

Polisi dan Demokrasi: Optimalisasi Peran Polisi dalam Penanganan Konflik

Frans de Djalong dan Lambang Trijono®

Pengantar

Peran kepolisian selama ini masih didefinisikan secara luas sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dalam arti umum, sementara bagaimana peran kepolisian tersebut dalam bingkai demokratisasi masih membutuhkan elaborasi yang sarat problematik dan dilema. Belum optimalnya peran polisi tentu juga terkait dengan tantangan baru demokratisasi yang membutuhkan reorientasi peran polisi dalam penanganan

dengan cara-cara damai, karena konflik bisa diubah atau ditransformasi menjadi perdamaian.

Meskipun demikian, pendekatan keamanan tetap diperlukan secara khusus pada saat-saat tertentu dibutuhkan. Namun, hal ini harus didefinisikan secara jelas supaya mengarah ke pencapaian perdamaian. Peran kepolisian dalam hal ini sangat penting, dalam penggunaan pendekatan keamanan dibutuhkan untuk mengatasi konflik. Konflik sendiri mempunyai karakteristik, bergerak dalam dinamika konflik tertentu. Pada masing-masing perkembangan konflik, baik ketika meningkat, atau bereskalasi, atau menurun, atau de-eskalasi, pendekatan keamanan memiliki karakteristik tersendiri. Logik pendekatan dan penanganan konflik mengikuti logik konflik bukan sebaliknya. Penanganan konflik menggunakan pendekatan keamanan seharusnya mengikuti logika ini, yakni, logika dinamika konflik dan respon penanganan yang diperlukan, apakah berupa pencegahan konflik (*conflict prevention*), resolusi konflik (*conflict resolution*), penciptaan perdamaian (*peacemaking*), dan pembangunan perdamaian paska-konflik (*post-conflict peacebuilding*). Memahami peranan sektor keamanan dalam alur tersebut, sektor keamanan dalam hal ini memiliki peran spesifik dan krusial untuk menciptakan kondisi keamanan kondusif bagi tercapainya perdamaian, kehidupan normal, atau konsolidasi perdamaian. Dengan kata lain peran polisi dalam penanganan konflik harus sigap mengatasi kerentanan-



konflik terkait demokratisasi politik dan kondisi Indonesia pasca-konflik. Konflik memang terkait dengan persoalan keamanan, kejadiannya bisa mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Tetapi, penanganannya tidak harus selalu dilakukan dengan pendekatan keamanan, atau penggunaan sarana kekerasan dan preskripsi penegakan hukum semata. Sebaliknya, konflik bisa ditangani

www.sektorkita.com

kerentanan yang mengarah kepada ketidakamanan, tanggap mengatasi ketidakamanan, ikut mendorong tercapainya penyelesaian masalah, aktif memulihkan keamanan dan berperan aktif dalam mendorong perdamaian pasca konflik.

Pemahaman dalam kerangka besar tersebut menjadi penting mengingat tingginya jumlah dan intensitas masalah keamanan dan ketertiban yang disebabkan konflik di Indonesia, baik itu konflik komunal maupun konflik negara-masyarakat yang sarat dengan peristiwa kekerasan. Seperti berlangsung selama ini, setidaknya dalam sepuluh tahun terakhir, banyak masalah keamanan dan ketertiban muncul disebabkan karena konflik. Kasus-kasus konflik komunal dan politik, seperti konflik Maluku [1998-2003], Poso-Sulawesi Tengah [1999-2003], Kalimantan Barat/Tengah [1996/7, 1999], Aceh [2001-2006]. Begitu pula masalah keamanan terkait konflik Papua yang masih terus berlangsung sampai sekarang dan masalah keamanan yang lebih kontemporer dan berdimensi regional dan global seperti terorisme. Catatan tentang masalah keamanan dan ketertiban terus meningkat dalam tahun-tahun belakangan ini kalau kita juga memperhitungkan konflik negara-masyarakat dan konflik antar-komunitas terkait pemilu, pilkadal, sengketa tanah desa, penataan kota, dan premanisme urban. Semuanya ini menunjukkan secara jelas betapa konflik menjadi masalah serius keamanan di Indonesia.

Berbagai kejadian demi kejadian konflik yang berlangsung selama ini membuat tuntutan masyarakat terhadap institusi kepolisian dalam penanganan konflik menjadi semakin meningkat. Tuntutan tersebut merupakan suatu kewajiban dalam demokrasi sebagai respon terhadap tidak menentunya masalah keamanan dan latennya ancaman keamanan yang dirasakan masyarakat sekaligus artikulasi harapan agar kepolisian, baik sebagai lembaga sentral dalam sektor keamanan maupun aparat kepolisian yang secara konkrit setiap saat berhubungan dengan masyarakat, semakin memantapkan kinerja pelayanan (*security provider*) yang konvensional dan menjunjung tinggi hak-hak konstitusional dan hak asasi manusia warga negara (*citizen/human-based approach*) dalam mendapatkan perlakuan hukum terkait masalah keamanan. Namun demikian, tuntutan masyarakat perlu ditindaklanjuti dengan melakukan pendefinisian peran dan pendekatan dan mekanisme yang tepat. Dalam menangani konflik misalnya, pertanyaannya adalah bagaimana seharusnya pendekatan keamanan digunakan dalam perspektif resolusi konflik dan penciptaan perdamaian, sesuai dinamika dan kebutuhan. Hal ini penting dirumuskan terutama karena konteks lingkungan sosial-politik dan ekonomi yang berubah dan demokratisasi sedang berlangsung dengan segala konsekuensinya terhadap keamanan seperti yang terjadi di Indonesia dalam satu dekade terakhir ini. Persoalan keamanan dan penanganan konflik merupakan bagian penting dari pelayanan publik untuk penciptaan kondisi keamanan kondusif bagi tercapainya perdamaian dan semakin majunya pembangunan. Dalam konteks Indonesia kontemporer, peran kepolisian menjadi penting sekaligus rentan terutama karena harus senantiasa bekerja dengan mempertimbangkan keseimbangan yang produktif antara demokrasi, keamanan dan pembangunan.

Sejauh ini, kepolisian sendiri sebenarnya telah banyak berperan dalam penanganan konflik sesuai dengan visi, misi dan wewenang konstitusionalnya. Dalam berbagai peristiwa konflik kekerasan seperti di Maluku, Poso, Kalimantan Barat/Tengah, maupun konflik politik, seperti di Aceh, Papua, dan konflik-konflik lainnya di daerah, kepolisian bisa

dikatakan telah menjalankan fungsi standar dan menjadi bagian yang ikut menentukan terciptanya keamanan di daerah-daerah konflik. Akan tetapi, dalam peristiwa-peristiwa konflik ini pun, sebagaimana disarikan dari sejumlah penelitian, kepolisian ditampilkan sebagai bagian dari konflik baik karena problem teknis-prosedur, bekerjanya nalar pragmatis, maupun problem ideologis atau keberpihakan pada salah satu faksi yang bertikai. Dari segi pendekatan keamanan termasuk teknik-prosedur, kepolisian belum cukup terlatih untuk secara efektif menangani persoalan keamanan dan kriminalitas dalam konflik komunal dengan skala yang massif dengan efek berantai melebihi pidana biasa.

Sejauh yang bisa diidentifikasi, selama ini terdapat sejumlah kendala yang menghambat efektivitas penanganan konflik oleh kepolisian, [1] persoalan reformasi sektor keamanan terkait pemisahan POLRI dan TNI yang membawa serta komplikasi dan tumpah tindihnya peran kedua lembaga negara ini dalam urusan keamanan; [2] masih rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kepolisian terutama terkait lemahnya profesionalisme kelembagaan dan aparat dan juga narasi masa lalu yang masih kuat tentang hubungan lembaga ini dengan regim politik otoritarianisme Soeharto selama hampir 3 dekade; [3] persoalan teknis-prosedural terkait penggunaan pendekatan dan pengerahan sarana kekerasan secara tidak memadai yang mengakibatkan munculnya dampak ikutan terjadinya konflik berdimensi kemananan yang melibatkan konflik antar aparat keamanan, polisi dan tentara, dan konflik antar aparat keamanan dan warga masyarakat. Dua kendala terakhir bersumber kurang lebih dari atau sebagai akibat dari implementasi peran kepolisian dalam mengatasi konflik horisontal dan vertikal.

Dalam kerangka tata-kelola

sektor keamanan secara demokratis, kelebihan dan kelemahan itu dapat dijadikan hikmah pembelajaran tersendiri bagi kepolisian untuk semakin meningkatkan perannya dalam penanganan konflik, sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat dan semakin kompleks terhadap keamanan sebagai hak dan kebutuhan. Hubungan antara keamanan dan kesejahteraan sedemikian saling menentukan yang menempatkan keamanan sebagai piranti penting dalam wacana pembangunan ekonomi. Begitu pula hubungannya dengan kebebasan yang sarat dengan dilema dan dihadapkan dengan godaan prioritas yang mendorong kepolisian menegaskan kebebasan politik dan kebebasan sipil warga negara dalam penegakan hukum. Termasuk dalam hal ini diperlukan inisiatif-inisiatif internal kepolisian untuk pro-aktif melibatkan pikiran, harapan dan keikutsertaan warga masyarakat dalam meningkatkan kinerja kepolisian memenuhi visi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan mengarusutamakan partisipasi masyarakat berarti telah berlangsung tidak saja perubahan strategi kerja kepolisian tetapi diharapkan secara signifikan mengubah 'paradigma konvensional menjadi suatu model perpolisian baru dalam masyarakat madani' dalam mana warga negara, baik sebagai individu maupun kelompok, menjadi mitra lembaga kepolisian.

Menghadapi tantangan ini, dan untuk menjawab kebutuhan pencegahan konflik dan penciptaan perdamaian dan pembangunan berkelanjutan ke depan, peran kepolisian dalam penanganan konflik penting ditingkatkan dan dioptimalkan. Meski sekarang konflik dalam arti krisis sudah berkurang, kecuali dalam beberapa hal di Papua, namun kebutuhan penanganan konflik di masa paska-konflik, khususnya untuk mencegah agar konflik tidak berulang, atau memelihara perdamaian, dan membangun perdamaian berkelanjutan, sangat diperlukan. Terbaiknya masalah ini bisa menimbulkan konflik baru yang menghambat tercapainya perdamaian dan pembangunan berkelanjutan. Terlebih dengan kembali munculnya terorisme di Jakarta baru-baru ini, yang bisa jadi dimungkinkan terjadi terkait persoalan konflik dan dampak konflik komunal di masa lalu.

Paper singkat ini membahas masalah dan tantangan yang dihadapi dalam peningkatan kapasitas dan peran polisi dalam penanganan

konflik dengan mempertimbangkan masalah dan tantangan potensi konflik terkini dan konflik di masa depan terkait kondisi pasca-konflik dan demokratisasi yang sedang berlangsung saat ini di Indonesia. Tantangan kebutuhan pencegahan konflik, ataupun pemeliharaan perdamaian di masa paska konflik, dan penciptaan dan pembangunan perdamaian berkelanjutan, menjadi tekanan utama pembahasan. Selanjutnya pada sesi berikutnya dijelaskan kaitan antara konflik dan keamanan untuk menemukan pendekatan keamanan terbaik dalam konteks demokrasi yang diperlukan polisi dalam menangani konflik. Kebutuhan akan pentingnya pendekatan dan kerangka kerja pembangunan perdamaian paska konflik dalam bentuk tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya di sektor keamanan, untuk pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian, dalam konteks demokratisasi yang sedang berkembang menuju konsolidasi demokrasi, sebagai acuan penting kepolisian untuk meningkatkan kapasitas dan peran dalam penanganan konflik, akan menjadi tekanan pada pembahasan akhir *paper* ini.

Penanganan konflik terkini: Tantangan dan Urgensi

Indonesia sekarang secara umum bisa dikatakan telah memasuki masa paska-konflik yang ditandai dengan rekonstruksi pembangunan atau pembangunan perdamaian (*post-conflict peacebuilding*) setelah kejatuhan Orde Baru sepuluh tahun silam. Daerah-daerah konflik seperti Maluku, Poso, Kalimantan Barat/Tengah, Aceh dan daerah-daerah lainnya, telah melewati tahap penciptaan perdamaian [*peace-making*] dan berada dalam fase pembangunan perdamaian [*peace-building*] yang ditandai oleh adanya upaya-upaya implementasi

perjanjian damai seperti di Aceh dan di Maluku dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Kendati demikian konflik di Papua masih belum terselesaikan meski penciptaan perdamaian telah dilakukan, setidaknya bila Otonomi Khusus (Otsus) dipandang sebagai pencapaian perdamaian tertinggi di Papua selama ini. Kebijakan Otsus ini belum merupakan pemecahan masalah yang memuaskan terutama karena kelompok separasi masih belum menerima solusi ini.

Paska-konflik (*post-conflict*) merupakan konsep yang digunakan

untuk menggambarkan tahapan atau masa setelah konflik berhenti, atau mengalami penurunan atau de-eskalasi. Ini bisa disebabkan oleh tercapainya perjanjian damai maupun karena sebab-sebab politik atau sebab-sebab berkurangnya mobilisasi sumberdaya kekerasan lainnya. Secara formal istilah ini menunjuk pada masa sesudah perjanjian damai atau penciptaan perdamaian dicapai (*post-peace agreement/accord*), dan seterusnya ditandai dengan adanya stabilisasi, pemulihan dan pembangunan perdamaian.

Gambaran paling sempurna di Indonesia untuk menunjuk masa paska-konflik ini adalah Aceh. Setelah perjanjian damai Helsinki dicapai pada tahun 2005, Aceh memasuki periode paska-konflik yang ditandai dengan adanya rangkaian program stabilisasi, reintegrasi, pemulihan dan pembangunan perdamaian yang dijalankan sampai saat ini. Sementara, untuk Maluku, Poso, Kalimantan Barat/Tengah, dan daerah-daerah konflik lainnya, konflik berhenti sebagian karena dicapai perjanjian damai, dalam perjanjian Malino untuk kasus Maluku dan Poso, meski dalam operasionalisasinya tidak dijalankan sepenuhnya. Namun, meskipun perjanjian damai yang dicapai di daerah ini tidak begitu kuat, konflik terbukti mengalami de-eskalasi, terutama karena faktor demokratisasi politik sedang berlangsung. Solusi demokratis atas konflik dalam hal ini juga menunjukkan kontribusinya tersendiri kendati tetap membawa serta sejumlah kerentanan. Efektivitas demokrasi dalam penanganan konflik juga kita temukan di Kalimantan Barat/Tengah, dan daerah-daerah konflik lainnya, meskipun perjalanannya masih harus ditingkatkan, terutama menuju tercapainya konsolidasi demokrasi, tata kelola pemerintahan, dan efektivitas pelayanan publik di berbagai bidang, terutama untuk mengatasi akar dan sumber konflik dalam masyarakat paska-konflik tersebut.

Dalam masa, atau tahapan, paska-konflik, penanganan konflik bukan berarti tidak diperlukan, atau surut dilakukan. Penanganan konflik tetap dilakukan hanya saja tekanannya bergeser dari kebutuhan untuk resolusi konflik (*conflict resolution*), atau penciptaan perdamaian (*peace making*) pada pre-konflik dan masa krisis, menuju ke pemeliharaan perdamaian (*peace keeping*) dan pembangunan perdamaian (*peace building*) pada masa paska-konflik. Sementara, kebutuhan pencegahan konflik (*conflict prevention*) tetap diperlukan dan harus terus menerus dilakukan dalam keseluruhan spektrum dinamika konflik. Hanya saja, untuk masing-masing masa, atau tahapan, dibutuhkan tekanan pendekatan yang relatif berbeda. Kalau di masa pre-konflik dan dalam masa krisis, tekanan lebih diberikan pada pencegahan konflik untuk penghentian konflik melalui penciptaan perdamaian, atau perjanjian damai, di masa paska-konflik lebih ditekankan pada upaya agar konflik tidak kembali terjadi (*conflict relapsed*), atau untuk memelihara dan memajukan pembangunan perdamaian (*keeping the peace*, atau *peace keeping*).

Tiap masa, atau tahapan konflik, atau tahapan perdamaian, dengan demikian memiliki tantangan masalah dan kebutuhan penanganan konflik tersendiri. Khusus dalam tahapan atau masa paska-konflik yang berlangsung di Indonesia saat ini, penanganan konflik terutama lebih ditekankan pada pencegahan konflik agar konflik tidak kembali muncul (*relapsed*), dan untuk mendorong keberlanjutan pembangunan perdamaian. Dalam masa ini, proses dan tahapan khusus harus dilakukan, antara lain stabilisasi, termasuk di dalamnya demobilisasi, demiliterisasi/*disarmament*, dan reintegrasi (DDR), disusul upaya-upaya rehabilitasi dan pemulihan (*rehabilitation and recovery*), dan dilanjutkan dengan

pembangunan perdamaian, hingga pada akhirnya tercapai konsolidasi perdamaian, atau terciptanya kohesi sosial yang semakin kuat. Dalam keseluruhan tahapan dan proses ini, pencegahan konflik, atau pemeliharaan perdamaian, merupakan bagian integral dari penanganan konflik yang penting untuk direalisasikan.

Pencegahan konflik dan pemeliharaan perdamaian harus dilakukan secara simultan dan berkesinambungan, dalam perspektif transisi dan transformasi konflik. Hal ini menjadi penting karena kegagalannya dapat menghambat pencapaian perdamaian, membuat perdamaian menjadi rentan (*peace vulnerabilities*) dan daerah paska-konflik kembali terancam konflik kekerasan. Kerentanan akan konflik kekerasan disebabkan muncul dan berkembangnya pengganggu perdamaian (*peace spoilers*), yang biasanya terjadi karena kegagalan atau tidak tertanganinya secara baik stabilisasi, pemulihan, reintegrasi, dan pembangunan perdamaian paska-konflik. Yang patut dipastikan adalah bahwa program-program stabilisasi, pemulihan dan reintegrasi berjalan dengan baik, sehingga kelompok-kelompok rentan konflik, atau pembawa beban konflik di masa lalu, terintegrasi dalam proses pembangunan dan komunitas, sehingga mereka tidak kembali menjadi 'spoilers perdamaian'.

Hal tersebut menjadi prinsip utama dalam tata-kelola pemerintahan dalam periode paska-konflik. Dalam berbagai kasus di daerah-daerah paska-konflik di Indonesia, penanganan kelompok-kelompok seperti eks-kombatan, eks-tapol, kelompok keamanan yang mengendalikan sarana kekerasan di luar negara, pengungsi, dan kaum migran akibat karena konflik, harus memperhatikan prinsip tata-kelola pemerintahan yang demokratis. Tidak saja soal apakah mereka sudah terintegrasi dalam komunitas dan menjalani kehidupan sosial secara normal, tetapi terpenting

di sini adalah kepastian akan terpenuhinya segala kebutuhan dasar sebagai warga negara. Mengingat kondisi mereka yang spesifik maka diperlukan perhatian khusus tidak saja menyangkut akses dan kualitas pelayanan publik terhadap kelompok ini tetapi juga pelibatan aktif mereka dalam politik pembangunan sebagai warga negara yang aktif mengartikulasikan kepentingan mereka baik secara individual maupun kelompok. Ini menjadi faktor penting yang menentukan sukses dan gagalnya pembangunan perdamaian paska-konflik.

Masalah dan tantangan lain dihadapi adalah rentannya perdamaian yang ada, dan masih tingginya ketegangan dan potensi konflik, sehubungan dengan dampak konflik di masa lalu yang masih belum tertangani secara baik ditambah munculnya masalah-masalah baru muncul karena adanya pergeseran konfigurasi politik akibat liberalisasi politik dan perubahan orientasi kebijakan publik terkait perubahan komposisi kekuatan politik di pemerintahan dan parlemen. Liberalisasi politik dan perubahan kekuatan politik penentu kebijakan pembangunan seringkali mengabaikan masalah-masalah krusial pada periode paska-konflik seperti kemiskinan, pengangguran, keterbatasan lapangan kerja, kesenjangan, ketidakadilan sosial-ekonomi, dan kemerosotan kualitas hidup lainnya akibat konflik. Dinamika politik lokal daerah paska konflik yang kompleks dapat menciptakan kerentanan tersendiri. Kerentanan itu seringkali tersembunyi dalam potensi-potensi konflik baru dengan karakteristik yang berbeda, memproduksi ketegangan-ketegangan sosial yang bila tidak diatasi secara baik dengan mekanisme tata-kelola pemerintahan yang demokratis dan ditandai oleh tidak memadainya kapasitas lembaga sosial-politik dan agen pembangunan yang ada dalam penanganan konflik bisa mengubah potensi-potensi konflik tersebut konflik terbuka dan sarat kekerasan di masyarakat.

Dalam konteks Indonesia kontemporer yang ditandai oleh demokratisasi politik di tingkat pusat dan daerah, potensi-potensi konflik lama memiliki peluang yang sama besar dengan potensi-potensi konflik baru untuk menjadi konflik terbuka. Hal ini menjadi lebih rentan di daerah-daerah paska-konflik yang sebelumnya dilanda konflik kekerasan akut dan berlarut-larut (*protracted conflict*), seperti Maluku, Poso, Kalimantan Barat/Tengah, Aceh, dan Papua. Begitu pula beberapa daerah lain yang belakangan ini menunjukkan dinamika konflik yang tinggi meski sporadis karena serba cepatnya perubahan sosial dan pergeseran kekuatan politik selama satu dekade terakhir. Sudah jelas yang paling rentan adalah daerah-daerah yang membawa beban konflik di masa lalu disertai akses dan kualitas pelayanan publik yang tidak memadai. Dalam situasi ini potensi konflik lama mudah terkait potensi konflik baru, menggiring lebih banyak lagi aktor-aktor konflik atau kelompok kepentingan dengan *issue* konflik yang bervariasi, mulai dari *issue* kepentingan substansial sebagai warga negara (hak politik, ekonomi dan sosial) sampai pada *issue* budaya seperti etnisasi politik dan birokrasi, dan masalah perbatasan antar provinsi atau kabupaten. Hal itu sangat mudah terjadi bila pembangunan perdamaian paska-konflik tidak efektif dijalankan.

Menjawab kebutuhan ini, pendekatan transformatif dalam penanganan konflik, disertai arah, agenda, kebijakan, dan kerangka kerja pembangunan perdamaian paska konflik komprehensif dalam kerangka perjanjian damai (*peace agreement/accord*) yang telah dicapai dan proses demokratisasi yang sedang berlangsung, menjadi sangat diperlukan. Perjanjian damai, sebagai tonggak penciptaan perdamaian, bisa dijadikan

fondasi dan acuan bagi perumusan agenda kebijakan dan implementasi pembangunan perdamaian. Kalau ternyata perjanjian damai itu tidak kuat baik dari segi isi/substansi maupun legitimasi politiknya seperti ditemukan dalam banyak kasus di daerah paska-konflik di Indonesia, maka pendekatan dan kerangka kerja demokratisasi bisa dijadikan landasan pijak dan acuan utama. Dalam hal ini, kombinasi keduanya, perjanjian damai dan demokratisasi, sangat penting dijadikan acuan dalam pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian. Tata kelola pemerintahan yang baik untuk memastikan pelayanan publik efektif berjalan untuk mengatasi kerentanan perdamaian di daerah paska-konflik mengacu pada keduanya dengan fokus utama pada kelompok rentan paska-konflik dan pada kualitas kebijakan publik yang terhasilkan secara demokratis yang melibatkan kelompok-kelompok rentan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Sektor keamanan, sebagaimana akan dibahas di bawah, memiliki peran khusus dalam kerangka pendekatan ini. Selain pendekatan keamanan yang diperlukan pada saat-saat khusus sesuai kebutuhan penanganan konflik di masa paska-konflik, pelayanan publik di sektor keamanan dan efektivitas pelayanan publik untuk penciptaan kondisi keamanan kondusif bagi pembangunan perdamaian sangatlah diperlukan. Memenuhi kebutuhan ini, persoalan tata-kelola, manajemen, dan koordinasi polisi dengan berbagai pihak di masyarakat perlu menjadi prioritas untuk mengembangkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif dalam pelayanan publik di sektor keamanan. Demokratisasi sektor keamanan setali tiga uang dengan demokratisasi cara kerja insitusi kepolisian agar akuntabel, transparan dan responsif terhadap masalah keamanan sebagai salah satu kebutuhan dasar warga negara, terutama dalam konteks kehidupan masyarakat paska-konflik.

Penanganan konflik dan peran kepolisian

Pendekatan keamanan untuk memenuhi kebutuhan pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian paska-konflik serta menunjang tata kelola pemerintahan yang baik untuk efektivitas pelayanan publik di sektor keamanan merupakan dua kebutuhan utama yang diperlukan dalam pendekatan keamanan dan peran kepolisian dalam penanganan konflik. Namun, untuk memenuhi kebutuhan ini, pendekatan keamanan dan peran kepolisian perlu didefinisikan secara jelas sesuai kebutuhan, disertai arah, agenda, langkah kebijakan, acuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan, dalam konteks kebutuhan pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian. Dalam hal ini, rumusan peran polisi dalam penanganan konflik perlu terlebih dahulu meluruskan dilema yang selalu dihadapinya antara orientasinya sebagai penegak hukum yang cenderung bertindak atas nama negara atau kekuatan politik dominan dan orientasinya sebagai institusi negara yang didemokratisasi agar mendefinisikan perannya sesuai kebutuhan masyarakat akan keamanan dan ketertiban.

Hal ini penting, selain untuk memberikan arah dan dasar acuan bagi sektor keamanan dan kepolisian dalam menjalankan perannya, yang selalu bertumpu pada kebijakan pemerintah dan bertumpu pada landasan hukum yang jelas, tetapi juga untuk mengatasi berbagai kendala yang dihadapi, baik secara internal kelembagaan sektor keamanan, khususnya kelembagaan kepolisian, maupun hambatan dari luar dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat dalam lingkungan politik yang berubah dalam konteks demokratisasi. Bagaimana kepolisian bekerja dalam konteks demokratisasi yang sedang berkembang, untuk peningkatan pelayanan publik di sektor keamanan, termasuk dalam pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian, merupakan tantangan utama dihadapi kepolisian di era demokrasi. Argumen dibalik dilema ini juga tidak semata-

mata bahwa polisi bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, tetapi juga adanya fenomena demokratisasi yang memunculkan ketidakamanan, ketidaktertiban dan konflik-konflik baru yang butuh pendekatan pelayanan yang spesifik, peka-konflik dan mendukung perdamaian berkelanjutan.

Demokratisasi di sini hendaknya tidak dipandang sebagai ancaman atau pengurangan peran sektor keamanan dan kepolisian, sebaliknya justru meningkatkan peran, kualitas kerja dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kepolisian. Pendefinisian peran kepolisian, dan sektor keamanan pada umumnya, dalam konteks demokratisasi perlu dilakukan mengingat selama ini kepolisian mewarisi peran yang dilakukan di era pemerintahan otoritarian ketika sektor keamanan, termasuk kepolisian, sangat lekat dengan kepentingan kekuasaan, sebagai bagian dari tugas dan tanggungjawabnya mengamankan negara. Dalam konteks demokrasi, peran sektor keamanan tidak semata didefinisikan sebagai memberikan pelayanan keamanan negara (*state security*) saja, tetapi juga dan terutama pelayanan keamanan terhadap warga negara, atau keamanan manusia (*human security*) pada umumnya. Di sini pun dikemukakan argumen serupa bahwa dengan mempertimbangkan keamanan manusia/warga negara peran kepolisian dalam cara lain telah memperkuat keamanan negara sepanjang kekuatan dan keamanan negara identik dengan kekuatan dan keamanan warga negaranya.

Penyamaan persepsi dan visi menyangkut peran kepolisian dalam konteks demokrasi sebagaimana diargumentasikan di atas merupakan intisari reformasi sektor keamanan, terutama di negara transisi menuju konsolidasi demokrasi seperti Indonesia. Tujuannya jelas untuk memberikan arahan kebijakan dan peran yang lebih definitif bagi sektor keamanan dan kepolisian. Demokratisasi sektor keamanan mengharuskan

adanya pendefinisian peran ini dan pemastian soal 'keamanan untuk siapa', dan juga agar polisi semakin menyadari bahwa sebagai lembaga negara kepolisian tetap tunduk kepada kontrol politik sipil sebagai sumber legitimasi bagi eksistensi dan perannya. Memang secara formal, peran sektor keamanan tidak bisa dilepaskan dari keharusannya untuk mengamankan negara, atau lebih khusus kedaulatan negara. Ini telah menjadi semacam konvensionalitas dalam bingkai negara modern. Negara-negara modern dengan kualitas demokrasi ekonomi dan demokrasi politik yang tinggi umumnya telah menyelesaikan dilema ini di mana keamanan negara tetap menjadi bagian penting dari pelaksanaan tugas kepolisian yang bergerak dalam domain domestik. Hal ini bisa dilakukan sejalan dengan perbaikan pelayanan publik yang efektif dan terus meningkat dalam memberikan perlindungan dan rasa aman pada warga negara. Di negara-negara demokratis tersebut persoalan ketidakamanan dan ketidaktertiban tidak banyak disebabkan oleh problem struktural seperti ketidakadilan ekonomi dan diskriminasi politik sehingga peran kepolisian bergerak dalam koridor penegakan hukum dan bukannya dalam mengartikulasi pandangan politik kekuatan dominan dalam ranah hukum.

Di negara demokrasi baru yang sedang tumbuh, atau mengalami transisi dari otoritarian menuju demokrasi, ketika negara masih lemah, atau gagal memberikan pelayanan keamanan pada warga negara, perubahan orientasi demikian itu masih menjadi kendala bagi berlangsungnya reformasi keamanan, mengingat masih begitu lekatnya sektor keamanan pada kekuasaan, dan masih lemahnya kapasitas institusi keamanan memberikan pelayanan pada masyarakat. Ditandai dengan konflik-konflik berdimensi struktural akibat gagalnya pembangunan ekonomi, aparat keamanan dan kepolisian berada persis di tengah-tengah konflik antara negara (baca pemerintah) dan warga negara, dan cenderung mengamankan posisi negara yang sebetulnya, dalam bingkai yang lebih besar, merupakan sebab utama di balik munculnya resistensi di kalangan masyarakat yang tertindas dan termarginalkan oleh kebijakan pembangunan. Netralitas yang lebih sering dilanggar dan efektivitas pelayanan keamanan kepada warga negara yang sangat minimal menghasikan dua hal yang pasti, yaitu, pertama tidak tertanganinya konflik secara memadai dan kedua, meningkatnya ketidakpercayaan warga negara terhadap lembaga kepolisian.

Fenomena negara transisi demokratis termasuk Indonesia kontemporer juga diperumit oleh maraknya formasi aktor-aktor keamanan non-negara yang menyediakan jasa keamanan non-formal. Mereka adalah kelompok bersenjata dan paramiliter paska-konflik sebagai warisan politik otoritarian dan konflik di masa lalu. Kemunculan kelompok ini juga diakibatkan oleh adanya ketidakamanan di masyarakat, karena belum efektifnya stabilisasi, pemulihan dan pembangunan perdamaian paska-konflik. Dalam domain ekonomi semakin berkembang trend bisnis keamanan swasta (*private security company*) yang juga muncul karena tingginya ketidakamanan dan ketidakpercayaan pada polisi sehingga masyarakat pada umumnya dan kelompok pengusaha pada khususnya lebih mempercayakan pengamanan kepentingan mereka pada kelompok ini yang dianggap lebih kompeten dan tidak birokratis. Karena itu, selain pendefinisian 'keamanan untuk siapa', pendefinisian 'keamanan oleh siapa' juga penting dirumuskan dalam mendorong reformasi sektor keamanan. Kendali keamanan dan monopoli penggunaan sarana kekerasan memang merupakan prerogatif negara, dalam hal ini

aparat keamanan, sebagai pengaman negara. Akan tetapi, maraknya fenomena aktor-aktor keamanan non-negara di masa paska-konflik tidak bisa diabaikan begitu saja, dan harus menjadi bagian penting yang diperhitungkan dalam reformasi sektor keamanan.

Persoalan ini sering menjadi kendala tersendiri bagi berlangsungnya reformasi sektor keamanan, terutama dalam pembagian peran dan tanggung jawab berbagai pihak dalam urusan keamanan. Dalam konteks Indonesia, tumpang tindih demikian itu tidak hanya terjadi antara keamanan negara dan non-negara, yang kini menjadi perhatian semua pihak, tetapi juga menjadi masalah serius terkait pembagian wewenang, sumberdaya dan tugas tentara (TNI) dan polisi (Polri).

Reorientasi arah, kebijakan dan peran sektor keamanan dengan demikian sangat penting dilakukan dalam reformasi, atau rekonstruksi sektor keamanan dengan lebih menekankan pada peningkatan pelayanan keamanan pada warga negara, atau keamanan manusia, dengan tetap memastikan keamanan negara sebagai identitas berdaulat, dalam logika sirkular yang diargumentasikan di awal, bahwa dalam konteks demokrasi dan kontrol politik sipil atas sektor keamanan, pemastian keamanan warga negara identik dengan pemastian keamanan negara. Selain itu, perbaikan pendekatan dan pembagian wewenang dan tugas di antara aparat keamanan, antara polisi dan tentara, perlu dilakukan. Kepolisian, atau tugas pemolisian, disini lebih ditekankan daripada tugas tentara, atau pendekatan militer, dalam penanganan konflik, karena kecocokan pendekatan dan peran dimiliki polisi. Pendekatan keamanan dalam arti militerisasi tidak tepat digunakan dalam penanganan konflik, kecuali dalam hal-hal bersifat sangat khusus, membutuhkan pendekatan menggunakan sarana kekerasan. Pendekatan militer, atau

pendekatan perang, militeristik dan militerisasi selalu bersifat destruktif, tidak resolatif terhadap konflik. Karena itu, dalam reformasi sektor keamanan sudah seharusnya peran militer dalam keamanan domestik semakin dikurangi, dan lebih difokuskan pada kebutuhan khusus untuk pertahanan negara, sementara peran penanganan konflik di masyarakat lebih ditekankan dan diberikan kepada kepolisian.

Kedua hal di atas, reorientasi kebijakan sektor keamanan dalam konteks demokrasi dan kebutuhan tata kelola pemerintahan yang baik di sektor keamanan, disertai penataan kelembagaan, wewenang, koordinasi diantara aktor keamanan, baik keamanan negara maupun non-negara (*non-state security*), yang dalam masa paska-konflik masih banyak ditemukan, dan dengan masyarakat sipil pada umumnya, dalam perumusan kebijakan sektor keamanan, harus menjadi bagian penting dari reformasi sektor keamanan. Termasuk di dalamnya pemberian wewenang dan tanggungjawab lebih kepada kepolisian dalam penanganan konflik dan penciptaan kondisi keamanan kondusif bagi pembangunan perdamaian paska-konflik.

Beberapa Rekomendasi

Optimalisasi, atau peningkatan, peran kepolisian dalam penanganan konflik sangat dibutuhkan dalam masa pre-konflik maupun paska-konflik, untuk memberikan kontribusi pada pencegahan konflik, pemeliharaan perdamaian, dan penciptaan kondisi keamanan kondusif bagi terciptanya perdamaian dan pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks demokratisasi di negara demokrasi baru seperti Indonesia sekarang ini, optimalisasi itu penting dijalankan sebagai bagian dari pembaharuan sektor keamanan dalam kontribusinya untuk konsolidasi demokrasi dan konsolidasi perdamaian paska-konflik. Tekanan utamanya adalah pada pada tata kelola pemerintahan yang baik dan efektivitas pelayanan publik di sektor keamanan.

Perbaiki kelola, manajemen, koordinasi, kerjasama dan partisipasi berbagai pihak, polisi, keamanan non-negara, yang keberadaannya masih tinggi di masa paska-konflik, dan keterlibatan masyarakat sipil, dalam perumusan kebijakan dan pelayanan publik di sektor keamanan menjadi bagian penting dari reformasi sektor keamanan. Termasuk di dalamnya penekanan pada pentingnya pendekatan pemolisian untuk keamanan manusia daripada penggunaan pendekatan

Karena itu, optimalisasi dan efektivitas peran kepolisian dalam penanganan konflik harus dimulai dari reorientasi visi dan misi kepolisian dalam konteks demokrasi dan reformasi kelembagaan di sektor keamanan. Peningkatan kapasitas kepolisian dalam pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian paska-konflik, dengan segala kebutuhan peningkatan kapasitas diperlukan, terutama dalam diplomasi, negosiasi, untuk pencegahan konflik dan pemeliharaan dan pembangunan perdamaian, penting dirumuskan.

konvensional-militeristik yang seringkali kontraproduktif terhadap pencapaian perdamaian. Perumusan agenda kebijakan dan ketentuan hukum dan perundang-undangan untuk itu diperlukan, sebagai acuan polisi dalam menjalankan tugas dalam penanganan konflik di masyarakat.

Pendekatan keamanan, dengan menekankan pendekatan pemolisian dibanding pendekatan militeristik, diperlukan secara khusus dalam penanganan konflik, sesuai konteks, situasi, dinamika konflik dan kebutuhan penanganan konflik yang dihadapi. Dalam masa pre-konflik atau eskalasi konflik, pencegahan konflik atau penghentian kekerasan lebih ditekankan. Sementara, dalam masa paska-konflik penanganan lebih ditekankan pada pencegahan konflik agar konflik tidak kembali terjadi, atau memelihara perdamaian dan menopang implementasi perjanjian damai, dengan tekanan pada penciptaan kondisi keamanan kondusif bagi tercapainya perdamaian dan pembangunan berkelanjutan.

Menjawab kebutuhan ini, peningkatan kapasitas polisi dalam diplomasi dan negosiasi untuk pencegahan konflik dan pembangunan perdamaian sangat diperlukan. Hal tersebut dijalankan baik secara langsung dalam



menangani konflik, maupun dalam perumusan kebijakan penanganan konflik dan kebijakan publik di sektor keamanan pada umumnya. Mengingat banyaknya kelompok kepentingan terkait dengan kebijakan ini, maka kapasitas konsultatif dalam assesment, perumusan atau formulasi, dan implementasi kebijakan sektor keamanan, penting untuk ditingkatkan. Sebagaimana pejabat pemerintah pada umumnya, polisi adalah aparat keamanan negara yang dalam kerangka demokrasi selalu dituntut untuk bersikap demokratis, akomodatif terhadap berbagai kepentingan di masyarakat, meskipun tugas pengamanan negara tidak harus ditanggalkan, seperti juga tugas birokrasi dan teknokratisme tidak pernah dilepas ketika pejabat publik dituntut untuk merumuskan kebijakan publik secara demokratis, akomodatif dan partisipatif terhadap kepentingan warga negara.

Di atas semua itu, tekanan pada kebutuhan publik di sektor keamanan, dengan memberikan tekanan pada pendekatan keamanan manusia, terpenuhinya hak-hak dasar dalam hidup warga negara di sektor keamanan, terutama dalam proteksi dan memberikan rasa aman pada warga negara, menjadi prioritas utama. Keamanan untuk warga negara adalah segalanya dalam negara modern-demokratis dan soal siapa seharusnya menjalankan tugas itu tidak lain berada di pundak aparat keamanan. Pengamanan terhadap negara dalam arti luas juga berarti pengamanan terhadap warga negara, karena untuk warga negara semua kebijakan publik bermuara dan legitimasi politik diperoleh. Hal ini harus tercermin dalam kerangka kebijakan dan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik di sektor keamanan, sebagai acuan kepolisian dalam menjalankan tugasnya memberi pelayanan keamanan pada warga masyarakat, melakukan penanganan konflik, mencegah konflik, menciptakan perdamaian, serta membangun perdamaian, sebagai prasyarat dan sekaligus tujuan dari pembangunan berkelanjutan.***