

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi politik pada Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara, telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni “asas kekeluargaan” di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elite berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI (Indria Samego, dalam Nikmatul Huda; 2014: 206).

Respon militer terhadap kuatnya tekanan masyarakat atas reformasi militer adalah diajukannya sejumlah perubahan organisasi TNI. Di antara perubahan tersebut meliputi: pemisahan Polri dari ABRI; perubahan staf sosial politik menjadi staf teritorial; penghapusan kekaryaan ABRI melalui pensiun atau alih status; pengurangan Fraksi ABRI di DPR, DPRD/II. Selain kebijakan pengurangan jumlah anggota Fraksi ABRI di DPR/DPRD yang melibatkan proses negosiasi yang cukup ketat di DPR, kebijakan-kebijakan lainnya terkait perubahan organisasi tampaknya dirumuskan dan ditentukan oleh ABRI sendiri. ABRI memperkenalkan paket perubahan dimaksud sebagai implementasi dari apa yang mereka sebut sebagai “Paradigma Baru” ABRI (Donni Edwin, dalam Priyono, dkk; 2005: 75).

Reformasi tahun 1998 telah menghasilkan perubahan fundamental dalam berbagai kehidupan bangsa termasuk dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Reformasi di sektor keamanan dapat dilihat dengan adanya pemisahan TNI dengan Polri baik secara organisasi maupun tugas sesuai Tap MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri, begitu pula Tap MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Namun demikian kedua Tap MPR tersebut masih menyisakan berbagai

permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian bagi semua pihak, baik eksekutif maupun legislatif.

Reformasi di sektor pertahanan dan keamanan salah satunya adalah pemisahan struktur TNI-Polri. Dua institusi keamanan yang sebelumnya berada dalam satu wadah organisasi, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sejak 1 April 1999 dipisahkan oleh Presiden B.J Habibie yang kemudian diperkuat berdasarkan Keputusan Presiden no. 89 tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia tanggal 1 Juli 2000. Sejak itu, Polri tidak lagi berada dalam ABRI dan berada dibawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) tetapi berada langsung di bawah Presiden RI. Dengan berpisahnya Polri, Dephankam diubah menjadi Departemen Pertahanan, dan setelah disahkannya UU no. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menjadi Kementerian Pertahanan (Kemhan).

Pemisahan tersebut kemudian dikuatkan dengan lahirnya Ketetapan MPR No. VI/MPR/ 2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran Polri. Dalam TAP tersebut secara jelas disebutkan bahwa TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam menghadapi ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Sementara Polri merupakan alat negara yang berperan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai konsekuensi dari pemisahan tugas dan fungsi TNI dan Polri, maka sebagian tugas yang selama ini diemban oleh TNI diserahkan kepada Polri, khususnya yang berkaitan dengan keamanan masyarakat.

Pada satu *grand strategy* transformasi sistem nasional, salah satu perkembangan yang memperlihatkan pengaruh tersebut terlihat dari pemisahan tugas dan fungsi TNI dan Polri disatu sisi, tetapi juga tetap membuka keterlibatan TNI dalam domain yang diberikan kepada Polri yaitu menyangkut keamanan masyarakat. Walaupun TNI dan Polri kini memiliki perbedaan dalam lingkup tugasnya, namun dalam keadaan tertentu kedua institusi tersebut bekerjasama, yakni dalam hal tugas perbantuan kepada Polri. Berdasarkan UU no. 34 tahun 2004 tentang TNI Pasal 7 ayat (2), disebutkan bahwa tugas pokok yang diemban TNI ada dua yaitu operasi militer untuk perang (OMP) dan operasi militer selain perang (OMSP), seperti penanggulangan terorisme, separatisme, bantuan kepada kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat hingga penanggulangan bencana alam.

Penanganan berbagai kasus menunjukkan kecenderungan bahwa Polri kurang

melibatkan TNI. Kalaupun ada permintaan bantuan, Polri lebih cenderung meminta satuan Polri di wilayah lainnya atau bahkan dari pusat. Perkembangan ini cukup ironis, mengingat satuan-satuan TNI yang ada di komando kewilayahan yang memiliki struktur organisasi yang lengkap dan luas, didukung dengan kapabilitas SDM dan infrastruktur yang memadai dalam melaksanakan tugas perbantuan.

Keterbatasan kemampuan Polri dalam menangani konflik vertikal yang terjadi di berbagai daerah, seperti kasus konflik di Ambon, konflik Sampit, konflik Maluku, Konflik Kupang, Konflik Mataram, Gerakan Kriminal Bersenjata di Papua (Organisasi Papua Merdeka), dan lain-lain.

Penyelesaian konflik Ambon, berlangsung cukup lama mulai tahun 1999 hingga tahun 2003, akhirnya Pemerintah Pusat melibatkan TNI dalam penyelesaiannya. Sejak berakhirnya darurat sipil pada 15 September 2003, maka Polisi bertanggung jawab penuh atas keamanan, ketertiban dan penegakan hukum. Namun demikian, Pangdam, Mayjend Syarifuddin Sumah, juga menyatakan apabila Polisi memerlukan bantuan maka TNI siap membantu. Saat seperti itu, TNI tak bisa membantu tanpa diminta meskipun terjadi beberapa insiden penembakan oleh sniper karena wewenang penuh berada di tangan Polisi. Sebaliknya, polisi berargumen bahwa lokasi kejadian penembakan berada di luar di wilayah kontrolnya. Kesulitan koodinasi diperparah dengan hubungan antar lembaga yang kurang harmonis karena polisi yang berbintang satu harus membawahkan wewenang terhadap militer yang berbintang dua.

Meskipun seluruh data menunjukkan kondisi Maluku saat itu kekurangan aparat keamanan namun saat itu tak ada tindakan. Seharusnya gubernur Maluku, Karel Albert Ralahu, yang mempunyai kewenangan untuk mengadakan pengamanan di wilayahnya, mengambil inisiatif untuk mencegah meletusnya konflik baru atau menyekatnya segera bila meletus lagi.

Kejadian itu menunjukkan kegagalan dalam meng-antisipasi kondisi keamanan yang terjadi. Sebagai contoh, pemda tahu pasti bahwa FKM yang akan mengadakan acara peringatan ulang tahun RMS di rumah Manuputty untuk diwaspadai dan ditangkap begitu mulai kegiatan. Namun kenyataannya mereka ditangkap setelah satu jam mereka mengadakan upacara. Ini sekali lagi menunjukkan bahwa polisi kurang menganggap FKM sebagai ancaman serius.

Pertimbangan yang tak seksama tentang kondisi di lapangan juga membuat konflik sulit diatasi. Misalnya saat polisi membawa hasil tangkapan mereka yang diduga terlibat FKM melewati jalan utama di Ambon yang merupakan kesalahan besar. FKM yang haus publikasi

jelas menggunakan kesempatan ini dengan mengibarkan bendera RMS sepanjang jalan yang dilalui menuju kantor polisi. Ini adalah suatu tindakan makar luar biasa yang sebelumnya tak pernah terjadi. Diduga hal ini menjadi salah satu penyebab dicopotnya Kapolda, Brigjen Bambang Sutrisno.

Keterbatasan Polri dalam menangani tragedi kemanusiaan yang terjadi di Sampit, Kalimantan Tengah pada 2001 antara suku pendatang (Madura) dan suku pribumi (Dayak) yang disebabkan kecemburuan sosial telah menimbulkan korban jiwa meninggal dunia 371 orang. Meskipun Polisi bisa meminta bantuan TNI, namun polisi tidak melakukannya. Ada dugaan bahwa polisi tidak meminta bantuan karena khawatir dianggap tidak mampu menangani kondisi keamanan, di pihak lain polisi juga mempunyai pikiran bahwa TNI sengaja berlambat-lambat mengirim bantuan untuk menunjukkan bahwa polisi gagal menangani kondisi keamanan yang memburuk.

Di Sampit, Kalteng, terbukti bahwa polisi tidak mampu mencegah kerusuhan Sampit membesar menjadi pembantaian etnis Madura. Pemerintah Pusat mengambil alih permasalahan dengan mengirimkan TNI untuk mengatasi konflik karena tidak ada permintaan bantuan TNI kepada Polri. Ketidakpercayaan polisi di Kalimantan begitu parah, sehingga malah muncul tuduhan bahwa TNI lah yang menciptakan konflik, bahkan bukan hanya di Kalsel tapi di seluruh Indonesia dalam rangka ingin kembali ke kancah politik. Tindakan awal polisi di kampung Kereng Pangi yang menjadi titik awal konflik sangat tidak efektif. Aparat intelijen polisi tidak mampu memprediksi adanya ancaman besar yang mengakibatkan terjadinya pembunuhan 18 Februari 2001 karena mereka kurang memahami bahasa dan adat Dayak meskipun akhirnya menangkap 38 orang tersangka. Namun mereka akhirnya dilepaskan lagi tanpa syarat dan melarikan diri karena demo besar-besaran yang dipimpin Prof Usop, mantan Rektor Universitas Palangkaraya. Masyarakat Dayak menuduh polisi hanya menangkap orang Dayak, tapi tidak menangkap orang Madura yang juga melakukan pembunuhan, meskipun nyatanya polisi juga menangkap 18 orang Madura yang dituduh membunuh orang Dayak pada 18 Februari 2001.

Di Sampit Polisi dengan cepat kehilangan kemampuan untuk menguasai kota setelah ribuan anggota suku Dayak dari pedalaman mengambil alihnya, karena hanya ada 300 polisi di seluruh kota yang tersebar dalam pos-pos kecil. Bersamaan dengan itu, ratusan rumah dibakar tanpa hambatan, dan truk bermuatan orang Dayak dengan bebas melewati pemeriksaan polisi. Polisi tidak bisa menghentikan kekerasan dengan cepat karena mereka berkonsentrasi untuk melindungi sekitar 13.000 orang Madura yang berlindung di gedung-

gedung pemerintah selain berupaya mengamankan orang Madura yang masih terkurung di berbagai pelosok. Ketidakmampuan polisi sebenarnya amat jelas, manakala suku Madura yang dievakuasi dengan kawalan polisi bertemu kelompok Dayak bersenjata yang akhirnya membunuh 118 pengungsi Madura pada akhir Februari 2001.

Buruknya kinerja polisi semakin disorot saat mereka memanfaatkan situasi mengawal orang Madura ke pelabuhan dengan imbalan, membeli mobil dan motor para pengungsi dengan harga sangat rendah, atau bahkan saling tembak dengan TNI karena di pelabuhan memaksa masuk kapal yang sudah penuh pengungsi pada 27 februari 2001. Akibat bentrokan ini seorang anggota TNI meninggal dan 3 lainnya terluka, sementara di pihak polisi 3 orang luka berat serta seorang tanpa identitas juga ikut jadi korban.

Konflik horizontal di Poso berlangsung cukup lama yaitu dari tahun 1998 sampai 2002 dan menelan korban meninggal dunia mencapai 251 orang. Konflik ini awalnya hanya kesalah pahaman yang dimanfaatkan kelompok anti pemerintah.

Pemulihan Keamanan secara bertahap dilaksanakan mulai tanggal 21 Desember 2001 oleh anggota pokja sosialisasi di tingkat kabupaten maupun di kecamatan dan desa. Kegiatan ini dilakukan secara terpadu dengan melibatkan kelompok yang bertikai, aparat Pemda, Tokoh masyarakat, Agama/Adat/Pemda dan Unsur TNI/Polri untuk memberikan himbauan, penyuluhan mengedarkan selebaran, pemasangan spanduk dan kegiatan-kegiatan lainnya, agar masyarakat mematuhi isi dari Deklarasi Malino.

Dalam tahap pemulihan keamanan ini sesungguhnya tidak diatur secara rinci tugas TNI maupun Polri, namun lebih berdasarkan sektor tugas. Dengan demikian belum tampak adanya suatu kebutuhan dari Polri untuk meminta bantuan, namun karena ketersediaan pasukan dan perlunya pengaturan di lapangan saja. Hingga tahap pemulangan pendatang baik dari pihak muslim maupun kristen, dan selama konflik berlangsung, Polri tidak pernah mengajukan permintaan bantuan kepada TNI. Pemerintah Pusat mengirimkan TNI atas permintaan Kepala Daerah.

Hingga daerah Poso sudah kembali pada kondisi tertib sipil, masih adanya beberapa kelompok masyarakat tertentu dari Muslim maupun Nasrani memiliki rasa takut dan saling curiga mencurigai terhadap kondisi keamanan wilayah apabila aparat keamanan ditarik. Sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa kelompok tertentu tersebut masih menyembunyikan senjata secara diam-diam untuk mengantisipasi situasi sehingga hal ini diperlukan sosialisasi terus menerus tentang kesadaran menyerahkan senjata disamping

pengeledahan dan jaminan keamanan.

Kasus Kupang (1999) dan Mataram (1999) merupakan konflik antar agama yang menelan korban meninggal dunia 43 orang. Hingga konflik reda tak ada permintaan bantuan dari Polri.

Penyelenggaraan pertahanan dan keamanan setelah reformasi memunculkan satu persoalan besar pada tataran peran dan kewenangan antara TNI dan Polri, salah satunya adalah tugas perbantuan TNI kepada Polri. Persoalan ini mengemuka karena tumpang tindihnya suatu pengaturan atas wewenang, namun tidak ada pengaturan rinci lebih lanjut mengenai kesamaan kewenangan tersebut. Problematika ini kerap disebut sebagai fenomena wilayah abu abu (*grey areas*) yang pada gilirannya menjadi penyebab utama ketidakselarasan kinerja TNI dan Polri dalam menangani berbagai ancaman atau masalah keamanan.

Regulasi perbantuan TNI merupakan salah satu tugas OMSP TNI sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang RI Nomor 34 /2004 tentang TNI pasal 7 ayat 2b poin 10: membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang undang. Hingga saat ini, aturan yang jelas mengenai tugas perbantuan TNI belum ada. Aturan ini akan membantu TNI dan POLRI guna menghilangkan sikap keraguan, saling tunggu, kekhawatiran melanggar HAM, sampai kepada saling curiga dan benturan dalam melaksanakan tugas di lapangan.

Di kalangan akademisi dan pemerhati tugas Polri dan TNI, terdapat perbedaan pandangan tentang proses perbantuan. Dalam persoalan perbantuan, Kepolisian lebih mengedepankan konteks yuridisnya dengan senjata utama adalah KUHP dan bertindak setelah kejadian. Di sisi lain TNI mengenal operasi intelijen, teritorial, dan atau keamanan dalam negeri yang dapat di lakukan sebagai upaya preventif.

Sampai saat ini Polri tetap berpijak pada keharusan untuk membedakan sumber ancaman (eksternal dan internal) yang memberi kewenangan pada Polri untuk memutuskan apakah akan meminta bantuan kepada TNI atau tidak. Sementara itu, Depertemen Pertahanan dan TNI pada umumnya lebih menyukai menggunakan tingkatan eskalasi (aman, rawan, gawat) atau keadaan (darurat sipil, militer, perang) sebagai kriteria utama.

Lemahnya akuntabilitas publik dan mekanisme pertanggung jawaban politik menurut UU Darurat tahun 1959 tentang keadaan bahaya menghalangi penerapan UU ini. Di sisi lain batasan atau fungsi pemulihan yang dapat dilakukan TNI dapat menjadi pijakan untuk mengurangi perbedaan persepsi antara TNI dan Polri mempercepat penyelesaian suatu gangguan keamanan.

Undang-undang Nomor 2/2002 tentang Kepolisian dan Undang-undang RI Nomor 34/2004 tentang TNI memunculkan kerancuan. UU No. 2/2002 menjelaskan penjabarannya melalui Peraturan Pemerintah (PP), sementara UU No. 34/2004 menjelaskan penjabarannya melalui Undang-undang, padahal keduanya adalah untuk keperluan yang sama, yaitu bantuan TNI kepada Polri dalam rangka tugas keamanan. Kejanggalan yang lain adalah UU TNI, menjelaskan bantuan TNI kepada Polri hanya dapat dilakukan setelah ada “keputusan politik” pemerintah, sebagaimana ditegaskan Undang-undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI Pasal 7 Ayat (3) bahwa ketentuan pelaksanaan OMSP didasarkan pada kebijakan dan keputusan politik negara. Sedangkan dalam UU Kepolisian, Polisi dapat meminta bantuan kepada TNI tanpa suatu syarat, dengan kata lain dapat meminta bantuan secara langsung. Berarti terdapat ketimpangan antara UU TNI dengan UU Kepolisian tersebut.

Masalah Anggaran, dalam pelaksanaan proses perbantuan TNI dan Polri tidak disebutkan dalam pos pos anggaran baik di pos anggaran Kepolisian maupun TNI. Akibatnya dalam proses perbantuan timbul kerancuan yang berujung pada saling lempar tanggung jawab sehingga pelaksanaan tidak berjalan dengan semestinya. Berkaitan dengan anggaran dalam pelaksanaan perbantuan, merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan.

Masalah kewenangan, juga terjadi persinggungan. Saat ini Polri memiliki Detasemen 88 sebagai satuan khusus polisi anti teror, sementara TNI memiliki beberapa satuan khusus yang memiliki kemampuan penanggulangan ancaman teror, yaitu Detasemen Penanggulangan Teror (Den Gultor) di TNI AD, Detasemen Jalamengkara (Den Jaka) di TNI AL dan Detasemen Bravo (Den Bravo) di TNI AU. Benturan kewenangan lain antara kedua institusi keamanan nasional juga terjadi dalam hal penanganan perompakan laut (*Maritim piracy*), pencurian ikan (*illegal fishing*), serta penyelundupan (*smuggling*) di wilayah laut.

Kalau diperhatikan secara seksama, beberapa kejadian di dalam negeri seperti konflik horizontal di Poso, Ambon, usaha-usaha disintegrasi oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua dan beberapa gerakan separatis lainnya telah menggunakan pola-pola kegiatan terorisme dalam melakukan aksi-aksinya. Untuk menghadapinya perlu dilaksanakan upaya-upaya lain yang lebih komprehensif sesuai dengan sifat dan karakteristik kasus terorisme itu sendiri, yaitu upaya preemtif, preventif, represif dan rehabilitatif. Persoalannya sampai saat ini belum terlaksana kesatuan pandangan satuan TNI maupun Polisi dalam memandang persoalan itu, serta langkah mengatasinya. Setiap unsur seharusnya memahami bahwa masalah terorisme merupakan masalah yang sangat kompleks, karena selain melibatkan jaringan yang luas dan berlatar belakang ideologi politik, penanganannya juga perlu

dilakukan secara integratif melibatkan berbagai elemen (Muladi; 2007).

Melihat perkembangan itu, seharusnya jaringan intelijen TNI dapat mendukung memberikan informasi penting dan mendeteksi tentang jaringan dan aktivitas terorisme di Indonesia kepada satuan anti terorisme TNI maupun aparat penegak hukum khususnya Polri. Kembali persoalannya, sampai saat ini fungsi ini, belum terlaksana secara optimal termasuk dalam mengimplementasikan tugas pokok, peran dan fungsi TNI dalam mengatasi terorisme dilapangan karena memang tidak diperankan (.

Banyak faktor yang menjadi hambatan atau kendala dalam mengimplementasikan pelibatan TNI dalam tugas perbantuan kepada Polri. Salah satunya kebijakan atau peraturan yang mengatur tugas perbantuan tersebut hingga sekarang belum ada, sehingga menyulitkan untuk mengimplementasikan dalam pola kerjanya. Padahal kebijakan ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelibatan dilakukan, dan sejauh mana batasan-batasan pelibatan dilakukan, serta dalam konteks kondisi bagaimana Polri harus meminta bantuan kepada TNI.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang sebagaimana diuraikan di atas, rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana peran TNI dalam tugas perbantuan kepada Polri?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan tugas perbantuan TNI kepada Polri?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran TNI dalam tugas perbantuan kepada Polri dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan tugas perbantuan TNI kepada Polri.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

Secara umum, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan umpan balik kepada Kepala Daerah, Polri, dan TNI, Batalyon Infantri Raider 514/SY, dan *stakeholders* dalam pelaksanaan tugas perbantuan keamanan TNI kepada Polri. Umpan balik yang diharapkan dapat diberikan meliputi:

1. Hasil analisis peran TNI dalam tugas perbantuan kepada Polri.

2. Hasil analisis faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan tugas perbantuan keamanan TNI (Batalyon Infantri Raider 514/SY) kepada Polri.
3. Rekomendasi untuk mengatasi permasalahan yang menghambat pelaksanaan tugas perbantuan keamanan TNI kepada Polri.

1.4.2 Manfaat Teoritis

Dari segi teoritis, hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi literasi Ilmu Pemerintahan, khususnya mengenai faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan tugas perbantuan keamanan TNI kepada Polri dan solusinya.

1.4.3 Manfaat Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat memberikan pengalaman dan ketrampilan melakukan penelitian. Peneliti mendapatkan pembelajaran melaksanakan penelitian berdasarkan kaedah akademik dan prinsip-prinsip kemitakhiran, kemanfaatan dan berorientasi pada upaya antisipatif tantangan masa depan.

