

# JURNAL KEAMANAN NASIONAL

free  
distribution

- *An Overview of the Indonesian Security Outlook*
- Dinamika Keamanan Nasional
- Relasi Negara dan Islam di Indonesia: Pengalaman Nahdlatul Ulama
- Islam dan Pancasila di Era Reformasi: Sebuah Reorientasi Aksi
- Arah Politik Hukum Pidana dalam Rencana Undang-undang Hukum Pidana
- Tantangan Perguruan Tinggi Indonesia Menghadapi *ASEAN Economic Community*
- Revolusi Mental dalam Perspektif Kepolisian: Menghadirkan Negara di tengah-tengah Masyarakat
- Visi Kemaritiman melalui Pembenahan Sistem Keamanan Maritim



Pusat Kajian Keamanan Nasional  
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Pusat Kajian Keamanan Nasional (Puskamnas) merupakan pusat kajian dibawah naungan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ) didirikan dalam rangka meningkatkan sumbangsih universitas dalam kerangka Tridharma Perguruan Tinggi, yaitu Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Masyarakat. Karena itu, Puskamnas bertekad memberikan kontribusi pemikiran dalam lingkup isu-isu keamanan nasional.

Jurnal Keamanan Nasional merupakan jurnal triwulanan yang menyajikan tulisan/artikel seputar isu keamanan nasional serta pengaruh dinamika lingkungan strategik-internasional. Puskamnas mengundang anda menuliskan gagasan-gagasan kritis dan orisinal seputar keamanan nasional (tawuran, deradikalisasi, terorisme, kepolisian, militer, konflik sosial, insurgency dll).

Tulisan dapat bersifat teoritis, analisis, hasil penelitian, sejarah, studi kasus, termasuk isu-isu terkini baik dalam konteks nasional, regional atau internasional.

Artikel atau tulisan yang dikirimkan ke redaksi jurnal puskamnas akan dipertimbangkan pemuatannya setelah melalui penyuntingan redaksi (15-20 halaman A4) dan isi tulisan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis.

<b>Pelindung</b>	Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya: Irjen Pol (Purn) Drs. H. Bambang Karsono, S.H.,M.M
<b>Pemimpin Redaksi</b>	Kepala Puskamnas: Prof (Ris) Hermawan Sulisty, Ph.D
<b>Redaktur Pelaksana</b>	Ali Asghar, MA.Pol
<b>Sekretaris Redaksi</b>	Diah Putri Dahliawati, MH
<b>Associates</b>	Irjen. Pol. Drs. Ngadino, S.H., M.M. Irjen. Pol. Drs. Condro Kirono, M.M., M.Hum Kombes Pol Drs. Eky Hari Festyanto AKBP Asep Adisaputra, S.H., S.I.K., M.H., M.Si. Usman Hamid, SH Al A'raf, MA
<b>Alamat</b>	Puskamnas Lt.4, No.309, Jl. Darmawangsa I, No.1 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan
<b>Email</b>	Puskamnas.ubhara@gmail.com

<b>An Overview of the Indonesian Security Outlook .....</b>	<b>1</b>
Diah Ayu Permatasari	
<b>Dinamika Keamanan Nasional .....</b>	<b>27</b>
Al A'raf	
<b>Relasi Negara dan Islam di Indonesia: Pengalaman Nahdlatul Ulama .....</b>	<b>41</b>
Hasyim Asy'ari	
<b>Islam dan Pancasila di Era Reformasi: Sebuah Reorientasi Aksi .....</b>	<b>61</b>
Andar Nubowo	
<b>Arah Politik Hukum Pidana dalam Rencana Undang-Undang Hukum Pidana .....</b>	<b>79</b>
Koesparmono Irsan	
<b>Tantangan Perguruan Tinggi Indonesia Menghadapi <i>Asean Economic Community</i> .....</b>	<b>105</b>
Charles Bohlen Purba	
<b>Revolusi Mental dalam Perspektif Kepolisian: Menghadirkan Negara di Tengah-tengah Masyarakat .....</b>	<b>127</b>
Mohammad Supriyadi	
<b>Visi Kemaritiman Melalui Pembenahan Sistem Keamanan Maritim .....</b>	<b>145</b>
Abdul Hamid Madjid	
<b>Biodata Penulis .....</b>	<b>152.1</b>



# An Overview of the Indonesian Security Outlook

Diah Ayu Permatasari

## Abstract

*Security issue has always become a major problem for every sovereign state. Tremendous changes to the world society these days for example through advance technologies, extreme perception of the religious beliefs, people movement across the globe, and economic disparity, had oblige sovereign states to adjust significantly towards its security policy.*

*Indonesia, an archipelagic, with its strategic location and diverse community has always at the crossroad to overcome the security challenges that occurs since Independence Day in 1945 until recent days. This article will briefly define Indonesia's security policy, and discussing possible ways to deterrence conflicts through strengthening the main tools of internal defenses and beneficial international cooperation in security. Contemporary Second track Indonesia foreign policy stands on the basic of the international cooperations on security to protect the people and interests.*

**Keywords:** *Security, Indonesia, Military and Defense*

## Introduction

Since its independence, Indonesia has been preoccupied internally with the problems of culture conflicts, religious violence, ideological sparks, riots and political conflict that potentially can threaten the political stability and security. The challenges of Indonesia national security have increasingly become more complex as people and technology began to develop. While potential internal security challenges have always been a concern for Indonesia, there was also concern about external security problems within the region and its strategic geographical location. Indonesia as a part of Southeast Asia region is surrounded by threats, territorial disputes and fear of tension within its neighboring countries.

This article departs from the fundamental assumption in the thought of realism that international politics is a struggle of power<sup>1</sup>. It described

---

<sup>1</sup> H.J Morgenthau, *Politic Among Nation : The struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> edition.

the military and economic security as the main issues including global political support for the defense budget. Realism is itself a classic sect that became part of international relations studies. In addition, the structure is in fact an anarchical international system where each country will attempt to achieve its national interests. In an anarchic conditions, natural behavior that will be concerned with the state itself is seen as an act that makes sense. Realists looked state as a single actor where the country is an actor important in global politics<sup>2</sup>. Global political power struggle is a state of affair where leaders have to remain alert towards issue of other countries that obtain additional power that may endanger security and survival of their own countries. The issues are that, according to the realists, countries will try to equiponderate power each other, either by forming alliances or by increasing their weapon power. In other words, power produces countervailing power that creates balancing power<sup>3</sup>.

Indonesia as a part of the Southeast Asia region is having new challenges after the end of the cold war in the era of the 1990's. Following the end of the Cold War, the Asian countries were becoming more mature politically, and this political stability in turn has engendered an eye-opening economic growth. However, the end of the Cold War in and of itself, did not remove any of the various causes of tension and confrontation in Asia<sup>4</sup>. States of South East Asia Region, being joined in Association of Southeast Asia Nation (ASEAN)<sup>5</sup>, has been tried to the condition of mutual unsuspecting. It is observed by Alan Collins in his book entitled "The Security Dilemmas of Southeast Asia"<sup>6</sup>. The Southeast

---

Translate in Indonesia : *Politik Antar Bangsa* by S. Maimoen, A.M. Fatwa and Cecep Sudrajat, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010) page 33.

<sup>2</sup> John A. Vasquez, *The Power of Power Politics : From Classical Realism to Neotraditionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) p. 47-52.

<sup>3</sup> Richard W. Mansbach & Kristen L. Rafferty, *Introduction to Global Politics*, (London and New York: Routledge, 2008). Translate to Indonesian ; *Pengantar Politik Global* by Amat Asnawi, publisher Nusa Media, Bandung, August 2012, p.25.

<sup>4</sup> Kunihiro Saito, *The Security Situation in East Asia and the Pacific and Japan's Role & Japan-U.S. Joint Declaration on Security*, Fordham International Law Journal, Volume 19, Issue 5 1995 Article 1, Berkeley Electronic Press, 1995. p. 3.

<sup>5</sup> The Association of Southeast Asia Nations, or ASEAN, was established on August 8 1967 in Bangkok, Thailand, with the signing of the ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) by the Founding Fathers of ASEAN, namely Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. Brunei Darussalam then joined on January 7, 1984, Vietnam on July 28 1995, Lao PDR and Myanmar on July 23 1997, and Cambodia on April 30 1999, making up what is today the ten Member States of ASEAN. Over view ASEAN (online : <http://www.ASEAN.org/ASEAN/about-ASEAN/overview>) access on 26 March 2012.

<sup>6</sup> Alan. Collins, *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, Mac Milan Press, London, 2000, p.1

Asia region at the beginning of the era of the 1990 ' s has entered into a period of uncertainty at best and a rising tension at worst. ASEAN was seen as entering a period of uncertainty and would not be able to adjust it accordingly. At the same time, the membership had increased. It means the result of cooperation among ASEAN members, while some of them having internal and external conflicts, are unpredicted. China also will become a regional hegemony. China's emergence and military build-up in this period were considered as a potential great power for the 21<sup>st</sup> century. Coupled with its ability to influence the direction of security dialogue in the region, it raises the issue of hegemony<sup>7</sup>.

Arms race potential between countries and dilemma security in Southeast Asia made Indonesia must be ready in overcoming potential threat. According to Richard W. Mansbach & Kristen L Rafferty<sup>8</sup>, military force for defense, prevention and coercion are needed in managing conflict . Military as defense fend off attack, preventing other actors not to attack or taking an unacceptable step and coercing the actors where else would act differently or try to stop the action had been taken. A military force has aimed to retain sovereignty and endurance to the region from the interests of enemies. According to the political scientist Robert Art, defense means the ability to fend off an attack and minimize the damage themselves if attacked<sup>9</sup>.

Indonesia's previous foreign policy tagline is "a thousand friends, zero enemy" for the best of national interest, which was projected by the former Ministry for Foreign Affairs in a statement released in January 2010<sup>10</sup>. It clearly articulated that it would improve relations with every nation through bilateral ties and multilateral institutions. It also aspires to promote justice and order in the international arena, better investment policy for economic development, democracy and consolidation in regional integration, protecting Indonesian national's interest, maintaining national unity, and striving for a more effective foreign policy mechanism. The priorities to protecting Indonesian interests are following by Indonesia new government. the President of Indonesia, Joko Widodo,

---

<sup>7</sup> *ibid* p.1

<sup>8</sup> Richard W. Mansbach & Kristen L. Rafferty, *Introduction to Global Politics*, (London and New York: Routledge, 2008). Translate to Indonesian ; Pengantar Politik Global by Amat Ashawi, Publisher Nusa Media, Bandung, August 2012, p. 435.

<sup>9</sup> Robert J. Art , "To What Ends Military Power", *International Security* 4:4 (Spring 1980), P. 5.

<sup>10</sup> *The speech delivered by the Indonesian Foreign Minister, Dr. R.M. Marty M. Natalegawa, at the Foreign Ministry's Annual Press Briefing in Jakarta, 8 January 2010.* [http://us.en.news.viva.co.id/news/read/119737-Indonesia\\_and\\_the\\_world\\_in\\_2010](http://us.en.news.viva.co.id/news/read/119737-Indonesia_and_the_world_in_2010).

underscored the realization of the Trisakti (the Three Power Principles) as new Indonesia lines for foreign policy, to make Indonesia sovereign in its politics, independent in its economy, and distinct in its cultural character.

Adhering to the independent and active foreign policy, Indonesia's diplomacy will be done to achieve those goals. Indonesia's diplomacy will serve the needs of the people. Indonesia's diplomacy will be down-to-earth. Indonesia's diplomacy will be conducted in a firm and dignified manner<sup>11</sup>. Indonesia tries to minimize conflicts by preventive measures and soft diplomacy to maintain world peace and surrounding areas. Prevention according to Richard, an actor uses three C; communication, capability and credibility<sup>12</sup>. Communication: an actor who performs prevention should communicate on a challenger and the act of the actor of what is not acceptable and punishment is inflicted if a challenger is aggressive. The capability of an actor who performs prevention should show that actor has capabilities to carry out the threats. If one actor is threatening to use weapons but is found making threat without owning the weapon, then the threat will become useless. Arm capability and armament should be improved in this section. Third, threats and commitment had to be credible, it will be trusted not only to raise a position of bargains. However, prevention by increasing weapons capability is much cheaper than the cost of aggression itself.

States adopt multiple strategies to strengthen their power in comparison to other potential competitive actors. In international relations, states cannot rely or depend permanently on others to secure their national interest. Most reliable strategy to balance against any threat is internal balancing and strengthening of the military and diplomacy capability. In an international environment which is created by the fear of anarchists among countries due to different interpretation, the dimension of security is a top priority. Each country will try to achieve as well as strengthen security by increasing military expenditure and improving the cooperation and development of the military and defense capabilities. Indonesia defense has main aim as a policy to achieve the national interest in order to safeguard the sovereignty of the nation-state. Defense of the country is one part of the national security and the national interest. Every strength means and effort will guard and preserve a secure peaceful situation and condition of the state from the threats and conflicts.

---

<sup>11</sup> Annual Press Statement Minister For Foreign Affairs Republic Of Indonesia 2015, Thursday, 8 January 2015, <http://www.kemlu.go.id/Pages/InformationSheet>.

<sup>12</sup> Richard W. Mansbach & Kristen L. Rafferty, *Introduction to Global Politics*, (London and New York: Routledge, 2008). Translate to Indonesian ; *Pengantar Politik Global* by Amat Asnawi, Publisher Nusa Media, Bandung, August 2012, Page 437.

As stated in the preamble to the Indonesia Constitution of 1945, Indonesia's national interests is to maintain and protect the country's sovereignty, territorial integrity of the Republic of Indonesia Unity State, safety and honor of the nation, as well as actively participating in the efforts of world peace. Departing from the Constitution mandate, the strategic interests of Indonesia defense must be able to guarantee the achievement of national interests. Departing from the essence, then the state defends strategic interests to the fore, including strategic interests that is fixed, that is of strategic importance, and urged international cooperation in the field of defense. The country's defense interests are still conducting the defense of the state attempts, which is to safeguard and protect the country's sovereignty and territorial integrity of the Republic of Indonesia<sup>13</sup>.

## Legal Regulation of Security Defense in Indonesia

Conceptual National Security Defense is a conception in national accomplishment of an essential objective to achieve security and prosperity for all citizen of Indonesia which will be the task and be ruled by government of Indonesia<sup>14</sup>. A basic national goals as mandated in the preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia is that the government of Indonesia shall protect all the people of Indonesia and all the independence and the land that has been struggled for, to improve public welfare, to educate the nation and to participate toward the establishment of a world order on the basis of freedom, perpetual peace and social justice.

As the largest country <sup>15</sup>as well as the biggest population in the ASEAN<sup>16</sup> region, which is shown in the following table, Indonesia has concerns in maintaining and strengthening overall defense posture in order to defend the sovereignty of its territory and to protect the safety of its population. Its large size of population, however, makes it a heavy burden for Indonesia in order to protect them.

National defense is a dynamic condition of a nation, contains tenacity and toughness that include the ability to develop a national

---

<sup>13</sup> Executive Summary, White Book of Indonesia Defense, Indonesia Ministry of Defense, Jakarta 31 March 2003.

<sup>14</sup> H. A. Gani Jusuf, S.IP Marsma TNI (Purn), Jakarta December 2011, <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1630-implementasi-konsepsi-ketahanan-nasional-dan-perkembangannya.html>.

<sup>15</sup> see attachment 1.

<sup>16</sup> see attachment 1.

power to overcome all threats, challenges, obstacles and distraction that come either from outside or from within, either directly or indirectly that endanger the integrity, identity of the survival of the nation and struggle for achieving national goals<sup>17</sup>. The responsibility of this task is in every citizen of Indonesia where Indonesian National Military (TNI) and the Indonesian National Police (POLRI) as the main force and the people as the supporting force<sup>18</sup>.

Currently Indonesia started the concept of Defense Security arranged by Indonesia act no 3/2000 about defense and security<sup>19</sup> and act no 2/2000 about Indonesia Police force, which provide basic concept of political and defense of Indonesia's security. As mentioned in act no 3/ 2000, the country's defense is to serve, create, and preserve all the territory of the Republic of Indonesia as one entity defense, based on the principle of democracy, human rights, public welfare, environment, the legal national international law and habits international and principle coexist peacefully. As an archipelagic country, the geographic territory of Indonesia is a priority in which must be preserved.

The detail of conceptual bases of Indonesia security and defense since 2003 is explained in Indonesia's Defense White Paper released by The Ministry of Defense in Jakarta<sup>20</sup>. The white book of defense contains a statement of defense policy in anticipating the duties of defense in the future amid the process of globalization and the development of strategic context of national struggle, in which Indonesia had faced several security issues that impacted its national life.

---

<sup>17</sup> Indonesian Air force handbook, volume 1, strategic information and weapon system. International business publication USA, Washington DC, USA-Indonesia, p. 150.

<sup>18</sup> Stated in the he 1945 Constitution of the Republic of Indonesia As amended by the First Amendment of 1999, the Second Amendment of 2000, the Third Amendment of 2001 and the Fourth Amendment of 2002, Chapter XII State Defense and Security, article 30. (1) Every citizen shall have the right and duty to participate in the defense and security of the state. (2) The defense and security of the state shall be conducted through the total people's defense and security system, with the Indonesian National Military (TNI) and the Indonesian National Police (POLRI) as the main force, and the people as the supporting force. (3) TNI, consisting of the Army, Navy and Air Force, as an instrument of the state has the duty to defend, protect, and maintain the integrity and sovereignty of the state. (4) POLRI, as an instrument of the state that maintains public order and security, has the duty to protect, guard, and serve the people, and to uphold the law.

<sup>19</sup> Indonesia act no 3/2000 refined from act No 20/1982 about Indonesia core concept security and defense.

<sup>20</sup> Indonesia white paper defense, first release on Jakarta, 31 March 2003, signed by Defense minister, H. Matori Abdul DJALIL.

Indonesia's defense white paper with the title *Defending the Country: Entering the 21st Century* published in 2003 explained how Indonesia ready to enter globalization, future challenges and uneasy threats. Defense policy state was arranged based on purposes and its national interests to face the development context of strategic objective and new conditions of the nation, but remains on Pancasila<sup>21</sup> ideology and Indonesia Constitution 1945. The White Paper is in line with national reform in which is a changing process to rearrange lives and better future through government democracy, clean and authoritative capable to enforce the supremacy of law. The commitments of the national reform brought restructuring in the defense, which includes the management of the organization of state defense, covering changes in organizational structure, the authority, functions and duties of the Defense Ministry and Indonesia National Military (TNI). The management of the organization is to create it to be more effective, in line with the context of strategic and whim democratic societies.

Indonesia's national interest attached with all forms of threats and disruption of national security and on a broad scale can disrupt the stability of the region. The strategy is to achieve nation protection and maintains its sovereignty. In this case the construction of Indonesia's National Military is a necessity that cannot be avoided. Security issues could be addressed if the capacity and capability of the Indonesia defense force is at adequate conditions. The necessity to build the strong National Military is expected, and more urgent when faced with the conditions of personnel and material that exist today.

The Indonesian Military Forces profile on 2003, pointed out that there were severe maintenance problems in many of its weaponry systems that are not actually operated due to a lack of spare parts, partly as a result of the US arms embargo on Indonesia<sup>22</sup>.

Compared for its size, Indonesia has appeared to loose in its defense build-up. Although it is clear that Indonesia would not want to lag behind Singapore's military capabilities, it has not felt sufficiently threatened by it to embark on a concerted program to redress a perceived

---

<sup>21</sup> Pancasila, in English it means five principles, the Indonesian state philosophy, formulated by the Indonesian nationalist leader Sukarno, it was first articulated on June 1, 1945.

<sup>22</sup> *Jane's Defense Weekly*, 3 September 2003, p.14, *Straits Times*, 5 December 2001, p.A8.

military imbalance<sup>23</sup>. According to SIPRI<sup>24</sup>, in 2013, Singapore's defense budget as translated to over USD 9 billion. In contrast, Singapore's immediate neighbors, Malaysia and Indonesia spent just under USD 5 billion and under USD 8 billion respectively. For such a small area and population, Singapore has allocated huge budget from its GDP to defense expenditures, which has enabled it to acquire, very capable, modern, and well-trained ground, air, and naval forces. Singapore has evidently had the political will and the funds to continue a steady military expansion program that has inexorably enabled Singapore to become the militarily most proficient, even powerful state, in Southeast Asia. In comparison with Singapore, Indonesia devotes the lowest percentage of its GDP, about 1.5% on average<sup>25</sup>, on defense in the 1990s, which demonstrates its preoccupation with internal security and also its philosophy of security through economic development.

Determination of strength of defense development policy is carried out by taking into account the conditions of geography, demography, natural and artificial sources of wealth, and social conditions including financial capability of the country. Indonesia's territorial expanse covers 2,600 miles and includes more than 17,000 islands. As such, it has the one of the largest coastline in the world and is situated on number of key strategic maritime routes. In addition, other key considerations in the formulation of development policy defense force will also include the level of mastery of technology, especially in the field of major weapons system tools, increasing the capability and welfare of soldiers, and seize the real and potential threats faced by countries, as well as the development of the strategic context that includes aspects of ideological, political, economic and socio-cultural.

---

<sup>23</sup> Andrew Tan, Force modernization trends in southeast Asia, Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore, January 2004.p17.

<sup>24</sup> SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public. Based in Stockholm, SIPRI also has presences in Beijing and Washington, DC. <http://www.sipri.org/about>.

<sup>25</sup> Indonesia's conventional defense capability remains modest. In the past 15 years, defense spending as a percentage of GDP has declined from 4.2 percent to 1.5 percent, notwithstanding an average annual GDP growth rate of 5.5 percent during the decade preceding the onset of the financial crisis in 1997 based on ASEAN Defense policies and expenditures. The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China p.52.

In 2008, Indonesia Ministry Defense has launched new Indonesia's defense white paper<sup>26</sup>. The substance in this book was updated defense policy in the context of changes that have implications for the conduct of the defense functions of the State. The dynamics of global and regional context has influenced the process changes that are impacting not only in the life of the community nationally, but also at the provincial and local level. The developments of security issues in some areas have to be realized in order to keep the world peace. As part of the international community, the people of Indonesia held a state defense in shades of as an embodiment of the principle of peaceful Indonesia that coexist harmoniously with the world peace.

The strategic security environment dynamics suggests the challenges are large and complex for the defense of the state in maintaining sovereignty and territorial integrity. The threats faced in maintaining state sovereignty, territorial integrity, and safety of the nations has been increasingly evolved into a multidimensional, physical and nonphysical, that has been coming from outside and within the country. Indonesia's major national interests are related to world peace and regional stability. Indonesia's strategic environment is adapted to the changing of regional and global situation. Indonesia is also inseparable from the overflow of a number of conflicts in the world. Therefore, Indonesia will continue to take an active part together with other nations through dignified efforts to establish world peace on the basis of independence, peace, and social justice.

Along with Indonesia current situation is the development of defense cooperation added in the field of tackling the impact of natural disasters and humanitarian assistance. Since the natural disasters of tsunami occurred in Aceh and Nias on December 26, 2004, it brought great changes in the design of cooperative defense of Indonesia, not only for military training and exercise. It also mentioned in both edition of Indonesia's defense white paper that it needs an important development in defense cooperation with some countries, both within and outside the regional area

## **Indonesia's Security Challenges**

Indonesia security problems face complex phenomenon in the hemisphere of system, society and some influences from the abroad issues.

---

<sup>26</sup> Defense Ministry Degree , number: Per/03/M/II/2008, launch at Jakarta on 18 February 2008, signed by Juwono Sudarsono.

## 1. Indonesia National Military (TNI) reformation process.

The Indonesian military was originally created from peoples' armed forces. The first organization of armed forces was established on 22 August 1945 and called the *Badan Keamanan Rakyat* (BKR/People's Security Board) aimed at maintaining security together with the people and related state bodies<sup>27</sup>. Then on October 5, 1945 became the People's Security Military (TKR). In further development the government improves into *Tentara Nasional Indonesia* (Indonesian National Military) and during new order the military was referred as *Angkatan Bersenjata Republik Indonesia* - Indonesian Armed Forces, (ABRI).

Indonesia's 2<sup>nd</sup> President, Suharto took power following the political violence of 1 October 1965 as the representative of the military. He used the military to build personal power and a dictatorship. During Suharto's reign, the dual function (*Dwifungsi*) of the military as both a defense forces and a participant in civilian politics and governance was legitimized by Law No. 20/1982 on State Defense Regulations<sup>28</sup>. The implementation of this dual function of the armed forces has resulted in the involvement of armed forces in non-military fields. There were many members of the military high rank official's filled important and strategic posts as Ministers, Deputies Ministers, Governors, Regents, Mayors, Ambassadors and Consul General, members of House of Representatives and CEO's of State Owned and Regional Owned Companies.

During the Reform era, the political role of the Indonesian military has been significantly diminished through structural and legislative change, and to some extent public oversight. However, its role has been reduced since 1998 when the political and business roles of the military were publicly challenged and its need for reform highlighted. In the aftermath of the 1999 general election, the position of the TNI-Police faction in parliament through reserved seats in each layer of government was reduced and following the 2004 general elections was completely erased<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> History, from TNI website: <http://www.tniad.mil.id/index.php/profil/sejarah>.

<sup>28</sup> Article 26 and 28 of the law plainly regulated the National Armed Forces' non-military roles. Article 26 stated that the armed forces functioned as defense force and social force. Article 28 (1) stated that the armed forces acted as a social force by being a motor and 'stabilizer' that, with help from other social forces, held the responsibility to secure and strengthen the nation's struggle for independence and the prosperity of the people. Article 28 (2) stated that in order to execute the aforementioned actions, the armed forces were directed to participate actively in development and to strengthen national defense by participating in the decision-making process related to state and government affairs and to develop *Pancasila*.

<sup>29</sup> Military Politics, Ethnicity and Conflict in Indonesia, Ikrar Nusa Bhakti, Sri

Reformation of Indonesian National Military by Act no. 34/2004 on Indonesia's National Defense Force was forwarding step to better functions. The law demarcates the role and main duties of TNI as the core defense component to uphold state sovereignty, to maintain territorial integrity and to protect national entities against military threats both internal and external by carrying out conventional military operations of war and military operations other than war.

The reformation process itself makes concentration and application has to adjust in Indonesian system of security. The TNI needs times to adapt remarkably well to Indonesia's new political and social climate. There were so many cases related to the TNI's adjustment in the society. Some cases are clashes between the personnel of TNI and that of Indonesia Police<sup>30</sup> force<sup>31</sup> and also between TNI personnel and civilians<sup>32</sup>. The clashes in the reform process of TNI bring more casualties and potential threats to internal stability.

The reality is that although military role have been reduced, it remain far from being marginalized. While they may have lost much of their direct influences in a number of socio-political affairs, the institutional changes have allowed the TNI to regain some of its standing in society and find a new role in defending Indonesia's sovereign interests and combating internal threats. The importance of TNI defense placed their reformation process as an important subject of development of defense sources in Indonesia. Indonesia is thus still a "transitional, hybrid regime of civil-military coexistence" in which the military may no longer dictate policy

---

Yanuarti and Mochamad Nurhasim, Crise working paper No. 62, January 2009.

<sup>30</sup> According to the commission to missing person and victims of violence (Kontras), since 2005 until 2012 has happened 26 times clash TNI-Polri that killed 11 people, seven of Polri and four of TNI. 47 persons of two institutions were also wounded. <http://www.merdeka.com/peristiwa/5-bentrok-dahsyat-tni-versus-polri.html>. the latest was the attack by a group of combat soldiers on the police office in Ogan Komering Ulu in South Sumatra 7 March 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/03/09/tni-police-must-speed-reform.html>.

<sup>31</sup> According to the commission to missing person and victims of violence (Kontras), since 2005 until 2012 has happened 26 times clash TNI-Polri that killed 11 people, seven of Polri and four of TNI. 47 persons of two institutions were also wounded. <http://www.merdeka.com/peristiwa/5-bentrok-dahsyat-tni-versus-polri.html>. the latest was the attack by a group of combat soldiers on the police office in Ogan Komering Ulu in South Sumatra 7 March 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/03/09/tni-police-must-speed-reform.html>.

<sup>32</sup> *The Army has officially announced that 11 commandos from the Army's Special Forces (Kopassus) Group 2 based in Kartasura, Central Java, were the perpetrators behind the raid on Cebongan Penitentiary, Sleman, Yogyakarta, which left four detainees dead on March 2013.* <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/11/mystery-still-shrouds-cebongan-prison-attack.html>

to civilians but yet remains as an important political player<sup>33</sup> “behind the scenes.”

## 2. Radical Movement and Separatism

One form of threat arising in the country was the action carried out by separatist groups in some areas of Indonesia. Some separatist movement, especially the armed one or militia, attempts to secede from Indonesia have been threatening the sovereignty and territorial integrity of Indonesia. They use issue of radicalism of primordial ethnic, race and religion and ideology of Pancasila<sup>34</sup> as reasons. In Indonesian history since its independence, it is shown that the issue of ideology is always arisen from time to time. Indonesia proclaimed its independence and applied Pancasila as the official state foundation or ideology. Nevertheless, there are groups that are against the stated official ideology and they try to replace Pancasila with another. Other problem such, as separatist group, has also attempted to secede from Indonesia, such as The Free Aceh Movement ( GAM) and the free Papua Movement (OPM). They are the separatist groups in the form of acts of crime and violence that caused disruption in the community. Crime and violence conducted by the separatist groups, not only caused material casualties but also poses threat for Indonesia security, as well as disrupts the function of government. The settlement of the separatists issue is becoming increasingly complex due to separatist groups sheltering behind human rights issues and seeking support from abroad.

The atmosphere of freedom for democracy and reverence for human rights post the New Order era had provided opportunities for the radical movements to reemerge to the surface. By utilizing popular issues during reformation era, radical groups have been using new ways to infiltrate into specific groups that seeming it as if buttresses of reform movement.

---

<sup>33</sup> Taking Stock of Military Reform in Indonesia, Leonard C. Sebastian and Iisgindarsah, J. Ru'land et al. (eds.), *The Politics of Military Reform, Global Power Shift*, DOI Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013 Chapter 2, P.26.

<sup>34</sup> Pancasila is the official philosophical foundation of the Indonesian state founded by Sukarno. It comprises five principles held to be inseparable and interrelated: 1. Belief in the one and only God, (in Indonesian, *Ketuhanan Yang Maha Esa*); 2. Just and civilized humanity, (in Indonesian, *Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab*); 3. The unity of Indonesia, (in Indonesian, *Persatuan Indonesia*); 4. Democracy guided by the inner wisdom in the unanimity arising out of deliberations amongst representatives (in Indonesian, *Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan, Dalam Permusyawaratan dan Perwakilan*); 5. Social justice for all of the people of Indonesia (in Indonesian, *Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia*).

Radical movements that appear now adays were partially manifestation of inferior groups. They try to separate from Indonesia and made their independence. The aspiration for independence continues to pose a threat to Indonesia's territorial integrity.

### 3. Social and Ethnic Conflict

Social and ethnic violence are still considered as a security problem of Indonesia. The heterogeneous composition of Indonesia society and the geographical characteristics of the country particularly trigger the emergence of potential communal frictions. Communal conflicts can be triggered by the exclusiveness of tribe, religion, races and between group (SARA), as well as socio-economic disparities. Displacement of the population from one region to another, in addition to the effect on the local life and cultural friction, is as well a source of potential conflict. Like other developing countries, Indonesia is still characterized by internal structural weaknesses and domestic vulnerability that serve as the source of insecurity feeling, especially but not exclusively, among their leaders and security apparatus<sup>35</sup>.

Series conflicts in Maluku, Central Sulawesi (Poso), Kalimantan (Sampit) were real examples of communal conflict. The losses caused by the onset of a wave of communal conflict, displacement and suffering were remarkable for the community, casualties and property losses. The biggest risk posed by communal conflict is the destruction of a nation or broken ties of solidarity unity and the unity of the nation. In addition, damage to various infrastructure, public facilities and social facilities on a large scale, causing disruption of the activities of Government, halting community service and education activities. The condition of the society of Indonesia are prone to acts of provocation, allowing communal conflicts and possible disruption of public order to grow quickly that could further disrupt the stability of national security.

Heterogeneous social structure, gap in the level of education, as well as the economic crisis that has not been recovered, are weaknesses that could be exploited by groups wanting to disturb national stability. The Indonesian economy is not fully recovered since the double-digit monetary and economic crisis of 1997, which has provoked a number of crucial problems. Shortage of job opportunities has created increasing number of

---

<sup>35</sup> Rizal SUKMA, Indonesia's Security Outlook, Defense Policy and Regional Cooperation, The National Institute for Defense Studies (NIDS) Journal, Chapter 1. P.4.

unemployment and labor issues. The fluctuation and diminishing value of Indonesia currency, which always prone to the issues of investment, free trade, and other issues, have caused the burden for government to grow heavily. An issue that is initially an issue of economy can develop into heated political issues. Political issues that raises freeze and distrust to the government can lead to riots that will further impair the national stability and threaten national security. Economic gap that has grown even wider can potentially cause social anxiety, especially when manipulated by certain groups that want to demolish Indonesia. Internal frictions and conflict between social, ethnic and religious groups would undermine nation-building process and threaten community. The Indonesian government continues to regard it as a formidable threat and interference to the national security and stability.

#### 4. Terrorism

Terrorism has been a real threat to the safety of the nation and also becomes a threat to democracy and civil society. Since 1999<sup>36</sup> until the events of the bombing in Bali on October 12, 2002<sup>37</sup>, terrorist activities in Indonesia has increased<sup>38</sup>. Terrorism has occupied an important place in Indonesia's perceptions of national security threats and it poses serious threats to the national stability. Since the tragedy that hit the World Trade Center (WTC) on September 11, 2001, terrorism has become a real threat to the world including Indonesia. The war against terrorists is urgent in order to protect the sovereignty and the safety of citizens of Indonesia as well as citizens of other countries residing in Indonesia. Tackling terrorism, both international and local, needs integral collaboration and coordination in traffic and cross country among institutions to resolve it.

Numerous attempts have been made in the countries of the world to combat terrorism, but they apparently have not fully succeeded in negating the terrorism groups and stopping the action. Although the government of Indonesia's attempts to combat terrorism have resulted in significant successes, terrorism still continues to pose a formidable threat. Despite the success scored by Indonesia's security forces in rooting the terrorist networks, terrorism continues to pose serious security challenges

---

<sup>36</sup> First explosion at Toserba Ramayana Jakarta on 2 January 1999.

<sup>37</sup> Bali bombing I was first biggest explosion at Indonesia. the causalities were more than 200 people die and hundreds were injured.

<sup>38</sup> *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008* [Indonesia's Defense White Paper 2008] (Jakarta: Indonesia's Ministry of Defense, 2008),p. 26.

to Indonesia. There will be new challenges facing Indonesia's counter-terrorism efforts in this regard. To counter the terrorist organization, Indonesia has established an institution, called interdepartmental National Antiterrorism Agency (BNPT), on September 2010<sup>39</sup>. Even though BNPT would have a wide range of authorities in the prevention and eradication of terrorism, the responsibility for preventing terrorism is on all peoples' hand.

The threat of terrorism will continue to overshadow the world. Therefore, terrorism should be fought jointly by all countries in the world. Even though past five years there were only small cases of terrorism in Indonesia but it still regards terrorism as a formidable threat to national security and society.

## 5. Maritime Security

The sovereignty of Indonesia with more than 17,500 islands puts it as the world's largest archipelago country. Two-thirds of Indonesia is the sea area with more than 50,000 km of coastline<sup>40</sup>. The activities of the international trade and transport in Indonesia's waters continue to rise. The rising waters activity places sea as a very important role for the life of the community and the nation of Indonesia as well as for the international community. The significance of the sea is not just limited to richness in natural resources, but also as conduit of islands scattered throughout the Archipelago. Therefore, the sea has vital role to the security of Indonesia. In managing maritime security, Indonesia continues to regard this issue as a major security problem for the country. Marine security including threat of violence (piracy, sabotage and terror of vital objects), threat of navigation (deficiency and theft of facilities for navigation), threat of resources (destruction and sea pollution of its ecosystem) and the threat of sovereignty and law (fishing illegally, illegal immigrants, exploitation of natural resources illegally).

The data shows that illegal fishing in Indonesia's water has continued to increase, with the total losses that plagued Indonesia around US \$ 2 billion, or about \$ 18 billion per year. Of the activities of smuggling, Indonesia suffered losses of about US \$ 1 billion per year, and exploitation illegally hurt Indonesia more than 2 Trillion Rupiah each year. While the

---

<sup>39</sup> The birth of the interdepartmental National Antiterrorism Agency (BNPT) by Presidential Degree No. 46/2010. <http://wapresri.go.id/index/preview/berita/2293>.

<sup>40</sup> Indonesia country profile issued by Asian Center for the Progress of Peoples, June 2007, p.1.

activities of illegal logging also detrimental to the State of around 30 trillion rupiah<sup>41</sup>. Keeping the treasures of Indonesia in its maritime territory has been a challenging national security issue, which needs crucial attention. Systematic efforts from the people and the Government are required in order to save the waters of Indonesia, as well as to improve the ability to utilize the resources of the sea.

Beside internal matters, Indonesia also facing external security problems that potentially threatening the stability of Indonesia's defense. The problems are as follows:

### 1. Border Disputes

The Republic of Indonesia borders with 10 neighboring countries. On land, Indonesia borders with Malaysia, Papua New Guinea (PNG) and Timor-Leste. While at sea, Indonesia borders with India, Thailand, Malaysia, Singapore, Vietnam, the Philippines, Palau Republic, Papua New Guinea, Australia and Timor-Leste. The border areas are widely spread with various typologies from the hinterland to the little most outside islands. This condition gives a great challenge that affects the lay out of control in securing border areas. Bordering areas of Indonesia until now still bear various problems. Unsolved agreement on marine line of Indonesia with its neighboring states raises the problem of mutual claims and area management, especially the management of fisheries' resources. Some existing cases between Indonesia and Malaysia are reflections of vulnerabilities at the border area of the waters. During 2010, Indonesian authorities recorded at least 37 cases of territorial and border violations, most of which were by foreign vessels engaged in illegal fishing activities<sup>42</sup>.

There are some potential problems in the Indonesia territorial disputes<sup>43</sup>. The challenges faced by Indonesia in its border areas have distinctive conditions and characteristics compared with other regions. The problems occurred in border regions were affected by various factors such as geographic, the available of natural and human resources, socio-economics, politics and cultural conditions

---

<sup>41</sup> *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008* [Indonesia's Defense White Paper 2008] (Jakarta: Indonesia's Ministry of Defense, 2008), p. 29-30.

<sup>42</sup> "TNI: Pelanggaran Wilayah Perbatasan Laut Masih Tinggi, [Indonesia's Defense Forces: Violation of Maritime Borders is Still Rampant], *Tempo Interaktif*, 31 December 2010, at <http://www.tempointeraktif.com>.

<sup>43</sup> see table 1.4 attachment 2.

and the prosperity level of neighbor states' people. One of the primary problems faced by all border regions in Indonesia is poverty and the lack of social basic structures and infra-structures. Development of the border region should have become priority so as to protect national stability.

There are still some major problems on the country border management that need to be quickly resolved. Among segments are the issue of land and sea borders that still have not completed yet fully within the regional border security. The maritime border is needed to obtain legal certainty that could support maritime activities as sovereignty and law enforcement in the sea, such as fishery tourism, exploration coast-off, off shore sea transportation and other. The extent of the problem is the fundamental objective that should be immediately to be concluded and approved by both countries. The management of state's border is strategic and urgent issue in which relates to the integrity of the Republic of Indonesia. One of the things which contribute to the less optimum results in handling border issues is the absence of institutions that specifically manage all the aspects of border management, either at national or regional level. However, the management of the border is certainly not an easy matter, coupled with the existence of the 92 outermost small islands that some of which require special attention. Indonesia's coast-guard needs to be fully equipped with more sea military gear and it should be made as a priority for the national needs. As an archipelago, Indonesia should be more proactive in settling the borders with neighboring states so that the desire to make Indonesia as a strong maritime country can be realized.

## **2. Transnational Crimes**

Transnational crime is not a new phenomenon, but its escalation increases from day to day and criminal activities are considered serious threats to the national security. Development of transnational crimes need special attention to halt, therefore the use of defense capabilities that are geared to combat crime cross country is a priority<sup>44</sup>. Transnational crimes including transnational terrorism, armed robbery, piracy, smuggling of goods, arms, munitions and explosives, human smuggling, drugs,

---

<sup>44</sup> *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008* [Indonesia's Defense White Paper 2008] (Jakarta: Indonesia's Ministry of Defense, 2008), p. 40.

money laundering and other forms of organized crime. Another activity is about illegal migrant which made immigration Indonesia as a destination as well as a stepping stone to other countries. The increasing number of transnational crime groups is affected by many factors. Regional security situations such as socio-economic conditions, high technology equipment, skilful human resources, weak control and insecurity are significant increasing transnational crime.

Transnational crimes in Southeast Asia are accelerating by the following reasons<sup>45</sup>:

1. Many Southeast Asia countries have relaxed immigrations regulations to promote tourism. This increases the chance for TNC syndicates to enter countries, access prohibited goods and conduct illegal trade.
2. The goods that are commonly traded by TNC syndicates, such as drugs, women can be obtained at cheaper rates and can be accessed easier in Southeast Asia than in Western.
3. Most government in the region are saddled with structural and bureaucratic problems such as corruption, the lack of coordination among government agencies, the lack of coordination among countries, weak law enforcement capability against TNC, and the presence of other political problems that diverts government's attention from the problem of TNC. These problems hinder efforts to effectively combat TNC.

The challenges of today are not restricted to national crime on a small scale, but also include transnational crime on a large scale with the use of modern equipment and arms by non-state actors and terrorists groups. In the face of crime issues such as terrorism, cross-state piracy and piracy, it needs cooperation with other countries and armed security. Transnational crime is a global crime and therefore requires a comprehensive and synergistic approach to counter it both at the national and regional levels<sup>46</sup>. Hence, bilateral and multilateral cooperation is very important to

---

<sup>45</sup> Challenges facing the ASEAN Peoples, Centre for strategic and international studies Jakarta, Indonesia, Jakarta, CSIS, 2003. p.285.

<sup>46</sup> Speech from Commissioner General Dr. Ito Sumardi, Head of Criminal Investigation Department of the Indonesian National Police, at a seminar introducing the UNODC project for building capacity within the Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation (JCLEC). Jakarta (Indonesia), 13 January 2010, <http://www.unodc.org/Indonesia/2010/01/jclec/story.html>.

fight these crimes. Each country should cooperate more in patrolling borders area, exchanging transnational crimes expert, investigation and extradition of suspected criminals. Internally, There is a need for government agencies to coordinate with each other, defense equipped to control the area and cooperation with the private sector and civil society to effectively combat transnational crimes.

### 3. Potential Tension in Surrounding Area

The development of arms racing in Southeast Asia made a potential tension in surrounding areas. By studying the data from the military balance 1997/1998, Collins explained that when the cold war ended in the early 1990's and before the economic crisis of 1997, seen an increase in weapons in Southeast Asia<sup>47</sup>. Countries that improve their armaments spending budget, as in the review by Collins, among others Indonesia (\$1,402 millions USD), Malaysia (\$1,133 millions USD), Philippines (\$810 millions USD), Singapore (\$1,402 millions USD) and Thailand (\$1,653 millions USD). Increase in budget spending for weaponry in southeast Asia after the end of the cold war can be understood where many countries in southeastern Asia still continues to strengthen its military strength and ability and facing threats and potential conflicts between countries are territorial dispute. This could trigger a greater escalation, such as war, that lead to use or the exertion of power military possessed by a carpel a carpel state that competes. Increasing ordnance and military budget around Southeast Asia make Indonesia must start vigilance and his ability in the field of security.

Indonesia history relationship between Malaysia in the initial independence 50 years ago, political relationship related to rivalry competition although initially base on a sense of brotherhood<sup>48</sup>. Five Power Defense Agreement (FDPA) including Integrated Air Defense System (IADS) between Australia, New Zealand, United Kingdom, Malaysia and Singapore since 1971 have tight bound that can be potential threat in Southeast Asia region. The strengthening military profile in Singapore and Malaysia with the back up from common wealth countries must be accelerated with the development of Indonesia defense and security.

---

<sup>47</sup> A. Collins, *The Security Dilemmas of southeast Asia*, MacMillan Press, London, 2000. p.103.

<sup>48</sup> J.C. Liow, *the Politics of Indonesia-Malaysia relations : One Kin, Two Nations* (New York: Routledge Curzon, 2005) p.i.

Indonesia is also concerned with the implications of the changing regional power structures in East Asia for major power relations and stability in the region. In East Asia, the rise of China constitutes become more prominent aspects of such changes. Recently China has consistently showed its ability to sustain economic growth at an impressive rate. The progressive of its economic development related to improvement of China's military capability. It transforms the geo-political character of East Asia. The region is entering a critical point of a period where the emergence of China would redefine the relationship among major powers. The threat comes about the anxiety of how China uses its new posture and influence in achieving its national interests and objectives in the region. Arisen issue of South China Sea conflict is one example of a potential conflict in Asia. China's policy continues to call for increasingly active engagement in the South China Sea, both militarily and diplomatically. Indonesia is aware that arisen China impact the power shift related to the changing of future form relationship among the major powers would be triggering more by competition and rivalry than cooperation. Indonesia as part of Southeast Asia countries trying to grab the benefits of China's progressive economic progress but without any dictated and dominated by any major power, including China.

The regional stability in Southeast Asia should be kept harmonize while arisen of China must be followed by its commitment to a peaceful rise and played a positive role for the stability and security of the region. Even though this strategic uncertainty issues surrounding China's rise still remains a security challenge for regional states, including Indonesia.

Despite of ASEAN Countries, Indonesia has developed plenty of bilateral cooperation such as with United States (US), China, Australia, European countries and Russia. The US and Indonesia have generally maintained diplomatic relations and have engaged in a number of cooperative measures relating to the maintenance of peace and security in the region until the relationship has been challenged by differences of opinion on human rights and foreign policy. Bilateral cooperation with China also develop recently, China has been seeking to strengthen its ties with its Southeast Asia neighbors especially Indonesia. Indonesia and China initially signed an agreement that paved the way for China to provide unspecified assistance to Indonesia's defense industry in 2009. By this arrangement, in early 2011 China and Indonesia signed a Memorandum of Understanding on the Development and Production of a Chinese Designed Missile System. Other collaborative project thought to be under discussion includes the joint development of surface-to-air missiles, and

co-production of basic trainer and light attack aircraft, transport aircraft and helicopters<sup>49</sup>. Indonesia enhances the cooperation on joint exercise with China as an effort to expand military and defense cooperation between both countries. The cooperation not only on officer exchange form but also on joint military exercise<sup>50</sup>. Beyond industrial collaboration, Chinese and Indonesian Special Forces also conducted their first ever joint exercise in Bandung on May 2011<sup>51</sup>.

Indonesia has also signed a number of defense partnership agreements to increase the country's international standing and to consolidate its strategic partnerships. It creates the diversity of its military suppliers and supported its efforts to develop its indigenous defense manufacturing base. Australia as one of the neighbor country held a Co-operation on security matters by the Lombok Treaty 2006, which came into force in 2008. That treaty provides a framework for addressing both traditional and non-traditional threats including counter terrorism between Indonesia and Australia. As mentioned in Indonesia's white paper defense on 2003, Russia as a country in the projection of defense cooperation. Even though the relationship of Indonesia and Russia re-starting its new stage, it indicates the projected expectations for a very tight cooperation in the future. Both countries are committed to enhance cooperation on a more operational in time to come.

## Concluding

Indonesia ties enormous cooperations in international relations. Based on Indonesia contemporary foreign policy, Indonesia stands on the basic of the international cooperations on security to protect the people and interests. "People diplomacy" as stated by Jokowi has main principle

---

<sup>49</sup> "Indonesia and China reach agreement on joint development of anti-ship cruise missile", *Jane's Defense Weekly*, 24 March 2011.

<sup>50</sup> Indonesia, China enhance joint military exercise, Sunday, 13 January 2013, 21:33 WIB, REPUBLIKA.CO.ID, SHANGHAI, <http://www.republika.co.id/berita/en/national-politics/13/01/13/mgkj3v> Indonesia-china-enhance-joint-military-exercise.

<sup>51</sup> The first joint training exercise between Chinese and Indonesian special forces which had the code name "Sharp Knife 2011", began on May 4 and was conducted between special forces from China's People's Liberation Army (PLA) and Indonesia's National Armed Forces. China, Indonesia end first joint training By Cui Haipei (China Daily) Updated: 2011-06-18 07:34, [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-06/18/content\\_12727535.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2011-06/18/content_12727535.htm).

to ensure the strengthening of our security eventhough there were distress in contrary for this policy<sup>52</sup>.

## Referensi

- Alan. Collins, *The Security Dilemmas of Southeast Asia*, Mac Milan Press, London, 2000.
- Andrew Tan , *Force modernization trends in southeast Asia*, Institute of Defense and Strategic Studies , Singapore , January 2004.
- Annual Press Statement Minister For Foreign Affairs Republic Of Indonesia 2015, Thursday, 8 Januari 2015, <http://www.kemlu.go.id/Pages/InformationSheet>.
- Bali bombing I was first biggest explosion at Indonesia. the causalities were more than 200 people die and hundreds were injured.
- Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008* [Indonesia's Defense White Paper 2008] (Jakarta: Indonesia's Ministry of Defense, 2008).
- Challenges facing the ASEAN Peoples, Centre for strategic and international studies Jakarta, Indonesia, Jakarta, CSIS, 2003.
- Defense Ministry Degree, number: Per/03/M/II/2008, launch at Jakarta on 18 February 2008, signed by Juwono Sudarsono.
- Executive Summary, White Book of Indonesia Defense, Indonesia Ministry of Defense, Jakarta 31 March 2003.
- First explosion at Toserba Ramayana Jakarta on 2 January 1999.
- H. A. Gani Jusuf, S.IP Marsma TNI (Purn), Jakarta December 2011, <http://www.lemhannas.go.id/portal/in/daftar-artikel/1630-implementasi-konsepsiketahanan-nasional-dan-perkembangannya.html>.
- H.J Morgenthau, *Politic Among Nation : The struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> edition. Translate in Indonesia : *Politik Antar Bangsa* by S. Maimoen, A.M. Fatwa and Cecep Sudrajat,( Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010).
- Jane's Defense Weekly, 3 September 2003, p.14, Straits Times, 5 December 2001.

---

<sup>52</sup> The Jokowi's Policy to execute the capital punishment to the drug smugglers made Indonesia in a distinctive position on the pressures of the engage countries.

- J.C. Liow, *the Politics of Indonesia-Malaysia relations : One Kin, Two Nations* (New York: Routledge Curzon, 2005).
- John A. Vasquez, *The Power of Power Politics : From Classical Realism to Neotraditionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- Indonesia act no 3/2000 refined from act No 20/1982 about Indonesia core concept security and defense.
- Indonesian Air force handbook, volume 1, strategic information and weapon system. International business publication USA, Washington DC, USA-Indonesia.
- Indonesia country profile issued by Asian Center for the Progress of Peoples, June 2007.
- Indonesia and China reach agreement on joint development of anti-ship cruise missile, *Jane's Defense Weekly*, 24 March 2011.
- Indonesia, China enhance joint military exercise, Sunday, 13 January 2013, 21:33 WIB, REPUBLIKA.CO.ID, SHANGHAI, <http://www.republika.co.id/berita/en/national-politics/13/01/13/mgkj3v> Indonesia-china-enhance-joint-military-exercise
- Indonesia's conventional defense capability remains modest. In the past 15 years, defense spending as a percentage of GDP has declined from 4.2 percent to 1.5 percent, notwithstanding an average annual GDP growth rate of 5.5 percent during the decade preceding the onset of the financial crisis in 1997 based on ASEAN Defense policies and expenditures. *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China*.
- Indonesia white paper defense, first release on Jakarta, 31 March 2003, signed by Defense minister, H. Matori Abdul DJALIL.
- History, from TNI website: <http://www.tniad.mil.id/index.php/profil/sejarah> Article 26 and 28 of the law plainly regulated the National Armed Forces' non-military roles.
- Kunihiko Saito, *The Security Situation in East Asia and the Pacific and Japan's Role & Japan-U.S. Joint Declaration on Security*, *Fordham International Law Journal*, Volume 19, Issue 5 1995 Article 1, Berkeley Electronic Press, 1995.
- Military Politics, Ethnicity and Conflict in Indonesia, Ikrar Nusa Bhakti, Sri Yanuarti and Mochamad Nurhasim, *Crise working paper No. 62*, January 2009.

Pancasila, in English it means five principles, the Indonesian state philosophy, formulated by the Indonesian nationalist leader Sukarno, it was first articulated on June 1, 1945.

Pancasila is the official philosophical foundation of the Indonesian state founded by Sukarno.

Richard W. Mansbach & Kristen L. Rafferty, *Introduction to Global Politics*, (London and New York: Routledge, 2008).

Rizal Sukma, Indonesia's Security Outlook, Defense Policy and Regional Cooperation, The National Institute for Defense Studies (NIDS) Journal.

Robert J. Art, "To What Ends Military Power", *International Security* 4:4 (Spring 1980).

Taking Stock of Military Reform in Indonesia, Leonard C. Sebastian and Iisgindarsah, J. Ru'land et al. (eds.), *The Politics of Military Reform, Global Power Shift*, DOI Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013.

The Army has officially announced that 11 commandos from the Army's Special Forces (Kopassus) Group 2 based in Kartasura, Central Java, were the perpetrators behind the raid on Cebongan Penitentiary, Sleman, Yogyakarta, which left four detainees dead on March 2013. <http://www.thejakartapost.com/news/2013/04/11/mystery-still-shrouds-cebongan-prison-attack.html>.

The Association of Southeast Asia Nations, or ASEAN, was established on August 8 1967 in Bangkok, Thailand, with the signing of the ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) by the Founding Fathers of ASEAN, namely Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. Brunei Darussalam then joined on January 7, 1984, Vietnam on July 28 1995, Lao PDR and Myanmar on July 23 1997, and Cambodia on April 30 1999, making up what is today the ten Member States of ASEAN. Over view ASEAN (online : <http://www.ASEAN.org/ASEAN/about-ASEAN/overview>) access on 26 March 2012.

The birth of the interdepartmental National Antiterrorism Agency (BNPT) by Presidential Degree No. 46/2010. <http://wapresri.go.id/index/preview/berita/2293>.

The first joint training exercise between Chinese and Indonesian special forces which had the code name "Sharp Knife 2011".

The Jokowi's Policy to execute the capital punishment to the drug smugglers made Indonesia in a distinctive position on the pressures of the engage countries.

The speech delivered by the Indonesian Foreign Minister, Dr. R.M. Marty M. Natalegawa, at the Foreign Ministry's Annual Press Briefing in Jakarta, 8 January 2010. [http://us.en.news.viva.co.id/news/read/119737-Indonesia\\_and\\_the\\_world\\_in\\_2010](http://us.en.news.viva.co.id/news/read/119737-Indonesia_and_the_world_in_2010).

TNI: Pelanggaran Wilayah Perbatasan Laut Masih Tinggi, [Indonesia's Defense Forces: Violation of Maritime Borders is Still Rampant], *Tempo Interaktif*, 31 December 2010, at <http://www.tempointeraktif.com>.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public. Based in Stockholm, SIPRI also has presences in Beijing and Washington, DC. <http://www.sipri.org/about>.

Stated in the he 1945 Constitution of the Republic of Indonesia As amended by the First Amendment of 1999,the Second Amendment of 2000.

Speech from Commissioner General Dr. Ito Sumardi, Head of Criminal Investigation Department of the Indonesian National Police, at a seminar introducing the UNODC project for building capacity within the Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation (JCLEC). Jakarta (Indonesia), 13 January 2010, <http://www.unodc.org/Indonesia/2010/01/jclec/story.html>.



# Dinamika Keamanan Nasional<sup>1</sup>

Al A'raf

## Abstrak

*Dinamika keamanan nasional dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang. Di Indonesia tata kelola sektor keamanan telah dilakukan sejak reformasi 1998 dan menghasilkan berbagai capaian positif. Karena itu, kehadiran RUU Kamnas pada saat ini perlu dikaji secara kritis agar tata kelola sektor keamanan seperti pada masa orde baru tidak terulang lagi di Indonesia. Kompleksitas ancaman yang multidimensi dengan meningkatnya level eskalasi ancaman maka instrumen hukum yang diperlukan dalam pengelolaan keamanan bagaimana membuat aturan tentang tugas perbantuan. Dalam konteks itu, pemerintah seharusnya lebih memprioritaskan pembentukan UU Perbantuan daripada RUU Kamnas.*

**Kata kunci:** RUU, Kamnas, TNI, Polri dan Orde Baru

## Pendahuluan

Berubahnya strategi dan sistem keamanan sebuah negara sangat dipengaruhi oleh dinamika lingkungan strategis yang terus berkembang dan terus berubah. Derasnya arus gelombang demokratisasi, bergesernya kecenderungan konflik dari inter-state menjadi intra-state, laju arus globalisasi, kemajuan teknologi dan arus informasi yang begitu cepat, pengakuan universalitas HAM serta kompleksitas ancaman yang berkembang pasca perang dingin tentulah menjadi faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak langsung memaksa banyak negara untuk kembali menata ulang strategi dan sistem keamanannya. Perubahan strategi dan kebijakan keamanan itu ditunjukkan untuk meraih kepentingan nasionalnya (*national interest*).

Di masa kini, keamanan ditempatkan sebagai barang publik (*public goods*) yang berhak dinikmati oleh setiap warga baik individu, kelompok, maupun sebagai bangsa dengan menempatkan kewajiban negara untuk mengatur dan mengelolanya. Dengan demikian, diskursus keamanan kini tidak hanya dimonopoli negara atau aktor-aktor keamanan tetapi

---

<sup>1</sup> Makalah ini sebagian pernah dimasukkan dalam Jurnal Kemhan dan bahan seminar *launching* Puskamnas.

masyarakat sipil juga memiliki ruang untuk mengkaji dan membahas berbagai isu tentang keamanan.

Sebagai bagian dari elemen masyarakat sipil, dalam diskusi ini kami mencoba membahas persoalan keamanan dengan menjelaskan mengenai sekilas perkembangan konsep keamanan dan kompleksitas ancaman yang berkembang dan juga memaparkan tentang tata kelola sektor keamanan di Indonesia dimasa kini. Selain itu, mengingat perwujudan keamanan tidak bisa dilakukan sendiri oleh sebuah negara maka adalah penting untuk membangun kerjasama keamanan di kawasan dan hal itu akan sekilas dibahas di akhir tulisan.

### **Keamanan: Tradisional dan Non-Tradisional**

Sebagai sebuah konsep, keamanan telah mengalami evolusi pemaknaan yang luas dan berkembang mengikuti perkembangan dinamika perubahan zaman. Secara etimologis, keamanan (*security*) berasal dari bahasa latin "*securus*" (*se+cura*) yang bermakna terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan. Kata ini juga bisa bermakna dari gabungan kata *se* (yang berarti tanpa/*without*) dan *curus* (yang berarti "*uneasiness*"). Sehingga bila digabungkan kata ini bermakna "*liberation from uneasiness, or a peaceful situation without any risks or threats*".<sup>2</sup>

Dalam kajian keamanan, pemahaman tentang konsep keamanan setidaknya dapat dilihat dari dua pendekatan yakni pendekatan tradisional dan non-tradisional. Secara umum, keduanya sama-sama berkuat mendebatkan wilayah cakupan keamanan (*referent object of security*).<sup>3</sup>

Dalam pendekatan tradisional keamanan diartikan sebagai keamanan sebuah negara yang dapat diancam oleh kekuatan militer negara lain dan harus dipertahankan melalui kekuatan militer negara itu sendiri.<sup>4</sup> Dalam pendekatan ini, negara (*state*) menjadi subyek dan obyek dari upaya mengejar kepentingan keamanan. Pandangan kelompok ini menilai bahwa semua fenomena politik dan hubungan internasional

---

<sup>2</sup> Lihat Anak Agung Banyu Perwita, *Hakikat Prinsip dan Tujuan Pertahanan-Keamanan Negara*, dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propatria, 2006),

<sup>3</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991).

<sup>4</sup> David Mutimer, *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), (London: Macmillan Press Ltd, 1999), 77.

adalah fenomena tentang negara. Dalam alam pemikiran tradisional ini negara menjadi inti dalam upaya menjaga keamanan negara.<sup>5</sup>

Seiring dengan berakhirnya perang dingin, diskursus mengenai keamanan pun bergeser tidak lagi hanya terfokus pada negara. Perkembangan isu-isu strategis seperti demokratisasi, penegakan HAM dan fenomena terorisme telah memperluas cara pandang dalam melihat kompleksitas ancaman yang ada dan mempengaruhi perkembangan konsepsi keamanan. Ancaman tidak lagi hanya berupa ancaman militer tetapi juga ancaman nir militer.

Barry Buzan mendefinisikan lima sektor utama yang dicakup dalam pengertian keamanan yakni: (1) *the military security* yang mencakup dua tingkat pengelolaan kapabilitas persenjataan negara baik secara ofensif maupun defensif dan persepsi negara terhadap intensitas satu dengan yang lainnya; (2) *the political security* yang menaruh perhatian pada stabilitas organisasi negara, sistem ideologi dan ideologi yang memberi legitimasi kepada pemerintahan; (3) *the economic security* yang mencakup pada akses terhadap sumberdaya, keuangan dan pasar yang untuk menopang tingkat kesejahteraan dan kekuatan negara yang akseptabel; (4) *societal security* yang mencakup kelangsungan pola tradisi dari bahasa, budaya, agama, identitas nasional dan adat termasuk di dalamnya kondisi evolusi yang bisa diterima; dan (5) *environmental security* yang menaruh perhatian pada pemeliharaan lingkungan baik secara lokal maupun global sebagai sebuah dukungan penting terhadap sistem tempat kehidupan manusia bergantung. Dan masing-masing sektor tidak berdiri sendiri melainkan memiliki ikatan kuat satu sama lain.<sup>6</sup>

Dalam pendekatan non-tradisional, konsepsi keamanan ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*). Konsepsi ini berkembang setelah menurunnya ancaman militer yang menggerogoti kedaulatan negara dimana di sisi lain menunjukkan adanya peningkatan ancaman terhadap keamanan manusia pada aspek lain seperti penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan dan lainnya.

Sebagai sebuah konsepsi, *human security* menilai bahwa keamanan juga meliputi keamanan manusia yang didalamnya mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan hak-hak kelompok masyarakat, kelompok minoritas, anak-anak, wanita dari kekerasan fisik dan masalah-

<sup>5</sup> Edy Prasetyono, *Konsep-Konsep Keamanan*, dalam *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*, Indra J Piliang, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro (eds), (Jakarta: CSIS, 2006), 267-269.

<sup>6</sup> Barry Buzan, *Op Cit.*, 19-20.

masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Ciri khas perspektif ini melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* adalah penolakan hak-hak asasi manusia dan tidak adanya supremasi hukum.<sup>7</sup>

Pembahasan mengenai pentingnya keamanan manusia ini makin meningkat setelah adanya laporan UNDP tentang Human Development Report (1994). Dalam laporan tersebut, UNDP menyinggung 7 dimensi yang patut dipertimbangkan dalam menciptakan keamanan manusia yaitu: keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan individu, keamanan komunitas dan keamanan politik.<sup>8</sup>

Lebih lanjut, konsepsi keamanan juga dapat dilihat dari beberapa konsepsi, diantaranya yaitu keamanan bersama (*common security*), keamanan kooperatif (*cooperative security*) dan keamanan komprehensif (*comprehensive security*). *Common security* percaya bahwa hubungan antar aktor yang saling bermusuhan bisa di rubah dengan menciptakan kebijakan keamanan yang saling transparan dan tidak agresif. Tujuan utamanya adalah untuk menghilangkan rasa saling curiga akan maksud pihak lain untuk mencegah konflik bersenjata (*security dilemma*).<sup>9</sup>

Sedangkan *cooperative security* berupaya untuk memperdalam pemahaman mengenai keamanan seiring berkembangnya definisi dari keamanan yang tidak hanya tertumpu pada sektor militer tetapi juga mencakup lingkungan, ekonomi dan sosial.<sup>10</sup> Fokus utama dari *cooperative security* adalah mencegah terjadi konflik antar-negara dan juga berupaya untuk memelihara kondisi status quo antara dan dalam negara itu sendiri. Pola kerjasama keamanan ini pula dapat digunakan untuk memelihara keamanan individu dan kelompok dalam negara. Selain itu, aktor-aktor non negara juga ikut dilibatkan dalam *cooperative security*, meskipun hal tersebut bukan diartikan adanya disain intervensi pihak luar terhadap urusan domestik melainkan hanya memberi kesempatan aktor non negara untuk ikut berbicara. Dan kunci dari pakem kerjasama ini adalah upaya pembangunan kebiasaan dialog dan kerjasama antar negara dalam satu kawasan. Sejauh ini, pola kerjasama keamanan adalah struktur keamanan

---

<sup>7</sup> Penekanan akan pentingnya hak asasi manusia sebagai komponen dasar *human security* sebenarnya sudah berasal sejak perjanjian *Peace of Westphalia*, yang tertuang dalam Traktat Osnabruck dan Munster 1648, lihat Andi Widjajanto, *Human Security*, (Jakarta: Makalah, 2006), 2.

<sup>8</sup> Bob Sugeng Hadiwinata, *human security*., 13.

<sup>9</sup> Edy Prasetyono, *Op Cit.*, 270.

<sup>10</sup> D Dewitt dalam Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Op. Cit.*, 114.

regional yang paling efektif ketimbang pola lain pasca berakhirnya perang dingin.<sup>11</sup>

Sementara *comprehensive security* lebih menjabarkan tentang pentingnya memperluas pemahaman mengenai keamanan. Konsep keamanan komprehensif meyakini bahwa ancaman dapat tertuju bukan hanya kepada wilayah negara dan otoritas negara tetapi juga pada segala sesuatu yang langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kesejahteraan manusia.<sup>12</sup> *Comprehensive security* menempatkan keamanan sebagai konsep multidimensional sehingga mengharuskan negara menyiapkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya. Meski konsepsi ini memiliki dua bentuk utama, baik yang diadopsi oleh Jepang maupun negara di ASEAN, kesemuanya sama-sama menekankan pada memperlebar definisi tentang keamanan itu sendiri. Keamanan tidak lagi hanya terfokus hanya pada isu militer semata, tetapi juga mencakup seluruh aspek kehidupan seperti ideologi, politik dan ekonomi baik pada tingkatan domestik, bilateral, regional dan global.<sup>13</sup>

Dari penjelasan konsepsi keamanan di atas, kita bisa mengambil nilai penting dalam memaknai arti keamanan, yakni keamanan tidak hanya sebatas pada urusan menjaga batas-batas teritorial negara (kedaulatan nasional), tetapi juga harus menjamin, memenuhi dan melindungi keamanan warga negara (manusia). Konsepsi keamanan dan kompleksitas ancaman yang berkembang sebagaimana dijelaskan di atas juga merefleksikan bahwa sistem keamanan yang akan dibangun tidak boleh bersifat parsial. Sistem keamanan yang dibangun harus bersifat komprehensif (*comprehensive security*) yang melibatkan aktor keamanan yang beragam dengan diferensiasi fungsi dan tugas yang berbeda.

Konseptualisasi keamanan setidaknya terjadi dalam tiga aras: *pertama*, proliferasi substansial, khususnya ketika keamanan tidak cukup hanya bergumul dengan keamanan negara tetapi juga harus memberikan ruang untuk keamanan warganegara; *kedua*, proliferasi sektoral dengan masuknya berbagai lingkup non-teritorial seperti keamanan lingkungan, keamanan ekonomi, dan keamanan energy; dan *ketiga*, proliferasi vertical dengan masuknya dimensi-dimensi non-militer sebagai sesuatu yang dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan, dalam arti terbatas sebagai

<sup>11</sup> Ibid., 115-117.

<sup>12</sup> Kusnanto Anggoro, *Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi*, dalam buku Al Araf et al (eds), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*, (Jakarta: Imparsial, 2005), 6.

<sup>13</sup> Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Op. Cit.*, 113.

keamanan kedaulatan pemerintahan maupun dalam arti luas yang mengedepankan keamanan umat manusia.<sup>14</sup>

## **Sekuritisasi**

Buzan, Weaver dan Williams mengatakan bahwa sekuritisasi merupakan versi ekstrim dari politisasi dimana pola pergerakan sekuritisasi membawa politik demokrasi melewati batas aturan yang telah diterapkan. Sekuritisasi, dalam hal ini, berada di titik persilangan antara implementasi demokrasi oleh sebuah pemerintahan atau tindakan otoriter untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi.

Proses sekuritisasi merubah tata cara politik rutin yang biasa dijalankan pada kondisi normal, dan memlimitasi diskusi dan debat yang oleh para pengambil kebijakan dipersepsikan dapat menghambat aksi yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah permasalahan. Sekuritisasi mendefinisikan ulang pilihan-pilihan solusi yang dapat diterapkan dalam menyelesaikan sebuah permasalahan kepada opsi-opsi yang cepat dan koersif, seringkali berbentuk pengerahan instrumen militer, dan men-delegitimasi solusi-solusi jangka panjang dan negosiasi.

Proses sekuritisasi kemudian dapat membawa dampak buruk terhadap komunitas sosial dimana proses tersebut terjadi. Adanya penekanan pada solusi yang reaktif dan situasional mengakibatkan minimnya pemikiran terbaik untuk menyelesaikan masalah dengan opsi yang menitikberatkan pada korban yang mungkin jatuh akibat proses tersebut. Proses sekuritisasi telah menjadi pengamatan banyak pihak, dan membawa kekhawatiran bahwa proses ini seringkali akan digunakan oleh negara dalam menyelesaikan sebuah permasalahan yang terjadi.

## **Sistem Keamanan Indonesia**

### **a. Ancaman Keamanan**

Pada realitasnya di Indonesia persoalan keamanan dan ancaman juga meliputi persoalan-persoalan keamanan yang bersifat tradisional maupun non-tradisional. Meski demikian, persoalan yang nyata sehari-hari di hadapi pemerintah Indonesia adalah ancaman-ancaman yang lebih bersifat non-tradisional ketimbang ancaman tradisional.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

Dalam buku putih pertahanan di Indonesia di sebutkan bahwa ancaman terhadap keamanan meliputi ancaman militer dan ancaman non-militer. Ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal.<sup>15</sup> Sedangkan ancaman nonmiliter pada hakikatnya ancaman yang menggunakan faktor-faktor nonmiliter yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nonmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum.<sup>16</sup>

Tidak jauh berbeda dengan Indonesia, di kawasan Asia ancaman Non-Tradisional dianggap isu utama yang mengancam keamanan kawasan. Ancaman ini terdiri dari persoalan terorisme, penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, penjualan wanita dan anak-anak, kebakaran hutan, *piracy*, *money laundering*, *drugs trafficking*. Meski ancaman Non-Tradisional menjadi isu utama di kawasan Asia namun ancaman tradisional masih juga potensial menimbulkan konflik di kawasan Asia secara umum antara lain *border disputes*-isu-isu perbatasan seperti Indonesia-Malaysia tentang masalah Ambalat, Indonesia dan Philipina tentang masalah Kepulauan Miangas, masalah batas landas kontingen antara Malaysia dan Singapura dan Malaysia-Thailand; Konflik di Korea Peninsula;<sup>17</sup> Konflik China-Taiwan; maupun Konflik India-Pakistan tentang masalah Kasmir.

Lebih dari itu, khusus di kawasan Asia Tenggara, ancaman terorisme telah menjadi persoalan yang serius yang harus dihadapi negara-negara di kawasan ASEAN terlebih pasca peristiwa WTC 11 September 2001. Harus diakui, modernisasi dan globalisasi sedikit banyak telah mempengaruhi *nature of terrorism* menjadi lebih kompleks dan rumit. Kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi. Ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris untuk menjalankan aksinya semakin luas. Hal ini menjadikan fenomena terorisme menjadi relatif sulit diprediksikan untuk menentukan kapan dan di mana kelompok teroris

<sup>15</sup> Buku Putih Pertahanan Indonesia, (Jakarta: Departemen Pertahanan), Dephan, 2008, 27.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 31.

<sup>17</sup> Untuk lebih jelas melihat isu-isu dan ancaman di kawasan Asia lihat Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, (Jakarta: Obor, 2007), 64.

akan melakukan aksinya. Fakta-fakta juga menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organised crime*) dalam berbagai ragam dan bentuknya. Mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius dan juga perdagangan senjata api ilegal. Respon atas persoalan ini telah melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik dan keamanan di banyak negara.

## b. Pengelolaan Keamanan

Secara sederhana, tujuan pengelolaan keamanan sepenuhnya ditunjukkan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia seperti sebagaimana di maksud dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut maka Indonesia perlu memiliki strategi keamanan. Karena lingkungan strategis Indonesia terus berubah, maka setidaknya Indonesia harus melakukan tiga tindakan penting dalam strategi keamanan, yakni: 1) mengambil keputusan-keputusan sehubungan dengan perubahan-perubahan lingkungan eksternal dan internalnya; 2) memobilisasi sumber-sumber daya untuk menjalankan keputusan yang telah diambil; 3) mengaplikasikan instrument tertentu untuk mendukung keputusan yang telah diambil.<sup>18</sup>

Strategi keamanan untuk menghadapi dinamika ancaman tersebut hendaknya disusun dengan mempertimbangkan konteks dan eskalasi ancaman, manifestasi konflik, efesiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya pertahanan dan keamanan negara dan penghormatan atas nilai-nilai kemanusiaan, demokrasi dan hak-hak asasi manusia.<sup>19</sup> Di sini, penting untuk memperhatikan persoalan *securitisasi* serta penggunaan alat kekerasan merupakan pilihan yang terakhir.

Lebih lanjut, kebijakan keamanan yang menyeluruh (*comprehensive security*) sebagai hakikat dari keamanan sesungguhnya mengharuskan pemerintah untuk mengembangkan kebijakan keamanan yang menyeluruh dengan tahapan-tahapan yang jelas, diawali dengan pembentukan sistem peringatan dini, mekanisme pencegahan kejahatan,

---

<sup>18</sup> Bantarto Bandoro, *Hubungan Luar Negeri Indonesia dan Strategi Keamanan Nasional*, dalam *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Bantarto Bandoro (ed), (Jakarta: CSIS, 2005), 128.

<sup>19</sup> Tim Propatria, *Op.Cit*, 8.

prosedur penindakan, dan proses penegakan hukum.<sup>20</sup> Dengan demikian, pelibatan aktor-aktor yang beragam untuk menjalankan tahapan-tahapan tersebut menjadi sebuah keharusan, yakni lembaga intelejen menjalankan fungsi deteksi dini, kepolisian menjalankan fungsi penegakkan hukum serta keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), TNI menjalankan fungsi penindakan untuk operasi militer perang dan operasi militer selain perang serta komponen keamanan lainnya menjalankan fungsi-fungsi yang sudah seharusnya.

Mengingat penataan aktor-aktor keamanan itu berada dalam sistem negara demokrasi maka adalah penting untuk menjadikan prinsip supremasi sipil sebagai dasar pijakan di dalam menata sistem keamanan. Di dalam sistem negara demokrasi adalah sebuah kewajiban bagi seluruh aktor keamanan, tidak hanya militer, untuk tunduk dan patuh pada otoritas politik yang telah terpilih melalui pemilihan umum. Dalam konteks ini peran Presiden dan parlemen menjadi penting untuk mewujudkan keamanan.

Dalam tataran legislasi, pemerintah telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan baru di bidang pertahanan keamanan yakni UU Pertahanan Negara no 3/2002, UU TNI no 34/2004, UU Polri no 2/2002 dan UU Intelijen no 17 tahun 2011 sebagai basis dasar legal dalam memperkuat sistem keamanan. Sebelum beberapa peraturan perundangan tersebut terbentuk juga terdapat TAP MPR No.VI/2000 dan TAP MPR No.VII/2000 yang menjadi pijakan awal dalam melakukan perubahan di sektor keamanan di masa reformasi. Harus diakui terbentuknya beberapa aturan tersebut merupakan capaian positif dari reformasi sektor keamanan.<sup>21</sup>

Dalam level implementasi terdapat beberapa kasus yang menunjukkan tumpang tindih kerja antar aktor keamanan. Hal ini bisa terlihat dari pengakuan anggota antiteror, yang menurutnya seseorang yang dicurigai terkait dengan bom di Jimbaran dan Kuta gagal ditangkap karena terlalu banyaknya satuan Intel yang turun dan tak berkomunikasi. Target sudah kabur karena ternyata di tempat itu sudah ada intel Kopassus, intel kodam, intel polisi dan sebagainya. Menurutny seperti ada rivalitas dan tidak ada komunikasi sehingga banyak hal menjadi mubazir.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Tim Propatria, *Op.Cit*, 9.

<sup>21</sup> Untuk lebih lengkap melihat persoalan regulasi bidang keamanan lihat T Hari Prihatono (ed), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, (Jakarta: Propatria Institute, 2006).

<sup>22</sup> Koran Tempo, 3 Oktober 2005.

Dalam level eskalasi ancaman tertentu memang penanganan masalah ancaman terhadap keamanan nasional perlu dilakukan secara bersama antar aktor keamanan. Karena itu, untuk mengatasi wilayah abu-abu (*grey area*) dalam sektor keamanan maka yang dibutuhkan pemerintah adalah segera membentuk aturan tentang tugas perbantuan. Bila mengacu kepada UU Polri maka aturan perbantuan itu akan diatur dalam peraturan pemerintah sedangkan mengacu kepada UU TNI maka aturan perbantuan itu diatur dalam undang-undang. Dalam konteks itu, pemerintah seharusnya lebih memprioritaskan membentuk aturan tentang tugas perbantuan ketimbang membentuk RUU Keamanan Nasional. Secara urgensi, kehadiran RUU keamanan nasional tidak urgent karena paska pemerintah membentuk undang-undang tentang intelijen (terlepas dari kelemahannya) maka penataan aktor-aktor keamanan di dalam undang-undang sudah lengkap.

## Keamanan Regional

Kendati bangunan sistem keamanan sebuah bangsa sudah kuat, namun adalah sulit di era globalisasi ini usaha untuk menghadapi ancaman hanya di lakukan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing negara. Hampir semua negara percaya bahwa pada dekade kekinian upaya mewujudkan keamanan nasional juga harus dilakukan dengan membangun kerjasama keamanan di tingkatan internasional maupun regional demi mewujudkan stabilitas keamanan di kawasan regional maupun internasional yang nantinya secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi terwujudnya keamanan nasional masing-masing negara.

Konseptualisasi tentang keamanan dengan bekerjasama (*cooperative security*) tentunya menjadi salah satu konsepsi dasar di dalam melakukan kerjasama keamanan antar negara untuk mewujudkan keamanan nasionalnya. Secara konsep, *cooperative security* tidak memiliki banyak perbedaan dengan *common security* ataupun *comprehensive security*. Ide ini lebih menawarkan sebuah formula mengenai bagaimana sistem keamanan regional seharusnya dibentuk termasuk di dalamnya sebuah proses gradual yang berupaya untuk mempertajam sikap para pembuat kebijakan negara mengenai keamanan dan menawarkan alternatif mengenai keamanan. *Cooperative security* berupaya untuk mengubah

kebiasaan negara dari sikap saling berkompetisi menjadi bekerja sama dengan negara lain.<sup>23</sup>

Harus diakui, usaha untuk membangun keamanan memang tidak cukup hanya mengandalkan pada sumber-sumber di dalam negeri. Hubungan luar negeri Indonesia juga bisa dimanfaatkan untuk tujuan tersebut. Kemampuan dan keberhasilan Indonesia untuk menghadapi dan mengatasi dampak keamanan dari perubahan-perubahan lingkungan yang begitu cepat pada akhirnya juga sangat tergantung pada kemampuan Indonesia sendiri dalam mengelola hubungan luar negerinya. Komitmen Indonesia untuk menjadi bagian penting dalam membangun kerjasama, stabilitas dan perdamaian internasional harus dilihat dalam kerangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan domestiknya. Sulit dihindari bahwa keamanan global dan regional mempengaruhi keamanan nasional atau sebaliknya. Ini berarti bahwa struktur esensial dari sebuah kawasan akan sangat ditentukan oleh kondisi keamanan domestik dan regional maupun internasional.<sup>24</sup>

Salah satu mekanisme pembangunan keamanan di tingkatan regional adalah dengan memaksimalkan fungsi ASEAN. Sebagai sebuah bentuk kerjasama kawasan, ASEAN memang telah mengalami evolusi yang cukup panjang. ASEAN tidak lagi hanya sebagai organisasi regional yang berbentuk asosiasi tetapi lebih dari itu ASEAN ingin menjadi sebuah komunitas masyarakat.

Masyarakat komunitas ASEAN ditunjukkan pada tiga agenda besar, yakni: Asean political-security community; ASEAN Economic Community (AEC); ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC). Terkait dengan komunitas keamanan ASEAN, salah satu tujuan pembentukannya adalah untuk memperkuat ketahanan kawasan dan mendukung penyelesaian konflik secara damai. Usaha untuk membangun komunitas keamanan ASEAN itu tentulah tidak bisa lepas dari diratifikasinya ASEAN Charter pada 2007 di Singapura.

Namun demikian, sebenarnya sejak tahun 1994 ASEAN telah memprakarsai pembentukan forum untuk membahas pemeliharaan stabilitas keamanan di Asia Pasifik dengan nama ARF (ASEAN Regional Forum). Forum ini dibuat untuk memperkuat pembangunan rasa saling percaya (*Confidence of Building Measures*) diantara negara-negara peserta, menghindari atau mengurangi rasa saling curiga, dan membuka peluang kerja sama dalam menanggulangi isu-isu yang menjadi tantangan bersama kawasan. Dinamika forum ini kemudian berkembang pada pertemuan

---

<sup>23</sup> D Dewitt, *Op. Cit.*, 114.

<sup>24</sup> Bantarto Bandoro, *Op. Cit.*, 134.

tingkat menteri di Laos. Beberapa bidang isu dan kerjasama keamanan yang dibahas diantaranya meliputi persoalan Security Cooperation, Disaster Relief, Non-Proliferation; Peaceful Settlement Disputes, and Arms Control, Peace Keeping Operation, dan Maritime Security Cooperation. ARF sesungguhnya merupakan forum interaksi antar negara-negara ASEAN dan negara-negara ekstraregional. Sebagai misal adalah kehadiran AS sebagai negara di luar ASEAN yang berpartisipasi dalam ARF. Keterlibatan AS itu tentunya tidak lepas dari pengaruh besar AS terhadap sejarah perkembangan di Asia Tenggara dan sebagai negara adidaya, dominasi AS dikawasan Asia Tenggara maupun Asia Pasifik memang masih cukup kuat. ARF lebih menekankan pendekatan diplomasi preventif yang bisa dilakukan melalui perundingan, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian melalui pengadilan, melalui badan-badan regional, atau pengaturan-pengaturan atau cara-cara damai lainnya, yang diterapkan sebelum suatu perselisian pecah menjadi konflik militer.<sup>25</sup>

Terlepas dari berbagai kritik dan kelemahan di ASEAN, maka tantangan ASEAN kedepan adalah perlu merumuskan sebuah kondisi akhir yang ingin diwujudkan di masa depan secara lebih konkrit. Dengan kata lain, ASEAN perlu merumuskan sebuah kesepakatan mengenai ke arah mana ia akan berkembang, dan bagaimana cara mencapainya. ASEAN tidak boleh dibiarkan mengambang tanpa adanya *sense of purpose* yang jelas; tanpa adanya tujuan praktis yang perlu dicapai, dan tanpa adanya gambaran mengenai kondisi ideal yang harus diwujudkan di masa depan. ASEAN berpeluang untuk berkembang menjadi sebuah *security community* yang lebih komprehensif, yang mencakup, dan memberi penekanan kuat pada, aspek-aspek keamanan non-militer.<sup>26</sup>

Hal tersebut merupakan konsekuensi dari dominannya isu-isu keamanan non-tradisional seperti terorisme, penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, penjualan wanita dan anak-anak, kebakaran hutan, *piracy*, *money laundering*, *drugs trafficking*, *illegal fishing*, *disaster relief*, *illegal logging*, di kawasan ASEAN sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun, yang penting untuk ditekankan adalah sebuah *Security Community* bukanlah Pakta Pertahanan (*Defence Pact*) atau aliansi militer. ASEAN *Security Community* mencoba membangun sebuah lingkungan kerjasama yang dapat mencegah terjadinya konflik sejak awal.

<sup>25</sup> Ikrar Nusa Bhakti, *Forum Regional ASEAN dan Pengaturan Keamanan Regional di Asia Pasifik*, Jurnal Ilmu Politik.

<sup>26</sup> Rizal Sukma, *Keamanan Internasional Pasca 11 September, Terorisme, Hegemoni AS dan Implikasi Regional*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, 5.

## Penutup

Dinamika keamanan nasional seturut dengan perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang memerlukan pemahaman mengenai keamanan yang komprehensif (*comprehensif security*). Karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keamanan yang melibatkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya dengan diferensiasi fungsi dan tugas yang berbeda.

Keamanan yang bersifat multidimensi saat ini keamanan tidak hanya bersifat menjaga batas-batas teritorial negara (keadulatan nasional), tetapi juga harus menjamin keamanan dan melindungi warga negara (manusia). Kondisi yang menempatkan aparat militer diluar pertahanan hanya akan menyebabkan distorsi terhadap tatanan demokrasi. Sejarah Indonesia telah membuktikan bagaimana kehidupan demokrasi dan civil society mengalami kelumpuhan sepanjang pemerintahan Orde Baru akibat penyatuan dimensi pertahanan dan keamanan dijadikan satu.

Akhirnya, dinamika keamanan nasional yang melahirkan konsep keamanan yang multidimensi memerlukan pengelolaan sistem keamanan nasional yang komprehensif. Hal ini membutuhkan dukungan dan sinergi dari berbagai stake holders agar cita-cita demokrasi yang dirintis oleh para pendiri bangsa dapat direalisasikan sesuai dengan ideologi pancasila dan konstitusi dasar pancasila.

## Daftar Pustaka

- Anak Agung Banyu Perwita, *Hakikat Prinsip dan Tujuan Pertahanan-Keamanan Negara*, dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propatria, 2006)
- Andi Widjajanto, *Human Security*, (Jakarta: Makalah, 2006)
- Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991).
- Bantarto Bandoro, *Hubungan Luar Negeri Indonesia dan Strategi Keamanan Nasional*, dalam *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Bantarto Bandoro (ed), (Jakarta: CSIS, 2005)
- Buku Putih Pertahanan Indonesia, (Jakarta: Departemen Pertahanan, 2008)

- Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, (Jakarta: Obor, 2007)
- David Mutimer, *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), (London: Macmillan Press Ltd, 1999)
- D Dewitt dalam Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Contemporary Security and Strategy* ( Macmillan Press Ltd., London, 1999)
- Edy Prasetyono, *Konsep-Konsep Keamanan*", dalam *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*, Indra J Piliang, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro (eds), (Jakarta: CSIS, 2006)
- Ikrar Nusa Bakti*, "Forum Regional ASEAN dan Pengaturan Keamanan Regional di Asia Pasifik", *Jurnal Ilmu Politik*, No.10, 1997.
- Kusnanto Anggoro, *Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi*, dalam Al Araf, et al (eds), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*, ( Jakarta: Imparsial, 2005)
- Liota P.H, *Boomerang Effect : the Convergence of National and Human Security*, dalam *Security Dialogue*, vol 33, No 4, 2002,
- Rizal Sukma, *Keamanan Internasional Pasca 11 September, Terorisme, Hegemoni AS dan Implikasi Regional*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- T Hari Prihatono (ed), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, (Jakarta: Propatria Institute, 2006).

# Relasi Negara dan Islam di Indonesia: Pengalaman Nahdlatul Ulama

Hasyim Asy'ari

## Abstrak:

*Tulisan ini hendak mendeskripsikan relasi masyarakat dan negara di Indonesia, terutama respon masyarakat muslim. Kajian ini akan difokuskan kepada pengalaman respon Nahdlatul Ulama (NU) terhadap negara, karena NU adalah organisasi sosial keagamaan terbesar di Indonesia dan dikenal memiliki sikap toleran dan moderat sebagai pandangan hidupnya, sehingga kajian tentang NU penting untuk mendapat perhatian dalam beradaptasi dengan negara-bangsa selama ini. Tulisan akan dimulai dengan mengkaji relasi Islam dan negara, terutama di Indonesia, dan dilanjutkan dengan mengkaji sejumlah pengalaman titik-temu antara NU dan negara. Kesimpulan yang diambil dalam tulisan ini adalah relasi negara dan Islam di Indonesia diwarnai oleh ketegangan dan moderasi. Namun demikian, NU sebagai organisasi sosial keagamaan terbesar di Indonesia lebih memilih jalan moderat dan toleransi daripada memilih jalan kekerasan.*

**Kata kunci:** Indonesia, NU, moderat, toleransi dan Pancasila

## Pengantar

Dalam satu dasawarsa belakangan ini, mulai tahun 2000-2011 Indonesia diguncang oleh serangkaian peristiwa bom. Pemboman itu secara massif terjadi secara tersebar di sejumlah tempat. Oleh pihak otoritas keamanan (polisi) diidentifikasi pelaku bom masih saling terkait dengan peristiwa-peristiwa terdahulu, seperti gerakan Negara Islam Indonesia (NII), jaringan kekerasan bersenjata Aceh, kerusuhan Maluku dan Poso, dan kelompok Islam garis keras. Jaringan pelaku bom juga diidentifikasi berbasis ideologi Islam garis keras. Kekerasan bom di Indonesia itu diidentifikasi telah mengalami regenerasi dan modifikasi gerakan dan ideologi, baik dalam arti pelaku yang semula berkelompok dan berjejaring, kini telah bermodifikasi menjadi pelaku individu. Demikian pula dalam penyebaran ideologi kekerasan telah menyebar hingga tingkat individual yang semakin sulit diidentifikasi karena tersebar berserakan. Kondisi ini

telah membawa “Indonesia menjadi medan perang”.<sup>1</sup> Perang dalam arti yang sesungguhnya yang melibatkan sarana kekerasan, dan perang dalam arti perbenturan ideologi antara Pancasila berhadapan dengan liberalisme sekaligus Islam garis keras.

Dalam konteks ideologi, Pancasila pada praktek politik kenegaraan sepanjang era Orde Baru, telah mengalami “penyimpangan”. Di satu pihak diakui bahwa Pancasila adalah pandangan hidup resmi dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia, namun di sisi lain Negara Orde Baru telah memperlakukan Pancasila sekedar hanya sebagai “alat pemukul” bagi pihak yang kritis terhadap negara.<sup>2</sup> Dalam konteks itu, pasca Orde Baru masyarakat cenderung enggan mendasarkan diri pada Pancasila, bahkan Pancasila cenderung telah ditinggalkan sebagai pandangan hidup dalam berbangsa dan bernegara. Bahkan kurikulum pendidikan di Indonesia juga telah “meminggirkan” Pancasila dari ranah pendidikan.<sup>3</sup>

Apakah warga muslim Indonesia selalu bersikap demikian ekstrem terhadap negara? Tentu saja tidak, karena masih ada warga muslim lainnya yang bersikap moderat dan jumlahnya lebih besar, di antaranya adalah warga *nahdliyyin* yang bernaung di bawah organisasi Islam Nahdlatul Ulama (NU).

Tulisan ini hendak mendeskripsikan relasi masyarakat dan negara di Indonesia, terutama respon masyarakat muslim. Kajian ini akan difokuskan kepada pengalaman respon Nahdlatul Ulama (NU) terhadap negara, karena NU adalah organisasi sosial keagamaan terbesar di Indonesia dan dikenal memiliki sikap toleran dan moderat sebagai pandangan hidupnya, sehingga kajian tentang NU penting untuk mendapat perhatian dalam beradaptasi dengan negara-bangsa selama ini. Tulisan akan dimulai dengan mengkaji relasi Islam dan negara, terutama di Indonesia, dan dilanjutkan dengan mengkaji sejumlah pengalaman titik-temu antara NU dan negara.

---

<sup>1</sup> *Kompas*, Senin, 2 Mei 2011, “Indonesia Jadi Medan Perang, Generasi Baru Pelaku Terorisme Sudah Lahir”.

<sup>2</sup> Michael van Langenberg, 1992, “The New Order State: Language, Ideology and Hegemony”, dalam Arief Budiman (ed.), 1992, *State and Civil Society in Indonesia*, (Clayton: Centre of Southeast Asian Studies Monash University), hlm. 121-149. Ideologi negara Orde Baru di sini dapat dibagi menjadi dua, yaitu “ideologi praktis” berupa “pembangunanisme” dan ideologi yang lebih “filosofis” adalah “Pancasila”. Penggunaan ideologi Pancasila dan “pembangunan” sebagai basis legitimasi politik Orde Baru, lihat: Mochtar Pabottinggi, 1995, “Indonesia: Historicizing the New Order’s Legitimacy Dilemma”, dalam Muthiah Alagappa (ed.), 1995, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, (California: Stanford University Press), hlm. 224-256.

<sup>3</sup> *Kompas*, Jumat, 6 Mei 2011, “Pendidikan Pancasila Dihapus, Nilai-Nilai Toleransi Ditinggalkan”.

## Relasi Negara dan Agama: Pengalaman Indonesia dan Perbandingan

Titik konflik yang menonjol di Indonesia di antaranya diwarnai oleh relasi negara dan agama. Konflik ini dapat melibatkan antara otoritas negara versus warga negara, dan konflik antar warga negara. Persoalan ini dapat diruntut dari bagaimana relasi antara negara dan agama, serta pandangan masyarakat terhadap negara dan agama. Relasi antara negara dan agama memiliki beberapa kecenderungan.<sup>4</sup>

*Pertama*, negara berdasar agama, pada negara ini terjadi bersatunya pemegang otoritas negara dan agama (*waliyul amri kalifatullah sayyidin pranatagama, caesaro papisme*). Negara dan pemegang otoritas negara dijalankan berdasarkan agama tertentu. Pada model negara ini terdapat dua kemungkinan, yaitu warga negara diwajibkan memeluk agama resmi negara dan kemungkinan lainnya warga diberi kebebasan untuk memeluk agama sesuai keyakinannya.

*Kedua*, agama sebagai spirit bernegara, pada model ini negara tidak secara formal menganut agama tertentu, namun nilai-nilai agama menjadi spirit penyelenggara dan penyelenggaraan negara, dan terdapat jaminan dari negara terhadap warga negara untuk memeluk agama tertentu dan beribadat berdasarkan keyakinan agamanya itu.

*Ketiga*, negara sekuler, pada negara model ini terdapat pemisahan otoritas negara dan agama, atau secara ekstrem negara tidak mengurus agama dan demikian juga agama tidak berkaitan dengan negara.

Lalu Indonesia berada pada model yang mana? Dalam pandangan saya, Indonesia cenderung berada pada model kedua, yaitu agama sebagai spirit bernegara. Indonesia tidak menganut kepada agama tertentu, namun negara berdasar kepada prinsip ketuhanan, dan negara memberikan jaminan kebebasan beragama kepada warganya.

Membicarakan relasi agama dan negara dalam konteks Indonesia pada perkembangan awalnya tidak mungkin melupakan tokoh-tokoh semacam Snouck Hurgronje, van den Berg dan Hazairin. Dalam beberapa penelitian awal mereka tentang praktek hukum di Indonesia dapat ditemukan beberapa hal yang menarik untuk dikaji.

---

<sup>4</sup> Diskusi mutakhir tentang relasi agama dan negara, dapat dibaca: Luthfi Assyaukanie, 2009, *Islam and The Secular State in Indonesia*, (Singapore: ISEAS), Musdah Mulia, 2009, *Negara Islam*, (Depok: Kata Kita), dan Abdul Aziz, 2011, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet).

Dalam beberapa praktek hukum masyarakat ditemukan praktek yang berdasarkan kepada syari'ah Islam. Masyarakat bertindak dalam praktek hukum, seperti perkawinan, waris, jual beli dan beberapa lainnya menggunakan syari'ah Islam sebagai dasar hukumnya.<sup>5</sup> Adat (perilaku keseharian) masyarakat pada beberapa tempat di Indonesia banyak ditentukan oleh aturan Islam.

Dari sinilai muncul teori *receptio in complexu* oleh van den Berg.<sup>6</sup> Berg menganggap bahwa syari'ah Islam telah diambil sebagai pegangan masyarakat dalam mengatur berbagai aspek kehidupan mereka. Syari'ah Islam menjadi sendi dasar bagi sebagian besar hukum adat masyarakat Indonesia, terutama yang berada pada busur Melayu Muslim, yaitu wilayah nusantara yang menggunakan bahasa Melayu sebagai pengantar dan pernah memiliki pengalaman dipimpin oleh kerajaan-kerajaan Islam. Pada masyarakat Melayu Muslim ini antara hukum adat dengan syari'ah Islam tidak terdapat pemisahan sama sekali. Dalam pepatah Minangkabau dikenal dengan sebutan: "*Adat basandi syara', syara' basandi kitabullah. Syara' mangata, adat mamakai*".<sup>7</sup>

Berbeda dengan Berg, bagi Snouck Hurgronje, syari'ah Islam baru berlaku dalam masyarakat bila telah diadatkan. Syari'ah Islam, menurut Hurgronje, baru dapat diterima dan diberlakukan dalam masyarakat bila telah diterima oleh adat masyarakat setempat. Dengan kata lain syari'ah Islam baru berlaku bila tidak bertentangan dengan adat. Pada akhirnya, dengan menggunakan konsepsi hukum modern, Hurgronje menganggap bahwa adat baru dapat berlaku jika tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dibuat oleh negara. Inilah yang kemudian dikenal dengan teori *receptio*.

Tentunya dapat dipahami adanya perbedaan antara dua orang ahli Islam dari Belanda tersebut. Di satu pihak van den Berg ingin melihat praktek hukum masyarakat pada kondisi senyatanya. Sementara Snouck Hurgronje di pihak lain, dalam merekonstruksi berlakunya syari'ah Islam di Indonesia memiliki motif-motif politik tertentu. Melihat kenyataan bahwa syari'ah Islam di sejumlah tempat di Indonesia telah mendarah daging dalam praktek hukum masyarakat dan tentu saja ini –dalam batas-batas tertentu– tidak menguntungkan penguasa kolonial Belanda,

---

<sup>5</sup> Rachmat Djatnika, 1990, "Sosialisasi Hukum Islam di Indonesia", dalam Abdurrahman Wahid et.al., 1990, *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya), hlm. 229-231.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 231-233.

<sup>7</sup> Rachmat Djatnika, 1990, "Sosialisasi Hukum Islam", dalam Abdurrahman Wahid et.al., 1990, *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya), hlm. 243-246.

maka sebagai salah seorang penasehat penguasa Belanda, Hurgronje berkeyakinan bahwa satu-satunya jalan untuk memangkas hubungan erat antara syari'ah dan hukum adat adalah dengan cara memisahkan wilayah dunia dari wilayah agama.

Teori Snouck Hurgronje nampaknya lebih diterima oleh penguasa kolonial Belanda. Syari'ah Islam yang tidak mengenal pemisahan antara "pesan ketuhanan" dengan "peran kemanusiaan", bahkan justru peran kemanusiaan harus dilakukan sesuai dengan pesan ketuhanan, dilihat oleh Snouck Hurgronje dapat membawa potensi revolusioner yang dapat membahayakan kekuasaan kolonial Belanda. Dengan demikian, tanpa melakukan pemisahan antara keduanya, tidak mungkin bisa mematahkan berlakunya syari'ah Islam di nusantara.

Pengambilan teori Snouck Hurgronje ini masih dilanjutkan hingga kini dengan serangkaian pengaturan hukum dalam bentuk perundang-undangan formil yang diadopsi dari warisan kekuasaan Belanda secara konkordansi. Syari'ah Islam hanya memiliki wilayah pengaturan selama ditentukan dan diberikan kewenangan oleh undang-undang resmi buatan negara. Sementara di wilayah lain, pengaturan hukum masih menjadi kewenangan hukum negara yang tidak mengadopsi syari'ah Islam, dalam hal ini hukum penguasa kolonial Belanda.

Menapaki zaman pascakolonial, Indonesia mengalami suatu perdebatan panjang yang tak kunjung usai berkaitan dengan persoalan Islam dan negara. Perdebatan antar elemen masyarakat pada saat merumuskan bentuk negara Indonesia, dan perdebatan seputar "apa" yang akan dijadikan dasar bagi negara, apakah Indonesia akan menjadi negara berdasarkan agama, atautkah Indonesia akan bercorak negara-bangsa (*nation state*) merupakan gambaran betapa masalah Islam dan negara merupakan persoalan yang sensitif untuk diperdebatkan.<sup>8</sup> Untuk memecah kebuntuan dalam serangkaian perdebatan itu, akhirnya diselesaikan dengan menerima Indonesia sebagai negara-bangsa dan Pancasila sebagai dasarnya. Perdebatan ini masih berlanjut dan berkepanjangan dalam Sidang Konstituante, yang diakhiri dengan pembubaran Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945 oleh Soekarno atas desakan kalangan militer Angkatan Darat.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Kajian mutakhir seputar Islam dan Negara di Indonesia, lihat: Bahtiar Effendy, 1998, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina).

<sup>9</sup> Perdebatan seputar pemikiran politik sebagai dasar Negara dapat dibaca: Herbert Feith and Lance Castles, (eds.), 1988, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: LP3ES). Perdebatan seputar Konstituante baca: Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Grafiti).

Serangkaian deskripsi historis tersebut menunjukkan bahwa Indonesia telah memilih bercorak sebagai negara-bangsa, dan meninggalkan cita-cita sebagai negara berdasarkan atas agama tertentu, dalam hal ini Islam. Sampai batas-batas tertentu upaya menolak munculnya negara Islam di Indonesia dan berlakunya syari'ah Islam, merupakan langkah awal sekularisasi hukum di Indonesia.<sup>10</sup>

Pada sejumlah negara yang berpenduduk mayoritas muslim terdapat beberapa bentuk praktek syari'ah Islam. Dengan maksud untuk memudahkan klasifikasi dapat ditemukan dua corak utama praktek syari'ah Islam.<sup>11</sup>

*Pertama*, negara yang menempatkan syari'ah sebagai hukum negara. Negara macam ini menganggap bahwa syari'ah yang bersumber pada Al-Qur'an dan Sunnah sudah cukup lengkap dan memadai untuk mengatur kehidupan masyarakat. Terhadap berbagai masalah yang muncul dalam masyarakat, negara cukup dengan merujuk kembali kepada aturan normatif yang terkandung di dalam dua sumber tadi.

Arab Saudi dan Sudan dapat ditunjuk sebagai contoh negara dalam kategori ini. Namun begitu, seperti di Arab Saudi muncul persoalan penafsiran terhadap teks Al-Qur'an dan Sunnah, karena di Arab Saudi lebih menekankan pada madzhab Hanbali-Wahabi. Jadi ada semacam persoalan intern di kalangan umat Islam Arab Saudi, yaitu dalam praktek syari'ah Islam lebih tunduk kepada madzhab yang dominan. Sementara dalam praktek-praktek hukum tertentu, seperti masalah perburuhan dan real estate, hukum yang digunakan adalah peraturan hukum yang dibuat oleh raja.

Di Sudan ada kecenderungan berlakunya syari'ah Islam dibarengi dengan munculnya represifitas yang cukup tinggi oleh pihak penguasa terhadap pihak yang berbeda pendapat dengan penguasa negara.<sup>12</sup> Mahmoud Mohammed Toha, seorang ulama reformis yang memiliki sejumlah gagasan pembaharuan pemahaman syari'ah terpaksa harus tewas

---

<sup>10</sup>Noer Iskandar Al-Barsany, 1992, "Politik Islam di Indonesia", dalam Masdar Farid Mas'udi (ed.), 1992, *Fiqh Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: P3M-RMI), hlm. 81-93.

<sup>11</sup>Mohammad Fajrul Falaakh, 1994, "Sketsa Komparatif Hukum Islam di Turki dan Saudi Arabia", makalah disampaikan pada Seminar "Pelaksanaan Hukum Islam di Timur Tengah", oleh Pusat Pengkajian dan Penelitian Masalah-Masalah Timur Tengah, Fisipol, UGM, Yogyakarta, 8 September 1994.

<sup>12</sup>Tentang pemberlakuan Syari'ah Islam di Sudan, baca: Abdullahi Ahmed An-Naim, 1994, *Dekonstruksi Syari'ah: Wacana Kebebasan Sipil, Hukum Internasional dan Hak-Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: LKiS).

di tiang gantungan rezim Ja'far Numeiry, hanya karena pandangannya berbeda dengan pendapat resmi ulama negara.

*Kedua*, negara yang hanya menempatkan syari'ah hanya sebagai bagian pelengkap saja dari hukum negara. Hukum yang berlaku hampir semuanya tidak bersumber dari syari'ah Islam, yaitu Qur'an dan Sunnah secara tekstual-formalistik. Syari'ah Islam di negara kategori macam ini hanya digunakan untuk mengatur hal-hal yang sifatnya privat. Sementara di bidang lain yang bersifat publik tidak tersentuh sama sekali oleh pengaturan syari'ah. Dapat dikatakan, pada negara macam ini sekularisasi dalam arti pemisahan antara wilayah pengaturan agama dan pengaturan negara benar-benar terjadi.

Turki sebagai pewaris terakhir dari kekhalifahan Islam dapat ditunjuk dalam hal ini. Hampir semua produk hukum Turki merupakan konkordansi dari hukum Perancis. Sementara syari'ah hanya menempati pengaturan dalam wilayah hukum keluarga, seperti perkawinan, perceraian dan pewarisan.

## Relasi Negara dan Agama: Pengalaman NU

Relasi negara dan agama di Indonesia dapat ditinjau dari pengalaman relasi NU dan negara selama ini. Pengalaman panjang NU sejak Indonesia sebelum merdeka hingga kini penting juga untuk mengetahui pandangan warga masyarakat terhadap negara dan agama. Pada bagian ini akan dikaji pengalaman NU sebagai organisasi masyarakat berbasis keagamaan dalam memandang relasi negara dan agama.

Basis sosial dalam tulisan ini diartikan sebagai unsur sosial pendukung utama dalam NU. Secara individual pendukung utama NU adalah kalangan ulama, dan secara institusional pendukung utama NU adalah pesantren.<sup>13</sup> Dukungan utama kalangan ulama dan pesantren ini wajar, karena mereka merupakan eksponen utama pembela tradisi *ahlussunnah wal jama'ah*, dan berdirinya NU di antaranya dimaksudkan untuk memelihara tetap dijalankan praktek keagamaan berdasarkan madzhab ala *ahlussunnah wal jama'ah*.

Paham aswaja dalam NU, menurut K.H. Achmad Siddiq, adalah ajaran Islam yang diajarkan dan diamalkan oleh Rasulullah dan para sahabatnya.<sup>14</sup> K.H. Siradjuddin Abbas mendefinisikan *i'tiqad* aswaja

<sup>13</sup> Martin van Bruinessen, 1994, *NU: Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa dan Pencarian Wacana Baru*, (Yogyakarta: LKiS), hlm. 37-41.

<sup>14</sup> Achmad Siddiq, 1980, *Khittah Nahdliyyah*, (Surabaya: Balai Buku), hlm. 27.

sebagai berikut: menurut arti bahasa, “*ahlussunnah*” berarti penganut sunnah nabi, sedangkan “*wal jama’ah*” adalah penganut *i’tiqad* sebagai *i’tiqad* jama’ah sahabat nabi, dan secara istilah, *ahlussunnah wal jama’ah* adalah para penganut *i’tiqad* yang dianut oleh Nabi Muhammad dan sahabat-sahabatnya.<sup>15</sup> Kedua pandangan ini didasarkan kepada hadis Nabi yang artinya “haruslah kamu sekalian berpegang teguh pada sunnahku dan sunnah para *khulafaurrasyidin* yang mendapat petunjuk (*al-mahdiyyin*).<sup>16</sup> *Al-mahdiyyin* di sini dipahami bahwa para sahabat nabi yang termasuk *khulafaurrasyidin*, yaitu Abu Bakar, Umar bin Khattab, Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.

Dalam pendirian NU paham aswaja yang diikuti adalah:<sup>17</sup> 1) dalam bidang aqidah mengikuti Imam Abu Hasan al-Asy’ari<sup>18</sup> dan Imam Abu Manshur al-Maturidi<sup>19</sup>; 2) dalam bidang fiqh mengikuti salah satu dari

---

<sup>15</sup> Siradjuddin Abbas, 1982, *I’tiqad Ahlussunnah wal Jama’ah*, (Jakarta: Pustaka Tarbiyah), hlm. 16.

<sup>16</sup> Achmad Siddiq, *op.cit.*, hlm. 29.

<sup>17</sup> Bisyrri Musthofa, 1966, *Risalah Ahlussunnah wal Jama’ah*, (Kudus: Menara Kudus), hlm. 18-19.

<sup>18</sup> Abu Hasan al-Asy’ari adalah keturunan sahabat Nabi Abu Musa al-Asy’ari, dengan nama lengkap Abu al-Hasan Ali bin Ismail bin Abi Basyar bin Ishaq bin Salim bin Ismail bin Abdullah bin Musa bin Bilal bin Abu Burdah bin Abu Musa al-Asy’ari. Dia lahir di Basrah (Iraq) tahun 260 H/873 M, dan wafat dalam usia 64 tahun pada 324 H/935 M. Al-Asy’ari adalah murid ayah tirinya yang juga tokoh Mu’tazilah yaitu Abu Ali Muhammad al-Juba’i. Karya al-Asy’ari di antaranya adalah *Maqalat al-Islamiyyin*, *Al-Luma’ fi al-Raddi ‘Ala Ahl al-Ziyagh wa al-Bida’*, dan *Al-Ibanah ‘An Ushul al-Diyanah*. Informasi tentang para imam aswaja yang diikuti NU diambil dari Musthofa Sonhadji, 1988, *Nahdliyah al-Ulama Gerakan Sosial Keagamaan 1926-1952: Suatu Tinjauan Historis Kultural*, Tesis M.A., (Yogyakarta: Fakultas Pascasarjana IAIN Sunan Kalijaga).

<sup>19</sup> Nama lengkapnya Abu Manshur Muhammad bin Muhammad bin Mahmud al-Maturidi. Ia lahir di Maturidi, sebuah kota kecil di daerah Samarkand pada pertengahan abad IX dan meninggal pada tahun 333 H/944 M. Karya-karya al-Maturidi di antaranya adalah *Kitab al-Tawhid*, *Ta’wilat al-Qur’an*, *Risalah fi al-Aqid*, dan *Syarh al-Fiqh al-Akbar*.

empat imam madzhab, yaitu Imam Hanafi<sup>20</sup>, Imam Maliki<sup>21</sup>, Imam Syafi'i<sup>22</sup>, dan Imam Hambali<sup>23</sup>; 3) dalam bidang tasawwuf mengikuti thariqah Imam Abu Qasim al-Junaidi<sup>24</sup>.

Menurut Sa'id Aqiel Siradj, *ahlussunnah wal jama'ah* adalah metode berfikir yang bersifat agamis (religius) yang mencakup semua aspek dan problem kehidupan yang berlandaskan atas dasar karakteristik yang moderat, netral dan menjaga keseimbangan, serta toleran.<sup>25</sup> Sikap

---

<sup>20</sup> Imam Hanafi memiliki nama lengkap Imam Abu Hanifah al-Nu'man bin Tsabit bin Zutha al-Kufi (lahir 80 H/699 M, wafat 150 H/769 M). Ia lahir di Anhar Kufah dan di kota ini belajar kepada Hamad bin Abi Sulaiman murid dari Ibrahim al-Nakha'iy. Setelah pindah ke Bagdad, Imam Hanafi banyak mengeluarkan fatwa, dan di natara fatwanya banyak yang menggunakan qiyas dan ra'yi, sehingga ada yang menggolongkannya ke dalam *Ahl al-Qiyas* dan *Ahl al-Ra'yi*, namun demikian fatwanya masih didasarkan kepada Qur'an dan Sunnah, sementara qiyas dan ra'yi hanya digunakannya untuk memperkuat argumentasi.

<sup>21</sup> Imam Maliki memiliki nama lengkap Malik bin Anas Malik bin Abi "Amir al-Asbahi al-Madani (lahir 93 H/ 712 M, wafat 179 H/ 798 M). Ia lahir di Madinah dari keturunan kabilah Ashbah Yaman yang hijrah ke Madinah. Sejak kecil ia banyak belajar hadis, menurut riwayat, Imam Malik berguru kepada sekitar 700 orang, dan 300 di antaranya adalah golongan tabi'in. Salah satu gurunya yang terkenal adalah Abdulrahman bin Harmuz, seorang pembela hadis yang gigih. Imam Maliki memperkenalkan perpaduan natara metode *Ahl al-Hadis* dan *Ahl al-Ra'yi*, yaitu berupa *taufiq* antara nash dan kemaslahatan. Kitab karya Imam Malik yang terkenal adalah *Al-Muwaththa'* yang memuat 100.000 hadis dengan metode susunan atas dasar Al-Qur'an, Sunnah Rasul, Ijma' (kesepakatan) ulama, dan Qiyas (analogi), dan karena keahliannya dalam ilmu fiqh, ia dijuluki sebagai *Sayyid Fuqaha al-Hijaz*.

<sup>22</sup> Nama lengkapnya adalah Muhammad bin Idris bin Abbas bin Usman bin Syafi'i bin Saib Ibnu 'Abid bin Abi Yazid bin Hasyim bin Muthalib bin Abi Manaf al-Quraisyi (lahir 150 H/767 M, wafat 204 H/820 M). Sejak dilahirkan di Palestina, Imam Syafi'i hidupnya pindah-pindah ke Makkah, Baghdad dan Mesir. Ia berguru langsung kepada Imam Malik dan membaca kitab *Al-Muwaththa'*. Imam Syafi'i mengembangkan metode yang mengkompromikan fiqh Ahl al-Hadis yang diperolehnya dari Hijaz dengan metode fiqh Ahl al-Ra'yi yang didapatnya di Iraq. Ketika di Makkah, Imam Syafi'i menyusun kaidah *fiqhiiyyah* dalam buku *Al-Risalah*, yang kemudian dikenal sebagai peletak dasar *Ushul al-Fiqh*. Karya-karya Imam Syafi'i di antaranya adalah *Ahkam al-Qur'an*, *Al-Um, Ikhtilal al-Hadis*, *Al-Musnad*, dan *Al-Qiyas*.

<sup>23</sup> Nama lengkap Imam Hambali adalah Ahmad bin Muhammad bin Hanbal bin Hilal (lahir 164 H/750 M, wafat 241 H/855 M). Ia lahir di Baghdad dari keluarga keturunan Arab yang hijrah dan menetap di Khurasan. Imam Hanbali adalah murid dari Imam Syafi'i, dan setelah menjadi ahli fiqh dan hadis, Imam Hanbali memiliki banyak murid, di antaranya adalah ahli hadis terkemuka, yaitu Imam Bukhari dan Imam Muslim.

<sup>24</sup> Al-Junaidi memiliki nama lengkap Abu al-Qasim al-Junaidi al-Baghdadi, lahir di Nahawan dan wafat di Baghdad pada tahun 287 H/910 M. Al-Junaidi adalah ulama yang mengajarkan tasawwuf berdasarkan syariat. Menurut Al-Junaidi, tasawwuf tidak boleh bertentangan dengan syariat, karena syariat itu jalan menuju tasawwuf dan tasawwuf adalah buah dari syariat.

<sup>25</sup> Sa'id Aqiel Siradj, 1996, "Ahlussunnah wal Jama'ah", makalah untuk *Bahtsul*

moderat aswaja ini tercermin pada *istinbath* hukum yang mendahulukan *nash*, namun juga memperhatikan posisi akal. Begitu juga dalam metode berfikir selalu menjembatani antara konsep *ilahi* (wahyu) dengan rasio (*al-ra'yi*). *Manhaj* seperti inilah yang diimplementasikan oleh para imam madzhab empat serta para generasi lapis berikutnya dalam membangun hukum *fiqh*.<sup>26</sup>

Paham aswaja yang dianut NU ini pada gilirannya akan membentuk tata nilai tersendiri, yang akan dijadikan prinsip-prinsip dalam tata pikir dan metode penyelesaian masalah. Tata nilai yang dikembangkan NU berdasarkan kepada ajaran para imam madzhab yang dianutnya adalah prinsip moderat (*tawassuth*), adil (*ta'adul*), seimbang (*tawazun*), dan toleran (*tasamuh*).<sup>27</sup>

Prinsip *tawassuth* yaitu mengambil jalan tengah antara dalil *naqli* dan dalil *aqli*, antara *nash* dan *ra'yu*, dan menjauhi sikap *tatharruf* (ekstrim), *tasaum* (pesimisme) dan tidak apriori. Ini tidak berarti kompromistis atau akomodatif yang mengarah kepada sikap permissif, namun *tawassuth* lebih merupakan sikap wajar dalam memandang segala sesuatu, dan tidak mengada-ada. *I'tidal* berarti tegak lurus atau menegakkan keadilan. Sikap adil ini dimaksudkan dalam melaksanakan ajaran Islam harus sesuai dengan ketentuan yang semestinya, dan secara lurus dan benar, terlepas dari penyimpangan dan pengaruh yang merusak. Prinsip *tawazun* ini berarti mengambil sikap menjaga keseimbangan atau moderat, tidak ekstrim, tidak menutup diri, dan mau mendengar dari berbagai pihak. Sebagai konsekuensi dari *tawassuth*, *i'tidal* dan *tawazun* adalah sikap *tasamuh* (toleran). Sikap moderat, terbuka, memegang kebenaran dan keadilan, pada gilirannya akan mengarahkan sikap toleran, penuh pengertian dengan berbagai pihak lain, dan menghindari fanatik secara buta.

Paham aswaja dan tata nilai yang terkandung di dalamnya, menunjukkan bahwa paham ini mengutamakan perilaku yang moderat, tidak ekstrim dan penuh toleransi. Tata nilai yang dianut NU ini pada gilirannya sangat mempengaruhi perilaku organisasi NU yang dalam perjalanan sejarahnya dikenal begitu moderat, toleran dan mengambil sikap jalan tengah ketika dihadapkan kepada berbagai pilihan politik. Berbagai keputusan organisasi dalam perjalanan historis NU selalu didasarkan kepada hukum yang merujuk kepada paham aswaja ini. Hal

---

*Masail* tentang Aswaja oleh Lajnah Bahtsul Masail PBNU, 15 September, hlm. 24-25.

<sup>26</sup> Sa'id Aqiel Siradj, *ibid.*, hlm. 30.

<sup>27</sup> Achmad Siddiq, *op.cit.*, hlm. 38-40.

inilah yang menunjukkan bahwa NU pada dasarnya adalah organisasi sosial keagamaan (*jam'iyah diniyyah*).<sup>28</sup>

Dalam perkembangannya, NU dalam mengambil keputusan lebih didasarkan kepada hukum fiqh. Ada beberapa kasus yang menunjukkan bahwa keputusan politik NU didasarkan kepada fiqh, yaitu sikap NU yang menyatakan bahwa Hindia Belanda adalah *dar al-islam*, resolusi jihad NU dalam mempertahankan kemerdekaan dari pendudukan kembali penjajah Belanda, dan pemberian gelar *waliy al-amry al-daruri bi al-syaukah* terhadap Presiden Soekarno.<sup>29</sup> Selain itu Muktamar NU ke-27 di Situbondo tahun 1984, Munas Alim Ulama di Cilacap 1987, dan Muktamar NU ke-32 di Makasar tahun 2010. Cara pandang dan sikap NU itu merupakan potret titik-temu antara Islam dan negara di Indonesia.

**Pertama**, pada Muktamar XI NU di Banjarmasin tahun 1936 di antaranya memutuskan bahwa wilayah Hindia Belanda sebagai *dar al-islam*. Keputusan ini didasarkan pada dua pertimbangan. *Pertama*, sebelum kedatangan penjajah Belanda, mayoritas penduduk di wilayah Nusantara beragama Islam, dengan demikian ia berstatus sebagai *dar al-islam*. Walaupun kemudian status Hindia Belanda berada di bawah pemerintahan kolonial Belanda yang beragama Kristen, kondisi ini tidak merubah status Nusantara sebagai *dar al-islam*. *Kedua*, kendati di bawah pemerintah kolonial Belanda yang beragama Kristen, namun praktek keagamaan berdasar Islam di Nusantara tetap boleh berlangsung, maka status Nusantara tetap sebagai *dar al-islam*.

**Kedua**, setelah Indonesia memproklamasikan diri sebagai negara merdeka dan berdaulat, NU mengeluarkan statemen politik yang dikenal dengan "Resolusi Jihad".<sup>30</sup> Resolusi Jihad ini menegaskan sikap NU untuk membela kemerdekaan dari upaya kolonial yang akan merebut

<sup>28</sup> Musthofa Sonhadji, *op.cit.*, hlm. 105. Lihat juga: M. Fajrul Falaakh, 1994, "Jam'iyah Nahdlatul Ulama: Kini, Lampau dan Datang", dalam Ellyasa KH. Darwis (ed.), 1994, *Gus Dur, NU dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: LKiS), hlm. 171.

<sup>29</sup> Informasi tentang hal ini, lihat: M. Ali Haidar, 1994, *Nahdlatul Ulama dan Islam di Indonesia: Pendekatan Fikih Dalam Politik*, (Jakarta: Gramedia), hlm. 4-5.

<sup>30</sup> Diskusi tentang fatwa "Resolusi Jihad NU", lihat: Hairus Salim, "50 Tahun Resolusi Jihad NU", *Kompas*, 10 Nopember 1995; Hermawan Sulisty, "Historiografi tentang Resolusi Jihad NU", *Kompas*, 24 Nopember 1995; Mohammad Fajrul Falaakh, "NU dalam Dua Resolusi Jihad", *Kompas*, 8 Desember 1995. Ketegangan relasi negara dan Islam di Indonesia pada masa revolusi yang melibatkan militer, NII dan NU di tengah-tengahnya, dilukiskan secara novelis oleh Ahmad Tohari, 1995, *Lingkar Tanah Lingkar Air*, (Purwokerto: Harta Prima), baca: Hasyim Asy'ari, 2008, "Budaya Politik di Pentas Novel: Kajian Tentang PKI dan DI/TII dalam Novel Ahmad Tohari", diterbitkan dalam *Sabda Jurnal Kajian Kebudayaan*, Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, Vol. 3, Nomor 1, April 2008, hlm. 1-9.

kembali kemerdekaan Indonesia. Resolusi Jihad NU ini pertama kali dikumandangkan pada tanggal 22 Oktober 1945, dan dikukuhkan dalam Mukhtar XVI NU di Purwokerto tanggal 26-29 Maret 1946. Resolusi Jihad NU ini berisi seruan bahwa *jihad fi sabilillah* mempertahankan kemerdekaan dari tangan penjajah adalah *farḍlu 'ain* hukumnya, terutama bagi kaum muslimin yang berada di radius 80 km yang berada di wilayah pertempuran. Radius 80 km ini merupakan *qiyas* dari hukum *rukhsah* shalat. Bagi kaum muslimin yang meninggal dalam jihad ini dihukumi sebagai mati *syahid*. Resolusi Jihad ini tentu saja pada gilirannya memperkuat moral-psikologis para pejuang dalam melakukan pertempuran melawan tentara Belanda yang coba masuk kembali ke Indonesia.

**Ketiga**, keputusan politik NU untuk memberikan gelar kepada Presiden Soekarno sebagai *waliy al-amry al-daruri bi al-syaukah* (pemegang kekuasaan temporer yang secara *de facto* memegang kekuasaan) diprakarsai oleh Menteri Agama (1953-1954) K.H. Masjkur, yang menggelar pertemuan ulama nasional dan banyak dihadiri ulama yang berafiliasi dengan NU dan Perti. Pemberian gelar ini berkaitan dengan didirikannya Pengadilan Agama di Sumatera Barat, dan keputusan Menteri Agama mengenai pengangkatan (*tauliah*) wali hakim bagi perkawinan wanita yang tidak mempunyai wali (*nasab*) sendiri. Status penguasa negara Indonesia sebagai penguasa Islam sangat menentukan keabsahan legitimasi Islam bagi wali hakim di pengadilan agama nantinya. Di sisi lain, pemberian gelar kepada Presiden Soekarno ini mempunyai implikasi politik, yaitu dengan gelar *waliy al-amry* ini pada saat yang bersamaan mendelegitimasi kekuasaan Kartosuwirjo (pemimpin pemberontakan DI/TII) yang mendeklarasikan dirinya sebagai "imam" *dar al-islam* Indonesia.

Berdasarkan keterangan tersebut, terlihat bahwa NU dapat bersikap fleksibel dan tegas sekaligus dalam mengambil keputusan. Sikap NU ini sangat dipengaruhi oleh karakter *fiqh* yang dianut NU dalam mengambil keputusan.

**Keempat**, Mukhtar ke-27 NU di Situbondo tahun 1984 ini memiliki nilai strategis karena beberapa hal.<sup>31</sup> *Pertama*, pada Mukhtar ini NU mengambil sikap untuk kembali kepada orientasi awal pendirian NU yaitu sebagai *jam'iyah diniyyah* yang memiliki keprihatinan kepada masalah sosial-keagamaan. *Kedua*, pada mukhtar kali ini mulai dilakukan regenerasi dalam kepengurusan NU. *Ketiga*, dalam mukhtar ini dikukuhkan hasil keputusan Munas Alim Ulama NU di Situbondo 1983 tentang hubungan NU dan Pancasila.

<sup>31</sup> Mahrus Irsyam, 1984, *Ulama dan Politik: Upaya Mengatasi Krisis*, (Jakarta: Yayasan Perkhidmatan), hlm. 124-125. *Ibid.*, hlm. 133.

Keputusan yang paling penting adalah mengenai hubungan NU dan Pancasila. Berdasarkan pertimbangan keagamaan yang diyakini oleh para ulama NU, NU mengambil sikap secara tegas tidak mempersoalkan penerimaan Pancasila sebagai asas organisasi. Pertimbangan penerimaan Pancasila ini didasarkan kepada pertimbangan agama<sup>32</sup>: *pertama*, bahwa Pancasila dapat diterima sebagai asas organisasi sepanjang tidak mengubah fungsi Pancasila menjadi agama. *Kedua*, prinsip ketuhanan yang terkandung dalam Pancasila, menurut NU, sama dengan prinsip tauhid dalam Islam. K.H. Achmad Siddiq secara tegas menyebutkan bahwa Pancasila adalah sebagai *kalimatun sawain* bagi bangsa Indonesia.<sup>33</sup> Dengan demikian, menurut NU, tidak ada alasan untuk mempertentangkan antara Islam dan Pancasila. *Ketiga*, NU secara tegas menerima bentuk negara kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila sebagai bentuk yang final. NU tidak lagi mempersoalkan antara negara Pancasila dengan negara Islam.

Keputusan Muktamar NU Situbondo itu dapat dipandang sebagai sikap fleksibel-moderat NU, karena pada beberapa waktu sebelumnya tak jarang terjadi ketegangan hubungan antara NU dan negara. Masalah agama seputar rencana Undang-Undang (UU) perkawinan menjadi isu utama pada tahun 1973.<sup>34</sup> Kalangan NU menolak usulan RUU dari pemerintah yang mengabaikan tata cara perkawinan menurut Islam. Pihak NU dengan dukungan penuh KH. Bisri Syansuri yang mengutamakan cara pandang *fiqh*, mengusulkan berbagai perubahan dalam rancangan UU perkawinan ini, agar lebih menyesuaikan hukum Islam. Pada kesempatan ini, pihak militer cenderung akomodatif terhadap reaksi keras kalangan NU. Hal ini karena pihak militer sedang dihadapkan pada “serangan” yang cukup berat, yaitu tuduhan sebagai agen sekularisme, dan kritik keras dari mahasiswa yang menolak modal asing yang puncaknya meledak pada peristiwa Malari (15 Januari 1974).<sup>35</sup>

Sikap radikal NU terhadap pemerintah Orde Baru ditunjukkan dalam Sidang MPR 1978.<sup>36</sup> NU tidak setuju dengan gagasan pemerintah

---

<sup>32</sup> Lihat: Keputusan Munas Alim Ulama NU No. II/MAUNU/1404/1983 tentang Pemulihan Khittah NU 1926. Pembahasan tentang hal ini, lihat: Einar Martahan Sitompul, 1996, *NU dan Pancasila*, (Jakarta: Sinar Harapan), hlm. 167-180.

<sup>33</sup> Faisal Ismail, 1999, *Ideologi, Hegemoni dan Otoritas Agama: Wacana Ketegangan Kreatif Islam dan Pancasila*, (Yogyakarta: Tiara Wacana), hlm. 237.

<sup>34</sup> Andree Feillard, 1999, *NU fis-a-fis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, (Yogyakarta: LKiS), hlm. 190-198.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 197.

<sup>36</sup> Tentang sikap keras NU dalam Sidang MPR 1978, lihat: Andree Feillard, *ibid.*, hlm. 199-203. Sikap keras ini sebenarnya bukan khas NU, tetapi hampir menjadi sikap semua orang Islam, namun secara politik formal hal ini ditunjukkan oleh NU secara dramatis dalam persidangan MPR.

yang memasukkan “aliran kepercayaan” sejajar dengan posisi agama. NU mengusulkan agar semua konsep mengenai “aliran kepercayaan” dalam GBHN dihapuskan, karena NU khawatir dengan posisi yang sejajar demikian ini “aliran kepercayaan” akan berpotensi menggantikan agama.<sup>37</sup> Selain itu, NU menilai bahwa upaya memunculkan “aliran kepercayaan” ke dalam wacana formal sama dengan pengakuan adanya pembelahan antara “santri” dan “abangan”, padahal antara kedua varian budaya itu, secara formal mereka adalah pemeluk agama Islam.<sup>38</sup>

Sikap keras NU ini juga ditunjukkan dengan melakukan penolakan terhadap pengesahan P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila). NU menilai bahwa P4 pada masa mendatang memiliki potensi untuk menggantikan agama, dan akan menjadi dasar pedoman segala kegiatan. Dengan demikian, identitas Islam akan hilang, lebur dalam satu ajaran yaitu Pancasila. NU menilai bahwa pelembagaan P4 ini akan dijadikan dasar pijakan pengakuan terhadap keberadaan “aliran kepercayaan”.

Berbagai pendekatan politik oleh pemerintah terhadap NU di tubuh PPP, demikian pula sebaliknya, mengalami jalan buntu. Akhirnya keputusan untuk menerima atau menolak pelembagaan P4 dilakukan dengan jalan voting. Dihadapkan pada posisi sulit demikian ini, NU di tubuh PPP mengalami ketidakpuasan, dan akhirnya melakukan *walk out* sebagai tanda protes pada saat dilaksanakan voting pada tanggal 18 Maret 1978.

Sikap protes NU, kembali ditunjukkan pada sidang pengambilan keputusan tentang pengesahan “aliran kepercayaan”. Sehari kemudian, pada tanggal 19 Maret 1978 NU kembali melakukan *walk out* sebagai tanda protes atas ketidaksetujuannya terhadap keberadaan “aliran kepercayaan”.<sup>39</sup> Dengan demikian, upaya kalangan Islam (dalam hal ini NU) dalam penolakan terhadap keberadaan aliran kepercayaan menemui kekalahan.

---

<sup>37</sup> Munculnya “aliran kepercayaan” sebagai kekuatan politik dalam Orde Baru tidak lepas dari sponsor pemerintah, terutama dimotori oleh Mayor Jenderal (Mayjen) Soedjono Hoemardani, asisten pribadi Presiden Soeharto, yang dikenal sebagai penganut kejawan. Satu bulan setelah “menggolkarkan” GUPPI, Soedjono Hoemardani mensponsori pertemuan 43 kelompok aliran kepercayaan di Yogyakarta yang ingin mendapatkan pengakuan resmi dari pemerintah. Lihat: Michael S. Malley, “Soedjono Hoemardani dan Orde Baru: Aspri Presiden Bidang Ekonomi 1966-1974”, *Prisma*, hlm. 118-119.

<sup>38</sup> Pembahasan tentang kebijakan pemerintah dalam penataan “aliran kepercayaan”, lihat: Paul Stange, 1998, *Politik Perhatian: Rasa Dalam Kebudayaan Jawa*, (Yogyakarta: LKiS), terutama bab “Politik Penataan Kepercayaan”, hlm.93-130.

<sup>39</sup> Laode Ida, 1996, *Anatomi Konflik NU, Elit Islam dan Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 1996, hlm. 44.

**Kelima**, pidato Khutbah Iftitah Rais Am Syuriah PBNU K.H. Achmad Siddiq pada pembukaan Munas Alim Ulama NU tahun 1987 di Cilacap.<sup>40</sup> Pada saat itu K.H. Achmad Siddiq menyatakan sikap persaudaraan yang dikembangkan di lingkungan warga NU adalah persaudaraan Islam (*ukhuwah Islamiyah*), persaudaraan kebangsaan (*ukhuwah wathaniyah*), dan persaudaraan kemanusiaan (*ukhuwah basyariyah*). Pandangan ini menunjukkan bahwa konsep persaudaraan yang dianut oleh NU sangat luas, tanpa memandang agama dan bangsa, bahkan mencakup persaudaraan kemanusiaan.

**Keenam**, salah satu keputusan penting dalam Mukhtamar Nahdlatul Ulama (NU) ke-32 di Makasar 22-27 Maret 2010 lalu adalah hasil pembahasan masalah-masalah keagamaan (*bahsul masail diniyyah*). Selama ini forum *bahsul masail* dalam Mukhtamar NU hanya meliputi dua bidang, yaitu pembahasan masalah kasus-kasus keagamaan tertentu (*bahsul masail diniyyah waqiiyah*) dan pembahasan masalah keagamaan tematik-konseptual (*bahsul masail diniyyah maudluyiyah*). Pada Mukhtamar NU ke-32 terdapat forum baru yang melakukan tinjauan keagamaan terhadap perundang-undangan di Indonesia (*bahsul masail diniyyah qanuniyah*).<sup>41</sup> Forum ini digunakan untuk membahas dan memutuskan pandangan NU terhadap masalah seputar perundang-undangan di Indonesia.

NU memandang bahwa setiap undang-undang hendaklah selalu hidup dan bermanfaat untuk menjawab perkembangan tuntutan kehidupan masyarakat. Dalam hal ini NU memegang prinsip *al muhafazat 'ala al qadim al shalih wa al akhdz bi al jadid al ashlah*, yaitu proses transformasi kehidupan masyarakat memerlukan komitmen yang kuat terhadap nilai-nilai positif dari tradisi yang telah sejak lama berkembang dalam masyarakat, namun pada saat yang sama juga bersikap responsif kepada perkembangan moderen.

Atas dasar itulah, Mukhtamar NU ke-32 menyusun *Qawaidut Taqin* yang dimasukkan sebagai pedoman dan standar NU dalam mempertahankan, mengkritisi, mengawal, dan mengusulkan peraturan perundang-undangan.

NU berpandangan bahwa seluruh praktik penyelenggaraan negara tidak saja mempunyai dimensi kepentingan sesaat, akan tetapi hendaklah memiliki pandangan yang jauh ke depan. Dalam pandangan

---

<sup>40</sup> Informasi ini diperoleh dari KH. Em. Nadjib Hassan, pemangku makam Sunan Kudus dan masjid al-Aqsha Menara Kudus yang juga Wakil Rais Syuriah Pengurus Wilayah (PW) NU Jawa Tengah (2008-2013).

<sup>41</sup> Keputusan Bahsul Masail Diniyah Qanuniyah, Mukhtamar Nahdlatul Ulama (NU) Ke-32, Makasar, 22-27 Maret 2010.

NU kepentingan ke depan itu harus selalu didasarkan pada pertimbangan kepentingan pelaksanaan nilai-nilai ajaran Islam, karena pelaksanaan ajaran Islam pada dasarnya tidak hanya penting bagi umat Islam saja akan tetapi bermanfaat bagi keluhuran sifat dasar kemanusiaan.

Secara umum pembuatan peraturan perundangan-undangan di Indonesia harus mengacu kepada kaidah “kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus berdasarkan pada kemaslahatan” (*tasharraf al imam ‘ala raiyyah manuuthun bi al mashlahah*). Secara lebih khusus lagi, sesuai dengan dasar filosofi ajaran Islam (*maqashid al syari’at*), maka bagi NU semua peraturan perundang-undangan hendaklah dapat memperkuat lima tujuan diturunkannya syari’at (*maqashid al syari’at*).<sup>42</sup>

*Pertama, hifz al din.* Setiap kegiatan didasarkan untuk kepentingan pemeliharaan ajaran Islam, oleh karena kehidupan itu baru bernilai apabila selalu didasarkan kepada ajaran Islam. Setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan hakikat ajaran Islam malah justru semua undang-undang haruslah bertujuan memperkuat komitmen semua umat beragama terhadap ajaran agamanya. Oleh karena itu pertimbangan untuk kepentingan syari’at haruslah ditempatkan di atas segala-galanya. Semua peraturan perundang-undangan hendaklah yang dapat memudahkan orang beribadah oleh karenanya tidak boleh ada yang bertentangan dengan ajaran Islam (Q.S. Ali ‘Imran [3]:83). Mengingat agama yang dianut oleh mayoritas rakyat Indonesia adalah Islam, maka setiap undang-undang hendaklah memberi kemudahan bagi umat Islam untuk mengamalkan ajaran agamanya, dan pada saat yang sama juga memberikan kemudahan bagi umat lainnya dalam mengamalkan ajaran agamanya. Bertolak pada pemikiran tersebut, setiap undang-undang tidak boleh bertentangan dengan semangat spiritual yang hidup di dalam masyarakat Indonesia.

*Kedua, hifz al nafs.* Setiap pelaksanaan ajaran Islam harus selalu memelihara kelangsungan hidup manusia, oleh karena itu tidak dibenarkan upaya-upaya kehidupan yang justru berakibat hilangnya keberadaan manusia. Seluruh peraturan perundang-undangan harus dapat menjaga kelangsungan kehidupan dan melindungi kehormatan umat manusia. Tidak dibenarkan adanya undang-undang yang merendahkan martabat manusia karena manusia diciptakan Allah dalam bentuk yang sempurna (Q.S. Al Tin [95]: 4); (Q.S. Al Isra’ [17]: 33).

---

<sup>42</sup> Teori *maqashid al syari’at* diajukan oleh sejumlah ahli hukum Islam, khususnya Imam Abu Ishaq Ibrahim bin Musa al-Syathibi, seorang ahli *fiqh* madzhab Maliki yang karya-karyanya menyangkut *maqashid al syari’at*, khususnya dalam kitab *al-Muwaaafaqat fi ‘Ushul al Syariah*, (Beirut: Dar al Ma’rifah, 2004).

*Ketiga, hifz al nasl.* Seluruh perundang-undangan harus dapat memelihara kelangsungan berketurunan, oleh karena itu tidak dibenarkan adanya upaya pembunuhan atau pemutusan keturunan atas dasar alasan apapun juga. Serta tidak dibenarkan aktifitas perusakan lingkungan hidup karena dapat mengancam eksistensi kelangsungan hidup manusia. Seluruh produk perundang-undangan hendaklah bertujuan memuliakan manusia (Q.S. *Al Isra'* [17]: 31).

*Keempat, hifz al mal.* Seluruh perundang-undangan hendaklah dapat memelihara kepemilikan harta, baik kepemilikan harta yang sempurna (*milk taam*) maupun kepemilikan tak sempurna (*milk naaqish*) dan hak-hak kepemilikan kebendaan termasuk hak cipta maupun budaya bangsa. Islam menegaskan adanya kepemilikan perorangan dan kepemilikan *syirkah*, namun harta yang dimiliki itu memiliki nilai ibadah dan sosial yang ditunaikan melalui zakat, infak dan shadaqah (Q.S. *Al Hijr* [15]: 20).

*Kelima, hifz al aql.* Peraturan perundang-undangan hendaklah memuliakan manusia sebagai makhluk Allah yang mulia yang memiliki akal sehat dengan kemampuan berfikir yang baik dan benar, terbebas dari hedonisme dan materialisme, jauh dari pragmatis serta menjunjung tinggi akhlak mulia, sehingga segenap kehidupan manusia menjadi aman dan bahagia (Qs. 17:70). Hal ini dapat terwujud manakala akal pikirannya positif, tidak terkotori pengaruh narkoba dan obat-obat terlarang dan mampu menyikapi semua hal secara dewasa.

Berdasarkan kepada prinsip-prinsip tersebut, maka NU berpandangan bahwa produk peraturan perundangan hendaklah dapat: (1) melindungi semua golongan; (2) berkeadilan; (3) sesuai dengan agama/keyakinan/kepercayaan masyarakat yang disahkan keberadaannya di Indonesia; (4) sesuai dengan nilai-nilai kepatutan dan budaya masyarakat yang tidak bertentangan dengan agama; (5) selalu memiliki wawasan ke depan.

NU memandang bahwa penyerapan hukum Islam dalam hukum nasional adalah suatu keniscayaan, karena sebagian besar masyarakat Indonesia beragama Islam di mana ada bagian-bagian dari hukum Islam yang dapat terlaksana secara paripurna memerlukan peranan dan dukungan negara. Oleh karena itu, NU memandang penyerapan hukum Islam dalam hukum nasional dapat diwujudkan sejalan dengan semangat bhineka tunggal ika dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini disebabkan karena hukum Islam adalah semuanya membawa kemaslahatan bagi umat manusia dan alam semesta, sehingga tidak akan terjadi diskriminasi terhadap warga negara yang berbeda budaya maupun agama.

Pola penyerapan itu dapat dilakukan dalam tiga hal yaitu formal, substansial, dan esensial, tergantung pada materi dan ruang lingkup berlakunya.

*Pertama*, pola formal (*rasmiah*). Formal artinya penyerapan hukum Islam pada hukum nasional secara formal. NU memandang ada bagian-bagian hukum Islam yang harus diserap dalam hukum nasional secara formal dan hanya berlaku bagi umat Islam, seperti zakat, wakaf, peradilan agama, dan haji. Dalam hal ini, NU mendorong terbitnya peraturan perundang-undangan yang secara formal mengatur persoalan tersebut yang hanya berlaku bagi umat Islam.

*Kedua*, substansial (*dzatiah*). NU menyadari bahwa ajaran Islam adalah ajaran universal (*rahmatan lil alamin*), untuk itu NU berupaya agar nilai-nilai ajaran Islam dapat dirasakan kemaslahatannya bukan hanya oleh bangsa Indonesia saja akan tetapi oleh seluruh umat manusia. Karena sistem sosial politik bangsa Indonesia belum memungkinkan berlakunya ajaran Islam secara formal, maka NU memperjuangkan nilai-nilai substansi dalam peraturan perundang-undangan, seperti masalah pornografi, perjudian, penyalahgunaan narkoba dan lain-lain.

*Ketiga*, esensial (*ruhiah*). NU menyadari kebinekaan bangsa Indonesia dan mendukung tegaknya NKRI. Karena itu dalam penerapan syariah, NU merasa perlu menggunakan pola *tadriji* untuk menghindari penolakan masyarakat yang berakibat kontraproduktif bagi perkembangan sosialisasi syariah pada masa depan. Hukum Islam yang belum memungkinkan diterapkan, diupayakan untuk memasukkan esensi Hukum Islam ke dalam perundangan yang berlaku di Indonesia. Seperti dalam hukum pidana Islam, NU untuk sementara belum mendorong berlakunya hukum *jinayat* Islam secara formal ataupun substansial, tetapi mengupayakan terserapnya esensi hukum *jinayah*. Misalnya pidana terhadap pelaku zina (*ghairu muhsan*) yang dalam KUHP tidak dianggap sebagai pidana harus diperjuangkan menjadi delik pidana dengan hukuman *ta'zir*.

Sampai di sini dapat diketahui posisi dan sikap NU dalam kehidupan politik kenegaraan Indonesia. Nampaknya NU akan tetap mengambil peran dalam berpolitik, terutama di tingkat kenegaraan dan kebangsaan, melalui cara pandang Islam moderat dan toleran yang dikembangkannya.

## Penutup

Relasi negara dan Islam di Indonesia diwarnai oleh ketegangan dan moderasi. Pengalaman NU setidaknya menggambarkan dinamika relasi

itu. Pada akhirnya relasi negara dan Islam di Indonesia adalah pilihan. Pengalaman NU dapat dipilih sebagai pelajaran bahwa relasi negara dan Islam di Indonesia tidak selalu ditempuh melalui jalur ketegangan yang berwatak kekerasan, namun ketegangan itu dapat dikelola secara kreatif melalui jalur moderasi dan toleransi.<sup>43</sup>

## Daftar Pustaka

- Abu Ishaq Ibrahim bin Musa al-Syathib, *al-Muwaafaqat fi 'Ushul al Syariah*, (Beirut: Dar al Ma'rifah, 2004).
- Andree Feillard, "Nahdlatul Ulama dan Negara: Fleksibilitas, Legitimasi dan Pembaharuan", dalam Ellyasa KH. Darwis (ed.), *Gus Dur, NU dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: LkiS, 1994).
- Andree Feillard, *NU fis-a-fis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, (Yogyakarta: LKiS, 1999)
- Ahmad Tohari, *Lingkar Tanah Lingkar Air*, (Purwokerto: Harta Prima, 1995)
- Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011).
- Einar Martahan Sitompul, *NU dan Pancasila*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1996)
- Ellyasa KH. Darwis (ed.), *Gus Dur, NU dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: LkiS, 1994)
- Faisal Ismail, *Ideologi, Hegemoni dan Otoritas Agama: Wacana Ketegangan Kreatif Islam dan Pancasila*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999)
- Hasyim Asy'ari, "Budaya Politik di Pentas Novel: Kajian Tentang PKI dan DI/TII dalam Novel Ahmad Tohari", *Sabda Jurnal Kajian Kebudayaan*, Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, Vol. 3, Nomor 1 (April 2008)
- Laode Ida, *Anatomi Konflik NU, Elit Islam dan Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996)
- Luthfi Assyaukanie, *Islam and The Secular State in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2009)
- Musdah Mulia, 2009, *Negara Islam*, (Depok: Kata Kita, 2009)
- Mahrus Irsyam, *Ulama dan Politik: Upaya Mengatasi Krisis*, (Jakarta: Yayasan Perkhidmatan, 1984)

---

<sup>43</sup> Andree Feillard, 1994, "Nahdlatul Ulama dan Negara: Fleksibilitas, Legitimasi dan Pembaharuan", dalam Ellyasa KH. Darwis (ed.), 1994, *Gus Dur, NU dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: LKiS).

- Michael van Langenberg, "The New Order State: Language, Ideology and Hegemony", dalam Arief Budiman (ed.), *State and Civil Society in Indonesia*, (Clayton: Centre of Southeast Asian Studies Monash University, 1992)
- Rachmat Djatnika, 1990, "Sosialisasi Hukum Islam di Indonesia", dalam Abdurrahman Wahid et.al., 1990, *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya)
- Rachmat Djatnika, "Sosialisasi Hukum Islam", dalam Abdurrahman Wahid et.al., *Kontroversi Pemikiran Islam di Indonesia*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1990)
- Paul Stange, *Politik Perhatian: Rasa Dalam Kebudayaan Jawa* (Yogyakarta: LkiS, 1998)
- Hermawan Sulisty, "Historiografi tentang Resolusi Jihad NU", *Kompas*, 24 Nopember 1995;
- Mohammad Fajrul Falaakh, "NU dalam Dua Resolusi Jihad", *Kompas*, 8 Desember 1995
- Kompas*, Jumat, 6 Mei 2011, "Pendidikan Pancasila Dihapus, Nilai-Nilai Toleransi Ditinggalkan".
- Sa'id Aqiel Siradj, 1996, "Ahlussunnah wal Jama'ah", makalah untuk *Bahtsul Masail* tentang Aswaja oleh Lajnah *Bahtsul Masail* PBNU (15 September 1996).

# Islam dan Pancasila di Era Reformasi: Sebuah Reorientasi Aksi

Andar Nubowo

## Abstrak

*Problem utama yang didiskusikan dalam tulisan ini adalah hubungan Islam dan Pancasila di Indonesia. Dengan menggunakan perspektif historis, hubungan Islam dan Pancasila mengalami perdebatan, sebagian kelompok menghendaki pancasila tidak bisa dijadikan dasar negara dan kelompok yang lain menerima pancasila sebagai dasar negara. Dalam pandangan penulis, kelompok yang tidak bisa menerima pancasila sebagai dasar negara masih ada di era reformasi. Hal ini nampak dalam beberapa gerakan ormas atau partai politik yang masih secara masif kampanye anti pancasila dan pada titik tertentu menggunakan cara-cara kekerasan. Proyek politik anti pancasila ini yang oleh penulis disebut dengan nalar syariatik yang hanya bersifat utopia.*

**Kata kunci:** Islam, Pancasila, Syari'ah dan Demokrasi

## Pendahuluan

Semenjak Presiden Soeharto *lengser keprabon* pada limabelas tahun silam, diskursus mengenai Islam dan Negara Pancasila memasuki pembabakan baru. Jika pada pemerintahan sebelumnya, Islam Politik (kelompok yang menjadikan Islam sebagai ideologi perjuangan dan cita-cita politik) menjadi "target utama" dari agenda deradikalisasi dan depolitisasi Islam, maka era Pos Soeharto ditandai oleh "revivalisme Islam Politik" – baik dalam wujud partai politik maupun gerakan social keagamaan. Kebangkitan itu disusul perjuangan untuk merealisasikan ideo-politik mereka, yakni Negara Syariah. Praktis, kurang lebih dalam kurun sepuluh tahun, kelompok Islam Politik ini berhasil meratifikasi lebih dari 60 peraturan-peraturan daerah yang diinspirasi oleh syariah Islam di berbagai daerah kabupaten/kota di Indonesia.

Upaya kelompok Islam Politik untuk menegakkan syariah di Indonesia dapat dilihat sebagai sebuah upaya untuk menperhadapkan kembali Islam vs Pancasila. Bagi kelompok Islam Politik, Pancasila

dianggap sebagai sebuah ideologi yang dimaksudkan untuk menghalangi penerapan syariah Islam di Indonesia. Pandangan ini bersumbu pada nalar kuantitatif bahwa Islam adalah penduduk mayoritas di Indonesia, sehingga penerapan syariat Islam bagi pemeluknya –sebagaimana terangkum dalam “tujuh kata” pada Piagam Jakarta, adalah sebuah keniscayaan. Nalar ini tampak mengenyampingkan realitas empiris masyarakat Indonesia yang majemuk di mana koeksistensi agama, suku, ras dan golongan adalah sebuah fenomena yang hidup. Selain itu, di dalam tubuh umat Islam sendiri, nalar kuantitatif Islam Politik ini juga bersifat imparsial: mayoritas umat Islam (yang diwakili Muhammadiyah dan NU) bersetuju hidup di dalam payung Negara Pancasila.

Dengan menggunakan perspektif historis, tulisan ini bermaksud memaparkan relasi Islam dan Negara Pancasila pada Era Reformasi. Mengingat membincang relasi keduanya pada masa Reformasi tidak bisa dilepaskan dari masa sebelumnya, maka tulisan ini akan memaparkan secara historis fakta-fakta seputar dinamika dan sikap umat Islam terhadap Negara Pancasila semenjak masa pembentukannya pada 1945 hingga era Reformasi. Selanjutnya, pembahasan akan difokuskan pada ideologi dan proyek syariat yang diusung kelompok Islam Politik di era Reformasi untuk mengganti Negara Pancasila. Proyek syariat yang bergelora saat ini dapat dikatakan sekadar utopia belaka karena berbagai faktor konseptual, praktis dan eksternal yang melatarinya. Untuk itu, perlu reorientasi politik kaum Muslim dari nalar syariatik menuju Islam yang lebih partisipatif dan transformatif dengan menghidupkan kembali basis-basis komunitas keumatan dan kewargaan; masjid, balai desa dan pasar rakyat.

## Relasi Islam dan Pancasila: Telaah Historis

Hubungan Islam dan Pancasila tidak bisa dilepaskan dari pertarungan ideologis di dalam tubuh umat Islam sendiri, yakni antara demokrat Islam sejati dengan penganut Islam Politik. Partai Masyumi yang berdiri pada November 1945 sebenarnya adalah partai Muslim demokrat *par excellent*, yang mana perjuangan politiknya adalah pembelaan terhadap gagasan demokrasi Islam bukan Negara Islam. Pada tahun-tahun pertama, Masyumi dipimpin oleh Muslim demokrat sejati yang mampu memahami substansi Al-Qur'an dan gagasan modernitas Barat.<sup>1</sup> Namun, karena sifat federatifnya, Masyumi juga dipengaruhi oleh kelompok Muslim

---

<sup>1</sup> Kajian mengenai dampak politik etik yang melahirkan elit-elit demokrat Muslim yang belajar di Barat, terutama Belanda, bisa dirujuk karya R. Van Niel, *The Emergence of the Modern Indonesian Elites*, W. Van Hoeve Ltd, La Haye-Bandung, 1970, h. X-314.

Politik Ortodoks. Pertarungan antara kedua faksi politik ini mendorong Masyumi terjebak pada schizophrenia politik: memperjuangkan syariah atau demokrasi.<sup>2</sup>

Menjelang Kemerdekaan Indonesia, Masyumi memainkan peran penting dalam pembentukan Negara baru Indonesia: apakah Negara Indonesia yang mayoritas penduduknya Muslim akan menjadi Negara Islam atau Negara Sekular. Kelompok Islam cenderung menuntut sebuah Negara Pancasila yang menjamin umatnya menjalankan syariat Islam. Nalar syariatik ini ditolak oleh kelompok nasionalis dan agama lain yang berdalih bahwa postula “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya” merupakan sebuah pengkhianatan terhadap realitas kemajemukan suku, agama, adat-istiadat sebagai sebuah *living phenomenon* di Indonesia sejak ribuan tahun silam. Tokoh Masyumi dan Muhammadiyah yang dikenal sebagai demokrat sejati Ki Bagus Hadikusumo dan tokoh Muslim lainnya kemudian menerima keberatan pihak lain untuk menghapus tujuh kata di dalam Piagam Jakarta 22 Juli 1945.

Penghapusan inilah yang kemudian melahirkan kontroversi di kalangan umat Islam. Lagi-lagi, Muslim demokrat seperti Mohammad Roem dari Partai Masyumi melihat penghapusan tersebut sama sekali tidak mengkhianati aspirasi Islam dan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sama sekali tidak bertabrakan dengan ajaran Islam. Demokrat Muslim juga memahami bahwa tidak ada satupun ayat Qur'an dan Hadis Nabi yang meniscayakan sebuah Negara Islam.<sup>3</sup> Sebaliknya, terdapat dua faksi Islam Politik yang sama-sama menuntut pemberlakuan Piagam Jakarta: faksi Islam syariatik yang menuntut penerapan syariat Islam di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan faksi Islam radikal yang memperjuangkan Negara Islam yang diwakili oleh SM Kartosuwiryo, pendiri Negara Islam Indonesia.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Rémy Madinier, “Le Masyumi, parti des milieux d'affaires musulmans ?”, in *Archipel*, n° 57, 1999, h. 177-189.

<sup>3</sup> Andrée Feillard et Rémy Madinier, *La fin de l'innocence ? L'islam indonésien face à la tentation radicale de 1967 à nos jours*, Irasec (Les indes savantes), Paris, 2006. h. 156-157.

<sup>4</sup> Pemberontakan DI/TII tidak hanya dimotivasi oleh persoalan ideologis dan keagamaan, tetapi juga persoalan ekonomi dan politik dan ketidakpuasan laskar-laskar tentara terhadap konsesi yang diberikan dan ketidakadilan Pemerintah Pusat. Islam dijadikan SM Kartosuwiryo sebagai pengikat ideologis yang menyatukan kaum pemberontak. Baca Cees Van Dijk, *Rebellion under the Banner of Islam. The Darul Islam in Indonesia*, Nijhoff, La Haye, 1981, XXV-409 ; Horikoshi, Hiroko, 1975, “The Dar-ul-Islam Movement of West Java (1942-62): an Experience in the Historical Process”, *Indonesia* 20, h. 59-86; International Crisis Group, *Al-Qaeda in Southeast Asia: The case of the “Ngruki Network” in Indonesia*, 8 August 2002, h. 3-4.

Kekecewaan Islam Politik semakin menjadi ketika Partai Masyumi dilikuidasi oleh Presiden Soekarno pada tahun 1960, dengan dalih pemimpin teras Masyumi terlibat pemberontakan PRRI/Permesta. Pelarangan ini diperparah oleh “pemasungan politik” terhadap para tokoh-tokoh partai. Tak heran, ketika Orde Lama tumbang, para bekas pemimpin Masyumi mengharapkan Presiden Soeharto merehabilitasi nama mereka dan mencabut pelarangan Masyumi. Meski demikian, Presiden Soeharto menolak untuk merehabilitasi partai dan tokohnya, karena keterlibatan mereka dengan PRRI/Permesta pada tahun 1958. Penolakan ini diduga melahirkan proses radikalisasi di kalangan tokoh eks-Masyumi, yang terlembagakan dalam pembentukan Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII) tahun 1967. DDII yang diketuai oleh Mohammad Natsir menerbitkan sebuah majalah Media Dakwah yang isinya adalah tulisan-tulisan yang anti mistik Kejawaen, Yahudi dan Amerika.<sup>5</sup>

DDII menandai mutasi ideologis demokrat Muslim Masyumi menuju gagasan-gagasan yang cenderung sektarian dan dianggap sebagai pemicu lahirnya kelompok-kelompok Islam radikal di Indonesia melalui pengiriman mahasiswa-mahasiswa Muslim ke Arab Saudi dan Negara Timur Tengah lainnya berkat berbagai beasiswa hasil kerja sama DDII dengan Rabithah Alam Islami. Walhasil, awal tahun 1980, pemimpin-pemimpin baru kelompok Islam radikal adalah mereka yang baru kembali belajar dari Timur Tengah.<sup>6</sup> Awal tahun 1980 juga ditandai dengan masuknya paham wahabisme, Ikhwanul Muslimin dan Khilafah Islam (Hizbut Tahrir) yang membangun kaderisasi secara sembunyi melalui pesantren dan sistem *usroh*.

Radikalisasi Islam pada tahun 1980-an ditandai dengan penolakan Islam Politik terhadap pemberlakuan Asas Tunggal Pancasila, di mana setiap ormas dan partai politik harus menjadikan Pancasila sebagai dasar organisasi/partai. Bagi kelompok ini, menerima Pancasila sebagai dasar ideologi sama saja dengan murtad dan kekafiran karena hal tersebut bertentangan dengan ajaran Islam. Islam, menurut mereka, adalah satu-satunya ideologi yang tidak tergantikan oleh ideologi apapun. Kelompok Islam radikal inilah yang pada Reformasi muncul ke publik melalui beragam organisasi massa seperti Hizbut Tahrir, Majelis Mujahidin Indonesia, Laskar Jihad, Ikhwanul Muslimin dan lain-lain.

---

<sup>5</sup> William Liddle, “Media Dakwah Scripturalism: One Form of Islamic Political Thought and Action in New Order Indonesia”, in Mark R. Woodward (éd.), *Toward a New Paradigm. Recent Development in Indonesian Islamic Thought*, Temple: Arizona State University, 1996, h. 323-356.

<sup>6</sup> Andrée Feillard et Rémy Madinier, *op.cit.*, h. 101.

Reformasi juga diikuti oleh kebangkitan gerakan-gerakan Islam politik—yang pada masa Orde Baru menjadi korban langsung proyek depolitisasi Islam politik. Kemunculan kembali mereka ditandai dengan tuntutan amandemen Pasal 29 UUD 1945 yang mengatur kebebasan beragama, yakni supaya pasal tersebut mengatur pemberlakuan syariat Islam secara kaffah bagi para pemeluknya<sup>7</sup>. Kemudian pada periode 1998-1999, lahir 181 partai politik yang 42 di antaranya adalah partai Islam. Di antara 42 partai Islam tersebut, hanya 20 partai yang bisa ikut Pemilu 1999. Sedangkan yang bisa masuk Senayan hanya 10 partai Islam atau berlandaskan nilai-nilai Islam. Dengan total suara sebesar 37.5%.<sup>8</sup> Lalu pada 2004, Partai Islam hanya diwakili oleh Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Bulan Bintang yang panen suara sebesar 18%.<sup>9</sup>

Pada Pemilu 2009, hanya PKS dan PPP saja partai Islam yang berhasil menempatkan wakilnya di DPR. Dan yang menarik, gagasan untuk kembali pada Piagam Jakarta atau syariat Islam telah ditarik dari diskursus dan perjuangan parlemen partai-partai Islam tersebut. Hal ini kemungkinan besar karena basis dukungan politik terhadap gagasan tersebut rendah. Jajak pendapat Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada Oktober 2007 mengungkapkan bahwa 57% Muslim Indonesia menolak penerapan syariat Islam. Tercatat hanya 33% saja yang setuju syariat. Hasil survei yang dilakukan pada tahun 2005, 2006 dan 2007 juga mengungkapkan degradasi dukungan terhadap partai-partai politik Islam.<sup>10</sup>

Meski demikian, bukan berarti bahwa gagasan dan aksi sektarianisme primordial tidak eskalatif grafiknya di luar parlemen. Muncul gerakan-gerakan keagamaan non parlementer yang terus memperjuangkan pandangan keagamanya untuk dijadikan 'pandangan bersama' seperti Front Pembela Islam, Majelis Mujahidin, Jamaah Ansar wa Tauhid, Ikhwanul Muslimin, dan sebagainya. Gerakan-gerakan ini diketahui memiliki komitmen syariah yang tinggi, yang ditunjukkan dalam dakwah dan aksi-aksi mereka di lapangan. Selain itu, dalam beberapa tahun terakhir, terungkap gerakan NII KW II yang diketuai Panji Gumilang, Pengasuh Pondok Pesantren al-Zaytun di Indramayu Jawa Barat, yang melakukan indoktrinasi dan radikalisasi di kalangan

<sup>7</sup> S. Yunanto (et.al.), *Militant Islamic Movements in Indonesia and South-East Asia*, Jakarta: Ridep Institute, 2003, h.34.

<sup>8</sup> Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, h. 106

<sup>9</sup> Lembaga Survei Indonesia, « Prospek Islam Politik », Oktober 2007.

<sup>10</sup> Lembaga Survei Indonesia, « Trend Orientasi Nilai-Nilai Politik Islamis vs Nilai-Nilai Politik Sekuler dan Kekuatan Islam Politik », Oktober 2007.

generasi muda muslim, terutama di kalangan pelajar SMA dan mahasiswa perguruan tinggi. Generasi muda tersebut didik dalam sebuah doktrin yang terang-terang anti Pancasila dan berniat untuk mendirikan Negara Islam menggantikan negara Pancasila.

Oleh kelompok anti Pancasila ini, UU Otonomi Daerah 10 tahun 2004 dan UU Pemerintah Daerah No 32 tahun 2004<sup>11</sup> dimanfaatkan untuk meratifikasi peraturan daerah (perda) selaras dengan syariah, Hingga sekarang, tercatat 63 daerah propinsi dan kabupaten yang berhasil menerapkan peraturan yang berbasis pada syariat Islam seperti di Aceh, Padang, Banten, Cianjur, Tangerang, Jombang, Bulukumba dan Sumbawa. Meski pendukung “perda syariah” bukan hanya partai-partai Islam saja tetapi juga partai nasionalis seperti Golkar dan PDIP, perda-perda ini membuktikan bahwa kampanye penerapan syariah Islam yang dilakukan oleh gerakan Islam pro-syariah cukup berhasil. Selain itu, keberhasilan ini dalam beberapa hal menandakan “kerja sama” yang solid antara kelompok Islam Politik di parlemen dengan non parlemen.

## Utopia Nalar Syariatik

Tidak bisa dipungkiri, persoalan politik, ekonomi, sosial budaya yang saat ini masih di hadapi bangsa Indonesia turut membangun opini bahwa Pancasila dinilai tidak punya kapasitas yang cukup untuk mengatasinya. Opini negatif ini diperkuat oleh fenomena ketidakmerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi yang berakibat masih tingginya angka kemiskinan (terdapat sekitar 70 juta jiwa atau setara dengan 30% dari total penduduk Indonesia yang menerima jatah beras miskin) dan rendahnya indeks pembangunan manusia Indonesia (tahun 2009, *Human Development Index* (HDI) Indonesia berada pada posisi ke-111 dari 178). Belum lagi data Transparency International yang menyebut indeks korupsi Indonesia pada tahun 2010 berada di posisi 110 dari 178 negara.<sup>12</sup> Di bidang moralitas, sebuah penelitian kenakalan remaja usia 13-21 tahun di Pondok Pinang Jakarta misalnya mengungkap tingkat kenakalan yang menjerus pada mencuri, minum-minuman keras, hubungan seks di luar nikah, menyalahgunakan narkoba, kasus pembunuhan, pemerkosaan,

<sup>11</sup> Dewi Candraningrum, *Unquestioned Gender Lens in Contemporary Indonesian Sharia Ordinance (Perda Syariah)*, Al-Jami'ah, Vol. 45, No. 2, 2007 M/1428 H, h. 296.

<sup>12</sup> Todung Mulya Lubis, “Indeks Persepsi Korupsi 2010, Corruption as Usual”, *Transparency International*, Jakarta, 26 Oktober 2010.

serta menggugurkan kandungan walaupun kecil persentasenya. Terdapat cukup banyak dari mereka yang kumpul kebo.<sup>13</sup>

Buruknya performa Negara Pancasila dewasa ini berpotensi memuluskan upaya kelompok penentang Pancasila untuk mengkampanyekan ideologi selain Pancasila di Indonesia. Amunisi dibangun di seputar ketidakmampuan Pancasila menciptakan bangsa Indonesia yang bermoral, berkemanusiaan, bersatu, menjunjung tinggi musyawarah dan berkeadilan. Kelompok antagonis ini juga melihat Pancasila sebagai sebuah ideologi yang 'tidak berdaya' atau 'diam' di tengah berbagai krisis multidimensi. Secara ideologis, kelompok anti Pancasila menganggap Pancasila sebagai tak lebih dari salinan ideologi zionis dan Freemason, yakni monoteisme, nasionalisme, humanisme, demokrasi dan sosialis yang dikenalkan oleh Soekarno dan Soepomo. Maka, Pancasila adalah sebuah ideologi yang sejak kelahirannya tidak bermaksud untuk menyatukan dan menghormati pluralitas atau kebhinekaan yang khas Indonesia, tetapi untuk menghalangi penerapan syariat Islam bagi kaum Muslim. Pilihan terhadap Pancasila inilah yang membuat Indonesia tidak pernah lepas dari musibah dan malapetaka politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya.<sup>14</sup>

Kampanye "penerapan syariat Islam" atau "kembali kepada sistem khalifah" kian nyaring terdengar di masjid-masjid dan pengajian-pengajian MMI dan HTI yang sebenarnya tidak mewakili suara mayoritas umat Islam. Syariat atau khilafah Islam dianggap oleh pengusungnya sebagai obat mujarab (*panacea*) berbagai krisis multidimensional yang dihadapi bangsa Indonesia, terutama umat Islam. Mereka beranggapan bahwa begitu umat Islam mengganti Pancasila dengan ideologi Islam, maka kemakmuran dan kesejahteraan rakyat akan segera terwujud. Sebab, hukum yang diterapkan adalah hukum Tuhan yang abadi. Namun demikian, gagasan dan cita politik Negara syariah atau khilafatisme tampaknya sulit diwujudkan untuk mengganti Negara Pancasila.

Hal ini dikarenakan, pada level praktis, tidak ada konsensus (*ijma'*) di kalangan para pengusung ideologi syariah tentang formulasi syariah yang akan dijadikan sebagai hukum positif. Masing-masing penegak syariat Islam mempunyai formulasi syariah sendiri. Pandangan keagamaan dan madhab hukum di kalangan umat Islam juga majemuk. Di kalangan ahlu sunah wal jamaah sendiri terdapat empat madzhab fikih yang populer

<sup>13</sup> Saliman, "Kenakalan Remaja sebagai Perilaku Menyimpang Hubungannya dengan Keberfungsian Keluarga", Makalah tidak dipublikasikan.

<sup>14</sup> Muhammad Thalib et Irfan S Awas (éd.), *Doktrin Zionisme dan Idiologi Pancasila*, Yogyakarta: Wihdah Press, 1999.

(Hanafi, Hanbali, Maliki dan Syafii). Selain itu, terdapat perpecahan di kalangan para penegak syariat sendiri. Di Indonesia misalnya, antara MMI dan Laskar Jihad-Ja'far Umar Thalib terjadi perselisihan dan pengkafiran. Abu Bakar Ba'asyir (dulu Amir Mujahidin) dinilai Laskar Jihad sebagai "khawarij gaya baru".<sup>15</sup> Begitu juga di kalangan harakah Islam Transnasional antara Ikhwanul Muslimin (PKS) dan Hizbut Tahrir Indonesia yang satu sama lain menyalahkan metode gerakannya.

Secara konseptual, para pengusung Negara Syariat terjebak pada konsepsi syariat Abad Pertengahan Islam, di mana hukum-hukum fikih yang ditawarkan tampak tidak mampu mencakup persoalan baru abad ke-21. Perda-perda berbau syariat yang diterapkan di berbagai propinsi dan daerah kabupaten di Indonesia belum beranjak dari persoalan fikih seperti perceraian, khalwat, perjudian dan tidak mengatur kebijakan-kebijakan yang lebih besar. Ketidakmampuan dalam membedakan syariah (nilai universal agama) dengan fikih (hukum yang diambil dari prinsip syariah) memicu "kontestasi" dan perebutan otoritas di kalangan para pengusung Negara Syariah sendiri. Dengan demikian, ketika penerapan syariah Islam diajukan oleh sebuah organisasi pro syariah tertentu, maka organisasi pro-syariah lainnya akan menawarkan formula syariah yang berbeda. Dari seni, penerapan syariat Islam akan "mati" sejak dilahirkan.

Proyek syariah makin tidak populer, manakala Muhammadiyah dan NU malah mengokohkan Pancasila sebagai *common platform* kehidupan bangsa dan Negara. Melalui tokoh-tokohnya di awal Kemerdekaan, Muhammadiyah dan NU mengakui bahwa setiap sila dalam Pancasila selaras dengan ajaran Islam. Kelima sila Pancasila tersebut secara berurutan adalah prinsip syariah Islam, yakni *al-tauhid, al-musawah baina al-nas, al-ittihad wa al-ukhuwah, al-syura, dan al-'adalah*. Oleh karena itu, Pancasila sama sekali tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Sebaliknya, sikap meragukan atau menolak Pancasila sama saja dengan meragukan atau menolak ajaran-ajaran luhur Islam. Buya Syafii Maarif, mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah, menilai bahwa penerapan syariat Islam di Indonesia akan membahayakan Pancasila dan heterogenitas masyarakat Indonesia.<sup>16</sup> Begitu juga Ketum Din Syamsuddin yang melihat pentingnya pelestarian substansi nilai Islam, bukan bentuk luarnya.<sup>17</sup> Pada 1 Juni lalu, PP Muhammadiyah mengadakan peringatan Harlah Pancasila di Gedung Muhammadiyah Jakarta dengan mengundang tokoh-tokoh nasional.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Ahmad Syafii Ma'arif, « Demi Keutuhan Bangsa », *Republika*, 11 Juli 2006.

<sup>17</sup> Rakyat Merdeka, 17 Desember 2006.

Dari kalangan NU, KH Hasyim Muzadi, mantan Ketua Tanfidziyah PBNU, meminta pemerintah daerah tidak mengundang sebuah peraturan yang berbasis pada syariah Islam; karena syariah harus diterapkan di atas prinsip kebebasan beragama, sehingga mustahil syariah Islam menjadi hukum positif Republik Indonesia.<sup>18</sup> Mantan Ketua PBNU sekaligus Presiden RI Abdurrahman Wahid berpendapat keras bahwa penerapan syariat Islam bertentangan dengan UUD 1945. "Kita bukan berada di Negara Islam. Oleh karena itu, tidak boleh merubah peraturan apapun hanya berdasarkan Islam," tegasnya.<sup>19</sup>

Selain kedua ormas Islam terbesar itu, penolakan terhadap proyek syariah dari kalangan Islam yang anti Pancasila datang dari intelektual dan cendekiawan Muslim Indonesia. Sebaliknya, para kaum cerdik pandai Muslim tersebut membela Pancasila sebagai sebuah ideologi bersama yang dapat menjamin realitas heterogen bangsa Indonesia. Dukungan serupa terhadap Pancasila juga datang dari kaum muda Islam NU dan Muhammadiyah yang tergabung dalam Jaringan Islam Liberal (JIL) dan Jaringan Intelektual Muda Muhammadiyah (JIMM) serta LSM-LSM lainnya. Pada setiap 1 Juni, kelompok intelektual dan LSM tersebut mengadakan aksi memperingati Hari Lahirnya Pancasila. Kampanye dukungan terhadap Pancasila juga dilakukan melalui publikasi di media massa, situs internet, konferensi, kongres dan semina-seminar.

## Reorientasi Politik Islam

Fenomena kegagalan Islam Politik, tampaknya, bukan kekhasan Indonesia. Penggulingan Presiden Mesir Mohammad Mursi, tokoh Ikhawanul Muslimin, pada 1 Juli 2013 menjadi contoh menarik. Selama 1 tahun berkuasa, pemerintahannya terjebak pada nalar syariatik, yakni mengganti Konstitusi lama dengan Konstitusi Syariah. Padahal, bukan syariah yang menjadi jawaban krisis multidimensional pasca penggulingan Presiden Hosni Mubarak dua tahun lalu. Kebijakan-kebijakan Morsi yang syariatik dijawab oleh ketidakpuasan rakyat dengan kudeta militer.

Reformasi dan demokrasi di Indonesia juga menguak mitos nalar syariatik dari Islam Politik. Jika pada masa Orde Baru, mitos '*Islam is one and only solution*' menjadi mimpi yang harus direalisasikan, maka Reformasi memungkinkan realisasi mitos tersebut dan sekaligus menelanjunginya. Mimpi mitologis syariah ternyata tidak seperti yang dimitoskan

---

<sup>18</sup> [www.menkokesra.go.id](http://www.menkokesra.go.id).

<sup>19</sup> *Ibid.*

sebelumnya: ia telah gagal merealisasikan gagasan-gagasan syariatik dalam sistem kehidupan yang lebih menyejahterakan. Sebaliknya, seperti dibahas dimuka, nalar syariatik terjebak pada *conflicts of interest* para pengusungnya sendiri, dan juga ketidakberterimaan mayoritas publik Muslim terhadap gagasan Negara Syariat.

Selain itu, ini yang paling substantif, Islam Politik gagal mentransformasikan nalar syariatik dalam sistem dan institusi politik yang lebih baik,<sup>20</sup> karena terjebak pada konsepsi fikih abad pertengahan Islam. Akibatnya, partai politik Islam dan produk perda-perda syariah tidak dapat menjawab persoalan keseharian rakyat, seperti pengangguran, problem perumahan, urbanisasi, kemiskinan, rendahnya indeks prestasi SDM, kasus korupsi, kolusi dan nepotisme, HAM, problem gender, dan sebagainya. Diperparah oleh instrumentalisasi Islam untuk tujuan-tujuan elektoralis, Islam dan syariah menjadi tidak 'berdaya tarik' di mata publik Muslim sendiri.

Nalar syariatik terbukti tidak mampu menangkap tanda dan problematika jaman. Ia tidak cerdas dan aspiratif, karena terpasung pada paradigma normatif deduktif. Ia tak mampu menjadi tumpuan harapan, tuntutan dan kepentingan rakyat banyak. Oleh karena itu, wajar, jika Islam Politik malah jatuh pada langgam kuasa kaum elite oligarkis yang mengebiri dan merusak narasi reformasi dan demokrasi di Indonesia. Ruang-ruang publik---tempat di mana partisipasi kewargaan tumbuh dan berkembang, dikooptasi oleh kepentingan elit untuk tujuan-tujuan penguasaan kapital politik-ekonomi, dan sosial-budaya. Partai politik---tak terkecuali partai Islam, mendominasi setiap proses pengambilan keputusan dan kebijakan strategis, sehingga menyuburkan praktek gelap politik transaksional yang tak berkeadaban.

Konsekuensinya, sepertihalnya elite politik nasionalis-sekuler, Islam Politik tidak berdaya ketika gurita liberalisme ekonomi menjepit kehidupan rakyat yang semakin sulit. Islam Politik juga "buta-tuli" terhadap ketidakteraturan sosial dan budaya yang diakibatkan bangkitnya feodalisme-egoisme dalam nadi kehidupan rakyat: penindasan, pemaksaan kehendak, intoleransi, konflik dan kekerasan atas orang lain. Realitas yang kini tengah mengitari dan mengotori nurani sehat dan akal

---

<sup>20</sup> Fakta ini menggarisbawahi tesis Olivier Roy dalam bukunya *L'Echec de l'Islam Politique*, terbit tahun 1992, bahwa Islam Politik mengalami kegagalan dalam penciptaan masyarakat Islam melalui struktur politik negara, yaitu Negara Islam. Meskipun terjadi islamisasi individu dan globalisasi Islam, Roy meyakini bahwa Islam Politik telah gagal, karena bidang politik di dunia Islam tercerabut dari intervensi agama dan yang terjadi adalah sekularisasi kebudayaan Islam.

budi seluruh anak bangsa tersebut, pada kenyataannya, menggerus dan bahkan membabat habis prinsip dan nilai pengabdian pada urusan publik (*res-publika*).

Republikanisme inilah yang menjadi dasar berdirinya Republik Indonesia. Para pendiri bangsa menyadari pentingnya republikanisme dalam setiap proses penyelenggaraan kekuasaan negara, supaya kepentingan umum diutamakan di atas kepentingan pribadi dan atau golongan. Republikanisme juga mensyaratkan partisipasi kewargaan (*popular participation*) dalam setiap pengambilan kebijakan. Di sinilah pentingnya agama dan politik (Islam) berkontribusi mendorong warganya untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan dan penyelenggaraan kebijakan negara.

Etika dan etos Islam ini merupakan spirit kemajuan, yang mendorong umatnya untuk berpartisipasi aktif membangun peradaban dunia. Umat Islam dan penganut agama yang lainnya tidak boleh berpangku tangan, sekedar menjadi penonton hiruk pikuk perubahan dunia yang dahsyat. Sebab, sikap acuh dan cuek terhadap dunia menjadikan dunia kehilangan ruh spiritualitasnya dan kering nilai-nilai transendental. Pembangunan yang kering dari iman akan melahirkan krisis kemanusiaan dan disorientasi keberpihakan pada rakyat miskin, wong cilik. Proyek-proyek yang dilangsungkan hanya berorientasi akumulasi modal dan penyingkiran dan pemiskinan kaum miskin dan *mustad'afin*.

Dengan kata lain, iman yang benar adalah iman partisipatoris: keimanan yang memadukan tauhid dan amal sholeh. Kaum beriman tidak boleh hanya menganggap ibadah mahdhal seperti shalat, puasa, zakat dan haji sebagai *one way to paradise*, tetapi juga perlu diintegrasikan pada kesalehan dan kebajikan dalam makna berpartisipasi dan berkontribusi sebagai aktor utama pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, orang yang beriman adalah yang tidak saja beribadah di tempat ibadah, tetapi *juga tanggap sasmita* terhadap lingkungan sekitar, dalam proyek sosial, politik dan ekonomi, dan tekun aktif dalam proses pembangunan. Inilah figur ideal seorang insan kamil, manusia paripurna.

Dus, persoalan sosial, politik, ekonomi dan kebudayaan dewasa ini, menurut Kuntowijoyo, bukan terletak pada persoalan teologis ataupun ideologis, yakni persoalan Syariah atau tidak, melainkan persoalan empiris sosial, politik dan ekonomi. Pendekatan teologis dan ideologis-syariatik terbukti dalam 15 tahun belakangan tidak mampu menjawab dan memecahkan problem keumatan, kebangsaan dan kenegaraan, malah sebaliknya semakin memperkeruh dan memperlama proses konsolidasi dan transisi demokrasi Indonesia. Karena itu, masalah-masalah tersebut

mesti dipecahkan dan dicarikan solusinya melalui pendekatan ilmiah-empiris.<sup>21</sup> Dalam hal ini, Islam sebagai sumber etika politik Islam perlu didekati secara transformatif melalui pisau bedah ilmu-ilmu sosial profetik dan Islam Transformatif—seperti yang pernah dikembangkan Kuntowijoyo dan Muslim Abdurrahman.

Gagasan 'ilmu sosial profetik'-nya Kuntowijoyo dan Islam Transformatif-nya Muslim Abdurrahman, sebenarnya, sebagai kritik cerdas terhadap Nurcholish Madjid dan Abdurrahman Wahid yang lebih membahas Islam dalam perspektif teologis dan fikih. Kedua pendekatan kajian keagamaan itu tampaknya tidak mampu menangkap Islam dalam pergaulan empiris sosial politik. Pemikiran-pemikiran keislaman Nurcholis Madjid bahkan dinilai cenderung mengukuhkan kebijakan pembangunan Orde Baru dan hegemoni modernitas Barat. Baik Ilmu Sosial Profetik maupun Islam Transformatif adalah sebuah pisau bedah sosial atas pesan-pesan profetik Islam, yang mampu menggerakkan rakyat di bawah untuk mengubah dirinya dan berperan dalam perubahan sosial yang mendasar.<sup>22</sup> Di sini, Islam dimaknai sebagai sumber refleksi dan aksi gerakan transformasi sosial untuk memecahkan problem ketertindasan, keterbelakangan sebagai efek dari globalisasi dan neoliberalisasi. Islam Transformatif menghendaki agama sebagai ruang transformasi sosial yang mampu melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat. Dalam konteks ini, Islam dapat menemukan ruang artikulasi baru yang mampu menciptakan praksis sejarah yang lebih adil.

Untuk itulah, perlu pemaknaan baru (*reproducing new significances*) terhadap teks-teks otoritatif Islam, Al-Quran dan Sunnah Nabi, secara kritis dan hermeneutis. Pemaknaan baru ini diperlukan, supaya terma-terma agama, dapat dikontekskan maknanya untuk sebuah gerakan pembebasan rakyat dan dapat memberikan inspirasi untuk sebuah anti-hegemoni atau bahkan *counter hegemoni* terhadap sistem yang menindas. Farid Essac misalnya memberikan makna hermeneutik pada konsep *taqwa*, *tauhid*, *al-nâs*, *al-mustadl'afûn*, *'adl*, dan *jihâd*. Kunci-kunci hermeneutik (*hermeneutical keys*) ini dipahami dan dimaknai kembali dengan titik

---

<sup>21</sup> Baca Kuntowijoyo, *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi* (Bandung: Mizan, 1991), khususnya Pengantar M. Dawan Rahardjo dan Bagian Ketiga tentang , hlm. 11-19 dan 279-366.

<sup>22</sup> Gagasan Islam Transformatif Moeslim Abdurrahman tersebar dalam buku dan tulisan-tulisan antropologisnya, antara lain: Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995); Moeslim Abdurrahman, *Kang Thowil dan Siti Marjinal* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995); Moeslim Abdurrahman, *Semarak Islam Semarak Demokrasi* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), dan Moeslim Abdurrahman, *Islam Sebagai Kritik Sosial* (Jakarta: Erlangga, 2003).

tekan pada pengembalian fungsi kemanusiaan untuk pembebasan dan penegakan keadilan<sup>23</sup>. Kuntowijoyo juga pernah menawarkan lima program reinterpretasi Al-Qur'an; tafsir struktural bukan individual, tafsir subjektif menjadi objektif, tafsir yang normative menjadi teoritis, ahistoris menjadi historis dan formulasi general normatif menjadi spesifik empiris.<sup>24</sup>

Dalam menghadapi realitas ketimpangan sosial, ketertindasan saat ini, umat Islam harus melakukan *social struggle* untuk menciptakan reformasi struktural yang mensejahterakan. Caranya adalah, menurut Moeslim Abdurrahman, melakukan penyadaran kolektif dalam diri masyarakat dengan mekanisme praksis; yakni pembentukan jaringan atau kluster-kluster sosial seperti buruh, nelayan, petani dan pedagang asongan, *regrouping* melalui institusi keagamaan seperti masjid, pesantren, surau, jamah pengajian atau majelis taklim, dan pembentukan komunitas-komunitas masyarakat termarjinalkan seperti kaum difabel, LGBT, dan kelompok minoritas agama.<sup>25</sup>

Islam diharapkan dapat bersentuhan langsung dengan problem, isu, dan kepentingan publik. Pada saat yang sama, publik atau masyarakat Muslim dapat berkontribusi pada pemecahan masalah, isu dan kepentingan publik aktual dan berpartisipasi pada pengawalan aspirasi-aspirasi kerakyatan tersebut menjadi kebijakan publik yang maslahat. Dalam hal ini, politik umat Islam mengadvokasi dan mengagregasi kepentingan publik pada pemangku dan pengambil kebijakan di tingkat eksekutif, legislatif dan yudikatif. Singkat kata, politik Islam ke depan adalah politik advokasi dan agregasi isu dan kepentingan publik yang digali dari basis, komunitas atau kelas sosial.

## Reaktualisasi Basis Sosial Muslim

Berpijak pada argumen di atas, perlu reorientasi Politik Islam/Muslim, terutama di bidang politik ekonomi dan sosial. Reorientasi Politik Islam bukan saja difokuskan pada *mainstreaming* paham-paham moderat

---

<sup>23</sup> Dalam konteks perjuangan rakyat Afrika Selatan melawan rejim Apharteid, Farid Esack secara cerdas berhasil melakukan reproduksi makna atas teks-teks normatif Islam sebagai senjata teologis menghadapi kaum apharteid bersama kaum beragama lainnya. Selengkapnya baca Bab 3 dan 4 Farid Esack, *Al-Quran, Liberalisme, Pluralisme: Membebaskan yang Tertindas* (Bandung: Mizan, 2000).

<sup>24</sup> Baca ulasan lengkap Kuntowijoyo tentang Lima Program Interpretasi dalam Kuntowijoyo, *Paradigma Islam...*, hlm. 283-285.

<sup>25</sup> Moeslim Abdurrahman, *Islam Sebagai Kritik Sosial* (Jakarta: Erlangga, 2003).

dalam beragama, tetapi juga bagaimana agama itu dapat berperan dan berkontribusi positif bagi pembentukan insan kamil Indonesia yang soleh sekaligus kader bangsa Indonesia yang mempunyai kepedulian partisipatoris terhadap persoalan politik, sosial dan budaya serta memiliki kemandirian ekonomi yang kokoh. Islam di Indonesia diharapkan tidak hanya berperan dalam bidang-bidang yang selama ini telah digarap seperti pendidikan, kesehatan, dan amal sosial lainnya, tetapi diperluas pada kaderisasi politik dan ekonomi Indonesia.

Dalam bidang politik praktis, ketidaktautan antara partai politik (Islam) dan gerakan sosial dan basis-basis popularnya perlu segera dipungkasi. Partai politik perlu dikembalikan pada fungsi dan peran strategisnya dalam demokrasi, yakni advokat dan agregator aspirasi rakyat, sebab *raison d'être* dari partai politik adalah mewedahi dan menyalurkan aspirasi publik. Dalam perspektif ini, partai politik dituntut menjadi laboratorium kaderisasi politik sekaligus penyemai pendidikan politik, demokrasi serta pemberdayaan ekonomi rakyat secara berkelanjutan dan sistematis. Nalar dan nafas partai politik yang berlalu lalang dari pemilu ke pemilu adalah sebuah kesesatan berpikir dan berstrategi: penghambaan pada kekuasaan yang binal, bukan pada kebijakan dan kebajikan publik yang banal.

Dalam bidang ekonomi kerakyatan, partai politik perlu membangun paradigma, program dan aksi yang memberdayakan dan menyejahterakan manusia Indonesia seutuhnya, lahir dan batin, jasmani dan rohani. Hal ini penting mengingat, ketimpangan dan ketidakadilan distribusi ekonomi masih cukup tinggi. Angka kemiskinan, pengangguran, pemecatan akibat dari liberalisme ekonomi Indonesia tercatat tinggi. Islam dan politik Islam harus terlibat dalam pengentasan problem ekonomi yang mendera umat. Upaya memisahkan gerakan politik Islam dan gerakan sosial-kewargaan dalam upaya pemantapan demokrasi, disadari atau tidak, dapat memicu ketidakseimbangan transformasi sosial dan politik dan memberikan keleluasan bagi elite oligarkis untuk menancapkan kepentingan politik, ekonomi dan bisnisnya.

Dengan kata lain, Politik Islam perlu melakukan gerakan pemberdayaan dan pencerahan masyarakat. Menyatupadukan gerakan politik dan sosial dapat dimulai dengan menghidupkan kembali basis-basis populer kerakyatan yang memiliki peran strategis, yakni tempat ibadah, balai desa/kelurahan, dan pasar tradisional. Ketiga lapak kerakyatan itu penting untuk dihidupkan kembali, mengingat di situlah ruang berkumpul, bersilaturahmi dan berdialog antar warga. Di ketiga

lapak itu pulalah, petani, buruh, nelayan, hingga pedagang, saudagar, dan para pegawai bertukar sapa.

Masjid, seperti Gereja, Wihara dan tempat ibadah lainnya, adalah sumber inspirasi spiritual sekaligus media transformasi individu menuju kebajikan bersama. Tempat-tempat ibadah perlu dikembalikan pada kedua fungsi tersebut, sehingga terbangun buah spiritualitas yang mencerahkan dan menggerakkan kemajuan dan kebajikan bersama. Tempat ibadah seyogyanya terbebas dari paham-paham kegelapan yang mengerdilkan dan mengucilkan jatidiri kemanusiaan hakiki. Pemahaman keagamaan yang moderat dan sesuai dengan karakter bangsa Indonesia yang ramah seharusnya menjadi paham yang disebar dan didakwahkan kepada umat. Dalam hal ini, perlu kaderisasi dai dan para pengkhotbah agama yang memahami agama tidak hanya sebagai kekuatan moral-spiritual tetapi juga mendorong umatnya untuk hidup secara sangkil dalam koridor falsafah Indonesia yang berbhineka tunggal ika.

Selain tempat ibadah, balai desa merupakan tempat berkumpul semua warga, forum sosialisasi sekaligus aktualisasi diri antar warga berdasarkan semangat saling menghargai dan nilai-nilai kegotong royongan. Balai desa musti dibebaskan dari kuptasi politik golongan, sehingga tercipta masyarakat sadar sosial, politik, sekaligus budaya yang menggerakkan mereka pada kemajuan dan kesejahteraan bersama. Sebagai penggerak ekonomi rakyat, pasar menjadi tempat transaksi ekonomi yang bebas dari syahwat mencari untung sendiri sambil mencekik orang lain, merdeka dari libido kapitalistik yang menghisap habis sumber dan laba ekonomi rakyat.

Tempat ibadah, balai desa, dan pasar rakyat adalah simbol etika-moral-spiritual, politik gotong royong, dan ekonomi kerakyatan yang kini secara berurutan didominasi oleh fundamentalisme dan radikalisme, politik golongan, dan kapitalisme-neoliberal. Oleh karena itu, politik Islam dapat menjadi pelopor reaktualisasi peran empirik dan transformatif Islam melalui agenda aksi politik, ekonomi dan sosial kebudayaan. Upaya ini memungkinkan politik Islam dapat terbebas dari ambisi dan nalar syariatik yang menghalangi terwujudnya transformasi sosial, politik dan ekonomi Islam yang *rahmatan lil'alam*, rahmat bagi seru sekalian alam.

## Penutup

Indonesia bukan negara agama, juga bukan negara sekuler. Indonesia adalah negara berdasar Pancasila, yang antara lain, kandungan

substansinya diambil dari nilai-nilai agama, selain adat istiadat, tradisi budaya, dan nilai luhur yang tumbuh di masyarakat. Karena itu, Pancasila juga sejalan dengan ajaran agama, yakni Islam. Sikap umat Islam di Indonesia yang menerima dan menyetujui Pancasila dan UUD 1945 dapat dipertanggung jawabkan sepenuhnya dari segala segi pertimbangan. Bisa dikatakan bahwa menolak Pancasila sama saja dengan menolak Islam.

Beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan keselarasan Pancasila dengan ajaran Islam adalah sebagaimana uraian berikut: *pertama*, Pancasila bukan agama dan tidak bisa menggantikan agama. *Kedua*, Pancasila bisa menjadi wahana implementasi prinsip syariat Islam yang bersifat universal. *Ketiga*, Pancasila dirumuskan oleh tokoh bangsa yang mayoritas beragama Islam, yang di antaranya adalah pemimpin Islam. Selain itu, keselarasan Pancasila dengan ajaran Islam juga tercermin dari kelima silanya yang selaras dengan ajaran Islam.

Memperdebatkan antara Islam dengan Pancasila, sudah bukan masanya lagi, selain tidak relevan dengan semangat zaman. Hal itu (menyoalkan kembali Pancasila dalam konteks agama) bahkan bisa saja menjadi persoalan baru yang hanya merugikan dan mengancam keutuhan NKRI dan memunculkan instabilitas di segala segi kehidupan. Sikap yang arif dan bijaksana, sebagai umat beragama sekaligus warga negara Indonesia, sekarang ini adalah mengisi pembangunan Negara Pancasila, sehingga persoalan-persoalan yang muncul dapat di atasi secara bersama-sama. Tugas umat Islam adalah menghidupkan kembali basis-basis keumatan dan kewargaan di semua tingkat, mulai dari yang terendah seperti masjid mushalla, balai desa dan pasar tradisional.

Namun demikian, revitalisasi nilai-nilai Pancasila adalah tugas utama. Merevitalisasi Pancasila bukan sekedar menghidupkan kembali ingatan terhadap nilai-nilainya, tetapi juga melakukan pelembagaan nilai-nilai tersebut ke dalam kehidupan sehari-hari dalam berbagai tingkatan kehidupan. Pancasila, dengan demikian, diharapkan tidak saja menjadi sebuah ideologi yang terbuka, tetapi juga sebuah ideologi yang memberi kenyamanan dan menyejahterakan seluruh warga negara. Pancasila bukan lagi hanya sebuah jargon besar, tetapi juga perangkat sistemik yang dapat diwujudkan bagi kesejahteraan, keadilan, kemakmuran dan kecerdasan umat, bangsa dan negara.

## Daftar Pustaka

- Ahmad Syafii Ma'arif, « Demi Keutuhan Bangsa », *Republika*, 11 Juli 2006.
- Andrée Feillard et Rémy Madinier, *La fin de l'innocence ? L'islam indonésien face à la tentation radicale de 1967 à nos jours*, Irasec (Les indés savantes), Paris, 2006.
- Cees Van Dijk, *Rebellion under the Banner of Islam. The Darul Islam in Indonesia*, Nijhoff, La Haye, 1981.
- Dewi Candraningrum, *Unquestioned Gender Lens in Contemporary Indonesian Sharia Ordinance (Perda Syariah)*, *Al-Jami'ah*, Vol. 45, No. 2, 2007 M/1428 H.
- Farid Esack, *Al-Quran, Liberalisme, Pluralisme: Membebaskan yang Tertindas* (Bandung: Mizan, 2000)
- Horikoshi, Hiroko, 1975, "The Dar-ul-Islam Movement of West Java (1942-62): an Experience in the Historical Process", *Indonesia* 20
- International Crisis Group, *Al-Qaeda in Southeast Asia: The case of the "Ngruki Network" in Indonesia*, 8 August 2002.
- Kuntowijoyo, *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi* (Bandung: Mizan, 1991)
- Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, hlm. 106
- Lembaga Survei Indonesia, « Prospek Islam Politik », Oktober 2007
- « Trend Orientasi Nilai-Nilai Politik Islam vs Nilai-Nilai Politik Sekuler dan Kekuatan Islam Politik », Oktober 2007.
- Muhammad Thalib et Irfan S Awas (éd.), *Doktrin Zionisme dan Idiologi Pancasila*, Yogyakarta: Wihdah Press, 1999.
- Moeslim Abdurrahman, *Islam Transformatif* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995).
- , Kang Thowil dan Siti Marjinal (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995).
- , *Semarak Islam Semarak Demokrasi* (**Jakarta**: Pustaka Firdaus, 1996).
- , *Islam Sebagai Kritik Sosial* (Jakarta: Erlangga, 2003).
- , *Islam Sebagai Kritik Sosial* (Jakarta: Erlangga, 2003).
- Olivier Roy, *l'Echec de l'Islam Politique* (Paris: Collection Esprit/Seuil, 1992).
- R. Van Niel, *The Emergence of the Modern Indonesian Elites*, W. Van Hoeve Ltd, La Haye-Bandung, 1970.

Rémy Madinier, "Le Masyumi, parti des milieux d'affaires musulmans ?", in *Archipel*, n° 57, 1999.

S. Yunanto (et.al.), *Militant Islamic Movements in Indonesia and South-East Asia*, Jakarta: Ridep Institute, 2003.

Saliman, "Kenakalan Remaja sebagai Perilaku Menyimpang Hubungannya dengan Keberfungsian Keluarga", Makalah tidak dipublikasikan.

Todung Mulya Lubis, "Indeks Persepsi Korupsi 2010, Corruption as Usual", *Transparency International*, Jakarta, 26 Oktober 2010.

William Liddle, "Media Dakwah Scripturalism: One Form of Islamic Political Thought and Action in New Order Indonesia", in Mark R. Woodward (éd.), *Toward a New Paradigm. Recent Development in Indonesian Islamic Thought*, Temple: Arizona State University, 1996.

Rakyat Merdeka, 17 Desember 2006

[www.menkokesra.go.id](http://www.menkokesra.go.id)

# Arah Politik Hukum Pidana dalam Rencana Undang-Undang Hukum Pidana

Koesparmono Irsan

## Abstrak:

*Dalam hal penanggulangan kejahatan yang termasuk dalam kebijakan kriminal/criminal policy digunakan dua kebijakan atau policies yaitu kebijakan penal dan kebijakan non penal. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai sehingga tercapai ketertiban umum. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap mereka yang merugikannya. Pada hakekatnya manusia itu hidup sebagai, manusia perseorangan dan sekaligus sebagai makhluk sosial. Kesusilaan menyangkut manusia sebagai perseorangan, sedangkan hukum dan adat menyangkut masyarakat. Hukum mempunyai dua daya kerja. Ia memberikan kekuasaan dan meletakkan kewajiban. Ia serentak normatif dan atributif. Sedangkan kesusilaan hanya meletakkan kewajiban, dan semata-mata bersifat normatif. Tinjauan terhadap arah hukum pidana dalam konsep RUU KUHP, membawa kita kepada pembahasan terhadap politik hukum (criminal law politics) yang mendasari penyusunan konsep RUU KUHP. Politik hukum pidana bagaimana yang menjadi landasan perumusan bentuk-bentuk kejahatan yang terdapat dalam konsep RUU KUHP? Disini letak arti penting mengapa perlu mempertimbangkan konteks perubahan politik saat ini seperti sudah dipaparkan.*

**Kata kunci:** Hukum, Pidana, KUHP, Undang-undang dan Politik

## Pendahuluan

Kehidupan dalam masyarakat diharapkan untuk berjalan dengan tertib dan teratur. Untuk hal itu perlu didukung dengan adanya suatu tatanan, sehingga kehidupan itu menjadi tertib. Masyarakat yang hidupnya tertib dan teratur sering disebut sebagai masyarakat yang tata tentrem kerta raharja. Masyarakat yang karena adanya tata (hukum) maka ia akan merasa tentram sehingga bisa bekerja untuk mencapai kemakmuran (keraharjaan). Guna mencapai tujuan masyarakat tata tentrem kerta raharja ditempuh dengan dua kebijakan atau *policies*, yaitu kebijakan sosial atau *social policies*, dan kebijakan kri-minal atau *criminal policies* yang

sekaligus juga merupakan bagian dari kebijakan sosial itu sendiri. Dalam hal penanggulangan kejahatan yang termasuk dalam kebijakan kriminal/*criminal policy* digunakan dua kebijakan atau *policies* yaitu kebijakan penal dan kebijakan non penal.

Yang dimaksud dengan kebijakan penal adalah kebijakan yang termasuk *criminal policy*/kebijakan kriminal yaitu kebijakan dengan menggunakan sanksi pidana, sedangkan yang dimaksud dengan kebijakan non penal adalah politik hukum dengan menggunakan sanksi perdata, sanksi administratif dan lain-lainnya.

Tata dalam pengertian tata tertrem kerta raharja adalah hukum yang berarti peraturan tingkah laku yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian di Inggris misalnya dikenal hukum yang dibuat/ditetapkan oleh pemerintah yaitu apa yang dinamakan *statute law*, dan ada pula hukum yang tidak dibuat oleh pemerintah yaitu apa yang dinamakan *common law*. Kita juga mengenal hukum kebiasaan/*customary law* disamping hukum undang-undang. Dengan demikian diluar undang-undang terdapat juga hukum. Dalam undang-undang kita hanya melihat sebagian dari hukum<sup>1</sup>. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai sehingga tercapai ketertiban umum. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap mereka yang merugikannya.

Ketertiban yang didukung karena adanya tatanan ini pada kenyataannya terdiri dari berbagai tatanan yang mempunyai sifat berlainan. Sifat yang berbeda-beda ini disebabkan karena norma-norma yang mendukung masing-masing tatanan itu mempunyai sifat-sifat yang tidak sama<sup>2</sup>. Prof DR Satjipto Rahardjo SH<sup>3</sup> mengutip tulisan Radbruch, perbedaan yang terdapat pada tatanan atau norma-normanya dapat dilihat dari sisi adanya perbedaan antara apa yang ideal dengan apa yang nyata.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Mr. L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Keduapuluhsembilan, 2001, PT Pradnya Paramitra, Jakarta, halaman 9.

<sup>2</sup> Radbruch, Gustav, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1961, Stuttgart, K.F. Koehler, halaman 12-13.

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, Prof., DR., SH., *Ilmu Hukum*, 2000, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 14.

## Sistem (tatanan) ketertiban masyarakat

Tatanan yang menciptakan hubungan-hubungan yang tetap dan teratur diantara anggota-anggota masyarakat, sesungguhnya bukanlah suatu konsep yang tunggal. Apa yang nampak sebagai suatu tatanan (sistem), sebenarnya didalamnya terdapat suatu kompleks tatanan-tatanan, atau suatu kompleks dari sub-sub tatanan (sub sistem), antara lain *kebiasaan*, *hukum* dan *kesusilaan*. Oleh karena itu ketertiban dalam masyarakat itu didukung oleh ketiga sub sistem itu. Sebenarnya masih banyak sub-sistem tidak hanya tiga seperti tersebut di atas, namun bagi bahasan kita, kita cukupkan dulu dengan tiga sub sistem itu. Dengan membahas ketiga sub-sistem itu akan lebih jelas menunjukkan adanya perbedaan antara yang ideal dengan yang nyata.

### Tatanan kebiasaan

Tatanan kebiasaan terdiri dari norma-norma yang dekat sekali dengan kenyataan, karena kaidah kebiasaan itu sebenarnya diangkat dari kenyataan. Kebiasaan adalah suatu tindakan menurut garis tingkah laku yang tetap. Apa yang biasa dilakukan orang-orang, itulah yang kemudian bisa menjelma menjadi norma kebiasaan me-lalui ujian keteraturan, keajegan dan kesadaran untuk diterima sebagai kaidah oleh masyarakat. Dengan demikian maka perbedaan antara kenyataan dengan ideal pada tatanan kebiasaan ini adalah yang terbesar dibanding dengan pada tatanan hukum dan kesusilaan. Jadi untuk terbentuknya hukum kebiasaan menurut Apeldoorn <sup>4</sup> adalah adanya dua syarat, yaitu:

1. yang bersifat materiel, pemakaian yang tetap;
2. yang bersifat psikologis (bukan psikologis perorangan, melainkan psikologis golongan), keyakinan akan kewajiban hukum (*opinio necessitatis*).

Karena sifat psikologis tersebut maka hukum kebiasaan dapat dibedakan, baik dari kebiasaan itu sendiri, maupun dari susila. **Susila** sendiri adalah peraturan-peraturan yang terbentuk dari tindakan menurut garis tingkah laku yang tetap, dengan keyakinan bahwa kesopanan memang menghendaki demikian, misalnya memberikan penghormatan kepada wanita untuk duduk sedangkan kita sediri berdiri. Karena bilamana sesuatu terus menerus dijalankan (atau tetap berlaku),

---

<sup>4</sup> Apeldoorn, *opcit*, halaman 113.

lama kelamaan akan timbul pikiran pada manusia, bahwa memang *harus* demikian, dan kemudian tidak jarang tumbuh menjadi bahwa *menurut hukum* memang demikian.

Di Jerman George Frenzel dalam bukunya *Recht und Rechtssätze* mempermasalah kan apakah benar bahwa hukum terdiri dari kaidah-kaidah atau normen, menurutnya pandangan bahwa hukum terdiri dari kaidah-kaidah adalah tidak tepat benar, karena menurut pendapatnya bukan kaidah-kaidah melainkan *rechtsgewohnheiten* yang menentukan hukum (kebiasan hukum). Utrech dan Hamaker empat tahun sebelumnya juga berpendapat demikian. Bahkan H. J. Hamaker dalam karangannya yang berjudul *Het Recht en de Maatschappij* mengajarkan bahwa pengertian-pengertian hukum tidak lain daripada ringkasan ilmu pengetahuan kita tentang cara, bagaimana kita sendiri dan orang lain biasanya bertindak. Eugen Ehrlich mempunyai pandangan tengah, menurutnya ada dua macam hukum, yaitu:

1. *Entscheidungsnormen*, yaitu peraturan-peraturan yang terbentuk oleh perundang-undangan atau praktek yang digunakan hakim sebagai dasar dalam keputusannya;
2. *Gewohnheitsrecht* atau *Tatschen des Gewohnheitsrecht*.

Sedangkan Hugo Sinzheimer dalam bukunya *De Taak der Rechtssociologie* pada ta-hun 1935 membedakan hukum menjadi *normatief recht* (hukum yang bersifat normatif) dan *rechtelijk werlijkheid* (hukum yang nyata).

Dalam tatanan kebiasaan, masuknya unsur ideal adalah sangat langka. Manusia ideal menurut tatanan kebiasaan adalah manusia yang sehari-hari nampak dan yang disebut normatif (yang diharuskan untuk dilakukan) adalah apa yang normal terjadi. Dengan demikian norma kebiasaan sebenarnya hanya mengangkat apa yang sehari-hari terjadi dan yang lazim dilakukan sebagai suatu norma (*rechte lijk werlijkheid*). Bahkan Hegel<sup>5</sup> mengatakan bahwa negara adalah perwujudan dari gagasan kesusilaan. Dalam praktek kenegaraan moderen, kaedah-kaedah hukum yang berlaku umum.

Hukum terdiri dari peraturan-peraturan tingkah laku. Namun masih ada peraturan-peraturan tingkah laku lain daripada peraturan-peraturan tingkah laku hukum. Segala peraturan-peraturan itu yang mengandung petunjuk-petunjuk bagaimana manusia hendaknya bertingkah laku,

---

<sup>5</sup> Hegel, G.W.F, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, yang dikutip oleh Budiono Kusumohamidjojo dalam bukunya *Ketertiban Yang Adil Problematik Filsafat Hukum*, 1999, Grasindo, Jakarta, halaman 159.

sehingga ia merupakan suatu kewajiban-kewajiban bagi manusia yang kemudian kita artikan sebagai etika<sup>6</sup>. Etika meliputi peraturan-peraturan tentang agama, kesusilaan, hukum dan adat.

Pada hakekaanya manusia itu hidup sebagai, manusia perseorangan dan sekaligus sebagai makhluk sosial. Kesusilaan menyangkut manusia sebagai perseorangan, sedang- kan hukum dan adat menyangkut masyarakat. Antara hukum dan adat disatu sisi dengan kesusilaan terdapat perbedaan tujuan:

1. **Tujuan hukum adalah tata tertib masyarakat yang baik, sedangkan tujuan kesusilaan adalah penyempurnaan seseorang.** Namun demikian antara keduanya ada saling keterkaitan, yaitu karena perbaikan manusia untuk penyempurnaan adalah juga mem bantu tercapainya tata tertib masyarakat yang lebih baik.
2. Dengan membedakan tujuan tersebut terdapat hubungan yang erat dengan perbedaan yang lain, yang lebih mengenai isinya. Hukum dan adat menghendaki peraturan masyarakat yang baik, memberikan peraturan-peraturan untuk perbuatan-perbuatan lahiriah manusia. Kesusilaan yang ditujukan kepada kesempurnaan seseorang, pertama-tama tidak mengindahkan perbuatan manusia, melainkan mengindahkan sikap bathin yang menimbulkan perbuatan-perbuatan itu. Akan tetapi perbedaan ini jangan kita bayangkan terlalu tajam. Tidak tepat benar bahwa bagi hukum hanya berlaku perbuatan lahiriah, dan pada kesusilaan hanya berlaku kehendak baik didalam bathin (bersifat bathiniah). Pada suatu sisi perbuatan-perbuatan juga mempunyai nilai kesusilaan, sedangkan disisi lain hukum juga memperhatikan adanya maksud baik dari perilaku pembuatnya.
3. Juga terdapat perbedaan antara **hukum** pada satu sisi dan *kesusilaan* pada sisi lain mengenai asal-usul kaidahnya. Dalam hukum, kekuasaan dari luar diri sendiri yang meletakkan kemauan kepada kita (asal usul kaidah berasal dari luar diri sendiri), yakni masyarakat. Kita tunduk pada hukum di luar kehendak kita, hukum mengikat kita tanpa syarat. Sebaliknya kesusilaan, suruhannya/perintahnya adalah suatu tuntutan yang dilakukan orang terhadap diri sendiri. Artinya setiap orang, harus menentukan kepada dirinya sendiri apa yang di tuntutan oleh kesusilaan. Kesusilaan mengikat kita karena kehendak kita sendiri.

---

<sup>6</sup> Prof Dr Mr L.J. van Apeldoorn, *opcit*, halaman 22.

4. Hukum, sebagai peraturan tingkah laku, dapat dibedakan dari kesusilaan dari cara bagaimana orang menjamin agar ia diikuti/dipatuhi. Kesusilaan berakar dalam suara hati nurani manusia, timbul dari kekuatan bathin yang berada di dalam diri manusia sendiri. Disana tidak ada kekuasaan dari luar yang memaksa untuk menjalankan perintah kesusilaan itu. Sifat perintah kesusilaan bahwa ia harus ditaati/diikuti secara sukarela (otonom). Satu-satunya kekuasaan yang berdiri di belakang kesusilaan adalah kekuasaan suara hati nurani manusia sendiri.

Hukum berakar pada kekuasaan, dimana kekuasaan memegang peranan yang utama. Walaupun demikian pada umumnya peraturan-peraturan hukum kita lakukan dengan sukarela karena adanya rasa wajib menjalankan hukum dari suara hati nurani kita. Sehingga dengan demikian dalam menjalankan perintah-perintahnya hukum mempunyai pegangan yang kuat dalam kesusilaan. Ini bisa terjadi karena isi dari peraturan-peraturan hukum sesuai dengan keyakinan susila, atau bahkan dengan tidak memperhatikan isi peraturan-peraturan hukum yang tertentu, menurut suara hati nurani kita, kita wajib menuruti perintah hukum.

5. Antara hukum dengan kesusilaan, masih terdapat perbedaan yaitu pada daya kerjanya.

Hukum mempunyai dua daya kerja. Ia memberikan kekuasaan dan meletakkan kewajiban. Ia serentak normatif dan atributif. Sedangkan kesusilaan hanya meletakkan ke kewajiban, dan semata-mata bersifat normatif. Manakala dipandang dari tatanan hukum dan kesusilaan yang menghormati dunia norma sebagai suatu hasil karya manusia untuk membimbing masyarakat menuju kepada keadaan dan tingkah laku manusia sesuai dengan ide-ide tertentu, tatanan kebiasaan dinilai banyak mengandung norma-norma yang tidak sesuai dengan hukum atau kesusilaan<sup>7</sup>.

## **Tatanan hukum**

Kita bisa melihat adanya pergeseran, yaitu dari tatanan yang berpegangan pada kenyataan sehari-hari (tatanan kebiasaan), kepada tatanan yang mulai menjauhi dari pegangan itu. Namun demikian pada tatanan hukum ini, proses penjauhan dan pelepasan diri belum berjalan

---

<sup>7</sup> Radbruch, Gustav, *opcit*, halaman 13.

secara seksama. Kita kenal misalnya adanya hukum kebiasaan (*customary law*), yang untuk sebagian masih memperlihatkan ciri-ciri dari tatanan kebiasaan dengan norma-normanya.

Adapun ciri yang menonjol dari suatu tatanan hukum yang murni, ialah tatanan itu dibuat secara sengaja dan secara sadar dengan tujuan untuk menegakkan suatu jenis ketertiban tertentu dalam masyarakat. Timbullah pertanyaan tentang siapakah yang menentukan jenis ketertiban tertentu itu? Jawabannya bahwa yang menentukan adalah masyarakat itu sendiri, yang dalam hal ini diwakili oleh anggota-anggotanya melalui suatu mekanisme kerja tertentu. Kelompok anggota yang mewakili masyarakat inilah yang menentukan norma-norma apa yang akan diciptakannya. Sehingga dengan demikian, maka norma-norma hukum itu termasuk kedalam golongan norma-norma yang lahir dari kehendak manusia<sup>8</sup>.

Sedangkan norma kebiasaan sebenarnya hanya mengangkat apa yang sehari-hari terjadi dan yang lazim dilakukan sebagai suatu norma. Kehendak manusia itu merupakan faktor sentral yang memberikan ciri kepada tatanan hukum. Sebagai unsur pengambil keputusan, maka kehendak manusia itu bisa menerima dan mengangkat kebiasaan sehari-hari sebagai norma hukum (*customary law norm*), tetapi juga bisa menolaknya. Disinilah nampak kemandirian dari hukum berhadapan dengan ideal dan kenyataan itu. Kemandirian ini, merupakan suatu posisi yang mampu mengambil jarak antara ideal dengan kenyataan, yang tidak dimiliki oleh tatanan kebiasaan dan kesusilaan. Keterikatan hukum kepada dunia ideal dan dunia kenyataan tercermin pada berlakunya hukum dalam masyarakat. Hukum terikat pada dunia ideal dan kenyataan karena pada akhirnya harus mempertanggungjawabkan terhadap tuntutan kedua dunia tersebut (ideal dan kenyataan), yaitu tuntutan berlakunya secara ideal filosofis dan tuntutan berlakunya secara sosiologis.

### **Tatanan kesusilaan**

Tatanan ini mempunyai kedudukan sama mutlaknya dengan kebiasaan, namun berbeda pada asal-usulnya. Kalau kebiasaan berasal dari tingkah laku keseharian, maka kesusilaan bersumber pada ideal yang masih harus dinyatakan dalam masyarakat. Ideal yang menjadi tolok ukur tatanan ini bagi menilai tingkah laku anggota-anggota masyarakat.

Dengan perkataan lain, perbuatan yang dapat diterima oleh tatanan kesusilaan hanyalah yang sesuai dengan idealnya tentang manusia.

---

<sup>8</sup> Radbruch, Gustav, *opcit*, halaman 13.

Disamping itu perbedaan antara tatanan kesusilaan dan tatanan hukum terletak pada otoritas yang memutuskan apa yang akan diterima sebagai norma. Kalau pada tatanan hukum unsur kehendak manusia menentukan apa yang akan diterima sebagai norma, namun dalam tatanan kesusilaan maka unsur kehendak manusia sama sekali tidak menentukan. Keputusan diambil diluar manusia atau diluar perangkat masyarakat yang ditugasi untuk mengambil keputusan.

Dengan perkataan lain norma susila bukanlah sesuatu yang diciptakan oleh kehendak manusia, melainkan hanya diterima begitu saja. Lain dengan hukum, maka bagi tatanan kesusilaan tidak ada unsur-unsur yang harus diramu, sehingga tidak perlu mempertimbangkan dunia kenyataan. Tatanan kesusilaan tidak dituntut untuk juga berlaku sosiologis.

Namun demikian ada perbedaan antara hukum dengan kesusilaan, yaitu bilamana tingkah laku lahiriah seseorang sesuai dengan peraturan hukum, maka hukum tidak akan mempersoalkan apakah hal itu didorong oleh kehendak baiknya (niatnya). Hukum cukup merasa puas dengan tingkah laku lahiriah yang sesuai dengan peraturannya. Hanya manakala seseorang bertindak menyalahi hukum, tidak jarang dipertanyakan kehendak baiknya, dengan perkataan lain perbuatan-perbuatannya akan dipertimbangan dengan kehendak baiknya (niatnya) yaitu alasan-alasan yang menimbulkan perbuatan yang menyalahi hukum itu. Sebaliknya kesusilaan selalu menghendaki kehendak baik (niat baik), tak pernah puas dengan tingkah laku lahiriah saja.

Bagi hukum untuk meramu dua dunia yang bertentangan, yaitu dunia kebiasaan dan dunia kesusilaan adalah tidak mudah. Masyarakat tidak bisa terus menunggu sampai ditemukannya persesuaian. Kebutuhan akan peraturan merupakan kekosongan yang tidak dapat menunggu. Dengan demikian muncullah tuntutan yang lebih praktis sifatnya, yaitu **keharusan adanya peraturan-peraturan**. Karena dengan adanya peraturan-peraturan terciptalah **kepastian hukum**. Karena KUHP baru tidak kunjung tiba maka lahirnya banyak Undang-undang sebagai *lex spesialis*. Melalui hukum manusia hendak mencapai ketertiban umum dan keadilan. Meskipun demikian harus disadari, bahwa keadilan dan ketertiban umum yang hendak dicapai melalui hukum itu hanya bisa dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses sosial.

Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa proses sosial itu sendiri adalah fenomena yang dinamis. Melalui proses sosial penyelenggaraan hukum itu akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat karena

masyarakat berpendapat bahwa memang (paling sedikit menjanjikan) akan memberikan ketertiban umum dan keadilan kepada kehidupan bersama. Sebagai konsekwensi, maka hukum itu harus mempunyai suatu kredibilitas, dan itu hanya dapat dimiliki, bila penyelenggaraan hukum memperlihatkan suatu alur konsistensi.

Penyelenggaraan hukum yang tidak konsisten tidak akan membuat masyarakat mau mengandalkannya sebagai perangkat kaidah yang mengatur kehidupan bersama. Konsistensi dalam penyelenggaraan hukum itulah yang kita sebut **kepastian hukum**. Dengan mengacu pada pemikiran tersebut di atas maka dapatlah direka lebih rinci tentang apa itu hukum. Hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk tingkah laku. Ia merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan. Oleh karena itu pertama-tama hukum itu mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan. Ide-ide ini adalah ide mengenai keadilan<sup>9</sup>.

Namun masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum, juga menginginkan agar dalam masyarakat ada peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain. Dalam kehidupannya masyarakat berkembang, demikian juga kepentingan-kepentingannya, sehingga memerlukan perlindungan yang lebih mumpuni bagi kehidupannya. Dengan demikian hukumpun memerlukan perubahan-perubahan bagi melayani perlindungan kepentingan-kepentingan itu. Perkembangan hukum harus memenuhi pola-pola yang sudah ada dalam masyarakat, sehingga tidak justru menghambat perlindungan itu sendiri. Disini, sebuah pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah hukum mam-pu menjawab konteks dan tantangan saat ini ? Meskipun demikian, harus disadari bahwa keadilan dan ketertiban umum yang hendak dicapai melalui hukum, hanya bisa dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses sosial. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa proses sosial itu sendiri adalah kenyataan yang dinamis. Melalui proses sosial itu penyelenggaraan hukum akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat sebagai sesuatu yang memang akan memberikan (atau paling sedikit menjanjikan) suatu ketertiban umum dan keadilan kepada kehidupan bersama.

Sebagai konsekwensinya maka hukum itu sendiri harus memiliki suatu kredibilitas, dan itu hanya akan dapat dimiliki bila penyelenggara

---

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, Prof., DR., SH., *opcit*, halaman 18.

hukum mampu memperlihatkan suatu alur konsistensi. Penyelenggaraan hukum yang tidak konsisten tidak akan membuat masyarakat mau meng andalkannya sebagai perangkat kaidah yang mengatur kehidupan bersama. Konsistensi dalam penyelenggaraan hukum itulah yang kita sebut sebagai **kepastian hukum**. Konsistensi ini diperlukan sebagai acuan bagi perilaku manusia sehari-hari dalam berhubungan dengan manusia lainnya. Acuan perilaku itu diperlukan, karena manusia tidak hidup berdasarkan naluri yang alamiah saja, melainkan terutama berdasarkan akal yang membuat keputusan melalui kehendak yang bebas.

Walaupun demikian, dapat dibayangkan bahwa konsistensi dalam penyelenggaraan hukum itu bukanlah sesuatu yang terjadi dengan sendirinya, sehingga bisa saja terdapat risiko bahwa penyelenggaraan hukum itu menjadi tidak konsisten. Untuk ini Rawls<sup>10</sup> menulis bahkan penyelenggaraan hukum yang tidak konsisten harus tetap konsisten dalam ketidakkonsistennya “...even where laws and institutions are unjust, it is often better that they should be consistently applied. In this way those subject to them at least know what is demanded and they can try to protect themselves accordingly....”. Hal ini dimaksudkan agar setiap orang menjadi faham akan keadaan ketidakkonsistenan dari hukum dan institusi masyarakat, sehingga setiap orang boleh melakukan pembelaannya bagi dirinya sendiri.

Persoalan umum yang langsung kita hadapi adalah bagaimana kepastian hukum itu menampakkan diri dihadapan masyarakat? Kepastian hukum itu harus memiliki bobot yang formal maupun yang material, karena masyarakat pada umumnya mempunyai kepekaan terhadap ketidakadilan. Dalam negara hukum, hukum menjadi peraturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama sebagai kesepakatan politik. Sebagai konsekwensinya negara harus bertanggung jawab untuk mengurus tertib hukum (*orde*), keandalan hukum (*legal reliability*) dan kesinambungan hukum (*legal continuity*). Sebagai bagian dari proses sosial, penegakan kepastian hukum itu harus bertumpu pada dua komponen utama, yaitu kepastian dalam orientasi bagi masyarakat dan kepastian dalam penerapan hukum oleh penegak hukum.

Kita saat ini sedang menghadapi saat perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana kita, dari KUHP yang berasal dari negeri Belanda melalui azas konkordansi, menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana nasional. Mengapa diperlukan pembaharuan Hukum Pidana bagi

---

<sup>10</sup> Rawls, John., *A Theory of Justice*, 1971, Harvard University Press, Harvard, halaman 59.

Indonesia, untuk itu perlu ditelusuri riwayat hukum pidana yang berlaku di Indonesia.

Dalam hubungan ini perlu diterangkan tentang Hukum Pidana yang berlaku di Indonesia pada dewasa ini. Untuk ini yang pertama harus diketahui ialah Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Peralihan Pasal II yang berbunyi sebagai berikut:

Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini.

Untuk memperkuat Aturan Peralihan tersebut, maka Presiden mengeluarkan suatu peraturan pada tanggal 10 Oktober 1945 yang disebut Peraturan Nomor 2 yang berbunyi sebagai berikut:

Untuk ketertiban masyarakat berdasarkan atas Aturan Peralihan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal II dengan Pasal IV Kami Presiden menetapkan aturan sebagai berikut

#### Pasal 1

Segala badan-badan negara dan peraturan-peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang tersebut.

#### Pasal 2

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1945.

Apabila kita pelajari dan dalam sejarah hukum pidana di Indonesia, dapat diketahui bahwa Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berlaku di Indonesia berasal dari *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie*. Barulah dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 (Berita Negara Republik Indonesia II Nomor 9) diadakan perubahan yang mendasar pada *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie (Staatsblad 1915 : 732)*. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 berlaku bagi Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah-daerah lain akan ditetapkan kemudian oleh Pre-siden (Pasal XVI Undang-undang No. 1 Tahun 1946), ialah Hukum Pidana yang berlaku pada tanggal 8 Maret 1942 dengan berbagai perubahan dan penambahan yang disesuaikan dengan keadaan Negara Republik Indonesia yang baru diproklamasikan. Dengan demikian *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie* diubah menjadi Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

## PERATURAN HUKUM PIDANA

Undang-undang tanggal 26 Pebruari 1946 Nomor 1, Berita Republik Indonesia II, 9.

Mengingat : Pasal 5 ayat (1), Undang-undang Dasar, Pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar serta Peraturan Presiden Republik Indonesia tertanggal 10 Oktober 1945 Nr 2.

Pasal I Dengan menyimpang seperlunya dari Peraturan Presiden Republik Indonesia tertanggal 10 Oktober 1945 Nr. 2, menetapkan bahwa peraturan-peraturan hukum pidana yang sekarang berlaku, ialah peraturan-peraturan hukum pidana yang ada pada tanggal 8 Maret 1942.

II Semua peraturan hukum pidana yang dikeluarkan oleh panglima tertinggi balatentara Hindia Belanda dulu (*Verordening van het Militair Gezag*) dicabut.

III. Jikalau dalam suatu peraturan hukum pidana ditulis perkataan "Nederlandsch Indie" atau "Nederlandsch Indisch(e)(en)", maka perkataan-perkataan itu harus dibaca "Indonesie" atau "Indonesisch(e) (en)".

IV. Jikalau dalam sesuatu peraturan hukum pidana suatu hak, kewajiban, kekuasaan atau perlindungan diberikan atau suatu larangan ditujukan kepada sesuatu pegawai, badan, jawatan dan sebagainya, yang sekarang tidak ada lagi, maka hak, kewajiban, kekuasaan atau perlindungan itu harus dianggap diberikan dan larangan tersebut ditujukan kepada pegawai, badan, jawatan dan sebagainya, yang harus dianggap menggantinya.

V. Peraturan hukum pidana, yang seluruhnya atau sebagian sekarang tidak dapat dijalankan, atau bertentangan dengan kedudukan Republik Indonesia sebagai negara merdeka, atau tidak mempunyai arti lagi, harus dianggap seluruhnya atau sebagian sementara tidak berlaku.

VI. (1) Nama Undang-undang Hukum Pidana "Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch

Indie" dirubah menjadi "Wetboek van Strafrecht".

(2) Undang-undang tersebut dapat disebut: "Kitab Undang-undang Hukum Pidana".

VII. Dengan tidak mengurangi apa yang ditetapkan dalam Pasal III, maka semua perkataan "Nederlandsch onderdaan" dalam Kitab Undang-undang Hukum Pi-dana diganti dengan "warga negara Indonesia".

VIII. Dstnya

IX. Dstnya

X. Dstnya

XI. Dstnya

XII. Dstnya

XIII. Dstnya

XIV. Dstnya

XV. Dstnya

XVI. (dicabut dengan Undang-undang No. 73/1958)

Pasal terakhir. Undang-undang ini mulai berlaku buat Pulau Jawa dan Madura pada hari diumumkannya (26 Pebruari 1946) dan buat daerah-daerah lain pada hari yang akan dite- tapkan oleh Presiden.

Dengan Peraturan Pemerintah 1946 Nr 8 tanggal 8 Agustus 1946 (Berita Republik Indonesia II, 20-21, h. 234) ditetapkan, bahwa Undang-undang 1946 Nr 1 mulai berlaku untuk daerah propinsi Sumatera pada tanggal 8 Agustus 1946.

NB. Undang-undang 1946 Nr 1 tidak berlaku :

1. didaerah Jakarta Raya;
2. diwilayah bekas negara bagian Sumatera Timur;
3. diwilayah bekas negara bagian Indonesia Timur
4. diseluruh Kalimantan;

Namun karena pada saat itu secara de facto di Negara Republik Indonesia masih terdapat daerah-daerah pendudukan Belanda sebagai akibat aksi militer Belanda kesatu dan kedua, maka untuk daerah-daerah tersebut masih berlaku *Wetboek van Strafrecht* (*Staatsblad* 1915: 732) dengan segala perubahannya.

*Wetboek van Strafrecht* ini semula disebut *Het Wetboek van Strafrecht voor Nederlands Indie*, tetapi kemudian setelah Perang Dunia kedua

berakhir dan Belanda kembali menja-jah Indonesia, maka kata-kata "*voor Nederlands Indie*" diubah menjadi "*voor Indonesie*". Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berlaku sekarang ini merupakan Hukum Pidana Pokok yang berlaku, disamping masih banyak peraturan-peraturan lain yang mengandung Hukum Pidana.

Dengan demikian, dapat dikatakan setelah kemerdekaan tahun 1945 terdapat dualisme hukum pidana yang berlaku di Indonesia dan keadaan ini berlangsung hingga ta-hun 1958 dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958. Undang-undang ini menentukan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana dengan semua perubahan dan tambahannya berlaku untuk seluruh Indonesia.

Undang-undang No. 73 tahun 1958, LN 1958-127

Mengingat : Pasal 89 dan Pasal 102 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Pasal I. Undang-undang No. 1 tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana dinyatakan berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia

Pasal II. Pasal XVI Undang-undang No. 1/1946 Republik Indonesia tentang peraturan Hukum Pi-dana dicabut.

Pasal III Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Staatsblad 1915 No. 732) seperti beberapa kali diubah, dan terakhir oleh Undang-undang Republik Indonesia No. 1 tahun 1946 diubah sebagai berikut:

1. Sesudah Pasal 52 ditambahkan Pasal 52 a sebagai berikut :

"52a. Bilamana pada waktu melakukan kejahatan digunakan Bendera Kebangsaan Republik Indonesia, hukuman untuk kejahatan tersebut dapat ditambah dengan se-pertiga".

2. Sesudah Pasal 142 ditambahkan Pasal 142 a sebagai berikut :

"142a. Barang siapa menodai Bendera Kebangsaan Negara sahabat, dihukum dengan hukuman penjara selamanya empat tahun atau denda setinggi-tingginya tiga ribu rupiah".

3. Sesudah Pasal 154 ditambahkan Pasal 154a sebagai berikut :

“154a. Barangsiapa menodai Bendera Kebangsaan Republik Indonesia dan Lambang Negara Republik Indonesia, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun atau denda setinggi-tingginya tiga ribu rupiah”.

Pasal IV Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan.

Diundangkan pada tanggal 30 September 1958.

Dengan demikian berlakulah hukum pidana materiel yang seragam untuk seluruh Indonesia yang bersumber pada hukum yang berlaku pada tanggal 8 Maret 1942, yaitu *Wetboek van Strafrecht* yang dapat disebut Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

*Wetboek van Strafrecht voor Nederlands Indie* yang kemudian berubah namanya menjadi *Wetboek van Strafrecht voor Indonesie*, sebenarnya berasal dari Negeri Belanda. Berlakunya WvS Belanda bagi Nederlands-Indie (Hindia Belanda) pada waktu itu, yang kemudian menjadi KUHP, adalah berdasarkan *asas konkordansi* atau *concordantie-beginsel*, yang tertuang dalam Pasal 75 Regering Reglement Hindia Belanda, dimana diharmoniskan diadakannya persesuaian antara WvS yang berlaku di Negeri Belanda dahulu dengan yang diperlakukan untuk Hindia Belanda (*Nederlands-Indie*) dahulu.

Adapun terbentuknya WvS Belanda adalah sebagai berikut:

1. Dalam tahun 1795 oleh *Nationale Vergadering* dibentuk sebuah panitia yang terdiri dari 5 orang, yang diberi kewajiban untuk membentuk *Crimineel Wetboek*.

Panitia tersebut gagal melaksanakan tugasnya.

2. Dalam tahun 1798 dibentuklah sebuah panitia baru yang terdiri atas 12 anggota, guna melaksanakan maksud yang tertuang dalam Pasal 28 *Algemene Beginselen der Staats regeling* yang terbentuk dalam tahun tersebut. Dari 12 anggota tadi, 5 orang diantaranya diberi kewajiban untuk membentuk Undang-undang Badan Hukum.

Sungguhpun panitia itu berhasil, namun RUU yang diajukannya dalam tahun 1804, setelah dipelajari, pada tahun 1806 terpaksa ditolak oleh *Hooge Nationaal Gerechtshof*.

3. Sehubungan dengan itu oleh Raja Belanda pada waktu itu (tahun 1807) dibentuk sebuah panitia baru lagi dengan tugas yang sama. Panitia mana dalam tahun 1808 telah dapat mengajukan RUU yang dikehendaki daripadanya. Setelah RUU ini mengalami proses yang lazim, pada tanggal 31 Desember 1808 disetujui sebagai Undang-Undang, dan pada tanggal 31 Januari 1809, tepat ditengah malam, RUU tadi memperoleh kekuatan sebagai UU yang selanjutnya disebut *Crimineel Wetboek voor Het Koninkrijk Holland* (Kitab Undang-undang Hukum Kriminil bagi Kerajaan Belanda).
4. Akan tetapi Wetboek tersebut diatas hanya berlaku hingga tahun 1811, karena pada tahun itu Belanda diduduki oleh Perancis, sehingga untuk itu diganti dengan *Code Penal* (Perancis).
5. Setelah Negeri Belanda pada tahun 1813 memperoleh kedaulatannya kembali, Code Penal tersebut dengan Souverein Besluit tertanggal 11 Desember 1815, tetap diperlakukan untuk Negeri Belanda dengan mendapat perubahan penting, antara lain dihapus kannya hukuman mati dengan Guilotine.
6. Sungguhpun Code Penal masih tetap diperlakukan, namun masih dicoba kembali untuk membentuk Hukum Pidana sendiri. Berkali-kali dibentuk panitia, namun mereka gagal melaksanakan tugasnya, karena timbul pertentangan mengenai *gevangenis stelsel* serta tentang dapat atau tidaknya dipertahankan hukuman badan.  
Disamping Code Penalpun diusahakan untuk disesuaikan beberapa Undang-undang, antara lain dihapuskannya hukuman mati dengan Undang-undang tertanggal 17 September 1870 Stbld. 162.
7. Akhirnya dengan Surat Keputusan Raja Belanda tertanggal 28 September 1870 dibentuk sebuah panitia negara baru. Pada tanggal 13 Mei 1875 panitia ini menyampaikan RUU Hukum Pidana kepada Raja. RUU mana merupakan dasar dari WvS yang berlaku sekarang ini. Setelah mengalami beberapa perubahan, barulah RUU menjadi Undang-undang pada tanggal 3 Maret 1881, dan yang baru berlaku pada tanggal 17 September 1886.

Apakah sebabnya, bahwa RUU yang dalam tahun 1881 telah menjadi Undang-undang, baru mulai berlaku pada tanggal 17 September 1886 ? Hal ini disebabkan karena beberapa hal, yaitu:

1. Perluasan dari *celwezen*, sehingga harus dibuat cel-cel baru.

2. Harus dibuatnya beberapa Undang-undang baru yang berhubungan dengan WvS baru itu, antara lain *Gestichtenwet*, *Beginselenwet* (*Wet tot veststelling der beginselen van het gevangenis wezen*);
3. Perubahan-perubahan yang harus dilakukan pada beberapa Undang-undang yang telah ada dan yang mempunyai hubungan erat dengan WvS, yaitu *Wetboek van Strafverordering* dan *Reglement Ordonantie*.

Semula Hukum Pidana yang diperlakukan terhadap penduduk asli Indonesia adalah Hukum Adat Pidana. Walaupun Hukum Adat Pidana ini sangat dipengaruhi oleh agama Islam, akan tetapi sebagian besar masih bersifat asli. Semenjak Indonesia diduduki oleh Belanda, pada tahun 1842 diadakan *Bataviase Statuten*, yang berlaku sebagai KUHP khusus bagi penduduk bangsa Eropa.

Disamping Bataviase Statuten itu, tahun 1848 dibentuk *Intermaire Strafbepalingen (IS)*, sedangkan di-samping kedua peraturan itu juga dijalankan peraturan lain, yang berstandar pada *Oud Hollands* dan *Romein Strafrecht*. Baru pada tahun 1866 diadakan kodifikasi pada Hukum Pidana walaupun sifatnya masih dualistis. Disamping KUHP yang berlaku khusus bagi bangsa Eropa (diadakan dengan Keputusan Raja pada tanggal 10 Pebruari 1866) yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1867, juga terdapat KUHP bagi penduduk asli dan mereka yang dipersamakan dengan golongan itu (diadakan dengan Ordonantie tanggal 6 Mei 1872 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1873).

Disamping itu, mulai tanggal 1 Januari 1873 berlaku pula *Politiestrafgelement*, yang diadakan dengan Ordonansi tanggal 15 Juni 1872, yang satu berlaku bagi bangsa Eropa dan yang lainnya bagi penduduk asli Indonesia.

Pada dasarnya KUHP yang berlaku di Indonesia pada saat itu sama dengan Code Penal (saat itu Negeri Belanda diduduki Perancis). Sebagaimana telah diterangkan, bahwa baru sejak tanggal 1 September 1886 di Negeri Belanda mulai berlaku KUHP yang bersifat nasional. Guna memenuhi asas konkordansi, maka setelah di Negeri Belanda berlaku KUHP yang bersifat nasional, diusahakanlah agar di Hindia Belanda juga berlaku KUHP yang baru, yang mendasarkan diri pada KUHP di Negeri Belanda.

Sehubungan dengan itu, dengan Keputusan Raja tertanggal 12 April 1898, telah terbentuk KUHP baru yang khusus berlaku bagi bangsa Eropa yang berada di Hindia Belanda. KUHP ini adalah sama dengan

KUHP yang ada di Negeri Belanda. Disamping itu, diusahakan pula pembentukan KUHP yang khusus berlaku bagi Bumiputera. Sementara KUHP untuk Bumiputera itu belum terbentuk, KUHP bagi bangsa Eropa juga belum diperlakukan, karena dikandung maksud untuk menjalankan kedua KUHP dalam waktu yang sama.

Setelah RUU KUHP untuk Bumiputera selesai dibuat, Menteri Urusan Daerah Jajahan (*Minister van Kolonien*) yang bernama *Indenburg*, memerintahkan untuk menghen tikan berlakunya KUHP tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme KUHP dan menuju ke unifikasi. Untuk itu dibentuklah sebuah panitia, yang dalam tahun 1913 baru dapat menyelesaikan tugasnya. Rancangan yang dibuatnya itu pada tanggal 18 Oktober 1915 disahkan dengan Keputusan Raja, sehingga mempunyai kekuatan sebagai Undang-undang. Akan tetapi KUHP itu baru mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1918, dan berlaku untuk semua golongan penduduk. Benarkah berlaku untuk semua golongan penduduk? Maksud untuk memberlakukan KUHP bagi semua golongan penduduk memang belum dapat terlaksana, karena sebenarnya KUHP di beberapa daerah belum dapat diberlakukan. Hal ini terkait dengan sistem Peradilan yang berlaku di Hindia Belanda pada saat itu.

Pada saat itu di Hindia Belanda terdapat tiga jenis peradilan (*rechtsfren*), yaitu:

- a. *Gouvernement Rechtspraak* - peradilan umum yang berlaku bagi setiap orang, diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dimana berlaku KUHP.
- b. *Zelfbestuurs Rechtspraak* - Peradilan Swapraja.
- c. *Inheemse Rechtspraak* - Peradilan bagi Bumiputera.

Di atas diterangkan, bahwa didaerah *Gouvernement rechtspraak* berlaku WvS. Berhubung dengan ketentuan itu, timbulah pertanyaan hukum pidana apakah yang berlaku di dalam daerah *zelfbestuurs* dan *inheemse rechts praak*? Tentang itu dapat diterangkan, bahwa sebagaimana ditentukan di dalam *Zelfbestuurs Regelen 1938*, untuk *zelfbestuurs rechtspraak*, dan di dalam *Ordonantie 18 Februari 1932 (S.1932)*, untuk daerah *inheemse rechtspraak*, ditentukan bahwa untuk kedua daerah tersebut diberlakukan Hukum Adat setempat, jadi bukan WvS.

Sebelum Proklamasi Kemerdekaan di Jawa, untuk anggota keluarga Sultan di Yogyakarta dan Mangkunegoro di Solo diadakan *zelfbestuur rechtspraak*/peradilan swapraja, yang setelah kemerdekaan kemudian dihapus. Di luar Jawa, juga sebelum Proklamasi peradilan swapraja ini masih dipertahankan yaitu misalnya di Kalimantan, Sulawesi Selatan,

Palembang dan Jambi. Dengan adanya tiga peradilan tersebut diatas, timbullah pertanyaan apa maksud diadakannya ketiga peradilan tersebut ? Adapun alasannya adalah:

1. Penghematan, karena daerah yang kini dikenal dengan Indonesia, dahulunya adalah Nederlands Indie yang memang amat luas. Maka guna menghemat keuangan negara dipandang tidak mungkin untuk membentuk peradilan negara (*gouvernement rechtspraak*) di seluruh daerahnya.
2. Dari sudut ekonomi, yaitu bahwa daerah-daerah itu dipandang dari sudut ekonomi, bukan merupakan daerah-daerah penting.

Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menentang pendapat ini, dan de-ngan Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1951, *Zelbestuur rechtspraak* (Peradilan Swa-praja) dan *Imheemse Rechtspraak* (Peradilan Bumiputera) dihapus dan hanya dikenal satu macam Peradilan saja. Penghapusan ini berjalan secara bertahap, pada tahun 1952 dihapuskan Peradilan Swapraja di Bali, Sumatera Selatan. Sebagai akibat dihapusnya Peradilan Swapraja tersebut maka timbullah kesulitan akan tenaga Hakim. Maka untuk mengatasinya diangkatlah Hakim Peradilan Swapraja, Hakim Peradilan Bumiputera yang sudah dihapus tadi menjadi Hakim Peradilan Negeri.

Penyusunan KUHP Nasional untuk menggantikan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana peninggalan pemerintah kolonial Belanda dengan segala perubahannya merupakan salah satu usaha dalam rangka pembangunan hukum nasional. Usaha tersebut dilakukan secara terarah dan terpadu agar dapat mendukung pembangunan nasional di berbagai bidang, sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat

Penyusunan Hukum Pidana dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi dimaksudkan untuk menciptakan dan menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hu-kum dengan memperhatikan kepentingan nasional, masyarakat dan individu dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum yang berlandaskan Pancasila dan UUD RI 1945. Upaya untuk menciptakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional yang disusun oleh putra-putri Indonesia sendiri, yang sumbernya digali dari bumi Pancasila, dengan memperhatikan perkembangan dunia modern, telah lama dicetuskan antara lain dalam forum Seminar Hukum Nasional.

Usaha Basarudin S.H dan Iskandar Situmorang S.H yang menyusun Rancangan Buku I KUHP pada tahun 1971 dan Buku II pada tahun

1976, merupakan tekad untuk memperbaharui KUHP yang berasal dari Negeri Belanda dan membentuk Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional. Menteri Kehakiman pada tahun 1979 membentuk Team Pengkajian Hukum Pidana (dibawah Badan Pembina Hukum Nasional), yang diberikan tugas menyusun Rancangan KUHP baru.

Tahun 1980-1981 mulailah dilakukan penyusunan rancangan Buku I yang antara lain masih juga menggunakan KUHP (lama) dengan memperhatikan Rancangan Basarudin S.H dan Iskandar Situmorang S. H sebagai bahan pembanding. Pada tanggal 13 Maret 1993, Konsep Pertama RUU KUHP diserahkan kepada Menteri Kehakiman Ismail Saleh. Dasar-dasar untuk konsep pertama ini telah diletakkan antara lain oleh Prof R. Soedarto (Alm), Prof Oemar Senoadji SH (Alm) dan Prof Roeslan Saleh (Alm). Sayangnya Konsep Pertama ini terlupakan selama masa tugas Menteri Kehakiman Oetoyo Oesman, dan baru diangkat kembali pada masa tugas Menteri Kehakiman Muladi dan Menteri Kehakiman Yusril Ihza Mahendra. Pada saat itulah terbit Konsep Kedua (1999-2000) dan Konsep Ketiga (2004).

Kini setelah lebih kurang 23 tahun semenjak dimulainya prakarsa penyusunan Konsep Pertama oleh Prof R. Soedarto SH, Konsep Ketiga yang sudah jauh berbeda dari Konsep Pertama mulai dibahas di DPR. Dalam perjalanan penyusunan selama 33 tahun ini memang konteks dan tantangan dalam masyarakat Indonesia (maupun dunia) sudah berbeda. Karena itu memang menarik untuk mengikuti apakah naskah Konsep Ketiga ini dapat menjawab konteks dan tantangan masyarakat Indonesia tahun 2004 dan selanjutnya <sup>11</sup>. Sampai sekarang sudah berulang kali dilakukan kajian terhadap RUU KUHP, namun masih belum final. Sebagai RUU yang terbaru adalah RUU KUHP Edisi 2004 (mungkin sekarang sudah ada yang terbaru lagi).

Kita sedang menghadapi era perubahan dalam kodifikasi hukum pidana kita. Kitab Undang-Undang Hukum yang kini masih berlaku yang menggunakan azas konkordansi menyalin apa yang dahulunya berasal dari *Wetboek van Strafrecht* Belanda, dengan RUU KUHP Tahun 2004 sedang diusahakan untuk diciptakan KUHP Nasional. Dalam tulisan ini kita akan telaah arah hukum pidana yang terkandung dalam konsep RUU KUHP.

---

<sup>11</sup> Mardjono Reksodiputro, Pembaharuan KUHP : Melindungi Hak Asasi Manusia, Kepentingan Umum dan Kebijakan Negara, makalah dalam Seminar yang diselenggarakan oleh Komnasham, Pusham Unpad, Pusham Ubhaya dan Elsam, Jakarta, 24 November 2005, ha-laman 1.

Tinjauan ini sangat penting untuk melihat relevansi/kegayuhan konsep RUU KUHP tersebut dengan konteks dan tantangan yang kini dihadapi oleh masyarakat Indonesia pasca Orde Baru. Analisis yang akan diketangkahkan disini adalah, apakah penyusunan RUU KUHP diletakkan sebagai bagian penting dari program Reformasi. Dengan meletakkan arah hukum pidana dalam konteks program Reformasi, maka pilihan-pilihan terhadap perbuatan-perbuatan yang diformulasikan dapat dihukum/tindak pidana/delik (kriminalisasi) dan mana yang bukan (dekriminalisasi) ditentukan oleh tujuan yang ingin dicapai tersebut.

Kalau ditinjau dari perspektif politik hukum/*penal policy*, kriminalisasi pada hakekatnya merupakan kebijakan untuk mengangkat sesuatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana. Sehingga dengan demikian maka tindak pidana pada hakekatnya merupakan suatu perbuatan yang diangkat/*benoemd gedrag* atau *designated behaviour*. G.P.Hoefnagels menulis bahwa *crime is behaviour designated as a pu-nishable act*<sup>12</sup>. Selanjutnya ia menulis bahwa *criminal policy is a policy of designating human behaviour as a crime*<sup>13</sup>, (kebijakan kriminal adalah suatu kebijakan dalam menetapkan perilaku manusia sebagai suatu kejahatan/tindak pidana/delik).

Oleh karena itu kalau akan melakukan kriminalisasi dalam rangka politik hukum, maka kita harus melihat konteks dan tantangan yang tumbuh dalam kurun waktu kebijakan itu dilaksanakan. Konteks dan tantangan yang dulu (saat RUU KUHP dibuat) adalah situasi transisi, yaitu interval waktu dari sistem politik yang otoriter ke sistem politik yang sepenuhnya belum selesai terbentuk (apakah akan menuju demokrasi atau tidak).

Pada situasi ini berbagai aturan-aturan baru sudah, sedang dan akan dibincangkan dan dinegosiasikan dengan sengit sebagai usaha untuk membangun tatanan negara baru yang demokratis. Sebagai bagian dari suatu kebijakan penanggulangan kejahatan/*Criminal policy* dan kebijakan hukum pidana/*penal policy*, maka kebijakan kriminalisasi harus terkait dengan:

- rambu-rambu kebijakan nasional dan kebijakan global/internasional, serta
- pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan pendekatan nilai (*value oriented approach*)

<sup>12</sup> G.P. Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer Holland, 1973, halaman 90.

<sup>13</sup> *Ibid*, halaman 100.

Salah satu aspek yang telah berhasil dinegosiasikan adalah pentingnya jaminan terhadap perlindungan hak asasi manusia. Hal ini terlihat dengan diterimanya Aman-demen UUD 1945, dengan memasukkan jaminan hak asasi manusia, dan disahkannya UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang kemudian diikuti dengan ratifikasi terhadap instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional seperti:

1. Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan;
2. Konvensi Internasional tentang Anti Penyiksaan;
3. Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik; dan
4. Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Dalam hal ini termasuk menegosiasikan kembali hukum pidana kita. Tanpa mempertimbangkan konteks yang sangat penting tersebut, maka penyusunan RUU KUHP menjadi kehilangan relevansinya dengan masalah yang kini dihadapi. Bahkan dapat dikatakan penyusunan RUU KUHP tersebut tidak memberi kontribusi apa-pun dalam mencapai proyek besar yang bernama Reformasi itu. Ini yang menjadi tantangan dalam penyusunan KUHP baru. Tinjauan terhadap arah hukum pidana dalam konsep RUU KUHP, membawa kita kepada pembahasan terhadap politik hukum (*criminal law politics*) yang mendasari penyusunan konsep RUU KUHP. Politik hukum pidana bagaimana yang menjadi landasan perumusan bentuk-bentuk kejahatan yang terdapat dalam konsep RUU KUHP? Disini letak arti penting mengapa perlu mempertimbangkan konteks perubahan politik saat ini seperti sudah dipaparkan di atas.

Kalau dikaitkan dengan masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi apa yang dimaksud dengan politik hukum pidana itu, tak lain adalah, kebijakan dalam menyeleksi atau melakukan kriminalisasi (*criminalization*) atau dekriminalisasi (*decriminalization*) terhadap suatu perbuatan. Secara akademis, menurut Prof Muladi, kriminalisasi dan dekriminalisasi harus berpedoman pada hal-hal sebagai berikut:

1. kriminalisasi tidak boleh berkesan menimbulkan "*over-criminalization*" yang masuk kategori "*the misuse of criminal sanction*";
2. kriminalisasi tidak boleh bersifat ad hoc;
3. kriminalisasi harus mengandung unsur korban baik secara aktual maupun potensial;

4. kriminalisasi harus mempertimbangkan analisa biaya dan hasil (*cost benefit principles*);
5. kriminalisasi harus memperoleh dukungan publik (*public support*);
6. kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang "*enforceable*";
7. kriminalisasi harus mengandung unsur subsosialiteit (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat meskipun kecil sekali);
8. kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana mem batasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hu-kum untuk mengekang kebebasan itu.

Dalam hal ini yang perlu diperhatikan dalam konsep RUU KUHP ini adalah, persoalan menghadapi pilihan-pilihan apakah terhadap suatu perbuatan harus dirumuskan sebagai tindak pidana (delik) atau bukan, selain menyeleksi diantara pelbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana di masa datang. Dengan ini negara diberi kewenangan merumuskan atau menentukan suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana (delik), dan kemudian dapat menggunakan tindakan represif terhadap setiap orang yang melanggarnya. Inilah salah satu fungsi penting hukum pidana, yakni memberikan dasar legitimasi bagi tindakan represif negara terhadap seseorang atau sekelompok orang yang melakukan perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.

Menurut Prof Mardjono Reksodiputro, ketika merancang naskah RUU KUHP edisi 1987-1993, pendekatan team dalam melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi adalah mencari sintesa antara hak-hak individu (*civil liberties*) dan hak-hak masyarakat atau kepentingan umum (*public interest*). Selain, tentu saja menjaga kepentingan politik Negara (*state's policy*).

Dalam salah satu tulisannya, Prof Mardjono Reksodiputro menegaskan kembali pendekatan tersebut dengan menyatakan, bahwa "hukum pidana harus diterap kan dengan cara seminimal mungkin mengganggu hak dan kebebasan individu, tanpa mengurangi perlunya juga perlindungan terhadap kepentingan kolektifitas dalam masya rakat demokratis moderen"<sup>14</sup>. Team perumus yang menyiapkan naskah yang

---

<sup>14</sup> Mardjono Reksodiputro, "Arah Hukum Pidana Dalam Konsep RUUKUHPidana", makalah Seminar "Pembaharuan KUHP : Melindungi Hak Asasi Manusia, Kepentingan Umum dan Kebijakan Negara, yang diselenggrakan oleh Komnas ham, 24 Nopember 2005.

sekarang (Tim Muladi) juga mempertahankan pendekatan sintetik atau proporsional tersebut.

Tinjauan ini menemukan bahwa disinilah titik krusial dari *criminal law politics* yang terkandung dalam naskah RUU KUHP itu. Sebab jelas tidaklah mudah untuk menyeimbangkan ketiga domein tersebut dengan harmonis. Jika sintesa ketiga kepentingan ini (individu, masyarakat dan negara) tidak berhasil dirumuskan dengan tepat, maka sangat besar kemungkinan terjadi "*overcriminalization*" kedalam salah satu domein tersebut. Dan nampaknya inilah yang memang terjadi dalam RUU KUHP. Nampaknya RUU KUHP ini cenderung pada hanya memberikan perlindungan kepada kepentingan politik negara (*state's policies*) dan kepada kepentingan hak-hak masyarakat atau kepentingan umum (*public interest*), sehingga mengancam kebebasan individu (*civil liberties*)<sup>15</sup>. Akibat dari *over criminalization* kedalam ranah *civil liberties* tersebut, maka RUU KUHP ini ber benturan dengan UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik.

Ancaman terhadap *civil liberties* sebagaimana tersebut di atas, nampak dalam pemilihan terhadap perbuatan-perbuatan yang dikriminalisaikan yang sebenarnya berada dalam ranah privat (hak-hak individu). Apalagi perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasi itu cenderung berkelebihan atau "*over criminalization*", karena terlalu jauh memasuki wilayah yang paling personal seseorang. Salah satu contohnya adalah mengkriminalisasikan pilihan individu yang hidup bersama tanpa ikatan perkawinan (kumpul kebo). Kriminalisasi di ranah ini berdampak menghidupkan begitu banyak delik yang bercorak "*victimless crimes*", yang sudah banyak ditinggalakan negara-negara demokratis<sup>16</sup>. Sebab perbuatan-perbuatan tersebut sebenarnya berada dalam tataran moralitas dan kesopanan, yang tidak semestinya dihadapi dengan hukum pidana sejalan dengan prinsip "*ultimum remediun*". Kalau hampir semua perbuatan di ranah privat ini dikriminalisasi, maka tidak berkelebihan apabila kita katakan akan terjadi gejala "*more laws but less justice*".

Selain kriminalisasi di wilayah paling personal tersebut RUU KUHP ini juga mengandung bahaya akan terjadinya kriminalisasi atas kebebasan berpikir (*freedom of thought*) – yang merupakan salah satu fondasi dari *civil*

---

<sup>15</sup> Yang dimaksud dengan istilah '*civil liberties*' dalam tulisan ini adalah "*to denote the broad class of rights often referred to as civil and political rights*". Lihat Helen Fenwick, *Civil Liberties and Human Rights*, Candish Publishing Limited, London, 2002.

<sup>16</sup> Baca Friedman Laurence M, *Crime and Punishment in America History*, 1993, halban 6.

*liberties*. Terutama pasal yang mengatur tentang kriminalisasi terhadap ajaran Komunisme-Marxisme-Leninisme. Dengan mengkriminalisaikan ideologi, perancang RUU KUHP telah merumuskan sesuatu yang tak pernah dilakukan di negara-negara demokratis, yakni mengkriminalisasikan lawan-lawan politiknya sebagai musuh negara (*state's political foes*), yang sudah kehilangan relevansinya dan konteks politiknya saat ini. Tetapi para perancang RUU KUHP ini, yang merupakan generasi baru ahli hukum pidana kita, masih mempertahankan warisan politik Orde Baru tersebut.

## Penutup

Persepsi menjadikan hukum pidana sebagai instrumen politik negara menghadapi hambatan-hambatan politiknya makin besar dalam pemikiran perancang RUU KUHP. Padahal kita sudah meratifikasi Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Tinjauan terhadap arah hukum pidana dalam konsep RUU KUHP, membawa kita kepada pembahasan terhadap politik hukum (*criminal law politics*) yang mendasari penyusunan konsep RUU KUHP. Politik hukum dalam rumusan RUU KUHP merupakan ancaman terhadap *civil liberties*, terutama menyangkut kebebasan berpikir, berpendapat dan berkumpul. Akhirnya, selama RUU KUHP masih mengandung muatan terhadap ancaman demokrasi maka selama itu ula harus ditolak.

## Daftar Pustaka

- Apeldoorn Prof. Dr. Mr. L.J, van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua puluh sembilan, PT Pradnya Paramitra, Jakarta, 2001.
- Hegel, G.W.F, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, yang dikutip oleh Budiono Kusumohamidjojo dalam bukunya *Ketertiban Yang Adil. Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Helen Fenwick, *Civil Liberties and Human Rights*, Candish Publishing Limited, London, 2002.
- Hoefnagels G.P, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer Holland, 1973.
- Friedman Laurence M, *Crime and Punishment in American History*, 1993.
- Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan KUHP : Melindungi Hak Asasi Manusia, Kepentingan Umum dan Kebijakan Negara*, Makalah dalam

Seminar yang diselenggarakan oleh Komnasham, Pusham Unpad, Pusham Ubhaya dan Elsam, Jakarta, 24 November 2005.

Radbruch, Gustav, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, K.F. Koehler, 1961.

Rawls, John., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard, 1971.

Satjipto Rahardjo, Prof., DR., SH., *Ilmu Hukum*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

# Tantangan Perguruan Tinggi Indonesia Menghadapi *Asean Economic Community*

Charles Bohlen Purba

## Abstrak

*Asean Economic Community (AEC) tidak saja berdampak pada sector sosial, ekonomi dan politik, akan tetapi AEC akan memiliki dampak serius terhadap dunia pendidikan Indonesia. Indonesia akan kalah bersaing jika tidak mampu menyiapkan SDM yang unggul menghadapi tantangan regional atau internasional. Secara regulasi, Indonesia membuka ruang terhadap penyelenggara pendidikan asing di Indonesia sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 90 Undang-undang No 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Karena itu, Pemerintah perlu memahami peta persoalan di sektor pendidikan, supaya dapat dirancang program-program pembangunan yang tepat sasaran sehingga Indonesia dapat mengambil manfaat dari pelaksanaan AEC yang sudah dimulai sejak 1 Januari 2015 jika tidak maka bangsa Indonesia hanya akan menjadi konsumen dungu globalisasi, modernisasi melalui perjanjian-perjanjian yang telah disepakati pemerintah.*

**Kata kunci:** *AEC, ekonomi, pendidikan dan Indonesia*

## Pendahuluan

Pada era pasar bebas saat ini bagi Negara anggota ASEAN, kerja sama ASEAN memasuki tahapan berarti, dimana sejak 15 Desember 2008, ASEAN menjadi organisasi regional serta terbentuk sebagai legal personality dengan moto *one vision, one identity, one caring and sharing*, dengan mencetuskan *ASEAN Economic Community (AEC)* (Hutabarat, 2014).

*Asean Economic Community (AEC)* yang sudah di tanda tangani meliputi tiga pilar yaitu *security community, economic community* dan *Soci-cultural community*. Di dalam AEC ini terjadi integrasi diberbagai bidang untuk dapat terjadinya efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang lebih baik.

Namun demikian dalam melakukan integrasi tersebut tidaklah mudah, karena adanya berbagai perbedaan kondisi dari setiap negara

anggota, seperti peraturan perundangan, persyaratan, lingkungan, geografi, politik, sosial budaya dan bahasa. Untuk itu setiap negara anggota harus dapat menyesuaikan dirinya untuk dapat berintegrasi.

Saat ini ada banyak kesenjangan diantara negara anggota terutama dalam bidang ekonomi dan pendidikan. Salah satu bidang dalam *socio-cultural community* adalah masalah pendidikan, khususnya pendidikan tinggi yang akan di bahas dalam makalah ini. (Panday, 2014c)

Konsep utama dari ASEAN *Economic Community* adalah menciptakan ASEAN sebagai sebuah pasar tunggal dan kesatuan basis produksi dimana terjadi *free flow* atas barang, jasa, faktor produksi, investasi dan modal serta penghapusan tarif bagi perdagangan antar negara ASEAN yang kemudian diharapkan dapat mengurangi kemiskinan dan kesenjangan ekonomi diantara negara-negara anggotanya melalui sejumlah kerjasama yang saling menguntungkan.

*ASEAN Community 2015*, tentunya memberikan pengaruh bagi sektor pendidikan di Indonesia. Dengan adanya AEC, kesempatan bagi perguruan tinggi asing untuk masuk dan mendirikan di wilayah Indonesia. Hal ini secara peraturan perundang-undangan dimungkinkan sesuai dengan Pasal 90 Undang-undang no 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang menyatakan bahwa perguruan tinggi negara lain dapat menyelenggarakan Pendidikan Tinggi di wilayah Indonesia dengan bekerjasama dengan Perguruan Tinggi di Indonesia serta atas izin pemerintah. Kerjasama dapat dilakukan diantara perguruan tinggi di ASEAN seperti halnya yang sudah terbentuk dalam *Asian University Network* (AUN) dan beberapa perguruan tinggi lainnya sudah menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi di regional ASEAN maupun dengan negara-negara lain di Eropa.

Persaingan internasional dalam pendidikan dalam hal: kualitas kompetensi lulusan, kemampuan bahasa internasional/ bahasa inggris, kemampuan bekerjasama, hasil penelitian, program yang dilaksanakan, kemampuan tenaga dosen, dan secara keseluruhan adalah kualitas perguruan tinggi. (Panday, 2014c)

Dengan adanya keadaan yang demikian, maka Indonesia harus bersiap diri untuk dapat bersaing di ASEAN. Potret kualitas pendidikan tinggi di Indonesia masih belum menunjukkan kualitas yang merata. Kualitas perguruan tinggi Indonesia, tercermin dengan lulusannya yang tidak siap pakai, kemampuan bahasa inggris yang rendah, kemampuan bekerjasama yang rendah, kemampuan inovasi yang rendah, kreativitas yang rendah, semuanya berujung pada daya saing lulusan yang rendah. (Panday, 2014c) Angka pengangguran yang cukup tinggi mencapai

300.000 orang. Lulusan universitas tidak memiliki pengalaman kerja yang cukup.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) dalam laporan tentang pendidikan tinggi di Indonesia melansir, universitas di Indonesia termasuk sebagai universitas yang tertinggal. Survei Bank Dunia, yang menyebutkan, 20%-25% alumnus perguruan tinggi di Indonesia harus mendapat pelatihan sebelum bekerja (Paramitha, 2012).

Hasil temuan Asiaweek 2000 (Nugroho, 2006) menunjukkan daya saing perguruan tinggi di Indonesia rendah. Sangat sedikit perguruan tinggi yang mampu masuk kategori 20 besar di kawasan Asia. Dari 82 PTN dengan 3051 program studi dan 2561 PTS dengan 10287 program studi ternyata sangat sedikit program studi yang bermutu.

Masih banyak Perguruan Tinggi Indonesia hanya menargetkan untuk kuantitas mahasiswa, membuka prodi baru, membuka kelas khusus seperti kelas karyawan, kelas jarak jauh, kelas week end/ kelas sabtu-minggu atau kelas eksekutif. Perguruan Tinggi tersebut menawarkan ijazah dengan cara mengikuti kelas-kelas tersebut tanpa menekankan dari segi kualitasnya. Kelas-kelas seperti itu tidak dirancang untuk mencapai suatu kualitas yang prima, dengan matakuliah yang dipadatkan, dosen pengajar yang sekenanya (seadanya), penyampaian materi yang satu arah, tanpa latihan atau praktek yang benar (Panday, 2014c).

Manajemen operasional perguruan tinggi Indonesia masih lemah, kesehatan finansial, kesehatan iklim akademik di kampus juga merupakan faktor penentu keunggulan daya saing (Nugroho, 2006). Sumber finansialnya hanya dari SPP, seharusnya sumber pendapatannya adalah menjual produk berupa ilmu pengetahuan dan segala bentuk aplikasi mutakhir yang bisa dihasilkan dosen dan mahasiswa. Juga berbagai jasa pelatihan yang berhasil mereka kembangkan. Semakin bagus riset dilakukan dan semakin banyak paten yang dihasilkan akan semakin kaya dosen dan perguruannya.

Kemampuan dosen untuk melakukan penelitian sangat minim, dan juga dana yang tidak menunjang, walaupun dana ada di kemdikbud, persoalan administratif yang berbelit-belit menjadi hambatan dalam pelaksanaan riset. Perguruan tinggi masih dibebani berbagai tanggung jawab dalam melaksanakan tridharma perguruan tinggi. Perguruan tinggi di Indonesia kurang bisa berperan dalam menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat luas, justru asyik dengan diri sendiri, dengan teori-teori yang sudah mapan dan impian-impian yang normatif sehingga menjadi tidak peka terhadap permasalahan di luar. Perguruan tinggi

masih minimnya kemampuan dalam menjalin kerja sama dalam konteks global.

Berdasarkan data terakhir yang disampaikan oleh (Panday, 2014c), dari 100 universitas terbaik di Indonesia menurut perankingan Indonesia (100 Universitas Terbaik, 2014), 9 universitas di Indonesia masuk dalam 300 peringkat besar Asia (9 Universitas di Indonesia, 2014), dan 29 perguruan tinggi Indonesia masuk 100 besar Asia Tenggara berdasarkan kriteria webometrik (Sebanyak 29 perguruan tinggi, 2014), dan hanya 4 perguruan tinggi negeri masuk dalam Asean University Network (AUN) (Asean University Network, 2014).

Perguruan tinggi yang ada di Indonesia ada kurang lebih 3253 (data forlap dikti, 2014), berarti kurang dari 1 % yang dapat bersaing di Asia Tenggara. Bagaimanakah dengan perguruan tinggi lainnya? Berdasarkan *The Global Competitiveness Report* yang diterbitkan oleh World Economic Forum pada tahun 2013 menunjukkan indeks daya saing Indonesia, pada tahun 2013, peringkatnya berada di urutan ke-38 dari 148 negara, meningkat dari posisi di tahun 2012 pada rangking ke 50 dari 148 negara (World Economic Forum, 2008).

Untuk index Higher education and training menurut World Economic Forum, Indonesia berada pada ranking 64 dari 148 negara di bawah Singapore (rank-2), Malaysia (rank-46), dan Brunai Darussalam (rank-55) sedangkan negara asean lainnya rangkingnya di bawah Indonesia. Dengan adanya kondisi yang demikian maka menjadi problem dan tantangan utama bagi Indonesia bagaimanakah strategi manajemen perguruan tinggi Indonesia untuk meningkatkan mutu pendidikan tingginya dengan diberlakukannya Asean Economic community itu?

## **Gambaran Perguruan Tinggi Indonesia**

Jumlah Perguruan Tinggi yang ada di Indonesia pada tabel-1. Jenis pendidikan tinggi yang terbanyak adalah pendidikan Akademi dan Sekolah Tinggi. Jenis pendidikan universitas hanya ada 516 dan diantaranya 58 buah adalah Perguruan Tinggi Negeri Universitas yang diselenggarakan oleh pemerintah, sedangkan sisanya dikelola oleh swasta berjumlah 458 buah.

Dari banyaknya Perguruan tinggi (4587 buah) dimana PTN sebanyak 105 buah dan PTS sebanyak 4482, merupakan jumlah yang tidak sedikit untuk ditingkatkan mutunya dalam menghadapi AEC, yang hanya tinggal satu tahun lagi. Dari jumlah yang PT tersebut, masih banyak sekali

yang fasilitas sarana dan prasarana belajar berikut infrastrukturnya yang belum, bahkan jauh dari memadai. Tentunya, itu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Apa lagi bagi PTS untuk, harus mengeluarkan biaya dari koceknya sendiri, lain halnya dengan PTN, yang selalu mendapatkan bantuan keuangan dari Pemerintah. Tentu hal ini tidak mudah bagi PTS. Sehingga banyak pula PTS yang “senin kamis” dalam menjalankan Perguruan Tingginya.

**Tabel-1 Jenis dan jumlah Perguruan Tinggi Indonesia**

Jenis Perguruan tinggi	Jumlah total	Jumlah PTN	Jumlah PTS
Universitas	516	58	458
Akademi	1334	0	1334
Institut	110	7	103
Politeknik	240	38	202
Sekolah Tinggi	2387	2	2385
Total	4587	105	4482

Source: forlap dikti 2014: dikutip dari (Panday,2014c)

Jumlah tenaga dosen untuk sebanyak 4587 perguruan tinggi, ada pada tabel-2, banyaknya dosen yang telah dan belum di sertifikasi pada tabel-3, dan banyak dosen berdasarkan jabatan fungsionalnya ada pada tabel-4.

Total dosen tetap ada 165.916 dosen dan dosen tidak tetap ada 31.436 dosen. Jumlah mahasiswa yang tercatat ada kurang lebih 3.865.133 orang. Maka rasio dosen tetap/ jabatan fungsional dosen dan mahasiswa adalah 1: 23,3. Untuk ketentuan rasio rata rata 1:30, maka kondisi yang ada sepertinya telah mencukup, namun pada kenyataan rasio yang terjadi sangat bervariasi pada masing-masing perguruan tinggi. Keberadaan Dosen tidak tetap yang jumlahnya kurang lebih 20% dari jumlah dosen tetap, menjadikan PT yang ada dapat melaksanakan perkuliahannya dengan normal atau hampir normal.

**Tabel-2 Jumlah dosen berdasarkan pendidikannya**

Type of education	Number of fix lecturer	Number of non-fix lecturer
Doctoral	20.029	723
Master	99.120	8.706
Bachelor	39.011	19.166
Diplome-4	2.655	1.302
Diplome-3	642	437
DipLome-2	4	2
Diplome-1	1	2
Spcialist-1	2.053	293
Specialist-2	278	22
Proffesion	2.123	783
	165.916	31.436

Source: forlap dikti 2014: dikutip dari (Panday,2014c)

Akan tetapi, sistem honor yang terjadi, sangat berbeda antara dosen tetap dan dosen tidak tetap. Tentunya perbedaan ini akan memberikan dampak pada kualitas pembelajaran yang disampaikan oleh dosen tidak tetap. Dilain hal, ada juga gaji dosen yang lebih rendah dari Upah minimum regional(UMR). Ini semua tantangan bagi Pemerintah untuk memperbaiki penghasilan dari Dosen.

Jika dilihat dari latar belakang pendidikan dosen, maka berdasarkan UU guru dan dosen yang berhak mengajar adalah yang berpendidikan Master, Doktor, spesialis-1 dan spesialis-2 sehingga rasio dosen mahasiswa menjadi tidak memenuhi persyaratan SNP. Permasalahan dari jumlah Doktor dan Master yang ada, para dosen itu sebagian besar sudah berumur diatas 50 tahun sampai 60 tahun. Sehingga dalam 5 sampai 10 tahun kedepan apabila akan terjadi pensiun bersama-sama, sehingga jika pemerintah tidak mulai merencanakan perekrutan dosen bersama-sama dengan PTN dan PTS dari sekarang, maka, Indonesia akan sangat kurang tenaga dosennya.

Satu hal yang terjadi Indonesia, menjadi Dosen bukan menjadi pilihan utama bekerja, bahkan menjadi pilihan akhir dari mencari pekerjaan, atau menjadi pengisi waktu luang bagi orang-orang tertentu. Tidak tertariknya menjadi dosen, karena Gaji atau honor sebagai dosen belum merupakan hal yang sangat menarik.

Jika rasio dosen mahasiswa dihitung terhadap jumlah dosen yang telah disertifikasi, maka rasionya adalah 1: 54,3; dimana rasio ini tidak memenuhi syarat SNP. Berarti dalam hal ini dosen yang bersertifikat masih

perlu ditambah. Permasalahan yang sekarang timbul, untuk sertifikasi dosen harus melalui tes bahasa Inggris dan tes potensial akademik (TPA); yang mana kebanyakan dari dosen masih kurang dalam menguasai bahasa Inggris.

Selanjutnya sebagai syarat sertifikasi juga, dosen yang bersangkutan harus berpendidikan S2 atau S3. Pada saat yang bersamaan, Kemdikbud, merubah persyaratan untuk mengikuti pendidikan S2 dan S3 , harus ditempuh sebanyak 72 SKS, dimana jumlah sks sebelumnya hanya berkisar 40 sks. Dengan adanya perubahan ini, bisa jadi untuk berkuliah S2 atau S3 menjadi tidak menarik.

Dari semua tentang sertifikasi dosen, pelaksanaan sertifikasi dosen menjadi terhambat. Disisi lain, dosen-Dosen yang sudah disertifikasi, belum menunjukkan kualitas dan produktivitas yang diharapkan setelah mereka mendapatkan tunjangan sertifikasi dari pemerintah. Belum kelihatan hasil penelitian dan pengabdian masyarakatnya yang menonjol. Lalu siapa yang salah?

**Tabel-3 Jumlah sertifikasi dosen**

	No. of Fix lecturer
Certificate	71.142
Non-certificate	94.774
Sum	165.916

Source: forlap dikti 2014: dikutip dari (Panday,2014c)

Dilihat dari jabatan fungsional, jumlah guru besar, hanya 4702. Ini berarti satu perguruan tinggi rata-rata punya satu Guru Besar. Itupun sebagian besar Guru Besar umurnya di atas 70 tahun. Ada kurang lebi 20 ribu Doktor belum Guru Besar. Sekarang bagaimana PT dan pemerintah untuk mempercepat proses untuk menjadi Guru Besar. Yang lebih ironisnya, banyak dari dosen yang tidak mengurus jenjang jabatan fungsionalnya, hal ini bisa saja disebabkan yang bersangkutan tidak mengerti atau tidak butuh atau PT yang bersangkutan kurang mendorong untuk dosennya mempunyai jabatan fungsional. Dari angka-angka jumlah dosen untuk jenjang jabatan fungsional, masih banyak yang harus dilakukan agar mereka naik kejenjang yang lebih tinggi, antara lain harus menulis di jurnal nasional dan jurnal internasional.

Satu kendala dari dosen adalah kemampuan meneliti dan kemampuan menulis dari dosen masih kurang. Ini harus ada program terstruktur dari PT dan Kemdikbud untuk menstimulasi kemampuan

tersebut agar meningkat. Disisi lain, keberadaan jurnal Nasional saja masih jauh dari yang dibutuhkan. Untuk masuk jurnal Internasional, kemampuan dosen menulis dalam bahasa Inggris juga menjadi kendala. Sehingga, dengan adanya aturan baru untuk naik jenjang jabatan fungsional, bisa jadi semakin sedikit terjadi perubahannya.

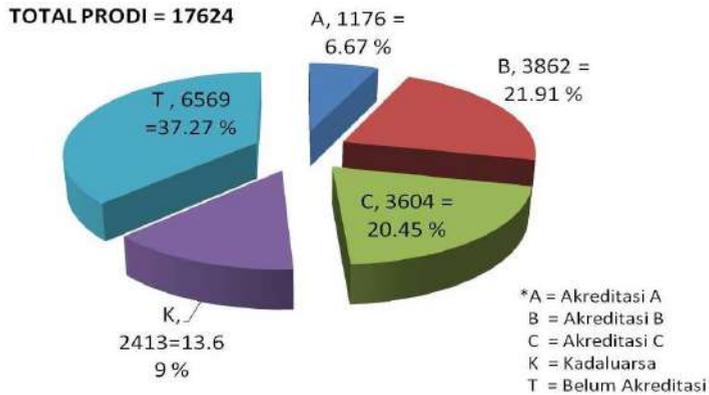
**Tabel-4 Jumlah dosen berdasarkan Jabatan fungsional**

Fuctional Position	No.of fix lecturer
Lecturer	53.693
Asisten Ahli	36.549
Lector	41.454
Associate Proffesor	29.518
Proffesor	4.702
Sum	165.916

Source: forlap dikti 2014: dikutip dari (Panday,2014c)

Dari kondisi dosen di atas, maka kualifikasi dosen berdasarkan pendidikan, jabatan fungsional, dan sertifikasi dosen masih harus ditingkatkan. Dari kenyataan ini, masih banyak yang harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan mutu pendidikan perguruan tingginya.

Dari sisi akreditasi program studi yang dilakukan Badan Akreditasi Nasional (BAN) maka sebagian yang sudah terakreditasi masih dengan nilai akreditasi "C", dan lebih memprihatinkan lagi sebagian besar belum terakreditasi. Data BAN 2013 menunjukkan dari 17.624 Prodi hanya 6,67% terakreditasi "A" dan 21,91% "B", 20,45% akreditasi "C", sembilan persen kadaluarsa, dan 37,27% belum terakreditasi. Harus diakui, nilai-nilai C dan yang belum terakreditasi ini banyak berada di PTS ataupun PT diluar Jawa.

**Gambar 1 Presentase Akreditasi Prodi di Indonesia**

Sumber: BAN PT, 2013.

Jika dilihat akreditasi institusi, yang memang baru diwajibkan setelah diberlakukannya Undang-undang tentang Pendidikan Tinggi tahun 2012 yang lalu, hanya sebagian kecil perguruan tinggi terakreditasi institusi. Dari jumlah yang kecil itu, hanya 18 perguruan tinggi yang memperoleh Akreditasi "A".

**Tabel 5: PT Terakreditasi 2008, 2009, 2012, 2013 dan 2014**

Tahun	Jumlah PT yang memperoleh akreditasi	Perolehan Akreditasi		
		A	B	C
2008	55	5	35	15
2009	25	2	4	19
2012	14	-	5	9
2013	65	13	30	4
2014	14	5	9	-

Sumber: diolah dari BAN PT, 2014.

## Strategi Pendidikan Tinggi Indonesia

Untuk itu Pemerintah Indonesia telah melakukan pembenahan pada pendidikan tinggi, secara makro, diantaranya membuat Undang-undang guru dan dosen pada tahun 2005, menetapkan anggaran pendidikan dari APBN sebesar 20%, menetapkan standar Nasional Pendidikan (SNP),

melakukan akreditasi bagi perguruan Tinggi, melakukan sertifikasi dosen, meregistrasi tenaga dosen dengan program nomor induk dosen nasional (NIDN), menertibkan kurikulum nasional, meningkatkan standar kualifikasi fungsional dosen dan lulusan sarjana, magister dan doktor, dan banyak hal lagi diperkuat dengan peraturan menteri pendidikan dan menteri kepegawaian Indonesia.

Demikian banyak hal yang telah dilakukan sejak tahun 2005, namun belum banyak Perguruan Tinggi Indonesia yang dapat bersaing di Asean, asia dan dunia. Singapore adalah satu satunya negara ASEAN yang masuk 100 besar dunia yaitu National University of Singapore dan Nanyang Technological University, menurut versi Times Higher Education's world reputation ranking of universities.

### **Penguatan Kelembagaan PT Menghadapi AEC**

Dalam skema AEC pola pasar tunggal menjadikan pasar Indonesia melibatkan elemen dalam negeri, unsur perguruan tinggi, tenaga kerja, dan jasa asing ikut berkompetisi. Dengan dilaksanakan AEC, Indonesia berpeluang dimasuki PT asing dan tenaga kerja terampil profesional dari negara-negara lain di ASEAN. Sangat mungkin arsitek, akuntan, dokter, tenaga pendidikan, jasa logistik dan tourism akan menyerbu masuk ke Indonesia untuk berkompetisi dengan tenaga kerja dalam negeri.

Oleh karenanya menjadi sangat penting untuk dapat menyiapkan tenaga kerja domestik yang lebih unggul dan terampil agar dapat memenuhi kebutuhan yang di dalam negeri, sekaligus ASEAN, bahkan global.

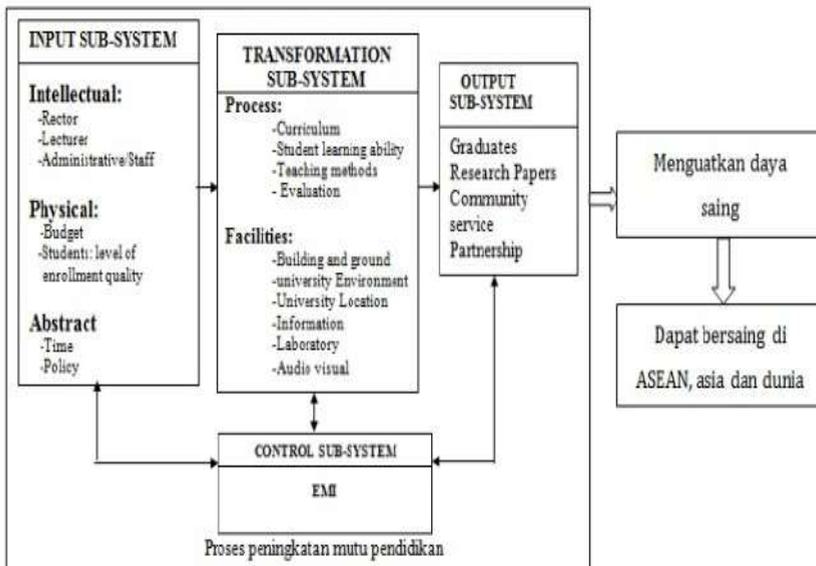
Upaya peningkatan kualitas untuk bisa lebih memperkuat daya saingnya menghadapi kompetitor ASEAN khususnya, mau tidak mau harus PTS di tanah air, yang sering dilihat sebagai sesuatu yang *inferior*, perlu melakukan *penguatan pada kapasitas institusi* perguruan tinggi di tanah air. Penguatan institusi berupa pembuatan aturan-aturan yang mendukung pada organisasi secara keseluruhan.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sudah sejak lama memberikan dorongan pada upaya penguatan itu, yang diintroduksi lewat berbagai aktivitas untuk mengarahkan pada *Good University Governance* atau Tatakelola (Tata Pamong) Perguruan Tinggi yang Baik seperti adanya SPMI (Sistim Penjaminan Mutu Internal) dan AIMA (Audit Internal Mutu Akademik). Indikator GUG ini adalah: transparansi, akuntabilitas, *responsiveness*, *fairness*, dan efisiensi serta efektivitas. Melihat kondisi

perguruan tinggi di tanah air saat ini, lebih-lebih PTS, maka pewujudan GUG itu bukan sekedar asal jalan, atau berjalan seperti biasa (*as usual*), namun harus ada akselerasi untuk mengarahkan ke sana. Penguatan kapasitas institusi juga terkait dengan penguatan kepemimpinan, baik yang sifatnya kepemimpinan suportif (*supportive leader*) maupun kepemimpinan keilmuan (*scientific leader*).

Elemen yang sangat penting dalam pengembangan kelembagaan di perguruan tinggi adalah sumber daya manusia. Sebagai suatu "industri", lembaga pendidikan merupakan suatu entitas lembaga yang unik, karena yang diproses sebagai inputnya adalah manusia. Lembaga pendidikan tinggi bertanggung jawab untuk memproses input tersebut menjadi suatu *outcome* yang memiliki produktivitas dan kemampuan olah-pikir lebih tinggi, juga melahirkan insan yang berkepribadian dan berakhlak mulia. Suatu perguruan tinggi pada dasarnya adalah bagian dari pelayanan jasa, yaitu jasa pendidikan. Proses produksi dalam pelayanan jasa pendidikan tinggi dan proses peningkatan mutu pendidikannya dapat dilihat pada gambar-1 seperti yang disampaikan oleh (Panday, 2014b) .

**Gambar -2 Konsep peningkatan mutu Pendidikan Tinggi untuk penguatan daya saing**



Jasa pendidikan adalah proses transformasi dari faktor-faktor produksi yang menjadi input, kemudian diproses dan menjadi output

yang berupa lulusan, hasil penelitian dan pengabdian masyarakat (Panday, 2014a). Oleh karena itu untuk menjadikan pendidikan yang bermutu perlu diterapkan adanya penjaminan mutu.

Sebagaimana lembaga pendidikan pada umumnya, yang diberikan dalam proses pendidikan tinggi bukan sekedar *transfer of knowledges*, melainkan juga *transfer of values* sehingga membentuk karakter manusia Indonesia yang berahlak mulia dan melekat nilai-nilai ideologi Pancasila. Untuk melakukan itu maka kuantitas dan kualitas tenaga pengajar yang akan memproses input itu haruslah memadai, baik dalam kuantitas maupun kualitasnya, seperti yang sudah disampaikan di atas. Beberapa cara pengembangan kualitas dosen, adalah melalui pendidikan formal dengan meningkatkan jenjang pendidikan, pendidikan spesialis, serta pelatihan-pelatihan untuk memperoleh tambahan pengetahuan spesifik dalam bidang masing-masing.

Dengan adanya penguatan kapasitas kelembagaan, menjadikan perguruan tinggi yang unggul, menjadi sangat relevan untuk dilakukan di tengah persaingan ketat di level perguruan tinggi, termasuk dari persaingan dengan PT-PT dari luar negeri yang akan semakin terbuka masuk ke Indonesia. Persaingan ini bukan saja secara kelembagaan, melainkan juga *head to head* para alumni dari PT-PT kita mengingat akan dibukanya pasar kita dari para tenaga terdidik ataupun tenaga berkeahlian dari negara lain, khususnya dari ASEAN melalui skim *ASEAN Economic Community*.

Dalam menghadapi persaingan yang ketat, PTS bisa tetap eksis dan lulusannya memiliki keunggulan agar mampu bersaing dan terserap dalam dunia kerja. Untuk Itu para lulusan PT tidak hanya mengandalkan ijazah dalam mencari pekerjaan, melainkan dituntut memiliki kompetensi dan keterampilan kerja yang baik, sehingga dapat terserap pasar kerja dengan cepat mengingat sangat kompetitifnya persaingan antar tenaga kerja.

Hasil survei dari *HSBC Bank 2013*, hasilnya menunjukkan bahwa Indonesia menempati urutan 6 (enam) sebagai negara favorit bagi ekspatriat untuk mencari kerja, kemudian di urutan pertama Swiss, kedua China, dan ketiga Qatar (Kompas, 2013). TKA yang ada di Indonesia di tahun 2013 jumlahnya mendominasi dengan menduduki jabatan mulai dari level profesional, advisor/konsultan, manager, direksi, supervisor, teknisi hingga komisaris. Kondisi ini yang menggambarkan bahwa peta persaingan kerja telah dimulai, dimana TKA sudah mulai ikut berkompetisi dengan tenaga kerja dalam negeri.

Tabel 6: Jumlah TKA di Indonesia sektor pekerjaannya

TKA dari 5 negara Asia	China	Jepang	Korea Selatan	India	Malaysia	Kategori sektor tetap yang didominasi		
	14.371 orang	11.081 orang	9.075 orang	6.047 orang	4.962 orang	Perdagangan dan jasa	In-dustri	Pertanian
						36. 913 orang	24.029 orang	8.015 orang

Sumber: Kompas dan Tribunnews, 2013.

Dengan diberlakukannya AEC, jumlah TKA di atas tentunya akan bertambah, sehingga akan menjadi kekhawatiran jika tidak ada langkah antisipatif. Oleh karenanya diperlukan langkah matang untuk menghadapi tensi persaingan tenaga kerja yang akan semakin ketat tersebut. Dengan kata lain, menjadi penting bagi lulusan PT untuk mempunyai kompetensi-kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan *stakeholder*, yaitu harus memenuhi kebutuhan profesional (*profesional needs*), kebutuhan masyarakat (*social needs*), kebutuhan dunia kerja (*industrial needs*), dan kebutuhan generasi masa depan (aspek *scientific vision*). Untuk memperkuat pendidikan yang mempunyai kompetensi yang unggul, maka pemerintah Indonesia membuat Kerangka Kualifikasi Nasional (KKNI). Dimana KKNI ini dibuat untuk mengoptimalkan kompetensi yang lahir dari pendidikan formal dan pendidikan non formal. Selain itu juga mendorong pihak pendidikan (formal maupun non formal) untuk mengarahkan pendidikan yang mereka selenggarakan focus pada kompetensi yang dituju. Didalam KKNI tersebut tingkatan kompetensi dibagi dalam 9 tingkatan kompetensi. Sampai saat ini pelaksanaan atau implemementasi KKNI di PT masih sedikit sekali. Oleh karena itu perlu adanya suatu pemicu untuk mempercepat pelaksanaan KKNI, terutama dalam menghadapi AEC.

Dalam meningkatkan kompetensi, beberapa langkah berikut bisa dijadikan sebagian referensi (Hamid, 2014):

*Pertama*, optimalisasi pendidikan *soft skills* bagi mahasiswa. Era kompetisi yang semakin ketat di dunia kerja saat ini dan nanti pasca diberlakukannya AEC jelas akan menjadikan kemampuan sebagai parameter utama dalam melihat pelamar kerja, yang artinya kualifikasi seseorang tidak hanya dinilai dari *hardskill* namun juga yang tak kalah penting adalah *softskill*.

Dunia kerja percaya bahwa sumber daya manusia yang unggul dan kompetitif adalah mereka yang mempunyai kecakapan mumpuni

dalam *hard skill* maupun *soft skill*. Dunia pendidikan pun mengungkapkan bahwa berdasarkan penelitian di *Harvard University*, Amerika Serikat yang bekerjasama dengan *National Association of Colleges and Employers* (NACE) ternyata kesuksesan seseorang tidak ditentukan semata-mata oleh pengetahuan dan kemampuan teknis (*hard skill*) saja, tetapi lebih oleh kemampuan mengelola diri dan orang lain (*soft skill*). Penelitian ini mengungkapkan, kesuksesan hanya ditentukan sekitar 20% oleh *hard skill* dan sisanya 80% oleh *soft skills* (NACE, 2002). Secara lebih khusus penerangan atas penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 7: Hasil Survei peringkat antara *soft skills* dan *hard skills***

No	Winning Characteristic	Rating	No	Winning Characteristic	Rating
1.	Kemampuan Komunikasi ( <i>Communication Skills</i> )	I	10.	Kemampuan Beradaptasi	X
2.	Kemampuan Berorganisasi ( <i>Organizational Skills</i> )	II	11.	Kemampuan Komputer ( <i>Computer Capability</i> )	XI
3.	Kepemimpinan ( <i>Leadership</i> )	III	12.	Berorientasi pada Detail ( <i>Detail Oriented</i> )	XII
4.	Daya Analitik ( <i>Logic</i> )	IV	13.	Kepercayaan Diri ( <i>Confidence</i> )	XIII
5.	Motivasi/Inisiatif ( <i>Effort</i> )	V	14.	Sopan ( <i>Civilized/Polite</i> )	XIV
6.	Kemampuan Bekerja Sama ( <i>Group Skills</i> )	VI	15.	Bijaksana ( <i>Wise</i> )	XV
7.	Beretika ( <i>Ethics</i> )	VII	16.	Kreatif ( <i>Creative</i> )	XVI
8.	Kejujuran/Integritas ( <i>Integrity</i> )	VIII	17.	Indeks Prestasi (IP $\geq$ 3,00) ( <i>College</i> )	XVII
9.	Kemampuan Interpersonal ( <i>Interpersonal Capabilities</i> )	IX	18.	Kemampuan Berwirausaha ( <i>Entrepreneurship</i> )	XVIII

Sumber: National Association of College and Employee (NACE), 2002.

Survei di atas menunjukkan bahwa Indeks Prestasi (IP) menempati posisi 17. Sementara yang menempati peringkat atas yang seringkali dianggap sebagai syarat basa-basi dalam iklan lowongan kerja, merupakan aspek penting dan serius diperlukan. Hal ini pula yang kemudian sering diasumsikan bahwa selesainya studi, mahasiswa menganggap memperoleh selebar sertifikat atau ijazah, hanyalah sekedar tanda selesainya mengikuti proses akademik.

*Soft skills* sangat diperlukan dalam meraih sukses di era globalisasi ini. Proses belajar di PT yang telah dijalani oleh setiap mahasiswa tentu tidak semata-mata mengenai kegiatan klasikal yang melibatkan dosen dan mahasiswa, melainkan juga harus dibarengi dengan pematangan kepribadian dalam bentuk aktifitas berorganisasi di lembaga-lembaga kemahasiswaan sesuai dengan bakat dan minat (Hamid, 2014).

Hasil survei *Soft skills* , pada tabel-8, yang dilakukan oleh *National Association of Colleges and Employers* (NACE), terhadap keinginan pengusaha dalam merekrut karyawannya juga menunjukkan bahwa dimensi *soft skills* menjadi prioritas parameter yang dipertimbangkan. Para pengusaha menilai bahwa *soft skills* adalah hal penting yang harus dimiliki oleh pelamar kerja, karena dengan *soft skills* akan memiliki kreativitas dan produktifitas kerja yang tinggi dalam bekerja. Para *chief executive officer* (CEO) perusahaan ketika menerima pelamar kerja terlebih dahulu melihat kemampuan *soft skills* pelamarnya.

**Tabel 8: Penilaian Pengusaha terhadap urgensi *Soft skills***

Skill/Quality	Weighted average rating*
Ability to work in a team structure	4.55
Ability to make decisions and solve problems	4.50
Ability to plan, organize, and prioritize work	4.48
Ability to verbally communicate with persons inside and outside the organization	4.48
Ability to obtain and process information	4.37
Ability to analyze quantitative data	4.25
Technical knowledge related to the job	4.01
Proficiency with computer software programs	3.94
Ability to create and/or edit written reports	3.62
Ability to sell or influence others	3.54

\*5-point scale, where 1=Not at all important; 2=Not very important; 3=Somewhat important; 4=Very important; and 5=Extremely important

Sumber: *National Association of Colleges and Employers*, 2013.

Survei tersebut menunjukkan bahwa kompetensi *soft skills* seperti kemampuan bekerja dalam tim, kemampuan membuat keputusan, memecahkan permasalahan, kemampuan mengorganisasikan kerja, dan seterusnya menjadi lini penting yang diinginkan oleh pengusaha.

Aspek-aspek *soft skills* tersebut, dari skala 5 oleh pengusaha diberi nilai 4 yang menandakan bahwa hal itu sangat penting bagi pengusaha dalam menerima pelamar kerja.

Sebagai cara untuk bisa mengoptimalkan *softs kills* dari diri mahasiswa, maka pembelajaran dari organisasi ataupun ekstra kurikuler yang telah dijalani selama menjadi mahasiswa itulah yang kemudian dipraktekkan dalam bekerja nantinya. Hal ini mengingat substansi *softs skills* sesungguhnya dipelajari para mahasiswa yang aktif mengikuti kegiatan di luar bangku kuliah, baik terlibat dalam organisasi internal kampus maupun ekstra kampus.

*Kedua*, melaksanakan **penjaminan mutu** dan **akreditasi** sesuai standar internasional (Hamid, 2013). Setelah, misalnya, proses akreditasi dengan perolehan A (sangat baik) dari Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN PT), atau lembaga akreditasi nasional lainnya tercapai, maka kegiatan tersebut perlu dilanjutkan dengan program akreditasi internasional terhadap program studi dan unit penyelenggara kegiatan pendidikan tinggi seperti jurusan maupun laboratorium, sehingga pengakuan internasional terhadap perguruan tinggi Indonesia akan semakin meningkat.

Kemudian PT juga harus melakukan kerja sama antar departemen, antar disiplin ilmu, dan antar universitas di seluruh dunia dan mendukung pertukaran pengajar dan peneliti dari berbagai negara dan bidang akademis dengan tujuan pembentukan sumber daya manusia (SDM) yang mampu membangun kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang terfokus pada analisis kritis tentang globalisasi/internasionalisasi berdasarkan nilai dan prinsip kemanusiaan (Djokopranoto dalam Hamid, 2013).

Untuk menjamin mutu pendidikan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 50 ayat (6) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas juncto Pasal 91 PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, kegiatan sistemik penjaminan mutu penyelenggaraan pendidikan tinggi di perguruan tinggi oleh perguruan tinggi (*internally driven*), untuk mengawasi penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh perguruan tinggi sendiri secara berkelanjutan (*continuous improvement*) perlu dilakukan.

Sesuai dengan Permendinas Nomor 36 Tahun 2010 Pasal 717, maka Pusat Penjaminan Mutu Pendidikan mempunyai tugas melaksanakan penyusunan bahan kebijakan teknis dan penjaminan mutu pendidikan. Pusat Penjaminan Mutu telah membuat instrumen yang dapat digunakan oleh perguruan tinggi dalam melakukan evaluasi mutu internalnya, yang disebut dengan instrumen Evaluasi Mutu Internal (EMI).

Substansi Alat Evaluasi Mutu Internal Perguruan Tinggi disusun dengan mengacu pada 8 Standar Nasional Pendidikan, sesuai dengan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP), ditambah dengan Standar Penelitian, Standar Pengabdian kepada Masyarakat, dan Standar Kerjasama. Substansi Alat Evaluasi Mutu Internal Perguruan Tinggi (EMI PT) juga disusun dengan mengacu pada Instrumen Akreditasi Perguruan Tinggi yang ditetapkan oleh Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) yang menetapkan kelayakan program dan/atau satuan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi dengan mengacu pada Standar Nasional Pendidikan (Pasal 1 Butir 27 PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan).

Tujuan EMI-PT ini untuk (1) membantu perguruan tinggi dan pemerintah menetapkan program pengembangan menuju pemenuhan SNP, dan (2) menghindari terjadinya kesenjangan antara hasil evaluasi internal dengan eksternal. Selain mengacu pada Instrumen Akreditasi Perguruan Tinggi, Alat Evaluasi Mutu Internal Perguruan Tinggi juga ditetapkan berdasarkan: (1) berbagai standar yang berlaku di dunia internasional (AUN, Webometric) untuk membantu pemerintah dan perguruan tinggi mengembangkan pendidikan yang berkualitas dan mampu bersaing di kancah regional dan internasional, (2) keberagaman potensi dan sumber daya Perguruan Tinggi di Indonesia, serta (3) contoh praktek baik yang ada di Indonesia.

Di samping hal-hal pokok yang dikemukakan sebelumnya, EMI PT dikembangkan untuk memfasilitasi pemetaan mutu perguruan tinggi, memfasilitasi resource sharing dan partnership antar-PT maupun dengan institusi lainnya (pemerintah, industri, dan masyarakat), serta memudahkan mekanisme umpan balik yang bersifat pembinaan dan pengembangan oleh pemerintah.

EMI PT merupakan instrumen evaluasi diri yang akan ditinjau secara berkala, disesuaikan dengan kondisi-kondisi internal Perguruan Tinggi, praktek baik yang berlaku di Indonesia, tuntutan nasional, serta perkembangan di dunia internasional, dengan membuka peluang pengembangan sesuai dengan alternatif model-model evaluasi yang terus berkembang secara dinamis.

Pelaksanaan EMI di UPT diawali dengan membentuk Tim Penjaminan Mutu PT (TPM-PT). Kemudian TPM-PT melaksanakan EMI dengan mengisi instrumen EMI yang disertai bukti fisik pendukungnya yang penilaiannya dalam bentuk Focus Group Discussion (FGD). Selanjutnya TPM-PT melakukan analisis hasil EMI sampai menyusun laporan EMI. EMI dilaksanakan sekurang-kurangnya setahun sekali

dan hasilnya digunakan sebagai dasar bagi perencanaan kegiatan dan pengembangan kapasitas PT menuju tercapainya atau terlampauinya 11 SNP-PT. Tabel-1 menunjukkan 11 standar yang dipakai dan banyaknya indikator pada setiap standar.

**Tabel 9. Standar dalam EMI PT dan jumlah indikator**

A	Standar Isi	5
B	Standar Proses	10
C	Standar Kompetensi Lulusan	10
D	Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan	4
E	Standar Sarana dan Prasarana	8
F	Standar Pengelolaan	20
G	Standar Pembiayaan	9
H	H Standar Penilaian	6
I	Standar Penelitian	12
J	Standar Pengabdian kepada Masyarakat	6
K	Standar Kerjasama	7
	Jumlah	97

*Ketiga*, strategi program yang berfokus dalam pengembangan kurikulum secara terus menerus. Secara berkala kurikulum harus dikaji dan dimodifikasi sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan. Dalam hal ini diharapkan Pemerintah tidak bersikap kaku dan sangat *over-regulated* yang justru bisa menghambat pengembangan perguruan tinggi.

*Keempat*, adanya komitmen, dukungan, dan keterlibatan staf dalam kemitraan atau kerjasama internasional, proyek-proyek penelitian bersama, *joint seminar*, menghadirkan dan menjadi dosen tamu internasional, dan sebagainya. Ini tentu membutuhkan penguatan penguasaan bahasa asing para stafnya. *Knight* dalam *Tankosic* (2009) menegaskan bahwa pengembangan tersebut harus dilakukan secara simultan dengan tindakan sebagai berikut:

(1) Pendekatan dan pengembangan aktivitas mahasiswa untuk ikutserta atau bergabung dalam program pertukaran pelajar/mahasiswa internasional; 2). Pendekatan kompetensi, PT diharuskan melakukan perubahan guna meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dari semua *stakeholders* yang ada dalam PT; 3). Pendekatan etos (mengembangkan budaya dan iklim yang memfasilitasi proses menuju internasionalisasi

pendidikan tersebut); 4). Pendekatan proses (mengembangkan aspek internasional pendidikan tidak hanya ke aspek akademik organisasi tetapi juga aspek manajerial PT).

## Mencetak Entrepreneur yang Entrepreneurship

Tentu bukan hanya *soft skill* yang perlu kita perbaiki, melainkan mentalitas disiplin dan pengembangan *entrepreneurship* di kalangan perguruan tinggi. Tidak ada pekerjaan yang berhasil dengan baik tanpa didasari kedisiplinan yang ketat dan keuletan kerja yang optimal. Disiplin diri juga harus menjadi *style, gaya hidup*, sehingga itu akan menjadi kebiasaan atau keseharian dalam perguruan tinggi dan sivitas akademiknya.

Dalam menghadapi dunia kerja tersebut, lulusan perguruan tinggi diarahkan tidak harus melamar menjadi tenaga kerja, melainkan juga bisa dengan menjadi *entrepreneur yang punya Entrepreneurship*. Menjadi *entrepreneur* (pengusaha) akan berkontribusi dalam pembangunan bangsa serta mampu menciptakan lapangan kerja. Dikatakan sebagai bentuk kontribusi nyata bagi bangsa Indonesia mengingat sejauh ini jumlah pengusaha atau *entrepreneur* masih sangat sedikit, yaitu di tahun 2013 jumlah wirausaha di Indonesia hanya 570.339 orang atau 0,24% dari jumlah penduduk Indonesia yang  $\pm$  250 juta orang (Detiknews, 2013). Padahal untuk jadi bangsa maju, dibutuhkan wirausaha minimal 2% dari jumlah penduduk. Sementara negara lain seperti Malaysia, Singapura dan lain sebagainya jumlahnya telah mencapai di atas 2%.

Tabel 10: Jumlah *Entrepreneur* di beberapa Negara

Negara	Jumlah Entrepreneur
Malaysia	5 %
Indonesia	0,24 % (? , esh)
Singapura	7,2 %
Amerika Serikat	11%
Thailand	4,1 %

Sumber: Okezone dan Suara Pengusaha, 2013.

Seorang wirausaha tidak hanya memikirkan keamanan dirinya sendiri, tetapi juga bisa menolong orang lain dengan membuka lapangan pekerjaan. Namun aspek terpenting sebagai wirausaha yang senantiasa harus diperhatikan adalah komitmen menanamkan nilai sosial dalam

usahanya (*social entrepreneurship*). Melalui kepekaan sosial dalam berwirausaha itulah, harapannya akan tertanam nilai spiritualitas pada diri saudara-saudari sekalian, sehingga hal ini akan menjadi pembeda, karena melalui nilai spiritual wirausaha tersebut nantinya akan lebih konsisten mengedepankan kepentingan khalayak banyak dibandingkan wirausaha *ansich* yang hanya cenderung mengedepankan modal dan mencari keuntungan semata.

## Penutup

Dengan dilaksanakannya AEC, yang diberlakukan sejak tahun 2015, masih banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kemdikbud untuk menghadapi tantangan AEC, terutama dalam bidang pendidikan tinggi. Tentunya pekerjaan rumah ini harus dilaksanakan secara bersama-sama oleh PTN, PTS, dosen, dengan membuat skala prioritas bagi kemajuan pendidikan tinggi di Indonesia.

Secara makro, pemerintah dengan UU dan peraturan yang ada meningkatkan kualifikasi dosen dan kuantitas dosen, serta meningkatkan faktor produksi lainnya dalam pendidikan. Secara mikro, setiap pendidikan tinggi dapat meningkatkan mutu pendidikannya dengan menerapkan EMI-PT secara kontinu, dengan menambahkan pendidikan *softskill* dan *entrepreneurship*, sehingga mutu yang sudah dicapai dapat terlihat, dan apabila dilakukan perbaikan maka akan terjadi *continuous improvement*.

Dengan adanya peningkatan mutu perguruan tinggi maka akan memperkuat daya saing perguruan tinggi, terutama dalam menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN.

## Daftar Pustaka

- Asean University Network (AUN) .(2014, july 3). Retrieved from moveonnet.eu : <http://www.moveonnet.eu/directory/network/map?id=AUN>
- Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2006, Panduan Pelaksanaan Sistem Penjaminan Mutu Perguruan Tinggi (SPM-PT)Bidang Akademik.
- Hamid, Edy Suandi, (2014)Kesiapan Perguruan Tinggi Indonesia Menghadapi *Asean Economic Community*, Makalah disampaikan

dalam Seminar Nasional “Kesiapan Perguruan Tinggi Memasuki Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015” yang diadakan Asosiasi Perguruan tinggi swasta Indonesia (APTISI) Pusat di Hotel Sahid Jaya Jakarta, 28 September

Hutabarat, Samuel (2014) Perguruan Tinggi Indonesia dan Asean Community 2015. <http://persatuanindonesia.or.id/artikel/161-perguruan-tinggi-indonesia-dan-asean-community>. Diakses tanggal 7 agustus 2014

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2012, Evaluasi Mutu Internal Perguruan Tinggi Indonesia, Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pendidikan dan Kebudayaan dan Penjaminan Mutu Pendidikan Pusat Penjaminan Mutu Pendidikan, Bidang Pendidikan Menengah dan Pendidikan Tinggi

Nugroho (2006) *Menimbang Daya Saing Perguruan Tinggi*. <http://www.suaramerdeka.com/harian/0607/31/opi03.htm>. Diakses tanggal 7 agustus 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Panday, Rorim (2014a), Implementasi Penjaminan Mutu Dalam Menghadapi Globalisasi, Analisis dan Implikasi: Studi kasus, makalah pada Seminar Nasional Universitas Maranatha 2014, di Bandung

Panday, Rorim (2014b), Quality Assurance Implementation In Higher Education To Strengthen The Innovation Strategy In Facing Globalization: A Case Study, paper for ICOI-2014, De la Salle, Manila, Philipine

Panday, Rorim(2014c), Strategi Peningkatan Mutu Perguruan Tinggi Untuk Penguatan Daya Saing Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asia Tenggara : Studi Kasus, Disampaikan pada Seminar Nasional Universitas Jenderal Ahmad Yani

Paramitha, Zaskia(2012). *Pendidikan tinggi Indonesia gagal imbangi pasar*. <http://nasional.kontan.co.id/news/pendidikan-tinggi-indonesia-gagal-imbangi-pasar>. Diakses tanggal 7 Agustus 2014

Sebanyak 29 perguruan tinggi di Indonesia masuk dalam daftar 100 besar perguruan tinggi di Asia Tenggara.(2014,july 2).Retrieved from TRIBUNNEWS.COM : <http://www.tribunnews.com/internasional/2011/02/04/inilah-peringkat-100-besar-universitas-di-asia-tenggara>

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

World Economic Forum - The Global Competitiveness Report Tahun 2013-2014.

100 Universitas Terbaik di Indonesia Terbaru 2014 .(2014, july 2) retrieved from rohmatullahh.blogspot.com: <http://rohmatullahh.blogspot.com/2013/09/Universitas-TerbaikDiIndonesia2013.html>

9 Universitas di Indonesia Duduki Peringkat 300 Besar Asia.(2014, july,2). Retrieved from metrotvnews.com: <http://news.metrotvnews.com/read/2014/05/12/240778/9-universitas-di-indonesia-duduki-peringkat-300-besar-asia>

# Revolusi Mental dalam Perspektif Kepolisian: Menghadirkan Negara di Tengah-tengah Masyarakat

Mohammad Supriyadi

## Abstrak

*Reformasi 1998 dengan tumbangannya rezim Orde Baru Soeharto menghasilkan perombakan yang sifatnya institusional dan belum sampai pada paradigma, mindset, atau budaya politik kita dalam rangka pembangunan bangsa (nation building). Setelah Joko Widodo terpilih menjadi Presiden, langkah awal yang ditekankan kepada seluruh lembaga pemerintahan (kementerian dan non-kementerian) melakukan revolusi mental. Revolusi mental yang menjadi jargon pemerintahan Joko Widodo diterjemahkan dalam Reformasi Birokrasi Polri (RBP). RBP pada awalnya lahir atas dasar “kemauan perubahan” yang datang dari dalam institusi (the spirit of internal change), dengan mengusung 3 pilar perubahan yang lebih dulu dirumuskan dalam “Buku Biru Reformasi Polri”, yaitu: intrumental, struktural dan kultural. Namun sejauh ini, RBP belum sepenuhnya berjalan maksimal. Terlihat dari beberapa riset media massa maupun kajian akademik yang menyimpulkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap Polri masih rendah. Oleh karena itu, Polri ke depan harus merumuskan kebijakan yang lebih strategis, cepat serta tepat dalam menghadapi perkembangan dinamika kejahatan dalam negeri maupun internasional. Manajemen pengetahuan (knowledge management) sangat berperan penting dalam membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi. Dalam perdebatan akademik yang terfokus pada peran polisi modern, bahwa keberhasilan polisi tidak hanya dihitung dari sejauhmana tindak pidana kriminalitas dapat diselesaikan, namun pendekatan yang digunakan sejauhmana kedekatan polisi dengan masyarakat sekitar. Dari kerangka pemikiran inilah polisi saat ini didorong ke arah Democratic Policing yang mengakomodir 5 penilaian: (1) protecting democratic political life; (2) governance, accountability, and transparency; (3) service delivery for safety, justice and security; (4) proper police conduct; dan (5) police as citizens.*

**Kata kunci:** *Democratic Policing, RBP, polisi, revolusi mental*

## Pendahuluan

Calon Kapolri Bambang Gunawan (BG) yang ditetapkan tersangka oleh KPK, merubah arah “kompas” cita-cita Polri yang semakin membaik. Saat ini Polri berada di titik yang paling sulit untuk kembali bangkit dibandingkan dengan kasus Cicak vs Buaya jilid I. Titik sulit itu ada di *in-trust* antara lembaga penegakan hukum dan civil society yang disalurkan melalui ekspresi publik, di antaranya melalui sosial media; twitter dan facebook.

Kondisi dan peta gerakan *civil society* harus dilihat sebagai “koreksi”, bukan ancaman, apalagi tuduhan yang lebih jauh; “gerakan komunis gaya baru”. Polri harus segera bangkit dan kembali pada cita-cita reformasi birokrasi dan grand strategi Polri yang sudah lama disusun. Kalau terlalu lama mengikuti arus politik saat ini – Polri vs KPK – Polri akan di ruang yang semakin gelap dan kepercayaan masyarakat semakin jauh. Pada akhirnya, pemikiran-pemikiran untuk mengembalikan Polri di bawah kementerian atau pengurangan kewenangan Polri sebagai penegak hukum dan pelayanan masyarakat untuk mewujudkan kamtibmas semakin “kuat”.

Era reformasi yang berkembang dalam kehidupan politik, hukum, dan ekonomi masyarakat Indonesia saat ini dipengaruhi oleh suasana tatanan kehidupan masyarakat yang berkembang dalam lingkup strategis global, regional sampai pada tataran nasional. Tuntutan diwujudkannya iklim demokratisasi dengan ciri adanya kepastian hukum, keadilan atau keseimbangan untuk semua pihak, dan keterbukaan dalam sistem kehidupan masyarakat. Salah satu pemenuhan tuntutan kebutuhan tersebut adalah diwujudkannya organ aparat penegak hukum yang bebas dari pengaruh kekuasaan politik dan militeristik, serta profesional dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Polri sebagai unsur penegak hukum dan ketertiban umum dalam sistem keamanan negara dituntut mampu mewujudkan iklim kepastian hukum, keadilan dan keterbukaan dalam pelaksanaan peran dan tanggung jawabnya. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan suatu kemampuan Polri yang mandiri dan profesional, setara dengan tingkat kehidupan masyarakat yang dilayaninya.

Pada hakikatnya, tuntutan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas Polri merupakan salah satu kebutuhan dalam mewujudkan berbagai tuntutan masyarakat. Untuk itu, berbagai pola kerja, paradigma maupun tatanan kemampuan Polri harus dapat disesuaikan dengan berbagai

tuntutan kehidupan dalam era reformasi dan multidimensi kehidupan sosial yang lebih kompleks.

Paradigma dan falsafah reformasi bertujuan untuk mencapai suatu kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berbentuk sebagai masyarakat sipil atau sering disebut sebagai masyarakat madani. Seiring dengan perkembangan tersebut, Polri telah mengalami reformasi, yaitu pemisahan Polri dari ABRI menuju "Polisi Sipil dan Independen". Kini Polisi harus kembali kepada fungsi semula sebagai penegak hukum, pemberantas kejahatan dan pengayom masyarakat yang diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga ketertiban serta kesejahteraan warganya.

Hal tersebut diwujudkan dengan disahkannya Undang-undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tepatnya pada pasal 4 yang berbunyi Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi nilai-nilai HAM.

Pernyataan tentang tujuan Kepolisian sangat penting artinya bagi pembentukan jati diri Kepolisian, karena tujuan akan memberi batasan dan arah tentang apa yang harus dicapai melalui penyelenggaraan fungsi Kepolisian dalam keseluruhan perjuangan bangsa mencapai tujuan nasional. Kejelasan tujuan Kepolisian akan memberikan pula kejelasan visi dan misi yang diemban sehingga pada gilirannya akan merupakan pedoman bagi penentuan metoda pelaksanaan tugas secara tepat.

Rumusan pasal 4 UU 2/2002 mengisyaratkan pula substansi tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang senantiasa dalam format keamanan dalam negeri. Dimana sebelumnya dalam Undang - Undang no 28 tahun 1997 yang masih mengacu kepada Undang - Undang No 20 tahun 1982 tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia, selain terbinanya keamanan dalam negeri, juga terlaksananya fungsi pertahanan keamanan nergara dan tercapainya tujuan nasional. Di dalam praktek keseluruhannya ditangani oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sehingga porsi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat diidentifikasi secara mandiri.

Tantangan perkembangan jaman juga tidak lepas sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi keberadaan institusi Polri terkini. Berbagai contoh kasus telah membuat korps baju coklat menjadi bulan-bulanan

media massa serta bagan cacian dari berbagai kalangan masyarakat. Polri memang harus senantiasa berbenah untuk dapat mendapatkan kepercayaan masyarakat kembali. Sosok polisi yang profesional, akuntabel, serta humanis menjadi idaman bagi seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia.

Pembenahan perilaku sebagai anggota polisi dan peningkatan kinerjanya sangat penting untuk mendukung program-program pemerintah. Dalam Nawa Cita Jokowi-JK, sektor keamanan sebagai pewujudan negara di tengah masyarakat menjadi prioritas pertama, “menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.<sup>1</sup> Point tersebut diturunkan dalam visi-misinya, “Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.

Dalam negara demokratis (*democratic state*) seperti: Denmark, Selandia Baru, Singapura, dan Swiss, pembangunan kelembagaan keamanan menjadi prioritas pemerintah untuk menekan tindak pidana korupsi menuju “*zero corruption*”. Namun hal ini kebalikan apa yang menjadi kebijakan pemerintah di Indonesia. Selama ini pembangunan sektor keamanan (Polri) masih “setengah hati”. Akan tetapi, tuntutan dan ketergantungan masyarakat terhadap Polri semakin tinggi. Di sisi lain, Polri berada di titik labiri kebijakan anggaran, yang selama ini tidak mencukupi untuk menyelesaikan semua permasalahan kriminalitas di tengah-tengah masyarakat. Apakah polisi hadir? Di era kemajuan teknologi, seharusnya Polri bisa mengakhiri perdebatan tentang rasio polisi 1:575 (Bappenas) atau 1:400 (PBB), atau perdebatan tentang kecilnya anggaran Polri di tangan kebijakan labiri ekonomi internasional-nasional yang tidak menentu.

Dalam sejarah panjang kepolisian universal mulai masa klasik sampai modern, bahwa kelahiran polisi karena dorongan naluri kemasyarakatan untuk menciptakan lingkungan yang aman. Baik aman dari binatang buas, karena masyarakat dulu lebih banyak hidup di hutan, atau ancaman keamanan dari sesama jenis. Oleh karena itu, seharusnya kehadiran polisi “formal”<sup>2</sup> di masyarakat, bisa digantikan dengan polisi masyarakat

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Visi-Misi dan Program Aksi Jokowi JK 2014, “Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, mandiri dan Berkepribadian”.

<sup>2</sup> Polisi formal adalah polisi yang mempunyai 2 kewenangan, yaitu: penegakan hukum dan menggunakan senjata api secara sah dan dilindungi undang-undang.

(Polmas) atau dengan memanfaatkan kemajuan teknologi, misalnya; CCTV atau sosial media.<sup>3</sup>

## Tantangan Revolusi Mental di Kepolisian

Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Men PAN dan RB), Yuddy Chrisnadi mengatakan, program politik revolusi mental yang digagas Presiden RI, Joko Widodo harus dilakukan di birokrasi secara menyeluruh dan menasional. Salah satu penekannya pada perubahan *mindset* birokrat dari “majikan” ke “pelayan”.<sup>4</sup> Dikatakan Yuddy, birokrasi jangan bertele-tele, dan aparturnya harus cepat tanggap dalam menyerap apa kebutuhan rakyat saat ini dan masa depan. Jangan sampai birokrat hanya ingin dilayani dan jauh dengan masyarakat.<sup>5</sup>

Istilah revolusi mental yang menjadi jargon pemerintahan Presiden Jokowi-JK tidak jauh beda dengan istilah yang lebih dulu ada, yaitu: *mind set* dan *culture set* dalam diskursus reformasi birokrasi. Tantangan perubahan *mind set* dan *culture set* dirasakan sangat berat karena tantangan dan pengaruh masa lalu yang masih menjadi paradigma. Paradigma tersebut memengaruhi pembentukan sikap dan perilaku dengan pola-pola tindakan yang konvensional, birokrasi yang patrimonial, serta orientasi pada jabatan dan kekuasaan dengan berbagai cara.

Untuk menjawab tantangan perubahan dan perkembangan dinamika nasional-internasional, Polri merumuskan program perubahan yang dikemas dalam Grand Strategi Polri tahun 2005-2025 sekaligus dalam rangka pencapaian pelaksanaan Reformasi Birokrasi yang menganut paradigma baru menuju masyarakat madani yang menjunjung tinggi supremasi hukum, moral dan etika, demokratisasi, hak asasi manusia, transparansi, dan *good governance*.<sup>6</sup>

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi (Polri), dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam

<sup>3</sup> Di kota-kota besar (DKI Jakarta, Surabaya, Bandung, Makassar, Semarang, dll) Koorlantas Polri sudah memasang CCTV guna memantau alur lalu lintas dan mengoperasikan jejaring sosial untuk menginformasikan kondisi jalan kepada pengguna jalan, di antaranya akun; @NTMCLantasPolri, @TMCPoldaMetro, dll.

<sup>4</sup> Istilah tersebut (majikan dan pelayan) digunakan untuk menggambarkan tantangan birokrat dalam sistem birokrasi saat ini. Baca selanjutnya dalam buku Hermawan Sulistyoyo.

<sup>5</sup> Hermawan Sulistyoyo, *Dari Majikan ke Pelayan: Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Pensil 324, hlm. 231.

<sup>6</sup> Eky Hary Festiyanto, *Polri menuju NCO ke WCO 2025*, Jakarta: Pensil 324, hlm. 56.

pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik. Arah birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.

Reformasi birokrasi bermakna sebagai perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya: mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*; meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

*Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 merupakan penyempurnaan dari Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi di Lingkungan Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah.

Sejak dirumuskannya *Grand Design* Reformasi Birokrasi, Polri telah menunjukkan nilai yang baik dan dianggap telah siap melaksanakan Reformasi Birokrasi Gelombang jilid II, sesuai hasil evaluasi pelaksanaan Gelombang I yang menunjukkan nilai yang baik, yaitu 3,63 terhadap 4 (empat) area perubahan yaitu: Quick Wins, Kelembagaan, Ketatalaksanaan, dan Sumber Daya Manusia namun masih terdapat berbagai hal yang belum sesuai dengan harapan, yaitu pencapaian sasaran pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II secara baik sesuai dengan yang diinginkan sekaligus upaya untuk menjawab tantangan perubahan.

Sesuai dengan area perubahan Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II khususnya pada program VI/Manajemen Perubahan telah ditetapkan sebagai quick wins adalah Dokumen Strategi Manajemen Perubahan. Konsep tersebut saat ini telah memasuki tahap finalisasi dengan 3 (tiga) Strategi unggulan yaitu Strategi Perubahan; Strategi Komunikasi dan Strategi Pendidikan & Pelatihan yang dilaksanakan dalam 3 (tiga) strategi yaitu jangka pendek tahun 2012 berupa Hibrids Strategy; jangka

menengah tahun 2013 adalah strategi pengembangan (*development strategy*) dan jangka panjang tahun 2014 adalah strategi penyehatan organisasi (*turnaround strategy*).

## Polri Menuju *Democratic Policing*

Dalam sejarah kepolisian universal maupun nasional, peran polisi dalam setiap konsep dan norma kenegaraan sangat penting dan tak kan mati. Beberapa pemikir klasik mengatakan ada tiga komponen yang tidak mati walaupun negara hancur/mati, yaitu: agama, pendidikan dan keamanan (polisi).

Beberapa negara maju, seperti: Amerika Serikat, Jepang, Singapura, dan lain-lain, sudah mentransformasi sistem kepolisian ke arah pemolisian yang demokratis (*democratic policing*). Ada lima penilaian, apakah sistem kepolisian yang ada sudah masuk katagori *democratic policing*, yaitu: (1) *protecting democratic political life*; (2) *governance, accountability, and transparency*; (3) *service delivery for safety, justice and security*; (4) *proper police conduct*; dan (5) *police as citizens*.<sup>7</sup>

Dalam konteks *democratic policing*, salah satu instrumen yang harus diwujudkan adalah mendekatkan polisi kepada masyarakat, atau yang lebih familier dengan konsep Polmas. Polmas mendasari pemahaman bahwa penyelenggaraan keamanan tidak akan berhasil bila hanya ditumpukan kepada keaktifan petugas polisi semata, melainkan harus lebih ditumpukan kepada kemitraan petugas dengan warga masyarakat yang bersama-sama aktif mengatasi permasalahan di lingkungannya masing-masing.

Polmas menghendaki agar petugas polisi di tengah masyarakat tidak berpenampilan sebagai alat hukum atau pelaksana undang-undang yang hanya menekankan penindakan hukum atau mencari kesalahan warga, melainkan lebih menitik beratkan kepada upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap Polri melalui kemitraan yang didasari oleh prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, agar warga masyarakat tergugah kesadaran dan kepatuhan hukumnya. Oleh karenanya, fungsi keteladanan petugas Polri menjadi sangat penting. Sebagai syarat agar dapat membangkitkan dan mengembangkan kesadaran warga masyarakat untuk bermitra dengan polisi, maka setiap petugas polisi harus senantiasa bersikap dan berperilaku sebagai mitra masyarakat yang lebih menonjolkan

---

<sup>7</sup> Gary T. Marx, this version appeared in M. Amir and S. Einstein (eds.) "*Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*", vol. 2.

pelayanan, menghargai kesetaraan antara polisi dan warga masyarakat serta senantiasa memfasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rangka mengamankan lingkungannya.

Upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap polisi harus menjadi prioritas dalam pendekatan tugas kepolisian dilapangan karena timbulnya kepercayaan masyarakat (*trust*) terhadap polisi merupakan kunci pokok keberhasilan Polmas. Kepercayaan ini dibangun melalui komunikasi dua arah yang intensif antara polisi dan warga masyarakat dalam pola kemitraan yang sama. Penerapan Polmas pada dasarnya sejalan dengan nilai-nilai dasar budaya bangsa Indonesia yang terkandung dalam konsep Siskamtibmas Swakarsa, sehingga penerapannya tidak harus melalui penciptaan konsep yang baru melainkan lebih mengutamakan pengembangan sistem yang sudah ada yang disesuaikan dengan kekinian penyelenggaraan fungsi kepolisian modern dalam masyarakat sipil di era demokrasi.

Sampai tahun 2014, menurut data resmi Mabes Polri, sudah terbentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi Masyarakat) di setiap Polres. Dalam kegiatannya, FKPM melibatkan polisi, pemerintah setempat (perangkat desa), serta masyarakat. Agenda yang sering dilakukan ialah pertemuan siltaturrahi, diskusi, seminar, serta kampanye kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) yang diadakan di balai desa, rumah warga, atau bahkan kantor kepolisian setempat. Namun saat ini, FKPM atau Polmas sebagai instrumennya masih dipandang sebagai lembaga/kelembagaan, bukan falsafah. Untuk menjamin terpeliharanya rasa aman, tertib dan tentram dalam masyarakat, polisi dan warga masyarakat menggalang kemitraan untuk memelihara dan menumbuh kembangkan pengelolaan keamanan dan ketertiban lingkungan. Kemitraan ini dilandasi norma-norma sosial atau kesepakatan-kesepakatan lokal dengan tetap mengindahkan peraturan-peraturan hukum nasional yang berlaku dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kebebasan individu yang bertanggung jawab dalam kehidupan masyarakat yang demokrasi.

Selain Polmas, dalam meningkatkan Polri sebagai bentuk kehadiran negara di tengah-tengah masyarakat untuk menciptakan keamanan dan rasa aman, maka Polri mengembangkan program “satu desa satu Bhabinkamtibmas”. Sampai 2014, program tersebut sudah terealisasi sebanyak 74 persen, yaitu: 61.878 orang dari 77.459 desa/ kelurahan dengan rincian 9.279 definitif dan 52.599 tugas rangkap.<sup>8</sup> Dengan program-program Polri sebagai pewujudan dari democratic policing yang lebih

<sup>8</sup> Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

mendekatkan peran dan tugas Polri di tengah masyarakat, maka trend kejahatan semakin menurun kisaran angkat 11 persen dari tahun-tahun sebelumnya (lihat tabel di bawah).

Tabel: Trend Kejahatan 2013-2014<sup>9</sup>

TREND KEJAHATAN						
NO	URAIAN	JAN S.D JULI 2013	JAN S.D JULI 2014	TREND		
1	JUMLAH KEJAHATAN	186,897	164,689	TURUN	22208	-11.88%
2	PENYELESAIAN KEJAHATAN	94,168	84,267	TURUN	9901	-10.51%
3	PROSENTASE PENYELESAIAN KEJ	50	49	TURUN	1	-2.00%
4	RESIKO PENDUDUK TERKENA KEJ	76	67	TURUN	9	-11.84%
5	SELANG WAKTU TERJADI KEJ	1'45"	1'35"			LEBIH CEPAT 10 DETIK
TREND JENIS KEJAHATAN						
NO	JENIS KEJAHATAN	JAN S.D JULI 2013	JAN S.D JULI 2014	TREND		
1	KEJ. KONVENSIONAL	173,733	152,503	TURUN	21230	-12.22%
2	KEJ.TRANS NASIONAL	10,416	9,237	TURUN	1179	-11.32%
3	KEJ.MERUGIKAN NEGARA	2,554	2,854	NAIK	300	11.75%
4	KEJ.BERIMPLIKASI KONTINIJENSI	194	95	TURUN	99	-51.03%
5	H A M	-	-	-	0	-
	J U M L A H	186,897	164,689	TURUN	22208	-11.88%

Polmas (*community policing*) diyakini memiliki nilai sosial kultural bangsa, sejalan dengan perkembangan masyarakat modern dan masyarakat madani yang menjunjung tinggi nilai demokrasi dan pluralisme, egaliterisme dan partnership, mengatasi kekerasan tanpa kekerasan, dan sebagainya. Seperti dikatakan Suparlan (2005) gagasan membangun konsepsi (*concept*) bersama tentang *community policing* tidak dapat dilepaskan dari munculnya kesadaran bersama adanya “keanekaragaman sukubangsa dan keyakinan keagamaan”. Kesadaran – termasuk kepolisian – akan adanya keanekaragaman tersebut, yang bukan sekedar masyarakat majemuk (*plural society*), tetapi multikulturalisme sebagai ideologi kesederajatan, memerlukan kemampuan pemahaman secara benar (Chrysnanda dalam Suparlan 2004: 95).

Pembangunan pemolisian komuniti, harus dibarengi dengan mendirikan forum-forum komunikasi antara kepolisian dan masyarakat (*police community liaison committees*). Dengan komunikasi tersebut akan melahirkan beberapa konsensus tindakan yang diterima dan dilaksanakan oleh warga. Pertimbangan utama dalam *community policing* adalah warga memberi definisi masalah yang harus dipecahkan, warga terlibat dalam perencanaan dan pengimplementasian kegiatan pemecahan masalah. Jadi tercipta suatu hubungan yang erat dan saling menguntungkan antara polisi dengan anggota masyarakat.

<sup>9</sup> Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

Meskipun Polmas mengemban misi penerapan hukum positif pada masyarakat, namun tidak lupa untuk memperhatikan norma-norma sosial pada masyarakat itu sendiri. Memanfaatkan adat istiadat masyarakat setempat juga merupakan indikator keberhasilan polisi dalam berinteraksi dalam masyarakat. Ini menandakan polisi juga mempertimbangkan aspek-aspek pendekatan secara kewilayahan ketimbang murni pendekatan hukum. Karena proses menyelesaikan suatu masalah sosial di masyarakat tidak melulu melalui pendekatan hukum, namun adakalanya adat istiadat setempat turut mempengaruhi penyelesaian masalah. Dengan demikian polisi telah mencoba menginternalisasikan falsafah pemolisian kedalam lingkungan adat masyarakat setempat.

Pembentukan *Community Policing* telah menjadi cara baru polisi dalam merangkul peran masyarakat dalam menjalankan misinya, yang hendaknya sejalan dengan upaya-upaya perlindungan dan perdamaian. Dalam konteks pelayan masyarakat, polisi juga harus memahami guyup adat yang menjadi komunitas terakhir pemertahanan budaya suatu daerah. Beban adat yang berat dan besarnya potensi gesekan antara komunitas adat hendaknya juga dipelajari dan dipahami setiap polisi sebagai kasus letupan yang potensial muncul di daerah tersebut. Dalam menengahi kasus yang berkaitan dengan adat, polisi hendaknya melakukan berbagai pertimbangan terhadap tingkat dan bobot kriminalitas yang ada. Jangan semua tindakan adat yang dikategorikan melanggar secara hukum positif ditangani dengan pendekatan hukum positif. Polisi hendaknya mengedepankan langkah-langkah persuasif dalam menengahi kasus adat. Walaupun polisi sebagai pengawal hukum positif, namun dalam upaya menjaga stabilitas wilayah dan meredam konflik adat di suatu daerah, langkah penyelesaian masalah secara musyawarah adat layak untuk dikedepankan.

Masyarakat adat di Indonesia memang memiliki aturan komunitas tersendiri. Aturan ini yang mengikat terjadinya kesamaan cara pandang terhadap beban adat, termasuk hak dan kewajibannya. Warga adat wajib menghormati aturan adat yang berlaku di wilayahnya. Hak tersebut jelas mendapat perlindungan adat. Sanksi atas aturan adat ini juga diputuskan bersama, sehingga dianggap sebagai aturan. Namun, ketika aturan adat ini bersinggungan dengan hukum positif, polisilah yang harus bijaksana. Kadar kesalahan yang terjadi haruslah dipertimbangkan terlebih dahulu. Polisi harus menjadi penegak hukum yang juga bisa menjaga bertahannya komunitas adat. Dengan demikian terjaganya hubungan harmonis antar masyarakat adat merupakan kekuatan dasar untuk menjaga keamanan dan ketertiban di daerah yang hubungan adat masih dominan.

Di pihak lain, harus ada saling pengertian antara masyarakat adat dan polisi. Masyarakat adat hendaknya tidak melabrak hukum positif yang ada. Intinya harus ada saling pengertian dalam menengahi konflik adat. Untuk menuju tahapan ini, langkah persuasif akan menjadi jalan pembuka. Dalam kasus adat yang tingkat pertentangannya dengan hukum positif bersifat relatif, polisi haruslah menjadi pendorong kedamaian. Terkait dengan keterlibatan polisi dalam kasus adat, haruslah pandai-pandai dalam menangani suatu kasus. Artinya, polisi harus bisa membedakan antara kasus adat dengan tindak kriminal biasa. Bila dalam suatu kasus terjadi tindak kriminal, polisi harus ikut serta menyelesaikannya. Bila murni kasus adat, sebaiknya harus diselesaikan melalui musyawarah pemangku adat setempat terlebih dahulu. Jadi di sinilah pentingnya memilah kasus yang muncul agar tidak menjadi melebar.

Petugas Polmas di suatu daerah adat hendaknya memperdalam masalah kearifan lokal (*local wisdom*). Pemahaman akan kultur yang terjadi dalam lingkungan masyarakat adat, akan lebih memudahkan di dalam mengatasi gesekan yang terjadi. Kurangnya pemahaman tentang kearifan lokal, pada akhirnya sering melahirkan keputusan yang salah. Terkadang begitu melihat orang pakai pakaian adat, sudah dikatakan kasus adat. Padahal kalau ditelaah lebih jauh kasus tersebut merupakan kasus pribadi. Atau karena akibat pemahamannya yang salah kemudian dilarikan pada kasus adat.

Begitu pula dalam kasus adat, mereka yang dipercaya tergabung dalam forum *Community Policing* juga jangan terburu-buru membawanya ke dalam hukum positif. Selesaikan secara arif, tanpa ada yang merasa dikorbankan satu dengan yang lainnya. Begitu pula kepada masyarakat agar lebih bijak dalam menyikapi sebuah masalah. Jangan dengan dalih melaksanakan hukum adat, maka dengan seandainya menerapkan sanksi kepada masyarakat.

Kehadiran *Community Policing* memang sangat diharapkan masyarakat. Paling tidak kehadirannya bisa memberikan jaminan hukum kepada masyarakat yang sebelumnya sangat haus dengan kepastian hukum. *Community Policing* juga diharapkan bisa sebagai pengawal pertama penegakan hukum di suatu wilayah adat. Akan sangat tercela apabila kehadiran polisi masyarakat ini justru mewakili kepentingan golongan tertentu. Untuk itu menurut saya ada tiga hal yang perlu dilakukan Polri dalam mengayomi masyarakat. Pertama, polisi harus profesional dan bersikap independen alias tidak berpihak dalam menuntaskan tiap kasus. Kedua, penegakan hukum adalah segala-

galanya dan konsisten mengemban amanat UU, dan ketiga Polri harus belajar hukum adat setempat.

Dalam mengembangkan konsep Polmas di daerah, Pimpinan Polri haruslah memahami sistem adat di tiap daerah yang memiliki penerapan adat dan agama yang cukup dominan (*receptio in complexu*). Dalam hukum adat, agama dan adat menyatu bak uang logam bermata dua. Artinya, polisi wajib atau paling tidak harus berusaha memahami agama dan adat di wilayah tempat dia bertugas. Khusus menghadapi berbagai kasus di masyarakat yang bersentuhan dengan adat, setiap Pimpinan Polri di daerah (Kapolda/Kapolres) hendaknya mencari konsultan *adecharge* (konsultan yang meringankan) yang independen. Kebijakan yang diambil harus benar-benar mengedepankan keadilan, dan konsultan yang dipakai tidak punya misi lain di balik perkara. Polda juga punya konsep Polmas yang disusun untuk menghadapi kehidupan adat, upaya tersebut untuk menyatukan polisi dengan kehidupan masyarakat. Ada banyak cara untuk mensinergikan masyarakat dan polisi salah satu cara adalah pembentukan FKPM, BKPM, atau lembaga kepolisian masyarakat lain yang disesuaikan dengan daerah setempat. Lembaga-lembaga ini diharapkan menjadi mitra Polri dalam menengahi setiap permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat, terutama konflik massa yang dipicu oleh kasus adat.

Jadi kalau ada pertanyaan kenapa Polri sering dinilai kurang arif menangani kasus adat, ini dikarenakan ada yang salah dalam memahami kebijakan Pimpinan Polri dalam merealisasikan kesepakatan membangun sinergi polisi-masyarakat. Ada kesan pembentukan lembaga Polmas hanya sekedar simbol belaka atau menjadi alat legitimasi polisi untuk dekat dengan masyarakat. Oleh karena itu, Polri harus selalu melibatkan masyarakat dalam pencegahan pelanggaran hukum. Setiap aspirasi warga, termasuk mencari solusi terbaik, bahkan sampai pada tingkat pengambilan keputusan hukum tentunya sangat dihargai. Dengan demikian kolaborasi antara Polri dan masyarakat adat akan semakin memperkuat proses pemolisian pada masyarakat sehingga tercipta keamanan dan ketertiban yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

## **Reformasi Birokrasi Polri Terkini**

Pasca reformasi 1998, tepatnya pada tahun 2000 Polri telah mengambil langkah strategis dengan melakukan reformasi birokrasi yang difokuskan pada pemisahan dengan ABRI dan penguatan pribadi kelembagaan menjadi polisi "sipil". Menindaklanjuti langkah strategis itu, menfokuskan tugas dan fungsinya pada keamanan dan ketertiban

masyarakat (Kamtibmas) dan berkomitmen pada transparansi dan mengutamakan akuntabilitas. Hal ini yang menjadi gelagat pemikiran awal disusunnya buku biru Polri yang berjudul “Reformasi Menuju Polri yang Profesional” (1999) dengan dirumuskannya tiga point reformasi Polri; reformasi struktural, kultural dan instrumental.<sup>10</sup>

Grand strategi Polri yang sudah dirumuskan dan terperiodisasi tidak bisa dipahami secara parsial. Karena satu dengan lainnya saling terkait. Jika *Trust building*-nya lemah, maka *partnership* tidak akan tercapai. Ukurannya apa? Secara sederhana, jika tidak ada lagi masyarakat mengucapkan “lapor kambing hilang sapi” atau masyarakat tidak main hakim sendiri karena sudah percaya terhadap langkah hukum polisi. Namun, jika di suatu daerah, masih banyak main hakim sendiri, maka peran polisi tidak mampu membangun trust dan berujung pada tidak harmonisnya hubungan polisi dengan masyarakat setempat.

**Bagan:** Grand Strategi Polri 2005-2025<sup>11</sup>



Pertanyaan yang timbul, sejauhmana grand strategi Polri tercapai? Periode “trust building” dan “partnership” sudah dilalui, namun dampak yang dirasakan baik dalam rangka pembangunan atau perbaikan kelembagaan secara menyeluruh belum bisa terlihat. Apa langkah selanjutnya untuk mengejar ketertinggalan tersebut? Manajemen pengetahuan (*knowledge management*) sangat berperan penting dalam membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi. Serta memberikan arah perbaikan strategis dalam rencana aksi pencapaian RBP gelombang

<sup>10</sup> Kajian Grand Strategi Polri menuju 2025, Kerjasama Mabes Polri dengan lembaga Penyelidikan ekonomi Masyarakat Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 2003, hlm. 4-5.

<sup>11</sup> Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

II, baik secara teoritis, pengalaman dan fakta-fakta yang terjadi untuk dijadikan masukan dalam meningkatkan kinerja organisasi Polri. Manfaat lain dari manajemen pengetahuan adalah di samping meningkatkan efektivitas organisasi, juga mendorong penggunaan pengetahuan yang sudah dimiliki (*knowledge reuse*) untuk meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan, juga dapat berperan sebagai alat bantu dalam proses perubahan atau pun transformasi organisasi, dapat membantu pembentukan budaya pembelajaran dalam suatu organisasi.

Secara umum hal itu diwujudkan dalam bentuk peraturan dan prosedur kerja dalam organisasi Polri, serta rangkaian kegiatan untuk perubahan dan penyempurnaannya. Kendala dihadapi adalah kenyataan bahwa pengetahuan dan pengalaman dalam organisasi Polri banyak yang tersebar, tidak terdokumentasi dan bahkan mungkin masih ada di dalam kepala masing-masing individu dalam organisasi. Oleh karenanya diperlukan manajemen pengetahuan yang merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi Polri dalam mengelola aset intelektualnya: pengetahuan dan pengalaman yang ada. Tujuannya tentu saja adalah memanfaatkan aset tersebut untuk mencapai kinerja organisasi Polri yang lebih baik untuk mempercepat pencapaian tujuan pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri.

James E Anderson menganjurkan lima langkah menghasilkan kebijakan publik yang akuntabel; (1) identifikasi persoalan dan penyusunan agenda; (2) merancang format kebijakan; (3) mengambil keputusan; (4) eksekusi atau pelaksanaan, dan (5) evaluasi dan revisi kebijakan berdasarkan masukan (*second opinion*) dari berbagai pihak.<sup>12</sup>

Polisi perlu senantiasa melakukan pencerahan diri agar dapat diresapi (*entrenched*) oleh nilai, wawasan yang berlaku dalam orde sosial-politik dimana polisi berada. Maka tidak berlebihan, bahwa dalam suatu konperensi kepolisian internasional dilontarkan pendapat, bahwa "polisi adalah pemimpin bangsanya." Saya kira ini berhubungan dengan polisi sebagai pematok norma yang harus dapat membawa bangsanya dengan selamat menuju orde yang dikehendaki atau dipilih. Sejalan dengan itu, maka Polri juga perlu menyadari, bahwa untuk dapat melakukan misi tersebut, ia perlu berada "satu langkah di depan bangsanya". Pada waktu-waktu awal sejarah Polri, Komisaris Besar Soekanto, Kapolri waktu itu, dengan tegas mengatakan, bahwa polisi Indonesia harus berubah, oleh karena sekarang menjadi polisi dari suatu bangsa yang merdeka. Soekanto dengan bagus melihat, bahwa dengan perilaku polisi kolonial, Polri tidak

---

<sup>12</sup> James E Anderson, *Public Policy Making*, Stamford: Cengage, 2006, hlm. 231.

akan mampu membawa bangsa dengan selamat ke dalam suatu orde yang merdeka.

## **Penutup**

Berbagai kebijakan yang dibuat dan disusun oleh segenap pimpinan Polri, bukan merupakan teori ataupun hiasan belaka. Akan tetapi merupakan sebuah wujud penyesuaian dan perbaikan bagi institusi Kepolisian dalam mensukseskan reformasi birokrasi pada organisasi pelayanan masyarakat ini.

Kebijakan tersebut diharapkan dapat diwujudkan seiring dengan pelaksanaan tugas yang senantiasa berjalan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang ada. Ditengah situasi carut marutnya bangsa ini, penegakan hukum dan ketertiban ditengah-tengah masyarakat harus terus berjalan dan berdiri tegak. Hal ini dikarenakan polisi merupakan agen perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Kasus-kasus yang merupakan bentuk penyimpangan dan penyelewengan tugas serta tanggung jawab diharapkan dapat ditekan sedemikian rupa hingga akhirnya dapat diminimalisir sekecil mungkin. Masyarakat sudah sangat merindukan sosok polisi yang profesional dan humanis. Sosok yang dapat dijadikan harapan untuk memberikan pelayanan dan penjaga ketertiban dalam setiap aspek kehidupan masyarakat.

Pelaksanaan reformasi birokrasi strategi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang meliputi faktor eksternal maupun internal. Pada faktor eksternal pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut sangat dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan strategis baik pada lingkup global, regional dan nasional yang meliputi aspek- aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Sementara pada faktor internal, pelaksanaan reformasi birokrasi Polri dipengaruhi oleh berbagai ketersediaan sumber daya yang dimiliki Organisasi Polri baik sumber daya manusia (SDM), dukungan anggaran serta sarana parsarana maupun penataan sistem dan metode yang dapat diberdayakan guna menunjang keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi Polri.

Jalan menuju hal tersebut sudah terbuka lebar melalui berbagai kebijakan tersebut. Akan tetapi, berbagai kebijakan tidak akan pernah terwujud manakala tidak mendapat dukungan dari seluruh komponen masyarakat. Reformasi Birokrasi Polri harus senantiasa dibantu dan

didukung oleh semua komponen bangsa. Karena sosok polisi merupakan citra dan penampakan dari masyarakat itu sendiri.

### Daftar Pustaka

- Agus Widjojo, Rusdi Marpaung, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan, Imparsial*, Jakarta, 2005.
- Aris Handoyo, *Manajemen Sekuriti*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003.
- Alexandra Retno Wulan, Dwi Ardhanariswari, Yandry K. Kasim, *Sistem Keamanan Nasional: Aktor, Regulasi, Dan Mekanisme Kontrol*, Pacivis UI, Jakarta, 2008.
- Bayley, D.H. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, N.j.:Rutgers Univ. Press, 1985.
- Bantarto Bandoro, *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2005.
- Berkeley, G. *The Democratic Policeman*. Boston:Beacon Press, 1969.
- Bittner, E. *The Functions of Police in Modern Society*.New York: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980.
- Critchley, T.A. *A History of Police in England and Wales*, 2d ed.. Montclair, N.J.: Patterson Smith 1972.
- Fogelson, R. *Big City Police*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1977.
- Hari Festyanto, Eky. *Polri Menuju NCO ke WCO 2025*. Jakarta: Pensil 324, 2014.
- Hermawan Sulistyono, *Keamanan Negara, Keamanan Nasional, Dan Civil Society: Policy Paper*, Pensil-324, Jakarta, 2009.
- Kleinig, J. *The Ethics of Policing*. New York: Cambridge University Press.1997.
- Johnson, L. *The Rebirth of Private Policing*. London: Routledge, 1992.
- Lane, R. *Policing the City*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1967.
- Lee, W.L. *A History of Police in England*. London: Methuen, 1901.
- Mabes Polri, "Kajian Grand Strategi Polri Menuju 2025" Jakarta: Mabes Polri bekerjasama dengan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2003.
- Marx, G.T. "Civil Disorder and the Agents of Social Control," *Journal of Social Issues*, Winter, 1971,

- Nadelmann, E. "The DEA In Europe" in Fijnaut, C. and Marx, G. Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective. The Hague: Kluwer International, 1995
- Orwell, G. 1984. New York: Harper Perennial Library. 1998.
- Shelley, L. *Policing Soviet Society*. New York: Routledge, 1994.
- Silver, A. "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riots." In *The Police*, edited by D. Bordua. New York: Wiley, 1969.
- Skolnik, J. and J. Fyfe, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press, 1993.
- Van Outrive, L. and Cappelle, "Twenty Years of Undercover Policing in Belgium: The Regulation of a Risky Police Practice" in Fijnaut, C. and Marx, G. Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective. The Hague: Kluwer International, 1995.
- Revision of paper originally appearing in *The Encyclopedia of Democracy* 1995.



# Visi Kemaritiman Melalui Pembentukan Sistem Keamanan Maritim

Abdul Hamid M

## Abstrak

*Kedaulatan, kemandirian dan kemakmuran maritim menjadi inti dalam visi kemaritiman yang dicanangkan oleh Pemerintah RI yang kemudian telah dipertegas dalam RPJMN 2015-2019. Sekalipun sejarah menggambarkan kejayaan maritim di masa lalu, namun dalam beberapa dekade pemerintahan sebelumnya telah meletakkan pembangunan sangat berorientasi kedaratan (Land based development strategy) daripada orientasi pembangunan berbasis kelautan (Ocean based development). Akibatnya berbagai potensi sumberdaya kelautan dan keamanannya terbengkalai. Dalam mengawali keberhasilan pembangunan kemaritiman, maka pembangunan kemaritiman haruslah bebas dari berbagai aktivitas ilegal dan gangguan keamanan yang mewarnai perairan laut Indonesia. Hal tersebut berarti tidak bisa dilepaskan dari pembentukan sistem keamanan maritim. Pilihan sistem keamanan maritim tetap menyimpan sisi kelebihan dan kekurangan. Namun implementasi yang sungguh-sungguh diharapkan menjadi solusi dalam berbagai permasalahan keamanan di perairan Indonesia.*

**Kata kunci:** Maritim, keamanan dan kedaulatan

## Pendahuluan

*Adapun yang membesarkan negeri karena adanya laut tempat beraktivitas kehidupan (Kajao Laliddong, Abad 16).<sup>1</sup>*

Salah satu prasyarat yang dikemukakan oleh Kajao Laliddong dalam membangun negeri, tidaklah berlebihan dalam memandang sejarah kejayaan bangsa-bangsa, yang rela mengarungi lautan hingga ke berbagai belahan dunia. Bahkan kejayaan sejarah bangsa Indonesia pun tidak lepas dari tingginya aktivitas di laut, baik oleh dari barat dan timur, maupun antar pulau-pulau yang mendiami nusantara. Kerajaan Mataram dan Sriwijaya serta kerajaan lainnya di nusantara mendapatkan

---

<sup>1</sup> Disadur dari buku Mattulada, *Satu Lukisan Analitis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press University Press, 1985).

kemakmuran bagi rakyatnya dari aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan memanfaatkan laut.

*"Our geopolitical destiny is maritime,"* ungkapan Presiden Sukarno dalam suatu pertemuan pada 13 Desember tahun 1957. Pada pertemuan tersebut, pemerintah Indonesia mendeklarasikan Negara Kepulauan yang berciri nusantara melalui Deklarasi Juanda. Intinya, Indonesia sebagai negara Kepulauan (*archipelagic state*) yang mempunyai corak tersendiri, merupakan satu kesatuan wilayah dan hukum, dengan tetap menjamin lalu lintas damai pelayaran Internasional (*peaceful passage*).

Walaupun telah diundangkan dalam UU No. 4/Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia dan pada tahun 1961 bergabung dalam International Maritime Organization (IMO), namun Konsepsi sebagai Negara Kepulauan baru mendapatkan pengakuan dari masyarakat internasional secara keseluruhan sebagai rezim hukum baru setelah penandatanganan Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS) pada 1982. Pemerintah Indonesia kemudian menetapkan batas ZEE Indonesia sepanjang 200 mil, diukur dari garis pangkal wilayah laut Indonesia.

Tidaklah tanpa dasar bila Indonesia memproklamirkan diri sebagai negara kepulauan berbasis maritim. Indonesia sebagai negara maritim terbesar di dunia, terdiri dari sekitar 13.667 pulau, panjang garis pantainya mencapai 81.497 km<sup>2</sup>; merupakan garis pantai terpanjang di dunia. Luas daratan 1.922.570 km<sup>2</sup> dan luas perairan lautnya mencapai 3.257.483 km<sup>2</sup> (belum termasuk perairan ZEE). Jika ditambah dengan ZEE, maka luas perairan Indonesia sekitar 7,9 juta km<sup>2</sup> atau 81% dari luas keseluruhan.

## Posisi Strategis yang Tidak Terkelola Baik

Lalu lintas laut Indonesia sangat ramai. Berdasarkan data yang pernah dipaparkan oleh Prof. Dr. Bambang Wibawarta, setidaknya dalam satu tahun ada 63.000 kapal dengan muatan kapal 525 juta ton dengan nilai 890 miliar dollar Amerika, melalui alur Selat Malaka. Dan ada 3500 kapal dengan nilai muatan 5 miliar dollar Amerika melewati Selat Sunda dan 3.100 kapal melalui selat Lombok dengan nilai muatan 40 miliar dollar Amerika.

Hal ini tidak lepas dari posisi geografis strategis perairan laut Indonesia, yang merupakan lintasan jalur pelayaran penghubung Samudra Pasifik dengan Samudra Hindia dan Benua Asia dengan Benua Australia untuk kepentingan perdagangan maritim internasional maupun militer global.

Namun demikian, Orientasi pembangunan Indonesia dimasa lalu telah meletakkan pembangunan sangat berorientasi kedaratan (*Land based development strategy*) daripada orientasi pembangunan berbasis kelautan (*Ocean based development*). Akibatnya berbagai potensi sumberdaya kelautan dan keamanannya terbengkalai.

Hal ini dapat dilihat dari berbagai “kegiatan-kegiatan ilegal” di laut seperti maraknya *illegal fishing* yang dilakukan oleh nelayan asing dan kapal asing di wilayah Indonesia. Begitupula, *illicit traffic* dalam obat-obatan narkotik dan zat-zat psikotropik, perdagangan manusia, pemindahan para migran ilegal dan kejahatan terorganisir, mewarnai lalu laut Indonesia.

Berbagai kegiatan ilegal tersebut merupakan gambaran kegelisahan bersama di tengah ‘*prestise*’ bahwa negara Indonesia dianggap sebagai negara maritim. Impor ikan misalnya, menjadi ironi bagi negeri yang dua pertiga wilayahnya adalah perairan.

## Visi Kemaritiman

Tahun 2014, menjadi tonggak sejarah baru Indonesia dalam membangun kembali visi kemaritiman. Hal ini dilandaskan pada visi Presiden RI Joko Widodo dalam pidato pelantikannya adalah menjadikan Indonesia berjaya di sektor kelautan dan maritim. Bahkan dalam Konferensi Tingkat Tinggi Negara-negara Asia Timur (KTT EAS) di Myanmar pada tanggal 13 November 2014, Presiden RI Joko Widodo mengungkapkan bahwa Indonesia akan menjadi poros maritim dunia yang memiliki peran besar dalam berbagai bidang. Presiden RI Joko Widodo menuturkan ada lima pilar utama yang diagendakan mewujudkan visi sebagai poros maritim dunia, yaitu:<sup>2</sup>

*Pertama*, membangun kembali budaya maritim Indonesia. “Sebagai negara yang terdiri atas 17 ribu pulau, bangsa Indonesia harus menyadari bahwa identitas, kemakmuran, dan masa depannya sangat ditentukan oleh pengelolaan samudra.

*Kedua*, Indonesia akan menjaga dan mengelola sumber daya laut, dengan fokus membangun kedaulatan pangan melalui pengembangan industri perikanan. Visi ini diwujudkan dengan menempatkan nelayan sebagai pilar utama.

---

<sup>2</sup> Dimuat dalam <http://tempo.co>. “Cara Jokowi Jadikan Indonesia Poros Maritim,” 13 November 2014.

*Ketiga*, memprioritaskan pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim, dengan membangun jalan tol laut, pelabuhan laut dalam (deep seaport), logistik, industri perkapalan, dan pariwisata maritim.

*Keempat*, melaksanakan diplomasi maritim, dengan mengajak semua negara untuk menghilangkan sumber konflik di laut, seperti pencurian ikan, pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan, dan pencemaran laut.

*Kelima*, membangun kekuatan pertahanan maritim. Hal ini diperlukan sebagai upaya menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim, serta menjadi bentuk tanggung jawab dalam menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim.

## Pendekatan Sistem Keamanan Maritim

Menurut Geoffrey Till (2004), istilah keamanan maritim adalah suatu frasa baru. Istilah itu menjadi sesuatu yang *fashionable* akhir-akhir ini karena adanya pandangan bahwa aspirasi terhadap maritim kini tidak hanya yang bersifat tradisional seperti keinginan untuk melakukan pengendalian (*sea control*) dan pengiriman ekspedisi operasi militer jangka pendek (*expeditionary operations*). Terdapat juga keinginan untuk mewujudkan apa yang disebutnya sebagai pemeliharaan tatanan di perairan laut (*maintaining good order at sea*) karena laut kini tidak hanya sebagai wilayah untuk mengamankan wilayah daratan tetapi juga sebagai sumberdaya alam, medium transportasi dan sebagai suatu aspek yang penting dari lingkungan hidup.<sup>3</sup>

Namun demikian, kepentingan maritim menurut K.R. Singh (1990) dalam masa damai maupun perang mengharuskan adanya konsep kebijakan keamanan maritim yang terpadu (*integrated maritime security policy*). Dalam operasionalisasinya, kebijakan semacam itu mengharuskan adanya dua hal: *Pertama*, kebijakan itu mengharuskan adanya perbedaan antara dua zona yaitu antara yang nasional (*national maritime zone*) dengan yang transnasional (*transnational maritime zone*).<sup>4</sup>

*Kedua*, kebijakan keamanan maritim mengharuskan adanya pelibatan banyak aktor dalam pembuatan keputusan. Klasifikasi aktor ini dapat dibedakan atas dua kategori besar yaitu yang berasal dari sektor

---

<sup>3</sup> Lihat Makmur Keliat. "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia." JSP, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 13, No. 1, Juli 2009.

<sup>4</sup> Dimuat dalam tulisan Makmur Keliat. *Ibid.*

negara dan yang berasal dari sektor sipil (*civilian sector*). Yang berasal dari sektor negara dapat pula dibedakan atas tiga sub-kategori yaitu (1) yang berbasis hukum-diplomatik, (2) yang berbasis penggunaan kekuatan militer seperti tentara untuk masa perang (3) yang berbasis penegakan hukum (misalnya *coastguard*, polisi dan kepabeanan) untuk masa damai (4) yang berbasis fungsional dan sumber daya seperti instansi pemerintah yang menangani perhubungan laut dan perikanan. Pembagian wewenang di antara berbagai sub-sektor negara ini, maupun penciptaan mekanisme pertukaran informasi menjadi sangat krusial untuk menciptakan kebijakan keamanan maritim yang komprehensif. Sementara yang berasal dari sektor sipil dapat pula dibedakan atas dua sub-kategori yaitu yang (1) berbasis profit seperti perusahaan swasta yang terkait dengan kegiatan shipping, perikanan, dan pertambangan laut dan (2) yang berbasis non-profit seperti organisasi-organisasi yang memiliki kepedulian terhadap pelestarian lingkungan laut.<sup>5</sup>

Dengan demikian, perkembangan lingkungan strategis dengan berbagai metamorfosis ancaman keamanan terutama melalui perairan Indonesia, maka visi pembangunan kemaritiman Indonesia tidak berada dalam kehampaan, melainkan diletakkan pada kondisi saat ini yang dihadapi. Pembangunan kemaritiman haruslah bebas dari berbagai aktivitas ilegal dan gangguan keamanan, yang tidak saja mengancam keamanan laut tetapi telah merugikan negara dan memiskinkan rakyatnya.

Dalam dimensi keamanan maritim, perairan laut Indonesia belum mampu dijaga secara maksimal. Sementara aktivitas pemanfaatan wilayah laut Indonesia semakin meningkat, sehingga potensi terjadinya pelanggaran dan kegiatan ilegal semakin besar. Seakan berbagai aktivitas ilegal tersebut terkesan pembiaran. Padahal, terdapat beberapa lembaga yang berwenang di wilayah laut Indonesia. Sedikitnya terdapat 13 instansi yang berkaitan dengan kewenangan di laut, antara lain:

- 1) TNI Angkatan Laut, yang bertugas menjaga keamanan teritorial, kedaulatan wilayah NKRI di laut dari ancaman negara asing;
- 2) Polisi Perairan (Polair), yang melakukan penyidikan terhadap kejahatan di wilayah perairan Hukum Indonesia;
- 3) Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (P2), yang bertugas mengawasi pelanggaran lalu lintas barang impor/ekspor (penyelundupan);
- 4) Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Armada PLP/KPLP) bertugas sebagai penjaga pantai dan penegakan hukum di laut;
- 5) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), bertugas sebagai penyidikan kekayaan laut dan perikanan;
- 6) Kementerian ESDM, bertugas mengawasi pekerjaan usaha pertambangan dan pengawasan

<sup>5</sup> Makmur Keliat, *Ibid.*

hasil pertambangan; 7) Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, bertugas mengawasi benda cagar budaya serta pengamanan terhadap keselamatan wisatawan, kelestarian, dan mutu lingkungan; 8) Kementerian Hukum dan HAM, bertugas sebagai pengawas, penyelenggara keimigrasian dan penyidikan tindak pidana keimigrasian; 9) Kejaksaan Agung RI bertugas untuk penuntutan mengenai tindak pidana yang terjadi di wilayah seluruh Indonesia; 10) Kementerian Pertanian, bertugas untuk pengamanan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan; 11) Kementerian Negara Lingkungan hidup bertugas di bidang lingkungan hidup; 12) Kementerian Kehutanan, bertugas melakukan penegakan hukum di bidang kehutanan meliputi penyelundupan satwa dan illegal logging; dan 13) Kementerian Kesehatan, bertugas melakukan pengawasan/ pemeriksaan kesehatan di kapal meliputi awak kapal, penumpang, barang, dan muatan.<sup>6</sup>

Pengawasan berbagai instansi ini dikoordinasikan pula oleh Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla). Namun demikian, konflik kewenangan tetap saja terjadi. Penegakan hukum di laut selama ini dianggap belum efektif, sulit berkoordinasi serta membuka peluang terjadinya korupsi.

Pada tanggal 15 Desember 2014, bertepatan dengan peringatan Hari Nusantara, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan pembentukan Badan Keamanan Laut (Bakamla). Bakamla dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Bakamla. Tugas pokok Bakamla adalah melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan yurisdiksi Indonesia. Pembentukan Bakamla ini mengganti Bakorkamla, dan diharapkan menandakan era baru sinergitas operasi keamanan laut yang didukung dengan sistem peringatan dini dan unit penindakan hukum yang terpadu.

Bakamla menjadi satu-satunya penegak hukum di laut. Hal ini bahwa sistem *single agency multi task* menjadi pilihan daripada *multi agency multi task* dalam pengamanan wilayah laut Indonesia. Perlu dicermati bahwa kedua sistem tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan. Dapat dilihat pada negara-negara di dunia yang mempraktekkan 2 sistem ini.

*Single Agency Multi Task*, dengan tugas dan kewenangan penegakan hukum sampai ke fungsi *search and rescue* dan pertahanan dan keamanan terbatas di laut berada pada satu institusi saja. Contoh : Malaysia (APMM), Swedia, Vietnam, Srilanka, Amerika Serikat (Penguatan Fungsi Customs menjadi bagian dari Departemen of Homeland Security), dll. Kelebihan sistem ini adalah : Sederhana, Sistem Komando yang tegas dan

<sup>6</sup> Bambang Usadi. "Sistem Penegakan Hukum dalam RUU Kelautan," 8 September 2014. Jurnal Maritim (jurnalmaritim.com).

jelas. Sedangkan kekurangannya : adanya *dispute* pertanggungjawaban Administrasi, Manajemen dan Yuridis dan tidak terjamin akan terbebas dari praktik Korupsi.<sup>7</sup>

*Multi Agency Multi Task*, dengan tugas dan kewenangan penegakan hukum di laut berada di masing-masing instansi sesuai dasar hukumnya. Contoh : Argentina, Korea Selatan, Perancis, Australia, Indonesia (sebelum dibentuk Bakamla), dll. Kelebihan sistem ini adalah : Pertanggungjawaban Administrasi, Manajemen dan Yuridis jelas (oleh masing-masing instansi). Sedangkan kekurangannya : Pelaksanaannya oleh lebih dari satu instansi sesuai dasar hukumnya masing-masing.<sup>8</sup>

Dengan demikian, sekalipun pilihan dengan sistem *single agency multi task*, hendaknya berbagai kelemahan dan praktek pengamanan di laut yang selama ini terjadi dapat segera diatasi. Hadirnya Bakamla sebagai penyederhanaan tata kelola pemerintahan memberikan angin segar dalam mempercepat terwujudnya konsep poros maritim. Bakamla diharapkan mempermudah jaringan birokrasi dan koordinasi para penyelenggara penegakan hukum di laut.

Bakamla bak sebuah resep obat dari diagnosis penyakit dalam sistem keamanan maritim yang berjalan tidak efektif selama ini. Oleh karena itu, pelibatan berbagai aktor dalam Bakamla lebih koordinatif dan efektif dalam menjaga keamanan maritim Indonesia. Bila tidak, maka sama saja memberikan "obat sakit kepala padahal sakitnya di jantung." Pembentukan Bakamla hanya akan menjadi "predator" baru yang bukan saja tidak mampu mengatasi berbagai praktek ilegal di laut tetapi akan memakan anggaran negara yang tidak sedikit dalam institusi ini.

## Penutup

Pembentukan sistem keamanan maritim dengan pembentukan Bakamla (Badan Keamanan Laut) harus didukung oleh regulasi yang komprehensif, khususnya terkait sistem penegakan hukum (CJS). Perihal yang menjadi persoalan lebih lanjut adalah karena Bakamla sangat didominasi oleh Unsur TNI (AL), sehingga menjadi lemah dalam penegakan hukum yang merupakan domain sistem penegak hukum (CJS). Isu ini dapat dikaitkan dengan adanya keinginan dari TNI AL

---

<sup>7</sup> Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, BKF. "Kajian Pengawasan Lalu Lintas Laut Di Indonesia," Jurnal. Penerbit PKPN, Badan Kebijakan Fiskal. 08 Juli 2014.

<sup>8</sup> Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, BKF. *Ibid.*

agar anggotanya dapat melakukan upaya penyidikan dimana hal ini merupakan ranah dari Polri.

### Daftar Rujukan

- Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, BKF. "Kajian Pengawasan Lalu Lintas Laut Di Indonesia," *Jurnal Penerbit PKPN*, Badan Kebijakan Fiskal, (08 Juli 2014).
- Bambang Usadi. "Sistem Penegakan Hukum dalam RUU Kelautan," *Jurnal Maritim* (jurnalmaritim.com), (8 September 2014).
- Makmur Keliat. "Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia." *JSP, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 13, No. 1, (Juli 2009).
- <http://tempo.co>. "Cara Jokowi Jadikan Indonesia Poros Maritim," (13 November 2014).
- Mattulada, *LATO A : Satu Lukisan Analitis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis* (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1985).

## Biodata Penulis

**Diah Ayu Permatasari** adalah Wakil Dekan FIKOM (Fakultas Ilmu Komunikasi) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ), meraih gelar Master di bidang International Security dari Friendship Peoples' University (RUDN), Moscow-Russian Federation. Pengalaman organisasi internasional antara lain: Member, Asia Pacific Women Group (APWG) Moscow-Russian Federation; Member, Ship for South East Asian Youth Program International Indonesia, Japan-Indonesia. Diah Ayu Permatasari atau biasa dipanggil Pepi merupakan Finalis Putri Indonesia pada tahun 2002 (Representative from Yogyakarta)

**Al A'raf** lahir di Jakarta 17 Oktober 1978. Al A'raf adalah dosen di Universitas Pertahanan dan Direktur Program Imparsial, meraih gelar sarjana hukum internasional dari Universitas Brawijaya Malang dan Magister Manajemen Pertahanan dari Cranfield University Inggris. Ia pernah mengikuti Penelitian Fellowshipat Giessen University, Jerman (*a good governance projecton*, kerjasama regional dan transformasi sektor keamanan, yang diselenggarakan oleh Indonesia Unit Penelitian (IRU) di Departemen Ilmu Hubungan Internasional-politik dan Kebijakan Luar Negeri, Justus-liebeg-University, Giessen , Jerman, 2008-2009. Al A'raf telah menulis berbagai artikel di Jakarta Post, Kompas, Media Indonesia, dan surat kabar harian lainnya.

**Hasyim Asy'ari** lahir di Pati 3 Maret 1973 adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, meraih Master Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta dan Doktor dari Universitas Malaya, Kuala Lumpur-Malaysia. Setengah dari karirnya di luar Univesitas adalah dalam pemilihan umum. Ia adalah anggota dari tim seleksi untuk

komite pemilihan di tingkat kabupaten / kota, Jawa Tengah; anggota Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Jawa Tengah. Sejak itu, dia terlibat dalam berbagai komite, badan dan lembaga yang berhubungan dengan pemilihan umum seperti Konsultan Teknis Pemilu dan Pemilihan Reformasi, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. Hasyim Asy'ari saat ini menjabat sebagai Wakil Ketua Pengurus Wilayah Jawa Tengah GP Anshor NU. Ia telah menulis beberapa artikel yang dipublikasikan dalam beberapa jurnal dan surat kabar.

**Andar Nubowo** lahir di Wonosobo 12 Mei 1980, saat ini menjabat sebagai Direktur Eksekutif IndoStrategi, Meraih master dan kandidat doktor ilmu politik dari *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* (EHESS), Paris, Perancis. Sebelum memimpin IndoStrategi, Andar pernah menjabat sebagai Manager Program *People Voters Education Network* Yogyakarta. Ia juga dosen Ilmu Politik di FISIP Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Karya-karya ilmiahnya tersebar di berbagai jurnal seperti Majalah *PRISMA*, Majalah *Madina*, dan Jurnal MAARIF INSTITUTE. Opini dan komentarnya tersebar di *Harian Kompas*, *Koran Sindo*, *Harian Republika*, *Sinar Harapan*, *Metro TV*, *Tv One*, *Kompas Tv*, *Banten Tv*, dan lain sebagainya.

**Koesparmono Irsan** lahir di Pematang Siantar 24 Maret 1940 adalah Irijen Pol (Purn) dengan jabatan terakhir sebagai Deputy Operasi Kapolri. Pasca pensiun dari kepolisian, ia banyak menghabiskan waktu di bidang akademik. Ia merupakan guru besar di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ) dan mengajar di beberapa perguruan tinggi seperti, dosen Kajian Ilmu Kepolisian (KIK) Universitas Indonesia, dosen Universitas Bhayangkara Jakarta Raya dan Dosen Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK). Sebelumnya, ia pernah menjabat sebagai Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Anggota Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Riwayat pendidikan antara lain: PTIK VIII, Kawiryen Brimob, Seskopol KRA II, Criminal Investigation Course, Tokyo, Narcotic and Drug Abuse, Seoul, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IGI Jakarta, Gregorio Aranetta University, Manila, Lemhanas KRA XXI.

**Charles Bohlen Purba** adalah Warek I (Akademik) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBJ), ia aktif di dunia pendidikan sebagai dosen di beberapa perguruan tinggi antara lain: Dosen Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Universitas Tarumanagara, Universitas Trisakti, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Kasih Bangsa, Sekolah Tinggi Manajemen Industri

dan Universitas Padjadjaran. Penulis juga aktif menulis artikel di beberapa jurnal maupun surat kabar.

**Mohammad Supriyadi** lahir di Tuban 21 Januari 1988, merupakan analis dan peneliti Concern (Conflict and Peace Research Network): Strategic Think Tank pada konsentrasi politik dan keamanan nasional; Sarjana Bahasa dan Sastra Arab, IAIN (UIN) Sunan Ampel Surabaya (2011); Magister ilmu Politik di Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta (2014). Menulis beberapa paper akademik, di antaranya: Jurnal Transisi “Pengaruh Isu SARA dalam Budaya Politik Modern” (2013), Buku “Demokrasi, Pemilu dan Isu SARA”, Jakarta: Pensil 324, 2014, dan lain-lain. Kolumnis di beberapa media massa; Republika Jawa Pos, Koran Jakarta, Jurnal Nasional, Duta Masyarakat dan lain-lain. [e] supri.concern@gmail.com; [t] @M\_Supriyadi.

**Abdul Hamid Madjid** lahir di Makassar 5 Mei 1976. Ia menjalani pendidikan formal dari sekolah dasar hingga perguruan tinggi selama 20 tahun di Makassar. Penulis aktif menulis sejak kuliah di Universitas Hasanuddin dan tulisan-tulisan esseinya dimuat di beberapa surat kabar maupun majalah. Saat ini bekerja di lembaga Consultancy and Research (Concern) di Jakarta.

## PROFIL

Pusat Kajian Keamanan Nasional (Puskamnas) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, muncul dalam konteks konfigurasi politik nasional dan politik internasional yang berubah. Salah satu dimensi tersebut menyangkut sektor keamanan dan pertahanan negara. Pada lingkungan strategis domestik, rentetan serangan terorisme dan berbagai konflik. Pada lingkungan strategis internasional, peristiwa pengeboman menara kembar WTC di New York pada 11 September 2001 menjadi titik balik paradigma keamanan nasional dan internasional.

Sejalan dengan perubahan lingkungan strategis tersebut, maka isu-isu menyangkut sektor keamanan maupun pertahanan ini memerlukan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, masyarakat dan tidak terkecuali institusi pendidikan. Puskamnas Universitas Bhayangkara Jakarta Raya yang didirikan pada tanggal 20 Oktober 2014 lahir dalam rangka memberikan kontribusi pemikiran dalam lingkup isu-isu keamanan nasional.

Puskamnas Ubhara Jaya sebagai pusat kajian, akan melakukan program berbasis riset melalui berbagai kegiatan seperti seminar, workshop, FGD, advokasi, pelatihan dan berbagai kegiatan yang berfokus pada upaya pemahaman dan pendalaman menyangkut isu-isu berbasis keamanan nasional. Hasil akhirnya adalah Puskamnas menjadi pusat database menyangkut isu keamanan dan konflik yang bisa menjadi landasan

perumusan kebijakan pihak-pihak terkait dalam mengelola dan menjaga stabilitas keamanan nasional guna mendukung terwujudnya pembangunan nasional.

## VISI

Menjadi lembaga riset yang dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada bangsa dan negara di bidang keamanan, resolusi konflik dan perdamaian sebagai unsur penunjang implementasi visi dan misi Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

## MISI

1. Mengembangkan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya sebagai kampus riset (*research university*) di bidang keamanan nasional.
2. Menjadikan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya sebagai salah satu pusat kajian keamanan nasional.
3. Membangun peradaban riset di bidang keamanan yang berkelanjutan melalui kerjasama dalam negeri maupun luar negeri.

## Pelindung:

Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya  
Irijen Pol (Purn) Drs. H. Bambang Karsono,  
S.H., M.M

## Kepala Pusat

Prof (Ris), Hermawan Sulistyono, Ph.D

## Sekretaris I

Ali. Asghar, S.S., MA. Pol

## Sekretaris II

Diah Putri Dahliawati, S.H., M.H

## Associates

- Prof. Dr. Hariyono, M.Pd
- Prof. Dr. Marcus Priyo Gunarto, S.H., MH
- Dr. Nur Iman Subono, M.A
- Dr. Al-A'raf
- Andar Nubowo, DEA
- Usman Hamid, S.H
- Ray Rangkuti, S.Ag.
- Hasyim As'ari, S.H., M.Si., Ph.D
- Dr. Ir. Juni Thamrin
- Devi Santri Herawati, S.H
- Ir. Idris Yassin
- Abu Said Pelu, S.H
- Mohammad Supriyadi, S.S., M.A.Pol
- Wayan Gendo Suardana, S.H
- Diandra Megaputri Mengko, MA
- Irine Hiraswati Gayatri, S.Sos, MA
- Julius Talok, S.H
- Abd Hamid Madjid, S.P
- Supriadi
- Akbar Bustami, S.H

## PROGRAM KEGIATAN

### Seminar Kamnas

Keamanan nasional (Kamnas) merupakan prasyarat bagi terwujudnya pemerintahan yang kondusif dalam rangka mewujudkan cita-cita nasional negara Indonesia. Keamanan nasional baik pada tingkat pelaksanaan atau kebijakan harus didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi. Puskamnas memiliki komitmen untuk memberikan kontribusi pemikiran seputar kamnas dan secara rutin melaksanakan kegiatan seminar membahas isu-isu terkini seputar keamanan

nasional (Kamnas).

### **Sekolah Kamnas**

Keamanan nasional merupakan isu strategis yang memiliki aspek sangat luas, baik aspek ekonomi, sosial, budaya maupun politik. Kajian terhadap isu kamnas harus dilaksanakan dengan perspektif multidisipliner keilmuan. Karena itu, Puskamnas akan menyelenggarakan "Sekolah Kamnas" sebagai laboratorium pemahaman dan pendalaman menyangkut isu-isu kamnas yang diasuh oleh para ahli di bidang keamanan nasional, dengan reputasi internasional.

Program sekolah kamnas adalah program khusus yang diperuntukkan bagi mereka yang memenuhi salah satu syarat berikut: memiliki tulisan yang pernah dimuat di media massa nasional; memiliki tulisan yang pernah dimuat di jurnal; memiliki karya tulis ilmiah berupa buku; memiliki ketertarikan dan visi strategis mendalam isu-isu keamanan nasional dan minimal berijazah S-1 (Sarjana).

### **Storage Database Konflik**

Sebagai lembaga pusat kajian keamanan nasional, Puskamnas akan menyusun database dalam ruang lingkup keamanan nasional; konflik, terorisme, perdamaian, tawuran, pemberontakan, kerusuhan dll. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan kontribusi pemikiran bagi pihak-pihak terkait dalam perumusan kebijakan seputar keamanan nasional. Database Puskamnas dikelompokkan

menjadi tiga kategori, yaitu: data bersifat umum dan terbuka, data bersifat terbatas bagi umum dan data bersifat tertutup.

### **Jurnal Puskamnas**

Sejalan dengan iklim dunia kampus dan status Puskamnas sebagai *strategic think tank*, Puskamnas akan menerbitkan jurnal triwulanan yang dianalisis oleh tim ahli Puskamnas dengan latar belakang pendidikan dan profesi yang beragam guna memperkaya materi pembahasan. Jurnal Puskamnas juga mengundang tulisan-tulisan dari luar yang memenuhi syarat penerbitan.

### **FGD Kamnas**

Puskamnas akan melaksanakan kegiatan *Focus Group Discussion (FGD)* tentang kamnas secara terbatas yang diikuti oleh beberapa ahli atau profesional dengan latar belakang pendidikan dan profesi yang beragam. Hasil FGD akan dijadikan sebagai rekomendasi kebijakan (policy recommendation) bagi pihak-pihak terkait untuk merumuskan dan mengambil kebijakan.

### **Alamat:**

#### **Kampus I Ubhara Jaya:**

Jl. Darmawangsa I No. 1, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan

Telp: (021) 7267655, 7231948; Fax: (021) 7267657

email: [puskamnas.ubhara@gmail.com](mailto:puskamnas.ubhara@gmail.com)

#### **Kampus II Ubhara Jaya:**

Jl. Raya Perjuangan, Marga Mulya, Bekasi Utara

Telp: (021) 88955882, 88955883; Fax: (021) 88955871

**PUSAT KAJIAN  
KEAMANAN NASIONAL**  
*Center for National Security Studies*



**UNIVERSITAS BHAYANGKARA  
JAKARTA RAYA**

