu Agung.
- Niti Baskasra, Tubagus Ronny Rahman, Prof. Dr. (2002). Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah. Jakarta : Peradaban.
- Supardi, Yogi (2001). "Dewan Keamanan Nasional". Jakarta.
- Tim Nasional Reformasi (1999) "Transformasi bangsa Menuju Masyarakat Madani" Jakarta : Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I.