

Spesialisasi dan Diferensiasi Peran TNI / Polri Dalam Strategi Pertahanan Kemanan Negara (Tanggapan Terhadap RUU Kamnas)

Sambodo Purnomo Yogo*

Abstrak:

Dengan mengkaji dimensi diferensiasi dan spesialisasi peran TNI – Polri dalam pengelolaan pertahanan dan kemanan negara, tulisan ini akan menunjukkan bahwa pemisahan TNI dan Polri sudah final, walaupun dalam pelaksanaannya masih diperlukan adanya penyempurnaan dari sisi regulasi khususnya pada persinggungan tugas dan peran yang dapat dilakukan secara bersama antara TNI dan Polri. Berbagai pemikiran yang berkembang saat ini, khususnya kemunculan RUU Kemanan Nasional tentang konsep pertahanan negara sebagai bagian dari kemanan nasional, akan membuat diferensiasi dan spesialisasi peran TNI dan Polri menjadi rancu. Akibatnya profesionalisme dari kedua lembaga negara dalam melaksanakan tugas masing – masing akan berkurang dan tidak efektif dalam menjaga kedaulatan dan kemanan NKRI.

Kata Kunci : Peran TNI dan Polri, Diferensiasi, Keamanan Nasional

1. Latar Belakang

Sebagai akibat buruk pengalaman bangsa Indonesia pada era Orde Baru, maka salah satu agenda reformasi 1998 adalah penataan kelembagaan dan penguatan mekanisme kontrol terhadap para aktor pertahanan dan kemanan negara. Tujuannya adalah mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan memastikan akuntabilitas para penyelenggara pertahanan kemanan negara agar tidak lagi digunakan sebagai alat koersi penguasa. Agenda tersebut kemudian melahirkan kebijakan politik pemisahan TNI dan Polri pada tanggal 1 April 1999 dan dikuatkan dengan ditetapkannya TAP

MPR No. VI dan VII Tahun 2000.

Pemisahan TNI – Polri secara struktural tersebut diikuti dengan pembagian secara tegas peran masing – masing dalam sektor pertahanan kemanan negara. TNI berperan sebagai alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang mempunyai tugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI 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. Sedangkan peran Polri adalah sebagai alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

* Sambodo Purnomo Yogo, SIK, MTCP ; Mahasiswa program doktor STIK - PTIK

Pemisahan yang diikuti dengan pembagian peran, kewenangan dan tugas pokok dari kedua institusi itu kemudian semakin kuat dan final dengan dikeluarkannya UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri, UU no 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No 34 Tahun 2004 tentang TNI.

Pemisahan dan pembagian secara tegas peran TNI dan Polri tersebut merupakan perubahan strategy negara dalam pengelolaan sektor pertahanan dan keamanan. Dulu, pada masa orde baru, militer / tentara yang seharusnya lebih berorientasi pada perspektif ancaman dari luar (*outward looking*), atas desakan sistem politik negara berubah menjadi lebih berorientasi pada perspektif ancaman dari dalam (*inward looking*), sehingga tentara bukan lagi berfungsi sebagai alat pertahanan negara namun lebih banyak menjalankan fungsi sosial politik untuk mengamankan kekuasaan. Hal ini semakin dikuatkan dengan doktrin "Dwi Fungsi ABRI", yaitu sebagai kekuatan pertahanan kemanan dan sebagai kekuatan sosial politik. Namun sejalan dengan berbagai perubahan mendasar yang terjadi di Indonesia menuju kearah sistem kehidupan berbagai yang lebih demokratis, timbul strategy baru dalam mengelola stabilitas keamanan nasional. Berbagai pendekatan keamanan yang sangat *military heavy* sebagaimana terjadi pada orde baru tidak lagi dapat dilakukan pada masa demokratis pasca reformasi. Hal ini dikarenakan ancaman keamanan saat ini tidak lagi selalu bersifat militer sehingga penyelesaiannya pun tidak lagi menggunakan pendekatan militer dan harus pula melibatkan aktor - aktor sipil / non militer (Purwita, 2006).

Dalam ilmu manajemen dan perilaku organisasi modern, perubahan strategy harus diikuti dengan perubahan struktur organisasi karena struktur organisasi dirancang untuk membantu pihak manajemen menjalankan strategy untuk mencapai tujuan organisasi (Robbins, 1991). Organisasi pertama - tama harus

mengembangkan strategy dan sekali strategy sudah ditentukan, struktur harus dikembangkan sejalan dengan strategy tersebut. Struktur organisasi dirancang untuk dapat mencakup apa pun yang diperlukan untuk mendukung strategy. Strategy dapat digambarkan sebagai "apa yang harus dicapai" dan struktur sebagai "bagaimana hal itu akan tercapai". Bahkan dikatakan bahwa bila struktur organisasi dirancang tidak sesuai dengan strategy, maka organisasi tidak akan berjalan efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya (Hall dan Saias, 1980).

Salah satu teori klasik dalam pembentukan dan perancangan struktur organisasi adalah yang disebut dengan pembagian kerja (*division of labour*) atau spesialisasi kerja (*works specialisation*) (Robbins, 1991). Spesialisasi kerja atau pembagian kerja adalah sejauh mana kegiatan dalam organisasi dibagi lagi menjadi pekerjaan yang terpisah sehingga setiap bagian dan setiap orang dalam organisasi mempunyai tugas masing - masing yang berbeda (*differentiation / diferensiasi*) dengan spesialisasi kemampuan yang berbeda beda pula. Dengan demikian maka akan tercipta profesionalisme, efisiensi dan produktivitas.

Perbedaan yang tegas dalam tugas pokok, fungsi dan peranan TNI - Polri merupakan sebuah strategy baru dalam pengelolaan sektor Pertahanan dan Keamanan Negara. Strategy tersebut muncul sebagai agenda reformasi 1998 yang merupakan koreksi atas pengalaman bangsa Indonesia selama Orde Baru. Perubahan strategy tersebut kemudiandiikuti dengan perubahan struktural yaitupemisahan Polri dan TNI.

Dengan mengkaji dimensi diferensiasi dan spesialisasi peran TNI - Polri dalam pengelolaan pertahanan dan kemanan negara, tulisan ini akan menunjukkan bahwa pemisahan TNI dan Polri sudah final, walaupun dalam pelaksanaannya masih diperlukan adanya penyempurnaan dari sisi regulasi khususnya pada persinggungan

tugas dan peran yang dapat dilakukan secara bersama antara TNI dan Polri. Berbagai pemikiran yang berkembang saat ini, khususnya kemunculan RUU Kemanan Nasional tentang konsep pertahanan negara sebagai bagian dari kemanan nasional, akan membuat diferensiasi dan spesialisasi peran TNI dan Polri menjadi rancu. Akibatnya profesionalisme dari kedua lembaga negara dalam melaksanakan tugas masing – masing akan berkurang dan tidak efektif dalam menjaga kedaulatan dan kemanan NKRI. Tulisan ini juga akan menunjukkan bahwa Undang – undang tentang Keamanan Nasional tidak diperlukan, karena pada dasarnya semua konsep tentang ruang lingkup kemanan nasional serta berbagi jenis dan bentuk spektrum ancaman telah dapat dikelola dan ditangani dengan strategy pengelolaan pertahanan kemanan negara saat ini. Justru yang diperlukan adalah undang – undang yang mengatur tentang Operasi Militer Selain Perang, undnag – undang tentang perbantuan TNI kepada Polri dan undnag – undnag perbantuan Polri pada TNI.

sebuah kinerja dalam organisasi karena dalam prinsip ini menyangkut hal pekerjaan dan tugas masing-masing anggota. Di dalam buku Perilaku Organisasi diceritakan bahwa pada awal abad ke-20, Henry Ford mengalami kesuksesan luar biasa dengan membuat mobil di sebuah lini perakitan. Setiap pekerjanya mengerjakan satu pekerjaan yang spesifik dan berulang-ulang, misalnya seseorang hanya memasang roda, yang lainnya hanya memasang pintu. Ford memperlihatkan bahwa suatu pekerjaan dapat dikerjakan secara lebih efektif jika karyawan dibiarkan untuk mengkhususkan diri pada pekerjaan tertentu (*work specialization /division of labor*). Hakikat dari spesialisasi pekerjaan adalah bahwa ketimbang setiap orang mengerjakan seluruh pekerjaan dari awal sampai akhir, lebih baik bila pekerjaan itu dipecah-pecah menjadi sejumlah tahap, dengan masing-masing tahap diselesaikan oleh seorang individu tersendiri. Prinsip spesialisasi adalah pembagian tugas yang jelas berdasarkan skill yang dimiliki oleh individu dalam organisasi, agar tidak ada istilahnya pemborongan tugas oleh seseorang sehingga yang lain tidak melakukan hal apa pun.

II. Prinsip Spesialisasi dan Diferensiasi pada Organisasi Modern

Diferensiasi menurut Jones (2001) adalah

“the process by which an organization allocates people and resources to organizational task and establishes the task and authority relationship that allow the organization to achieve its goals”.

Pada intinya bahwa diferensiasi adalah suatu proses yang dilakukan oleh pimpinan organisasi dengan cara membagi – bagi anggota organisasi berikut sumber daya yang diperlukan ke dalam bidang – bidang tugas yang berbeda sesuai kebutuhan organisasi.

Spesialisasi merupakan salah satu prinsip yang menjadi tiang penyangga bagi organisasi, yang bisa berpengaruh bagi efektif dan tidaknya

Spesialisasi akan membuat setiap orang tidak perlu menghasilkan setiap barang yang dibutuhkan secara sendiri – sendiri, orang akan mengerjakan yang terbaik sesuai dengan bakat dan kemampuan masing – masing. Dengan demikian setiap orang akan ahli dalam bidangnya dan pakar dalam bidang tersebut, sehingga akan terbentuk efektifitas kerja dan efisiensi baik mengurangi biaya, tenaga dan waktu serta mencapai hasil optimal dari spesialisasi .

Pendekatan ini didasarkan pada asumsi kuat bahwa semakin suatu pekerjaan tertentu dapat dipecah menjadi bagian-bagian komponen yang paling sederhana, semakin khusus, akibatnya pekerja lebih terampil dalam melaksanakan bagiann pekerjaannya. Pembagian kerja harus seimbang dengan kesatuan kontrol. Tugas-tugas harus dipecah menjadi komponen oleh penguasa

pusat sejalan dengan rencana pusat aksi, upaya masing-masing unit kerja perlu diawasi, dan upaya berbagai pekerjaan yang mengarah ke produk akhir harus dikoordinasikan. Hal ini menyebabkan piramida kontrol yang mengarah ke salah satu eksekutif puncak. Dengan cara ini, seluruh organisasi dapat dikendalikan dari satu pusat kekuasaan.

Diferensiasi struktural yang diikuti diferensiasi fungsional juga merupakan ciri sistem politik negara modern. Hal itu dimaksudkan bukan saja agar struktur terspesialisasikan (fungsionalisme struktural), tapi juga untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik struktural akibat duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan. Oleh sebab itu untuk menghindari konflik struktural akibat duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan, diferensiasi struktural dan fungsional lalu menetapkan institusi kemiliteran sebagai struktur penyelenggara kekerasan negara untuk fungsi pertahanan militer melalui persiapan pertempuran militer (perang). Sedangkan institusi kepolisian ditetapkan sebagai struktur penyelenggara kekerasan negara untuk fungsi ketertiban sosial melalui penegakan hukum

Pendekatan spesialisasi dan diferensiasi baik fungsional maupun struktural sejatinya sudah digunakan dalam tata kelola pertahanan dan kemanan negara Indonesia. Hal ini secara jelas termuat dalam Pasal 1 dan 2 TAP MPR Nomor VI Tahun 2000 yang menjadi dasar pemisahan TNI - Polri.

Pasal 1

Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Pasal 2

(1) Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara.

(2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan.

(3) Dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia harus bekerja sama dan saling membantu.

Ketapan MPR tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan diundangkannya Undang - Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Ketiga undang - undang tersebut sudah secara jelas memisahkan antara tugas pertahanan dan keamanan. Selain itu, secara tegas telah ditentukan institusi yang bertanggung jawab dalam pemeliharaan keamanan dalam negeri dan institusi yang bertugas menjaga kedaulatan serta keutuhan wilayah NKRI baik dari ancaman militer maupun ancaman non militer.

III. Diferensiasi dan Spesialisasi Dalam Tata Kelola Hankamneg

A. Konsep Pertahanan Negara

Berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 2002, yang dimaksud dengan pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah sebuah negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Hakikat pertahanan negara adalah segala upaya pertahanan bersifat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri.

Pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara yang merupakan usaha

untuk mewujudkan satu kesatuan pertahanan negara guna mencapai tujuan nasional, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam UU Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, terdapat dua perspektif ancaman terhadap NKRI, yaitu ancaman militer dan ancaman non militer. Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer menempatkan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung. Komponen cadangan adalah sumber daya nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat kekuatan dan kemampuan komponen utama. Sedangkan komponen pendukung adalah "sumber daya nasional" yang dapat digunakan untuk meningkatkan kekuatan dan kemampuan komponen utama dan komponen cadangan. Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman non militer menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa.

Pertahanan negara dilakukan oleh pemerintah dan dipersiapkan secara dini melalui sistem pertahanan negara. Pertahanan negara merupakan kekuatan bersama (sipil dan militer) diselenggarakan oleh suatu Negara untuk menjamin integritas wilayahnya, perlindungan dari orang dan/atau menjaga kepentingan-kepentingannya. Secara administrasi kenegaraan sistem Pertahanan negara dikelola oleh Departemen Pertahanan (Bakti, 2008).

Tanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara berada ditangan Presiden.

Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara. Dalam mengelola pertahanan negara, Presiden dibantu oleh seorang Menteri Pertahanan yang menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden. Menteri Pertahanan juga merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan Tentara Nasional Indonesia dan komponen pertahanan lainnya serta menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen pertahanan lainnya.

Komponen utama dalam dalam sistem pertahanan negara adalah institusi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Dalam UU Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia disebutkan bahwa TNI memiliki beberapa fungsi yang diantaranya adalah :

1. Penangkal terhadap ancaman bagi kedaulatan, keutuhan, serta keselamatan bangsa Indonesia baik itu dalam bentuk ancaman militer maupun ancaman bersenjata yang berasal dari dalam dan luar negeri.
2. Sebagai penindak lanjut terkait ancaman yang dapat mengganggu kedaulatan, keutuhan, serta keselamatan bangsa Indonesia baik dalam bentuk ancaman militer maupun bersenjata yang berasal dari dalam atau luar negeri.
3. Sebagai pemulih kondisi keamanan negara Republik Indonesia yang terganggu akibat adanya kekacauan yang mengganggu keamanan.

Selain fungsi tersebut di atas, TNI juga memiliki tugas-tugas pokok seperti :

1. Menegakkan kedaulatan Negara

2. Mempertahankan keutuhan wilayah negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945
3. Melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dari segala ancaman atau gangguan yang dapat membahayakan keutuhan bangsa.

Untuk melakukan tugas-tugas pokok TNI tersebut dilakukan dengan :

1. Operasi militer untuk perang
2. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
 - a. mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
 - b. mengatasi pemberontakan bersenjata;
 - c. mengatasi aksi terorisme;
 - d. mengamankan wilayah perbatasan;
 - e. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
 - f. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
 - g. mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya;
 - h. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
 - i. membantu tugas pemerintahan di daerah;
 - j. membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
 - k. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;

- l. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- m. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (SAR); serta
- n. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Dalam UU No 34 tahun 2004, selain istilah ancaman militer muncul istilah ancaman bersenjata. Dengan demikian maka dalam konsep pertahanan negara maka terdapat 3 spektrum ancaman yaitu:

- 1) Ancaman militer yaitu ancaman terhadap kedaulatan negara yang dilakukan oleh militer suatu negara kepada negara lain;
- 2) Ancaman bersenjata yaitu ancaman yang datang dari gerakan kekuatan bersenjata yaitu gerakan sekelompok warga negara suatu negara yang bertindak melawan pemerintahan yang sah dengan melakukan perlawanan bersenjata;
- 3) Ancaman non militer yaitu ancaman terhadap kedaulatan negara yang bukan berupa ancaman militer ataupun ancaman bersenjata.

Organisasi TNI dipimpin oleh Panglima TNI dengan dibantu 3 Kepala Staf dari Angkatan Darat, laut dan Udara serta bertanggung jawab kepada Presiden.

B. Konsep Kamdagri, Kamtibmas dan Kamneg

Banyak masyarakat yang keliru menafsirkan istilah kemanan negara. Mereka beranggapan bahwa bila ada Sistem Pertahanan Negara yang mengatur konsep pertahanan negara secara luas maka pasti ada Sistem Keamanan Negara yang mengatur sistem kemanan di negara Indonesia.

Padahal istilah “Keamanan Negara (Kamneg)” sejatinya bukan merupakan nomenklatur yang muncul dalam tata perundang – undangan negara Republik Indonesia. Nomenklatur yang muncul baik dalam Ketetapan MPR nomor VI dan VII tahun 2000 maupun dalam UU nomor 2 tahun 2002 adalah Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri) serta Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas). Istilah Keamanan Negara sebenarnya secara lengkap adalah Kejahatan terhadap Keamanan Negara, yaitu kejahatan – kejahatan yang berkaitan dengan politik, lambang – lambang negara, lembaga negara, penghinaan terhadap lembaga negara dan sebagainya.

Konsep keamanan negara atau kemanan nasional suatu negara dapat berbeda antara suatu negara dengan negara lain. Hal itu disebabkan karena konsep keamanan nasional sangat terkait dengan tujuan negara, falsafah negara, sistem pemerintahan, bentuk negara, sejarah negara, dan aspirasi pemerintah terhadap keamanan dan ketertiban. Falsafah suatu negara akan sangat menentukan tujuan nasional, tujuan nasional inilah yang kemudian menentukan tujuan kepolisian.

Demikian pula halnya dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Polri merupakan sebuah kepolisian nasional yang bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri (kamdagri). sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UU Nomor 2 tahun 2002 yaitu

“Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeriyang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum,terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, sertaterbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia”.

Pada tujuan kepolisian inilah muncul Istilah “Keamanan Dalam Negeri (kamdagri) yaitu

suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. (Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia). Secara filosofis hal ini merupakan penekanan bahwa Polri adalah komponen utama dalam menjaga situasi dalam negeri Indonesia agar senantiasa dalam keadaan aman.

Dalam rangka mewujudkan kamdagri, kemudian Polri bertugas untuk :

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakan hukum
3. Memberikan pengayoman, perlindungan, serta pelayanan bagi masyarakat.

Pada tugas pokok Polri inilah kemudian muncul istilah Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas). Arti dari kamtibmas adalah *suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.*

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut maka Polri bertugas untuk, antara lain:

1. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, serta patroli terkait kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan.
2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.

3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi, kesadaran hukum, serta ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan
4. Ikut serta dalam pembinaan hukum nasional
5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum
6. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa
7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.
8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian
9. 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
10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang
11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

IV. Tata Kelola Hankamneg saat ini dihadapkan pada RUU Kamnas

1. Konsep Ruang Lingkup Keamanan Nasional

Dalam Rancangan Undang – Undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) terdapat 4 jenis keamanan yang menjadi ruang lingkup keamanan nasional, yaitu Keamanan Insani, Keamanan Publik, Keamanan ke Dalam dan Keamanan ke Luar. Ke 4 jenis keamanan tersebut mempunyai arti masing – masing yang menunjukkan luasnya cakupan dari konsep “keamanan nasional”.

Namun demikian bila dikaji secara seksama, ada dua hal yang perlu dikritisi sekaligus sebagai alasan mengapa UU kamnas malah bias dan tidak diperlukan. Kedua hal tersebut adalah terkait definisi konsep kemanan, ketidak jelasan institusi yang bertanggung jawab terhadap masing – masing jenis keamanan serta ketidak jelasan institusi yang bertanggung jawab untuk mengahdapi segala jenis ancaman terhadap keamanan nasional.

a. Definisi Konsep Keamanan

Definisi dari ke 4 konsep keamanan tersebut sebetulnya sudah termaktub dalam konsep Keamanan dan Pertahanan yang sudah ada saat ini.

RUU KEAMANAN NASIONAL	UU SAAT INI
<p>1. Keamanan Insani adalah kondisi dinamis yang menjamin terpenuhinya hak-hak dasar setiap individu warga negara untuk mendapatkan perlindungan dari berbagai Ancaman dalam rangka terciptanya Keamanan Nasional.</p> <p>2. Keamanan Publik adalah kondisi dinamis yang menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat, terselenggaranya pelayanan, pengayoman masyarakat, dan penegakan hukum dalam rangka terciptanya Keamanan Nasional.</p> <p>(Pengertian Keamanan Insani dan keamanan publik pada intinya sudah termaktub dalam pengertian Kamtibmas)</p> <p>3. Keamanan Kedalam adalah kondisi dinamis yang menjamin tetap tegaknya kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dan penegakan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman dalam negeri dalam rangka terciptanya Keamanan Nasional</p> <p>4. Keamanan Keluar adalah kondisi dinamis yang menjamin tetap tegaknya kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Ancaman luar negeri dalam rangka terciptanya Keamanan Nasional.Keamanablik</p>	<p>Kemanan dan Ketertiban Masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.</p> <p>(Pasal 1 (5), UU NO 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia)</p> <p>Keamanan Dalam Negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.</p> <p>(Pasal 1 (6) UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia)</p> <p>Pertahanan Negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah sebuah negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara (Pasal 1 (1), UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara)</p>

b. Tidak jelas Institusi Penanggung Jawab

Dalam RUU Kamnas tidak terdapat diferensiasi dan spesialisasi secara jelas, institusi / lembaga pemerintahan apa yang bertanggung jawab terhadap keamanan insani, keamanan publik, keamanan kedalam atau keamanan keluar. RUU tersebut hanya menyebutkan unsur penyelenggara keamanan nasional yaitu :

- 1) Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara/Pemda
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 4) Kejaksaan Agung;
- 5) Badan Intelijen Negara;
- 6) Badan Nasional Penanggulangan Bencana;
- 7) Badan Nasional Narkotika;
- 8) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme; dan
- 9) Lembaga Pemerintah non Kementerian terkait.

Ketidakjelasan ini diprediksi akan menimbulkan konflik struktural akibat duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan. Berbeda dengan tata kelola pertahanan negara dan kemanan dalam negeri saat ini yang secara tegas membagi tugas dan tanggung jawab dalam pengelolaan pertahanan negara oleh TNI dan pengelolaan Kamtibmas maupun Kamdagri oleh Polri.

2. Konsep Jenis dan Bentuk Ancaman

Bila mengacu pada diferensiasi dan spesialisasi baik dalam tata kelola pertahanan negara maupun tata kelola keamanan negara, maka seluruh spektrum ancaman baik yang paling lunak sampai dengan yang paling keras, baik yang

bersifat lokal, nasional dan internasional dengan berbagai jenis dan bentuknya sebagaimana yang dimunculkan dalam RUU Kamnas, sebetulnya sudah bisa dihadapi dengan baik dan bahkan sudah jelas pula siapa institusi yang bertanggung jawab. Hal ini berbeda dengan konsep RUU Kamnas yang tidak terdapat diferensiasi dan spesialisasi yang dapat menimbulkan tumpang tindih dan konflik antar aktor penyelenggara kemanan nasional, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

a. Spektrum Ancaman dalam Tata Kelola Hankamneg Saat Ini

- 1) **Ancaman Militer** yaitu ancaman terhadap kedaulatan negara yang dilakukan oleh militer suatu negara kepada negara lain;

- Instansi yang bertanggung jawab adalah mutlak Tentara Nasional Indonesia

- 2) **Ancaman Bersenjata** yaitu ancaman yang datangnya dari gerakan kekuatan bersenjata yaitu gerakan sekelompok warga negara suatu negara yang bertindak melawan pemerintahan yang sah dengan melakukan perlawanan bersenjata;

- Bila ancaman bersenjata tersebut dilakukan oleh kelompok bersenjata sebagai sebuah pemberontakan yang ingin memisahkan diri dari NKRI maka instansi yang bertanggung jawab adalah Polri bila negara / daerah tersebut dalam status tertib sipil atau darurat sipil (TNI sifatnya membantu Polri)

Contoh: Penanganan Gerombolan bersenjata di Papua

- Bila ancaman bersenjata tersebut dilakukan oleh kelompok bersenjata

sebagai sebuah pemberontakan yang ingin memisahkan diri dari NKRI maka instansi yang bertanggung jawab adalah TNI bila negara / daerah tersebut dalam status darurat militer atau perang (Polri dalam hal ini membantu TNI)

Contoh: Operasi pemberantasan GAM di Aceh pasca pemberlakuan DOM (Daerah Operasi Militer)

- Bila ancaman bersenjata tersebut bertujuan untuk melakukan tindak kejahatan ataupun terorisme maka instansi yang bertanggung jawab adalah Polri (dapat dibantu oleh TNI, atas permintaan Polri).

Contoh: Operasi Tinombala di Poso

3) **Ancaman Non Militer** yaitu ancaman terhadap kedaulatan negara yang bukan berupa ancaman militer ataupun ancaman bersenjata.

- Instansi yang bertanggung jawab adalah lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi dengan didukung oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa.

Contoh : Ancaman Narkoba, maka instansi yang bertanggung jawab adalah Polri dan BNN dibantu Diknas, Depkes, Dep Agama, TNI dan sebagainya. Ancaman di bidang Internet maka instansi penanggung jawab adalah Kementrian Komunikasi dan Informasi, dibantu oleh Polri, TNI, Menristek, Diknas, dan sebagainya.

b. Spektrum Ancaman dalam RUU Keamanan Nasional :

1) **Ancaman Militer** adalah Ancaman dari kekuatan militer negara asing yang mengganggu keutuhan wilayah, kedaulatan negara, dan keselamatan bangsa.

- Instansi Yang bertanggung jawab adalah seluruh Unsur Penyelenggara keamanan nasional (tidak jelas)

2) **Ancaman Bersenjata** adalah setiap upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dilakukan dengan menggunakan kekuatan bersenjata, yang dinilai dan/ atau dibuktikan dapat membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional di berbagai aspek, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan.

- Instansi yang bertanggung jawab adalah seluruh Unsur Penyelenggara keamanan nasional (tidak jelas)

3) **Ancaman Tidak Bersenjata** adalah Ancaman selain Ancaman Militer dan Ancaman bersenjata yang membahayakan keselamatan individu dan/ atau kelompok, kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan bangsa.

- Instansi yang bertanggung jawab adalah seluruh Unsur Penyelenggara keamanan nasional (tidak jelas)

V. Penutup

Diferensiasi struktural yang diikuti diferensiasi fungsional merupakan ciri sistem politik negara modern. Hal itu dimaksudkan bukan saja agar struktur terspesialisasikan

(fungsionalisme struktural), tapi juga untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik struktural akibat duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan. Dalam fungsionalisme struktural, TNI dan Polri misalnya, adalah dua struktur yang berbeda karena melaksanakan fungsi yang berbeda. Jika TNI dan Polri sebagai dua struktur berbeda namun menjalankan fungsi yang sama, maka cepat atau lambat kedua struktur itu tidak fungsional yang disebabkan oleh adanya duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan.

Kondisi yang perlu diwujudkan dalam pengaturan mekanisme koordinasi selama penugasan TNI/Polri adalah dorongan institusional untuk mensinergikan aturan pelibatan dengan protap tugas yang sedang dan akan dilaksanakan oleh TNI/Polri. Secara tegas, harus terwujud suatu perundangan-undangan yang mengatur kewajiban bagi masing-masing TNI/Polri untuk menetapkan Prosedur tetap (Protap / SOP) penugasan apabila berperan sebagai *leading sector* dan mengatur aturan pelibatan / *Rule of Engagement (ROE)* apabila berperan sebagai *involving actor*.

Pengaturan kewajiban pembuatan Protap dan SOE sesuai perannya ini diatur secara jelas berdasarkan model penugasan yang diajukan sebelumnya. Dengan demikian perlu adanya amandemen berbagai undang-undang yang ada maupun penambahan beberapa aturan baru yang dapat menegasakan garis-garis wewenang antar aktor ketika harus melaksanakan koordinasi. Selain itu, untuk menghindari kecemburuan dan ego sektoral, mekanisme koordinasi tersebut sebaiknya menjadi tugas dan tanggung jawab Menkopolkum dengan memperkuat peran kementerian tersebut secara kapasitas institusional.

Konsekuensi dari persepsi luas tersebut, regulasi harus ditata sedemikian rupa. Tugas dan peran TNI diberi ruang dan kepastian agar tidak

terkungkung oleh kerancuan atau samarnya kaidah yuridis berkaitan dengan penataan tugas TNI dan Polri sebagaimana diatur dalam UU 2/2002 dan UU 34/ 2004 serta aturan pelaksanaannya. Dalam melaksanakan tugas menghadapi permasalahan bangsa, tentunya terdapat payung hukum secara legitimasi mawadahi pembagian peran dan tugas TNI/Polri yang tegas lewat undang-undang, sehingga tidak terdapat wilayah abu-abu kewenangan TNI dan Polri dalam menyelesaikan tugas di lapangan sehingga terwujud keselarasan kinerja TNI dan Polri. Tidak adanya wilayah abu-abu ini terwujud dengan tersinkronisasinya peran TNI untuk menunjuk sejumlah aktivitas yang merupakan operasi militer selain perang, sebaliknya bagi Polisi merupakan tugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dari perspektif fungsionalisme struktural, upaya pihak otoritas mencegah struktur TNI-Polri disfungsional yang disebabkan oleh duplikasi, kompetisi, arogansi dan pemborosan telah dilakukan dengan menetapkan apa saja yang menjadi ranah militer dan ranah polisi. Misalnya MPR mengamandemen UUD 1945 (Pasal 30), mengeluarkan TAP MPR No. VI Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI-Polri dan TAP MPR No. VII Tahun 2000 tentang peran TNI-Polri, serta DPR bersama Presiden mengeluarkan UU Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002, UU Pertahanan Nomor 3 Tahun 2002 dan UU TNI Nomor 34 Tahun 2004.

Namun hal mendasar yang belum tuntas dalam sistem politik Indonesia adalah sikap politik TNI yang tidak ingin sepenuhnya menyerahkan urusan keamanan (*internal security / internal order*) kepada struktur yang sudah ada (spesialisasi), yaitu Polri. Sikap TNI itu dapat mengganggu bekerjanya sistem politik secara keseluruhan, sehingga menjadi masalah nasional. Alasan TNI itu kemudian diperkuat oleh pembentukan Komando Teritorial / Komando Kewilayahan (Koter Kowil) TNI AD

yang melaksanakan fungsi pembinaan teritorial, sehingga selalu terlibat dalam urusan non-militer terutama keamanan. Di era Orde Baru pengertian fungsi pembinaan teritorial tidak hanya meliputi fungsi militer semata-mata seperti fungsi intelijen militer, tetapi juga fungsi non-militer dan upaya terwujudnya kemanunggalan TNI-Rakyat yang maknanya sangat luas dan dinamis. Sekarangpun pengertiannya tetap sama, yaitu upaya, pekerjaan dan tindakan TNI AD dalam menyiapkan kekuatan pertahanan dan kekuatan pendukungnya serta terwujudnya kemanunggalan TNI-Rakyat.

Amanat Presiden 18 Juni 2005 telah dijelaskan secara jelas bahwa "RUU Kamnas ditunjukkan pada upaya membangun koordinasi dan sinergi hubungan antar actor keamanan (TNI - Polisi) agar tidak overlapping dan untuk mengisi kevakuman, dalam mengatasi situasi grey area". Namun demikian, yang terjadi saat ini Naskah Akademik dan RUU Kamnas yang ada saat ini terlalu melebar. Sehingga alih - alih melengkapi sistem yang ada RUU Kamnas malah membangun system baru yang sebenarnya sudah ada, sehingga substansinya bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang sudah dibuat sebelumnya. Selain itu, pasal - pasal dalam RUU Kamnas memunculkan tendensi yang akan mengancam eksistensi kehidupan demokratis & HAM dengan ketiadaan diferensiasi dan spesialisasi tugas, tanggung jawab dan eksistensi kewenangan dimasing-masing aktor kemanan nasional.

Daftar Pustaka

Bakti, Ikrar Nusa, (2008)

TNI-Polri Di Masa Perubahan Politik, Program Magister Studi Pertahanan-ITB dan Imparsial Hall, J David dan Maurice A Saias, (1980)

Strategy Follow Structure, Strategic Management Journal, Vol. 1, 149 -163 Gareth, Jones, (2001)

Organizational Theory : Text & Cases, Prentice Hall, New Jersey Purwita, Anak Agung, (2006)

Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan Dan Keamanan Negara, Tim Propatria Isntitut, Jakarta Robbins, Stephen, (1994)

Teory Organisasi : Struktur, Desain & Aplikasi, diterjemahkan oleh Jusuf Wijaya Udaya, Jakarta.

Robbins, Stephen P & Mary Couiter, (2010)

Manajemen, Jilid I diterjemahkan oleh Bob Sahran, Jakarta : Erlangga Smith, Bruce, (1949)

Police System in United State, New York, Harper Brothers Publisher

Tomas G. Cummings & Edgar F.Huse, (1989)

Organization Development and Change, 4th Edition, West Publtsing Company, St Paul Wahyono, Padmo (1986)

Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta

Undang-Undang

UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

UU Nonor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia