

Analisa Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Nasional Dalam Negeri

Jakarta, 5 Februari 2013

Latar Belakang

Lahirnya Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Nasional Dalam Negeri sesungguhnya tidak hanya dilatarbelakangi sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Namun lebih jauh dari itu, Inpres ini memberikan penegasan bahwa serangkaian agenda politik Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sepanjang 2 periode kepemimpinannya, telah gagal untuk menyediakan kebutuhan dasar, yakni perlindungan hak-hak fundamental warga negara Indonesia.

Pendekatan keamanan yang selalu dijadikan tulang punggung untuk menyokong agenda reformasi Indonesia adalah sebuah keniscayaan yang tidak terbantahkan lagi. Konflik agraria dan sumber daya alam, kekerasan berbasis minoritas, kriminalitas yang dialami pegiat lingkungan hidup, HAM, anti-korupsi, dan jurnalis; bahkan hak-hak dasar warga negara untuk berkumpul dan mengekspresikan aspirasi sosial politiknya secara damai, selalu disederhanakan dengan model respons negara yang mengedepankan keamanan.

Di sini, supremasi sipil seharusnya menjadi corak utama agenda Pemerintah Indonesia pasca 1998. Idealnya supremasi sipil mampu mendorong tata kelola demokrasi, diikuti dengan penguatan ruang penegakan dan perlindungan hukum, adanya jaminan pemerataan keadilan sosial yang mengedepankan pelayanan publik, pemberantasan korupsi, dan pemenuhan hak-hak sipil dan lain sebagainya. Namun tujuan-tujuan ini nampaknya akan sulit untuk diwujudkan apabila Presiden Susilo Bambang Yudhoyono masih tetap konsisten menggunakan cara-cara eksesif untuk mencapai tujuan pembangunan nasional itu sendiri.

Oleh karena itu, berikut ini adalah catatan analisa kritis yang disusun oleh Tim terkait pengesahan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Nasional Dalam Negeri. Catatan analisa kritis ini juga bisa diproyeksikan untuk melihat peta keamanan Indonesia jelang suksesi politik 2014. Sekaligus bisa merefleksikan pola-pola keberulangan operasi keamanan yang digunakan pemerintah untuk menjawab gejolak sosial di tengah masyarakat.

I. Analisa Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013

Pertama, ketidakjelasan obyek ancaman keamanan nasional

Kemiripan Inpres No 2/2013 dengan draf Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional tertanggal 16 Oktober 2012 adalah kedua konsep kebijakan ini tidak bisa memberikan definisi yang jelas tentang obyek yang menjadi pokok permasalahan atau dipersengketakan.

Pada kalimat pembuka Inpres ditegaskan bahwa ukuran kondusivitas kehidupan sosial, hukum dan unsur-unsur keamanan nasional dalam negeri ternyata digunakan demi menyokong stabilitas pembangunan nasional. Akan tetapi Inpres ini tidak mampu memberikan identifikasi dan batasan yang konkret tentang faktor-faktor apa saja yang mampu menghambat dan membahayakan pembangunan nasional.

Hal ini terlihat dari penggunaan frasa, “*penanganan gangguan keamanan secara terpadu*” dan penggunaan frasa “*konflik sosial dan terorisme*” untuk merujuk “*segala bentuk tindak kekerasan*” yang berpotensi membahayakan proses pembangunan nasional. Di sini, kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan Indonesia tidak cukup peka dengan faktor-faktor yang mampu memicu konflik sosial atau model gejolak sosial yang berkaitan dengan sumber penghidupan itu sendiri. Pertanyaan yang bisa dimunculkan dalam Inpres ini kemudian adalah sejauh mana pembangunan nasional bermanfaat untuk warga Indonesia tanpa mengeksklusikan mereka dari agenda pembangunan nasional itu sendiri?

Kedua, model satuan kerja sektor keamanan

Inpres ini menginginkan adanya tim terpadu di tingkat pusat dan daerah yang mampu bekerja dalam ruang koordinasi, memiliki target sasaran yang sama dan mendorong adanya proses akuntabilitas melalui penunjukan pejabat-pejabat berwenang yang bertanggung jawab pada bidangnya. Namun demikian, model satuan kerja tersebut juga telah menyalahi konsep aturan keamanan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam UU No 34/2004, satu-satunya cara untuk bisa menggunakan mekanisme perbantuan TNI hanyalah melalui persetujuan Presiden RI setelah mendapat rekomendasi DPR RI. Kesalahkaprahan Inpres ini sedikit banyak merujuk pada model penanganan konflik sosial di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 yang justru memberikan kelonggaran kepada kepala-kepala daerah untuk bisa melibatkan unsur pertahanan (TNI) dalam menangani konflik-konflik sosial di wilayahnya masing-masing.

Ketiga, potensi penyalahgunaan wewenang di daerah

Struktur Tim Terpadu di Tingkat Daerah yang dimotori oleh pucuk-pucuk pimpinan sipil di level daerah diberikan kewenangan untuk menyusun Rencana Aksi Terpadu Daerah yang harus merujuk pada Rencana Aksi Terpadu Nasional (baca: Menkopolkam bertanggung jawab untuk menyusun Rencana Aksi Terpadu Nasional). Kepala-kepala daerah ini juga akan menggunakan ruang koordinasi dengan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan HAM terkait penanganan konflik yang mereka atasi. Mereka juga diberikan tanggung jawab untuk melakukan koordinasi urusan keamanan nasional dalam negeri di level otoritasnya masing-masing. Sekaligus bertanggung jawab untuk menyampaikan perkembangan kasus kepada publik luas. Hal lain yang tidak boleh dilupakan adalah kepala-kepala daerah diserukan untuk menyediakan fasilitas instansi terdekat sebagai pos komando sebagai wujud kontribusi daerah dalam urusan penanganan gangguan keamanan dalam negeri.

Beban kewenangan semacam itu amatlah kompleks untuk ditanggung dalam struktur lokal dan kontraproduktif dengan agenda penegakan hukum yang ada di Indonesia. Polri adalah unit keamanan nasional yang memiliki legitimasi dan ruang koordinasi nasional untuk menegakkan hukum dan menjamin rasa aman warga Indonesia sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Inefisiensi Tim Terpadu di Tingkat Daerah juga akan memperumit model birokrasi keamanan di Indonesia, dan berpotensi besar digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk meredam protes-protes lokal, yang sebenarnya merupakan ekspresi atas praktik-praktik ketidakadilan yang kerap dirasakan warga Indonesia di banyak tempat.

Selain itu, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Pasal 10 ayat 3 diterangkan bahwa sektor keamanan menjadi urusan pemerintah pusat. Meskipun sektor ini bisa dilimpahkan sebagian kepada pemerintah daerah, namun koalisi masyarakat sipil tidak melihat adanya urgensi pelimpahan kewenangan. Apalagi menggunakan fasilitas negara yang bisa dimaksimalkan untuk kepentingan publik, namun ternyata melalui Inpres akan dialih fungsikan sebagai pos-pos komando yang tidak jauh beda dengan keberadaan komando teritorial yang banyak diprotes fungsinya kini.

Keempat, ketiadaan agenda penegakan hukum

Ketujuh poin yang diatur dalam Inpres No 2/2013 juga tidak menempatkan agenda penegakan hukum sebagai agenda keamanan nasional. Ketiadaan agenda ini juga mampu memperluas celah praktik kriminalisasi dalam banyak aspek sosial, politik dan pengelolaan akses ekonomi di tengah masyarakat. Kemampuan aktor-aktor lokal untuk bisa mendefinisikan mana ancaman keamanan nasional dalam negeri dan mana yang bukan juga akan mengacaukan sistem penegakan hukum yang juga sudah memiliki berbagai standar internal, seperti melalui Peraturan Kapolri dan berbagai peraturan internal lainnya di tubuh Polri.

Kelima, Tugas Perbantuan personel TNI

Ekspresi kalimat yang menerangkan keterlibatan TNI untuk terlibat sebagai institusi perbantuan Polri dalam mengatasi berbagai model ancaman keamanan nasional dalam negeri (pembangunan nasional, konflik sosial dan terorisme) di poin ketiga Inpres No 2/2013 sesungguhnya adalah telah menyalahi aturan yang lebih tinggi dalam UU No 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah nyata-nyata melanggar mekanisme perbantuan yang harus disepakati melalui ruang konsultasi dengan DPR RI (Pasal 7 ayat 3 UU No 34/2004) untuk konteks perbantuan militer melalui operasi-operasi militer selain perang (Pasal 7 ayat 2 UU No 34/2004) dengan pembatasan waktu yang jelas dan ruang operasi yang terbatas.

Legitimasi yang tersirat melalui Inpres ini kemudian akan sangat mudah untuk ditafsirkan secara luas oleh Panglima TNI dalam memberikan instruksi kepada segenap jajaran di bawahnya. Tafsir ini juga akan memberikan legitimasi kepada aktor-aktor lokal untuk membangun kesepakatan-kesepakatan yang tidak hanya digunakan untuk menangani konflik sosial, namun juga bisa digunakan untuk membuka ruang represi dalam skala mikro yang lebih luas.

Model perbantuan TNI sudah sejak lama didorong oleh masyarakat sipil melalui RUU Perbantuan TNI. Mekanisme ini akan memperjelas struktur perbantuan, koordinasi, komunikasi antara Panglima TNI, Kapolri dan unit-unit lain yang berjejaring. Kendalanya, kita belum memiliki draf RUU Perbantuan TNI sehingga mempersulit ruang koordinasi yang hanya mengandalkan penafsiran Instruksi Presiden belaka.

Keenam, respons negara dalam penanganan gangguan keamanan dalam negeri

Inpres ini secara umum memang mengedepankan pendekatan keamanan sebagai respons negara, dengan mengandalkan mekanisme koordinasi dan struktur kerja yang disusun rigid dari level nasional hingga daerah. Namun demikian, tidak ada yang bisa menjamin struktur kerja tersebut bisa mengontrol pendekatan keamanan yang mendapat legitimasi publik. Respons negara semacam ini kemudian terkesan bertolak belakang dengan upaya-upaya persuasif, seperti dialog, inisiatif-inisiatif lokal yang sudah banyak dikembangkan dalam tradisi dan pola komunikasi masyarakat lokal di Indonesia.

Selain itu, perspektif negara dalam menyediakan instrumen-instrumen pasca konflik masih amat terbatas pada aktivitas teknis seperti penanganan pengungsi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Meski Inpres ini menempatkan unsur rekonsiliasi di dalamnya, namun terminologi ini tidak akan memiliki makna apa-apa apabila para aparat penegak hukum dan otoritas-otoritas sipil tidak memiliki kemampuan untuk mengungkap akar dibalik konflik dan ketegangan sosial yang ada. Termasuk mendorong pemenuhan keadilan kepada warga Indonesia yang telah menjadi subyek utama kerugian konflik tersebut.

Ketujuh, mobilisasi unsur-unsur keamanan

Terkait dengan kewenangan unsur kepala daerah di levelnya masing-masing untuk berkoordinasi dengan satuan-satuan keamanan dan unit-unit tempur dalam penyelesaian/penanganan konflik dan berbagai model ancaman keamanan nasional, penting untuk diketahui bahwa dibutuhkan model pendanaan harus disesuaikan dengan sumber utama pendapatan negara; sebagaimana yang tertera dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertanyaannya kemudian adalah apakah kedua sumber pendanaan tersebut memiliki alokasi yang memadai untuk sektor keamanan?

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2013 yang disahkan pada 23 Oktober 2012, diketahui bahwa anggaran untuk mendukung maksimalitas keamanan, ketertiban umum dan kepastian hukum meningkat dari 28,3 trilyun (2007) meningkat menjadi 36,5 trilyun (2013). Besaran anggaran tersebut akan digunakan untuk memperbaharui peralatan Polri (15.336 unit utama) dan alat khusus Sabhara (28.590 unit). Selanjutnya besaran tersebut juga akan dialokasikan pada upaya deteksi dini dan pemantauan atas bahaya serangan terorisme

Menariknya, anggaran pertahanan negara meningkat nyaris 3 kali lipat dari 30,7 trilyun (2007) menjadi 81,8 trilyun (2013). Serapan alokasi ini difokuskan pada pembaharuan alutsista di sektor darat, udara, dan laut. Namun APBN 2013 tidak cukup jelas menempatkan ruang kesejahteraan personel TNI dan Polri di dalam politik anggarannya apalagi dana khusus yang dialokasikan untuk meningkatkan

profesionalisme satuan-satuan khusus, baik yang berada di sektor pertahanan dan keamanan.

Baik dari sektor keamanan maupun pertahanan tidak memiliki alokasi pendanaan yang cukup terang untuk digunakan pada model aktivitas penanggulangan keamanan nasional yang melibatkan struktur kerja sebesar Inpres ini.

Angka-angka tersebut berbanding terbalik dengan jumlah dana otonomi khusus yang akan dikucurkan di wilayah-wilayah seperti Aceh (6,2 trilyun), Provinsi Papua (4,4 trilyun) dan Papua Barat (1,9 trilyun), di mana pengelolaan otonomi khusus tidak sebanding lurus dengan manajemen konflik di 3 wilayah tersebut (lihat: <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/APBN%202013.pdf>)

II. Data Empirik Penanganan Keamanan Nasional di Indonesia

Tujuh poin di atas sesungguhnya memiliki basis empirik dari praktik penanganan keamanan nasional di Indonesia. Baik di masa transisi demokrasi pasca 1998 maupun sepanjang 2 periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Basis empirik ini bisa dilihat dari diterbitkannya beberapa keputusan atau instruksi presiden terkait situasi keamanan di beberapa daerah konflik, ataupun peristiwa-peristiwa kekerasan yang mendapat penanganan khusus dari negara. Secara khusus, catatan ini akan membaginya dalam 2 periode. Pertama, periode sebelum tahun 2000 dan periode setelah tahun 2000.

Periode Sebelum Tahun 2000

1. Timor Timur

Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 1999 tentang Keadaan Darurat Militer di Daerah Provinsi Timor Timur, menggunakan basis kebijakan UU Nomor 23 prp/1959 yang diubah 2 kali menjadi UU Nomor 52 Prp/1960 tentang Darurat Militer. Terhitung sejak pukul 00.00 tanggal 7 September 1999 diterapkan status 'keadaan bahaya' hingga batas waktu normal yang ditentukan oleh otoritas. Dalam perkembangannya, TNI tidak mampu mengelola dinamika konflik yang sudah tersulut sebelum Keppres dikeluarkan. TNI juga memberikan dukungan kepada beberapa kelompok milisi pro NKRI. Selang satu dekade, Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) menemukan dugaan kuat keterlibatan aktor-aktor militer Indonesia dalam serangkaian praktik pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi di Timor Leste. Hingga kini belum ada mekanisme akuntabilitas yang bisa menggiring para pelaku yang memiliki latar belakang militer ke meja pengadilan.

Periode Setelah Tahun 2000

1. Maluku

Penerapan status keadaan darurat sipil di Ambon sejak 27 Juni 2000 telah menunjukkan ketidakefektifan ruang koordinasi antara TNI dan Polri. Selain banyaknya jumlah korban jiwa dari kedua belah kelompok yang bertikai, tim investigasi KontraS juga menemukan adanya unsur keterlibatan TNI dan Polri untuk menyulut konflik di tengah masyarakat. Termasuk dengan temuan adanya dukungan sejumlah jenderal kepolisian dalam pengiriman massa Laskar Jihad dengan jumlah besar yang ikut memperburuk situasi konflik di Ambon (lihat: Laporan KontraS – ICTJ Derailed 2011).

2. Aceh

Megawati Sukarnoputri mengeluarkan Inpres No 4/2001 tentang langkah-langkah Komprehensif dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh (11 April 2001). Bobot dari Inpres ini adalah digelarnya operasi militer yang melahirkan banyak praktik pelanggaran HAM yang serius seiring mobilisasi pasukan TNI, khususnya dari kesatuan Kostrad dan Kopassus. Keleluasaan TNI dalam operasi keamanan di Aceh diakui oleh KSAD Jenderal Endriarto Sutarto apabila diberlakukannya status keadaan darurat di Aceh. Inpres tersebut kemudian digantikan dengan Inpres No 1/2004 tentang Pelaksanaan Operasi Terpadu dalam Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Sipil di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, di mana Tragedi Jambu Keupok (2003). Setidaknya tercatat 623 orang menjadi korban kasus pelanggaran HAM yang berat, seperti luka-luka, penghilangan paksa dan ditangkap. 231 orang diantaranya tewas dalam masa darurat sipil di Aceh, baik dari GAM, TNI/Polri maupun warga sipil.

3. Poso

Operasi penegakan hukum di Poso (2003 dan 2012) berlangsung tanpa adanya intervensi politik berwujud evaluasi penegakan hukum dan ukuran-ukuran akuntabilitas lainnya. Gelaran Operasi Sintuwu Maroso dilakukan sejak tahun 2003 hingga medio 2007. Operasi dengan mandat pemulihan keamanan dan ketertiban tersebut sesungguhnya juga tidak mampu meredam gejolak kekerasan dan gagal dalam menjembatani komunikasi antar 2 kelompok yang bertikai. Pembacaan analisa adanya jaringan kelompok teror oleh Ka.BIN yang saat itu dijabat Hendropriyono mengakibatkan bentuk operasi keamanan dilakukan secara berlebihan tanpa adanya model pertanggungjawaban hukum yang menyertainya.

Praktik penyiksaan, pembunuhan sewenang-wenang, salah tangkap kerap mendominasi model operasi ini. Setelah itu, pemerintah pusat mengeluarkan Inpres No 14/2005 tentang Langkah-Langkah Komprehensif Penanganan Masalah Poso yang ditujukan kepada seluruh jajaran menteri koordinator, Jaksa Agung, Kapolri, Panglima TNI, Ka.BIN dan jajaran pemerintah daerah di tingkat provinsi dan kabupaten. Namun Inpres tersebut gagal untuk dikelola dengan baik, khususnya untuk memberikan akses hak-hak perdata kepada korban dan upaya untuk melakukan de-radikalisasi.

Hal serupa juga terulang di tahun 2012. Polda Sulteng dibantu Densus 88 Anti Teror dan Brimob Polda Sulteng menggelar operasi penegakan hukum dengan tujuan untuk melumpuhkan kelompok teror. Namun penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan aparat keamanan masih kerap berulang di Poso.

• 2011-2012

Sepanjang tahun 2011 hingga 2012, lokus operasi penegakan hukum dilakukan di beberapa wilayah kritis seperti Papua, Sulawesi Tengah, Lampung (Mesuji dan Lampung Tengah), Aceh, Poso dan beberapa daerah minor lainnya seperti Malang, Timor Tengah Utara, Jambi. Adapun operasi tidak menggunakan saluran Inpres/Keppres, namun hanya cukup menggunakan instruksi dan permintaan dari Polda. Umumnya pengerahan

pasukan ini dilakukan dengan konteks situasi gangguan keamanan, bentrok warga, dan konflik SDA. Jumlah pengerahan pasukan rata-rata dilakukan antara 100 hingga 800 personel. Melibatkan unsur Brimob, Satpol PP, dan TNI di beberapa lokasi.

Kesimpulan

- Terbitnya Inpres No 2/2013 amat tidak sejalan dengan agenda reformasi sektor keamanan yang telah membagi peran dan kewenangan antara unsur TNI dan Polri. Inpres ini juga tidak akan bisa memberikan legitimasi hukum bagi para personel keamanan yang diturunkan di wilayah-wilayah kritis/konflik/ataupun melakukan operasi anti teror untuk melakukan penegakan hukum
- Inpres No 2/2013 juga tidak memiliki perspektif demokrasi, rule of law dan hak asasi manusia, karena tidak ada jaminan konkret dari kepala negara dan kepala pemerintahan bahwa operasi penanggulangan keamanan dalam negeri tidak akan mengurangi hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (non-derogable rights) apabila operasi ini dilakukan serentak di wilayah-wilayah yang diidentifikasi memiliki potensi konflik sosial/teror yang tinggi
- Inpres No 2/2013 juga tidak mampu memberikan batasan kapan masa penanggulangan keamanan dalam negeri akan berakhir. Apakah Inpres ini akan mengikuti alur tertib sipil, darurat sipil, darurat militer dan lain sebagainya, juga tidak dijelaskan secara gamblang
- Unsur TNI sebagai unit perbantuan Polri dalam Inpres No 2/2012 tidak bisa dijadikan legitimasi mutlak dalam tugas perbantuan ataupun relasi antara keamanan dan pertahanan ke depan di Indonesia. DPR RI dalam hal ini memiliki kewajiban untuk mendorong lahirnya RUU Perbantuan TNI untuk mengatur tata kelola keamanan di Indonesia
- Sebagai respons negara, Inpres No 2/2013 tidak mencerminkan adanya kemauan negara untuk mengambil langkah-langkah inisiatif maupun penanggulangan yang tidak merugikan hak-hak konstitusional warga negaranya. Negara sebagai pemangku kewajiban hak asasi manusia tetap memiliki tanggung jawab untuk melindungi hak-hak fundamental warganya, baik dalam situasi konflik – pasca konflik maupun situasi kegentingan lainnya
- Melibatkan unsur pemerintah daerah sebagai aktor-aktor strategis penanggulangan keamanan dalam negeri sesungguhnya berpotensi untuk mengacaukan proses reformasi sektor keamanan itu sendiri. Pemerintah pusat harus bisa memastikan pengalih fungsian sebagian beban tanggung jawab sektor keamanan kepada kepala-kepala daerah lokal (gubernur, bupati, walikota) tidak akan memengaruhi kewajiban mereka sebagai otoritas sipil yang memegang kendali pemerintahan setempat.

