

*Preliminary draft*

*Hanya untuk diskusi dalam FGD 03  
Ruang Narcissus, Hotel Mulia, Jakarta, 14 November 2002*

*Tidak untuk dikutip*

## **Tataran kewenangan dan aturan pelibatan\***

**Kusnanto Anggoro**

*Indonesian Working Group on Security Sector Reform, Jakarta*

Ketentuan perundangan yang berlaku menentukan antara lain bahwa TNI mempunyai fungsi non-perang. Dengan kata lain TNI dianggap memiliki legalitas dan kompetensi untuk menanggulangi ancaman-ancaman non-militer. Meskipun demikian ada perbedaan relasi komando dan elemen kekuatan yang dapat digunakan dalam fungsi-fungsi itu. Pasal 19 UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara menyebutkan bahwa dalam menghadapi bentuk dan sifat ancaman nonmiliter di luar wewenang instansi pertahanan, penanggulangannya harus dikoordinasikan dengan instansi lain sesuai bidangnya. Bersamaan dengan kompetensi institusi-institusi non-militer, dengan mana militer perlu menjalin hubungan, oleh karenanya perlu disusun aturan pelibatan TNI – khususnya tentang mengapa, kapan, dan bagaimana dilibatkan.

### ***Konsekuensi Pemisahan TNI-Polri: Grey Areas dan Blank Areas***

Reformasi sektor keamanan telah berlangsung selama kurang lebih empat tahun dan dikukuhkan dalam berbagai instrumen legal. Namun pemisahan TNI dan Polri sebagaimana diatur pada Tap MPR No. VI/MPR-RI/2000, Tap MPR No. VII/MPR/2000, UU No. 2 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU No. 3 tentang Pertahanan Negara tidak ditindaklanjuti secara terencana, terukur dan bertahap. Akibatnya sering terjadi *inaction* aparat negara untuk menanggulangi eskalasi ancaman, perebutan kewenangan antar aparat keamanan, dan ketidakjelasan pengambilan keputusan politik, relasi komando dan kepentingan.

Banyak kasus yang dapat disebut. Dalam kasus Ambon-Maluku misalnya, TNI tidak mengambil tindakan sementara untuk mencegah eskalasi konflik, karena aturan perundang-undangan menegaskan bahwa masalah keamanan dalam negeri, termasuk penanganan di wilayah konflik, merupakan tanggungjawab Polri. Pada saat yang sama, penanganan kasus konflik yang melibatkan unsur bersenjata seperti di Aceh dan Papua, kasus *transnational crimes*, keamanan wilayah laut, terorisme, dll sering terjadi bentrokan antara aparat TNI dan Polri.

Di samping kedua persoalan tersebut, yang berturut-turut dapat disebut sebagai daerah kosong (*blank areas*) dan daerah kelabu (*grey areas*), sering timbul masalah karena kegamangan pemegang otoritas sipil (pemerintah) untuk mengambil keputusan tentang penggunaan aparat keamanan. Oleh karena itu diperlukan syarat-syarat bagi aparat keamanan, dalam hal ini termasuk TNI, untuk dapat melakukan tindakan sementara dalam menangani gangguan keamanan dalam negeri serta kemudian syarat-syarat mengembalikannya kepada Polri.

### ***Tugas TNI pada masa damai, bidang Pelibatan, dan aturan pelibatan***

TNI mempunyai fungsi dalam masa damai maupun perang. Dalam masa perang, TNI memegang peran sebagai alat pertahanan negara, dengan misi tempur dan tujuan untuk memenangkan peperangan. Komando berada di tangan institusi militer, meskipun langkah operasional harus ditentukan melalui keputusan politik (deklarasi perang oleh presiden yang mendapat persetujuan DPR). Pada masa damai, TNI dapat memainkan peran-peran tertentu (MOOTW dan misi perdamaian) sesuai ketentuan perundangan yang berlaku (antara lain pasal 10 ayat 3 UU No. 3/2002).

Dalam sejarahnya, Operasi militer selain perang (MOOTW) sering disebut dengan istilah-istilah lain, misalnya *Low Intensity Conflict, Other Military Operations, Operations Short of War*. Baru pada awal dasawarsa 1990an, istilah MOOTW mulai dikenal. Hal tersebut merupakan istilah yang secara khusus merujuk pada operasi kontingensi, dengan sumberdaya maupun sasaran yang terbatas. Dalam perkembangannya, lingkup MOOTW meliputi beberapa kategori, antara lain, bantuan kemanusiaan (*civic mission*), bantuan fungsi kepolisian (*constabulary*), fungsi pemerintahan pada masa darurat militer, dan misi perdamaian.

Sebagai operasi dengan sumber daya dan sasaran yang terbatas, MOOTW seharusnya bukan merupakan operasi besar-besaran; dan mengingat komplikasi operasional yang dapat terjadi karena ketidakjelasan tataran kewenangan dan/atau konsekuensi politik karena penggunaan instrumen kekerasan yang berlebihan, MOOTW menuntut prinsip dan mekanisme tertentu.

Prinsip dan mekanisme itu meliputi mekanisme dan pertanggungjawaban politik. Prinsip dan mekanisme ini terdiri dari beberapa unsur, misalnya:

- Keputusan/mandat penugasan oleh pemegang otoritas sipil (dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkannya dalam proses demokratis /parlemen, dll) mengenai kerangka waktu (*time frame*), jumlah satuan yang dilibatkan, maupun anggaran yang digunakan.
- Keputusan otoritas sipil untuk menggunakan instrumen respons (tentara/polri) tersebut harus berdasarkan pada: (a) relevansi fungsi (ada/tidaknya isu keutuhan wilayah, kebijakan negara, keselamatan segenap bangsa); (b) kompetensi teknis institusi yang akan ditugaskan sesuai dengan karakter ancaman bersenjata/tidak bersenjata; (c) *special circumstances* (berkaitan dengan kapasitas institusi fungsional pada tingkat provinsi/lokal).

- Semua persyaratan itu harus dipertanggungjawabkan pemegang otoritas sipil kepada institusi demokrasi dan/atau publik. Dalam hal dilakukan pelibatan TNI dalam operasi-operasi militer selain perang di daerah, maka otoritas komando berada di tangan Gubernur, sebagai penanggungjawab keamanan di daerah.

Pada tataran pelaksanaan tugas-tugas itu perlu juga disertai dengan pertanggungjawaban institusional.

- TNI dan Polri adalah alat negara dan merupakan institusi profesional yang mengemban fungsi tertentu sesuai dengan keputusan otoritas politik sipil.
- pertanggunggugatan institusi polisi/tentara dilakukan kepada otoritas dan/atau institusi sipil lainnya (parlemen dan publik) dilakukan atas kriteria profesionalisme, yaitu (a) *time of response*/kesiapan/kesigapan untuk menjawab ancaman; (b) proporsionalitas alat kekerasan yang digunakan; (c) diskresi komando.
- Dalam situasi tertentu (darurat, sementara), institusi tentara/polisi dapat melakukan tindakan segera, sebelum ada suatu keputusan politik, dengan tujuan untuk mencegah eskalasi konflik. Dalam keadaan ini, TNI mempertanggungjawabkan responsnya berdasarkan pada kriteria proporsionalitas dan profesionalisme.

### ***Catatan penutup***

Penggunaan instrumen militer tetap harus beranjak pada prinsip pilihan terakhir, proporsionalitas, dan profesionalitas. Eskalsi konflik perlu diperhatikan karena tujuan penggunaan kekuatan militer tetap bernaung di bawah diktum-diktum "perang adil" (*just war*). Satu hal penting yang harus selalu diingat, pelaksanaan operasi pelibatan kekuatan militer dalam membantu pemerintah menjalankan fungsi kepolisian tidak boleh mengurangi kemampuan untuk menunaikan fungsi utamanya sebagai alat pertahanan negara.

*Jakarta, 14 November 2002*

*\*)Draft ini disusun berdasarkan hasil studi yang sedang dilakukan oleh Tim P2P-LIPI. Putaran pertama diskusi telah dilakukan pada akhir bulan Oktober yang lalu, putaran kedua akan dilakukan pertengahan bulan Nopember 2002.*