

KEJELASAN POSISI POLRI DALAM TANGGUNG JAWAB KEAMANAN DALAM NEGERI

(Ary Wahyono dan Irfan Melayu)

Latar Belakang

Proses Reformasi telah membawa berbagai perubahan di dalam sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai lembaga yang dinamis, Polri harus senantiasa menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat, juga tidak luput dari proses Reformasi itu sendiri, walaupun sesungguhnya apabila kita cermati dalam sejarah perjalanannya fungsi Kepolisian pada awal perkembangannya sebagai alat penjajah, kemudian sebagai alat control bagi penguasa, dan selanjutnya kembali ke fungsi sesungguhnya sebagai *Bhayangkari Negara yang memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan supremasi hukum, serta memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat (Tata Tentram Kerta Raharja)*.

Upaya pementapan keamanan dalam negeri memiliki kaitan yang penting dengan pementapan persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang merupakan non-amandable article atau pasal yang tidak boleh diubah adalah Pasal 1 ayat (1) berdasarkan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) itu berbunyi: *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*. NKRI adalah ketentuan konstitusional yang sampai kapan pun tidak dapat kita ubah. Demikian juga terhadap pembangunan demokrasi. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan kekuatan inti Pembinaan Keamanan Dalam Negeri (Binkamdagri) harus makin mampu menempatkan dirinya secara lebih proporsional dalam mengawal berjalannya proses demokratisasi di Indonesia.

Netralitas lembaga Kepolisian terhadap dunia politik sangat menentukan kualitas proses demokratisasi di Indonesia. Polri berusaha menjadi salah satuperekat nasional yang kuat dengan menempatkan diri di atas segala kepentingan kelompok dan golongan. Sumpah Tribrata Polri dan semboyan Rastra Sewakottama mencerminkan semangat pengabdian, bekerja dan berjuang untuk membangun kejayaan nusa dan bangsa. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pemulihan dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat diupayakan dapat ditangani secara lebih cepat dan terukur. Polri senantiasa berada terdepan menyelesaikan berbagai konflik sosial politik yang berkaitan dengan permasalahan keamanan dalam negeri. Terselenggaranya kehidupan sosial politik yang kondusif

dan aman dari tindakan kekerasan dan kriminalitas sangat menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan Pemilu 2004. Selain itu, Polri juga dituntut lebih meningkatkan kemampuan profesional dan kesiapan operasionalnya dalam menghadapi masih cukup besarnya potensi gangguan dari berbagai jenis tindak terorisme dan kriminalitas yang bersifat lintas batas internasional/ transnasional. Kerjasama melalui forum AMMTC (Asean Ministerial Meeting on Transnational Crime), SOMTC (Senior Official Meeting on Transnational Crime) telah menyepakati delapan (8) jenis kejahatan transnasional yang harus diatasi bersama yaitu: *Terrorism, Arms Smuggling, Trafficking in Person Especially in Women and Children, Money Laundering, Illicit Drug Trafficking, Cyber Crime, Piracy and Armed Robbery at Sea, Interbational Economic Crime*. Hal ini perlu ditindak lanjuti disamping kerjasama melalui ASEANAPOL dan INTERPOL.

Seiring dengan kenyataan di atas, serta adanya perkembangan lingkungan strategik baik nasional, regional maupun global berikut dengan implikasinya terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, ternyata juga telah berkembang berbagai tantangan tugas yang tentunya sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas Kepolisian dalam memelihara dan menjaga keamanan dalam negeri dari berbagai bentuk gangguan yang semakin kompleks baik berupa bentuk, kualitas, kuantitas maupun mobilitasnya yang kesemuanya berkaitan dengan aspek-aspek kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, merupakan suatu tuntutan bagi Polri untuk melakukan langkah-langkah penyesuaian dan perubahan (adjustment) dalam menjawab tantangan tersebut. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tanggal 8 Januari 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, memberikan landasan konstitusional bagi Polri sebagai Lembaga Negara yang independent dan mandiri. Penjabarannya nampak dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan perubahan status dan kedudukan Polri.

Perkembangan Polri tidak terlepas dari perkembangan masyarakatnya atau dengan kata lain wajah Polisi adalah wajah masyarakatnya, oleh karena itu pembangunan Polri kedepan diarahkan menuju Polisi Sipil (Civilian Police). Menyikapi hal tersebut, maka Polri telah merumuskan kembali kedudukan, tugas dan perannya yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia dalam tatanan masyarakat madani (Civil

Society), untuk menjawab aspirasi masyarakat tersebut. Upaya secara berkelanjutan untuk meningkatkan profesionalitas Kepolisian dalam mengelola organisasi, SDM yang mengarah pada spesialisasi, materiil dan fasilitas, diharapkan mampu meningkatkan kredibilitas dan citra Polri. Makna Tribrata yang diperbaharu yang menandai Reformasi Polri, merupakan doktrin Kepolisian yang menjiwai penyusunan dan penyempurnaan piranti lunak berupa kebijakan dan langkah-langkah strategis pembangunan Kepolisian, yang pada akhirnya diperoleh lembaga Kepolisian yang efektif, efisien dan akuntable.

Bentuk ancaman keamanan dalam negeri

Hal yang membedakan kejahatan biasa dengan kejahatan dengan kekerasan yang berskala luas adalah sifat dan dampak gangguan yang mengganggu sendi-sendi kehidupan baik di tingkat daerah maupun nasional. Uraian dibawah ini mengulas bentuk-bentuk kejahatan inkonvensional dan konvensional sebagai berikut :

1. Kejahatan konvensional

Gangguan keamanan dalam negeri yang pada umumnya terjadi karena pelanggaran hukum dari berbagai ketentuan yang diatur dalam KUHP. Gangguan keamanan dalam bentuk kejahatan konvensional, antara lain pencurian dengan pemberatan, penggelapan, penipuan, pemerasan, penganiayaan, penculikan, penyanderaan, pembunuhan, pembakaran, perusakan, penyelundupan, penyerobotan tanah, dan berbagai kejahatan lain yang diatur dalam KUHP.

Kejahatan konvensional bisa saja menjadi pemicu timbulnya konflik komunal yang disertai dengan kekerasan yang merupakan kejahatan yang berdampak kontinjensi, karena pelaku kejahatan dan korban memiliki identitas sosial yang berbeda. Kasus-kasus konflik komunal yang terjadi di berbagai daerah di tanah air selama ini sebenarnya berawal kejahatan konvensional, seperti pembunuhan, pemerasan, penipuan, dan sebagainya. Perubahan eskalasi dari kejahatan konvensional menjadi konflik komunal yang disertai kekerasan atau kejahatan berskala luas yang berpengaruh pada sendi-sendi kehidupan negara dan masyarakat.

Potensi berubahnya kejahatan konvensional menjadi kejahatan inkonvensional di masyarakat Indonesia sangat besar, karena masyarakat Indonesia masih memiliki ikatan primordialisme yang masih kuat. Faktor-faktor budaya seperti ini tentu mempengaruhi Polri menangani pelanggaran hukum di berbagai daerah di Indonesia. Sebagai contoh, kecelakaan lalu-lintas yang menyebabkan korban jiwa meninggal yang kebetulan warga suku adat Dayak di Kalimantan, maka penegakkan hukum lalu-lintas tidaklah mudah, karena mereka menolak atau tidak mau berurusan dengan UU Lalu Lintas, melainkan diterapkan denda adat yang dianggap memiliki rasa keadilan masyarakat. Kasus-

kasus lainnya yang sering terjadi adalah politisasi identitas tertentu (SARA) terhadap pelanggaran kejahatan konvensional. Ekses-ekses dari penanganan kasus kejahatan perlu diantisipasi Polri supaya tidak berkembang menjadi *kejahatan yang bermplikasi kontinjensi*, seperti kerusuhan massal, penjar

2. Kejahatan Non konvensional

Kejahatan non konvensional antara lain adalah kejahatan lintas negara (*Transnasional Crime*), seperti terorisme, narkoba dan pembajakan, perompakan. Pembahasan yang akan diangkat adalah menyangkut terorisme. Sasaran teror bisa perorangan, organisasi, kelompok masyarakat, kawasan industri strategis, lokasi milik negara Asing (Kedutaan, Atase dan lain-lain), dan tempat-tempat simbol negara. Teror ditujukan bermacam-macam kepentingan: balas dendam, delegitimasi pemerintahan, perjuangan mencapai tujuan ideologi dan politik atau sekedar menciptakan suasana keresahan meluas di kalangan masyarakat.

Ansyad Mbai (2003:7) melihat terjadinya teror di Indonesia memiliki motif dan latar belakang yang bersumber pada :

1. Radikalisasi ideologi keagamaan.
2. Nasionalisme etnisitas yang mengarah pada separatisme.
3. Kelompok kepentingan tertentu yang ingin menimbulkan kekacauan untuk tujuan *bargaining* agar kepentingan politik, ekonomi dan sosial dilindungi.

Teror yang bersumber pada radikalisme agama dapat dilihat dari berbagai kasus peledakan bom yang terjadi di berbagai daerah, terutama kasus bom Bali. Teror ini telah menimbulkan korban jiwa yang sebagian besar adalah Warga Australia, mengindikasikan bahwa sebuah kekuatan Islam-anti barat yang dipandang sebagai jalan jihad yang dibenarkan oleh agama. Kekuatan Islam-anti barat ini memiliki kaitan dengan jaringan Al-Qaeda Internasional yang ingin berjuang melawan kepentingan barat di seluruh dunia. Oleh sebab itu, sepanjang masih terjadi konflik Israel-Palestina, pendudukan AS di Irak, Kasus Afganistan, maka solidaritas Islam Internasional melawan kepentingan barat cenderung tetap muncul, dan Indonesia merupakan salah satu negara yang belum lepas dari aksi teror bom karena radikalisme agama masih tetap mewarnai berbagai pola kegiatan di Indonesia. Kegiatan teror sejenis akan selalu terjadi di Indonesia di masa-masa mendatang sepanjang masih ada persepsi konflik antara dunia barat-Islam (Samego, 2003:7).

Selain, radikalisme agama, teror lain yang terjadi di daerah konflik bersenjata yang ingin memisahkan diri dari NKRI, seperti terjadi di Aceh dan Papua. Teror ini dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Bentuk teror yang paling populer adalah pengeboman, serangan bersenjata, pembunuhan, penculikan, pembajakan,

sampai penyanderaan. Dampak dari tindakan kejahatan ini sangat luas karena akan mempengaruhi : kondisi kamtibmas masyarakat, tidak berjalannya institusi pemerintahan; dan mengancam ketutuhan wilayah dan kedaulatan NKRI.

Teror berbentuk bom juga digunakan untuk kepentingan sekelompok orang yang lebih terkait dengan terganggunya kepentingan ekonomi, politik dan sosial. Kelompok ini melakukan teror sebagai bentuk negosiasi agar kepentingan ekonomi mereka tidak terganggu. Kelompok ini berasal dari kelompok status quo yang dahulu sudah mapan tetapi oleh karena terjadi pergantian rejim pemerintah, menjadi tergusur atau terganggu karena pemerintah baru kemungkinan melakukan penegakkan hukum atas kesalahan-kesalahan yang dilakukan rejim pemerintahan sebelumnya.

Gangguan keamanan dalam negeri sebagai tindak kejahatan terkait dengan wilayah yurisdiksi teritorial Indonesia, adalah tindak kejahatan atau pelanggaran hukum di daerah rawan konflik, seperti wilayah laut Indonesia, daerah perbatasan dan pulau-pulau terluar.

Karakteristik gangguan keamanan dalam negeri di daerah perbatasan satu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Di Papua, gangguan adanya kelompok separatis yang basis operasinya di daerah perbatasan masih terjadi. Kelompok ini masih sering mengganggu dan mempengaruhi masyarakat. Rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat, menyebabkan masyarakat mudah terhasut. Masih kuatnya ikatan kekeluargaan antara penduduk Papua dan PNG maka kegiatan pelintas batas negara secara rutin dilakukan. Faktor wilayah adat mereka yang keberadaannya melewati batas negara merupakan faktor yang mendorong mereka melakukan kegiatan lintas batas (Habel Melkias, Suwae, 2002:9). Masalah keamanan di perbatasan juga terjadi antara wilayah Indonesia-Singapura dan Indonesia-Malaysia. Dibandingkan dengan Papua, faktor yang mempengaruhi berbeda. Di perbatasan Indonesia-Malaysia lebih banyak disebabkan faktor kesenjangan ekonomi masyarakat di wilayah perbatasan. Kehidupan ekonomi masyarakat Indonesia di perbatasan cenderung tergantung pada perekonomian negara tetangga. Oleh sebab itu tindak kejahatan yang muncul di kawasan perbatasan ini adalah pencurian kayu, penyelundupan, *human trafficking*, *piracy*, dan *sea-robberies*. Di perbatasan wilayah laut Cina Selatan dan laut Sulawesi juga membuka peluang terjadinya kegiatan ilegal, seperti pencurian ikan oleh nelayan asing, jalur lalu lintas dollar palsu, alur penyelundupan senjata gelap dari Mindanao ke daerah bergolak di Indonesia. Selain itu menjadi lokasi penyelundupan barang berupa elektronik, serta kondisi rill kemiskinan yang semakin menjadi-jadi dan penyelundupan hasil bumi yang merugikan perekonomian Negara.

Kekhawatiran akan hilangnya beberapa pulau kecil-wilayah terluar Indonesia juga menjadi potensi gangguan keamanan dalam negeri setelah lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan. Data-data temuan yang diperoleh Hidro Oseanografi menyebutkan bahwa dari pulau Indonesia yang berjumlah sekitar 17.504, hanya 5.707 pulau yang telah memiliki nama, sedangkan sisanya belum memiliki nama. Selain itu, kekhawatiran rakyat Indonesia pun kian bertambah dengan diungkapnya data-data dari departemen Kelautan dan Perikanan (DPK) 2002 dengan menyebutkan bahwa ada 82 pulau kecil milik Indonesia yang berbatasan dengan 10 negara tetangga yang dapat menimbulkan konflik persengketaan.

Adapun pulau-pulau yang berpotensi menimbulkan konflik tersebut, diantaranya yaitu: Pertama, Pulau Nipah yang merupakan titik pangkal penentuan batas wilayah pemerintahan RI dengan Negara Singapura dan RI dengan Malaysia sejauh 200 mil laut dari pulau terluar. Kedua, Pulau Miangas di Sangir Talaud yang berbatasan dengan Negara Filipina, yang ironisnya masyarakat pulau itu sering dan berinteraksi dengan Negara Filipina dibandingkan dengan Indonesia, Ketiga, Pulau Pasir didekat Kepulauan Christmas di Perairan NTT yang kemungkinan dilirik oleh Australia. Keempat, terdapat satu pulau di Kalimantan Barat yang belum memiliki nama, justru dimanfaatkan para pelaut Thailand yang melakukan illegal fishing di Perairan Indonesia. Kelima, Pulau Mapia yang di sebelah Utara Papua yang berbatasan dengan Palau (Kusumastanto, 2003).

3. Kejahatan yang berdampak Kontinjensi

Kejahatan ini termasuk kerusuhan massal akibat konflik kekerasan seperti yang terjadi di Jawa, Kalimantan dan Maluku. Tindakan kekerasan ini disertai kerusuhan yang disebabkan antara lain faktor perasaan frustrasi yang mendalam dan meluas di kalangan masyarakat. Namun, kekecewaan masyarakat hanya akan menimbulkan tindak kekerasan apabila dilakukan mobilisasi atas konflik yang terjadi, yakni berwujud proses mendorong anggota kelompok atau masyarakat lainnya agar bersedia mengorbankan tenaga dan sumberdaya untuk melakukan tindakan kolektif demi kepentingan bersama. Dari sini dapat disimpulkan bahwa apa yang dimobilisasi itu terkait dengan fenomena pemicu terjadinya konflik kekerasan. (Mochar Mas'oed, 1997: 11).

Konflik antar kelompok serta kerusuhan massal yang merebak di Indonesia selama ini telah tidak saja memakan banyak korban jiwa dan harta benda, tetapi juga mengancam sendi-sendi NKRI. Konflik komunal tersebut lahir karena adanya faktor kondisi sosial-budaya yang dapat dibedakan menjadi kondisi primer dan sekunder. Kondisi sosial budaya primer, yaitu kondisi yang dipandang secara langsung mendukung

atau memungkinkan dan memudahkan maraknya sebuah konflik kecil menjadi konflik massal dan komunal, dan kondisi sekunder adalah kondisi yang dipandang tidak secara langsung memungkinkan dan memudahkan terjadinya konflik atau kerusuhan massal (Shri Ahimsa Putra, 1999: 52).

4. Gangguan keamanan akibat bencana alam ataupun situasi *force majeure* / keadaan darurat

Gangguan keamanan akibat bencana alam, seperti banjir, gempa bumi, tanah longsor, angin topan, ombak besar, dan sebagainya. Gangguan keamanan ini membawa dampak pada rasa aman masyarakat terhadap tindak kejahatan pencurian harta benda, penipuan dan korupsi bantuan kemanusiaan yang dapat menimbulkan unjuk rasa. Pemukiman pengungsi di perkampungan penduduk seringkali menimbulkan friksi sosial antara penduduk lokal dengan pengungsi. Soal aset pengungsi yang tidak jelas akibat bencana alam merupakan bentuk gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat yang perlu diantisipasi karena dapat membawa eksese pada kegiatan unjuk rasa dan protes sosial.

Berdasarkan uraian di atas, instansi yang bertanggungjawab terhadap penanganan gangguan keamanan ini berada di pemerintah birokrasi sipil. Dalam konteks ini, masalah sinkronisasi aktivitas penanganan masalah keamanan akibat bencana alam antara Polri dengan pemerintah menjadi penting dirumuskan agar tidak terjadi "saling menunggu" atau tumpang tindih.

Pemisahan TNI-POLRI

Pemisahan TNI dan Polri melalui Tap MPR No. VI Tahun 1999 dan Tap MPR No. VII tahun 1999 merupakan bagian dari proses reformasi hukum menuju masyarakat sipil. Proses demokratisasi dan tuntutan supremasi sipil telah bermuara pada tuntutan perubahan perundang-undangan dan institusi kenegaraan yang ada, termasuk pula perubahan di tubuh TNI dan Polri. Tuntutan perubahan tersebut pula yang mendorong lahirnya sejumlah ketentuan, baik yang sudah berbentuk undang-undang maupun yang masih berupa rancangan, yang pada dasarnya berangkat dari keinginan masyarakat agar posisi TNI dan Polri selaras dengan tuntutan demokratisasi dan cita-cita terwujudnya masyarakat sipil di Indonesia. Dalam perspektif penegakan hukum, seluruh dinamika tersebut menuntut perubahan tampilan penegak hukum menjadi lebih manusiawi dan bercorak sipil sehingga proses demokratisasi yang sedang berjalan tidak terhambat.

Di sisi lain pemisahan kelembagaan TNI dan Polri berdampak pula pada upaya mereformasi konsep keamanan dalam negeri agar menghindari pendekatan militeristik sesuai dengan tuntutan masyarakat. Istilah pendekatan keamanan (*security approach*) yang lazim dirujuk pada masa Orde Baru bagaimanapun telah menimbulkan gejolak dan antipati

masyarakat, sekalipun pada hakekatnya strategi keamanan merupakan hal pokok yang harus dimiliki suatu negara. Karenanya strategi keamanan haruslah disusun dengan mengacu pada semangat menuju masyarakat madani dengan disertai jbaran yang dapat diterima masyarakat. Upaya ini menuntut ditinggalkannya pendekatan yang egosentris di tiap institusi dan lebih bertumpu pada kepentingan jangka panjang di samping mewujudkan konsistensi penerapan perundang-undangan yang berlaku. Sifat Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtstaat*) sebagaimana yang dicita-citakan para pendiri bangsa sekurangnya menegaskan keharusan adanya legitimasi yuridis atas setiap tindakan aparaturnegara terhadap warganya. Sedangkan bagi Polri, prinsip negara hukum berarti pula kewajiban untuk menegakkan ketentuan hukum yang berlaku dengan tetap mengedepankan upaya perlindungan dan pengayoman terhadap masyarakat serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Implikasi dari Tap MPR No. 6 Tahun 1999 tentang pemisahan TNI dan Polri tersebut menuntut pula pemahaman yang lebih komprehensif tentang pembagian peran antara TNI dan Polri di dalam menghadapi persoalan keamanan dalam negeri. Tulisan ini merupakan acuan untuk memperjelas domain tugas Polri dan TNI di dalam menangani keamanan dalam negeri, paling tidak untuk menghindari kesan tumpang-tindih perundang-undangan dan kewenangan yang berkaitan dengan keamanan dalam negeri. Misalnya, pembagian kewenangan antara Polri dan TNI di daerah konflik bersenjata; apa indikator yang membedakan antara Polri dan TNI di daerah rawan konflik; dan tugas-tugas lainnya yang memerlukan kejelasan kewenangan antara TNI dan Polri.

Tinjauan Konsep Keamanan

Konsep keamanan dalam negeri merupakan gabungan dari istilah keamanan dan dalam negeri. Istilah keamanan sendiri, menurut Caroline Thomas dan Jessica Mathews, sebagaimana dikutip Kusnanto tidak hanya berkaitan dengan *nexus military-external*. Keamanan menyangkut dimensi lain yang tidak terbatas pada dimensi militer, seperti sering diasumsikan dalam wacana konsep keamanan. Keamanan merujuk pada seluruh dimensi yang menentukan eksistensi Negara, termasuk di dalamnya upaya memantapkan keamanan internal melalui bina-bangsa, ketersediaan pangan, fasilitas kesehatan, uang, dan perdagangan maupun melalui pengembangan senjata nuklir (Kusnanto, 2003, hal 146). Jadi dengan demikian, konsep keamanan berkaitan dengan keamanan nasional yang menyangkut kepentingan eksistensi, keutuhan dan kedaulatan negara.

Sementara ada pendekatan *critical security studies*, yang memandang konsep keamanan suatu konsep yang fleksibel yang tergantung dari proses *securitization* yang dilakukan aktor keamanan terhadap obyek keamanan, dengan mempertimbangkan individu, warga negara dan

kemanusiaan sebagai acuan utama bagi perkembangan strategi keamanan suatu negara. Pertimbangan individu, warga negara dan kemanusiaan merupakan perluasan dari konsep keamanan tradisional yang selama ini hanya melihat keamanan nasional sebagai ancaman kedaulatan politik dan territorial negara, tetapi juga mempertimbangkan isu-isu keamanan baru yang mengancam kehidupan warga Negara (Kusnanto, 2003, hal 4). Paralel dengan konsep keamanan di atas, matrik keterkaitan elemen-elemen pokok dalam strategi keamanan. Di dalam matrik itu terdapat elemen dasar yang menjadi paramter terganggunya keamanan suatu negara, yaitu :

1. kondisi keutuhan wilayah territorial suatu negara;
2. kondisi institusi pemerintah suatu negara; dan
3. kondisi keamanan masyarakat dan warga negara

Ketiga elemen-elemen dasar tersebut merupakan obyek keamanan yang menjadi pertimbangan dalam menentukan gangguan keamanan. Selain itu, terdapat tiga konsep dasar pembentuk tipologi gangguan keamanan, yaitu:

1. Konflik militer, baik berasal dari dalam negeri maupun negara luar
2. Instabilitas/kekacauan tatanan social
3. Terganggunya kondisi kedamaian, perekonomian dan ketenangan masyarakat

Ancaman keutuhan territorial sebuah negara pada umumnya terkait dengan konflik militer, yakni *armed separation* (internal), dan agresi, invasi, pendudukan wilayah (ekternal). Gerakan separatis berbeda dari pemberontakan bersenjata. Gerakan separatis merupakan ancaman keamanan nasional yang secara lansung berkaitan dengan keutuhan wilayah dan juga bekerjanya fungsi pemerintahan. Konflik militer tidak selalu terkait dengan keutuhan wilayah negara. Konflik militer juga bisa berhubungan dengan bekerjanya instansi pemerintah negara (*effective functioning of state's institutions*). Bentuk-bentuk ancaman keamanan nasional yang berkaitan konflik militer dan terganggunya fungsi institusi pemerintahan misalnya: pemberontakan bersenjata dan kudeta militer (internal), dan pelanggaran wilayah, *piracy* (ekternal). Isu keamanan ini hanya akan ditangani aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua kemungkinan penerapan strategi non-kekerasan (Kusnanto, 2003, hal 4).

Tabel 1. Matrik Keterkaitan antara Jenis dan Dampak Gangguan Keamanan

	Peace, prosperity and welfare	Public Order	Military conflict	
			Internal	External
Territorial integrity			Armed separation	Aggression, invasion, occupation
Effective functioning of state's institutions		Dissent (pembangkangan), Riot (kerusuhan), social upheaval (turmoil) (kekacauan sosial), wide spread crime (penjarahan)	Armed rebellion, military coup	Border, disputes, piracy
Citizen an community	Epidemic, disasters and accident social gap, poverty, etc	Communal and/or class conflict		
Instrument of responses	Effective and responsible governance	Law	Military counterinsurgency and counter coup, preventive diplomacy, and deterrence an defence	

Sumber : Kusnanto Anggoro, 2003. Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum. Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Bali, 14-18 Juli 2003.

Berdasarkan uraian di atas, mala kondisi keutuhan territorial suatu negara (*territorial integrity*) tidak ada keterkaitan langsung dengan kekacauan tatanan di suatu masyarakat (*public order*). Ini penting bagi setiap pembuat kebijakan untuk tidak terburu-buru mengekshalasi isu kerusuhan atau kekacauan social menjadi isu keamanan yang menghadirkan ancaman nyata terhadap kedaulatan dan keutuhan territorial suatu negara.

Masalah *public order* lebih terkait dengan tidak berjalannya institusi pemerintahan negara. Misalnya, pemerintah Indonesia yang menjadikan daerah perbatasan atau daerah pulau terluar sebagai prioritas ancaman gangguan keamanan, harus dilihat isu keamanan seperti apa sebagai gangguan keamanan nasional. Apakah memerlukan operasi militer, atau penegakkan hukum atau pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Apakah ancaman keamanan di keamanan di perbatasan mempengaruhi kondisi kamtibmas atau juga berfungsinya pemerintahan atau kedaulatan territorial Indonesia.

Begitu juga, pertikaian antar golongan tidak selalu menjadi isu keamanan yang mengancam integritas territorial suatu negara, tetapi hanya mengganggu berfungsinya pemerintahan negara dan ketertiban umum saja. Jadi dengan demikian semakin jelas bahwa konflik komunal lebih merupakan domain aparat penegak hokum daripada aparat militer karena terkait dengan penegakan hukum.

Pertikaian antar golongan mungkin saja disebabkan terjadinya kegagalan pemerintah memberikan kenyamanan, kemakmuran dan kesejahteraan. Konflik komunal merupakan ekses dari kesenjangan social yang terjadi di masyarakat

sabagai akibat dari kegagalan pemerintah tidak mampu menjalankan pembangunan dengan baik. Konflik-konflik komunal yang timbul dari eksekusi pembangunan tentu memerlukan pendekatan law enforcement, disamping pendekatan kesejahteraan.

Keamanan Dalam Negeri dalam Konteks Pemisahan TNI dan Polri

Dari seluruh ketentuan perundang-undangan yang ada, Undang-Undang Kepolisian adalah satu-satunya peraturan perundang-undangan yang menyebutkan secara eksplisit istilah *keamanan dalam negeri*. Sebagai rujukan baku, istilah *keamanan dalam negeri* dirumuskan Pasal 4 Undang-Undang Kepolisian sebagai tugas pokok kepolisian yang meliputi empat komponen keamanan dalam negeri seperti yang telah dikemukakan sebelumnya.

Perumusan *tugas pemeliharaan keamanan dalam negeri* kepada Polri menurut Undang-Undang Kepolisian pada dasarnya selaras pula dengan pemisahan TNI dan Polri melalui Tap MPR No. VI/2000 dan Tap MPR No. VII/2000. Sebagai kaedah dasar, Pasal 2 ayat 1 dan 2 Tap MPR No. VI/MPR/2000 membedakan Tentara Nasional Indonesia sebagai alat negara yang berperan dalam pertahanan negara, sedangkan Polri sebagai alat negara yang berperan memelihara keamanan. Perumusan yang sama juga dianut Pasal 2 ayat 1 dan pasal 6 ayat 1 Tap MPR No. VII/MPR/2000 yang menyebutkan Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan RI dan Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Penegasan makna pemisahan TNI dan Polri dapat pula dilihat dari perumusan *ancaman* menurut Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Pertahanan Negara menyebutkan TNI sebagai komponen utama sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer. Sedangkan pasal 7 ayat 3 Undang-Undang Pertahanan menegaskan posisi lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai komponen utama menghadapi ancaman nonmiliter. Perumusan pasal 7 ayat 3 Undang-Undang Pertahanan Negara sekurangnya menyangkut dua istilah pokok yaitu *ancaman nonmiliter* dan *lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan*. Kalimat perundang-undangan tersebut mengandung arti bahwa setiap ancaman nonmiliter haruslah menjadi tanggung-jawab lembaga pemerintahan di luar bidang pertahanan yang terkait langsung dengan jenis ancaman yang bersangkutan. Bila kita masukkan spekulasi valuta asing yang membuat gejolak nilai tukar Rupiah dan berdampak membahayakan perekonomian nasional sebagai ancaman nonmiliter, maka lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan yang terkait langsung dengan ancaman tersebut adalah Bank Indonesia. Dalam

kondisi ini Undang-Undang Pertahanan Negara menempatkan Bank Indonesia sebagai komponen utama pertahanan negara.

Demikian pula bila kita mengacu pada pemisahan TNI dan Polri yang membedakan fungsi pertahanan dan fungsi keamanan. Perumusan ketentuan Tap MPR No. VI/2000 dan Tap MPR No. VII/2000 yang menugaskan pelaksanaan fungsi keamanan dalam negeri kepada Polri menegaskan posisi Polri sebagai *lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai komponen utama dalam menghadapi ancaman terhadap keamanan dalam negeri* sebagaimana dipertegas oleh Undang-Undang Kepolisian. Oleh sebab itu, konsep keamanan dalam negeri yang dianut oleh Undang-Undang Kepolisian pada dasarnya adalah pelaksanaan tugas pokok kepolisian yaitu pemeliharaan keamanan dalam negeri yang meliputi seluruh pelanggaran ketentuan hukum pidana

Tinjauan Yuridis Keamanan Dalam Negeri

Peran kepolisian dalam memelihara keamanan diatur dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kepolisian mendefinisikan keamanan dalam negeri sebagai *suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat*. Perumusan *keamanan dalam negeri* tersebut diperkuat lagi oleh perumusan tugas pokok kepolisian dalam pasal 4 Undang-Undang Kepolisian, yang berbunyi:

Kepolisian Negara RI bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Bila kita pilah perumusan definisi keamanan dalam negeri menurut Undang-Undang Kepolisian, maka pembentuk undang-undang bermaksud merumuskan *keamanan dalam negeri* sebagai suatu pencapaian yang ditandai dengan empat komponen utama yaitu:

1. *terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat*, yang bila diterjemahkan merupakan masalah yang berkaitan dengan penanggulangan kejahatan dan pelanggaran.
2. *tertib dan tegaknya hukum*, atau lazim pula disebut sebagai terlaksananya penegakan hukum.
3. *perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat*, sebagai perlindungan terhadap jiwa dan harta milik masyarakat.
4. *terbinanya ketentraman masyarakat*, berupa tercipta-

nya rasa aman di hati sanubari setiap orang yang berada di wilayah Indonesia.

Hubungan antar keempat komponen tersebut merupakan suatu konsekuensi logis karena penanggulangan kejahatan, perlindungan terhadap jiwa dan harta, dan terciptanya rasa aman di hati sanubari setiap orang hanya dapat terwujud melalui penegakan hukum yang konsisten. Selain karena perlindungan terhadap jiwa dan harta serta terciptanya rasa aman di hati sanubari setiap orang merupakan hak fundamental yaitu hak untuk hidup dan hak untuk bebas dari rasa ketakutan.

Mengingat konsep keamanan dalam negeri yang dianut Undang-Undang Kepolisian pada dasarnya mencakup empat komponen pokok di atas yaitu: (1) penanggulangan kejahatan, (2) penegakan hukum, (3) perlindungan terhadap jiwa dan harta, dan (4) terciptanya rasa aman, keempat komponen tersebut sangatlah relevan bila digunakan terhadap kondisi aktual yang terjadi yaitu ancaman kekerasan berskala luas seperti halnya terorisme, separatisme, ataupun konflik sosial dengan kekerasan. Titik fokus konsep keamanan dalam negeri terhadap ancaman kekerasan tersebut adalah bahwa seluruh penggunaan kekerasan oleh sekelompok orang tanpa legitimasi yuridis bagaimanapun juga membahayakan jiwa orang lain dan menghilangkan rasa aman. Tindakan sekelompok orang tersebut termasuk dalam kategori kejahatan yang harus ditindak secara hukum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penerapan terminologi yuridis *keamanan dalam negeri* dalam konteks ancaman aktual adalah *kejahatan dengan kekerasan berskala luas yang membahayakan jiwa setiap orang dalam wilayah Republik Indonesia*. Skala yang luas didasarkan pada sifat dan dampak ancaman yang mengganggu sendi-sendi kehidupan baik di tingkat daerah maupun nasional, selain untuk membedakannya dengan kejahatan biasa yang menggunakan kekerasan seperti pembunuhan. Tekanan juga diberikan pada unsur *membahayakan jiwa setiap orang* karena ancaman aktual keamanan dalam negeri pada dasarnya menyangkut hak dasar setiap orang yaitu hak hidup dan hak untuk bebas dari rasa ketakutan. Selain itu ancaman kekerasan yang dilakukan pelaku ancaman keamanan dalam negeri seperti terorisme, separatisme, ataupun konflik sosial dengan kekerasan pada dasarnya adalah ancaman terhadap jiwa, termasuk pula jiwa petugas sipil maupun militer yang bertugas di lapangan.

Selain itu wilayah penerapan tugas pemeliharaan keamanan dalam negeri kepada kepolisian yang secara tegas diatur dalam pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Kepolisian haruslah merujuk pada kompetensi teritorial yaitu seluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Kepolisian. Kompetensi teritorial ini harus pula ditafsirkan sebagai wadah penerapan tugas yang di dalamnya terdapat jiwa individu-individu yang harus

dilindungi keselamatannya, baik itu warganegara Indonesia maupun warganegara asing. Dengan demikian perumusan ancaman keamanan dalam negeri aktual lebih tepat dirumuskan sebagai *perlindungan atas jiwa setiap orang* daripada perlindungan terhadap jiwa setiap warganegara.

Domain Polri di dalam mengembangkan Strategi Keamanan Dalam Negeri

Pada dasarnya konsep keamanan dalam negeri yang dianut oleh Undang-Undang Kepolisian adalah pemeliharaan keamanan dalam negeri yang meliputi seluruh pelanggaran ketentuan hukum pidana. Ini artinya kejahatan terhadap pelanggaran segala peraturan dan hukum positif merupakan tugas kepolisian negara. Kejahatan pelanggaran itu termasuk kejahatan yang bersifat strategis yang meliputi pelanggaran ketentuan-ketentuan *Bab I KUHP Kejahatan Terhadap Keamanan Negara* yang telah diubah dengan *Undang-Undang No. 27 tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Terkait dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara* sampai dengan *Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme* yang diatur dalam *Undang-Undang No. 15 tahun 2003*, selain kejahatan konvensional seperti pembunuhan ataupun pencurian. Seluruh ketentuan-ketentuan tersebut menempatkan Polri sebagai penyidik utama.

Beberapa tolok ukur kepolisian untuk strategi keamanan dalam negeri meliputi adalah :

1. terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat
2. tertib dan tegaknya hukum
3. terselenggaranya perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat
4. menciptakan rasa aman dalam hati sanubari setiap orang yang berada dalam wilayah RI
5. melindungi jiwa setiap orang yang berada dalam wilayah RI
6. mendukung terselenggaranya pembangunan penegakan hukum atas pelaku ancaman bersenjata yang terorganisasi.

Gangguan keamanan dalam negeri yang berkaitan gerakan separatis bersenjata yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa, Polri sebagai warga sipil yang dipersenjatai dikerahkan dalam tugas bantuan kepada TNI untuk menghadapi gangguan gerakan bersenjata. Dalam konteks ini perlu diatur mekanisme kerjasama bantuan Polri kepada TNI. Untuk tugas-tugas penegakan hukum di daerah konflik militer, tugas Polri lebih banyak melakukan tugas-tugas pengayoman penduduk sipil korban konflik militer dan mengupayakan terselenggaranya tertib sosial. Selain itu, kewenangan struktur kewilayahan di daerah konflik bersenjata harus dipertegas sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan kewenangan birokrasi sipil dan kepolisian.

Untuk gangguan keamanan dalam konflik transnasi-

onal, tidak lepas dari konstelasi politik global. Di masa perang dingin perebutan pengaruh antara blok barat dengan blok timur bermuara pada spionase, sabotase, sampai dengan pembiayaan kudeta seperti yang terjadi di Afghanistan pada masa pendudukan Uni Soviet dan skandal *Irangate (Iran-Contra Connection)* di Nikaragua yang melibatkan Amerika Serikat. Namun konstelasi politik global tersebut mengalami perubahan yang sangat mendasar setelah berakhirnya perang dingin, terutama dipicu tragedi hancurnya menara kembar WTC. Ketidakadilan global yang dirasakan masyarakat di Timur Tengah terutama Palestina, menimbulkan perasaan tertindas yang berimbas pada perluasan ancaman keamanan di luar Timur Tengah. *Pre-emptive action* berupa invasi Amerika Serikat ke Afghanistan dan Irak telah menekan ruang konflik sehingga meluber ke wilayah-wilayah lain. Serangan atas simbol-simbol yang diidentifikasi pelaku terorisme sebagai kepentingan barat di berbagai belahan dunia menimbulkan ancaman terhadap keamanan dalam negeri seluruh negara-negara di dunia, termasuk pula Indonesia.

Perkembangan teknologi berperan besar terhadap ancaman keamanan dalam negeri. Teknologi komunikasi dalam sistem pembayaran memudahkan pembiayaan gerakan terorisme lintas negara, selain memudahkan komunikasi antar jaringan terorisme atau gerakan separatis bersenjata. Perkembangan teknologi komunikasi juga menghapuskan jarak setiap negara yang dimanfaatkan gerakan bersenjata sebagai media kampanye.

Ketidakadilan global dapat menimbulkan perluasan "wilayah konflik" ke negara-negara yang tidak terlibat sama sekali dalam konflik utama. Masalah pokok gerakan bersenjata sebagai dampak ketidakadilan global adalah lahirnya ideologi kekerasan yang ditafsirkan sebagai alat utama perjuangan. Ideologi kekerasan (*terror campaign*) tersebut digunakan pada setiap wilayah yang diyakini pelakunya terdapat simbol-simbol musuh yang harus dihancurkan. Ideologi tersebut tidak pernah memandang apakah negara tempat teror tersebut dijalankan memiliki konflik langsung dengan gerakan teror tersebut. Akibatnya setiap negara di dunia

menjadi rawan terjadinya terorisme.

Indonesia merupakan masyarakat yang heterogen dengan berbagai keragaman suku, agama, ras golongan. Keragaman tersebut dapat menjadi sumber ancaman keamanan dalam negeri apabila manajemen konflik tidak dikelola dengan baik. Menguatnya identitas kelompok yang disebabkan tingkat interaksi antar kelompok yang rendah, eksploitasi sumber daya alam daerah yang meminggirkan peran putra daerah, dan meningkatnya religiusitas dengan disertai tendensi militansi yang diperparah menurunnya toleransi antar pemeluk agama merupakan pemicu konflik horisontal. Tidak adanya deteksi dini konflik horisontal pada akhirnya memicu kekerasan antar kelompok sebagaimana terjadi di beberapa wilayah Indonesia.

Selain itu terbuka pula peluang lahirnya gerakan kekerasan bersenjata di tingkat akar rumput sebagai ungkapan ketidakpuasan atas hasil aspirasi politik. Ketidakpuasan aspirasi politik tersebut akan berhadapan dengan komponen masyarakat yang berbeda pendapat. Walaupun kekerasan yang menjadi dampak lebih bersifat temporer, akan tetapi kemungkinan kerusuhan sosial dan amuk massa membuat biaya sosial ekonomi gerakan tersebut menjadi sangat mahal dan berdampak luas. Kesenjangan sosial yang menimbulkan kecemburuan dan kerawanan merupakan titik silang berbagai masalah sosial. Kesejahteraan masyarakat yang timpang sebagai akibat tidak meratanya hasil-hasil pembangunan berpotensi menimbulkan gejolak sosial yang menjurus pada kerusuhan dan amuk massa.


Ketidakpuasan terhadap Kebijakan Pemerintah yang tidak disalurkan sebagaimana mestinya akan menimbulkan ancaman bagi keamanan dalam negeri. Selain itu tidak konsistennya penegakan hukum dapat pula menurunkan kewibawaan pemerintah dan gejolak sosial yang berpotensi menimbulkan ketidakstabilan politik. Seperti api dalam sekam, ketidakpuasan tersebut setiap saat dapat meletup dalam tindak kekerasan ketika masalah sosial lainnya terjadi.**

AWAS BAHAYA BARU MEROKOK

Sebuah penelitian di Kanada menambah salah satu alasan lagi untuk segera berhenti merokok. Kebiasaan menghisap tembakau itu ternyata bisa merusak sperma dan akan menimbulkan kerusakan genetik tersebut kepada keturunannya. "Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa Ibu yang merokok bisa membahayakan janin. Kini, penelitian kami membuktikan bahwa kebiasaan merokok ayah juga membahayakan keturunan mereka, bahkan sebelum mereka bertemu istri mereka" ujar pemimpin penelitian Carle Yauk dari divisi Toksikologi lingkungan dan okupasional departemen kesehatan Kanada. Yauk dan

rekan-rekannya meneliti sel induk yang memproduksi sel sperma pada tikus yang dipapari asap rokok selama 6 atau 12 minggu. Hasilnya, tikus yang terpapar asap rokok mengalami mutasi DNA 1,7 kali lebih tinggi dari pada tikus yang tidak terpapar asap rokok selama 12 minggu. Sedangkan yang terpapar 6 minggu hanya mengalami mutasi 1,4 kali lebih tinggi.**

Dirgahayu



Kepolisian Republik Indonesia
ke - 61

Segenap Jajaran dan Staf
BIRO LITBANG POLRI