

# “Grey Areas”, Kewenangan dan Peran Politik Elite

Oleh: M. Riefqi Muna

*The RIDEP Institute*

*Working Group on Security Sector Reform*

## ***Pengantar***

Kerjasama antara Sipil-Militer (Civil-Military Cooperation/CIMIC)<sup>1</sup> di dalam mengatasi suatu permasalahan keamanan merupakan faktor yang sangat menentukan di dalam sebuah sistem demokrasi. Otoritas politik sipil sebagai penentu kebijakan merupakan pihak yang memberikan wewenang bagi aparat keamanan dan tentara melakukan suatu operasi damai (peace mission) dalam konteks operasi militer selain perang (military oprations other than war--MOOTW).

Hal demikian perlu dilihat secara cermat, karena telah terjadi suatu salah kaprah di dalam pendefinisian masalah keamanan (security) dan pertahanan (defense) secara hitam putih. Perhatian kepada sisi di antara keduanya (grey areas) penting untuk dilakukan agar upaya pelibatan antara TNI dan juga Polisi dalam suatu tugas dapat mencapai tujuan secara maksimum, dan tidak menimbulkan suatu pertentangan-pertentangan dan klaim-klaim yang merugikan masyarakat.

Lebih dari itu peran profesi polisi sipil (civilian police/CivPol) dan tentara harus dikembangkan secara bersama tanpa adanya persaingan dan ego-angkatan untuk kepentingan nasional bersama menciptakan indonesia yang aman dan damai.

## ***Konteks***

Permasalahan wilayah abu-abu atau *grey area* muncul secara tegas setelah pemisahan dilakukan antara polisi dengan tentara melalui TAP MPR No. VI tahun 2000. Ketetapan tersebut menyatakan bahwa tentara akan bertugas untuk keamanan eksternal dan polisi untuk keamanan dalam negeri. Oleh karena itu antara keduanya memiliki tugas yang jelas. Artinya polisi merupakan polisi sipil (*civilian police*) untuk keamanan dan ketertiban umum (domestik) dan tentara menjalankan fungsi pertahanan dari ancaman eksternal (*external threats*). Namun demikian, ternyata pemisahan secara tegas antara fungsi internal dan eksternal tersebut telah dilihat secara tidak benar oleh berbagai kalangan, dan telah menimbulkan kompleksitas permasalahan bahwa seolah terjadi monopoli tugas bagi keduanya sehingga potensi konflik dapat terjadi sebagai akibatnya.

Meskipun kondisi demikian terjadi, diperlukan klarifikasi mengenai pemisahan dan wewenang antara tentara dan polisi agar penataan peran di dalam reformasi sektor keamanan dapat dilakukan secara lebih baik. *Pertama*, pemisahan polisi dari tentara merupakan langkah yang benar, sehingga pemikiran kalangan yang menyatakan bahwa bersatunya polisi dan tentara di masa ABRI merupakan model yang tepat adalah tidak tepat. Sebab hakekat keduanya berbeda, tentara adalah militer dan polisi adalah sipil. *Kedua*, permasalahan yang muncul di dalam tataran kewenangan lebih disebabkan oleh

---

<sup>1</sup> Untuk uraian lebih lanjut mengenai masalah CIMIC lihat: George A Jouwlan dan Christopher C. Shomaker, *Civilian-Military Cooperation in the Preventing of Deadly Conflict*, Carnegie Commission for Preventing Deadly Conflict, New York, December 1998.

ketidakpahaman atas konteks tugas masing-masing, selain kerancuan makna dari *security* yang diterjemahkan menjadi keamanan (begitu saja). Padahal, *security* dalam istilah bahasa Inggris memiliki makna yang lebih luas dan mencakup di dalamnya pertahanan dan keamanan dalam negeri. *Ketiga*, interaksi di lapangan sering terjadi tumpang tindih, terutama di dalam hal-hal yang tidak merupakan tugas pokok. Kasus Binjai dan berbagai kasus lain yang terjadi sebanyak lebih dari 12 kali sejak tahun 2000 mencerminkan kondisi tersebut diakui atau tidak.

Permasalahan yang sering muncul di dalam wilayah arsiran (*grey areas*) sering terkait dengan peran aparat di wilayah konflik. Permasalahan konflik yang muncul di tanah air terus muncul dari tempat satu ke tempat lain. Berbagai bentuk komunal konflik yang berdimensi ideologis dan juga heated antar etnis terjadi di mana-mana seperti di Ambon/Maluku, Poso, Sambas, Sampit, bahkan Kuala Kapuas yang mulai memanas minggu lalu. Permasalahan demikian, jika tidak dicermati secara khusus akan bisa terus terjadi dan mengakibatkan terherumusnya Indonesia senantiasa di dalam “*state of emergency*” yang dapat menjerumuskan negeri ini ke dalam kategori “*disrupted state*”.

Oleh karena itu, presentasi ini bermaksud untuk melihat aspek-aspek terkait di dalam upaya mengasi sebuah komunal konflik, terutama dengan melihat prinsip-prinsip yang perlu dikembangkan untuk melakukan kerjasama antara Sipil dan Militer (*Civil-Military Cooperation*) --*CIMIC* di dalam mengatasi komunal konflik. Jika tidak bisa dilakukan suatu upaya bersama, peristiwa-peristiwa yang terjadi di beberapa wilayah konflik sebenarnya telah menuju ke arah pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) oleh suatu kelompok etnis terhadap kelompok lain.

Beberapa contoh telah terjadi pada magnitude yang tidak jauh berbeda. Konflik yang terjadi Bosnia Herzegovina, Rwanda, Kosovo, Sierra Leone, dan lain-lain merupakan contoh segar yang perlu kita cermati. Begitu juga berbagai jenis kerusuhan (*riots*) ataupun *Amuk Massa*, baik yang baru saja terjadi di tanah air (1998) atau juga kerusuhan di negeri lain seperti Los Angeles ataupun Peristiwa demonstrasi terhadap Pertemuan WTO di Seattle, Washington State, kesemuanya itu merupakan pelajaran berharga bagi Indonesia untuk merumuskan dan melakukan pengamanan secara menyeluruh.

### ***Fakta Lapangan dan Masalah Payung Hukum***

Fakta lapangan menunjukkan bahwa konflik-konflik komunal yang muncul tidak pernah diatasi secara cepat dan tepat. Sehingga korban berjatuhan secara terus menerus, dan nyawa menjadi tidak berharga lagi. Bahkan ada yang mengobarkan perang dengan alasan apapun, termasuk *Jihad* yang telah disalah tafsirkan sebagai suatu tindakan yang menghalalkan untuk melakukan balas dendam dengan membunuh sesama manusia. Cilakanya hal itu diyakini sebagai suatu *short-cut to the heaven*, padahal bisa jadi yang terjadi adalah *short-cut to the hell*.

Konflik yang muncul akhirnya menjadi berkepanjangan (*protracted*) dan ikatan-ikatan hubungan antar kelompok telah hancur sebagai akibat dari proses panjauan antar kelompok satu dengan yang lain yang semakin menguat dari *stereotyping* sampai permasalahan diskursus *otherness* yang menyebabkan sikap yang menghalalkan darah orang lain *dehumanising others* --menganggap kelompoknya lebih superior, lebih berhak untuk hidup dan oleh karena itu pihak yang dipersikan sebagai musuh layak dibasmi sebagaimana binatang. Ternyata dari kasus-kasus yang terjadi, dan jika kita menengok ke

sejarah bangsa ini senantiasa mengalami sejarah yang berdarah-darah --terlepas dari suju atau tidak.

Kondisi lapangan yang demikian, dan dengan melihat kepada kasus-kasus belakangan ini, “perang” atau konflik komunal yang terjadi bisa mereda, bukanlah karena ada upaya pengamanan dan perdamaian (*peace and security mission*) yang dilakukan, melainkan karena pihak yang terlibat di dalam konflik itu kehabisan tenaga (*exhausted*). *Peace and security mission* yang dilakukan hampir-hampir tidak menyelesaikan persoalan yang ada. Kenapa itu terjadi?

Kegagalan aparat keamanan di dalam mengatasi komunal konflik sebagian besar disebabkan oleh kurang kompak antar aparat pemerintah itu sendiri di dalam menangani konflik. Tingkat responsi aparat begitu rendah, selain kemampuan untuk deployment yang lambat. Egoisme kelompok yang bertanggungjawab mengenai masalah keamanan menjadikan proses penanganan berbagai komunal konflik tersebut tidak ada yang dapat dilakukan secara tuntas.

### ***Masalah Batas antara Keamanan dan Pertahanan***

Sampai saat ini, permasalahan komunal konflik tidak bisa diatasi secara cepat karena keterlambatan penanganan dan ketidakharmonisan kerjasama antara pihak polisi dan tentara yang memposisikan dirinya sebagaimana dimandatkan di dalam TAP MPR No. V & VII tahun 2000. Masalah tanggungjawab keamanan berada di dalam polisi dan pertahanan ada di pundak tentara. Hal demikian benar adanya di dalam konteks melepaskan polisi dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan menghapuskan keterlibatan tentara di dalam politik yang sudah berurat berakar (*deeply involved*) di dalam masyarakat sebagai akibat doktrin Dwi-Fungsi ABRI maupun fungsi-fungsi lain yang menjadikan tentara begitu hegemonik di dalam kehidupan sosial politik dan ekonomi masyarakat. peran-peran non-militer.

Namun demikian, perlu dilihat secara lebih jernih mengenai permasalahan keamanan dan pertahanan serbagaimana yang didefinisikan selama ini. Pemisahan polisi dari tentara merupakan suatu hal yang wajib, sebab hakekat antara keduanya mempunyai fungsi yang berbeda, dan pembedaan peran tentara untuk mengurus permasalahan pertahanan dan polisi untuk keamanan memang benar adanya. Namun demikian pemisahan secara hitam putih antara pertahanan dan keamanan bisa berakibat kepada kebingungan pada level operasional di lapangan terhadap masalah-masalah yang tidak sepenuhnya berada di dalam area tanggung jawab secara terpisah.

Karena itulah, sebenarnya perlu diperjelas mengenai definisi dari *defense* (pertahanan) dan *security* yang diartikan dengan keamanan. Di sinilah awal mula dari permasalahan yang sering muncul sampai saat ini. Di dalam studi strategi, keamanan nasional maupun internasional, sebenarnya kata *security* itu lebih bersifat luas termasuk di dalamnya mencakup aspek *defence* dan *internal security* yang mencakup dua aspek *law enforcement* dan *public order*.

Oleh karena itu pengertian keamanan yang didefinisikan sekarang ini adalah *keamanan* dengan “k” kecil, dan *bukan* dengan “K” besar yang mencakup seluruh aspek baik pertahanan dan internal security. Disinilah permasalahan munsul dan kemungkinan permasalahan yang leboh kompleks bisa terjadi di masa datang jika tidak dilakukan stautu pendefinisian yang tegas dan jelas mengenai masalah yang berhimpitan antara aspek

*defense* dan *security* tersebut, termasuk mengenai tataran kewenangan yang ada serta bagaimana aturan pelibatan --RoE (*role of engagement*) pada tingkat lapangan..

### **“Grey areas dan Military Operation Other than War”<sup>2</sup>**

Grey areas atau kawasan abu-abu merupakan area operasi yang berhimpitan antara aspek pertahanan dengan keamanan (dengan “k” kecil) di atas. Di kawasan *grey area* tersebut sangat dimungkinkan pelibatan antara polisi dan tentara dan juga elemen sipil yang lain di dalam suatu operasi pencegahan konflik yang mematikan. Selain itu kawasan lain yang menjadi *grey areas* tersebut juga tidak hanya berdimensi non-communal conflict seperti *combating piracy, illegal fishing, interdiction* untuk *human smuggling* dan lain-lain selain juga dalam konteks *search and rescue (SAR)* dan *disaster relief*.

Pelibatan tugas antara polisi dan tentara tidak bisa dihindarkan di dalam suatu keadaan yang menghendaki pelibatan antara keduanya melalui suatu aturan pelibatan (*RoE*) yang didisain secara terencana dan tegas untuk memberikan batas kewenangan serta tanggungjawab.

Istilah *military operation other than war (MOOTW)* dikenal di dalam military science sebagai tugas-tugas dalam kategori misi damai (*peace mission*). Militer memiliki dua tugas pokok, yaitu *war mission* --misi perang dan *peace-mission* --misi damai. MOOTW berada di dalam area *peace mission* dari tentara yang di dalamnya termasuk untuk *civic mission*.

Sebaliknya perlu dipertegas pengertian dan tugas polisi sipil *civilian police (CivPol)* yang juga melakukan tugas-tugas perdamaian (*peace mission*) domestik maupun internasional melalui payung PBB, organisasi regional, maupun kesepakatan bilateral yang lain. Namun demikian perlu diperjelas di sini bahwa polisi bukanlah *combatant* dan oleh karena itu polisi adalah sipil (*civilian*) yang tidak berlaku baginya menjadi kombatan di dalam suatu perang. Dengan demikian, operasi-operasi untuk gerakan perlawanan bersenjata (*armed insurgency*) atau *counter-insurgency operation* dan atau *combating rebellion movement* bukanlah merupakan tugas polisi melainkan tugas tentara. Karena itu pengiriman polisi untuk *combat* terhadap gerakan bersenjata bukanlah merupakan pendekatan yang tepat.

### ***Peran Elite Politik***

Peran elite politik sipil di dalam pencegahan atau penghentian suatu konflik menduduki posisi yang sentral, sebab *decision making* berada di tangan pemerintah sipil. Evaluasi atas suatu kondisi konflik melibatkan banyak pihak dan tentu peran polisi dan militer dalam konteks aparat. Keamanan dengan “K” besar sangatlah penting. Namun demikian, yang terpingting dari proses itu adalah bahwa keputusan mengenai siapa yang melakukan tugas di dalam suatu operasi dan menentukan tingkat kerawanan suatu wilayah konflik tersebut adalah *otoritas sipil* tersebut.

Dengan prinsip demikian, peran elite politik atau kepemimpinan *leadership* akan sangat menentukan di dalam keputusan politik yang diambil berkaitan dengan penggunaan dan pelibatan aparat baik tentara maupun polisi. Keputusan itu adalah

---

<sup>2</sup> John M. Shalikashvili (Chairman Joint Chiefs of Staff), *Joint Doctrine for Military Operation other than War*, Joint Pub 3-07, USA, 16 June 1995.

keputusan pemerintah dan bukan keputusan tentara atau polisi sendiri. Sebab esensinya adalah perbantuan kepada pemerintah sipil. Dengan demikian, ini juga bermakna bahwa bukanlah *polisi* atau *tentara* yang menentukan derajat keseriusan konflik tersebut, tetapi elite politik. Dengan demikian yang dibutuhkan adalah keputusan politik. Dengan pendekatan demikian, dan memang harus demikian, maka akan mengurangi (kalau tidak menghilangkan) ego angkatan, baik itu polisi maupun tentara. Sebab sangat mungkin di dalam suatu kondisi konflik, sebenarnya kekuatan polisi secara teoritis tidak bisa mengatasi keamanan, namun masih menyatakan sanggup dan tidak meminta bantuan ke pihak lain (militer) di dalam konteks MOOTW tersebut. Jika hal demikian terjadi, dan yang terus terjadi adalah demikian, maka akibatnya adalah semakin meluasnya jumlah korban.

Bukan hanya itu, proses komunikasi antar berbagai pihak terkait dari elite politik sampai ke aparat keamanan dan memerlukan suatu kepekaan (*sensitify* atau *sense of urgency* atau *sense of crisis*) yang selama ini tidak ditunjukkan sama sekali. Suatu tragedi yang sangat menyedihkan, sebab elite politik lebih menikmati dan mementingkan kekuasaan daripada berbuat untuk kemanusiaan. Lebih dari itu langkah-langkah di dalam menghadapi konflik komunal tersebut, *sense of urgency* yang ada perlu didukung oleh proses kerjasama yang cepat, suatu contingency plan yang jelas --suatu *rapid reaction dan pengambilan keputusan yang cepat juga*.

Dengan demikian, deteksi dini (*Early Warning Mechanism/System --EWS*)<sup>3</sup> merupakan aspek dasar yang bisa dilakukan untuk mencegah timbulnya konflik komunal di wilayah nusantara. EWS, dengan demikian merupakan kondisi awal yang harus dibangun jika menginginkan kedamaian dan untuk memudahkan suatu misi perdamaian.

### ***Beberapa prinsip di dalam CIMIC: Pandangan Rekomendatif***

Mengambil pengalaman dari misi-misi damai yang pernah ada, CIMIC, peran dan keputusan politik tersebut harus mempertimbangkan empat faktor dasar yang harus diperhatikan:

1. Ketegasan misi dan tujuan (*clarify of mission and objectives*)
2. Kesatuan otoritas penanggungjawab dan terintegratif (*unity of authority and integration efforts*)
3. Ketepatan waktu untuk pengambilan keputusan politik dan komitmen internasional (*timely political decision and international commitment*).
4. Suatu aturan pelibatan yang tegas dan realistis (*robust and realistic RoE*).

*Jakarta 17 Oktober 2002*

---

<sup>3</sup> Alexander George dan Jane Hall, *The Warning --Respons Problem and Missed Opportunities in Preventive Diplomacy*, Carnegie, New York, 1997.