

ALTERNATIF MODEL PENGELOLAAN KEAMANAN DI DAERAH KONFLIK*

Sarah Nuraini Siregar

Abstract

In Post New Order era, the security regulation has been rearranged and has caused a conceptual change of security and defense in Indonesia. This can be seen through the regulation of separation of Polri and ABRI and accompanied by TAP MPR No. VI on separation of TNI and Polri and TAP MPR VII in 2000 on the role of TNI and Polri. These regulations have created a model of security management which arranged authority between TNI and Polri in conducting security management in conflict area particularly in Ambon, Poso, Aceh and Papua. However, these regulations have created new problems in the field, especially related to regulation of duty and authority between Polri and TNI in handling security problems in conflict area. Based on this illustration, this study tries to analyse the implementation of state security management policy in conflict area and to recommend an alternative of security management model in conflict area along with other operational regulations in order to regulate strictly and clearly between function and authority of TNI and Polri in conducting security management in conflict area.

Latar Belakang

Pada masa Orde Baru (Orba), ABRI menjadi aktor tunggal dalam menciptakan stabilitas keamanan dan stabilitas politik sehingga asas demokrasi dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) sama sekali tidak tercipta dalam sistem politik. Dalam hal pengelolaan keamanan, ABRI pun memiliki peranan dominan, khususnya menangani konflik di beberapa daerah. Ini dilakukan oleh ABRI melalui analisis ancaman dengan dua cara, identifikasi sumber ancaman dan identifikasi jenis ancaman. Atas dasar itu, ABRI kemudian melakukan analisis atas spektrum konflik, yaitu mengidentifikasi tiga jenis konflik: internal, eksternal dan transnasional, lalu membuat skenario probabilitas tiga jenis konflik tersebut. Setelah itu, ABRI kemudian melakukan tiga jenis operasi militer, yaitu Operasi Penangkalan, Operasi Pemulihan, dan Operasi Penindakan.¹⁸⁰

Semua tindakan ABRI tadi didasarkan pada kebijakan pengelolaan keamanan yang dijadikan

acuan saat itu, yakni Undang-Undang (UU) No. 23/Prp/1959 mengenai penanggulangan keadaan bahaya. UU ini mengatur mengenai jenis bahaya yang diklasifikasikan dalam beberapa tingkatan dan kemudian presiden (Panglima Tertinggi ABRI) memutuskan regulasi bentuk penanganan keamanan berdasarkan jenis dan tingkatan bahaya. Bentuk penanganan keamanan itu adalah Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Perang dengan masa berlaku sesuai keputusan politik presiden.

Pasca Orba situasi dan sistem politik mengalami perubahan mendasar. Tuntutan agar demokrasi diterapkan di Indonesia semakin meluas dan hal ini turut berimplikasi pada pergeseran kebijakan pengelolaan keamanan. Regulasi di bidang keamanan diatur kembali dan menyebabkan perubahan konsepsi mengenai pertahanan dan keamanan di Indonesia. Hal ini terlihat ketika tanggal 1 April 1999, Panglima ABRI Jenderal TNI Wiranto membuat keputusan pemisahan Polri dari ABRI. Keputusan tersebut dilanjutkan dengan membuat payung hukumnya melalui TAP MPR No. VI tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR VII Tahun 2000 mengenai Peran TNI dan Peran Polri. TAP MPR ini dijadikan landasan pemberlakuan kebijakan-kebijakan politik di bidang keamanan dan pertahanan selanjutnya, yaitu UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 2 Tahun 2002

* Penelitian dengan judul tersebut dilaksanakan oleh Tim Peneliti yang beranggotakan: Sarah Nuraini Siregar (koordinator), Indria Samego, Ikrar Nusa Bhakti, Sri Yanuarti, dan Hargyaning Tyas.

¹⁸⁰ Disarikan dari pembahasan laporan penelitian oleh Andi Widjajanto, "OMSP: Analisa Tugas Militer dan Gelar Operasi Militer", di P2P-LIPI, 29 Oktober 2008.

tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU TNI No. 34 Tahun 2004 dan dibuatnya Buku Putih Pertahanan tahun 2003.¹⁸¹ Semua regulasi di atas pada akhirnya juga menciptakan sebuah model pengelolaan keamanan¹⁸² yang mengatur kewenangan antara TNI dan Polri dalam melaksanakan penanganan keamanan, terutama di daerah konflik.

Di sisi lain, berbagai regulasi di atas ternyata menyebabkan persoalan baru di lapangan, terutama mengenai pengaturan tugas dan wewenang antara Polri dan TNI saat melakukan penanganan keamanan di daerah konflik. Di satu pihak, konflik dianggap dapat mengancam dan mengganggu stabilitas pemerintahan sehingga TNI perlu dilibatkan untuk menangani konflik tersebut. Sementara di pihak lain, konflik juga menyangkut masalah keamanan masyarakat dan mengganggu ketertiban umum sehingga Polri juga perlu terlibat di dalamnya mengingat fungsi polisi adalah fungsi keamanan. Akibatnya, muncul persoalan-persoalan baru yang terkait dengan pengelolaan keamanan, seperti “wilayah abu-abu” (*grey area*), kewenangan yang saling tumpang tindih, mispersepsi tentang tugas dan kewenangan masing-masing, miskordinasi, dan sebagainya. Salah satu contohnya adalah ketika TNI menangani sebuah daerah yang mengalami konflik. Muncul pandangan bahwa TNI tidak berwenang melakukan penanganan keamanan atas konflik tersebut karena fungsi profesional TNI hanya berurusan dengan pertahanan negara. Penanganan keamanan semestinya dilakukan oleh Polri. Namun, di lain pihak, TNI merasa memiliki tugas-tugas selain perang, yaitu tugas keamanan dalam negeri yang juga diatur dalam Buku Putih Pertahanan. Hal inilah yang mengakibatkan ketidakjelasan pendefinisian mengenai tugas-tugas TNI dan Polri. Akibatnya, terjadi tarik-menarik

kepentingan antara mereka. Tarik-menarik kepentingan ini yang kemudian menimbulkan “ketidakharmonisan” hubungan TNI-Polri.¹⁸³

Persoalan tarik-menarik kepentingan antara TNI dan Polri dapat dilihat melalui implementasi kebijakan pengelolaan keamanan di daerah konflik dalam menangani konflik separatis dan konflik horisontal (komunal) di beberapa daerah, khususnya di Aceh, Papua, Ambon, dan Poso.¹⁸⁴ Berdasarkan *review* hasil penelitian P2P LIPI dua tahun sebelumnya (2007 & 2008), pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh pemerintah di keempat daerah tersebut masih memperlihatkan berbagai masalah mendasar.

Kasus konflik di Aceh misalnya, pengelolaan keamanan untuk menangani konflik antara GAM dengan Pemerintah RI selalu menggunakan kekuatan militer melalui berbagai jenis operasi, baik operasi militer, operasi kopkamtib, hingga penetapan status Aceh sebagai Darurat Militer dan Darurat Sipil. Dalam operasi-operasi tersebut, aparat keamanan yang diturunkan mencakup personel TNI dan Polisi, dengan kewenangan tertentu sesuai jenis keadaan bahaya yang ditetapkan (Darurat Militer & Darurat Sipil). Penetapan jenis operasi, kewenangan penguasa, dan jenis keadaan yang diterapkan di Aceh sangat mirip dengan penjabaran pengelolaan keamanan yang termuat dalam UU No. 23/Prp/1959. Ini memperlihatkan walaupun Indonesia pasca-Orba telah memiliki model pengelolaan keamanan yang terumus dalam Buku Putih Pertahanan, tetapi dalam penjabaran operasionalnya relatif sama dengan UU No. 23/Prp/1959. Selain itu, dari evaluasi berdasarkan realitas di lapangan, terjadi miskordinasi antara kewenangan TNI dan Polri yang turut berimplikasi pula pada masyarakat, seperti pengungsian besar-besaran,

¹⁸¹ Pasal 2 ayat 3 TAP MPR RI No. VI/MPR RI/ tahun 2000 menyebutkan: “dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan keamanan, TNI dan Kepolisian Republik Indonesia harus bekerja sama dan saling membantu.”

Pasal 4 ayat 1 TAP MPR No. VII/MPR RI/ Tahun 2000: “TNI memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam undang-undang.”

Pasal 9 ayat 1: “dalam keadaan darurat, Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan bantuan kepada TNI yang diatur dalam undang-undang.”

¹⁸² Bagan model pengelolaan keamanan dapat dilihat pada ulasan kerangka pemikiran dalam penjelasan selanjutnya.

¹⁸³ Ikrar Nusa Bhakti, ed., *Hubungan TNI POLRI dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*, (Jakarta: P2P, 2004) hlm. 170-177.

¹⁸⁴ Lihat UU TNI No. 34 tahun 2004 dan UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002. Hubungan tersebut menunjukkan masih bermasalah karena kebijakan pemisahan TNI dan Polri tidak disiapkan secara matang sehingga mengakibatkan ketidakjelasan pendefinisian mengenai tugas-tugas TNI dan Polri. Di satu sisi TNI merasa memiliki tugas-tugas yang hanya bukan perang, tetapi juga tugas lainnya dalam hal keamanan dalam negeri, seperti menangani terorisme, konflik komunal, aksi radikalisme, dan lain-lain. Di sisi lain, Polri ingin mengambil semua tugas yang dulu diemban TNI AD khususnya dalam penanganan keamanan dalam negeri.

trauma ketakutan masyarakat, dan banyaknya korban sipil.¹⁸⁵ Selain itu, dalam jangka panjang, ternyata operasi-operasi yang telah dilakukan tidak mampu menyelesaikan akar konflik.¹⁸⁶

Pada kasus Papua, konflik antara Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan pemerintah pusat sudah berlangsung sejak tahun 1965. Cara kerja organisasi OPM bersifat sporadis, seperti menyerang pos-pos militer atau polisi, melakukan sabotase pada objek-objek vital strategis seperti *Freeport*.¹⁸⁷ Pemerintah Orde Baru melakukan penanganan terhadap organisasi ini melalui beberapa kebijakan, mulai kebijakan persuasif dan represif. Kebijakan represif dilakukan dalam bentuk operasi militer untuk menghentikan gerakan sporadis, membunuh mereka yang melawan, melakukan penganiayaan atau melakukan pembakaran kampung-kampung atau kamp yang menjadi tempat persembunyian OPM.¹⁸⁸ Pola ini dilanjutkan oleh pemerintah pasca-Orba dan akhirnya justru menciptakan persoalan baru dalam pengelolaan keamanan di Papua. Misalnya, kesulitan untuk melakukan pengaturan berbagai struktur kesatuan yang ada di Papua karena wewenang koordinasi yang dapat menjembatani berbagai kepentingan seperti Polisi, TNI organik dan non-organik di Papua masih lemah.¹⁸⁹

Konflik Ambon memperlihatkan potensi ancaman konflik di Maluku tidak diantisipasi secara cepat, terutama dalam hal pengelolaan keamanan. Pada awal terjadinya konflik tahun 1999, pemerintah hanya menurunkan 5.300 personel keamanan baik dari kepolisian maupun TNI. Jumlah tersebut dinilai belum mencukupi untuk menangani dua juta jiwa masyarakat di Ambon yang tersebar di sekitar 100 pulau.¹⁹⁰ Akibatnya, konflik tersebut tidak kunjung reda, justru

makin meluas. Aparat keamanan saat itu gagal melakukan intervensi terhadap konflik, terutama pada tahap awal eskalasi konflik. Padahal intervensi secara cepat dibutuhkan untuk meredam kekerasan (*limited violence*) yang saat itu terjadi dan mencegah terjadinya potensi konflik yang baru. Karena kegagalan tersebut, timbul potensi konflik yang lebih luas dan tipe konfrontasi baru yang lebih kompleks sehingga mengakibatkan jumlah korban semakin meningkat dan menimbulkan krisis yang bekepanjangan.

Sementara itu, pengelolaan keamanan di Poso juga dinilai gagal dalam memberikan perlindungan keamanan kepada warga. Beberapa kalangan menilai, penyebab dari berlanjutnya konflik Poso disebabkan aparat keamanan tidak segera menanganinya dan terlambat dalam mengatasi konflik Poso.¹⁹¹ Bahkan ketika diterapkan Operasi Pemulihan Keamanan, pihak TNI dan kepolisian tidak dapat berkoordinasi dengan baik dan cenderung beroperasi sendiri-sendiri.¹⁹² Di sisi lain, respons pemerintah pusat untuk menangani konflik secara cepat juga tidak efektif. Misalnya pada tahap awal terjadinya konflik, para pelaku konflik dari berbagai wilayah dan kota di luar Poso (Palu, Parigi, Ampana, atau Tentena) sangat mudah masuk ke daerah konflik, sementara aparat keamanan tidak dapat berbuat banyak karena lambannya pengiriman bantuan personel oleh pemerintah pusat.¹⁹³ Fenomena ini menunjukkan bahwa respons pemerintah pusat yang lamban berdampak pada penanganan keamanan di Poso menjadi tidak efektif.

Hasil *review* di atas memperlihatkan bahwa pengelolaan keamanan di daerah konflik, baik konflik separatis maupun konflik komunal masih menimbulkan persoalan yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain ketidakharmonisan relasi TNI-Polri, ketidaksiapan pemerintah pusat dan daerah dalam mengantisipasi konflik, koordinasi antarinstansi keamanan dan pemerintah yang

¹⁸⁵ M. Nurhasim, ed., *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003-2004*, (Jakarta : P2P LIPI, 2006) hlm. 9-10.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Ikrar Nusa Bhakti, ed., *Relasi TNI ..Op. Cit.*, hlm. 41-42.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Moch. Nurhasim, "Pengelolaan Pertahanan dan Keamanan di Papua" dalam Sarah NS (ed), *Problematika Pengelolaan Pertahanan dan Keamanan di Wilayah Konflik (Aceh dan Papua)*, (Jakarta : P2P, 2007) hlm. 115.

¹⁹⁰ Sri Yanuarti, "Relasi TNI-Polri dalam Penanganan Konflik Komunal di Maluku Tengah dan Ambon: 1999-2004," dalam Ikrar Nusa Bhakti (ed), *Relasi TNI ..Op. Cit.*, hlm. 66-67.

¹⁹¹ Hamdan Basyar, "Relasi TNI-Polri dalam Penanganan Konflik Komunal di Poso," dalam *Ibid.* hlm. 124-125.

¹⁹² Operasi TNI menggunakan nama "Operasi Cinta Damai", sedangkan operasi kepolisian bernama "Operasi Sadar Maleo." Ironisnya, Polda Sulawesi Tengah saat itu menyatakan ketidaktahuannya tentang operasi yang dilakukan oleh TNI, lihat Hamdan Basyar, *Ibid.* hlm. 126.

¹⁹³ Lihat "Analysis of Poso : The Role of The Security Process," (Part Three) dalam *Human Right Publications*, 2002, hlm. 2.

masih lemah, dan sebagainya. Persoalan tersebut turut dipicu oleh belum adanya penjabaran yang operasional mengenai tugas, fungsi, wewenang TNI dan Polri saat melakukan pengelolaan keamanan di daerah konflik yang seharusnya telah dirumuskan dalam model pengelolaan keamanan di Indonesia.

Secara umum kajian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pengelolaan keamanan negara yang diterapkan di daerah konflik, serta membuat rekomendasi alternatif model pengelolaan keamanan di daerah konflik. Secara khusus, tujuan kajian ini adalah mengkaji kapabilitas dan implementasi pengelolaan keamanan di daerah konflik, serta memberikan rekomendasi alternatif model pengelolaan keamanan di daerah konflik beserta pilihan-pilihan strategis dan tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, khususnya yang terkait dengan kebijakan pengelolaan keamanan

Beberapa Temuan dan Solusi Alternatif

Temuan Empiris

Pada prinsipnya, pengelolaan keamanan di daerah konflik sangat dipengaruhi oleh kebijakan dan strategi yang diterapkan saat itu. Diharapkan dari kebijakan dan strategi yang tepat niscaya akan menjamin penyelesaian yang cepat bahkan dapat meminimalisir potensi konflik. Namun, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan tim dua tahun sebelumnya (2007 & 2008), pengelolaan keamanan di daerah konflik (Aceh, Papua, Poso, dan Ambon) dalam berbagai degradasinya ternyata tidak dapat menyelesaikan masalah, bahkan sebaliknya memperluas bentangan konflik secara kuantitas maupun kualitas. Akibatnya, jaminan atas berlakunya *non-dirigible right* yang merupakan fungsi negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada rakyatnya pada kondisi bahaya tidaklah dapat dipenuhi sehingga konflik yang ditimbulkan menjadi dahsyat dan tidak terkontrol.

Sebagai contoh, penerapan status Darurat Sipil di Maluku melalui Keppres No. 88 Tahun 2000 maupun Keppres No. 40 Tahun 2002 dianggap paradoksal. Hal ini disebabkan dasar hukum pembentukan Keppres tersebut mengacu pada UU No.23/Prp/1959 tentang Keadaan

Bahaya. Padahal, sebelumnya, September 1999 Pemerintahan BJ. Habibie telah menyetujui satu undang-undang tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya (UU PKB), yang menurut banyak kalangan jauh lebih demokratis ketimbang UU No. 23/Prp/1959, yang cenderung bersifat represif, dan dalam penerapannya sering diikuti dengan tindakan *excessive* dan mengedepankan pola militeristik.¹⁹⁴

Kelemahan dari Keppres di atas turut ditambah oleh ketidakjelasan regulasi yang mengatur TNI dan Polri. Ketidakjelasan ini terlihat dalam tataran implementasi di tingkat lapangan sehingga mengakibatkan permasalahan tersendiri. Pemisahan TNI yang tidak diikuti dengan aturan yang sifatnya operasional tentang peran dan fungsi mereka dalam pengelolaan konflik di Maluku telah mengakibatkan terjadinya rivalitas antarprajurit TNI dan Polisi. Ini terlihat pada saat penyerbuan yang dilakukan oleh Laskar Jihad di gudang senjata polisi yang terletak Tantai pada tanggal 21 Juni 1999.

Masalah lainnya adalah fragmentasi kelompok militer dalam konflik di Ambon juga terjadi pada tahun 2001–2002 saat penerapan kebijakan darurat sipil. Ini terlihat ketika pasukan YonGap 92 yang merupakan personel gabungan Koppasus Angkatan Darat, Paskhas, dan Marinir dianggap pro komunitas Kristen versus Battaliyon 407 dan 408 Diponegoro yang dianggap pro komunitas Islam. Friksi di kalangan militer pada periode ini telah mengakibatkan memanasnya kembali konflik di Ambon pada bulan Januari sampai Juni 2001.

Padahal, mengacu pada Dokumen 32 PBB tentang *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) yang dikaitkan dengan batas negara untuk menanggulangi keadaan darurat dalam artikel (4), dalam situasi darurat seperti bencana alam atau bentuk krisis lainnya (konflik internal), negara diharapkan untuk

¹⁹⁴ UU PKB muncul sebagai reaksi masyarakat atas penolakan RUU Keselamatan dan Keamanan Negara (RUU KKN) dan RUU Rakyat Terlatih (RUU Ratih), yang diajukan Jenderal Faisal Tanjung sebagai perwujudan mandat MPR yang termaktub dalam TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Ketetapan ini dihasilkan dalam Sidang Istimewa MPR, November 1998. Dalam SI ini juga disetujui percepatan Pemilu 1999.

bertindak cepat dan tegas dan negara idealnya menggunakan prosedur dan kekuatan tertentu tanpa mempengaruhi prinsip-prinsip dari pemerintahan demokratis.

Oleh karena itu, adalah hal yang penting untuk mendefinisikan secara jelas mengenai situasi krisis dan keadaan darurat serta peran dan tanggung jawab institusi-institusi politik dan keamanan untuk persiapan keadaan darurat dan manajemen krisis yang akan diambil, termasuk mekanisme pengawasan atas semua kebijakan dalam masa darurat atau krisis.

Pengelolaan keamanan dalam situasi krisis dapat dideklarasikan hanya pada situasi tertentu dan harus mengikuti beberapa asas kunci yang meliputi:¹⁹⁵

- a. Asas legalitas—ukuran keadaan darurat harus sesuai dengan pernyataan keadaan darurat yang di sisi lain harus sejalan dengan undang-undang dari negara tersebut. Asas ini selanjutnya harus memastikan bahwa hukum internal sejalan dengan hukum internasional.
- b. Asas pengumuman. Suatu keadaan darurat harus diumumkan secara luas.
- c. Asas komunikasi, yang mengacu pada kewajiban untuk memberi tahu pada negara lain atas perjanjian yang relevan, begitu juga laporan khusus ke PBB atas pelaksanaan hak asasi manusia selama masa darurat.
- d. Asas kesementaraan, pernyataan keadaan darurat harus dalam situasi pengecualian dan memiliki batasan waktu.
- e. Asas Ancaman yang luar biasa, yang menuntut bahwa krisis harus nyata, sedang terjadi, atau setidaknya tidaknya benar-benar berbahaya bagi masyarakat.
- f. Asas proporsional, tindakan yang diambil untuk mengatasi krisis haruslah proporsional dengan kejadiannya.
- g. Asas tidak kasat mata (*intangibility*), beberapa hak fundamental tertentu dalam situasi apapun tidak dapat diabaikan.

Hukum internasional menuntut bahwa setiap negara harus menerapkan pembenaran dengan hati-hati, tidak hanya keputusan untuk menyatakan situasi darurat, tetapi juga tindakan-tindakan tertentu yang didasarkan atas kenyataan tersebut. Pengabaian atas hak-hak tertentu dapat dibenarkan dalam keadaan darurat seperti kemerdekaan bergerak atau berkumpul. Namun, terdapat pengecualian, khususnya yang terkait dengan hak hidup, melakukan penyiksaan atau hukuman tidak manusiawi, pengobatan atau eksperimen tertentu tanpa izin yang bersangkutan, melakukan perbudakan dan kerja paksa, pemenjaraan karena yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban suatu kontrak, dan asas legalitas dalam hukum pidana.

Akan tetapi, butir-butir di atas tidak terpenuhi pada kasus konflik di Indonesia. Kasus pengelolaan keamanan di Poso misalnya, dari butir a hingga d dan f tidak pernah dilakukan. Pemberitaan media massa tentang situasi di Poso telah menunjukkan bahwa sebenarnya telah terjadi situasi krisis. Namun, sepanjang penelitian ini dilakukan, tidak ada pernyataan dari otoritas negara tentang kondisi Poso yang sesungguhnya, dengan kebijakan apa (dari aspek keamanan) kondisi tersebut akan diatasi dan hingga kapan kebijakan pengelolaan keamanan di Poso diberlakukan. Bahkan status sebagai daerah konflik yang mengandung konsekuensi penanganan yang berbeda dalam situasi damai hingga saat ini masih diberlakukan. *Review* atas kebijakan pertahanan dan keamanan yang dilakukan oleh negara di wilayah Poso hingga saat ini tidak pernah ada.

Masalah ini juga terjadi pada pengelolaan keamanan di daerah konflik vertikal. Seperti di Aceh, meskipun asas legalitas, pengumuman, komunikasi, kesetaraan, serta ancaman terpenuhi sebagai pengelolaan keamanan di masa krisis, namun jika melihat prinsip ICCPR, penerapan asas proporsionalitas dipandang terlalu berlebihan. Hal ini terlihat bahwa kebijakan-kebijakan yang terkait dalam penerapan darurat militer misalnya, lebih pada kebijakan yang ditujukan dalam situasi perang. Hal tersebut terlihat dalam berbagai pembatasan yang dilakukan terhadap masyarakat sipil pada masa Pemerintahan Darurat Militer di satu sisi, dan besarnya otoritas militer dalam mengendalikan segala dinamika sosial politik

¹⁹⁵ Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster (eds), *Democratic Control of the Military in Post communist Europe: Guarding the Guards* (Basingstoke: Palgrave, 2001); James Sherr, 'Professionalisation, Civilian Control and Democracy', dalam Anthony Forster, Timothy Edmunds and Andrew Cottey, eds., *The Challenge of Military Reform in Central and Eastern Europe: Building Professional Armed Forces* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

warga masyarakat di sisi lain. Di samping itu, juga diterapkan prinsip *embedded journalism* di mana dalam berbagai negara konsep ini hanya diberlakukan pada situasi perang antarnegara (konflik eksternal); bukan pengelolaan keamanan dalam situasi konflik internal.

Jika pengelolaan keamanan di Aceh menggunakan dasar hukum yang jelas, yakni UU No. 23/1959 dengan penerapan darurat militer dan sipil, maka tidak demikian dengan pengelolaan keamanan di Papua. Meski sejak zaman Orde Baru, Papua dikategorikan sebagai daerah konflik, namun kebijakan pengelolaan keamanan di daerah ini tidak diarahkan secara jelas. Demikian juga regulasi yang diterapkan di wilayah ini. Misalnya pada penerapan Operasi Rajawali 011 yang praktiknya hampir sama dengan operasi teritorial. Operasi teritorial dilaksanakan untuk meningkatkan daya tangkal masyarakat terhadap ancaman separatis, khususnya di daerah-daerah pedalaman. Pada Operasi Rajawali 10 A berhasil dibentuk 82 desa binaan dan pada Operasi Rajawali 011 dibentuk 42 desa binaan.¹⁹⁶ Padahal, pada periode tersebut telah keluar UU No. 2/2000 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 3/2000 tentang Pertahanan Negara yang secara tegas telah memisahkan tugas dan peran antara TNI dan POLRI. Tetapi di tingkat lokal, masih terjadi kesenjangan dalam implementasi seperti itu karena konsep operasi teritorial terus berlangsung sebagai salah satu fungsi yang masih terus diperankan oleh TNI AD.

Dengan demikian, perubahan yang mencolok dalam pengelolaan bidang keamanan masih belum tampak. Padahal, dari segi aturan, masalah keamanan wilayah menjadi tanggung jawab dari Polri, khususnya satuan kepolisian di tingkat daerah. Secara struktural, antara TNI dan Polri berbeda, baik dari segi pendekatan maupun dari segi kapasitas teknis yang dimiliki. Tidakkah heran apabila kemudian terjadi berbagai kasus yang berkaitan dengan tugas masing-masing institusi yang berkaitan dengan isu keamanan di Papua.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa pengelolaan keamanan di daerah konflik vertikal sama tidak jelasnya dengan pengelolaan keamanan di

daerah konflik horizontal. Padahal, penggunaan operasi militer dalam konflik sosial perlu dievaluasi dengan hal-hal yang sangat mendesak untuk jangka pendek dan hal-hal yang bersifat sangat perlu untuk jangka panjang.

Oleh karena itu, dalam konteks penyelesaian konflik dari sisi keamanan secara universal, doktrin militer pada dekade belakangan ini perlu melalui tiga tahapan yang harus dilaksanakan, yaitu tahap intervensi, tahap stabilisasi dan tahap normalisasi. Tahap intervensi merupakan tahap pertama dari operasi militer apabila militer dilibatkan untuk menangani konflik. Pada tahap ini, militer dengan kekuatan alutsistanya digelar untuk mengatasi konflik yang terjadi. Sasaran pokok yang harus dicapai adalah *military objective* yang ditetapkan atau memungkinkan pencapaian *end state*/tujuan nasional.

Selanjutnya, apabila tahapan ini sudah dilaksanakan, maka operasi militer dilanjutkan dengan tahapan stabilisasi. Tahap stabilisasi merupakan tahap untuk mempersiapkan kondisi yang memadai agar tahap normalisasi dapat dilaksanakan sehingga tanggung jawab kekuasaan di lapangan dapat dikembalikan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Ukuran kondisi yang memadai adalah sistem pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat telah dapat berfungsi dan dilaksanakan. Permasalahannya adalah kapan tahap stabilisasi ini dapat dimulai? Ada beberapa pertimbangan tentang penentuan waktu untuk memulai tahap stabilisasi, antara lain: kepentingan nasional, tingkat kekerasan/pelawan yang sering terjadi, kesiapan pemerintah daerah, dukungan penduduk terhadap kondisi damai yang diciptakan, proses pemukiman kembali para pengungsi, serta efektivitas kelanjutan dialog jika diperlukan. Dalam proses stabilisasi ini, strategi yang dijalankan adalah menghilangkan kekerasan yang masih terjadi dengan cara yang bermartabat serta menyiapkan kembali infrastruktur pemerintahan daerah dan pelayanan masyarakat bersama seluruh aktor dan pemuka masyarakat.

Menghilangkan kekerasan pada tahap stabilisasi dapat dilakukan melalui konsep *Disarmament, Demobilization, dan Reintegration* (DDR). Dalam kasus pengelolaan keamanan di daerah konflik di Indonesia, penyelesaian seperti yang diuraikan di atas hanya terdapat pada kasus Aceh

¹⁹⁶ Lihat buku Dharma Bhakti Kodam XVII/Trikora periode 1990-2001, yang diterbitkan oleh Kodam XBII/Trikora (tidak diperjualbelikan), hlm. 47-49.

setelah ditandatangani perjanjian Hensinki pada tahun 2005. Berbagai kebijakan pengelolaan konflik yang dilakukan pada masa MoU Hensinki dilandasi oleh prinsip-prinsip yang ada dalam IC-CPR dan *The International Humanitarian Law*. Meski harus diakui bahwa MoU Hensinki bukan satu-satunya instrumen yang mampu menyelesaikan konflik Aceh, namun kebijakan-kebijakan pengelolaan keamanan, khususnya yang terkait dengan fungsi dan peran TNI dan Polri mampu meredakan kekerasan yang terjadi selama puluhan tahun.

Dengan demikian, kelemahan-kelemahan regulasi sebagaimana diuraikan di atas telah menimbulkan distorsi dalam kebijakan pengelolaan keamanan di daerah konflik berupa: Pertama, tidak adanya keterpaduan. Dalam penanganan konflik yang bersifat vertikal maupun horizontal masing-masing institusi berjalan sendiri-sendiri. Padahal keberhasilan pengelolaan keamanan tidak semata-mata merupakan tanggung jawab aparat keamanan saja, melainkan harus terdapat keterpaduan antara operasi keamanan (militer maupun operasi ketertiban) dengan tindakan ekonomi, hukum dan diplomasi yang dilakukan secara proporsional dan seimbang. Dalam pengelolaan keamanan di keempat daerah tersebut tidak memperlihatkan adanya keterpaduan, bahkan seolah-olah menganggap konflik tersebut hanya merupakan masalah keamanan semata.¹⁹⁷

Selain itu, pengorganisasian di tingkat pusat maupun daerah dalam pengelolaan keamanan di daerah konflik selama ini tidak solutif. Pengorganisasian tersebut harusnya terpadu, lintas sektoral, serta berada dalam satu garis komando. Dalam penyelesaian konflik di Aceh misalnya, di tingkat pusat ada “Desk Aceh” di bawah Polhukam. Meski personel institusi ini terdiri dari beberapa departemen terkait, namun institusi ini tidak memiliki kewenangan kodal (komando pengendalian) ke daerah/lapangan dan badan ini hanya berfungsi sebagai fasilitas staf bagi Menko Polhukam sehingga keberadaannya tidak efektif. Demikian pula dengan ketidakjelasan hubungan komando atau fungsional antara Pemda dengan perangkat dinasnya, Polda, Kodam serta unsur-

unsur perpanjangan tangan BIN di lapangan. Bahkan seringkali terjadi persinggungan di antara unsur-unsur satuan di bawah/lapangan.¹⁹⁸

Padahal, setiap pengelolaan keamanan pada masa damai, perang, maupun darurat harus disertai dengan *Rule of Engagement* (RoE). Hal ini disebabkan RoE mendefinisikan batasan-batasan untuk menggunakan kekuatan yang mematikan dalam operasi tertentu. Hal ini harus diputuskan pada basis individu sebagai upaya untuk membatasi sebisa mungkin penggunaan kekerasan sambil setidak-tidaknya juga memperbolehkan para prajurit memiliki ruang gerak yang cukup untuk membela diri.

RoE harus selalu berdasarkan pada alasan utama untuk membela diri dan merupakan faktor pendukung operasional atau parameter taktis. RoE harus didesain secara hati-hati untuk memenuhi kebutuhan operasional maupun politik. Selain itu, RoE harus memenuhi kriteria yang jelas yang menggarisbawahi penerapan penggunaan kekerasan yang hanya diperuntukan untuk memberikan keseimbangan terkait dengan kondisi peredaan ketegangan, peningkatan eskalasi, atau sebaliknya untuk memutuskan konfrontasi. RoE juga harus didefinisikan sebagai respons yang berjenjang yang memungkinkan elemen taktis untuk menerapkan kekuatan yang diperlukan sambil meminimalkan kerusakan dan korban. Selanjutnya, RoE juga harus memasukkan referensi tentang jenis senjata yang diperbolehkan dalam operasi yang terkait pengelolaan keamanan pada kondisi tertentu, dari tidak menggunakan senjata sama sekali sampai senjata berat termasuk kapal laut dan pesawat terbang.

Problematika Konseptual

Dari sisi *problematika konseptual*, tampak bahwa persoalan pengelolaan keamanan di Indonesia, khususnya ketika diterapkan di daerah konflik berawal dari pemahaman terminologi keamanan yang relatif berbeda; baik antara TNI maupun Polri. Pemahaman mengenai keamanan nasional, misalnya, sampai sekarang di Indonesia masih terjadi perdebatan mengenai konsep keamanan nasional. Bahkan beberapa analis melihat bahwa

¹⁹⁷ Lihat bahan FGD dari Kikie Syahnakrie, “Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik,” dalam *makalah* yang disampaikan pada FGD P2P-LIPI, Jakarta, 23 Juli 2009.

¹⁹⁸ Contoh yang paling nyata adalah konflik yang terjadi antara prajurit TNI dan Polisi pada penyerbuan gudang Tantui di Maluku.

Indonesia masih belum dapat menemukan format dan pemahaman yang tepat serta selaras mengenai konsep keamanan nasional. Dampaknya adalah, pada saat di mana praktik-praktik penyelenggaraan keamanan nasional seharusnya sudah mulai terinstitusionalisasi, pada saat yang sama masih terjadi pergulatan dalam perbincangan mengenai makna keamanan nasional.¹⁹⁹ Hal ini menyebabkan pengaturan pengelolaan keamanan di Indonesia mengalami dilematika karena institusionalisasi keamanan nasional seharusnya menjadi payung utama dalam operasionalisasi berbagai regulasi pengelolaan keamanan.

Selain itu, juga masih belum ada keseragaman di level pemerintah maupun aktor keamanan yang bersangkutan (TNI dan Polri) mengenai konsepsi ini. Sementara di sisi lain, walaupun masalah “ketidakseragaman pemahaman” ini belum sepenuhnya terselesaikan, pembahasan mengenai konsep keamanan nasional masih berjalan terus. Hal ini dapat dilihat melalui Lampiran poin 4, Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Di dalam lampiran ini, dijelaskan bahwa cakupan konsep keamanan nasional Indonesia meliputi segala upaya untuk menjaga dan memelihara rasa aman dan damai bangsa Indonesia yang terdiri dari pertahanan negara, keamanan negara, keamanan publik, dan keamanan individu.²⁰⁰ Namun, dalam lampiran ini masih belum menjelaskan secara menyeluruh beberapa aspek dari keamanan nasional tadi; seperti penjelasan tentang keamanan publik, keamanan individu, keamanan negara, dan sebagainya. Padahal penjelasan konsep-konsep ini semestinya diuraikan terlebih dahulu sehingga akan terlihat hubungan yang erat dan tidak saling tumpang-tindih, bahkan simplifikasi di antara konsep-konsep ini pada saat merumuskan keamanan nasional secara keseluruhan.

Oleh karena itu, konsep keamanan nasional perlu dijelaskan secara komprehensif dan sepenuhnya turut didukung oleh kejelasan operasionalisasi dari konsep pengelolaan keamanan nasional. Untuk itulah diperlukan beberapa prinsip mendasar untuk melihat hubungan kon-

septual yang erat antara keamanan nasional dan pengelolaan keamanan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:²⁰¹ prinsip pertama terkait dengan sistem dan dimensi keamanan nasional. Karakter utamanya adalah adanya suatu prosedur dan mekanisme baku yang memungkinkan negara secara sah dapat menggunakan instrumen kekerasan bersenjata secara sistemis dan terorganisasi. Berdasarkan argumen ini, maka sistem keamanan nasional idealnya digunakan oleh negara (pemerintah) untuk mengatasi berbagai ancaman terhadap pertahanan negara maupun keamanan dalam negeri, apalagi jika ancaman tersebut menggunakan instrumen bersenjata.

Prinsip kedua²⁰² terkait dengan eskalasi konflik dan penerapan keadaan darurat. Prinsip ini perlu dikembangkan agar masalah keamanan nasional memiliki eskalasi yang jelas, mulai dari situasi normal ke situasi perang. Eskalasi konflik ini meliputi lima tingkatan, dimulai dari situasi normal, situasi krisis, konflik terbuka/perang, situasi pemulihan, dan stabilisasi. Sistem keamanan nasional yang baik akan membangun mekanisme dan prosedur kerja yang spesifik untuk masing-masing tingkatan eskalasi, termasuk pihak yang mengambil keputusan atau kebijakan operasional pengelolaan keamanan, khususnya di daerah yang mengalami konflik.

Prinsip ketiga²⁰³ terkait dengan aktor keamanan nasional. Prinsip ini menegaskan bahwa pengelolaan keamanan suatu negara yang modern memerlukan sekaligus diferensiasi struktur, spesialisasi fungsi, dan kompetensi instrumen pelaksana. Dalam konteks Indonesia misalnya, sebagai penanggung jawab keamanan nasional adalah presiden yang dibantu oleh beberapa departemen pemerintahan. Instrumen yang digunakan untuk itu dapat berupa diplomasi, intelijen, penegakan hukum, hingga kekuatan militer.

Prinsip keempat²⁰⁴ terkait dengan pengerahan dan penggunaan kekuatan keamanan nasional. Pada konteks ini, sudah semestinya pengerahan dan penggunaan militer dan kepolisian didasar-

¹⁹⁹ Rizal Sukma (makalah), “Peran Tentara Nasional Indonesia dalam Sistem Keamanan Nasional: Sebuah Kajian Awal,” hlm. 2.

²⁰⁰ *Newsletter IDSPS* (Seri 8) tahun 2008.

²⁰¹ “Kerangka Sistemik Keamanan Nasional,” dalam *Working Group on Security Sector Reform*, (Propatria Institute) hlm. 3.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.* hlm. 4.

²⁰⁴ *Ibid.* hlm. 7.

kan pada keputusan politik berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku. Aturan ini juga berlaku dalam konteks pengerahan dan penggunaan kekuatan militer maupun kepolisian pada saat terjadi konflik. Pengaturan ini diperlukan untuk memberikan kepastian mengenai forum otorisasi, bentuk otorisasi, waktu dan situasi pengerahan kekuatan tersebut. Selain itu, pengaturan juga dibutuhkan untuk meletakkan tanggung jawab pengambilan keputusan politik mengenai pengerahan yang seimbang antara Presiden dan DPR.

Prinsip terakhir (kelima) adalah mengenai keputusan mengenai beragan operasi keamanan nasional yang harus digelar untuk mengatasi ancaman. Operasi keamanan nasional dapat dibagi dalam beberapa jenis operasi, antara lain: operasi luar negeri, operasi pertahanan negara, operasi ketertiban publik, dan operasi keselamatan insani.²⁰⁵

Problematika Regulasi

Dari sisi problematika regulasi, terutama regulasi pengelolaan keamanan antara TNI dan Polri juga memperlihatkan beberapa masalah. Hal ini dimulai dari TAP MPR No. VI/MPR/2000 yang memutuskan pemisahan TNI dan Polri justru menyebabkan kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Kepolisian RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat.²⁰⁶

Kemudian, untuk lebih menegaskan wewenang TNI dan Polri, dikeluarkan pula TAP MPR No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa Tentara Nasional Indonesia merupakan alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian ayat (2) menegaskan bahwa:

“Tentara Nasional Indonesia, sebagai alat pertahanan negara bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah

Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.”

Sementara itu, Kepolisian Negara RI berperan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.²⁰⁷ Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan wibawanya, kedudukan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah presiden.²⁰⁸ Untuk memperkuat kedudukan Kepolisian Negara RI tersebut, dikeluarkanlah Keputusan Presiden RI No 89 Tahun 2000 yang secara empiris memberi bobot tambahan bagi lembaga negara ini untuk menjalankan fungsinya. Regulasi selanjutnya adalah UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang tidak lagi menyebutkan Keamanan di dalamnya. Dengan kata lain, konsep “pertahanan keamanan” yang sebelumnya ibarat kata majemuk satu dan yang lain tak terpisahkan sekarang tidak dikenal lagi baik dalam wacana maupun praksis.

Bagi TNI, sesuai dengan amanat Pasal 30 UUD 1945, doktrin utama untuk melakukan pengelolaan keamanan adalah melalui konsep sishankamrata. Sishankamrata adalah doktrin dan sekaligus strategi pertahanan negara yang menggunakan segenap kekuatan dan kemampuan komponen militer dan nonmiliter secara menyeluruh dan terpadu. Sishankamrata adalah juga strategi penangkalan yang bersifat kerakyatan, kewilayahan, dan kesemestaan.

Atas dasar itulah maka ancaman yang dihadapi bangsa Indonesia diperkirakan lebih besar kemungkinan berasal dari ancaman non-tradisional, baik yang bersifat lintas negara maupun yang timbul di dalam negeri. Oleh karena itu, kebijakan strategis pertahanan Indonesia yang diarahkan untuk menghadapi dan mengatasi ancaman non-tradisional merupakan prioritas dan sangat mendesak. Dalam pelaksanaannya, TNI menggunakan Operasi Militer Selain Perang (OMSP) bersama-sama dengan segenap komponen bangsa lain dalam suatu keterpaduan usaha sesuai tingkat eskalasi ancaman yang dihadapi. Penggunaan kekuatan TNI dalam tugas OMSP diarahkan untuk kepentingan pertahanan yang

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 7-9.

²⁰⁶ Pasal 2 ayat (1) dan (2) Tap MPR No. VI/MPR/2000.

²⁰⁷ Pasal 6 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/2000

²⁰⁸ Pasal 7 ayat (2) Tap MPR No. VII/MPR/2000.

bersifat mendesak, antara lain melawan terorisme, menghadapi kelompok separatis Aceh dan Papua, menghadapi gangguan kelompok radikal, mengatasi konflik komunal, mengatasi perompak dan pembajak, mengatasi imigrasi ilegal dan pencemaran laut, mengatasi penebangan kayu ilegal, mengatasi penyelundupan, membantu pemerintahan sipil dalam mengatasi dampak bencana alam, penanganan pengungsi, bantuan pencarian dan pertolongan (*search and rescue*), pengamanan obyek vital, serta melaksanakan tugas-tugas perdamaian dunia.²⁰⁹

Regulasi-regulasi di atas menciptakan perbedaan perspektif, terutama antara Polri dan TNI dalam memahami keamanan hingga berujung pada pengelolaan keamanan itu sendiri. Menurut Polri, keamanan merupakan suatu konsep yang berhubungan dengan rasa aman (*security*), kepastian (*surety*), keselamatan (*safety*), dan damai (*peace*). Kesemuanya menjadi syarat mutlak bagi terbinanya keamanan di dalam negeri, baik warga negara dan negara. Sebagai alat negara, Polri jelas menjadi lembaga yang paling bertanggung jawab dalam menciptakan ketertiban umum (*public order*).

Sementara TNI berpandangan bahwa persoalan keamanan tidak dapat dilihat dalam perspektif statis dan geografis, melainkan juga dinamis. Ketika masih pada batas-batas ketertiban masyarakat, memang Polri yang bertanggung jawab. Akan tetapi, bila eskalasi konflik mulai mengganggu kedaulatan wilayah, integritas bangsa dan persatuan nasional, maka TNI harus terlibat di dalamnya.

Oleh karena itulah interpretasi keamanan dan rasa aman bisa jadi sangat subjektif di antara para personel Polri dan TNI di lapangan. Oleh karena begitu subjektifnya penafsiran, tidak jarang telah mengundang berbagai benturan tersendiri di antara anggota Polri dan TNI di lapangan. Atau sebaliknya, seolah telah terjadi “pembiaran” oleh para anggota TNI bila menemukan kasus yang mengganggu ketertiban umum karena dianggapnya sebagai tugas Polri, bukan tugas pertahanan TNI. Kalaupun masalah tersebut dapat diselesaikan, persoalan berikutnya adalah soal rentang kendali, tanggung jawab

struktur dan konsekuensi anggaran serta berbagai persoalan hukum yang mengatur keterlibatan atau perbantuan TNI dalam masalah-masalah ketertiban umum (*rule of engagement*).

Rumusan Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik

Berdasarkan analisis di atas, maka berbagai permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan keamanan, khususnya keamanan di daerah konflik perlu diatur dalam sebuah model pengelolaan keamanan yang terumus dengan baik. Alternatif model pengelolaan keamanan tidak harus berbeda seratus persen dari apa yang telah dilakukan di masa lalu, melainkan tetap mengacu pada kesinambungan dan perubahan yang perlu dijalankan agar tujuan dari pengelolaan keamanan benar-benar tercapai. Ini mencakup kebijakan penanganan keamanan, strategi yang diambil, dan operasionalisasi dari kebijakan dan strategi tersebut.

Kebijakan Penanganan Masalah Keamanan

Kebijakan keamanan nasional bukan semata-mata menangani masalah keamanan, melainkan juga bagaimana akar persoalan keamanan tersebut dapat ditiadakan. Ada beberapa langkah yang harus dilakukan negara: pertama, secara konkret pembangunan harus ditujukan pada peningkatan harkat hidup rakyat Indonesia dan martabatnya sebagai manusia. Di sini persoalan keamanan manusia lebih ditangani melalui peningkatan kesejahteraan rakyat dan pemerataan pembangunan secara vertikal dan horizontal. Hal ini bukan merupakan ranah TNI maupun Polri, tetapi justru tugas pemerintah sebagai langkah awal untuk meminimalisir potensi-potensi konflik yang mungkin dapat terjadi karena alasan ketidakadilan ekonomi.

Kedua, untuk mencegah munculnya persoalan keamanan, langkah awal yang dilakukan ialah upaya preventif-persuasif. Dalam hal ini intelijen memegang peranan penting untuk mencegah terjadinya pendadakan strategis dan memberikan peringatan dini kepada pengambil keputusan. Langkah persuasif diambil agar gangguan atas keamanan tidak muncul.

²⁰⁹ Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21 Indonesia, 2003, hlm. ix-x

Ketiga, jika langkah persuasif tak mampu membendung konflik horizontal atau vertikal, dilakukan langkah represif yang amat terbatas, proporsional, dan dilakukan secara profesional oleh aparat keamanan negara sesuai dengan koridor hukum dan penghormatan atas HAM. Jika terjadi pelanggaran oleh aparat TNI/Polri, diambil tindakan tegas sesuai dengan hukum yang berlaku dan kode etik TNI dan Polri.²¹⁰ Pada tahap ini, pilar pertama yakni Polri melalui kekuatan Brimob dapat difungsikan sebagai *first responder* untuk mengatasi gangguan ketertiban masyarakat. Apabila kekuatan Brimob tidak cukup, maka di sinilah butuh bantuan dari TNI, yang tentu harus diatur secara jelas oleh UU dan atas dasar otoritas politik dari presiden sebagai pemegang kekuatan militer dan kepolisian yang tertinggi di Indonesia.

Keempat, keterpaduan dalam penanganan masalah keamanan harus berjalan dalam koordinasi dan manajemen operasi yang baik, bukan saja pada jajaran TNI dan Polri, melainkan juga pada tugas dan tanggung jawab instansi pemerintah pusat dan daerah lainnya khususnya di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum. Tahap keempat ini biasanya dilakukan dalam kondisi daerah yang mengalami konflik berkepanjangan dan memerlukan perkiraan waktu cukup lama untuk penyelesaiannya.

Strategi

Penjabaran dari kebijakan tersebut ke dalam strategi penanganannya dapat diterjemahkan dalam empat aspek: *pertama*, melakukan penanganan masalah keamanan akibat konflik manakala ancaman masih bersifat embrional atau potensial dan belum menjadi ancaman yang nyata. Dari sisi militer, dapat dilakukan dengan adanya upaya pemetaan konflik yang bermuatan sumber konflik, potensi, serta daerah konflik termasuk perumusan tindakan preventif dan persuasifnya. Sedangkan dari sisi kepolisian, polisi dapat menggunakan tindakan kepolisian yang memperhitungkan banyak hal (*calculative policing*).²¹¹ Ini merupakan suatu kegiatan yang dipilih dengan

melakukan analisis dan evaluasi terkait dengan substansi konflik sekaligus mengetahui (kelompok) pelaku, tetapi tidak mengumumkannya demi pertimbangan strategis. Baik dari sisi militer dan kepolisian, dalam konteks strategi ini yang dibutuhkan adalah peran nyata dari intelijen.

Kedua, berbagai operasi ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum dijalankan terlebih dahulu sebelum berbagai operasi militer atau kepolisian dijalankan. Hal ini membutuhkan skala prioritas yang tajam atas pelaksanaan operasi-operasi tersebut serta kriteria yang jelas dari keberhasilan maupun ketidakberhasilan operasi ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya.

Ketiga, perlu ditekankan asas proporsionalitas dan profesionalisme dalam berbagai operasi intelijen, teritorial, tempur, pemulihan keamanan baik yang dilakukan TNI maupun Polri. Oleh karena itu, dalam jangka panjang perlu dipersiapkan pendidikan dan latihan khusus bagi satuan atau personel yang akan dilibatkan dalam menangani masalah keamanan di daerah konflik. Jika hal ini dapat dipersiapkan maka pengelolaan keamanan dapat semakin terarah dengan baik.

Keempat, perlunya kerja sama antara sipil dan militer. Kerja sama ini dapat terlihat dari tingkat daerah hingga ke pusat. Misalnya di daerah, pemberdayaan muspida dapat digalakkan dalam konteks untuk menyeragamkan perspektif atas situasi dan kondisi yang dihadapi ketika daerah tersebut mengalami konflik. Sikap ini diperlukan guna mendapatkan koordinasi yang lebih efektif ketika daerah meminta bantuan kepada pusat. Kesinergian ini akan terlihat ketika misalnya Kapolres meminta bantuan kepada Kapolda, dan dari Kapolda meminta bantuan ke pusat, hingga akhirnya diputuskan perbantuan TNI kepada kepolisian untuk menangani konflik tersebut. Begitu juga dengan pimpinan daerah, dari mulai bupati yang memiliki kesamaan persepsi dengan jajaran keamanan di daerahnya, sehingga ia dapat melaporkan kepada gubernur mengenai situasi di daerahnya, dan gubernur meneruskannya kepada Mendagri dan sampai kepada presiden.

Kelima, adanya keterpaduan kebijakan dan strategi dalam penanganan masalah keamanan sehingga masing-masing institusi dan masyarakat sipil dapat berpartisipasi dengan baik tanpa

²¹⁰ Kiki Syahnakri dalam makalah diskusi terbatas, 23 Juli 2009., hlm. 6.

²¹¹ Adrianus Meliala, "Polisi dan Konflik Poso," dalam www.kemitraan.or.id, (diakses tanggal 20 Juli 2009).

adanya perasaan siapa di bawah komando siapa dan siapa yang berhak melakukan apa. Jika mengacu kepada aspek keempat di atas, hal ini dapat saja terjadi jika ada kerja sama yang baik antara sipil dan militer, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat, dan semuanya berjalan dalam kerangka amanat UU yang jelas dan tegas mengenai pengaturan kedua insitusi keamanan tersebut (TNI dan Polri).

Keenam, perlunya terus-menerus meningkatkan profesionalisme TNI dan Polri dengan latihan dan pemberian alutsista serta gaji yang memadai bagi para personel TNI/Polri. Perlu pula dilakukan penyesuaian kapabilitas TNI dan Polri sesuai dengan meluasnya spektrum gangguan keamanan negara.

Operasionalisasi Model Pengelolaan Keamanan

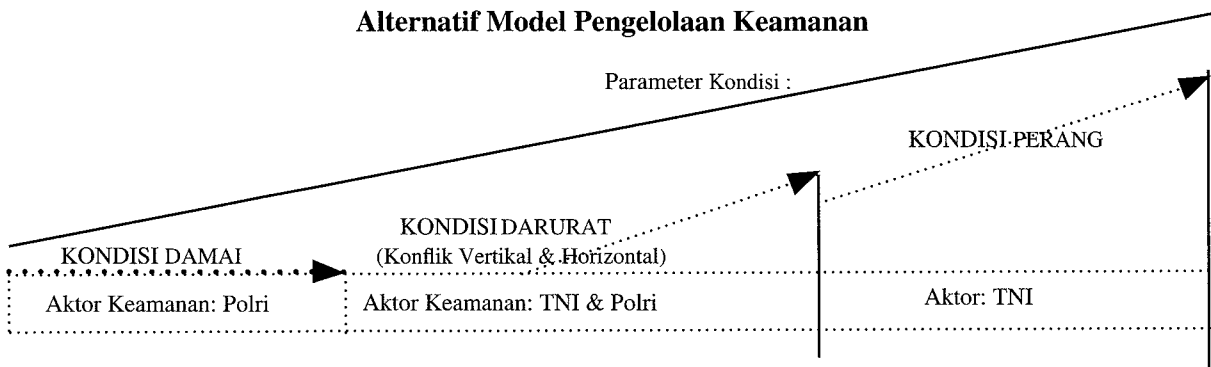
Demi kepentingan operasionalisasi konsep pengelolaan keamanan di daerah konflik tersebut, beberapa prasyarat di bawah ini perlu dilakukan: *pertama*, jika UU yang mengatur TNI dan Polri dianggap cukup untuk menangani keamanan dan pertahanan negara, maka Peraturan Pemerintah (PP) atas kedua UU tersebut perlu dibuat. Selama ini amanah UU tidak pernah dilakukan, yakni UU tidak dijabarkan ke dalam PP atau peraturan lainnya. Jika masih dianggap kurang, seperti belum adanya aturan tegas mengenai bantuan TNI maka perlu dibuat regulasi dalam bentuk UU atau regulasi lainnya; *kedua*, setelah UU dan PP atau Petunjuk Pelaksanaan (Juklap) telah dibuat, langkah berikutnya adalah pembuatan Petunjuk Lapangan (Juklap) yang mengatur apa yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan oleh aktor-aktor keamanan di lapangan; termasuk langkah evaluasi atas berbagai tindakan tersebut;

ketiga, atas dasar Juklap itu dibuat Rencana Operasi (Renop) terpadu dan terencana untuk setiap bentuk, variasi, atau spektrum konflik yang diperkirakan akan terjadi di daerah konflik; *keempat*, dibuat Prosedur Tetap (Protap) yang memuat tindakan-tindakan teknis yang baku yang harus dilakukan oleh institusi sipil, TNI, dan Polri baik untuk keperluan organisasi maupun perorangan personel aparat keamanan dan pertahanan negara; *kelima*, latihan rutin bagi semua personel dan institusi perlu terus dilakukan untuk menjaga profesionalisme mereka dalam melaksanakan operasi individu, kelompok dan gabungan antarinstitusi; *keenam*, terakhir tetapi penting, perlu dipersiapkan anggaran yang memadai guna pelaksanaan semua rencana dan operasi nyata pengelolaan keamanan tersebut.

Berdasarkan penjabaran mengenai alternatif model pengelolaan keamanan dan strategi yang diperlukan di atas, maka perumusan alternatif model pengelolaan keamanan di daerah konflik dapat dilihat melalui bagan di bawah ini.

Dari perumusan gambar terlihat bahwa rumusan alternatif model pengelolaan keamanan di daerah konflik relatif lebih sederhana dibandingkan dengan model sebelumnya. Secara umum, pada situasi damai, aktor keamanan yang berperan adalah Polri dan TNI berada dalam fungsi *idle capacity*. Sebaliknya, pada situasi darurat perang, maka sesuai dengan UU yang berlaku, aktor keamanan yang berada di garis depan adalah TNI. Sedangkan tugas kepolisian tetap menjaga keamanan dalam negerinya. Realitas ini pada dasarnya juga terjadi di hampir tiap negara.

Penjelasan atas Model Pengelolaan Keamanan dapat dilihat bahwa permasalahan yang kerap kali terjadi dalam pengelolaan keamanan adalah ketika suatu daerah mengalami situasi krisis



atau darurat; khususnya dalam konteks konflik vertikal dan konflik horizontal. Masalah tersebut terjadi karena dua aktor keamanan terlibat dalam pengelolaan keamanan di daerah yang mengalami konflik dan berada dalam situasi krisis, yaitu TNI dan Polri. Di sinilah perlu digarisbawahi beberapa aspek yang menjadi hal penting agar pengelolaan keamanan di daerah konflik dapat berjalan secara tepadu, terkoordinasi, dan terarah

dengan baik sehingga model di atas dapat dijabarkan melalui beberapa elemen dengan fokus utama yang dijadikan analisis adalah pada bagian situasi darurat, seperti yang terlihat dalam Tabel 1.

Dari Tabel 1, ada beberapa persoalan yang saat ini perlu dicermati, seperti regulasi, bentuk ancaman, eskalasi konflik, jenis operasi yang digelar, koordinasi antar institusi, anggaran, serta akuntabilitas. Dalam hal persoalan regulasi,

Tabel 1. Penjabaran Elemen Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik

Bentuk Konflik	Bentuk Ancaman	Eskalasi Konflik	Regulasi	Aktor Keamanan	Jenis Operasi	Koordinasi Institusi	Anggaran	Akuntabilitas
Vertikal	Separatisme dengan menggunakan kelompok bersenjata	Disintegrasi	UU Kamnas, UU TNI, UU Polri, UU Kedaruratan *Regulasi harus menegaskan batasan waktu dalam melakukan pengelolaan keamanan.	TNI	Operasi Militer	Pemerintah Pusat & Pemerintah Daerah (Presiden & DPR; Pemda & DPRD)	APBN	Presiden dan DPR
Horizontal	Komunal atas isu SARA	Jumlah Korban Semakin Besar	UU Kamnas, UU TNI, UU Polri, UU Perbantuan *Regulasi harus menegaskan batasan waktu dalam melakukan pengelolaan keamanan	TNI dan Polri	Operasi Militer Selain Perang; Operasi Penegakkan Hukum; Operasi Ketertiban; dsb.	Pemerintah Pusat & Pemerintah Daerah (Presiden & DPR; Pemda & DPRD)	APBN & APBD *Namun Apabila dana APBD tidak cukup, maka dana itu menjadi tanggung jawab Pemerintah pusat (APBN)	Presiden dan DPR

hingga saat ini regulasi yang menjembatani antara UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI yang belum ada, yakni UU Keamanan Nasional dan UU Perbantuan yang mengatur tentang tugas perbantuan TNI.²¹² Padahal, kerangka hukum ini dibutuhkan untuk mengatur tugas perbantuan TNI kepada polisi untuk mengatasi adanya eskalasi ancaman tersebut. Aspek ini terkait dengan perbantuan yang dibutuhkan oleh kedua belah pihak, seperti tugas perbantuan TNI kepada Polri; *dalam situasi apa* perbantuan TNI dapat dilakukan; dan *siapa* yang mengambil keputusan tersebut. Selain itu, di dalam regulasi juga dicantumkan batasan waktu dari operasi-operasi yang akan digelar untuk menangani suatu konflik. Misalnya, kebijakan untuk menerapkan operasi Darurat Militer memiliki batasan waktu maksimal enam bulan, setelah itu dapat dievaluasi kembali. Inilah yang menjadi catatan penting dalam bab ini bahwa UU Keamanan Nasional dan UU Perbantuan dibutuhkan untuk memperjelas koordinasi fungsi dan tugas di antara keduanya. Tentunya semua keputusan atas pengelolaan keamanan di daerah konflik tentu berdasarkan prinsip demokrasi di mana otoritas sipil-lah yang membuat keputusan tersebut.

Persoalan berikutnya adalah kriteria bentuk ancaman. Keputusan bentuk ancaman adalah berdasarkan otoritas politik tertinggi setelah mendapatkan masukan dan rekomendasi dari semua jajaran di bawahnya, termasuk jajaran keamanan di daerah dan di pusat. Setelah hal ini dilakukan, maka bisa saja disusun sebuah rencana darurat atau rencana dadakan untuk menghadapi sesuatu yang tidak diharapkan terjadi tapi diprediksikan akan terjadi. Ini yang biasa disebut dengan *contingency plan*.²¹³ Jika dilihat dari sisi regulasi, terbuka kemungkinan TNI untuk masuk ke semua bentuk ancaman. Misalnya, di masa damai, TNI dapat saja berperan sebagai kekuatan penangkal (*deterrence*). Ketika terjadi de-eskalasi dalam pasca konflik, TNI bisa berperan untuk menjadi semacam *peace keepers* atau melakukan strategi-strategi *peace building*. Sementara itu,

fungsi kepolisian tetap berada dalam area mengatasi keamanan dalam negeri.

Selanjutnya adalah eskalasi konflik. Kriteria ini betul-betul dibutuhkan untuk mengambil suatu keputusan mengenai berbagai hal yang terkait dengan pengelolaan keamanan di daerah konflik, seperti penambahan pasukan, jenis pasukan yang diturunkan, atau jenis operasi yang digelar. Analisis atas eskalasi konflik diperlukan dari hasil koordinasi para jajaran pimpinan di daerah, termasuk di dalamnya kepolisian guna menjadi masukan di tingkat pasukan mengenai kebijakan yang diambil selanjutnya. Di sisi lain, otoritas politik di pusat (presiden) pun juga patut tanggap secara cepat atas kondisi-kondisi yang relatif sering berubah berdasarkan eskalasi konflik tadi. Misalnya, analisis atas eskalasi konflik bisa berupa: apakah konflik yang terjadi sudah berada pada tahap bentuk ancaman dengan pemakaian senjata yang dapat mengancam kehidupan masyarakat dan sudah memakan korban jiwa, atau apakah konflik yang terjadi masih berada dalam tahap perkelahian antarkelompok dengan unsur kekerasan, namun belum menjadi ancaman yang lebih besar. Atau lebih dari itu, apakah konflik sudah membahayakan kehidupan bangsa; menghambat atau mengurangi kinerja dan kapasitas pemerintah, atau lebih dari itu, telah mengancam integritas bangsa. Jika ini dapat dilakukan dengan baik, maka penentuan kebijakan dari otoritas sipil mengenai langkah penanganan keamanan selanjutnya juga dapat secara cepat diambil.

Berikutnya jenis operasi yang digelar. Keputusan akan jenis operasi yang digelar adalah berdasarkan pertimbangan dua aspek sebelumnya, yakni kriteria eskalasi ancaman dan eskalasi konflik. Jenis operasi inilah yang juga mencakup jenis pasukan yang diturunkan, jenis senjata apa yang digunakan, termasuk juga kriteria keberhasilan dan ketidakberhasilan operasi sebagai bagian dari evaluasi atas operasi tersebut.

Dalam hal koordinasi antarinstansi juga perlu diperhatikan karena di sinilah akan terlihat bagaimana keterpaduan penanganan dalam pengelolaan keamanan, khususnya di daerah konflik. Oleh karena itu, koordinasi antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah juga menjadi kunci keberhasilan dalam mengelola keamanan pada saat daerah tersebut mengalami konflik.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Stanley, ed., *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, (Jakarta: Propatria, 2004), hlm. 83-84.

Akhirnya, setiap bentuk pengelolaan keamanan memerlukan anggaran dan akuntabilitas (pertanggungjawaban). Dalam usulan alternatif model ini, anggaran yang digunakan untuk mengelola keamanan pada konflik vertikal dari APBN, dan konflik horizontal dapat dari APBN dan APBD melalui penyediaan dana di aspek *contingency plan*. Namun, yang menjadi catatan adalah pada saat dana APBD untuk menangani konflik horizontal tidak mencukupi, maka anggaran diambil dari APBN. Ini untuk menjaga akuntabilitas keuangan yang penggunaannya memang sesuai dengan sektor-sektor yang telah ditetapkan, yakni sektor dana *contingency plan*. Jadi, jangan sampai terjadi pengambilan anggaran di sektor dana selain *contingency plan*, tetapi pertanggungjawabannya bukan untuk sektor itu.

Selanjutnya, untuk tingkatan yang lebih operasional, dapat dilihat pula tahap-tahap pengelolaan keamanan di daerah konflik melalui Tabel 2.

Tahapan pengelolaan keamanan di daerah konflik—seperti yang telah diuraikan secara teoritik pada bab sebelumnya—meliputi tiga tahap. Pertama adalah tahap intervensi, yang berarti kekuatan militer (TNI) dan kepolisian (Polri) masuk ke dalam konflik—baik konflik vertikal maupun horizontal—dan melakukan gelar pasukan untuk menghentikan kekerasan yang berlangsung saat itu. Masuknya kekuatan militer maupun kekuatan kepolisian didasarkan atas keputusan pemerintah (presiden) sebagai keputusan otoritas politik yang tertinggi. Setelah kekerasan dapat dihentikan, maka tahap kedua yang dilakukan oleh TNI dan Polri adalah tahap stabilisasi. Dalam konflik vertikal, tahap stabilisasi dilakukan oleh TNI melalui konsep DDR, yakni pelucutan dan peniadaan senjata,

pengurangan jumlah pasukan, dan melakukan proses reintegrasi dengan pihak yang berkonflik. Sementara itu, dalam konflik horizontal, tahap stabilisasi dapat dilakukan melalui perundingan atau negosiasi dengan pihak-pihak yang berkonflik. Kemudian tahap ketiga adalah normalisasi. Tahap normalisasi pada konflik vertikal bertujuan menciptakan *peace keeping* di mana peran TNI diarahkan untuk melakukan operasi bantuan kepada Pemerintah Daerah agar pihak Pemda secara perlahan dapat menjalankan fungsi pemerintahannya dengan normal. Sementara itu, tahap normalisasi pada konflik vertikal mengarah pada penciptaan konsep *peace building* yang sasarannya adalah mengembalikan fungsi kepolisian dalam situasi normal (sebagai penjaga ketertiban umum dan keamanan publik), serta Polri membantu Pemda agar bisa menjalankan fungsinya seperti semula melalui bantuan operasi kepolisian.

Rekomendasi

1. Diperlukan keterpaduan kebijakan (regulasi) dan strategi dalam penanganan masalah keamanan secara umum;
2. Keterpaduan dalam penanganan masalah keamanan harus berjalan dalam koordinasi dan manajemen operasi yang jelas, bukan saja pada jajaran TNI dan Polri, melainkan juga pada tugas dan tanggung jawab instansi pemerintah pusat dan daerah lainnya, khususnya di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum;
3. Urgensi UU Perbantuan TNI perlu ditindaklanjuti secara mendalam karena sifat kebutuhan akan UU tersebut amat mendesak;
4. Regulasi yang terkait dengan pengelolaan keamanan pada situasi krisis selayaknya

Tabel 2. Tahapan Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik

No.	Tahapan	Konflik Vertikal	Konflik Horizontal
1.	Intervensi	Gelar Pasukan	Gelar Pasukan
2.	Stabilisasi	Disarmament (pelucutan & peniadaan senjata), Demobilization, dan Reintegration (DDR)	Negosiasi (perundingan) dengan pihak-pihak yang berkonflik.
3.	Normalisasi	Peace Keeping, melalui: - demiliterisasi, - operasi bantuan untuk Pemda oleh TNI	Peace Building, melalui: - pengembalian fungsi kepolisian - operasi bantuan kepada Pemda oleh Polisi

- memuat prinsip-prinsip aturan internasional dan harus mengikuti beberapa asas kunci, antara lain Asas legalitas, asas pengumuman, asas komunikasi, asas kesementaraan, asas ancaman yang luar biasa, asas proporsional, dan asas tidak kasat mata (*intangibility*);
5. Jika langkah persuasif sudah tak mampu membendung konflik horizontal atau vertikal, langkah represif yang dilakukan sifatnya juga amat terbatas, proporsional, dan dilakukan secara profesional oleh aparat keamanan negara sesuai dengan koridor hukum dan penghormatan atas HAM. Jika terjadi pelanggaran oleh aparat TNI/Polri, diambil tindakan tegas sesuai dengan hukum yang berlaku dan kode etik TNI dan Polri;
 6. Perlunya asas proporsionalitas dan profesionalisme dalam berbagai operasi intelijen, teritorial, tempur, pemulihan keamanan, baik yang dilakukan TNI maupun Polri. Oleh karena itu, dalam jangka panjang perlu dipersiapkan pendidikan dan latihan khusus bagi satuan atau personel yang akan dilibatkan dalam menangani masalah keamanan di daerah konflik;
 7. Prasyarat dalam model pengelolaan keamanan perlu segera dirumuskan dengan jelas, dari mulai penjabaran regulasi, petunjuk lapangan, rencana operasi, prosedur tetap, serta kebutuhan anggaran yang memadai.

Daftar Pustaka

Bhakti, Ikrar Nusa (Ed.). 2004. *Hubungan TNI POLRI dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*. Jakarta: P2P LIPI.

Cottey, Andrew, Timothy Edmunds and Anthony Forster (ed.). 2001. *Democratic Control of the*

Military in Post communist Europe: Guarding the Guards Basingstoke: Palgrave.

Dharma Bhakti Kodam XVII/Trikora periode 1990-2001.

Forster, Anthony. 2002. Timothy Edmunds and Andrew Cottey (ed). *The Challenge of Military Reform in Central and Eastern Europe: Building Professional Armed Forces*. Basingstoke: Palgrave.

Human Right Publications, 2002.

Newsletter IDSPS (Seri 8) tahun 2008.

Nurhasim, Moch (Ed.). 2006. *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003-2004*. Jakarta: P2P LIPI.

Propatria Institute. "Kerangka Sistemik Keamanan Nasional." Makalah dalam *Working Group on Security Sector Reform*.

Siregar, Sarah Nuraini (Ed.). 2007. *Problematisa Pengelolaan Pertahanan dan Keamanan di Wilayah Konflik (Aceh dan Papua)*. Jakarta: P2P LIPI.

Stanley (Ed.). 2004. *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, Jakarta: Propatria.

Sukma, Rizal, "Peran Tentara Nasional Indonesia dalam Sistem Keamanan Nasional : Sebuah Kajian Awal". Makalah tidak diterbitkan.

Syahnakrie, Kikie. *Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik*. Makalah dalam FGD P2P LIPI, 23 Juli 2009.

TAP MPR No.VII/MPR RI/ tahun 2000.

TAP MPR RI No.VI/MPR RI/ tahun 2000.

UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002

UU TNI No. 34 tahun 2004

Widjajanto, Andi. 2008. *OMSP: Analisis Tugas Militer dan Gelar Operasi Militer*. Makalah dalam diskusi P2P-LIPI, 29 Oktober 2008.

www.kemitraan.or.id.