
Monograf No.11

**Pembangunan Sistem dan
Perencanaan Kontingensi dalam
Sistem Keamanan Nasional Indonesia**

31 Mei 2008



PROPATRIA INSTITUTE

Working Group on Security Sector Reform

Jl. Pancoran Barat IV No. 2 (003/06)

Pancoran - Jakarta 12780 – INDONESIA

Phone/Fax: (62-21) 799.0546 / 799.6380

Email: propat@cbn.net.id, propatria.institute@gmail.com

Website: www.propatria.or.id

Pengantar

Keamanan nasional (*national security*) masih tetap menjadi bahan perdebatan yang seakan tak kunjung henti. Sebagai istilah, keamanan nasional tidak ditemui pada ketentuan hukum dan perundangan yang berlaku – meskipun telah menjadi pewacanaan yang amat luas di lingkungan pemangku kebijakan, akademisi dan praktisi dalam beberapa tahun belakangan ini. Dalam hampir seluruh pewacanaan tentang masalah ini, keamanan nasional dilihat sebagai sebuah sistem yang ditujukan untuk melindungi, memelihara, dan mengembangkan tujuan nasional. Selalu menjadi perdebatan bagaimana kedudukan keamanan nasional itu dalam kerangka sistem nasional (*national system*). Sebagian meyakini sistem keamanan nasional harus dipandang sebagai sistem yang merangkum seluruh atribut nasional dan yang kemudian terdiri dari berbagai sub sistem. Sebagian yang lain menganggapnya sebagai tidak lebih dari sekedar sub-sistem bersama dengan sub-sistem lain dengan kedudukan yang setara, misalnya sistem ekonomi nasional, kesejahteraan nasional atau yang lain. Keamanan nasional, berbeda dari yang lain karena di dalamnya melibatkan kemungkinan bagi negara untuk menggunakan instrumen-instrumen koersif.

Ruang lingkup (*referent object*) dari sistem keamanan nasional juga masih merupakan masalah yang tak kunjung henti diperdebatkan. Pada umumnya disepakati bahwa ruang lingkup keamanan nasional itu terdiri dari keutuhan wilayah, kedaulatan, dan keselamatan segenap bangsa. Keutuhan wilayah dimengerti sebagai substansi yang mencakup segenap sumber daya yang berada dalam jangkauan perbatasan internasional. Kedaulatan negara dipahami sebagai sistem ketatanegaraan maupun otoritas penyelenggaraan kekuasaan negara untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan dalam batas wilayahnya. Aspek keutuhan wilayah dan/atau kedaulatan itu pada umumnya merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum internasional sehingga oleh karenanya dapat meliputi juga akses dari dan kepada ruang internasional, perlindungan tempat-tempat strategis yang secara langsung berkaitan dengan kemampuan negara untuk menjalankan fungsinya.

Situasi yang dapat dianggap sebagai dimensi keamanan nasional agak mengundang perdebatan. Pendefinisian situasi keamanan nasional memerlukan pertautan antara bentuk ancaman dan sekaligus juga tingkat keadaan. Bentuk-bentuk ancaman itu merentang dari ancaman militer dan non-militer. Istilah “militer” dalam ancaman itu ditafsirkan sebagai berbagai bentuk penggunaan ancaman bersenjata dan/atau yang dapat membawa konsekuensi fisik pada substansi yang menjadi bagian dari ruang lingkup keamanan nasional. Tingkat keadaan pada umumnya dikategorikan menjadi keadaan normal atau keadaan-keadaan darurat melalui keputusan politik.

Di Indonesia, menurut ketentuan yang berlaku, misalnya UU No.23/1959, tingkat keadaan tersebut ditetapkan dengan melihat konsekuensi ancaman pada obyek-obyek

keamanan nasional itu pada fungsi penyelenggaraan pemerintahan. UU tersebut juga menetapkan wilayah dan terpeliharanya keamanan dan ketertiban hukum (*law and order*) sebagai obyek keadaan darurat. Pasal 1 ayat (1) UU tersebut, misalnya, menegaskan bahwa situasi terganggunya keamanan dan ketertiban hukum oleh pemberontakan, gangguan atau konsekuensi bencana alam “sehingga tidak dapat diatasi dengan cara-cara normal oleh aparat yang ada”. Penggal kalimat seperti “cara-cara normal oleh aparat yang ada” mengundang berbagai ketidakpastian, khususnya subyektifitas keputusan politik untuk menilai normalitas itu.

Seperti lazim terjadi penanganan keadaan darurat kerap kali melibatkan penggunaan instrumen-instrumen koersif. Pada tingkat pelaksanaan, penggunaan kekuatan koersif selalu membawa risiko terhadap, misalnya pelanggaran hak asasi manusia – salah satu unsur “keamanan insani” (*human security*) yang justru merupakan bagian dari sistem keamanan nasional itu sendiri. Meskipun demikian, ketidaktanggapan penyelenggara negara untuk menjawab masalah keamanan nasional, termasuk ketika mereka harus terlibat dalam berbagai pertimbangan tentang demokrasi dan hak-hak asasi manusia, juga dapat menyebabkan semakin menyusutnya kapasitas negara tetapi juga bertambahnya kerugian di tingkat publik.

Berbagai ketentuan perundangan lainnya mendekati persoalan dengan cara perumusan fungsi. UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, misalnya, mengatur beberapa masalah yang terkait dengan pertahanan negara, mulai dari keputusan tentang penggelaran kekuatan militer sampai dengan komponen-komponen pertahanan negara. Sebagai pengemban utama fungsi pertahanan negara menghadapi ancaman-ancaman militer, TNI bertugas untuk menangkal dan menindak ancaman militer serta memulihkan keadaan. Selain itu, TNI juga memiliki berbagai tugas operasi militer selain perang. Secara operasional unit-unit TNI juga masih melakukan berbagai kegiatan intelijen yang tidak terbatas hanya pada intelijen militer (intelijen tempur) saja.

Bersamaan dengan itu, UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara mendefinisikan tentang fungsi kepolisian, pada prinsipnya sebagai fungsi pemeliharaan keamanan dan ketertiban di dalam negeri melalui penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. Namun UU tersebut membebankan tugas-tugas yang lebih luas dari sekedar penegakan hukum kepada POLRI. Pasal tugas POLRI dalam UU No.2/2002 merumuskan tugas POLRI yang meliputi “pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat”. Lingkungan POLRI kerap kali melupakan bahwa berbagai tugas tersebut sebenarnya tidak lebih dari sekedar instrumen untuk memelihara keamanan dan ketertiban di dalam negeri. Akibatnya ada *overlapping* antara “keamanan dan ketertiban masyarakat” sebagai fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan sebagai tugas POLRI.

Sementara itu, hingga kini belum ada UU yang mengatur tentang intelijen negara. Seperti halnya UU No.2/2002, draf RUU Intelijen Negara yang (akan) dibahas oleh pemerintah dan parlemen cenderung akan memberi tugas kepada Badan Intelijen Negara (BIN) untuk menyelenggarakan fungsi intelijen, yang juga dimiliki oleh beberapa instansi lain seperti Polisi, Kejaksaan, Imigrasi dan Bea Cukai. Menurut draf RUU itu, BIN kemungkinan besar juga akan memainkan peran dalam intelijen luar negeri. Sebagai intelijen, aparat BIN akan melakukan tugas-tugas yang tidak hanya terbatas pada pengumpulan informasi dan analisis strategis tetapi juga kontra-intelijen dan operasi-operasi khusus (*covert action*). Belum ada kepastian apakah kontra-intelijen

dan operasi khusus itu hanya dapat dilakukan di dan terhadap ancaman dari luar negeri. Masih menjadi perdebatan pula apakah tugas-tugas intelijen di luar kontra intelijen dan operasi khusus itupun tidak akan tumpang tindih dengan tugas intelijen kepolisian, kejaksaan maupun bea cukai dan imigrasi.***

Jakarta / 31 Mei 2008

PROPATRIA Institute

Daftar Isi

Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Bab Satu / Sistem Keamanan Nasional	1
Kebijakan Militer Nasional dalam Penyelenggaraan Pertahanan	1
Kebijakan Kepolisian Nasional dalam Penyelenggaraan	
Keamanan [Dalam Negeri]	7
Kebijakan Penyelenggaraan Intelijen	11
Bab Dua / Spesifikasi Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab	
Keamanan Nasional	13
Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Militer (TNI)	13
Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Kepolisian (POLRI)	16
Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Dinas Intelijen	18
Bab Tiga / <i>Best Practices</i> Dalam Pelaksanaan Kontingensi	19
Bab Empat / Kerangka Kerja Keamanan Nasional	21
Bab Lima / Kesimpulan dan Rekomendasi	26

Bab 1

Sistem Keamanan Nasional

[Sub]-sistem keamanan nasional merupakan bagian dari sistem nasional dan oleh sebab itu berada bersama dengan [sub]sistem nasional yang lain. Subsistem keamanan nasional berbeda dari sub-sistem lain karena di dalamnya terbuka kemungkinan untuk menggunakan instrumen-instrumen koersif dalam kerangka tujuan dan kepentingan nasional. Negara demokrasi meniscayakan penggunaan instrumen-instrumen non-koersif untuk mencapai tujuan dan kepentingan nasional. Oleh sebab itu, penggunaan pendekatan keamanan, terutama penggunaan instrumen-instrumen koersif itu, hanya dapat digunakan dalam suasana-suasana kritis untuk memulihkan keadaan. Di luar suasana kritis, instrumen-instrumen koersif hanya dapat digunakan secara terbatas, itupun tidak lebih dari sekedar untuk mencegah. Dengan kata lain, di luar suasana kritis itu penyelenggaraan fungsi pemerintahan negara mengandalkan pada pendekatan-pendekatan politik atau yang pada umumnya juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*).

Perlu ditegaskan sejak awal bahwa dalam tatanan demokrasi berlaku prinsip-prinsip penadbiran yang baik (*good governance*); dan oleh sebab itu, akuntabilitas dan transparansi merupakan persyaratan utama bagi pengelolaan fungsi pemerintahan di bidang intelijen, kepolisian dan pertahanan negara. Ruang lingkup pengelolaan itu sendiri terdiri dari perumusan kebijakan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan

itu oleh instansi-instansi pelaksana. Karena itu, reformasi sektor keamanan (*security sector reform*) di negara-negara yang sedang bergumul dengan transisi demokratik pada umumnya memberi perhatian khusus pada kebijakan, strategi dan instansi-instansi yang dalam melaksanakan tugasnya dapat menggunakan instrumen koersif, khususnya badan-badan intelijen, polisi dan tentara.

Reformasi atas instansi-instansi tersebut dianggap sebagai persyaratan bagi terselenggaranya konsolidasi demokrasi. Pada tataran kebijakan, instansi-instansi tersebut harus berada dalam jangkauan kontrol otoritas politik, sebagaimana lajim dirumuskan dalam berbagai istilah seperti supremasi sipil (*civilian supremacy*) atau kontrol sipil (*civilian control*). Pada tataran strategis, ketiga instansi itu juga diwajibkan untuk tidak menggunakan kekuatan mereka secara berlebihan baik dengan pertimbangan efisiensi penggunaan sumberdaya nasional maupun dalam kaitannya dengan meminimalisasi implikasi tindakan mereka terhadap hak-hak asasi manusia. Pada tataran instansional, baik badan-badan intelijen, polisi maupun tentara harus bertumpu pada profesionalisme yang terdiri dari beberapa elemen, antara lain kompetensi teknis, pertanggungjawaban instansional dan pertanggungjawaban atas perilaku mereka.

Sebagai sebuah sistem, yang bekerja dalam kerangka keteraturan (*regularity* atau *predictability*), kinerja [sub]-sistem keamanan nasional dapat dinilai dari bagaimana prinsip-prinsip demokrasi itu pada tataran kebijakan, strategi, maupun penyelenggaraan instansional. Dimensi politik dari sub-sistem itu terlihat dari segi regulasi (baik pada tataran undang-undang maupun aturan-aturan lain yang lebih rendah) dan hubungan para pemangku kebijakan dengan instansi pelaksana. Dimensi

institusional dari sub-sistem itu tak dapat dipisahkan dari kerangka pembagian kerja sesuai penyelenggaraan fungsi dan bagaimana penyelenggaraan fungsi itu sendiri ditopang oleh kompetensi teknis pada aparat pelaksanaannya.

Perlu juga digarisbawahi bahwa tidak semua persoalan keamanan nasional dapat dibingkai dalam sebuah sistem (sub-sistem). Sub-sistem keamanan nasional mengandalkan pada perkiraan ancaman, melihat kecenderungan-kecenderungan, dan merumuskan jawabannya berdasarkan kemampuan yang ada. Namun kenyataan tidak selalu seperti yang diperhitungkan sebelumnya. Ancaman-ancaman tindak kekerasan yang berasal dari luar, misalnya, merupakan jenis-jenis ancaman yang tak seluruhnya dapat dikendalikan oleh sebuah kebijakan nasional. Ancaman-ancaman transnasional bisa dilakukan oleh para pelaku yang tidak mudah dibingkai dalam sejumlah keharusan hukum internasional. Bencana alam merupakan salah satu ancaman yang dapat diramalkan namun tetap merupakan sesuatu yang tidak dapat diketahui dengan pasti kapan terjadinya.

Kebijakan untuk menghadapi ancaman-ancaman itu, oleh karenanya, kerap kali bertumpu pada perkiraan paling buruk (*worst case scenario*) yang membawa implikasi pada, antara lain, kecenderungan pencegahan dini serta pengalokasian sumberdaya yang cenderung berlebihan. Tanpa landasan yang pasti, kecenderungan-kecenderungan seperti itu membawa risiko ketimpangan antara ancaman dan tanggapan serta inefisiensi penggunaan sumberdaya nasional. Selain itu, dalam kenyataannya, penyelenggara fungsi keamanan nasional juga tidak menggunakan sumberdaya mereka secara penuh setiap saat. Karena itu

acapkali terjadi adanya *idle capacity* pada salah satu penyelenggara fungsi keamanan nasional. Pada saat yang sama terjadi kekurangan kemampuan salah satu instansi untuk dapat menunaikan tugas sesuai. Apa yang dikenal sebagai “*commitment-capacity gap*” itu dapat terjadi pada tingkat nasional ataupun lokal.

Dengan alasan-alasan tersebut, “*commitment-capacity gap*” tidak dapat dijawab hanya dengan mengandalkan pada pemenuhan kebutuhan dalam kerangka perencanaan sistem (*capability based*) tetapi juga, hingga tingkat tertentu, memerlukan kerjasama antar fungsi penyelenggaraan. Oleh sebab itu, sub-sistem keamanan nasional perlu dilengkapi dengan perencanaan untuk menghadapi berbagai situasi Kontingensi itu. Penanganan Kontingensi tidak menutup kemungkinan bagi penyesuaian-penyesuaian. Kerap kali pilar-pilar pokok yang mendasari pendekatan seperti itu adalah mekanisme dan prosedur *ad hoc*. Tentu saja, semua itu hanya dilakukan untuk sementara, dalam lingkup terbatas, dan dipertanggungjawabkan; dan, lebih dari itu, tetap tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi dan nilai-nilai kemanusiaan.⁴

¹ Dalam tradisi kebijakan di bidang keamanan nasional, terutama yang berkaitan dengan interelasi antara penggunaan instrumen pemaksa dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta sistem demokrasi, sebagaimana dinyatakan antara lain dalam Prinsip Syracuse dan Prinsip Johannesburg, perimbangan antara keperluan keamanan dan keharusan perlindungan warganegara dapat dilakukan dengan memberi landasan legal, peningkatan kompetensi profesionalitas aparat pelaksana, dan pertanggungjawaban para aparat pelaksana itu (internal, eksternal horisontal sesama aparat, serta vertikal dengan komando pusatnya). Pengaturan terinci tentang berbagai aspek operasional demikian selanjutnya tertuang dalam bentuk SOP, kode etik profesi serta perlunya bangunan struktur baru pada tingkat lokal.

Sistem keamanan nasional juga harus disusun dengan memperhatikan berbagai kaidah yang berkaitan dengan efisiensi penggunaan sumber daya, misalnya dengan cara membentuk satuan-satuan pelaksana untuk berbagai fungsi (*multi function units*) yang dalam kehidupan sehari-hari bernaung di bawah instansi induknya tetapi dapat, jika diperlukan, ditempatkan di bawah kewenangan operasional instansi lain. Asumsi-asumsi pendekatan sistem memang meniscayakan keharusan diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi. Namun dalam pelaksanaannya, membangun satuan-satuan khusus di setiap struktur akan bertentangan dengan efisiensi penggunaan sumberdaya.

Pada umumnya situasi seperti ini terjadi pada sub-sistem keamanan nasional yang tidak dengan mudah ditetapkan kekhususan organisasinya, misalnya sebagai sub-sistem ketentaraan atau sub-sistem kepolisian; dan/atau sub-sistem yang mengandalkan penanganan multi-fungsi, misalnya fungsi pertahanan atau fungsi penegakan hukum. Pelaksanaan tugas secara profesional dan tetap bertumpu pada penadbiran yang baik merupakan persyaratan untuk itu. Satuan-satuan multi-fungsi ini dapat ditugasi untuk peran-peran seperti penanggulangan bencana, anti- dan/atau kontra-terorisme, serta pengamanan laut.

Dengan titik berat orientasinya pada pemecahan masalah (*problem solving*) itu penataan ulang kerangka kerja keamanan nasional terdiri dari tiga sub-sistem. *Pertama* adalah sub-sistem yang memang dirancang sebagai sistem keamanan nasional negara dan terutama mengemban tugas pokok dan fungsi untuk melindungi "keamanan nasional" dari segenap ancaman. *Kedua* adalah sub-sistem yang dirancang terutama untuk menghadapi keadaan kontingensi yang terjadi karena

kesenjangan antara kapasitas instansi pelaksana dan ancaman nyata (*capacity-commitment gap*) di mana mereka berada. *Ketiga* adalah sub-sistem yang dipersiapkan untuk menggunakan berbagai satuan profesi-kompetensi dalam penanganan yang memerlukan pemecahan multi-fungsi.

Keandalan [sub]-sistem keamanan nasional perlu dilihat dari kemampuannya untuk menghadapi ancaman-ancaman yang diperkirakan maupun tantangan-tantangan yang bersifat Kontingensi. Penilaian atas keandalan sebuah [sub]sistem untuk menghadapi situasi Kontingensi berbeda dari keandalan mereka untuk menghadapi situasi normal yang dapat bertumpu pada sejumlah landasan legal, institusional, dan profesional sebagai mana seharusnya. Dalam konteks kontijensi, yang selalu diasumsikan sebagai konteks sementara atau luar biasa, tujuan utamanya adalah untuk menyelesaikan masalah (*problem solving*).

Perlu ditegaskan sejak awal bahwa dua sub-sistem yang disebut belakangan merupakan bagian, tetapi tidak dapat digunakan sepenuhnya sebagai landasan pembentukan sistem keamanan nasional. Namun demikian, mengidentifikasi dan memahami praktik-praktik itu sebagai *best practices* dapat menjadi pertimbangan pembangunan kerangka sistem. Sebagai bentuk pendekatan "dari bawah" (*bottom-up*), *best practices* itu merupakan pelengkap (*complement*) pembangunan sistem (*system building*) yang selama ini bertumpu pada pendekatan "top-down", terutama dengan penyusunan legislasi pada tingkat undang-undang. Koherensi mekanisme *ad hoc* dalam perencanaan kontingensi dengan legitimasi keputusan politik dan kapasitas aparat negara untuk merespons ancaman, merupakan persyaratan pokok bagi keandalan sistem keamanan nasional negara dalam sistem demokratik.

Kebijakan Militer Nasional Dalam Penyelenggaraan Pertahanan

Pertahanan negara merupakan fungsi pemerintahan yang dimaksudkan untuk mencegah atau menindak ancaman kekerasan yang dilakukan secara terorganisasi. Pada tataran kebijakan umum, penyelenggaraan pertahanan negara memerlukan pemahaman atas komprehensi ancaman yang meliputi ancaman militer maupun ancaman non-militer. Pada tataran pelaksanaan, jawaban atas ancaman-ancaman itu memperhitungkan tingkatan ancaman maupun kompetensi instansional yang secara legal memperoleh mandat untuk menjawab ancaman. Menurut ketentuan konstitusional yang berlaku, TNI menjadi komponen utama untuk menjawab ancaman-ancaman militer atau ancaman-ancaman tindak kekerasan yang terorganisasi.

Hubungan antara kebijakan strategis dan teknis operasional, berikut sumber legitimasi mereka dalam negara demokratik, membawa konsekuensinya perlunya pemisahan yang tegas antara penanggungjawab politik dan teknis. Dalam dua regulasi mengenai penyelenggaraan pertahanan negara, baik UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara maupun UU No.34/2004 tentang TNI, pada tataran teknis-operasional peran sentral berada di tangan Panglima TNI. Dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana kebijakan pertahanan negara,² Panglima TNI memiliki kewenangan untuk menggunakan kekuatan TNI dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan penggunaan itu kepada Presiden.³ Dengan alasan apapun, Panglima TNI tidak dapat menggunakan kekuatan TNI berdasarkan pertimbangan sendiri,

tanpa adanya keputusan politik Presiden terlebih dahulu.⁴

Di samping kewenangan menggunakan kekuatan TNI untuk keperluan operasi militer perang dan operasi militer selain perang, Panglima juga bertugas untuk “mengembangkan doktrin TNI,”⁵ dan “menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiapan operasional.”⁶ Panglima juga berkewajiban untuk “memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI”⁷ dan “dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara.”⁸ Dalam menjalankan tugasnya, Panglima dibantu oleh Kepala Staf Angkatan yang tugas dan tanggungjawabnya lebih pada aspek pembinaan kekuatan dan kesiapan operasional Angkatan⁹ dan “berkedudukan di bawah Panglima serta bertanggung jawab kepada Panglima.”¹⁰

Reformasi TNI juga mensyaratkan bahwa para prajurit TNI diperlakukan sama di muka hukum dan taat kepada ketentuan hukum (*rule of law*). Namun, perubahan mengenai posisi TNI di depan hukum baru sebatas dalam bentuk ketentuan prinsip yang menyatakan bahwa “prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang.”¹¹ Namun, ketentuan tersebut baru dapat dinyatakan berlaku hanya setelah “UU

² Pasal 15 Ayat (2) UU No.34/2004.

³ Pasal 19 UU No.34/2004.

⁴ Pasal 17 Ayat (1), UU No.34/2004.

⁵ Pasal 15 Ayat (4), UU No.34/2004.

⁶ Pasal 15 Ayat (6), UU No.34/2004.

⁷ Pasal 15 Ayat (8) UU No.34/2004.

⁸ Pasal 15 Ayat (9) UU No.34/2004.

⁹ Pasal 16, UU No.34/2004.

¹⁰ Pasal 14 Ayat (1) UU No.34/2004.

¹¹ Pasal 65 Ayat (2) UU No.34/2004.

tentang Peradilan Militer yang baru diberlakukan.”¹² Selama UU tentang Peradilan Militer yang baru belum dibentuk, prajurit “tetap tunduk pada ketentuan UU No.32/1997 tentang Peradilan Militer.”¹³ Dengan kata lain, prajurit TNI yang melanggar hukum pidana umum tetap masih diadili di peradilan militer karena sampai sekarang UU tentang Peradilan Militer yang baru masih belum dibentuk.

Dengan demikian, di bidang manajemen personel, regulasi yang ada bisa dikatakan telah mencakup berbagai peraturan mengenai aspek hak dan kewajiban prajurit TNI, mulai dari rekrutmen, kewajiban dan larangan, pembinaan, kesejahteraan, sampai ihwal pengakhiran tugas. Regulasi mengenai hal ini tidak menimbulkan banyak perdebatan di parlemen dan masyarakat, karena butir-butir ketentuan yang ada pada umumnya mengacu kepada ketentuan-ketentuan umum yang sudah berlaku sejak masa pemerintahan Orde Baru, serta mengikuti kelaziman yang berlaku dalam dunia kemiliteran.

Selain itu, patut dicatat pula bahwa UU No.34/2004 juga memuat dua ketentuan penting yang apabila dilaksanakan akan dapat memberi kontribusi signifikan bagi upaya memperkuat otoritas politik dan mempercepat profesionalisme tentara. Dua ketentuan tersebut adalah peraturan mengenai penataan model penggelaran komando teritorial dan bisnis militer. *Pertama*, mengenai penggelaran, UU No. 34 menegaskan bahwa gelar kekuatan pertahanan dilakukan dengan “memperhatikan dan mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan.” Ketentuan penggelaran ini

juga dibatasi dengan keharusan untuk “menghindari bentuk-bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik praktis dan penggelarannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintahan.”¹⁴ Yang *kedua*, tentang bisnis militer, UU menetapkan bahwa “dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung.”¹⁵

Secara keseluruhan, regulasi baru yang mengatur tataran teknis-operasional penyelenggaraan pertahanan negara mulai mencerminkan kemajuan ke arah yang lebih baik. Namun, dari berbagai ketentuan yang ada dalam undang-undang, masih terdapat beberapa agenda yang belum tuntas, di antaranya: (a) optimalisasi pelaksanaan tugas-tugas pokok, (b) operasionalisasi dari beberapa tugas yang digariskan oleh undang-undang, khususnya tugas-tugas operasi militer selain perang; dan (c) pelaksanaan tugas-tugas yang dapat dikategorikan sebagai operasionalisasi dari peran keamanan internal (*internal security*), yang dalam perbincangan di Indonesia kerap diistilahkan sebagai wilayah “abu-abu” (*grey areas*).

Dalam hal ini, pelaksanaan peran, fungsi dan tugas-tugas TNI sebagai bagian dari sistem keamanan nasional masih dihadapkan pada tiga permasalahan utama. *Pertama, terkait dengan kesenjangan kapabilitas.* Ketentuan dalam UU No.34/2004 memberi mandat kepada TNI untuk melaksanakan tugas pokok¹⁶ dengan

¹⁴ Penjelasan Pasal 11 Ayat (2) UU No.34/2004.

¹⁵ Pasal 76 Ayat (1) UU No.34/2004.

¹⁶ Lihat pasal 7 UU No. 34/2004. Di samping itu, UU No.34/2004 juga menegaskan bahwa tugas pokok TNI adalah “menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan

¹² Pasal 74 Ayat (1) UU No.34/2004.

¹³ Pasal 74 Ayat (2) UU No.34/2004.

menyelenggarakan fungsi-fungsi penangkal dan penindak terhadap ancaman yang ada, serta fungsi pemulihan.¹⁷ TNI jelas telah, sedang, dan akan terus menjalankan ketiga tugas pokok tersebut. Yang masih menjadi masalah adalah bagaimana efektifitas pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan postur yang dimiliki TNI sendiri, yang terdiri dari kemampuan (*capability*), kekuatan (*strength*) dan gelar (*deployment*). Sampai sekarang, berbagai penilaian – baik dari kalangan dalam TNI maupun dari luar – sepakat bahwa postur TNI masih belum memadai untuk dapat melaksanakan tugas-tugas pokoknya secara baik. Dalam hal ini, harapan dan rencana kerja Pemerintah cq. Departemen Pertahanan masih terfokus pada tataran memenuhi kebutuhan esensial minimum (*minimum essential force*) dengan mengupayakan mengisi kesenjangan (*filling the gap*) antara kebutuhan untuk menjalankan tugas di satu pihak dengan kapabilitas di pihak lain.¹⁸

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia..”

¹⁷ Pasal 6 Ayat (1a), UU No.34/2004. Berbeda dengan regulasi yang lahir sebelum reformasi, fungsi TNI dalam menangkal dan menindak kini dibatasi hanya pada “setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa.”

¹⁸ Persoalan kesenjangan kapabilitas ini sudah barang tentu tidak dapat dipisahkan dengan faktor-faktor kebijakan, strategi, pendanaan, dan pembinaan kekuatan. Dalam hal kebijakan, mampu tidaknya TNI menjalankan tugas-tugasnya akan ditentukan oleh tujuan-tujuan apa saja yang ingin dicapai oleh pemerintah di bidang pertahanan, serta bagaimana cara-cara pencapaiannya. Dari sudut strategi, efektivitas pelaksanaan tugas akan tergantung pada tepat tidaknya strategi yang digunakan, termasuk sistem penggelaran yang dipakai. Dalam hal pendanaan, efektivitas TNI akan tergantung pada kemampuan negara dalam mengalokasikan anggaran pertahanan dan ketepatan penggunaan anggaran. Dalam hal

Kedua, terkait dengan kesenjangan (ketidakjelasan) operasionalisasi. Pelaksanaan tugas-tugas TNI juga terhambat oleh ketidakjelasan operasional dari tugas-tugas yang dimandatkan oleh UU No.34/2004 kepada TNI. Kalimat-kalimat seperti “memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta”, “membantu tugas pemerintahan di daerah,” dan “membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang” masih terus mengundang kontroversi dan perdebatan baik di lingkungan elit politik, di kalangan pemerintah sendiri, maupun di kalangan masyarakat, sehingga sulit untuk dapat diterjemahkan secara konkrit dalam bentuk pelaksanaan tugas di lapangan oleh TNI.

Ketiga, terkait dengan kekosongan regulasi. Dalam hal ini, salah satu permasalahan yang perlu segera diselesaikan adalah mekanisme penggunaan TNI. Misalnya, masih terdapat kekaburan apakah ketentuan penggunaan kekuatan TNI berdasarkan keputusan politik Presiden tersebut hanya berlaku dalam hal penggunaan kekuatan TNI untuk operasi militer perang, atau juga berlaku bagi penggunaan kekuatan TNI untuk operasi militer selain perang (*military operations other than war*). Kejelasan mengenai masalah yang masih kabur di atas – kapan penggunaan TNI memerlukan keputusan politik Presiden – sangat diperlukan, karena tugas pokok yang dimandatkan UU No.34/2004 kepada TNI dipilah dalam tugas operasi militer untuk perang dan operasi militer selain

pembinaan kekuatan, di samping aspek pendidikan dan latihan, dukungan peralatan menjadi hal yang sangat penting.

perang.¹⁹ Permasalahan mengacu kepada mekanisme penggunaan kekuatan TNI dalam menghadapi ancaman terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa. Permasalahan ini cukup menonjol dalam hal penggunaan kekuatan TNI untuk menjalankan operasi militer selain perang, seperti dalam mengatasi gerakan separatis bersenjata, mengatasi pemberontakan bersenjata, mengatasi aksi terorisme, mengamankan wilayah perbatasan, membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan, serta membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan. Sementara itu juga, berdasarkan UU No.34/2004, TNI sebagai institusi mempunyai tiga peran sekaligus, yaitu sebagai komando pembinaan, komando operasi, dan sebagai pelaksana tugas dan fungsi (PTF) Departemen Pertahanan. Sebagai komando pembinaan, TNI menyelenggarakan pembinaan ke dalam tubuh sendiri, antara lain berupa pembinaan terhadap postur TNI, yang meliputi kekuatan, kemampuan dan gelar satuan TNI serta perangkat pendukungnya. Sebagai komando operasi, TNI menyelenggarakan dan memimpin pelaksanaan operasi militer dalam rangka menjalankan tugas pokok TNI sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2). Sebagai pelaksana tugas dan fungsi (PTF) Departemen Pertahanan, yang tersirat dalam salah satu tugas TNI pada Pasal 7 ayat (2) huruf (b) butir-8m TNI bertugas [*membantu pemerintah*] untuk “memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta”.

Dengan demikian terlihat bahwa sekalipun sebagai komponen utama penyelenggara pertahanan negara, TNI dihadapkan pada persoalan kesenjangan kemampuan, yang kemungkinan besar baru akan dapat menjadi kekuatan yang handal dalam konteks itu dalam beberapa puluh tahun mendatang, TNI memiliki *idle capacity* yang dapat digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas di luar bidang pertahanan, atau tidak secara langsung berkaitan dengan kompetensi utamanya untuk menghadapi ancaman bersenjata. Kekosongan regulasi sebagaimana disebut di atas merupakan petunjuk perlunya pengaturan tentang bagaimana modalitas operasi ketika TNI digunakan untuk menjalankan tugas-tugas seperti itu. Regulasi tersebut harus mengatur beberapa hal, khususnya yang berkaitan dengan pertanggungjawaban komando operasi, keuangan, dan perilaku aparat di lapangan.

Kebijakan Kepolisian Nasional Dalam Penyelenggaraan Keamanan [Dalam Negeri]

Penyelenggaraan fungsi kepolisian negara dimaksudkan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri. Tugas pokok POLRI, dalam kerangka itu, adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dengan mengandalkan kompetensinya pada penggunaan instrumen-instrumen hukum. Istilah penegakan hukum sebagai bagian dari tugas POLRI meniscayakan koherensi pelaksanaan tugas itu bersama dengan aparat-aparat penegak hukum yang lain. Dalam negara demokrasi, pelaksanaan fungsi dan tugas kepolisian mengharuskan POLRI, seperti halnya dengan instansi penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lain, tunduk pada kaidah-kaidah penyelenggaraan

¹⁹ Pasal 7 Ayat (2) UU No.34/2004.

pemerintahan demokratik, baik pada tataran kebijakannya, strategis, maupun teknis-operasional.

Transisi dari pemerintahan otoriter kepada pemerintahan demokratik, sebagaimana telah terjadi sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru, telah disertai dengan sejumlah pemikiran ulang tentang peran POLRI, khususnya untuk mengembalikan POLRI ke dalam posisinya sebagai alat negara penegak hukum. Berbeda dari masa-masa sebelumnya, POLRI sejak April 1999 telah dipisahkan dari TNI, dan diharapkan menjadi lembaga otonom yang mampu diandalkan dalam proses yang belum ada sejarahnya, yakni keniscayaan negara hukum (*rechstaat*), bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Keberhasilan POLRI di dalam menegakkan hukum akan menjadi salah satu indikator utama dari keberhasilan reformasi.

Berangkat dari keinginan tersebut, maka dirumuskanlah sejumlah ketentuan yang diharapkan menjadi dasar POLRI dalam melakukan reformasi dirinya. *Pertama*, pemisahan POLRI dari TNI. Dimulai dengan kebijakan pemerintah yang memisahkan POLRI dari TNI pada 1 April 1999. Mulai tanggal tersebut, berdasarkan Instruksi Presiden RI, sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional POLRI dialihkan ke Dephankam. Untuk kemudian, Inpres ini menjadi titik balik (*turning point*) dari perubahan paradigma dan praksis POLRI ke depan. Lewat reformasi ini, POLRI bertekad untuk melakukan perubahan secara menyeluruh menuju POLRI yang profesional dan mandiri, menjadi alat negara yang efektif, serta tidak mengabaikan kepentingan masyarakat. Reformasi POLRI diharapkan mampu mewujudkan POLRI sebagai alat penegak hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip masyarakat madani (*civil society*), yang bercirikan supremasi

hukum dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kedua, Keputusan Presiden RI No.89/2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara RI lebih melembagakan lagi kedudukan POLRI yang lepas dari Departemen Pertahanan RI. Di sana dinyatakan bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia berkedudukan langsung di bawah Presiden."²⁰ Keppres ini – yang lahir bersamaan dengan HUT POLRI pada 1 Juli 2000 – selanjutnya menyatakan juga bahwa untuk masa berikutnya, tidak ada lagi hubungan struktural antara POLRI dengan TNI, karena selain dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam menjalankan tugasnya POLRI harus berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung dalam urusan yudisial dan Departemen Dalam Negeri dalam urusan ketentraman dan ketertiban umum.²¹

Ketiga, untuk lebih memberikan bobot hukum mengenai kedudukan POLRI yang baru tersebut, selanjutnya dirumuskanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No.VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI. Dalam Pasal 1 Tap MPR tersebut ditegaskan bahwa "Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing. Dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa "Tentara Nasional Indonesia adalah alat Negara yang berperan dalam pertahanan negara." Sedangkan "Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara

²⁰ Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden RI No.89/2000.

²¹ Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Keppres No.89/2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara RI.

keamanan.”²² Untuk lebih memperkuat peran kedua institusi yang sebelumnya pernah menyatu tersebut, MPR kemudian membuat Ketetapan No.VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Khusus mengenai peran POLRI dinyatakan dalam Tap MPR tersebut sebagai berikut: “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.”²³

Keempat, mengenai posisi POLRI selanjutnya dinyatakan dalam salah satu konsideran Tap MPR tersebut bahwa TNI dan POLRI merupakan lembaga yang setara kedudukannya.²⁴ Oleh karenanya, baik Panglima TNI maupun KaPOLRI, sama-sama “berada di bawah Presiden” dan “... diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁵ Yang membedakannya adalah bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk kepada kekuasaan peradilan umum”, sementara TNI tunduk pada peradilan militer.²⁶ Selain itu, “Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik

Indonesia dibantu oleh lembaga kepolisian nasional”.²⁷

Berangkat dari semangat perubahan tersebut, POLRI berusaha membangun pemahaman empirik tentang aspek fungsi kepolisian universal, dengan tetap berpijak pada sejarah perjuangan dan budaya bangsa Indonesia. Secara operasional, POLRI berusaha melakukan perubahan struktural, instrumental dan kultural. Dengan cara itu maka kemandirian POLRI merupakan salah satu pilar untuk mewujudkan masyarakat madani. Aspek struktural menyangkut institusi, organisasi, susunan dan kedudukan. Perubahan instrumental melibatkan perubahan filosofi, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Sementara perubahan kultural memusatkan pada manajemen sumber daya, manajemen operasional dan sistem pengawasan masyarakat, yang pada gilirannya akan berakibat pada perubahan tata laku, etika dan budaya pelayanan kepolisian.²⁸

Secara universal, peran polisi dalam masyarakat dirumuskan sebagai penegak hukum (*law enforcement officers*), dan pemelihara ketertiban (*order maintenance*). Peran tersebut di dalamnya mengandung pula pengertian polisi sebagai pembasmi kejahatan (*crime fighters*). Namun di dalam negara yang sistem politiknya otoriter, peran polisi sebagai alat penegak hukum direduksi menjadi alat kekuasaan. Sebagai akibatnya, keberadaan polisi bukannya dekat dan melindungi masyarakat, melainkan sebaliknya berada jauh dari rakyat, dan justru

²² Pasal 2 ayat (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No.VI/MPR/2000.

²³ Pasal 6 ayat (1) Tap MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²⁴ Menimbang *item* (g) Tap MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²⁵ Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3). Tap MPR/2000 tersebut di atas.

²⁶ Pasal 3 ayat (4a.) dan Pasal 7 ayat (4) Tap MPR/2000 di atas.

²⁷ Pasal 8 ayat (1) Tap MPR/2000, dan penjabaran lebih lanjut dari tugas dan fungsi lembaga ini diatur dalam UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²⁸ Uraian lebih lengkap mengenai Reformasi POLRI ini dapat dilihat dalam “*Reformasi Menuju Polri yang Profesional*”, Jakarta, Juli 1999.

berhadapan dengan rakyatnya. Sementara di negara demokratis, polisi harus transparan dan bukan membela kekuasaan. Oleh karenanya pengawasan terhadap lembaga yang memiliki alat kekerasan ini mesti dilakukan oleh rakyat, lewat badan independen yang menjamin transparansi dan akuntabilitas.

Berdasarkan panduan UU No.2/2002, POLRI telah melaksanakan berbagai penyesuaian agar organisasinya dapat lebih efektif menjawab tantangan jaman. Sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat, organisasi POLRI tidak lagi diarahkan untuk mendukung keberhasilan di bidang pertahanan. Tumpang tindih fungsi sebagaimana terjadi di masa lalu, antara fungsi pertahanan dan keamanan, sudah dinetralisir. Pengembangan organisasi POLRI telah disesuaikan dengan misi yang diembannya. Sesuai dengan aturan perundangan yang ada, keberadaan POLRI sekarang jauh lebih otonom dan independen di dalam melaksanakan tugasnya. Keberadaannya di bawah Presiden, telah memungkinkannya demikian.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut, maka organisasi POLRI harus dikembangkan sebagai organisasi yang hemat struktur tapi kaya fungsi. Untuk itu harus disusun tanpa birokrasi yang panjang agar dapat menjamin pengambilan keputusan yang lebih tepat dan cepat sehingga masyarakat dapat merasakan dan puas akan pelayanan POLRI. Untuk mendukung peningkatan pelayanan serta kerjasama, struktur organisasi POLRI harus bersifat jaringan, dan tidak selalu piramidal.²⁹ Sebagai alat negara yang harus melayani dan melindungi masyarakat, di satu pihak, dan menegakkan hukum di

pihak lain, organisasi POLRI harus mengakomodasi sistem yang terintegrasi (*integrated system*), yakni sebagai kepolisian nasional. Sementara pengendaliannya dilakukan secara *bottom up* melalui pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang lebih luas kepada kesatuan kewilayahan, terutama Polres sebagai kesatuan organisasi dasar (KOD) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional. Kemudian wilayah hukum kesatuan kewilayahan POLRI disusun menyesuaikan pembagian wilayah pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana serta perkembangannya.

Sementara itu reformasi instrumental berupa perumusan aturan perundangan yang dijadikan dasar bagi reformasi POLRI secara keseluruhan, yang dijabarkan dalam bentuk visi dan misi serta tujuan, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Berangkat dari aturan perundangan yang ada, POLRI selanjutnya diarahkan menjadi sebuah organisasi yang kuat landasan hukumnya dan efektif kerjanya. Untuk mendukung harapan itu dan dalam rangka meningkatkan akuntabilitasnya, maka dibentuk sebuah komisi kepolisian nasional (Kopolnas) yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Badan ini memiliki tugas pokok yang hanya dikenal dalam sistem yang demokratis, di antaranya yang terpenting adalah, "membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian KaPOLRI."³⁰

Tak dapat disangkal telah terjadi perubahan yang sangat signifikan pada

²⁹ Buku Biru, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Jakarta, 2006, hlm. 21.

³⁰ Pasal 38 ayat (a) dan (b) UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

tataran struktural, instrumental, maupun kultural. Meskipun demikian masih terdapat beberapa hal yang layak memperoleh perhatian. *Pertama* adalah kesenjangan antara fungsi kepolisian dengan kompetensi tugas-tugas POLRI, baik sesuai dengan kedudukannya dalam perundang-undangan maupun dengan kompetensi utamanya. Dalam lingkup penegakan hukum di wilayah nasional Indonesia saja, misalnya, pelaksanaan tugas POLRI berada bersama dengan aparat penegak hukum lainnya. Selain itu, khususnya dengan mengingat konstruksi geografis Indonesia, penyelenggaraan fungsi kepolisian memerlukan kapasitas yang jauh melebihi dari sekedar polisi sipil. UU TNI pada kenyataannya juga memberi fungsi penegakan hukum kepada TNI-AL. Bentuk ancaman-ancaman tertentu, misalnya terorisme, juga meniscayakan pendekatan yang tidak seluruhnya berada dalam kompetensi POLRI.

Kedua adalah kesenjangan kapasitas organisasional antara lembaga kepolisian negara, sebagai representasi dari pembantu Presiden dalam penyusunan kebijakan kepolisian dengan KaPOLRI sebagai penyelenggara kebijakan tersebut. Dalam tradisi pemerintahan demokratik, kesenjangan tersebut dapat menimbulkan sejumlah persoalan, khususnya yang berkaitan dengan keharusan adanya pemisahan antara penanggungjawab politik kebijakan dan penanggungjawab teknis operasional. Pengendalian fungsi POLRI secara *bottom up* melalui pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang lebih luas kepada kesatuan kewilayahan, terutama Polres sebagai kesatuan organisasi dasar (KOD) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional, merupakan salah satu perwujudan dari pertanggungjawaban operasional; dan, dengan demikian, tidak seluruhnya menyelesaikan

persoalan yang berkaitan dengan pertanggungjawaban politik.

Kebijakan Penyelenggaraan Intelijen

Hingga 10 tahun masa reformasi, legalitas instansi-instansi intelijen negara masih hanya bersumber pada pengaturan yang lebih rendah dari undang-undang. Belum ada undang-undang yang mengatur instansi-instansi intelijen. Bahkan pengaturan tentang Badan Intelijen Negara (BIN), bersama dengan 26 instansi yang lain, hanya bersumber pada sebuah Peraturan Presiden No.43/2001 yang mengatur tentang Lembaga-Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND).³¹ Instansi intelijen lainnya diatur secara terpisah sesuai dengan kedudukan di mana mereka bernaung, misalnya BAIS oleh Panglima TNI dan BIK (Badan Intelijen Kepolisian) oleh Kepala POLRI. Hubungan antar instansi intelijen hanya diatur melalui Inpres No.5/2001 yang memberi kewenangan kepada BIN untuk, antara lain, bertindak selaku koordinator instansi-instansi intelijen.

Sementara itu, melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No.11/2006, Mendagri membentuk Kominda (Komunitas/Koordinator Intelijen Daerah). Menurut peraturan itu pemerintah daerah akan dilengkapi dengan struktur yang memainkan peran dalam koordinasi intelijen. Pengordinasian dimaksudkan untuk dapat melakukan deteksi peringatan dan pencegahan dini terhadap ancaman keamanan nasional di daerah. Kominda dikepalai oleh Gubernur atau Bupati,

³¹ Pengaturan dalam Perpres itu pun hanya menegaskan tentang tugas Kepala BIN dan struktur organisasi BIN, bukan tentang fungsi dan peran intelijen. Pengaturan berikutnya, Inpres No.5/2003, memperluas kewenangan BIN untuk mengkoordinasikan kebijakan dan kegiatan intelijen.

sesuai tingkatan administrasi pemerintahan daerah, beranggotakan wakil dari TNI, POLRI, BIN sampai dengan dinas-dinas sipil yang memainkan peran penyidikan seperti Kejaksaan, Bea Cukai dan Imigrasi, maupun Staf pada Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.

Bersamaan dengan itu, BIN juga memiliki struktur di daerah, hingga tingkat kabupaten yang dipimpin oleh seorang Koordinator Wilayah. Deputy Bidang Dalam Negeri BIN mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang operasional penyelidikan yang beraspek dalam negeri. Kepala Pos Wilayah BIN pada umumnya juga menjadi Wakil Ketua Kominda pada tingkat propinsi, berbeda dari unsur intelijen TNI atau POLRI yang pada umumnya menjabat sebagai Wakil Ketua Kominda pada tingkat kabupaten. Kepala Pos Wilayah BIN secara administratif bertanggungjawab kepada Deputy Bidang Dalam Negeri, sekalipun secara operasional di bawah Kepala BIN. Dengan demikian, sekalipun berada di bawah koordinasi Gubernur, komando Kepala Pos Wilayah BIN tetap memberikan laporannya ke BIN terlebih dulu.

Keberadaan berbagai instansi intelijen seperti itu mencerminkan tingginya diferensiasi struktur organisasi penyelenggara fungsi intelijen. Namun masih menjadi tandatanya apakah diferensiasi struktur itu disertai dengan spesialisasi fungsi sesuai dengan kompetensinya, misalnya BIK untuk intelijen dalam penegakan hukum, Hansip/Linmas untuk intelijen kinerja pemerintah daerah, dan BAIS untuk intelijen pertahanan. Di lingkungan TNI saja, keberadaan intelijen teritorial dan BAIS dapat memperuncing perbedaan kompetensi antara aparat yang bertugas pada prinsipnya untuk intelijen tempur dan intelijen strategis. Perbedaan garis

komando masing-masing satuan, misalnya Hansip/Linmas kepada Departemen Dalam Negeri, BAIS kepada Pamglima TNI, dan intelijen teritorial kepada kepala staf angkatan dapat menimbulkan masalah.

Dalam suasana normal dan ketika dihadapkan pada ancaman konvensional, bisa jadi tidak terlalu muncul persoalan. Namun persoalan baru bisa saja muncul dalam keadaan yang memerlukan penanggulangan khusus; apalagi jika ancaman bersifat transnasional atau tidak dengan mudah dapat diidentifikasi sebagai bisa diatasi hanya dengan senjata atau hukum. Titik berat pada kompetensi dan modalitas operasi setiap instansi [intelijen] bisa saja berbeda satu dengan yang lain. Penanggulangan terorisme, misalnya, menjadi kasus yang menarik dan sekaligus membuka sejumlah persoalan. Persoalan besar yang perlu dibicarakan adalah, antara lain, pengambilan keputusan tentang kerjasama antar instansi, menjamin koordinasi dalam operasi tertentu dapat dilakukan secara efektif dengan tetap menghormati subsidiaritas instansi utama, dan membangun pertanggungjawaban politik, kebijakan, strategis dan operasional dalam pelaksanaan operasi-operasi itu.

Bab 2

Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Militer (TNI)

Spesifikasi Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Aktor Keamanan Nasional

Hingga saat ini, di antara tiga instansi utama di bidang keamanan nasional, baru TNI yang telah ditempatkan hanya sebagai aparat pelaksana kebijakan yang disusun oleh sebuah departemen pemerintahan.³² Sementara itu, menurut ketentuan perundangan yang berlaku, POLRI dan BIN memegang fungsi bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai penyusun kebijakan. Selain berkaitan dengan berbagai masalah supremasi otoritas politik atas aparat yang dapat menggunakan kemampuan koersif, fungsi ganda seperti yang terjadi dalam POLRI dan BIN juga menimbulkan berbagai persoalan yang berkaitan dengan akuntabilitas publik mereka. Kaidah-kaidah internal pada umumnya tidak memenuhi kriteria akuntabilitas publik, terutama karena segenap penyimpangan dalam penyelenggaraan fungsi hanya dinilai berdasarkan kaidah profesional dan manajerial, bukan prinsip-prinsip demokrasi.

Membicarakan peran dan fungsi angkatan bersenjata dalam sistem keamanan nasional sebuah negara demokrasi sebenarnya merupakan hal yang tidak terlalu rumit. Di banyak negara demokrasi, angkatan bersenjata merupakan komponen penting dalam melindungi negara dari berbagai ancaman, khususnya yang datang dari luar negeri (*external threats*). Dalam tatanan demikian, peran utama angkatan bersenjata adalah sebagai instrumen dalam menjalankan pertahanan luar (*external defense*). Peran tersebut dilaksanakan baik melalui operasi perang maupun non-perang yang lingkup kegiatannya dapat bersifat eksternal (di luar negeri, seperti operasi *peacekeeping* dan operasi penyelamatan warga negara yang terancam di luar negeri) maupun internal (di dalam negeri, seperti *civic missions* dan *humanitarian relief*).

Namun, dalam konteks Indonesia, membahas peran, fungsi dan tugas angkatan bersenjata dalam sistem keamanan nasional tidak semudah yang dibayangkan. Kesulitan utama datang dari istilah keamanan nasional itu sendiri. Hingga kini Indonesia masih belum menemukan format dan pemahaman yang tepat mengenai istilah keamanan nasional. Akibatnya, pada saat di mana praktek-praktek penyelenggaraan keamanan nasional seharusnya sudah mulai melembaga (*insitutionalised*), pada saat yang sama Indonesia masih tetap berkatut dalam perbincangan mengenai apa yang dimaksud dengan keamanan nasional itu sendiri. Akibatnya, jangankan menemukan pengaturan yang tepat mengenai peran TNI dalam sistem keamanan nasional, perbincangan dan perdebatan mengenai kebutuhan dan proses penataan kerangka regulasi (*regulatory frameworks*) bidang

³² Terlepas dari berbagai kekurangan dalam hubungan antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI maupun kapasitas jajaran birokrasi di Departemen Pertahanan untuk menjalankan tugasnya secara mandiri, misalnya karena masih banyak militer aktif dan oleh sebab itu merupakan bagian dari jajaran komando militer, UU No.3/2002 dan UU No.34/2004 telah memberi kerangka pemisahan tentang fungsi pembuatan kebijakan pertahanan dan pelaksanaan kebijakan pertahanan itu.

keamanan nasional saja hingga kini masih juga belum usai.

Di samping persoalan semantik dan konseptual yang masih belum tuntas, membicarakan peran, fungsi dan tugas TNI dalam konteks keamanan nasional juga dihadapkan pada tiga konteks khas Indonesia. *Pertama*, penataan kembali posisi TNI dalam sistem keamanan nasional berjalan pada saat negara Indonesia sendiri sedang berada pada tahap transisi politik setelah meninggalkan praktek-praktek politik otoriter sejak tahun 1998. Dalam proses transisi, adalah tidak realistis mengharapkan perubahan terjadi dalam waktu singkat. Ditambah oleh proses transisi yang kerap diwarnai oleh proses tawar-menawar politik di antara aktor-aktor politik (termasuk TNI dan POLRI), upaya penataan peran TNI dalam sistem keamanan nasional tidak dapat hanya difokuskan pada TNI saja, tanpa memperhitungkan keterkaitannya dengan aktor-aktor lain, khususnya POLRI, badan-badan intelijen, dan juga kekuatan-kekuatan politik sipil. Dengan kata lain, proses penataan posisi TNI dalam sistem keamanan nasional menjadi sulit karena proses penataan sistem politik Indonesia sendiri masih belum tuntas.

Kedua, sebagai akibat dari proses transisi tersebut, penataan posisi TNI dalam sistem keamanan nasional menghadapi kendala ketidaksempurnaan (ketidakjelasan, kekaburan, dan ketidaklengkapan) legislasi. Sulit untuk dibantah bahwa proses perubahan dan perumusan berbagai legislasi yang berkaitan dengan keamanan nasional tidak dilakukan dalam perspektif keamanan nasional secara komprehensif dan integratif. Misalnya, pembahasan mengenai RUU tentang Pertahanan Negara (2000-2002) maupun RUU tentang TNI (2001-2004) tidak sepenuhnya berjalan selaras dengan

pembahasan RUU tentang POLRI (2000-2002). Meskipun dimaksudkan untuk dapat menjadi sebuah undang-undang yang mencakup permasalahan pertahanan dalam artian luas, UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara juga masih terlalu menekankan pengaturan atas posisi TNI dalam sistem pertahanan nasional.

Ketiga, peran, fungsi dan tugas-tugas TNI harus juga diletakkan dalam perspektif karakter ancaman yang dihadapi Indonesia sebagai negara pasca-kolonial yang sedang menjalankan proses *nation building*. Berbeda dengan negara-negara demokrasi yang sudah mapan secara politik dan ekonomi, Indonesia tidak dapat dengan begitu saja meletakkan peran TNI *hanya* sebagai instrumen pertahanan luar. Bagi Indonesia, ancaman yang muncul dari dalam negeri (*internal threats*) harus mendapat prioritas yang sama pentingnya dengan ancaman lintas-perbatasan (*transboundary threats*) dan kemungkinan ancaman konvensional yang datang dari luar (*external threats*). Bahkan, dalam konteks tertentu, ancaman dari dalam negeri (seperti insurgensi, separatisme, kekerasan komunal dan etnik, serta terorisme) lebih menuntut prioritas penanganan oleh aktor-aktor yang bertanggung jawab di bidang keamanan nasional.

Oleh karena itu, khususnya karena konteks kohesi politik dan hakikat ancaman yang membedakan negara pasca-kolonial yang sedang berkembang seperti Indonesia dan negara-negara maju,³³ tidak mudah untuk menegaskan bahwa peran TNI

³³ Lihat, Edward E. Azar and Chung-In Moon, "Rethinking Third World National Security," dalam Edward E. Azar and Chung-In Moon, editor, *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (Hants, UK: Edward Elgar, 1988, hal. 6-7).

dalam sistem keamanan nasional adalah *hanya* sebagai instrumen pertahanan luar (*external defense*). Kondisi realistis inilah yang melandasi berbagai ketentuan dalam regulasi mengenai peran TNI pasca reformasi. Berbagai produk legislasi itu setidaknya telah meletakkan landasan bagi terjadinya transformasi peran TNI yang sesuai dengan tata kehidupan politik demokratis, yakni TNI profesional yang hanya berperan di bidang pertahanan, tidak berpolitik dan berbisnis, serta tunduk kepada supremasi pemerintahan sipil. Hal ini misalnya terlihat dari pembatasan atas peran TNI hanya sebagai alat pertahanan negara. Pembatasan ini dikukuhkan dalam UU No.3/2002 (Pasal 10) dan kemudian dalam UU No.34/2004 (Pasal 5) yang menegaskan bahwa sebagai alat negara TNI “menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.”³⁴ Sebagai konsekuensi dari perannya itu, TNI dilarang “berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan...mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.”³⁵

Dalam menjalankan perannya sebagai alat pertahanan, TNI menjalankan fungsi sebagai penangkal dan penindak terhadap ancaman yang ada, serta fungsi pemulih. Berbeda dengan regulasi yang lahir sebelum reformasi, fungsi TNI dalam menangkal dan menindak kini dibatasi hanya pada “setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa.”³⁶ Sementara, untuk “menghadapi bentuk dan sifat ancaman non-militer di luar wewenang instansi pertahanan,

penanggulangannya dikoordinasikan oleh pimpinan instansi sesuai bidangnya.”³⁷ Berbeda dengan masa sebelumnya, kini TNI hanya berfungsi sebagai salah satu bagian saja dari keseluruhan sistem keamanan nasional, namun tetap merupakan kekuatan inti dalam sistem pertahanan nasional.

Tugas-tugas yang diamanatkan kepada TNI yang termuat dalam regulasi produk masa reformasi juga semakin rinci dan konkrit. UU No.34/2004 merinci tugas pokok TNI yang melingkupi tugas untuk “menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.”³⁸ Pelaksanaan tiga tugas pokok tersebut, selain dilakukan dengan operasi militer untuk perang, juga dilakukan melalui operasi militer selain perang yang dirinci ke dalam 14 jenis tugas, yang meliputi:³⁹ (1) mengatasi gerakan separatis bersenjata; (2) mengatasi pemberontakan bersenjata; (3) mengatasi aksi terorisme; (4) mengamankan wilayah perbatasan; (5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; (6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; (7) mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya; (8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta; (9) membantu tugas pemerintahan di daerah; (10) membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur

³⁴ Pasal 5, UU No.34/2004.

³⁵ Pasal 2 (d), UU No.34/2004.

³⁶ Pasal 6 Ayat (1a), UU No.34/2004.

³⁷ Pasal 19, UU No.3/2002.

³⁸ Pasal 7 Ayat (1) UU No.34/2004.

³⁹ Pasal 7 Ayat (2) UU No.34/2004.

dalam undang-undang; (11) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; (12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; (13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); dan (14) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Kepolisian (POLRI)

Perubahan UU No.20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Hankamneg RI, dan UU No.28/1997 tentang Kepolisian Negara RI. Sejalan dengan tuntutan reformasi yang mengedepankan demokratisasi dan penghargaan terhadap HAM, aturan dasar mengenai POLRI pun mengalami perubahan. UU No.2/2002 mengenai Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebut fungsi Kepolisian sebagai berikut: "fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat". Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh: (a) kepolisian khusus, (b) penyidik pegawai negeri sipil, dan/atau (c) bentuk-bentuk pengamanan swakarsa". Dalam ayat (2) pasal yang sama dinyatakan bahwa "pengemban fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf (a), (b), dan (c), melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing."

Sementara mengenai tugas pokok kepolisian, rumusannya dapat dilihat dalam Pasal 13 UU No.2/2002 yang menegaskan bahwa "tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, (b) menegakan hukum, dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat." Pasal 14 ayat (1) lebih lanjut menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas: (a) melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan; (b) menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan; (c) membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan; (d) turut serta dalam pembinaan hukum nasional; (e) memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; (f) melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pengawas pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa; (g) melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; (h) menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian; (i) melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi

manusia; (j) melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang; (k) memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta (l) melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Di samping tugas pokok di atas, UU No.2/2002 juga menekankan sejumlah kewenangan POLRI sebagai berikut: (a) menerima laporan dan/atau pengaduan; (b) membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum; (c) mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat; (d) mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa; (e) mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian; (f) melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan; (g) melakukan tindakan pertama di tempat kejadian; (h) mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang; (i) mencari keterangan dan barang bukti; (j) menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional; (k) mengeluarkan surat ijin/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat; (l) memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat; (m) menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Kemudian, dalam Pasal 2 UU No.2/2002 juga dinyatakan sejumlah kewenangan POLRI lainnya, yakni: (a) memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya; (b) menyelenggarakan registrasi dan

identifikasi kendaraan bermotor; (c) menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik; (d) memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam; (e) memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan; (f) memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknik kepolisian; (g) melakukan kerjasama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional; (h) melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait; (i) mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional; (j) melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Selanjutnya, dalam Pasal 16 ditegaskan pula kewenangan POLRI dalam proses pidana, yaitu: (a) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan; (b) melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan; (c) membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan; (d) menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; (e) melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; (f) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; (g) mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; (h) mengadakan penghentian penyidikan; (i) menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum; (j) mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan

imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana; (k) memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan (l) mengadakan tindakan lain menurut yang bertanggung jawab.

Sedemikian rincinya fungsi dan kewenangan POLRI seperti di atas, menjadikan POLRI memiliki tugas mulai dari proses pre-emptif, preventif sampai represif. Keseluruhan fungsi di atas, merupakan fungsi polisi yang bersifat universal. Namun dalam konteks Indonesia, POLRI lebih menekankan pada fungsi preventif daripada represif.⁴⁰

Fungsi, Tugas dan Tanggung Jawab Dinas Intelijen

Instansi-instansi intelijen di Indonesia mengalami perubahan yang amat penting dan cepat dalam beberapa tahun terakhir. BAIS adalah organisasi yang khusus menangani intelijen kemiliteran dan berada di bawah komando Markas Besar TNI. BAIS bertugas untuk mensuplai analisis-analisis intelijen yang bersifat strategis dan aktual maupun perkiraan ke depan – biasa disebut jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang – kepada Panglima TNI dan Departemen Pertahanan. BAIS memiliki satuan militer yang disebut sebagai Satuan Induk BAIS (Cilandak). Sejak 1999, Badan Intelijen Strategis (BAIS) berfungsi untuk semua aspek Strategis

Pertahanan Keamanan dan Pembangunan Nasional – sesuatu yang didefinisikan secara amat longgar dalam UU No.20/1982. Sekalipun UU No.20/1982 tidak berlaku lagi dan digantikan dengan UU No.3/2002, namun hingga kini belum terjadi refungsionalisasi dan restrukturisasi BAIS.

Intelijen TNI, sebuah struktur asistensi bagi setiap komandan teritorial dari tingkat propinsi (Kodam) hingga Kecamatan (Koramil). Dalam amanat yang disampaikannya pada peringatan HUT TNI ke 60, Presiden “meminta seluruh jajaran prajurit untuk berpartisipasi aktif dalam menangkal, mencegah dan menindak teroris”. Jejaring intelijen TNI-AD memainkan peran lebih dari sekedar intelijen tempur. Seluruh prajurit perlu berperan pula sebagai Bapul (Badan Pengumpul Keterangan), membentuk jaring-jaring intelijen guna mengantisipasi luasnya wilayah, peranan Babinsa untuk ditingkatkan kemampuannya setingkat dengan aparat intelijen, sehingga akan tercapai pemberdayaan intelijen di Komando Teritorial.

Di lingkungan kepolisian, Badan Intelijen Keamanan merupakan bagian dari badan pelaksana pusat di bawah Mabes POLRI yang berperan untuk membina dan menyelenggarakan fungsi intelijen dalam bidang keamanan.⁴¹ Tugas utama BIK adalah dalam bidang keamanan bagi kepentingan pelaksanaan tugas operasional dan manajemen POLRI.

Sementara itu, Departemen Dalam Negeri mempunyai berbagai perangkat yang melaksanakan fungsi “intelijen”,

⁴⁰ Jenderal Polisi (Purn.) Prof. Dr. Awaloedin Djamin MPA, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini dan Esok*, Jakarta, PTK Press, 2007, hlm. 54.

⁴¹ Mabes POLRI memiliki beberapa Unsur Pelaksana Pusat yaitu Badan Intelijen Keamanan, Badan Reserse Kriminal, Badan Pembinaan Keamanan, dan Korps Brigade Mobil.

sekurang-kurangnya sebagai pengumpul informasi tentang seluk beluk yang terjadi di masyarakat. Sebagai satuan yang bernaung di bawah Direktorat Jendral Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol), misalnya, organisasi-organisasi seperti Hansip (pertahanan sipil) dan Linmas (perlindungan masyarakat) dapat memainkan fungsi lebih dari sekedar rencana pembentukannya pada tahun 1950an sebagai instansi yang pada prinsipnya berperan hanya untuk penanggulangan bencana.

Selain itu terdapat pula berbagai instansi yang, sekalipun tidak secara resmi menyandang nama “badan intelijen”, memainkan peran di bidang penyelenggaraan fungsi intelijen, misalnya aparat imigrasi, bea cukai dan kejaksaan. Berbeda dari BAIS, BIN, BIK dan satuan-satuan Kesbangpol yang memiliki cakupan kerja luas, gugus-gugus tugas dinas imigrasi, bea cukai dan kejaksaan mengemban fungsi yang lebih bersifat sektoral, berurut-turut pada lalu lalang barang dan manusia yang melintas “perbatasan” negara atau sektor penegakan hukum.

Bab 3

***Best Practices* Dalam Pelaksanaan Kontingensi**

Spesialisasi fungsi pertahanan negara, pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, dan deteksi dini untuk meminimalisasi risiko tidak sepenuhnya berjalan seiring dengan peningkatan kapasitas instansi-instansi utama yang menyelenggarakan fungsi-fungsi itu. TNI memiliki *idle capacity* yang dapat digunakan untuk tugas-tugas di luar bidang kemiliteran. Meskipun demikian penggunaan mereka untuk melaksanakan tugas-tugas seperti itu, yang lajim disebut sebagai operasi militer selain perang, mengundang sejumlah kontroversi, baik karena landasan legalitas maupun kompetensi TNI sendiri. Di beberapa daerah, kerap kali POLRI harus menyangga beban yang lebih besar dari kemampuannya untuk menanggung beban itu. Namun kendala legal dan belenggu psikologi pemisahan TNI-POLRI seringkali menghambat efektifitas penyelesaian persoalan di lapangan.

Kendala legalitas, belenggu psikologis, ataupun kesenjangan antara kapasitas dan tantangan yang secara riil dihadapi di lapangan memerlukan waktu lama untuk diselesaikan – khususnya dengan mengingat kinerja legislasi DPR, kontestasi konsep keamanan nasional, “*ego-sectoral*” atau bahkan sekedar perbedaan tatakerja operasi antar instansi. Sementara itu, pada saat yang sama hampir dipastikan bahwa Indonesia tetap akan dihadapkan pada sejumlah tantangan yang memerlukan penggunaan instrumen-instrumen itu secara integratif, koordinatif, dan sinergetik. Berbagai perkiraan strategis

tetap menganggap konflik komunal, separatisme dan terorisme sebagai ancaman yang layak diperhatikan. Selain itu, Indonesia juga dihadapkan pada sejumlah persoalan lain yang perlu diperhitungkan, misalnya penanggulangan bencana dan penegakan hukum di laut.

Dalam kaitan itu, tiga elemen kunci yang diperlukan bagi rancang bangun kebijakan dan strategi penggunaan instrumen koersif itu adalah, antara lain kesatuan komando (*unity of command*) operasi dan profesionalisme aparat di lapangan. Melekat kepada keduanya adalah perlunya penegasan tentang pertanggungjawaban pada tataran politik, kebijakan dan operasional baik pada aspek politik, keuangan, maupun hukum. Terlepas dari kontroversi politik yang kerap kali pada tingkat pusat, beberapa kasus yang akan dipaparkan berikut ini agaknya mencerminkan bahwa dalam berbagai kasus pernah terdapat *best practices* yang layak dipertimbangkan sebagai kerangka perencanaan Kontingensi.

Dalam kasus konflik komunal di Poso (Sulawesi Tengah), misalnya, upaya respon terhadap situasi Kontingensi semacam ini di masa lalu dikoordinasikan dalam forum Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) hingga tingkat kecamatan (Muspika) yang secara reguler melakukan pertemuan musyawarah pimpinan instansi pemerintahan di daerah dengan mempertimbangkan bentuk dan sifat antisipasi sebelum terjadinya keadaan Kontingensi. Biasanya hasil akhir dari musyawarah demikian dituangkan ke dalam suatu produk tertulis berupa Prosedur Tetap (Protap) atau Rencana Operasi Kontingensi (ROK) yang dibuat secara bersama oleh berbagai unsur yang terlibat.

Dalam konteks yang lain, misalnya, pelajaran berharga yang dapat disimak

dari peristiwa menjelang berakhirnya pemerintahan Presiden Suharto adalah bagaimana penanggung jawab keamanan kota mengkonsolidasikan instansi-instansi yang tersedia untuk menghadapi berbagai eskalasi ancaman yang mungkin terjadi. Kepemimpinan komando daerah kepolisian di beberapa tempat sepakat untuk mengatur modalitas operasi dengan memperhitungkan kompetensi dan kekuatan instansi-instansi “keamanan” yang ada. Pembagian wilayah kerja antara TNI dan POLRI merupakan salah satu bentuk modalitas itu, selain model lingkaran konsentrik ketika aparat dari dua instansi itu harus berada bersama di daerah operasi. Kesepakatan antara pimpinan TNI dan POLRI pada tingkat lokal (daerah), sebagaimana dicontohkan, agaknya menyelesaikan sejumlah persoalan yang kerap terjadi, khususnya karena perbedaan aturan operasi instansi-instansi itu. Dalam konteks itu, hubungan personal antara pimpinan TNI dan POLRI memainkan peran penting bagi keberhasilan kerjasama demikian.

Sementara dalam persoalan yang lain lagi, keberanian bertindak dan menanggung risiko jabatan adalah salah satu contoh dari bagaimana pemegang komando militer di daerah memainkan peran kunci dalam tanggap darurat setelah terjadinya bencana. Dalam suasana kelumpuhan sejumlah penyelenggara fungsi pemerintahan (baca: dinas-dinas teknis yang merupakan bagian dari desentralisasi atau dekonsentrasi dalam kerangka pemerintahan daerah), pemegang komando militer melakukan beberapa usaha untuk mengurangi dampak bencana. Dengan tetap menjalin komunikasi dengan pimpinan pemerintahan sipil di daerah dan komando militer pusat, komandan militer di daerah bencana mengambil inisiatif menyelenggarakan operasi tanggap darurat. Dalam konteks demikian,

komunikasi dengan pimpinan otoritas sipil itu, sekalipun dilakukan secara personal dan melalui jalur informal, dapat dianggap sebagai salah satu bentuk pelegitimasi penggunaan sumberdaya militer untuk tugas-tugas non-militer.

Dalam praktik sekarang ini, beberapa pejabat di daerah masih melanjutkan mekanisme koordinasi secara bertingkat seperti yang pernah terjadi di Poso. Namun masih perlu diidentifikasi lebih lanjut tentang bagaimana model sistem pengamanan kota dapat dan/atau perlu dilembagakan sebagai modalitas operasi terintegrasi dengan menggunakan sumberdaya antar instansi. Selain itu, tidak tertutup kemungkinan bahwa “keberanian” pimpinan militer daerah mengambil beberapa tindakan penanggulangan dampak bencana dalam kerangka tanggap darurat lebih diwarnai oleh faktor kepemimpinan dan karakter operasi *non-combat*, sehingga dengan demikian meminimalisasi kontroversi politik.

Bab 4

Kerangka Kerja Keamanan Nasional

Kerangka kerja keamanan nasional yang dimaksudkan dalam *research paper* ini adalah keamanan nasional dalam pengertian “kesigapan penanganan masalah mendesak (*immediate response*)”, sebagai pelengkap pada berbagai pembahasan tentang pembangunan sistem keamanan nasional yang telah berlangsung selama beberapa tahun belakangan ini. Dua posisi dasar melandasi *research* ini. *Pertama* adalah fokusnya pada institusionalisasi pengambilan keputusan untuk merumuskan kebijakan dalam rangka menghadapi keadaan mendesak (*emergency, contingency*). Karena fokusnya pada penyelesaian masalah, dalam keadaan mendesak itu penyusunan kebijakan pada umumnya mengandalkan pada prinsip *inherent executive power*. Menitikberatkan pada penyelesaian masalah mendesak harus tidak ditafsirkan sebagai pengabaian berbagai persoalan keamanan nasional lain. Namun harus diakui pula bahwa sejumlah persoalan keamanan nasional itu baru menjadi masalah keamanan nasional ketika derajat ancaman itu mencapai tingkatan tertentu, khususnya yang berkaitan dengan konsekuensi fisik terhadap negara dan warganegara. Dengan kata lain, seharusnya terdapat ruang yang cukup antara rentangan kebijakan yang pada prinsipnya lebih mengandalkan pada pencegahan dengan penindakan dan/atau pemulihan. Separatisme, misalnya, bisa saja dipandang sebagai masalah keamanan nasional; namun separatisme baru atau hanya menjadi masalah keamanan nasional ketika

diperjuangkan dengan cara-cara kekerasan.

Kedua adalah bangunan struktural yang mungkin diperlukan untuk secara khusus dapat menjawab persoalan *immediate response* tanpa mengorbankan perubahan fungsi secara fundamental. Kemungkinan besar mekanisme untuk itu berupa bangunan-bangunan yang bersifat *ad hoc* yang menjalankan tugasnya hanya terbatas pada misi tertentu, tanpa perubahan dari segi pembinaan dan pengembangan kapasitas instansi induk mereka; atau, sebaliknya, justru bangunan-bangunan yang bersifat semi-permanen yang dirumuskan berdasarkan tugas-tugas khusus.

Pada prinsipnya dua posisi dasar tersebut di atas dikaitkan dengan persoalan-persoalan yang selama ini berkembang di. *Pertama* adalah mekanisme koordinasi lintas-instansi (*inter-agency*) yang ikut serta dalam penyelenggaraan fungsi *immediate response* tersebut. Karena itu diasumsikan bahwa segenap fungsi intelijen harus dikoordinasikan oleh instansi yang secara legal memperoleh mandat untuk memainkan peran itu, yaitu, Badan Intelijen Negara (BIN) – sesuai dengan Inpres No.5/2002; fungsi kepolisian dapat dikoordinasi oleh POLRI, sekalipun UU No.2/2002 memberi ruang pada berperannya fungsi-fungsi kepolisian khusus. Fungsi militer dapat dikendalikan oleh Panglima TNI, sesuai dengan kewenangan Panglima TNI seperti dirumuskan dalam UU No.34/2004.

Kedua adalah tugas-tugas TNI yang menurut ketentuan yang berlaku dikenal sebagai operasi militer. Dengan demikian, fokus pembahasan tentang TNI dapat dimulai dengan merujuk, misalnya pada pasal yang mengatur tentang operasi militer selain perang dengan tujuan untuk mengklasifikasi

perbedaan karakter antar operasi pada masing-masing tugas tersebut, persyaratan (mekanisme dan prosedur) yang diperlukan untuk menjadikannya sebagai operasi terintegrasi bersama dengan instansi-instansi yang lain. Hingga tingkat tertentu mungkin diperlukan perkaitan antara kewenangan Presiden untuk mengerahkan pasukan, Menteri Pertahanan untuk merumuskan cara penggunaan kekuatan militer, dan Panglima untuk menyusun strategi operasional.

Pendek kata, pendekatan yang ditempuh akan menitikberatkan lebih pada aspek “*governance*” dari pada “demokratisasi dalam hubungan otoritas politik dengan para pelaksana penggunaan instrumen koersif”. Pilihan pada pengutamaan aspek “*governance*” merupakan cara tidak langsung (*indirect approach*) untuk menjamin adanya akuntabilitas operasional aparat-aparat pelaksana tersebut. Dengan menitikberatkan pada pendekatan “*problem solving*” daripada “*system building*”, penataan ulang kerangka kerja keamanan nasional dapat dimulai dari profesionalisasi pelaksanaan tugas-tugas para aparat pelaksana untuk menjawab ancaman keamanan nasional.

Dalam berbagai *research documents* sebelumnya telah banyak dirumuskan berbagai hal yang berkaitan dengan proliferasi bentuk-bentuk dan jenis ancaman yang pada prinsipnya menimbulkan deteritorialisasi ancaman sehingga memerlukan sekuritisasi (*securitization*). Pada umumnya para *stakeholders* sependapat tentang bahwa ancaman tidak lagi dapat dibedakan menjadi ancaman militer dan non-militer. Hanya sebagian kecil yang menolak kenyataan bahwa beberapa jenis ancaman dapat berkembang biak dan meningkat dengan amat cepat, bahkan tanpa mengalami proses

eskalasi. Akibatnya diperlukan bukan hanya pengamatan dini yang lebih handal tetapi juga berbagai tindakan preventif lainnya. Sedikit yang menyangkal bahwa beberapa bentuk ancaman tertentu, misalnya bencana alam, bukan merupakan ancaman militer dan tidak memiliki konsekuensi langsung pada wilayah negara tetapi membawa konsekuensi fisik pada warga negara.

Namun kesepakatan seperti itu tidak dengan sendirinya menyelesaikan masalah lain, khususnya jika tanggapan terhadap masalah-masalah keamanan nasional dianggap sebagai memerlukan tanggapan komprehensif yang dimulai dari deteksi dini, pencegahan, penangkalan dan penindakan. Istilah pencegahan dini yang digunakan di lingkungan POLRI juga tidak sama dengan yang digunakan di lingkungan intelijen dan pertahanan, baik keharusan untuk membedakannya dari segi teritorialitas maupun sasaran yang menjadi target. Pemulihan merupakan istilah yang kerap kali bisa digunakan untuk penanggulangan bencana dan pasca-aksi teror, tetapi sulit membayangkan dapat digunakan dalam fungsi intelijen. Tujuan akhir pemulihan penyelenggaraan fungsi kepolisian, yaitu tegaknya hukum dan/atau pemasyarakatan kembali pelaku kriminal, berlainan dengan ujung fungsi pemulihan yang dilakukan oleh TNI.

Yang belum cukup dibahas adalah apakah sistem keamanan nasional harus dipersiapkan secara dini untuk menjawab masalah-masalah seperti itu dan dilengkapi dengan instrumen-instrumen yang melekat (*stand by*) atau cukup dikembangkan berbagai mekanisme yang membuka ruang pemberlakuan prosedur darurat, instrumen *ad hoc*, dan/atau koordinasi temporer. Dua bentuk pengaturan itu bisa membawa konsekuensi pada penyiapan dan pengembangan sumber

daya maupun mekanisme pengambilan keputusan untuk menjawab masalah-masalah mendesak. *Pilihan pertama*, membangun sebuah sistem keamanan nasional secara lengkap dan terpisah, juga menimbulkan persoalan militerisasi penyelenggaraan sebagian dari fungsi negara, selain membawa konsekuensi finansial pada anggaran negara dan hingga tingkat tertentu duplikasi dengan berbagai departemen pemerintahan.

Sebaliknya *pilihan kedua*, dengan karakter yang lebih terfragmentasi, membawa tantangan tersendiri pada aspek koordinasi. Baik aparat intelijen, kepolisian maupun militer berpijak pada *code of conduct*, etika profesi, maupun tata cara operasi yang berbeda. Tanpa pemisahan fungsi yang jelas, kerjasama antar instansi seperti itu dapat membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban komando pelaksana. Namun pemisahan fungsi bisa jadi juga menimbulkan terbelahnya *chain of command* dan, oleh sebab itu, efektifitas operasi. Meskipun demikian, pemisahan fungsi membuka peluang terjaminnya akuntabilitas yang lebih baik dibanding alternatif yang lain.

Yang juga masih menjadi perdebatan adalah apakah pembahasan masalah keamanan nasional harus meliputi berbagai sekuens dalam proses kebijakan atau cukup memusatkan perhatiannya pada pengambilan keputusan saja. *Pilihan pertama* beranjak dari asumsi bahwa perlunya membangun sistem keamanan nasional dalam suatu kerangka yang komprehensif. *Pilihan kedua* lebih mengandaikan keniscayaan untuk menyelesaikan masalah-masalah mendesak.

Terkait pokok bahasan mengenai institusionalisasi pengambilan keputusan untuk merumuskan kebijakan tanggap darurat, dan mekanisme

koordinasi lintas instansi (*inter agency*) yang ikut serta dalam penyelenggaraan fungsi tanggap darurat, serta bangunan struktural yang mungkin diperlukan untuk secara khusus dapat menjawab persoalan tanggap darurat tanpa mengorbankan perubahan fungsi secara fundamental, berdasarkan pengalaman beberapa aktor keamanan di beberapa daerah, pada hal-hal tertentu dapat dilaksanakan melalui forum Muspida (musyawarah pimpinan daerah) yang selama ini digunakan sebagai tempat koordinasi guna menangani berbagai masalah penting di tingkat daerah. Sedangkan bangunan struktural yang diperlukan untuk tanggap darurat, disesuaikan dengan hasil musyawarah dengan mempertimbangkan bentuk dan sifat antisipasi sebelum terjadinya keadaan darurat. Hasil akhir dari musyawarah semacam ini umumnya dituangkan ke dalam suatu produk tertulis berupa Prosedur Tetap (Protap) atau Rencana Operasi Tanggap Darurat (ROTD) yang dibuat secara bersama-sama dari setiap unsur yang dilibatkan. Bagaimanapun, masalah penentuan kebijakan tanggap darurat dan tindak lanjutnya, amat sangat tergantung kepada inisiatif dan perhatian para pejabat atau pimpinan di daerah dalam mengikuti dan mencermati setiap perkembangan situasi dan kondisi yang ada di daerahnya.

Namun demikian, pengalaman keberhasilan mekanisme pengambilan keputusan dan koordinasi di suatu daerah belum dapat menjadi suatu model yang juga dapat diterapkan di daerah lain, mengingat tiap daerah mempunyai tingkat kerumitan dan karakteristik yang berbeda, baik geografis, stabilitas politik, maupun kualitas hubungan inter-personal di antara aparat-aparat di daerah bersangkutan. Kendala lain terkait kejelasan dasar legal bagi pelaksanaan Muspida.

Di tingkat daerah masalah koordinasi sebenarnya sudah cukup tertata dengan baik walaupun belum cukup mapan. Oleh karena itu, bagi pendekatan yang lebih *solutive*, ke depan diperlukan SOP (*standard operating procedure*) dari masing-masing instansi terkait yang dapat dijadikan panduan. Selain itu, keberadaan buku petunjuk pelaksanaan operasi khusus juga diharapkan dapat membantu pelaksanaan tugas aparat di lapangan. Sementara itu, pada saat yang bersamaan pejabat di tingkat pusat juga harus berupaya merumuskan rekomendasi pemecahan masalah dan pelbagai aturan legal seperti Peraturan Pemerintah dan Instruksi Presiden yang merupakan penjabaran dari perundangan yang ada.

Di masa lalu institusi militer dan kepolisian justru senantiasa menyiapkan suatu rencana menghadapi Kontingensi (*contingency plan*). Pada era reformasi, rencana demikian dipersepsi terlampaui represif, yang dikawatirkan merambah jauh ke wilayah publik serta dikawatirkan menjadi alat menancapkan kuku kekuasaan yang lebih kokoh, sehingga menjadi tidak populer. Namun demikian, POLRI di bawah kepemimpinan Jenderal Polisi Da'i Bachtiar pernah kembali mempopulerkan istilah ini dengan menempatkan kejahatan yang berimplikasi Kontingensi, yakni terorisme, kerusuhan massa, konflik etnik-ras-dan agama, sebagai salah satu penggolongan kejahatan yang menjadi urusan utama POLRI, selain kejahatan terhadap sumber daya alam nasional (*illegal logging, illegal fishing, illegal mining*), dan kejahatan lintas batas negara (*transnational organized crime*). Hal demikian dimaksudkan sebagai suatu upaya untuk menata respon Kontingensi dari fungsi dan mandat kepolisian.

Dalam era reformasi sekarang ini, ancaman atau bahaya yang menuntut

tanggap darurat justru sangat beragam dan kompleks, baik bentuk ataupun intensitasnya, dapat berskala lokal, nasional, regional, bahkan melampaui batas-batas negara. Karena itu, institusionalisasi instrumen dan aktor yang bertanggung jawab terhadap hal ini harus pula memperhatikan bentuk, intensitas, dan skala ancaman dimaksud agar tidak menggerus nilai-nilai dan kaidah-kaidah demokrasi dan HAM. Pada tataran pre-emptif (mengurangi akar sumber Kontingensi) dan tataran preventif, sebaiknya difungsikan institusi dan departemen sesuai fungsi masing-masing, karena kenyataan memberikan pelajaran bahwa justru dadakan bencana banyak bersumber dari kebijakan fungsi yang keliru, saling berebutan, dan tidak padu. Pada tataran penindakan (represif) sebaiknya diberikan kepada institusi yang memiliki kewenangan (mandat) secara yuridis maupun sosiologis agar tidak memunculkan resistensi yang justru menyedot energi yang besar dan mahal. Karena pada akhirnya semua sumber daya yang digunakan juga harus dipertanggungjawabkan efektifitas dan efisiensinya. Dalam konteks ini, profesionalisme dan etika profesi harus dikedepankan.

Oleh karenanya instrumen dan prosedur serta mekanisme *ad hoc* perlu diciptakan, sebab tanggap tindakan darurat tidak pernah harus dilakukan secara terus menerus, ia merupakan sesuai yang muncul di luar prediksi, sehingga tidak bisa dijawab dengan cara-cara biasa yang fungsional. Tanggap darurat menuntut cara-cara luar biasa (*extraordinary measures*). Bencana alam, bencana massal (*mass disaster*), kerusuhan (*riot*), konflik internal, maupun pemberontakan, kesemuanya menuntut respon tanggap segera. Dengan demikian selalu dapat dibuat pagar penyelamat pada tataran pre-emptif dan preventif.

Dalam naskah akademik keamanan negara yang sedang dipersiapkan POLRI, POLRI berupaya menyumbangkan gagasan mengenai sistem keamanan negara di mana berdasarkan sistem tersebut POLRI akan menegaskan peran dan tanggung jawabnya sebagai aktor utama, namun bukan satu-satunya aktor, dalam keamanan negara terutama terkait dengan keamanan dalam negeri dan ketertiban masyarakat. Dalam melakukan pengamanan laut, dirgantara, objek vital nasional, dan bencana, POLRI berupaya menetapkan batasan tugas dan perannya dengan mempertimbangkan keberadaan aktor lain. Bila ada permintaan bantuan TNI bagi tugas-tugas polisionil, khususnya terkait masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), maka TNI harus mengikuti cara bertindak preventif dan penegakan hukum dari polisi.

Bab 5

Kesimpulan dan Rekomendasi

Mengacu pada serangkaian pembahasan tentang kerangka kerja tindak Kontingensi, sebagai pelengkap pendekatan masalah dalam memahami berbagai persoalan keamanan nasional, yang difasilitasi ProPatria Institute selama bulan April-Mei 2008,⁴² menunjukkan bahwa konsepsi, regulasi, dan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan nasional masih dihadapkan pada sejumlah persoalan yang agaknya tidak dapat diselesaikan dalam waktu singkat. Rekam jejak yang mencatat “keberhasilan” perumusan berbagai perundangan di bidang pertahanan dan keamanan sementara ini sekaligus menunjukkan bahwa sinkronisasi, harmonisasi, dan pelengkapan perundangan kerap kali harus berhadapan dengan masalah-masalah teknis operasional.

Beberapa *best practices* tersebut di atas menunjukkan bahwa “penanganan

masalah mendesak” (*immediate response*) memerlukan tindakan stabilisasi yang pada prinsipnya terletak pada efektifitas fungsi penyelenggara pemerintahan normal. Ancaman-ancaman yang bersifat Kontingensi dapat dihadapi secara *ad hoc* dengan masing-masing menjalankan tugasnya hanya terbatas pada misi tertentu. Namun demikian perlu ditegaskan bahwa tindakan-tindakan Kontingensi tersebut harus tidak dilakukan secara terus menerus. Kebijakan Kontingensi tidak lebih dari sekedar cara-cara luar biasa (*extra-ordinary measures*) untuk menjawab persoalan-persoalan yang muncul di luar prediksi dan tidak bisa dijawab dengan cara-cara biasa.

Pada umumnya ketidaknormalan itu dapat terjadi karena dua hal, yaitu, *pertama*, karena eskalasi konflik sehingga terdapat kesenjangan antara kemampuan aparat di lapangan dengan tantangan yang harus dihadapi. Dalam keadaan seperti ini kebijakan kontingensi yang dibutuhkan memerlukan keputusan politik yang berperan sebagai legitimasi maupun pijakan bagi kerjasama antar instansi maupun modalitas operasi. Kebijakan untuk menjawab tantangan komunal konflik dan separatisme termasuk dalam kategori ini; *kedua* karena besaran dan kompleksitas ancaman yang menyebabkannya tidak mungkin diatasi hanya oleh satu instansi semata. Penanggulangan bencana, penanggulangan tindak pidana terorisme, dan pengamanan laut termasuk dalam kategori ini.

Berdasarkan apa yang dipaparkan di atas **ProPatria Institute merekomendasikan beberapa hal** berikut bagi upaya penataan ulang terhadap kerangka kerja keamanan nasional untuk menjawab tantangan-tantangan mendesak (*immediate response*) serta bagi upaya

⁴² Pembahasan tentang peran TNI dalam kerangka kerja sistem “keamanan nasional” diselenggarakan pada tanggal 8 dan 15 April 2008. Sementara pembahasan tentang peran POLRI dalam kerangka kerja sistem “keamanan negara” diselenggarakan pada tanggal 10 dan 24 April 2008. Adapun pembahasan terkait dengan kewenangan BIN diselenggarakan pada tanggal 29 April 2008. Selanjutnya pembahasan bersama ketiga institusi tersebut dalam forum *joint meeting* yang dimaksudkan mencari titik temu dan/atau sinkronisasi kewenangan diselenggarakan pada tanggal 8 dan 15 Mei 2008. Dalam dua pertemuan terakhir ini juga dilakukan uji kasus dengan mengambil fokus pada: (i) penanggulangan terorisme; (ii) penanggulangan separatisme bersenjata; (iii) penanganan konflik komunal; (iv) pengamanan obyek vital; dan (v) penanggulangan bencana.

pengembangan sistem (*system building*).

Pertama, penataan regulasi di bidang keamanan nasional tetap harus ditujukan pada pembentukan sebuah sistem keamanan nasional. Sebagai sebuah sistem, sistem keamanan nasional tersebut dipersiapkan terutama untuk menghadapi keadaan normal. Atas dasar itu, perlu ada rincian tentang beberapa hal, terutama yang berkaitan dengan: (a) komprehensi kebijakan di bidang fungsi pemerintahan secara normal dengan fungsi keamanan nasional; (b) tindakan yang integratif, mulai dari deteksi dini, pencegahan, penindakan hingga pemulihan (baca: stabilisasi, rekonstruksi, rehabilitasi); dan (c) ruang untuk menetapkan apakah penyelesaian masalah keamanan nasional berada pada ranah normal sistem keamanan nasional atau pada ranah kedaruratan sehingga sistem keamanan nasional yang dimaksud lebih berkaitan dengan fungsionalisasi kebijakan Kontingensi.

Kedua, perlu segera dipersiapkan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN). Keberadaan DKN diperlukan terutama sebagai sumber legitimasi politik bagi kebijakan untuk menjawab eskalasi konflik dengan mendayagunakan aparat yang tersedia. Melalui sebuah surat keputusan, tanpa harus menyatakan apakah pembentukan DKN merupakan pelaksanaan dari UU No.3/2002, Presiden dapat membentuk DKN itu baik sebagai institusi baru atau sekedar memodifikasi institusi yang ada, seperti Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas). Dalam konteks ini, DKN bukan merupakan *policy making body* tetapi sekedar *advisory body* ketika Presiden dihadapkan pada sejumlah keputusan yang diperlukan untuk menjawab masalah-masalah kontingensi.

Ketiga, perlu dipersiapkan secara konkrit landasan legalitas untuk

memberi ruang pada kebijakan Kontingensi, khususnya dari segi ketersediaan anggaran pada tingkat pusat dan/atau daerah melalui sumber APBN dan /atau APBD; ketentuan prosedural untuk menyelenggarakan fungsi operasi koordinatif dalam bentuk satuan-satuan yang mengemban fungsi khusus sesuai dengan misi yang ditetapkan melalui proses demokratik; aturan-aturan operasional (SOP, *standard operating procedures*) untuk membangun sinergi antar instansi ketika mereka berada pada penugasan berdasarkan misi Kontingensi tersebut.⁴³

Keempat, khususnya dalam konteks kebijakan Kontingensi transformatif, yaitu Kontingensi dalam kerangka ancaman-ancaman yang karena besaran dan karakternya memerlukan penanganan multi-fungsi, perlu dibentuk badan-badan yang memiliki otoritas operasional. Badan-badan seperti itu, terutama yang akan memegang peran dalam fungsi penanggulangan bencana, dan mungkin badan-badan setingkat dan sejenis untuk mengemban fungsi penanggulangan tindak pidana terorisme serta fungsi penegakan hukum di laut. Instansi-instansi seperti ini akan bermanfaat untuk menjawab berbagai bentuk ancaman yang memerlukan penggunaan satuan-satuan multi-unit. Dalam praktik sehari-hari, satuan-satuan itu berada di bawah kendali pembinaan dan pengembangan instansi induk, sekalipun mereka dapat digunakan setiap saat untuk tujuan operasi tertentu.

⁴³ Perlu segera dibuat berbagai aturan maupun ketentuan pelaksana, baik dalam bentuk PP, Perpres, dan Kepres, hingga Permen, Kepmen dan Skep masing-masing pimpinan institusi bersangkutan bagi upaya mendukung pelaksanaan tugas-tugas TNI, Kepolisian, dan Intelijen sebagaimana tercakup dalam peraturan perundangan yang ada untuk dapat menjamin bahwa seluruh proses perubahan tersebut tidak berlangsung di ruang hampa (*in vacuum*).

Kelima, sistem keamanan nasional perlu memberi landasan yang menyeluruh tentang berbagai ranah kebijakan yang diperlukan dalam kaitannya dengan beberapa hal sebagai berikut: (i) institusionalisasi perubahan budaya politik sebagai wujud konkrit terhadap perubahan paradigma (*paradigm shift*) aparat-aparat negara; (ii) integralisasi mekanisme respon berbagai persoalan sebagai upaya membangun sistem pemerintahan yang efektif; (iii) efisiensi dan transparansi dalam penggunaan *resources*; dan (iv) penguatan kapasitas negara khususnya yang terkait dengan gelar, kemampuan dan kekuatan instansi-instansi yang bertugas untuk menjawab tantangan dan ancaman terhadap keamanan nasional.

Jakarta / 31 Mei 2008

PROPATRIA Institute

Keenam, bagi kebutuhan pengembangan sistem untuk jangka panjang, dengan mengacu pada rekomendasi 1 - 5 di atas, nampaknya tidak satupun dari sejumlah persoalan itu dapat diselesaikan tanpa pembuatan perundang-undangan baru dan/atau penyesuaian (sinkronisasi) terhadap berbagai undang-undang yang sudah ada. Dalam konteks ini, setidaknya dua hal perlu mendapatkan prioritas: (i) penyiapan draf UU Perbantuan TNI dengan memperhatikan beberapa hal terkait pengaturan di masa lalu tentang pekerjaan perpolisian tentara (PPT)⁴⁴; dan (ii) penataan perundang-undangan serta penataan ulang peran, fungsi, kewenangan, tugas dan tanggung jawab seluruh institusi di bidang keamanan nasional sebagai prasyarat mutlak bagi upaya membangun stabilitas nasional secara lebih terintegrasi.

⁴⁴ Hal ini penting untuk memperjelas struktur kendali operasi berikut konsekuensi yang menyertainya ketika TNI diikutsertakan dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu bersama dengan instansi penyelenggara keamanan lainnya.