

Keamanan Nasional dalam Konsep dan Standar Internasional

Indah Amaritasari

Abstrak

Kemanan nasional sebagai suatu konsepsi yang dikeluarkan AS pada saat Perang Dingin memiliki asosiasi yang sangat erat dengan pendekatan militer sebagai suatu pendekatan tradisional. Dengan berakhirnya Perang Dingin, konsepsi keamanan nasional mengalami perubahan dan perkembangan akibat perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang. Perubahan cukup signifikan terjadi terutama dalam hubungannya dengan perang melawan terorisme. Karena itu, konsep keamanan nasional yang lahir pada masa perang dingin menjadi tidak relevan dan ambigu diartikan untuk konteks saat ini. Dengan metoda analitikal terhadap deskriptif empiris, tulisan ini mendiskusikan persoalan perubahan konsepsi kemanan nasional dan bagaimana hukum internasional terutama hak asasi manusia melihat hal ini.

Kata Kunci: Keamanan Nasional, Perang dingin dan HAM

Pendahuluan

Keamanan nasional sebagai suatu konsep terjadi perubahan seiring dengan konstelasi politik internasional. Mendefinisikannya menjadi sesuatu hal yang tidak mudah. Dalam kerangka hukum internasional, kemanan nasional sebagai suatu konsep diserahkan kepada masing-masing negara asal tidak menyalahi konsepsi negara demokratis.

Perubahan dari Perang Dunia II ke Perang Dingin dan berakhirnya Perang Dingin menyebabkan terjadinya perubahan terhadap konsepsi mengenai keamanan itu sendiri. Terkait hal tersebut maka tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk menjawab permasalahan mengenai bagaimana perubahan atas konsepsi keamanan itu terjadi, apa saja yang diangkat dalam perubahan tersebut, bagaimana dampak terhadap pendefinisian konsep keamanan nasional, serta bagaimana hukum internasional yaitu terutama hak asasi manusia melihat hal ini.

Artikel ini dituliskan dengan metoda analitikal terhadap deskriptif empiris dalam arti penjelasannya akan dipaparkan sedemikian rupa

kemudian dianalisa dengan mengangkat fakta yang ada yang diambil dari berbagai kepustakaan.

Keamanan dalam konsep tradisional

Pandangan tradisional mengenai keamanan didefinisikan dalam istilah militer, dengan fokus utama pada perlindungan negara dari ancaman terhadap kepentingan nasional. Jadi ketika Hans Kelsen menyiarkan mengenai Keamanan Kolektif didalam kerangka Hukum Internasional pada tahun 1957. Hans membatasi studinya mengenai keamanan menjadi 'perlindungan orang terhadap penggunaan kekuatan oleh orang lain.'¹ Hal ini berarti terkait erat dengan keamanan nasional yang berarti perlindungan wilayah dari ancaman militer eksternal dan serangan yang diakui sebagai *raison d'etre* dari negara-negara berdaulat.

Namun gagasan tradisional keamanan seperti yang didefinisikan dengan mengacu pada kelangsungan hidup nasional, perlindungan fisik wilayah negara, dan kekuatan militer, ruang lingkupnya telah diperluas pada paruh kedua abad ke-20, terutama sejak berakhirnya Perang Dingin. Pertama, gagasan keamanan internasional, yang berbeda dari keamanan nasional/negara yang muncul dengan pengembangan sistem keamanan kolektif. Liga Bangsa-Bangsa mengakui tindakan agresi dan tindakan perang yang dimulai dari pengabaian prosedur dibawah Kovenan yang mengancam keamanan bagi semua anggota Liga Bangsa-Bangsa.

Pembentukan Dewan Keamanan PBB dengan tanggung jawab utama untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, dan pelaksanaannya pada tataran praktik telah menyuburkan penerimaan negara-negara tentang ide mengenai keamanan di komunitas internasional. Keamanan tidak dilihat menjadi keamanan satu negara. Hal ini tidak terjadi pada saat Perang Dingin, ketika perimbangan kekuatan (*balance of power*) menjadi faktor yang dominan dalam keamanan internasional.²

Seperti yang disampaikan didalam kebijakan keamanan kepemimpinan Truman pada tahun 1950 dimana Dewan Keamanan Nasional mencatat bahwa rekomendasi kebijakan keamanan nasional

¹ Nasu, Hitoshi; *The expanded conception of security and international law: Challenges to the UN collective security system*; Amsterdam Law Forum at <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/225/417> diakses pada 7 Juli 2015.

² Lihat, e.g., K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979; T. Shelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966; H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Aldred A. Knof, 1950.

dihubungkan dengan sifat agresif dan kekerasannya Uni Soviet sebagai berikut;

Unlike previous aspirants to hegemony, is animated by a new fanatic faith, antithetical to our own, and seeks to impose its absolute authority over the rest of the world. Conflict has, therefore, become endemic and is waged, on the part of the Soviet Union, by violent and non-violent methods in accordance with the dictates of expediency.³

Kemudian AS dan sekutunya yang anti Uni Soviet menyebut bentukan Kremlin sebagai subversif sehingga menjelaskan kebijakan keamanan nasional AS dan sekutunya sebagai berikut :

Soviet efforts are now directed toward the domination of the Eurasian land mass. The United States, as the principal center of power in the non-Soviet world and the bulwark of opposition to Soviet expansion, is the principal enemy. . .⁴

Mahasiswa yang mendalami bidang keamanan selama Perang Dingin memfokuskan perhatian pada kekuatan militer maksimum (Konvensional dan nuklir). Hal ini tidak terlepas dari kenyataan didalam lapangannya yang digambarkan sebagai berikut;

In January 1946 the General Assembly created the United Nations Atomic Energy Commission to design a satisfactory formula for atomic weapons control. Secretary of State Byrnes appointed Acheson and David E. Lilienthal, chairman of the Tennessee Valley Authority, to prepare the United States position. The Acheson-Lilienthal Report of March 28, 1946, proposed an International Atomic Development Authority to govern all phases of the development and use of atomic energy. Truman selected financier and long-time presidential advisor Bernard Baruch to present the American proposal to the UN Atomic Energy Commission. The Baruch Plan, unveiled in June, differed from the Acheson-Lilienthal Report by providing for sanctions, not subject to veto, as well as a program of inspection, without which the United States would not destroy its weapons or reveal its secrets.⁵

Selanjutnya arah kebijakan AS yang cenderung pada militer maksimum yang berhubungan dengan penggunaan bom atom dijelaskan sebagai berikut;

In August 1947 the Policy Planning Staff concluded that the United States could better protect its security by building its own atomic arsenal, whatever the absence of defense against such weapons, than by pursuing some elusive

³ Graebner, A. Norman; "Introduction: The Source of Postwar Insecurity"; dalam buku National Security: Its Theory and Practice 1945-1960; New York: Oxford University Press, 1986. Hlm. 23.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid*, hlm. 25.

*agreement on inspection. It recommended that the United States make clear to the Kremlin that it had an alternative to such an agreement and that it could recuperate from an atomic attack and impose severe retribution. Whereas the Joint Strategic Plans Committee of the JCS did not anticipate war in the immediate future, it agreed that the United States, supported by the British Commonwealth, required the power to confront the Soviet Union with superior force.*⁶

Perspektif seperti ini membantu untuk memahami bagaimana negara-negara menghindari, memenangkan perang dari lawan-lawannya, tetapi berbicara sedikit mengenai permasalahan dimana kekuatan maksimum sebenarnya tidaklah tepat. Penggunaan kekuatan minimum dalam diskusi minim sekali dilakukan.⁷

Keamanan secara tradisonalnya dikenal dalam hubungannya dengan kedaulatan negara dan kesatuan wilayah, seperti yang termaktub didalam pasal 2 (4) Piagam PBB. Dalam pasal tersebut dinyatakan “*All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state.*”

Namun demikian, dengan kemajuan teknologi memungkinkan eksplorasi dan eksploitasi diluar batas-batas negara sehingga masalah kewanaman menjadi meluas lebih dari batas geografis dan dari berbagai dimensi kelautan, angkasa, wilayah Artic, Antartika dan bahkan cyber. Hal-hal baru tersebut tidak lantas kebal dari pengaruh meluasnya konsep keamanan, memberikan tantangan terhadap pemerintahan yang sah mengatur extra-teritorinya dan kegiatan non-teritori.

Konsep Keamanan Nasional Paska Perang Dingin

Hal-hal baru yang semakin meningkat dan menguat mempengaruhi konsepsi mengenai keamanan nasional. Isu-isu tersebut antara lain adalah hak asasi manusia, globalisasi dan teknologi, dan terorisme. Akibat dari hal ini adalah konsep mengenai keamanan nasional menjadi meluas.

Setelah Perang Dingin, resiko keamanan seperti kejahatan terorganisir, pelucutan nuklir dan terorisme bergerak menjadi pusat pembicaraan didalam keamanan nasional dan internasional. Sejalan dengan praktik keamanan yang berubah, para peneliti melihatnya menjadi lebih luas. Banyak perhatian ditujukan kepada internasionalisasi

⁶ *Ibid.*

⁷ Friesendorf, Cornelius; *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*; Geneva: A Center for Security, Development, and the Rule of Law, 2012), hlm. 10.

dan militerisasi polisi. Dalam hubungannya dengan hak asasi manusia dan pembangunan manusia, maka konsep keamanan muncul pandangan mengenai kemanan manusia.

Gagasan 'keamanan manusia' juga telah menambahkan dimensi baru untuk perluasan konsep keamanan, karena Program Pembangunan PBB (UNDP) yang menjadi wacana kebijakan pada tahun 1994 dalam laporan keamanan Pembangunan Manusia. Manusia telah kemudian memberikan landasan teoritis untuk pengembangan 'tanggung jawab untuk melindungi' konsep (*responsibility to protect*) sebagai agenda kebijakan yang secara resmi disahkan di tahun 2005 *World Summit Outcome*.

Salah satu aspek penting pada konsep ini adalah bahwa populasi manusia yang berbeda dari negara-negara berdaulat dan internasional masyarakat diakui sebagai objek yang harus dilindungi dari ancaman genosida, kejahatan perang, pembersihan etnis dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Ada langkah bertahap menuju pengakuan terhadap masalah yang lebih beragam yang memberikan ancaman terhadap keamanan, pertumbuhan keamanan di bidang keamanan ekonomi, keamanan lingkungan, energi dan sumber daya keamanan, ketahanan pangan, bio-security, dan keamanan kesehatan. Perluasan masalah keamanan secara resmi diakui ketika para pemimpin negara berkumpul untuk bertemu di Dewan Keamanan pada tahun 1992 dan disebut berbagai sumber non-militer ketidakstabilan di bidang ekonomi, sosial, kemanusiaan dan ekologi sebagai ancaman terhadap internasional perdamaian dan keamanan.

Pada tahun 2004, Laporan Panel Tingkat Tinggi Sekretaris Jenderal PBB mengidentifikasi ancaman ekonomi dan sosial, kejahatan transnasional terorganisasi, serta konflik antar negara, konflik internal, terorisme, dan senjata pemusnah massal sebagai ancaman keamanan global.⁸

Didalam Laporan mantan Sekretaris Jenderal PBB 2005, pada tataran kebebasan yang lebih besar, menambah kemiskinan, penyakit menular yang mematikan, dan degradasi lingkungan kedalam daftar mengenai keamanan dengan alasan bahwa ini dapat memiliki konsekuensi yang sama besarnya. Namun, banyak dari mereka yang memiliki perhatian pada keamanan global masih terkait erat dengan keamanan nasional (seringkali disebut sebagai kekuatan) negara-negara berdaulat, dan ancaman-ancaman keamanan non-tradisional cenderung menjadi signifikan hanya terbatas pada negara-negara yang mengakui hubungan

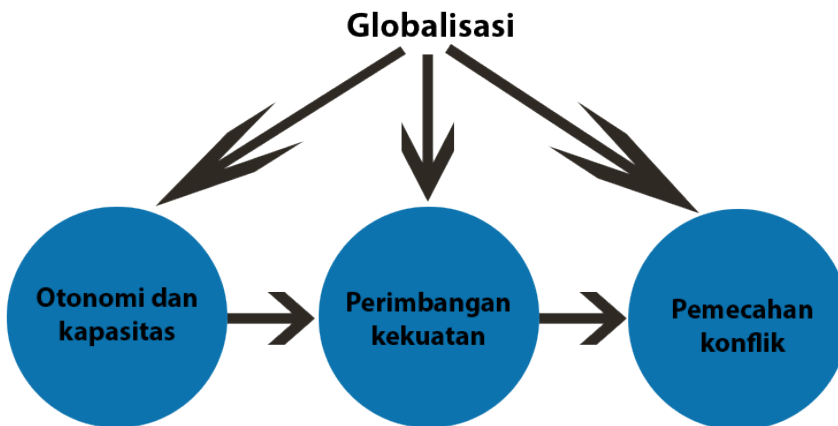
⁸ Nasu, Hitoshi. hlm. 18.

kausal antara ancaman keamanan non-tradisional dan konflik bersenjata potensial ancaman keamanan tradisional internasional.

Sejalan dengan fakta bahwa dunia ini semakin mobile seperti halnya tidak memberikan dampak yang nyata bagi keamanan nasional jika diterjemahkan melalui definisi tradisional. Seperti halnya migrasi adalah hal yang wajar pada dunia yang semakin global ini karena berbagai transaksi terutama dibidang bisnis. Orang berpergian dan tinggal dari satu negara ke negara lain. Sekilas, hal ini tidak mempunyai ancaman pada level negara. Namun demikian, adalah hal yang sangat ceroboh jika migrasi ditampik sebagai sebuah ancaman yang memberikan pengaruh pada keamanan nasional. Pada periode setelah serangan 9/11, pengelolaan migrasi menjadi prioritas utama dalam keamanan nasional di Amerika Serikat (AS).⁹

Globalisasi memberikan pengaruh pada keamanan tradisional dalam tiga cara yang prinsip (Lihat gambar 1).¹⁰

Gambar 1: Dampak Globalisasi pada Keamanan Nasional



Globalisasi memberikan dampak pada kapasitas dan otonomi yang berarti bahwa kekuatan relative dari negara Vs aktor non negara, kekuatan sosial dan dorongan pasar. Hal yang paling jelas terlihat akan dampak dari globalisasi adalah menghilangnya kekuatan dan pengaruh kedaulatan negara. Hal ini terlihat dalam menurunnya otonomi kebijakan

⁹ Krishner, Jonathan; *Globalisation and National Security*, (New York: Taylor&Francis Group), hlm 36.

¹⁰ *Ibid*, hlm 6.

makro ekonomi dalam hal pengelolaan yang berhubungan dengan produksi.

Ekspansi yang dramatis dibidang teknologi komunikasi seperti TV, satelit, telfon genggam, computer, dan terlebih lagi internet yang biasanya disebut sebagai 'lingkungan hypermedia' menunjukkan contoh dimana turunnya pengaruh negara secara tradisional.¹¹ Hal ini yang juga menyebabkan negara meningkatkan teknologi untuk kepentingannya dalam hal teknologi pemantauan. Lingkungan hypermedia juga mempengaruhi kekuatan relatif suatu negara.

Di negara yang otoriter yang terbiasa dengan kontrol yang ketat atas informasi seperti Syiria misalnya sekitar tahun 1990an dimana semua juru ketik harus terdaftar di negara dan dilarang menggunakan mesin fax sampai dengan tahun 2000an.¹² Globalisasi juga dapat membentuk kembali konflik dan style juga pola dari kekerasan politik yang terorganisir. Globalisasi tidak dapat diperdebatkan lagi meningkatkan kesempatan dan kemungkinan terorisme, konflik antar etnis, dan menjadikan negara-negara lemah menjadi lebih rentan terhadap serangan-serangan dari dalam dan luar.

Seperti yang dikatakan oleh Stanley Hoffman bahwa "*Globalisation, far from spreading peace, thus seems to foster conflicts and resentments.*"¹³ Atas perubahan yang terjadi maka definisi kekuatan negara berdaulat bukan berarti hilang tetapi bertansformasi kedalam bentuk yang berbeda sejalan dengan ancaman yang dihadapi dan resiko yang lebih banyak diluar batas negara.

Konsep Keamanan Nasional dalam Aplikasi

Dalam ensiklopedia bebas yang dimuat dalam situs wikipedia, keamanan nasional (*national security*) diterjemahkan menjadi suatu konsep yang mana sebuah pemerintahan, bersama dengan parlemen, harus melindungi negara dan warga negaranya terhadap berbagai krisis 'nasional' melalui berbagai proyeksi kekuatan, seperti kekuatan politik, diplomasi, kekuatan ekonomi, kemampuan militer, dll.¹⁴

¹¹ *Ibid*, hlm. 7.

¹² *Ibid*, hlm 8.

¹³ Stanley Hoffman, "Clash of Globalizations," *Foreign Affairs*, 81(4)(July/August 2002): 111.

¹⁴ Pengertian ini dapat diunduh disitus https://en.wikipedia.org/wiki/National_security diakses tanggal 14 Juli 2015.

Menurut Berkowitz, keamanan nasional dapat sangat bermanfaat didefinisikan sebagai kemampuan dari suatu bangsa untuk melindungi nilai-nilai internalnya dari ancaman pihak luar.¹⁵ Konsep ini berkembang lebih banyaknya di Amerika Serikat setelah Perang Dunia II. Pada awalnya berfokus kepada kemampuan militer, yang kemudian berkembang kepada berbagai hal yang bersifat non-militer. AS mengeluarkan undang-undang yang berhubungan dengan keamanan nasional bernama *The National Security Act of 1947*. Undang-undang ini merestruksisasi banyak hal dari pemerintahan AS dibidang militer dan badan intelejen setelah Perang Dunia II.

Undang-undang ini menyatukan Departemen Perang (*Department of War*) yang kemudian dialihnamakan menjadi Departemen Kemiliteran dan Departemen Angkatan Laut (*Department of the Navy*) kedalam Pembangun Kemiliteran Global (*National Military Establishment*) yang dipimpin oleh Kementerian Pertahanan. Saat yang bersamaan, undang-undang ini juga menciptakan Departemen Kekuatan Udara (*Department of the Air Force*) yang terpisah dari Angkatan Udara. Undang-undang tersebut dan amandemen terhadapnya, bersama dengan Doktrin Truman dan *Marshall Plan*, adalah komponen utama dalam strategi pemerintahan masa Perang Dingin.

Hal yang paling menarik dalam Undang-Undang tentang Keamanan Nasional ini dan perubahannya adalah tidak adanya batasan atau definisi spesifik yang dimaksud dengan keamanan nasional. Akhir-akhir ini keamanan nasional diinterpretasikan oleh negara sebagai sesuatu yang telah dikonstruksikan termasuk didalamnya memasukkan konsep mengenai 'kepentingan' politik dan ekonomi. Pada masa pemerintahan Obama, konsep ini dipromosikan ke seluruh dunia.¹⁶ Lebih mengkhawatirkan, konsep ini kemudian secara terang-terangan disebut sebagai sebuah prioritas bagi keamanan nasionalnya AS melindungi kepentingannya sekutu-sekutunya.¹⁷ AS kemudian dapat membuat justifikasi dalam membatasi hak asasi individu jika, sebagai contoh, nilai-nilai konstitusional dari para sekutunya terancam. Ruang lingkup yang luas mengenai interpretasi ini tentunya menimbulkan masalah yang berhubungan dengan hukum HAM internasional.

¹⁵ Berkowitz, Morton, and Bock, P.G, eds. *American National Security*. New York: Free Press, 1965.

¹⁶ United States government, *National Security Strategy* (Washington: 2010) diunduh di http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

¹⁷ United States Department of Defense, "Dictionary of Military and Associated Terms" [2010/2013], p. 198 http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf

Terkait kepentingan nasional dalam hubungannya dengan keamanan maka pemerintah Inggris menginterpretasikan ‘kepentingan’ sebagai sesuatu untuk memastikan pengaruh politik dan ekonominya. Saat ini pemerintah Inggris menyebutkan bahwa kepentingan keamanan nasional sebagai kewajiban utama pemerintah.¹⁸ Ini seperti memprioritaskan negara diatas hak warga negaranya.

Seperti halnya AS, Inggris dan negara-negara Eropa dalam hukumnya juga tidak spesifik mendefinisikan terminology ‘keamanan nasional’. Alasan yang diungkapkan didalam situs resmi pemerintah Inggris ini menjelaskan bahwa “*Successive Governments and Parliament have not defined the term in order to retain the flexibility necessary to ensure that it can adapt to changing circumstances.*”¹⁹ Lebih lanjut dijelaskan bahwa dihubungkan dengan masalah kebijakan pemerintah maka terminologi ‘keamanan nasional’ diambil dari hal yang mengacu kepada keamanan dan kesejahteraan Inggris secara keseluruhan. Kata ‘Bangsa’ (*nation*) tidak terbatas pada Inggris sebagai geografis atau entitas politik tetapi meluas mencapai warga negara, dimana mereka berada, dan sistem pemerintahannya.²⁰

Baik AS dan Inggris ada badan yang bertanggung jawab tentang ancaman terhadap keamanan nasional. Di Inggris badan yang bertanggung jawab ini bernama MI5 National Security Service. Badan ini adalah badan intelejen yang berperan dalam menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional, termasuk terorisme, mata-mata, ancaman cyber dan senjata pemusnah masal.²¹

Ancaman terhadap keamanan nasional yang dimaksud oleh pemerintah Inggris adalah ancaman yang juga bisa muncul dari aksi sector industry atau bentuk-bentuk kekerasan yang disebabkan oleh kegiatan terorisme. Dalam hal ini penyelidikan oleh badan ini hanya dilakukan kepada mereka jika kasusnya tersebut melibatkan secara khusus ditemukan ada maksud untuk menggulingkan atau merendahkan demokrasi parlementer Inggris.²² Dengan demikian hanya kasus-kasus yang memiliki maksud seperti tadilah yang dilakukan penyelidikan oleh badan ini. Tidak cukup hanya jika kasus tersebut hanya membahayakan

¹⁸ United Kingdom government “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy” (London) [2010] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf

¹⁹ Penjelasan ini dapat dilihat disitus: <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/protecting-national-security.html> diakses pada tanggal 14 Juli 2015.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

keamanan publik, harus sampai tingkatan keamanan nasional. Dalam menghadapi ancaman tersebut cara kerja dari Badan ini adalah dalam bentuk persekutuan dan kemitraan. Perannya dalam melakukan perlindungan terhadap keamanan nasional tidak hanya bersifat counterering dan investigating tetapi juga memberikan saran dan identifikasi ancaman akan datang.

Di AS, badan serupa disebut dengan *National Security Agency* (NSA). Badan ini memimpin AS dalam isu cryptologi yang berhubungan dengan sinyal intelejen yang disebut dengan SIGINT dan pemastian produk dan pelayanan informasi, dan memudahkan jaringan operasi komputer dalam hal membuat keputusan yang berguna bagi bangsa dan sekutunya disetiap situasi.²³

Serupa dengan Inggris dan AS, Kanada juga mendefinisikan keamanan nasional ini sangat luas. Kanada baru saja mengeluarkan undang-undang tentang berbagi informasi dimana memberikan pendekatan baru mengenai 'total kesadaran informasi,' atau paling tidak sebuah pandangan pemerintah mengenai informasi yang dipegang dan dibagikan oleh satu badan. Hal berikutnya adalah kegiatan-kegiatan yang disebut sebagai ancaman adalah yang merendahkan keberadaan negara.²⁴ Undang-undang ini mendapat kecaman banyak dari para kalangan akademisi terutama hukum karena luasnya konsep yang ditawarkan.

Sedikit berbeda di Australia. Di negara tersebut ada badan yang melakukan pemantauan terhadap keamanan nasional. Perundangan Australia ini menjelaskan yang dimaksud dengan tugas memonitor tersebut sbb;

6(1) The Independent National Security Legislation Monitor has the following functions:(a) to review, on his or her own initiative, the operation, effectiveness and implications of: (i) Australia's counter-terrorism and national security legislation; and (ii) any other law of the Commonwealth to the extent that it relates to Australia's counter-terrorism and national security legislation;(b) to consider, on his or her own initiative, whether any legislation mentioned in paragraph (a): (i) contains appropriate safeguards for protecting the rights of individuals; and (ii) remains proportionate to any threat of terrorism or threat to national security, or both; and (iii) remains necessary;(c) if a matter relating to counter-terrorism or national security is referred to the Monitor

²³ Informasi ini dapat diunduh disitus: <https://www.nsa.gov/about/values/index.shtml> diakses tanggal 16 Juli 2015.

²⁴ Informasi ini dapat diunduh di situs: <http://craigforce.se.squarespace.com/national-security-law-blog/category/chapter-02-defining-national-security> diakses pada tanggal 16 Juli 2015.

*by the Prime Minister – to report on the reference; (d) to assess whether Australia's counter-terrorism or national security legislation is being used for matters unrelated to terrorism and national security.*²⁵

Fungsi pemantauan seperti ini memunculkan akuntabilitas negara dan meningkatkan kemampuan negara dalam menghadapi masalah keamanan nasional untuk bisa dipertanggungjawabkan. Berbeda dengan negara barat lainnya seperti Kanada yang memiliki peraturan tentang keamanan nasional yang bersifat ad hoc tanpa banyak bentuk transparansi dan biasanya dengan berbagai skandal yang sangat mahal, dan membawa permusuhan publik serta memakan waktu.

Tinjauan Kritis terhadap Aplikasi Konsep Keamanan Nasional

Mengamati konsep keamanan nasional yang digunakan oleh negara-negara yang menganut prinsip demokrasi seperti AS dan Inggris tadi, terlihat bahwa keamanan nasional tidak terdefiniskan secara jelas dan rinci dalam perundang-undangan yang mengaturnya. 'Fleksibilitas' dinyatakan sebagai suatu alasan mengapa keamanan nasional tidak didefinisikan secara jelas dan rinci karena memudahkan adaptasi dalam situasi yang berubah. Hal ini merupakan alasan yang nyata dan dapat diterima oleh pandangan politik realis tetapi menimbulkan pemikiran kritis jika ditinjau dari prespektif hukum dan keadilan.

Bagaimana letak kepastian hukum didalamnya? Bagaimana memastikan tidak adanya kesewang-wenangan penggunaan kekuasaan? Bagaimana bentuk pertanggungjawaban jika kewenangan disalahgunakan demi alasan keamanan nasional karena tidak ada definisi nyata soal keamanan nasional?

Keamanan nasional bisa menjadi sebuah konsep yang digunakan untuk pemerintahan yang berkuasa dalam rangka mengamankan posisi/status quonya. Keamanan nasional sering diasosiasikan dengan bentuk-bentuk militer. Hal ini dikritisi oleh McNamara karena permasalahannya selama ini kita sudah sangat lama 'tersesat' didalam hutan sematik dan telah mengidentifikasi keamanan sebagai bentuk eksklusif dari fenomena militer dan terutamanya dengan perangkat kemiliteran. Padahal bukan itu saja.²⁶

Keamanan nasional dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi protektif yang para negarawan berusaha capai, atau jaga, dalam rangka

²⁵ *Ibid.*

²⁶ McNamara, Robert S. *The Essence of Security*. New York: Harper & Row, 1968.

mengamankan berbagai macam komponen politik dari ancaman dalam dan luar.²⁷ Bagi sebagian besar orang Amerika terbiasa dengan mengenal keamanan nasional sebagai sesuatu yang berhubungan dengan pertahanan militer dalam berhadapan dengan musuh militer, dan tanggung jawab ini dipegang secara bulat oleh kekuatan bersenjata.

Untuk menghapus ambiguitas masa lalu dan mengakui adanya spektrum ancaman yang meluas terhadap keamanan, kita harus mengakui bahwa perlindungan yang layak bagi masa depan harus mengikutsertakan berbagai nilai-nilai penting, terukur atau tidak, atau sumber dari kekuatan masa depan. Sebuah kebijakan keamanan nasional yang layak harus menyediakan perlindungan yang cukup untuk berjalannya nilai-nilai tersebut, dimanapun ditemukan, dari bahayanya militer dan nonmiliter, luar negeri dan dalam negeri, mempergunakan untuk tujuan semua bentuk yang sesuai dengan kekuatan nasional.²⁸

Definisi keamanan nasional yang disampaikan oleh Berkowitz dan Bock diterima oleh banyak kalangan akademisi, jika mungkin bukan sebagai definisi yang diterima secara universal. Namun, catatan kritis disampaikan oleh Arnold Wolfers tahun 1952 bahwa ketika formula politik seperti kepentingan nasional atau keamanan nasional menjadi populer, mereka harus diteliti dengan hati-hati karena mereka mungkin tidak memiliki arti yang sama bagi orang yang berbeda.²⁹ Wolfers menelaah mengapa keamanan nasional disebut sebagai 'symbol yang ambigu.' Ternyata ditemukan bahwa didalam inti sari dari konsep keamanan nasional terdapat hal yang walaupun tidak selalu digunakan, tetapi mengalami sedikit perubahan. Apa yang berubah dan akan terus berubah adalah konteks dari aplikasi konsep tersebut. Jika keamanan nasional didefinisikan dalam terminologi-terminologi kontekstual tertentu dari pada konstruksi dasar, maka akan terlihat berubahnya.³⁰

Wolfers menyatakan dalam definisi kerjanya "keamanan merujuk kepada tingkatan perlindungan terhadap nilai-nilai yang sebelumnya dicapai."³¹ Keamanan merupakan satu nilai yang biasanya disebut sebagai nilai yang instrumental sebagai contoh seseorang mengharapkan keamanan dalam rangka menikmati produksi atau hasil dari nilai-nilai lainnya. Keamanan dapat juga memiliki variasi yang berbeda-beda.

²⁷ Cohen, Ira S., and Tuttle, Andrew C. *National Security Affairs: A Syllabus*. 1972

²⁸ Taylor, Maxwell D. *Precious Security*. New York: Norton, 1976.

²⁹ Wolfers, Arnold. "National Security' As an Ambiguous Symbol." dalam *American Defense and Détente* ed. Eugene J. Rosi. New York: Dodd, Mead, 1973.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, hlm 44.

Beberapa individu, kelompok, atau bangsa mungkin dapat lebih aman dari yang lainnya untuk alasan yang bermacam-macam pada saat yang bersamaan. Tingkatan bahaya atau ancaman; jumlah nilai yang dilindungi berbeda; dan kondisi psikologis dan harapan untuk masa depan tidak dapat diperbandingkan.

Oleh karenanya Wolfers memperkenalkan definisi sementara dalam hubungannya antara keamanan dan harapan. Keamanan memiliki kepentingan bukan hanya perlindungan dari "nilai-nilai yang sebelumnya dicapai," tetapi juga harapan masa depan dan hasil yang bernilai yang akan dinikmati kemudian hari.³² Dengan demikian, keamanan tidak hanya menekankan pada pencegahan atas kerugian, tetapi juga pencegahan terhadap capaian yang terblokir. Sebagai contoh adanya asuransi rumah dalam mengantisipasi coverage yang meningkat dari apresiasi masa depan adalah sebagai contoh dari dimensi keamanan pada level individu. Dengan itu, Lasswell dan Kaplan mengamati: "*Security is high expectancy, position, and potential: realistic expectancy of maintaining influence.*"³³ Oleh karena itu sering kita mengasosiasikan keamanan dengan kondisi yang ada saat ini dan dengan status quo dan mengabaikan pentingnya kualitas dinamik dari nilai itu sendiri.

Terakhir keamanan termasuk juga minimalisir bahaya dan ancaman. Ancaman dapat dilihat sebagai antisipasi terhadap penghalang dari beberapa nilai-nilai. Ketika kita berbicara perlindungan biasanya berbicara mengenai bebas dari penghalang dan rintangan terhadap apa yang dinikmati sebagai hasil yang bernilai. Kepentingan nasional akhirnya menjadi keamanan dengan mengacu pada hasil bernilai yang diinginkan oleh mereka yang berada dalam basis efektif politik dalam suatu bangsa. Nilai seperti itu biasanya diasosiasikan dengan konsep kepentingan nasional. Konsep keamanan nasional seperti itu bisa diaplikasikan di era 1947, 1977, atau 2007 tetapi fenomena yang terasosiasi didalam persyaratan keamanan nasional akan berbeda karena konteks yang berubah. Lima aspek keamanan nasional yang telah berubah dan akan terus berubah adalah: hasil nilai yang diinginkan, lingkungan internasional, kondisi domestik, sifat ancaman, dan strategi menghadapi ancaman.³⁴

Nilai yang diinginkan disini seperti misalnya perhatian terhadap hak asasi manusia bukanlah hal yang baru terhadap masyarakat Amerika Serikat. Akan tetapi, aplikasi universal yang diutarakan dan aksi para

³² *Ibid.*

³³ Lasswell, Harold D., and Kaplan, Abraham. *Power and Security*. New Haven: Yale University Press. 1950.

³⁴ *Ibid.*

pembuat kebijakan Amerika perlu menjadi perhatian. Oleh karenanya, didalam perjanjian Helsinki mengenai keamanan Eropa, AS dan sekutu Eropanya memasuki perjanjian yang sebelumnya ditolak sebagai bentuk komitmen terhadap nilai hak asasi manusia. Keberlangsungan fisik dari AS dan lembaga-lembaga yang ada didalamnya dan wilayahnya tetap menjadi nilai inti yang terus berlanjut.

Berikutnya mengenai lingkungan internasional, para pengamat internasional kontemporer melihat bahwa dunia internasional di luar AS mengalami perubahan. Sebagai contoh munculnya berbagai aktor non-teritorial multinasional di dunia internasional seperti Unilever dan kerjasama antar bangsa seperti OPEC. Meningkatnya ketergantungan ekonomi AS dengan beberapa negara adalah bentuk contoh lainnya dari implikasi langsung keamanan AS. Dapatkah AS aman ketika ada ancaman luar biasa dari Jepang dan negara Eropa Timur, baik itu ancaman militer maupun fiskal?³⁵ Kemudian Mc Namara berargumentasi lebih lanjut bahwa *"The irreducible fact remains that our security is related to the security of the newly developing world."*³⁶ Terdapat pandangan baru yang muncul bahwa di dunia modern peningkatan keamanan dari satu bangsa dapat tergantung pada meningkatnya keamanan bangsa-bangsa lainnya, pada saat itulah konsep keamanan internasional menjadi sangat berarti bagi keamanan nasional.³⁷

Selanjutnya mengenai lingkungan domestik, bahwa apa yang mengancam bagi masyarakat yang lemah dan tidak siap akan menjadi kurang mengancam (atau bahkan tidak) bagi mereka yang kuat dan siap. Seperti analisa Jenderal Maxwell Taylor, *"Many examples have been cited of internal weakness and tendencies which sapour strength and diminish the resources available to assure our security."*³⁸ Kemudian menurutnya, berbagai macam factor domestik dapat menjadi berefek langsung pada kapabilitas dalam menghadapi ancaman terhadap nilai-nilai inti diantaranya kerusakan kota, perselisihan ras, kualitas pendidikan yang buruk, kelangkaan energy, inflasi, dan pengangguran, gangguan ekologi.

Sifat ancaman yang merupakan aspek berikutnya dari keamanan nasional yang butuh dinilai secara terus menerus termasuk juga kenyataan mengenai rintangan yang potensial terhadap nilai-nilai yang dimiliki. Ketika mengalami berbagai kebutuhan menghadapi ancaman, seringkali jalan keluar yang diambil berhubungan dengan strategi militer sehingga

³⁵ Mc. Namarra, *ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Berkowitz dan Beck, *ibid.*

³⁸ Taylor, Maxwell D. *Precious Security*. New York: Norton, 1976.

tidak jarang menimbulkan kesalahan sensitifitas dalam hal keamanan.³⁹ Dengan demikian, untuk pertempuran-pertempuran non konvensional seperti menghadapi terorisme dan hal yang mungkin sebenarnya berada diluar ancaman militer akan dihadapi dengan pendekatan militer bagi negara-negara yang memiliki pengalaman panjang berhadapan dengan ancaman militer seperti AS pada saat Perang Dingin.

Terakhir mengenai strategi menghadapi ancaman bahwa pergeseran nilai-nilai, kondisi lingkungan, kemampuan, atau ancaman dapat membawa pada kebutuhan untuk mengubah strategi dalam hubungannya dengan meminimalisir ancaman terhadap keamanan nasional. Selama bertahun-tahun AS bergantung pada berbagai bentuk strategi penangkalan untuk melindungi diri dan sekutunya dari ancaman serangan nuklir.

Namun demikian, pertanyaan yang muncul adalah apakah penggunaan strategi tersebut dapat terus memberikan perlindungan yang memuaskan terhadap perang nuklir.⁴⁰ Menurut Wolfers: *"If security, in the objective sense of the term at least, rises and falls with presence or absence of aggressive intentions on the part of others, the attitude and behavior of those from whom the threat emanates are of prime importance. Such attitude and behavior need not be beyond of the realm of influence by the country seeking to bolster its security. Whenever they do not lie beyond this realm, the most effective and least costly security policy consist in inducing the opponent to give up his aggressive intentions."*⁴¹ Oleh karenanya, sebuah strategi-strategi yang bervariasi - sebagian melibatkan militer dan sebagian lain non-militer - semuanya dapat menjadi bagian dari sebuah keamanan nasional yang berimbang.⁴²

Dari pengamatan para pemikir-pemikir ini maka munculah istilah yang saat ini dihubungkan dengan keamanan nasional yang memiliki dimensi nilai-nilai kontekstual terhadap keamanan seperti hak asasi manusia. Istilah-istilah tersebut antara lain adalah keamanan manusia yang diangkat oleh Barry Buzan. Kemudian muncul pula standar keamanan nasional yang harus memperhatikan hak asasi manusia yang disebut dengan *The Johannesburg Principles*.

³⁹ 21.

⁴⁰ Ikle, Fred C. "Can nuclear deterrence last out the century?" *Foreign Affairs* 51, no. 2 (1973): 267-85.

⁴¹ Wolfers, *Ibid*.

⁴² Hermann, Charles; "Are the dimensions and implications of national security changing?" *Mershon Center Quarterly Report* 3, no. 1 (Autumn 1977): 5-7.

Standar Internasional mengenai Keamanan Nasional

The Committee on the Administration of Justice (CAJ) mengeluarkan sebuah laporan di akhir 2012 yang berjudul *"The Policing You Don't See"*. Laporan ini mengaris bawahi *'paralel justice system'* yang saat ini beroperasi di Irlandia Utara. Ini terdiri dari kekuatan polisi yang akuntabel kepada mekanisme lokal dan hal lainnya dari *'kekuatan diluar kekuatan'* yang bertanggung jawab kepada isu keamanan nasional yang beroperasi didalam *Security Service (Mi5)* London.⁴³

Disini dapat dilihat bahwa dalam meninjau akuntabilitas dari tindakan intelijen Mi5, penting bagi hukum internasional mengklarifikasi *'kemanan nasional'*. Seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, keamanan nasional digambarkan sebagai *"elusive and its definition has been debated for centuries"*⁴⁴ oleh Irish Center for Human Rights semacam komnas hamnya Irlandia.

Uni Eropa telah menginstruksikan bahwa semua negara anggota kepentingan keamanan nasional adalah bagian dari keamanan uni secara keseluruhan. Akan tetapi hal ini tidak memberikan informasi apapun mengenai definisi apa dari kemanan tersebut yang dilindungi, tetapi ada pernyataan yang bermanfaat dapat dirujuk yang dikeluarkan oleh badan internasional yang berhubungan dengan pasal 19 Kovenan Hak Sipil dan Politik yaitu *The Johannesburg Principle*.

Prinsip ini diadopsi pada tanggal 1 Oktober 1995 oleh kelompok ahli dari hukum internasional, keamanan nasional dan hak asasi manusia yang mengangkat permasalahan pasal 19 dalam Kovenan Sipil dan Politik. Dalam pasal 19 Kovenan tersebut dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan- pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.
- (3) Pelaksanaan hak-hak yang dicantumkan dalam ayat 2 pasal ini menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus. Oleh

⁴³ Committee on the Administration of Justice; *"The Policing You Don't See-Covert Policing and accountability gap: five years on from the transfer of 'national security' primacy to Mi5"* (Belfast: 2012), dapat diunduh di: <http://www.caj.org.uk/contents/1141>

⁴⁴ Kearney, Donal; *"What does 'national security' actually mean?"* Diunduh di http://rightsni.org/2013/05/national-security/#_ftn2

karenanya dapat dikenai pembatasan tertentu, tetapi hal ini hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum dan sepanjang diperlukan untuk:

- (a) Menghormati hak atau nama baik orang lain;
- (b) Melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum.

Prinsip ini berdasarkan standar internasional dan regional yang berhubungan dengan perlindungan hak asasi manusia, melibatkan praktik yang dilakukan negara (yang direfleksikan oleh putusan-putusan pengadilan nasional), dan prinsip-prinsip umum hukum yang diakui oleh komunitas bangsa-bangsa.

Prinsip ini mengakui keabadian dari Prinsip Siracusa dalam pembatasan dan derogasi didalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Standar Minim Paris mengenai norma-norma hak asasi manusia mengenai negara dalam kondisi keadaan darurat. Didalam prinsip ini, negara-negara memiliki justifikasi menghadapi ancaman dari dalam negaranya (internal) dan dari luar yuridiksinya (external). Prinsip ini mengaris bawahi pentingnya dua hal yaitu maksud (*intent*) dari mana ancaman terhadap keamanan nasional itu dibuat dan kapabilitas dari ancaman tersebut. Dalam prinsip ini dinyatakan bahwa jika kapabilitas ancaman tersebut lebih rendah dari kepentingan kemanan nasional maka negara tidak memiliki justifikasi untuk membatasi hak individu mereka.

Oleh karenanya, pemerintah harus menyeimbangkan perlindungan kepentingan mereka dengan maksud (*intent*) dan kapabilitas bahwa 'keamanan nasional' akan terancam. Pengukuran seperti ini sangatlah sulit selain juga memiliki resiko negara untuk mempertahankan kekuatannya dalam membatasi hak-hak individu yang diidentifikasi memberikan ancaman. Sentimen seperti ini muncul sebagai konsensus umum ditingkat internasional, sekalipun Pelapor Spesial PBB mengumumkan di tahun 2012 bahwa negara harus menegaskan kepentingan mereka dalam rangka menghindari pembatasan hak asasi manusia yang tidak diperlukan.⁴⁵

Pendekatan kronologis dari jurisprudensi *Eropean Court of Human Rights* (ECtHR) menunjukkan sebuah tema yang serupa mengenai doktrin kepentingan nasional. Sejak kasus *Leander* (1987), ECtHR berkali-kali

⁴⁵ Emmerson, Ben, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Framework principles for securing the human rights of victims of terrorism, United Nations General Assembly (2012) http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-14_en.pdf

menyatakan bahwa dalam mendeterminasikan ancaman terhadap keamanan nasional tidak boleh sewenang-wenang. Baru-baru ini ECtHR mengeluarkan putusannya bahwa ancaman nasional harus melewati "*meaningful judicial scrutiny*" dimana determinasi-determinasi dapat diuji oleh individu yang mendapatkan dampak melalui badan-badan independen yang memiliki kewenangan.⁴⁶ Ancaman terhadap keamanan nasional harus dapat dijelaskan dan individu yang haknya terbatas karena alasan keamanan harus dapat menguji alasan ini. Kalau tidak, maka tidak akan ada pembatasan dari kekuatan negara dalam membatasi hak-hak mereka yang menghadapi kekuatan tunggal.

Metoda scruntinisasi dalam aspek keamanan ini dilakukan oleh para sarjana dari Kopenhagen dengan pendekatan untuk memahami konsepsi keamanan sebagai proses pembangunan pemahaman bersama mengenai apa yang disebut sebagai ancaman.⁴⁷ Skruntinisasi terhadap hukum internasional diteliti dalam hubungannya dengan empat factor objek rujukan: kedaulatan negara, komunitas internasional, manusia, dan rezim internasional. Objek rujukan masalah keamanan secara tradisionalnya mengacu kepada kedaulatan negara.

Pusat studi keamanan selama bertahun-tahun adalah mengenai kelangsungan kedaulatan negara dan keamanan nasional. Namun demikian, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, ide dari keamanan internasional berkembang melalui perkembangan keamanan kolektif terutama dibawah PBB. Ditambah lagi, berkembangnya konsepsi keamanan dalam arena internasional membawa kepada pengakuan terhadap keamanan manusia dan keamanan rezim yang menjadi objek rujukan yang berbeda atas keamanan.

Secara tradisionalnya, keamanan nasional fokus pada perlindungan fisik terhadap territorial suatu negara (dan bangsa) dari serangan militer oleh negara lain. Fokus ini tereliksi dari pernyataan "*inherent right of individual or collective self-defence*" dalam pasal 51 Piagam PBB.⁴⁸ Namun demikian, perhatian terhadap keamanan nasional juga terdiversifikasi, yang merefleksikan perhatian yang lebih kontemporer dan akut yang memberikan ancaman yang lebih kepada individu dan kelompok orang. Sebagai akibat maka bahasa keamanan dapat menjadikan justifikasi negara untuk keluar dari kewajiban internasionalnya dalam hal perlindungan

⁴⁶ M & Others v Russia (Aplikasi no. 41416/08) ECHR [2011].

⁴⁷ B. Buzan, O. Wæver and J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, pp. 23-26.

⁴⁸ Nosu; *ibid.* hlm 20.

terhadap individu dan hak asasi manusianya. Hal ini terlihat didalam ilustrasi 'perang terhadap terorisme. Seperti yang dijelaskan Nosu:

... 'global war on terror' following the 2001 terrorist attacks in New York and Washington, which pushed the United States to cross the line defiance of its legal obligations under the Geneva Conventions in handling Al-Qaeda detainees most infamously Guantanamo Bay. Other states also following suit, by taking extreme counter-terrorism measures notwithstanding human rights concerns. The view that fundamental human rights and values should be balanced against, reconciled with, national security has subsequently mustered some support.

Sistem kemanan kolektif PBB tidak banyak berbuat untuk memastikan bahwa langkah-langkah kemanan nasional memenuhi peraturan internasional yang ada saat ini, sebaliknya malah menggunakan langkah-langkah hukum melalui pengadupsian Resolusi 1373 yang dikeluarkan oleh Dewan Kemanan yang menyatakan bahwa terorisme adalah bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.⁴⁹ Walaupun Resolusi 1373 ini dapat dilihat sebagai bentuk persepsi bersama mengenai bahaya tetapi resolusi tersebut membiarkan negara untuk mengambil keuntungan terhadap langkah kemanan nasional yang ekstrem dengan atas nama melawan terorisme.⁵⁰

Hal ini bahkan memberikan peluang yang cukup signifikan terhadap terjadinya diskresi mengenai terorisme dan menggunakan mandat Dewan Keamanan untuk mentarget individu dan kelompok.⁵¹ Permintaan PBB terhadap negara-negara untuk mengimplementasikan langkah-langkah melawan terorisme berdasarkan kewajiban hukum hak asasi manusia juga sedikit dalam mengubah langkah-langkah negara-negara tersebut.

Kesimpulan

Kemanan nasional sebagai suatu konsepsi yang dikeluarkan AS pada saat Perang Dingin memiliki asosiasi yang sangat erat dengan pendekatan militer sebagai suatu pendekatan tradisional. Sementara berakhirnya Perang Dingin, perubahan cukup signifikan terjadi terutama dalam hubungannya dengan perang melawan terorisme.

⁴⁹ Nosu, *ibid*, hlm 21.

⁵⁰ W. M. Reisman, 'In Defense of World Public Order', *American Journal of International Law* 2001-95, p. 834.

⁵¹ B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 48-51.

Konsep keamanan nasional menjadi tidak relevan untuk diartikan melalui pendekatan masa Perang Dingin. Akan tetapi, konsep tersebut menjadi sangat ambigu diartikan untuk konteks saat ini. Tidak ada definisi yang dapat menjadi rujukan sekalipun di tingkat internasional terutama dalam hubungannya dengan kepentingan ekonomi dan politik serta perang melawan terorisme. Hal ini menimbulkan ruang untuk kesewenang-wenangan.

Dalam aspek hak asasi manusia, maka yang harus diperhatikan adalah Standar Johannesburg dan kesempatan bagi setiap individu untuk menguji coba langkah-langkah yang diambil negara sebagai bentuk kemanan nasional yang berdampak pada individu yang bersangkutan. Mereka harus dapat mengujinya melalui lembaga-lembaga independen yang berwenang.

Daftar Pustaka

- Berkowitz, Morton, and Bock, P.G, eds. *American National Security*. New York: Free Press, 1965.
- B. Buzan, O. Wæver and J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998, pp. 23-26.
- B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008).
- Cohen, Ira S., and Tuttle, Andrew C. *National Security Affairs: A Syllabus*. 1972.
- Emmerson, Ben, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Framework principles for securing the human rights of victims of terrorism, United Nations General Assembly (2012)
- Friesendorf, Cornelius; *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*; Geneva: A Center for Security, Development, and the Rule of Law, 2012).
- Graebner, A. Norman; "Introduction: The Source of Postwar Insecurity"; dalam buku *National Security: Its Theory and Practice 1945-1960*; New York: Oxford University Press, 1986.

- Hermann, Charles; "Are the dimensions and implications of national security changing?" Mershon Center Quarterly Report 3, no. 1 (Autumn 1977)
- Ikle, Fred C. "Can nuclear deterrence last out the century?" *Foreign Affairs* 51, no. 2 (1973): 267-85.
- Kearney, Donal; "What does 'national security' actually mean? Diunduh di
- Krishner, Jonathan; *Globalisation and National Security*, (New York: Taylor&Francis Group).
- Lasswell, Horold D., and Kaplan, Abraham. *Power and Security*. New Haven: Yale University Press. 1950.
- Lihat, e.g., K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979; T. Shelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966; H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Aldred A. Knoft, 1950.
- McNamara, Robert S. *The Essence of Security*. New York: Harper & Row, 1968.
- M & Others v Russia (Aplikasi no. 41416/08) ECHR [2011].
- Nasu, Hitoshi; *The expanded conception of security and international law: Challenges to the UN collective security system*; Amasterdam Law Forum at
- Stanley Hoffman, "Clash of Globalizations," *Foreign Affairs*, 81(4)(July/August 2002).
- Taylor, Maxwell D. *Precious Secuirity*. New York: Norton, 1976.
- United Kingdom government "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy" (London) [2010] United Kingdom government "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy" (London) [2010].
- United States government, *National Security Strategy* (Washington: 2010) diunduh di http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- Wolfers, Arnold. "National Securirty' As an Ambiguous Symbol." dalam *American Defense and Détente* ed. Eugene J. Rosi. New York: Dodd, Mead, 1973.
- W. M. Reisman, 'In Defense of World Public Order', *American Journal of International Law* 2001-95

Problematika Tugas Perbantuan TNI

Diandra Megaputri Mengko

Abstrak

Persoalan tugas perbantuan militer di era reformasi telah menjadi persoalan serius bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Secara perlahan tapi pasti keterlibatan militer ke ranah sipil dalam menjaga keamanan dalam negeri terus terjadi. Pelibatan militer itu kadangkala bertentangan dengan UU TNI hingga menimbulkan berbagai persoalan di tataran implementasi. Dalam rangka menjaga profesionalisme TNI dan kehidupan demokrasi di Indonesia, keberadaan pengaturan tugas perbantuan yang spesifik dan komprehensif menjadi kebutuhan utama. Tulisan ini bermaksud untuk mengupas persoalan tugas perbantuan militer di Indonesia yang akan ditinjau dari konsep perbantuan, kerangka pengaturan tugas perbantuan di Indonesia, serta kritik dan analisis terhadap tugas perbantuan di Indonesia.

Kata kunci: Tugas Perbantuan, Tentara Nasional Indonesia, Operasi Militer Selain Perang.

Pendahuluan

Dinamika perubahan lingkungan strategis pasca Perang Dingin membawa pengaruh pada proses restrukturisasi politik dan keamanan banyak negara di dunia. 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 menjadi faktor yang secara langsung maupun tidak langsung membuat banyak negara menata kembali sistem keamanannya.

Upaya untuk menata kembali sektor keamanan itu dikenal dengan agenda Reformasi Sektor Keamanan (RSK). Secara esensi, RSK merupakan sebuah praktek program perubahan institusional dan operasional yang meliputi sektor keamanan dengan tujuan menciptakan *good governance* di sektor keamanan untuk menyiapkan sebuah lingkungan yang membuat warga negara selalu merasa aman dan nyaman.

Di Indonesia, proses RSK sudah berjalan sejak reformasi politik 1998 dan telah menghasilkan berbagai tetapan dan capaian positif di bidang

regulasi keamanan, seperti pembentukan TAP MPR No.VI dan VII/2000 tentang pemisahan TNI-Polri dan Peran TNI-Polri, UU Pertahanan No.3/2002, UU TNI.No.34/2004, UU Polri No. 2/2002, UU Intelijen No. 17/2011 dan lain sebagainya. Namun demikian, perubahan yang terjadi sejak 1998 di sektor keamanan itu masih menyisakan beberapa agenda yang belum terselesaikan.

Salah satu agenda utama yang belum tuntas adalah terkait dengan masalah tugas perbantuan militer dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Secara normatif, UU TNI dan UU Polri sebenarnya telah memandatkan kepada pemerintah agar membuat aturan hukum tentang tugas perbantuan. Tapi sayangnya sejak kedua undang-undang itu dibuat, pemerintah belum juga membentuk aturan yang spesifik dan komprehensif tentang tugas perbantuan tersebut.

Ditengah kekosongan itu justru muncul beberapa aturan lain yang mencoba mengatur secara parsial tentang tugas perbantuan militer. Beberapa aturan itu diantaranya UU Penanganan Konflik Sosial No.7/20012 dan Inpres tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri No.2/20012. Bahkan pelibatan militer dalam perbantuan juga di atur dalam *Memorandum of Understanding* (MOU) antara Panglima TNI dengan berbagai Kementerian dan instansi sipil lainnya.

Pengaturan tugas perbantuan TNI secara parsial itu telah menimbulkan permasalahan tersendiri seperti persoalan ketidakselaraan dengan peraturan lain, otoritas kewenangan pengerahan hingga persoalan di tataran implementasi seperti tumpang tindih kerja, bahkan konflik antar aktor keamanan. Kondisi ini tentu tidak sehat di dalam membangun sinergi dan kerjasama antar aktor keamanan. Padahal di dalam sistem keamanan yang komprehensif sangat dibutuhkan kerjasama berbagai aktor keamanandalam mengatasi ancaman terhadap keamanan yang terjadi khususnya yang masuk dalam area abu-abu (*grey area*).

Atas dasar itu, tulisan ini bermaksud untuk mengupas persoalan tugas perbantuan militer di Indonesia yang akan ditinjau dari konsep perbantuan, kerangka pengaturan tugas perbantuan di Indonesia, serta kritik dan analisis terhadap tugas perbantuan di Indonesia.

Konsep Perbantuan Militer dalam Kerangka Operasi Militer Selain Perang

Secara konsepsi, sulit untuk menemukan pemahaman tunggal mengenai Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Namun secara sederhana

OMSP dapat dipahami sebagai jenis-jenis operasi yang dilakukan militer di luar konteks peperangan (Operasi Militer Perang/OMP) dan ditujukan untuk menjaga perdamaian dunia atau mencegah peperangan.¹ Jenis operasi yang dilakukan dalam konteks OMSP dapat bervariasi antar negara, tergantung pada aspek historis, sistem politik, serta kompleksitas ancaman dan kondisi keamanan pada masing-masing negara. Jenis operasi tersebut dapat berupa operasi kemanusiaan, penanganan bencana alam, mengatasi gerakan bersenjata, hingga berbagai kegiatan sipil yang diatur secara ketat dalam legislasi masing-masing negara.

Hakikat OMSP dan OMP merupakan pembagian atas peran militer berdasarkan misi yang dilaksanakan. Pembagian peran militer semacam ini bukanlah satu-satunya. Terdapat beberapa terminologi lain yang juga menjelaskan "OMP vs OMSP", seperti *military vs non-military role* yang membagi atas dasar subjek utama (*leading role*); dan *traditional vs non-traditional military role* yang membagi atas dasar spektrum ancaman.²

Terlepas dari perdebatan penggunaan terminologi, Samuel Huntington (1993) menyatakan bahwa tujuan keberadaan militer di berbagai dunia adalah untuk melawan musuh dalam peperangan. Hal ini merupakan *raison d'être* atau prinsip utama dari peran militer. Oleh karenanya, militer direkrut, diatur, dilatih, dan dipersenjatai hanya untuk kepentingan tersebut. Keterlibatan militer dalam operasi kemanusiaan ataupun berbagai bentuk kegiatan sipil dapat saja dilakukan, namun bukan berarti militer dipersiapkan, diatur atau dilatih untuk kepentingan-kepentingan tersebut. Secara fundamental, peran militer bersifat anti-kemanusiaan (*anti-humanitarianism*): tujuan utama militer adalah untuk membunuh.³

Pada konteks itu, memang keterlibatan militer dalam OMSP menjadi ambigu terhadap peran utamanya. Satu-satunya justifikasi terhadap pelaksanaan OMSP, yang juga diakui oleh Huntington, bukanlah

¹ Ayers, James R., *Military Operation Other Than War In the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era* (Graduate Research Paper), Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base, 1996, hal. 10. Penting untuk dipahami, bahwa pemahaman terkait OMSP ini merupakan evolusi dari definisi *Low Intensity Conflict (LIC)* dalam doktrin militer AS yang pertama kali digunakan pada pemerintahan Ronald Reagan. LIC sendiri didefinisikan sebagai "*political-military confrontation between contending states or groups below conventional war and above the routine, peaceful competition among states*".

² Tidak terdapat perbedaan menonjol antara satu istilah dengan lainnya, namun penting untuk dicermati bahwa pada dasarnya *traditional vs non traditional role* memiliki makna yang lebih luas dan umum dari pada *military and non-military role*; begitu pula *military and non-military role* bermakna lebih luas daripada OMP dan OMSP.

³ Huntington, Samuel, *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly, 1993, hal. 40-43

berdasarkan tataran teoritis, melainkan atas dasar kepentingan praktis yang bersandar pada kemampuan dan kapasitas organisasi yang tanggap dan cepat dalam menghadapi berbagai situasi krisis atau darurat.⁴

Realitas yang terjadi pasca Perang Dingin telah menempatkan ancaman non-militer/non-tradisional sebagai salah satu fokus utama dalam menjaga perdamaian dunia. Hal inikemudian menjadi *trigger* bagi peningkatan peran militer ke dalam OMSP.⁵ Walaupun pendekatan militer dapat dipastikan tidak dapat mengatasi ancaman non-militer/non-tradisional, namun keterlibatan militer untuk menjaga stabilitas keamanan dan mencegah eskalasi kondisi krisis dalam derajat tertentu dapat berkontribusi kepada upaya menjaga perdamaian dunia ataupun untuk mencegah terjadinya peperangan.

Perlu diwaspadai bahwa kontribusi militer ini dapat bersifat negatif apabila digunakan secara berlebihan atau tidak tepat secara kontekstual. *Pertama*, keterlibatan yang berlebihan dikhawatirkan akan memecah konsentrasi, pengaturan, pelatihan, dan persiapan militer terhadap pelaksanaan peran utamanya, yaitu menghadapi perang. Dengan kata lain, jangan sampai keterlibatan militer ini melupakan *raison d'être* militer itu sendiri.⁶ *Kedua*, keterlibatan yang tidak tepat secara kontekstual juga dikhawatirkan dapat menimbulkan bentuk-bentuk intervensi militer terhadap ranah sipil, dimana hal ini akan menjadi preseden buruk bagi demokrasi maupun pembangunan profesionalisme.⁷

Oleh karena itu, keterlibatan militer dalam konteks OMSP, sebagaimana yang diutarakan *Huntington*, perlu ditempatkan dalam kerangka logika *spillover uses* dari kapasitas dan kapabilitas militer -yang didapatkan dari pengaturan organisasi, pelatihan, dan peralatan militer untuk kepentingan peperangan.⁸ Hal ini kemudian berimplikasi bahwa pengaturan terhadap "*spillover uses of military capability*" atau OMSP perlu bersifat terbatas, sementara, diatur dalam suatu kerangka yang ketat. Sebagai contoh, OMSP di Amerika Serikat diatur dalam *Joint Pub 3-07*.

Oleh karena sifatnya yang bukan perang, OMSP hanya dapat diinisiasi oleh *National Command Authorities (NCA)*,⁹ dan pelaksanaannya

⁴ *Ibid.* hal. 39

⁵ Schnabel, Albrecht and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva: DCAF, 2012, hal.10-13

⁶ Huntington, Samuel, op.cit. Hal. 39-43

⁷ Anwar, Dewi Fortuna, *Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer*, dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di era Transisi Demokrasi* (Laporan Penelitian), Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2001, hal.42-45

⁸ Huntington, Samuel, op.cit., hal. 43

⁹ *National Command Authorities (NCA)* mengacu kepada orang atau jabatan

atas dasar koordinasi dari *Department of Defense* atau *Department of State* (khusus dalam kasus pemberian bantuan kemanusiaan). NCA kemudian menetapkan tujuan objektif politik dari pelaksanaan OMSP. Hal ini berarti bahwa militer tidak berperan sebagai kekuatan utama (*lead player*) dan hanya bertindak sebagai pelaksana.¹⁰ Pelaksanaan OMSP di Amerika Serikat didasarkan atas enam prinsip, yaitu:

1. **Objektif:** Perlu terdapat tujuan politik dari OMSP yang jelas, pasti dan terukur. Dalam hal ini setiap anggota militer perlu memahami tujuan dari pelaksanaan OMSP dan dampak yang mungkin ditimbulkan apabila terdapat tindakan yang tidak tepat/tidak pantas. Perubahan pada tujuan OMSP yang membutuhkan perubahan dalam operasi militer perlu dapat diantisipasi dan dilaksanakan dengan baik.¹¹
2. **Kesatuan Tujuan:** Di dalam setiap operasi, seluruh langkah ditujukan untuk tujuan yang sama.
3. **Keamanan:** Tidak memungkinkan pihak yang berkonflik untuk memperoleh keuntungan militer, politik maupun informasi.
4. **Pembatasan:** Pengendalian/pembatasan terhadap penggunaan kapabilitas militer agar dilaksanakan secara tepat/pantas dan tetap berhati-hati.
5. **Kegigihan:** Kegigihan dalam mendukung tercapainya tujuan strategis dari OMSP.
6. **Legitimasi:** Mendapatkan legitimasi dari dalam negeri maupun luar negeri (tempat dimana operasi dilaksanakan).

OMSP secara umum dapat dibagi atas dasar peran eksternal militer (mengacu kepada operasi yang dilaksanakan di luar negeri) seperti operasi perdamaian; dan peran internal militer (mengacu kepada operasi yang dilaksanakan di dalam negeri) yang biasanya diasumsikan di luar yurisdiksi, tujuan ataupun konstruksi dari militer itu sendiri.¹²

yang secara legal memiliki kekuatan untuk mengarahkan aktivitas militer. Di Amerika Serikat, NCA adalah Presiden, Menteri Pertahanan, atau yang mewakili mereka. Presiden merupakan pimpinan tertinggi dalam NCA. Lihat juga *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security, National Command Authority, 2004*, dalam <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3403300505.html>.

¹⁰ Bonn, LTC Keith R. (Ret) dan MSG Anthony E. Baker (Ret), *Guide to Military Operation Other than War*, Mechanicsburg, United States: Stackpole Books, 2000, hal. 5.

¹¹ U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine Military Operation Other Than War*, United States, 1995, hal vii.

¹² Schnabel, Albrecht and Marc Krupanski, *op.cit.*, hal. 5.

Secara empiris, peran internal militer telah menjadi diskursus dan kontroversi di berbagai negara karena terkait dengan persoalan legitimasi, tujuan dan sifat kekuatan militer hingga persoalan kepentingan, motivasi dari para pemangku kepentingan di pemerintahan. Di dalam implementasinya, pemerintah berbagai negara kerap membuat regulasi dan pendekatan untuk menjustifikasi peran internal militer.¹³

Albrecht Schnabel and Marc Krupanski (2008) kemudian menyatakan bahwa pada prinsipnya peran internal militer perlu ditempatkan sebagai respon terhadap beberapa situasi yang terbatas. Yang dimaksud dengan situasi terbatas adalah ketika terdapat keterbatasan instansi sipil dalam menghadapi situasi tersebut karena situasi tersebut sangat jarang muncul, membutuhkan biaya yang begitu besar untuk mempersiapkan kapabilitas instansi sipil dalam menghadapinya, dan kapabilitas ini telah dimiliki oleh kekuatan militer.

Oleh karena itu, peran internal militer ditujukan sebagai bantuan terhadap instansi sipil sebagai *last resort*, dibawah otoritas sipil yang bertanggung jawab, dan hanya dibatasi dalam hal penguatan kapabilitas dan kapasitas yang dibutuhkan.¹⁴ Dapat dipahami bahwa pandangan ini sejalan dengan pandangan *Huntington* mengenai peran militer dalam OMSP yang perlu dibatasi.

Dari penjelasan konseptual diatas, dapat ditarik beberapa intisari yang dapat dijadikan landasan dalam pengaturan tugas perbantuan militer atau OMSP:

- Didasarkan atas keputusan politik dari otoritas sipil (legitimasi).
- Dapat dilaksanakan dalam situasi terbatas.
 - Ada permintaan dari institusi sipil (biasanya kepolisian).
 - Institusi sipil tersebut sudah tidak mampu menghadapi suatu situasi.
 - Digunakan sebagai *last resort* apabila tidak dimungkinkan lagi penguatan terhadap institusi sipil.
- Ditujukan untuk menguatkan kapasitas dan kapabilitas instansi sipil yang bertanggung jawab.
- Militer tidak berperan sebagai *leading role*.
- Dilaksanakan berdasarkan prinsip dan pengaturan yang ketat (objektif, kesatuan tujuan, keamanan, pembatasan, kegigihan, dan legitimasi).

¹³ *Ibid*, hal. 6.

¹⁴ *Ibid*. hal. 20

Pengaturan Tugas Perbantuan Militer dalam Kerangka OMSP di Indonesia

Di Indonesia, istilah OMSP secara resmi baru dikenal pada tahun 2002 seiring dengan disahkannya UU Pertahanan. Meski demikian, konsep tugas perbantuan sudah dikenal jauh sebelum itu.¹⁵

Di era Soekarno, pengaturan mengenai tugas perbantuan pada masa damai diatur dalam Peraturan Pemerintah No.63/1954 tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer sebagai pengganti dari Keputusan Presiden RI No. 175 dan No. 213 tahun 1952. Sementara keterlibatan militer dalam keadaan darurat, baru muncul pada tahun 1959 dan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.23/1959 tentang Keadaan Bahaya.

Menyesuaikan dengan Perppu Keadaan Bahaya, peraturan tugas perbantuan (dalam masa damai) kembali disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No.16/1960. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengaturan tentang tugas perbantuan pada era Soekarno tidak sesuai dengan kaidah demokrasi, prinsip *good governance*, dan prinsip supremasi sipil. Hal ini ditenggarai karena pada masa pemerintahan Soekarno, Indonesia menganut sistem demokrasi terpimpin.

Dalam perkembangan selanjutnya di era Soeharto, diskursus mengenai tugas perbantuan menjadi tidak signifikan. Hal ini disebabkan oleh sistem pemerintahan otoriter Soeharto dan doktrin dwi-fungsi ABRI yang melegitimasi militer untuk terlibat secara dominan pada ranah-ranah sipil khususnya keterlibatan dalam peran sosial dan politik.¹⁶

Dengan jatuhnya rezim Soeharto dan Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi, kebijakan dwi-fungsi dihapuskan dan agenda Reformasi Sektor Keamanan (RSK) mulai dilaksanakan. Pada dasarnya RSK, dikembangkan sebagai tanggapan atas tidak berfungsi dengan baiknya aktor keamanan dan efek negatifnya terhadap pembangunan dan perdamaian yang berkelanjutan. Sehingga agenda RSK ini mencakup

¹⁵ Penting untuk dipahami bahwa pemahaman atau pendefinisian OMSP pada suatu negara tidak selalu berjalan linear secara deduktif. Di Amerika Serikat pemahaman atau pendefinisian OMSP merupakan evolusi dari konsep *Low Intensity Conflict (LIC)* yang diperkenalkan pada era pemerintahan Ronald Reagan. Untuk mengetahui lebih dalam mengenai OMSP di Amerika Serikat lihat juga Bonn, LTC Keith R. (Ret) dan MSG Anthony E. Baker (Ret), *Guide to Military Operation Other than War*, Mechanicsburg, United States: Stackpole Books, 2000.

¹⁶ Pada era Soeharto keterlibatan militer tidak lagi dapat disandarkan pada konsep tugas perbantuan, melainkan konsep intervensi, dominasi dan hegemoni militer ke ranah sipil.

rekonstruksi kerangka sistem keamanan untuk meningkatkan efektivitas, esensi, dan legitimasi terciptanya keamanan yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi,¹⁷ termasuk diantaranya pengaturan mengenai tugas perbantuan TNI.

Pada era reformasi, istilah tugas perbantuan pertama kali muncul pada pasal 4 TAP MPR No.VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri yang menjelaskan:

- TNI membantu penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan (*civic mission*)
- TNI memberi bantuan kepada Polri dalam rangka tugas keamanan, atas permintaan yang diatur dalam Undang-Undang
- TNI membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian dunia (*peace keeping operation*) di bawah bendera PBB.

Selanjutnya, munculah istilah Operasi Militer Selain Perang (OMSP) pada pasal 10 UU Pertahanan No.3/2002 namun penjelasan terkait jenis-jenis OMSP baru muncul pada pasal 7 UU TNI No.34/2004. Penjelasan jenis-jenis OMSP pada UU TNI juga mencakup jenis operasi tugas perbantuan yang sebelumnya ada pada TAP MPR, namun dijabarkan secara lebih luas. Jenis OMSP ini dibagi dalam 14 jenis operasi, yang meliputi : operasi dalam mengatasi gerakan separatis bersenjata; mengatasi pemberontakan bersenjata; mengatasi aksi terorisme; mengamankan wilayah perbatasan; mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; melaksanakan tugas perdamaian dunia; mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarga; memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukung; membantu tugas pemerintahan di daerah; membantu Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dalam rangka tugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat; membantu mengamankan tamu negara; membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); dan membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan perompakan dan penyelundupan.

Namun demikian, pelaksanaan OMSP tersebut hanya bisa dilakukan jika ada keputusan politik negara sebagaimana di tegaskan dalam Pasal 7 ayat 3 UU TNI. Keputusan politik negara yang dimaksud adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama dewan perwakilan rakyat (DPR) yang

¹⁷ Bleiker, C., dan Krupanski, M., *The Rule of Law and Security Sector Reform Conceptualising a Complex Relationship*, dalam A. Bryden, & H. Hänggi, Eds, Geneva, Switzerland: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012, hal. 37.

dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dengan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 UU TNI). Dalam buku putih pertahanan tahun 2008 juga di jelaskan bahwa pelaksanaan OMSP hanya dapat dilakukan apabila penanganan dengan cara-cara biasa atau penanganan fungsional sudah tidak efektif lagi atau diperkirakan akan menimbulkan korban yang besar, kerusakan infrastruktur dan properti yang parah.¹⁸

Lebih lanjut, kepentingan untuk mengatur tugas perbantuan militer dalam kerangka operasi militer selain perang dalam sebuah aturan yang spesifik dan komprehensif sebenarnya telah diamanatkan oleh UU TNI dan UU Polri itu sendiri.¹⁹ Namun sayangnya dimasa reformasi ini belum ada regulasi tentang tugas perbantuan militer dalam kerangka OMSP yang spesifik dan komprehensif di Indonesia.

Justru pengaturan tentang tugas perbantuan TNI dalam kerangka OMSP diatur secara parsial dan sektoral di dalam beberapa aturan yakni diatur dalam UU Penanganan Konflik Sosial No.7/2012 dan Inpres Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri No.2/2013. Bahkan, pengaturan tentang tugas perbantuan militer kepada pemerintah dalam hal ini kementerian dan instansi lainnya hanya di atur dalam bentuk *memorandum of understanding* antara Panglima TNI dengan kementerian serta instansi terkait.

UU Penanganan Konflik Sosial (PKS) khusus mengatur keterlibatan TNI dalam status keadaan konflik. Penggunaan kekuatan TNI dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (melalui keputusan politik), namun dalam UU ini ditentukan bahwa kepala daerah dapat meminta bantuan untuk menggunakan kekuatan TNI kepada pemerintah.

Apabila konflik berskala nasional, maka Presiden berwenang menggunakan kekuatan TNI setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR. Dalam pelaksanaannya, bantuan penggunaan kekuatan TNI

¹⁸ Buku putih pertahanan 2008, hal. 50 Apabila ancaman meningkat dan berkembang ke arah situasi yang gawat dan status keamanan bergeser dari Tertib Sipil menjadi Darurat Sipil, keterlibatan TNI juga akan semakin besar dalam kerangka pelaksanaan OMSP. Dalam keadaan Darurat Militer, demi kepentingan nasional dan efektivitas pelaksanaan penanganan darurat militer sebagaimana diatur oleh undang-undang, fungsi-fungsi pertahanan non-militer dapat dialihkan sementara kepada TNI selama pemberlakuan darurat militer.

¹⁹ Penting untuk diketahui bahwa amanat pengaturan tugas perbantuan memiliki sedikit perbedaan dalam UU TNI dan UU Polri. UU TNI mengamanatkan pengaturan tugas perbantuan dilakukan setingkat Undang-Undang, sementara UU Polri mengamanatkan pengaturan tugas perbantuan setingkat Peraturan Presiden.

dikoordinasikan oleh Polri. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Keterlibatan TNI berakhir apabila telah dicabut penerapan status keadaan konflik atau berakhirnya jangka waktu status keadaan konflik.

Kehadiran UUPKS sesungguhnya mendapatkan tentangan dan kritik dari kelompok masyarakat sipil karena UU itu dianggap akan mengancam kebebasan dan kehidupan demokrasi di Indonesia serta bertentangan dengan Konstitusi. Karena itu, meski parlemen dan pemerintah sudah mengesahkan UU ini, masyarakat sipil tetap menganggap UU ini bermasalah sehingga kelompok masyarakat sipil mengajukan gugatan *judicial review* terhadap UU PKS ke Mahkamah Konstitusi.

Salah satu permasalahan utama dari UU ini adalah diberikannya kewenangan kepala daerah untuk menetapkan status keadaan konflik dan diperbolehkan melakukan pembatasan-pembatasan serta adanya pelibatan dan perbantuan TNI dalam penanganan konflik (Pasal 16 jo Pasal 26 UU TNI). Secara konstitusi, adanya kewenangan kepala daerah untuk menetapkan status keadaan konflik jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 12 Konstitusi yang menjelaskan bahwa Presidenlah yang memiliki kewenangan menyatakan keadaan bahaya bukan kepala daerah. Meski terminologi kata antara UU PKS dan Konstitusi berbeda di dalam menjelaskan keadaan genting dimana UU PKS menggunakan kata "status keadaan konflik" dan Konstitusi menggunakan kata "keadaan bahaya" tetapi sebenarnya secara substansi dua terminologi kata yang berbeda itu memiliki substansi yang sama. Karena UU PKS di anggap bermasalah secara konstitusional maka pengaturan tugas perbantuan militer dalam UU PKS ini akan memiliki permasalahan dalam implementasinya.

Pengaturan yang parsial tentang perbantuan militer juga di atur dalam Inpres No. 2/2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri. Inpres ini mengatur tentang usaha penanganan gangguan keamanan dalam negeri secara terpadu untuk mencapai stabilitas kondisi dalam negeri yang kondusif untuk pembangunan. Dijelaskan di dalam Inpres ini, pelaksanaan penanganan gangguan terpadu sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundangan. Adapun beberapa cakupan operasi dalam Inpres ini dibagi tiga. *Pertama*, yaitu menghentikan segala bentuk kekerasan akibat konflik sosial dan terorisme; *kedua*, pemulihan pasca konflik meliputi penanganan pengungsi, rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi; *ketiga*, pencegahan konflik sosial ataupun tindak kekerasan. Keterlibatan TNI untuk penghentian tindak kekerasan, dalam keadaan tertentu, dimungkinkan untuk membantu Polri.

Kehadiran Inpres ini pada perjalannya juga mendapatkan tentangan dan kritik dari kelompok masyarakat sipil.²⁰ Inpres ini dianggap memberi cek kosong kepada militer di dalam melibatkan militer dalam mengatasi gangguan keamanan dalam negeri mengingat Inpres ini tidak memberikan aturan yang jelas dan ketat di dalam pelibatan perbantuan militer. Selain itu, pengaturan pelibatan dan perbantuan militer dalam bentuk Inpres adalah keliru. Mengacu kepada UU TNI maupun UU Polri pelibatan perbantuan militer setidaknya di atur dalam undang-undang atau peraturan pemerintah dan bukan Inpres.

Lebih dari itu, di tengah tidak adanya pengaturan tugas perbantuan militer dalam kerangka OMSP yang komprehensif, TNI justru banyak membuat MOU dengan berbagai kementerian dan instansi lain. Dalam berbagai publikasi, TNI berpandangan bahwa MOU-MOU ini digunakan sebagai upaya untuk mengisi kekosongan regulasi/mekanisme dalam melaksanakan tugas OMSP maupun tugas perbantuan. Hampir seluruh MOU ini ditandatangani oleh Panglima TNI dengan pimpinan institusi terkait. Sepanjang satu dekade terakhir, ditemukan 31 MOU yang dibuat oleh TNI dengan instansi sipil baik pemerintah maupun swasta.²¹

Kehadiran MOU TNI ini jelas-jelas bertentangan dengan UU TNI No. 34/2004. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pelibatan dan perbantuan militer dalam OMSP hanya bisa dan boleh dilakukan jika telah ada keputusan politik negara (Pasal 7 ayat 3 UU TNI). Tanpa adanya keputusan politik negara, maka perbantuan militer sebagaimana di maksud berbagai macam MOU itu dapat dikatakan melanggar dan melawan UU TNI sendiri. Karena itu, menjadi penting bagi otoritas sipil dalam hal ini Presiden dan DPR untuk mengevaluasi dan mengkoreksi seluruh MOU TNI yang sudah dibuat oleh Panglima TNI.

²⁰ Terkait dengan kritik dan penolakan Inpres di ulas dalam laporan kajian Kontras berjudul "Analisa Inpres no 2 tahun 2013 tentang penanganan gangguan keamanan dalam negeri" dipublikasikan pada 5 februari 2013 dan lihat juga laporan kajian YLBHI berjudul "Inpres 2/2013 pengamanan proyek komersil dan politis, bukan solusi atas gangguan keamanan" dipublikasikan pada 4 februari 2013.

²¹ Jumlah dan Data terkait MOU TNI didapatkan dari publikasi berbagai situs berita online, bukan merupakan data resmi dari Kementerian Pertahanan ataupun pihak TNI.

Tabel 1. MOU TNI dengan Instansi lain pada era Reformasi²²

| No | MOU | Tahun | Penjelasan |
|----|--|-------|---|
| 1. | MOU TNI dengan UNTAET Military Component tentang koordinasi wilayah perbatasan NTT dengan Timor Leste | 2000 | Kerjasama di wilayah perbatasan untuk membatu proses pemulangan pengungsi ke Timor Leste. |
| 2. | MOU TNI AU - Kementerian Perhubungan tentang operasional penerbangan (Perpanjangan dari MOU tahun 1994 & 2001) | 2004 | Kerjasama penataan ulang sebagian areal tanah Pangkalan TNI AU (Lanud) untuk penerbangan sipil. |
| 3 | MOU TNI AD dan Gerakan Pramuka tentang kerjasama dalam usaha pembinaan dan pengembangan Pendidikan Bela Negara dan Kepramukaan | 2007 | Kerjasama terkait materi pendidikan kepramukaan bagi TNI-AD & kerjasama dalam pembuatan kajian. |
| 4 | MOU TNI dan KPK (Perubahan dari MOU tahun 2005) | 2012 | Kerjasama sosialisasi dan penerapan peraturan anti-korupsi di lingkungan TNI & kerjasama bantuan personel, sarana dan Prasarana dari TNI. |
| 5 | MOU TNI dan IPDN | 2012 | Kerjasama penyelenggaraan pelatihan pendidikan dasar. |
| 6 | MOU TNI dan PT. PELNI tentang bantuan pengamanan pelayaran | 2013 | Kerjasama pemberian bantuan personel, peralatan, sarana dan prasarana pendukung lainnya dari TNI. |
| 7 | MOU TNI dan BNPT | 2013 | Menegaskan peran TNI untuk memberikan dukungan langsung kepada Polri dalam penanganan aksi terorisme, dimana BNPT sebagai fasilitator. |
| 8 | MOU TNI dan Polri tentang perbantuan TNI ke Polri dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat | 2013 | Menetapkan pengendalian operasi tugas perbantuan dan logistik/ anggaran, berada di bawah otoritas yang meminta bantuan. |

²² Di point 8, operasi tersebut dibatasi untuk menghadapi unjuk rasa, mogok kerja, kerusuhan massa, menangani konflik sosial, kelompok kriminal bersenjata dan mengamankan kegiatan masyarakat atau pemerintah yang bersifat lokal, nasional maupun internasional yang mempunyai kerawanan.

| | | | |
|----|--|------|--|
| 9 | MOU TNI dan Kementerian Perhutanan (Perpanjangan MOU tahun 2011) | 2014 | Kerjasama rehabilitasi hutan di kawasan hutan konservasi dan perlindungan hutan. |
| 10 | MOU TNI dan Kementerian Pertanian dalam Rangka Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional Melalui Program Pembangunan Sektor Pertanian (Perpanjangan MOU 2012) | 2014 | Kerjasama dalam memberikan penyuluhan kepada para petani dan menunjang sarana pertanian seperti pengadaan traktor, subsidi pupuk, dan pengadaan bibit. |
| 11 | MOU TNI dan KONI Pusat tentang peningkatan keolahragaan nasional | 2014 | Kerjasama pelaksanaan program keolahragaan KONI dengan Komite Olahraga Militer Indonesia (KOMI). |
| 12 | MOU TNI dan PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero) tentang pemanfaatan aset PT KBN. (berlaku selama 3 tahun) | 2014 | Kerjasama pelatihan untuk SDM (bidang bela negara) & bantuan personel, perlengkapan, dan penegakan hukum terhadap oknum TNI yang melakukan pelanggaran. |
| 13 | MOU TNI dan Kementerian Kelautan dan Perikanan | 2014 | Kerjasama pengamanan laut, khususnya dalam mengantisipasi kasus pencurian ikan, pembinaan terhadap nelayan, penegakan hukum terhadap kapal asing yang memasuki wilayah perairan Indonesia. |
| 14 | MOU TNI dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) | 2014 | Bantuan alutsista, personel, sarana dan prasarana untuk mengirimkan logistik. |
| 15 | MOU TNI dan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) | 2014 | Kerjasama penggunaan teknologi satelit dan penginderaan jauh LAPAN. |
| 16 | MOU TNI dan SKK Migas | 2014 | Memberikan pengamanan aset dan kegiatan operasional KKKS & landasan untuk mengucurkan anggaran. |
| 17 | MOU TNI dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) | 2014 | Kerjasama bidang penelitian, pengembangan dan pemanfaatan iptek nuklir. |

| | | | |
|----|---|------|---|
| 18 | MOU TNI dan PMI | 2014 | Kerjasama peningkatan pelayanan kepalangmerahan seperti penanggulangan bencana alam, pelayanan donor darah, pelayanan kesehatan, dan tugas kemanusiaan lainnya. |
| 19 | MOU TNI dan Lembaga Dakwah Islam Indonesia (berlaku 3 tahun). | 2014 | Kerjasama dalam memberi bantuan umum dan kemanusiaan, bantuan pendidikan, pemberdayaan rakyat dalam rangka pembangunan rasa cita tanah air, serta pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana ibadah. |
| 20 | MOU TNI dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (perpanjangan MOU tahun 2009) | 2014 | Pelatihan prajurit TNI untuk difungsikan sebagai motivator dan pembantu pelayanan KB & penggunaan rumah sakit militer sebagai tempat pelayanan KB bagi masyarakat. |
| 21 | MOU TNI dan Pertamina tentang Pengamanan Obyek Vital Nasional Strategis dan Penyaluran Bantuan Corporate Social Responsibility (Perpanjangan dari MOU tahun 2013) | 2015 | Pengamanan objek vital nasional strategis sekaligus menjaga kedaulatan energy |
| 22 | MOU TNI dan Kementerian Perhubungan Terkait Pengamanan Obyek Vital | 2015 | Pengamanan obyek vital bandara laut dan semua yang berada dibawah Kemenhub; kegiatan survei dan penerbitan buku; pelatihan SDM; membantu penegakkan hukum; pertukaran informasi. |
| 23 | MOU TNI dan Polri tentang Pendidikan Bersama | 2015 | Kerjasama terkait kurikulum/ program pendidikan. |
| 24 | MOU TNI dan PT JIEP (Jakarta Industrial Estate PuloGadung) | 2015 | Pengamanan objek vital nasional yang bersifat strategis, bantuan personel & pelatihan SDM (bela negara). |

| | | | |
|----|--|------|--|
| 25 | MOU TNI dan PLN tentang penyelenggaraan pendampingan dan pelatihan dalam rangka penerimaan dan pengujian batubara (Berlaku 2 tahun) | 2015 | Pengamanan di sekitar objek PLN, bantuan personel dalam proses penerimaan dan pengujian batubara, pelatihan SDM TNI oleh PLN dalam pengujian batubara. |
| 26 | MOU TNI dan Kementerian Hukum dan HAM tentang Kerjasama Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Pemasarakatan | 2015 | Pembinaan warga binaan LP; pelatihan SDM kepada petugas, bantuan personel, fasilitas tahanan militer, peralatan persenjataan. |
| 27 | MOU TNI dan Badan Narkotika Nasional (BNN) | 2015 | Kerjasama bantuan rehabilitasi terhadap pemakai narkoba, pembinaan kepada masyarakat, kerjasama program anti-narkoba di lingkungan TNI; pertukaran informasi terkait penyalahgunaan narkotika. |
| 28 | MOU TNI dan Badan Keamanan Laut (Bakamla) tentang Pembinaan dan Operasional Badan Keamanan Laut Republik Indonesia (Berlaku 5 tahun) | 2015 | Penyelenggaraan operasi keamanan dan keselamatan di laut, bantuan personel, sarana, prasarana, pendidikan dan latihan, pertukaran data dan informasi yang diperlukan. |
| 29 | MOU TNI dan Basarnas tentang Penggunaan Sarana Prasarana dan SDM dalam Penyelenggaraan Operasi Pencarian Pertolongan. | 2015 | Bantuan personil, peralatan untuk operasi. |
| 30 | MOU TNI dan Yayasan BINUS tentang beasiswa pendidikan tinggi bagi anggota TNI dan pelatihan bagi civitas akademika (Berlaku 5 tahun) | 2015 | Mengatur pendidikan dan beasiswa bagi anggota TNI. |
| 31 | MOU TNI dan Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (AirNav) | 2015 | Kerjasama pertukaran data dan informasi, termasuk insiden pelayanan lalu lintas penerbangan. |

Sumber: Diolah dari berbagai publikasi pada situs pemberitaan online maupun cetak

Masalah-masalah Pokok Perbantuan Militer di Era Reformasi

Dari berbagai penjelasan diatas, paling tidak terdapat beberapa permasalahan pokok terkait dengan tugas perbantuan militer di Indonesia, yakni:

a. **Problem Legitimasi.**

Meski undang-undang TNI tegas menyatakan bahwa tugas operasi militer selain perang hanya bisa dilakukan jika ada keputusan politik negara (Pasal 7 ayat 3) tetapi faktanya masih terdapat aturan dan MOU yang bertentangan dengan UU TNI. Sehingga kadangkala perbantuan militer hanya didasarkan pada keputusan Panglima TNI dan bukan melalui keputusan politik negara, seperti persoalan MOU TNI. Seharusnya dalam negara demokrasi, pelibatan dan perbantuan militer dalam kerangka OMSP hanya bisa dan boleh dilakukan jika ada keputusan politik negara sebagaimana di maksud Pasal 7 ayat 3 UU TNI.

b. **Definisi Situasi Terbatas yang Belum Jelas**

Pembatasan merupakan salah satu prinsip penting dalam memastikan operasi OMSP dilaksanakan secara efektif dan proporsional. Pada hakikatnya pembatasan situasi dalam pelaksanaan OMSP mencakup terhadap adanya permintaan dari institusi sipil yang bertanggung jawab pada kondisi dimana institusi sipil tersebut sudah tidak mampu lagi menghadapi perkembangan situasi.

Secara umum, Buku Putih Pertahanan 2008 memberikan gambaran mengenai keterlibatan TNI dalam pelaksanaan OMSP berbanding lurus dengan eskalasi situasi/ancaman. Dengan kata lain, apabila keadaan tertib sipil maka keterlibatan TNI dalam pelaksanaan OMSP akan rendah, sementara dalam keadaan darurat sipil sampai darurat militer, keterlibatan TNI dalam pelaksanaan OMSP semakin tinggi.

Kegamangan untuk mendefinisikan situasi terbatas juga terlacak pada Inpres Penanganan Gangguan Keamanan Nasional Dalam Negeri No. 2/2013. Pada pengaturan ini keterlibatan TNI ditujukan “untuk penghentian segala tindak kekerasan yang berpotensi membahayakan proses pembangunan nasional” dalam membantu Polri. Lagi-lagi tidak dijelaskan jenis kekerasan yang

dimaksud, ataupun ukuran dari membahayakan pembangunan nasional itu sendiri.

Sebenarnya pengaturan lebih detil dan cukup komprehensif terkait pembatasan situasi terdapat pada MOU TNI-Polri tentang Perbantuan TNI ke Polri dalam menjaga Keamanan dan Keteriban Masyarakat tahun 2013. Dalam MOU ini sudah diatur mengenai permintaan tugas perbantuan yang dilakukan apabila Polri/TNI sudah tidak sanggup menghadapi situasi, dibatasi melalui beberapa jenis operasi saja, serta ketentuan terhadap otoritas komando dan dukungan logistik.²³

Meski demikian, MOU itu secara hukum tidak dapat digunakan karena masih menyimpan tiga persoalan utama. *Pertama*, MOU bukanlah landasan hukum sehingga tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum. *Kedua*, pembuatan MOU ini menyalahi UU TNI karena diinisiasi dan ditandatangani oleh Panglima TNI-Kapolri dan bukan atas dasar keputusan politik Presiden. *Ketiga*, materi dalam MOU belum menyentuh kepada mekanisme insiasi tugas perbantuan yang seharusnya melibatkan keputusan otoritas sipil.

c. **Ketidakjelasan permasalahan tujuan Pelaksanaan Tugas Perbantuan**

Secara umum, pasal 20 ayat 2 UU TNI sesungguhnya sudah menjelaskan tujuan pelaksanaan OMSP, yaitu dilakukan untuk kepentingan pertahanan negara dan/atau dalam rangka mendukung kepentingan nasional. Perlu diakui bahwa pengaturan ini tidak dapat serta merta diaplikasikan langsung di lapangan. Perlu terdapat pertimbangan politik dari otoritas sipil untuk menentukan tujuan spesifik dari setiap tugas perbantuan, dengan melihat dinamika lingkungan strategis.

Permasalahannya, di Indonesia seringkali pelaksanaan tugas perbantuan tidak didasari oleh keputusan politik presiden, dimana di dalamnya seharusnya tercantum tujuan spesifik dari

²³ Liputan 6, *Polri Jalin Kerjasama Terkait Tugas Perbantuan*, dalam <http://news.liputan6.com/read/499352/tni-polri-jalin-kerjasama-terkait-tugas-perbantuan>. Di dalam materi MOU, operasi-operasi tersebut dibatasi untuk menghadapi unjuk rasa, mogok kerja, kerusuhan massa, menangani konflik sosial, kelompok kriminal bersenjata dan mengamankan kegiatan masyarakat atau pemerintah yang bersifat lokal, nasional maupun internasional yang mempunyai kerawanan. Sementara otoritas komando dan dukungan logistik ditanggung oleh pihak yang meminta bantuan.

tugas tersebut. Tanpa ada pertimbangan politik, dapat dipastikan tujuan pelaksanaan tugas perbantuan akan melebar, tidak sesuai dengan ketentuan hukum, prinsip demokrasi, hingga bersifat kontraproduktif terhadap profesionalisme militer itu sendiri. Implikasi dan permasalahan dari ketidakjelasan tujuan tugas perbantuan kemudian dapat dilacak dari berbagai materi MOU yang dibuat oleh TNI dengan instansi sipil lainnya :

Pertama, TNI seringkali bertindak sebagai *leading role* untuk melakukan tugas pengamanan. Hal ini dapat terlihat dari MOU TNI-Pertamina untuk pengamanan objek vital strategis, MOU TNI-LAPAN untuk pengamanan wilayah, MOU TNI-SKK Migas untuk pengamanan aset, dll. Dengan alasan apapun, seharusnya berbagai intitusi sipil ini menyandarkan kebutuhan untuk pengamanan kepada kepolisian. Penting untuk selalu diingat bahwa keterlibatan TNI baru dapat dilakukan apabila ada permintaan dari kepolisian (sebagai *last resort*).

Kedua, keterlibatan militer seringkali juga menjadi bias dan tidak dalam konteks *comparative advantages* dari kapasitas dan kapabilitas yang sudah dimiliki oleh militer (yang dilatih untuk perang). MOU yang dilakukan TNI dengan berbagai instansi justru menambahkan berbagai pelatihan baru bagi prajurit TNI yang tidak ada hubungannya dengan penguatan kapasitas dan kapabilitas TNI untuk perang. Hal ini dapat terlacak dari MOU dengan BKKBN yang memberikan pelatihan bagi TNI untuk dijadikan motivator pelayanan KB, MOU TNI-PLN yang memberikan pelatihan bagi TNI untuk pengujian batubara, dll. Dalam konteks ini, jelas-jelas bahwa tugas OMSP telah memberikan pengaruh bagi pengaturan (pelatihan) pada TNI. Hal ini merupakan salah satu kondisi yang ditentang keras oleh *Huntington*, dalam lebih jauh bersifat kontraproduktif terhadap upaya pembangunan profesionalisme militer.

d. **Ketiadaan Prinsip-Prinsip Dasar (*guidelines*)**

Dalam hal memberikan pertimbangan politik, otoritas sipil juga perlu diberikan *guidelines* agar pelaksanaan OMSP atau tugas perbantuan dapat berlangsung secara efektif, proporsional, sesuai dengan prinsip hukum, *good-governance* dan prinsip demokrasi. Di Indonesia, belum ditemukan pengaturan tentang prinsip-prinsip dasar pengaturan OMSP.

e. Tidak Adanya Aturan (UU) Tugas Perbantuan Militer yang Komprehensif

Persoalan utama dari masalah tugas perbantuan militer di Indonesia adalah karena belum adanya aturan yang komprehensif dan spesifik setingkat undang-undang tentang tugas perbantuan militer. Kondisi ini menimbulkan persoalan terjadinya ketidakselarasan aturan hukum tentang tugas perbantuan militer di mana terdapat pengaturan-pengaturan yang sifatnya sektoral dan parsial. Selain itu, kekosongan hukum ini juga menimbulkan masalah di lapangan khususnya mengakibatkan tumpang tindih kerja dan konflik antar aktor keamanan.

Kesimpulan

Persoalan tugas perbantuan militer di era reformasi telah menjadi persoalan serius bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Secara perlahan tapi pasti keterlibatan militer keranah sipil dalam menjaga keamanan dalam negeri terus terjadi. Pelibatan militer itu bahkan kadangkala melanggar dan bertentangan dengan undang-undang TNI sendiri sebagaimana terlihat dari berbagai MOU yang dibuat.

Di tengah situasi seperti itu maka menjadi penting bagi pemerintah untuk segera membuat aturan hukum setingkat undang-undang tentang tugas perbantuan militer. Undang-undang tugas perbantuan itu nantinya perlu diletakan dalam sistem politik kenegaraan yang demokratis, dimana di dalamnya mengharuskan perlunya kejelasan otoritas sipil (Presiden) yang memiliki kewenangan dalam inisiasi atau koordinasi tugas perbantuan, didasarkan kepada keputusan politik negara (legitimasi), dilaksanakan dalam situasi yang terbatas dan dalam waktu sementara, tidak menempatkan TNI sebagai *leading role*, digunakan sebagai *last resort*, dilaksanakan atas dasar prinsip OMSP, asas proporsionalitas, hanya dalam konteks penguatan instansi sipil melalui *comparative advantages* dari kapasitas dan kapabilitas militer dan hal lainnya.

Daftar Pustaka

- Anwar, Dewi Fortuna, *Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer*, dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di era Transisi Demokrasi* (Laporan Penelitian), Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2001.
- Ayers, James R., *Military Operation Other Than War In the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era* (Graduate Research Paper), Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base, 1996.
- Bleiker, C., dan Krupanski, M., *The Rule of Law and Security Sector Reform Conceptualising a Complex Relationship*, dalam A. Bryden, & H. Hänggi, Eds, Geneva, Switzerland: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012.
- Bonn, LTC Keith R. (Ret) dan MSG Anthony E. Baker (Ret), *Guide to Military Operation Other than War*, Mechanicsburg, United States: Stackpole Books, 2000.
- Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security, *National Command Authority*, 2004, dalam <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3403300505.html>.
- Huntington, Samuel, *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly, 1993.
- Inpres tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri No. 2/20012.
- Kementerian Pertahanan, Buku Putih Pertahanan 2008.
- Kontras, *Analisa Inpres no 2 tahun 2013 tentang penanganan gangguan keamanan dalam negeri(laporan)*, Jakarta: 5 februari 2013.
- Liputan 6, *Polri Jalin Kerjasama Terkait Tugas Perbantuan*, dalam <http://news.liputan6.com/read/499352/tni-polri-jalin-kerjasama-terkait-tugas-perbantuan>.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Keadaan Bahaya No. 23/1959
- Peraturan Pemerintah tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer No. 63/1954.
- Peraturan Pemerintah tentang Permintaan dan Pelaksanaan Bantuan Militer No. 16/1960.
- Schnabel, Albrecht and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva : DCAF, 2012.

TAP MPR No. VI/ 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.

TAP MPR No. VII/ 2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Undang-Undang Pertahanan No. 3/2002.

Undang-Undang Polri No. 2/2002.

Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial No. 7/2012.

Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia No. 34/2004.

U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine Military Operation Other Than War*, United States, 1995.

YLBHI, *Inpres 2/2013 pengamanan proyek komersil dan politis, bukan solusi atas gangguan keamanan (laporan)*, Jakarta : 4 februari 2013.

Islam Politik dan Radikalisme: Tafsir Baru Kekerasan Aktivisme Islam Indonesia

Ali Asghar

Abstrak

Tulisan ini berkesimpulan bahwa kekerasan aktivisme Islam politik lebih ditentukan pada kemampuan mengukur batas toleransi politik; watak represi negara dan aksesibilitas sistem politik. Batas toleransi politik menentukan sebuah gerakan perlu tidaknya mengambil jalan kekerasan sebagai saluran penentangan. Dengan menggunakan pendekatan integratif teori gerakan sosial, tulisan ini memberikan paradigma pilihan rasional untuk membaca kepentingan para aktor aktivisme Islam politik di Indonesia dalam memilih aksi kekerasan sebagai saluran penentangan. Akhirnya, kekerasan aktivisme Islam tidak semata-mata bersumber dari tradisi keagamaan. Simbol-simbol Islam yang melekat dalam aksi kekerasan aktivisme Islam merupakan strategi kerangka aksi (framing) bukan sumber doktrinal dari tindakan kekerasan.

Kata kunci: Aktivisme, Islam Politik, Radikalisme dan Gerakan Sosial

Pendahuluan

Salah satu peristiwa yang menjadi titik balik dalam sejarah Islam politik dan radikalisme adalah Al-Qaeda yang dipimpin dan disponsori oleh Bin Laden ketika mengebom dan menghancurkan menara kembar World Trade Center (WTC) di New York pada tanggal 11 September 2001. Pasca Al-Qaeda, dunia dikagetkan dengan kemunculan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) pimpinan Abu Bakr al-Baghdadi. ISIS tidak hanya menyerang simbol-simbol barat, tetapi juga menyiksa dan membunuh kelompok minoritas Muslim seperti Syi'ah, Kurdi, bahkan Sunni yang tidak mau bergabung dengan ISIS.

Dalam konteks Indonesia, kekerasan aktivisme Islam mulai muncul secara masif di era pasca Suharto. Periode ini tidak saja memunculkan fenomena serangkaian aksi kekerasan, tetapi juga menjadi momentum

bagi kebangkitan Islam politik baik dalam bentuk organisasi partai politik atau organisasi keagamaan. Misalnya, Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), Laskar Jihad (LJ). Mereka mengusung simbol-simbol Islam dalam aksi, wacana dan gerakan di ruang publik serta tidak jarang menggunakan cara-cara kekerasan dalam menyampaikan aspirasi. Episode penuh kekerasan ini mencapai puncaknya ketika terjadi serangan teror bom Bali pada tahun 2002.¹

Salah satu diskursus yang muncul untuk menjelaskan fenomena kekerasan aktivisme Islam adalah berkaitan dengan persoalan religio-politik yaitu radikalisme Islam. Di samping radikalisme Islam, terdapat istilah fundamentalisme, Islamisme, revivalisme, neo-fundamentalisme, Post-Islamism² dan aktivisme Islam (*Islamic activism*).³ Istilah-istilah tersebut memiliki tafsiran berbeda-beda tetapi merujuk pada satu fenomena kebangkitan Islam politik.

Nazih Ayubi menyebut Islam politik merupakan fenomena atau gerakan yang meyakini bahwa Islam merupakan sebuah teori politik dan negara.⁴ Oliver Roy menafsirkan Islam politik sebagai gerakan kelompok-kelompok yang meyakini Islam tidak sekedar agama semata tetapi merupakan sebuah ideologi politik.⁵ Demikian pula dengan Saiful Mujani menggunakan istilah “Islamisme” untuk menyebut Islam politik yang didefinisikan sebagai sikap dan pandangan hidup yang tidak hanya dalam konteks ibadah, organisasi atau identitas sosial, tetapi juga politik yakni kesatuan agama dan politik.⁶

Adapun Quintan Wiktorowicz menggunakan istilah “aktivisme Islam” (*Islamic activism*) untuk menyebut Islam politik yang dipahami sebagai mobilisasi perseturuan sebagai upaya mendukung kepentingan dan tujuan politik kelompok Islam. Aktivisme Islam dalam hal ini

¹ Azyumardi Azra, “Revitalisasi Islam Politik dan Islam Kultural di Indonesia” *Indo-Islamika* (Volume 1. Nomor 2. 2012).

² Asef Bayat, *Post-Islamism: The Changing Faces of Political Islam* (Oxford University Press, 2013)

³ Quintan Wiktorowicz, ed. *Islamic Activism: A Social Movement Theory Approach*, (Bloomington & Indianapolis : Indiana University Press)

⁴ Nazih Ayubi, *Political Islam: Religion and Politics in the Arab World* (London: Routledge, 1991), 1-3

⁵ Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, trans. Carol Volk (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994), 12 dan 75.

⁶ Saiful Mujani, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), 89.

dipahami sebagai tindakan protes dengan menggunakan kekuatan massa dan menggunakan simbol-simbol Islam dalam wacana, aksi dan gerakan.⁷

Perhatian para pengamat dan masyarakat dunia tumbuh pesat untuk memahami kekerasan aktivisme Islam. Beberapa pendekatan yang mendominasi dalam melihat kekerasan aktivisme Islam adalah pendekatan ideasional dan psikologis. Pendekatan ideasional adalah cara pandang terhadap kekerasan aktivisme Islam dengan menekankan aspek ideologi yang didasarkan pada tekstualitas teks-teks agama.⁸ Dengan kata lain, kekerasan aktivisme Islam bersumber dari tradisi keagamaan. Model penjelasan seperti ini menekankan pada ideologi yang bersumber dari nilai-nilai keagamaan sebagai pusat analisis yang membentuk pikiran radikal individu. Perspektif psikologis menekankan aspek pada latar belakang individu yang terlibat dalam kekerasan aktivisme Islam sebagai pusat analisis. Mereka mencoba memahami latar belakang demografis yang membentuk pikiran radikal seorang individu sehingga mampu melakukan tindakan ekstrim.⁹

Di luar perdebatan tersebut, salah satu perdebatan yang turut mewarnai diskursus tentang fenomena kekerasan aktivisme Islam adalah persoalan Islam dan demokrasi. Perdebatan seperti ini sangat mendominasi dalam beberapa literatur dalam merespon fenomena kebangkitan Islam politik. Misalnya, Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*, 2000; Saiful Mujani, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi dan Partisipasi Politik di Indonesia*, 2007; dan Luthfi Assyauckanie, *Ideologi Islam dan Utopia: Tiga Model Negara Demokrasi di Indonesia*, 2011.

Perdebatan-perdebatan semacam itu hanya akan bermuara pada satu titik temu mengenai anakronisme sejarah yakni menilai masa lampau dengan standar norma dan nilai-nilai masa kini, atau sebaliknya menilai masa kini dengan standar dan nilai masa lalu. Karena itu, ia tidak lebih dari sekedar perdebatan dalam tataran wacana daripada memberikan langkah kongkrit untuk memberikan solusi terhadap persoalan kekerasan aktivisme Islam.

Berdasarkan perdebatan tersebut, tulisan ini mencoba memberikan tinjauan ulang terhadap pendekatan ideasional dan psikologis dalam memahami kekerasan aktivisme Islam. Kekerasan aktivisme Islam

⁷ Quintan Wiktorowicz, ed. *Islamic Activism: A Social Movement Theory Approach*. 1-9

⁸ Noorhaidi Hasan, *Islam Politik di Dunia Kontemporer: Konsep, Geneologi dan Teori* (Yogyakarta: Suka-Press, 2012), vii.

⁹ Lihat penelitian Sarlito Wirawan Sarwono mengenai aspek psikologis para pelaku teror di Indonesia dalam *Terorisme di Indonesia; dalam Tinjauan Psikologi* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012)

sebagai gejala sosial diperlukan pendekatan yang komprehensif yakni dimensi luar berkenaan dengan konteks politik. Dimensi politik dapat menjelaskan mengapa kekerasan dilakukan sebagai pilihan rasional dalam menyampaikan aspirasi. Dimensi politik tersebut dapat dijadikan ukuran untuk mengambil manfaat dan membenaran aksi-aksi kekerasan aktivisme Islam sebagai pilihan rasional. Akhirnya, dengan menganggap kekerasan sebagai pilihan rasional diharapkan dapat menghindari kekaburan terhadap pemahaman kekerasan aktivisme Islam sebagai gejala sosial politik.

Paradigma Baru Islam Politik

Kekerasan aktivisme Islam memiliki kompleksitas persoalan. Penjelasan ideologi dan psikologis tidak cukup untuk memahami mengapa aksi-aksi kekerasan bahkan terorisme itu muncul. Kekerasan aktivisme Islam hakikatnya adalah gejala sosial politik, bukan konsep agama. Aksi-aksi kekerasan oleh aktivisme Islam mengandung motif dan tujuan politik, klaim politik dan perjuangan politik.

Sebagai konsep politik, kekerasan oleh aktivisme Islam merupakan aksi dari sekelompok individu rasional yang memiliki keterbatasan akses untuk melakukan perubahan. Karena itu, kekerasan aktivisme Islam hingga dalam bentuk terorisme merupakan gerakan politik penentangan (*contentious politics*),¹⁰ bukan sebuah gerakan keagamaan yang diklaim sebagai jihad. Klaim jihad dalam gerakan terorisme lebih dari strategi kerangka aksi (*framing*) daripada sumber doktrinal dari tindakan kekerasan.

Fondasi pemingkain atau *framing* merupakan strategi untuk tujuan memproduksi wacana, mobilisasi dukungan dan merupakan skema pengandaian musuh. Pada kenyataannya strategi ini jarang dipahami sehingga terjebak dalam logika global dimana kekerasan berbasis Islam bersumber dari pemahaman sempit atas tektualitas agama.

Kekerasan sebagai bentuk perlawanan oleh aktivisme Islam merupakan pilihan rasional. Pilihan rasional tersebut bergantung pada dimensi politik menyangkut kendala dan hambatan dalam batas toleransi politik yang memberikan keputusan mengambil manfaat dan legitimasi membenaran aksi-aksi kekerasan. Karena itu, kekerasan aktivisme Islam

¹⁰ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Edition. (Cambridge: Cambridge University Press.1998)

dilakukan dengan kesadaran sebagai pilihan rasional untuk meraih tujuan bukan sebagai aktualisasi rasa frustrasi, kegilaan dan sejenisnya.

Robert A. Pape dalam "Dying to Win" mengemukakan bahwa faktor di balik aksi-aksi kekerasan oleh aktivisme Islam dalam bentuk bom bunuh diri bukanlah didorong oleh semata-mata faktor fundamentalisme agama, sebaliknya justru lebih didorong oleh motif sekuler yaitu nasionalisme dalam bentuk politik penentangan mengusir pendudukan Amerika di negara-negara Islam. Tesis Pape ini menjadi penting untuk menjelaskan apakah kekerasan aktivisme Islam bertalian erat dengan ideologi agama, namun jawabannya adalah tidak. Kekerasan aktivisme Islam hingga dalam bentuk terorisme pada umumnya adalah gerakan politik penentangan terhadap ketidakadilan dan kesewenang-wenangan.¹¹

Paralel dengan apa yang diungkapkan Robert A. Pape, Faisal Devji dalam *The Terrorist in Search of Humanity : Militant Islam and Global Politics* mencoba mendiskusikan dan mempertanyakan representasi Islam sebagai motif dari aksi radikalisme dan terorisme. Radikalisme dan terorisme menurut Devji bukan bersumber dari faktor keagamaan tetapi lebih dari suatu bentuk protes terhadap paradoks tatanan dunia global yang tidak adil.¹² Paradoks-paradoks tersebut dengan sendirinya memunculkan aksi-aksi kekerasan atau radikalisme yang lebih identik sebagai gerakan moral dalam upaya mewujudkan perubahan.

Asef Bayat memberikan kritik tajam terhadap pendekatan-pendekatan kultural ideasional dalam memahami gejala kekerasan aktivisme Islam. Menurutnya, kekerasan aktivisme Islam jika cenderung dipahami dengan pendekatan ideasional sama halnya memperlakukan gerakan Islam sebagai sesuatu yang statis dan membeku dalam wacana, bukan sebagai sesuatu yang dinamis. Oleh karena itu, Bayat mengusulkan untuk memahami dimensi-dimensi luar gerakan Islam guna mengungkap agenda tersembunyi di balik simbol-simbol Islam yang melekat sebagai kekuatan inti gerakan Islam politik.¹³

Kekerasan aktivisme Islam merupakan pertautan antara agama, politik dan ekonomi yang muncul sebagai bentuk protes terhadap tatanan kehidupan yang tidak seimbang. Pada titik ini, gerakan aktivisme Islam membangun fondasi *framing* dengan mengusung simbol-simbol Islam

¹¹ Robert A. Pape, *Dying To Win: The Strategic Logic Of Suicide Terrorism* (New York : Random House, 2005), 4.

¹² Faisal Devji, *The Terrorist in Search of Humanity: Militant Islam and Global Politics* (New York: Columbia University Press, 2008)

¹³ Asef Bayat, "Islamisme and Social Movement Theory," *Third World Quarterly*, 26,6 (2005), 891-908.

dalam aksi dan wacana. Kekuatan *framing* dengan mengusung simbol-simbol agama dalam aksi, wacana dan gerakan dalam rangka memberikan tafsir yang tendensius dan radikal untuk memenuhi agenda politik mereka.

Di balik simbol-simbol Islam yang melekat dalam kekerasan aktivisme Islam, tujuan yang ingin dikehendaki adalah penerimaan publik terhadap gerakan aktivisme Islam sekalipun dengan jalan kekerasan. Asef Bayat meminjam istilah komunitas terbayangkan (*Imagined community*) Benedict Anderson, memperkenalkan konsep solidaritas bayangan (*Imagined solidarity*). Konsep ini digunakan Bayat untuk melihat bagaimana individu-individu partisipan gerakan aktivisme Islam dengan latar belakang berbeda dan pikiran berbeda akan tetapi memiliki kesamaan tujuan membentuk konsensus bersama melakukan aksi sampai pada bentuk radikalisme.¹⁴

Oleh karena itu, studi gerakan sosial berasumsi bahwa situasi politik yang ditandai ketidakstabilan (*disorder*) dan keacakan (*randomness*), baik akibat faktor internal atau faktor eksternal politik global akan memicu lahirnya solidaritas bersama membentuk wacana terbayangkan tentang tatanan masyarakat yang ideal yang sesuai dengan cita-cita. Rasa solidaritas para aktor bergerak memunculkan gerakan kemasyarakatan (*civil society*) menuntut perubahan politik dan suksesi pergantian kepemimpinan.

Oleh karena itu, pemahaman terhadap kekerasan aktivisme Islam hingga pada bentuk terorisme diperlukan analisis yang tidak saja bertumpu pada tekstualitas agama. Agama seringkali digunakan sebagai skema pembingkai (*framing*) dalam rangka mobilisasi dukungan hingga pembenaran dalam melakukan aksi-aksi kekerasan. Kekerasan aktivisme Islam sebagai gejala sosial merupakan pertautan persoalan dalam dunia Muslim seperti, kemiskinan, kesenjangan sosial, korupsi, nepotisme dan akses politik terbatas yang memicu kemunculan aksi-aksi kekerasan sebagai bentuk politik penentangan (*contentious Politics*). Politik penentangan merupakan bagian dari kekecewaan yang bermetamorfosis menjadi mobilisasi penentangan yang disertai dengan kekerasan.¹⁵

Terlepas dari hal di atas, kemunculan kekerasan aktivisme Islam juga tidak mengenal sistem pemerintahan. Dengan kata lain, baik model pemerintahan yang otoriter atau demokratis sama-sama mencetuskan gelombang kekerasan aktivisme Islam. Oleh karena itu, watak rezim

¹⁴ Asef Bayat, "Islamism and Social Movement Theory," *Third World Quarterly*, 26, 6, (2005), 891-908.

¹⁵ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Edition. (Cambridge: Cambridge University) Press.1998.

pemerintahan tidak menjadi satu determinan utama dalam memberikan insentif bagi kemunculan dan keberhasilan kekerasan aktivisme Islam.

Mohammed M. Hafez dan Quintan Wiktorowicz ketika menjelaskan politik kekerasan di Mesir pada dekade 1990-an menunjukkan bahwa kekerasan aktivisme Islam di Mesir dalam dekade tersebut tidak mengenal watak sistem pemerintahan. Sistem politik yang otoriter atau demokrasi sama-sama memberikan insentif bagi kemunculan aksi-aksi politik penentangan dengan cara-cara kekerasan.¹⁶

Hal yang sama juga ditegaskan oleh Marwan Khawaja dalam "Repression and Popular Collective Action: Evidence From the West Bank". Penelitian Khawaja menunjukkan bahwa dalam kondisi sistem rezim yang kondusif terbukti tidak bisa menekan atau menghambat kemunculan gerakan kolektif penentangan dengan cara kekerasan, demikian juga dengan rezim yang represif.¹⁷ Karena itu, aksi-aksi politik penentangan dengan cara kekerasan tidak menyangkut ideologi dan watak rezim pemerintahan, tetapi lebih menyangkut tentang kemampuan mengukur batas toleransi politik.

Batas toleransi politik memberikan makna dimensi struktur kesempatan politik yang oleh Hafez dan Wiktorowicz dicirikan oleh dua fitur yang melekat di dalamnya yaitu; aksesibilitas sistem politik dan tingkat represi negara.¹⁸ Sistem politik dikatakan aksesibel jika sistem tersebut terbuka bagi sebuah gerakan untuk menyampaikan aspirasi melalui saluran formal atau informal dan jika sistem politik cenderung eksklusif bagi upaya memberikan pengaruh kebijakan negara maka ia tidak bisa dikatakan aksesibel.

Aksesibilitas sistem politik menjadi suatu variabel untuk memahami batas toleransi politik bagi sebuah gerakan untuk melakukan perlawanan. Namun demikian, dalam beberapa kasus sistem politik yang terbuka tidak menjadi satu determinan utama untuk menjelaskan kemunculan aksi kekerasan. Karena itu, para teoretikus dengan tidak mengesampingkan peranan aksesibilitas sistem politik mencoba memahami tingkat represi negara. Tingkat represi negara dianggap bisa memahami kemunculan

¹⁶ Mohammed M. Hafez and Quintan Wiktorowicz, "Violence as Contention in the Egyptian Islamic Movement" dalam Quintan Wiktorowicz, ed. *Islamic Activism : A Social Movement Theory Approach* (Bloomington: Indiana University Press, 2004), 61-88.

¹⁷ Marwan Khawaja, "Repression and Popular Collective Action: Evidence From the West Bank," *Sociological Forum*, Vol. 8, No. 1 (1993), 47-71.

¹⁸ Mohammed M. Hafez and Quintan Wiktorowicz, "Violence as Contention in the Egyptian Islamic Movement". 66-67.

politik kekerasan secara massif dan menjelaskan bagaimana sebuah gerakan mampu bertahan lama.¹⁹

Karena itu, kekerasan aktivisme Islam tidak harus dibaca dalam konteks watak rezim pemerintahan, apalagi ideologis dan psikologis. Kekerasan aktivisme Islam bisa dipahami dalam konteks sejauh mana sebuah gerakan mampu mengukur tingkat toleransi sistem politik. Batas toleransi politik menentukan sebuah gerakan perlu tidaknya mengambil jalan kekerasan sebagai saluran penentangan.

Kekerasan Aktivisme Islam Indonesia: Batas Toleransi Politik

1. Kekalahan dan Marginalisasi Islam Politik

Di masa Orde Lama, perlawanan dengan kekerasan oleh aktivisme Islam semakin bisa “diterima” menyangkut perubahan lingkungan politik. Tiga perubahan lingkungan politik yang dihadapi aktivisme Islam yang secara langsung memperkuat aktivisme Islam untuk mengorganisasi dan memobilisasi gerakan penentangan dalam bentuk aksi-aksi kekerasan antara lain: kekalahan dan marginalisasi Islam politik, perjanjian renville dan liberalisasi politik.

Kegagalan Islam politik dalam perundingan seputar perumusan ideologi negara yang melibatkan kelompok nasionalis, Islam dan Kristen memberikan pengaruh kuat terhadap kemunculan kekerasan berbasis Islam.²⁰ Sebagaimana diketahui, perumusan Pancasila sebagai dasar negara mendapatkan penolakan dari kelompok Islam khususnya keberadaan sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kelompok Islam menuntut penambahan kata-kata “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Penambahan kata tersebut dikenal dengan istilah “tujuh kata” menimbulkan perdebatan sengit. Kelompok nasionalis, termasuk kelompok Kristen tidak menghendaki keberadaan tujuh kata tersebut. Karena itu, dibentuklah panitia 9 untuk merundingkan perdebatan-perdebatan tersebut yang berhasil merumuskan apa yang disebut dengan istilah ‘Piagam Jakarta’.²¹

¹⁹ Edward N. Muller, “Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence,” *American Sociological Review*, Vol. 50, No. 1 (Feb., 1985), 47-61.

²⁰ Amos Sukanto, “Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik,” *Jurnal Teologi Indonesia* 1/1 (Juli 2013), 25-47.

²¹ Panitia 9 diketuai oleh Sukarno dengan anggota Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Subardjo, dan Maramis (sebagai wakil kubu sekuler), Agus Salim, Abdul Kahar Muzakir, Wachid Hasjim, dan Abikusno Tjokrosujoso (sebagai wakil kubu Islam).

Dalam Piagam Jakarta, tujuh kata yang berbunyi “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” tetap dipertahankan di awal perumusan. Namun demikian, draf UUD yang disusun sebelumnya oleh BPUPKI yakni Tujuh Kata Piagam Jakarta yang disetujui PPKI tiba-tiba dibatalkan pada tanggal 18 Agustus 1945, tepat sehari setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Tujuh kata dalam Piagam Jakarta tersebut dihapus dari naskah pembukaan UUD 1945. Peristiwa terhapusnya tujuh kata dalam Piagam Jakarta menyebabkan sebagian kelompok Islam merasa dikhianati. Kekalahan Islam politik ini menjadi semacam bara dalam sekam yang memberikan landasan empiris terpinggirnya Islam politik di masa awal pembentukan negara Indonesia.²²

Marginalisasi Islam politik tidak berhenti dalam perundingan ideologi negara dan persiapan kemerdekaan. Lebih dari itu, sebagaimana diungkapkan Anderson yang dikutip oleh Yudi Latif, mengungkapkan dominannya kelompok sekuler dalam PPKI mengakibatkan gagasan kelompok Islam untuk membentuk Departemen Agama ditolak. Kelompok Kristen yang diwakili Latuharhary menentang gagasan tersebut atas dasar alasan gagasan itu akan menjadi sumber perselisihan antara umat Islam dan Kristen.²³ Karena itu, mulai dari Kabinet Presidensial Sukarno pertama (31 Agustus-14 November 1945) sampai Kabinet Parlementer Sjahrir pertama (14 November 1945-12 Maret 1946), Departemen Agama tidak ada. Demikian pula dalam susunan kabinet Sukarno dan keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), kepentingan Islam politik tidak cukup terakomodasi.²⁴

Di tengah-tengah kekalahan Islam politik yang masih menjadi ingatan buruk di masa awal pembentukan Negara Republik Indonesia, kepemimpinan Sukarno mengalami kegagalan diplomasi dengan pihak

²² Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, (Jakarta:GemaInsani Press, 1997),50-58; Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante* (Jakarta:LP3ES, 1985).

²³ Yudi Latif, *Intelegensia Muslim dan Kuasa:Geneologi Intelegensia Muslim Indonesia Abad ke-20*, Edisi Digital. 366-367.

²⁴ Dalam kabinet Sukarno pertama yang dibentuk pada tanggal 31 Agustus, dari empat belas jabatan menteri, kubu Islam hanya mendapat dua jabatan menteri yaitu Abikusno Tjokrosujoso sebagai menteri komunikasi dan Wachid Hasjim sebagai menteri negara tanpa portofolio, yang bertugas sebagai penasihat urusan-urusan agama. Demikian pula dalam susunan keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Jumlah anggota wakil dari Islam tidak cukup terakomodasi dibandingkan dengan jumlah dari kelompok selain Islam. KNIP terdiri dari 137 anggota, dari jumlah tersebut 85 orang berasal dari kalangan Jawa abangan sedangkan kelompok Islam kurang dari 20. Selebihnya adalah kelompok nasionalis, pangreh praja, dan orang-orang profesional yang pernah diangkat memegang jabatan tinggi diberbagai organisasi pendudukan Jepang.

Belanda ketika terjadi agresi militer. Kegagalan diplomasi dengan Belanda ini nampak dalam hasil keputusan Perjanjian Renville.²⁵ Kondisi kekosongan kekuasaan akibat perjanjian Renville dimanfaatkan oleh kelompok Islam untuk mengembalikan peran Islam politik dengan mengorganisasikan dan memobilisasi massa dalam bentuk gerakan perlawanan terhadap pemerintah.²⁶ Kartosuwiryo menjadi artikulator utama mewakili aspirasi kelompok Islam dalam menentang perjanjian tersebut. Kartosuwiryo bersama barisan Bambu Runcing, Gerakan Pemuda Islam Indonesia (GPII), Laskar Hizbullah dan Sabilillah memilih bertahan di Jawa Barat melakukan perlawanan bersenjata terhadap tentara Belanda.²⁷

Selanjutnya, tanggal 7 Agustus 1949 gerakan DI/TII Kartosuwiryo memproklamasikan Negara Islam Indonesia di Cisayong Tasikmalaya dengan dihadiri pengikut setia Kartosuwiryo seperti Ghazali Tusi, Sanusi Partawidjaja, R. Oni dan Toha Arsyad. Keputusan ini diambil sebagai bagian dari tindak lanjut dari konferensi Cisayong pada tanggal 10 Februari 1948 yang diikuti 160 perwakilan organisasi Islam. Salah satu keputusannya adalah semua organisasi Islam termasuk Masyumi melebur menjadi satu

²⁵ Perjanjian Renville dengan keputusan bahwa wilayah RI cuma tinggal Yogyakarta dan 8 Karesidenan, kekuatan pasukan Republik ditarik dari kantong-kantong gerilya untuk berhimpun di Yogyakarta. Hal ini memberikan insentif kekecewaan terhadap pemerintah sehingga bagi aktivisme Islam dijadikan momentum untuk memobilisasi perlawanan terhadap pemerintahan Sukarno.

²⁶ Ada beberapa gerakan yang berangkat dari kekecewaan terhadap penandatanganan perjanjian Renville selain gerakan DI/TII, antara lain: (1) gerakan plebisit dari Ali Budiardjo; (2) gerakan kaum Republikein yang dipimpin oleh Syafei Oya Sumantri di Keresidenan Jakarta dan (3) gerakan Murba dan Laskar Rakyat yang berkuasa di daerah Cirebon, Jakarta dan Bogor. Diantara beberapa gerakan tersebut, gerakan DI dianggap paling terhebat dalam melakukan perlawanan terhadap Belanda di daerah Jawa Barat. Lihat DR.A.H. Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Jilid 7 Periode Renville (Bandung: Penerbit Angkasa, 1978) 145.

²⁷ Gerakan perlawanan perang gerilya pasukan Kartosuwiryo pada awalnya kompak menjalin kerjasama dengan pasukan TNI di bawah komando Letnan Satu Cucu Adiwinata, Cucu Adiwinata tidak saja bekerjasama dengan kelompok Kartosuwiryo tetapi juga gerilyawan lain seperti pasukan Jaya Pangrengot/Kutawaringin pimpinan Sugih Arto; pasukan SP-88 pimpinan Sumantri di Bendul, Purawakarta; pasukan pangeran Papak pimpinan Jumhana dan Abu Bakar di Wanaraja, Garut, pasukan Bambu Runcing pimpinan Muhidin Nasution di Cibinong, Bogor; pasukan Tirtayasa pimpinan S.Hadi di Buahdua, Sumedang; pasukan Kalipaksi pimpinan Enoch di Wanaraja; pasukan Bahureksa di Cipaku; pasukan Darussalam pimpinan Ajengan Yusuf Taujiri di Wanaraja, Garut; pasukan sabilillah pimpinan Oni di Lemahputih, Gunung Cupu; dan pasukan Jayabaya pimpinan Rahmat Slamet di Tasikmalaya dan beberapa gerilyawan lainnya. Dengan bersatunya beberapa pasukan maka pertempuran di Jawa Barat terhadap Belanda berlangsung sengit dan terus. Lihat DR.A.H. Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Jilid 7 Periode Renville (Bandung: Penerbit Angkasa, 1978), 225.

di dalam Majelis Umat Islam dan mengangkat Kartosuwiryo sebagai Panglima Tinggi Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII).

Darul Islam menyatakan perang terhadap pemerintah. Negara Islam Indonesia adalah harga mati yang harus diperjuangkan. Pada akhirnya hubungan Kartosuwiryo dengan Republik Indonesia Serikat memburuk pada tanggal 29 Desember 1949. Setelah RIS diresmikan berubah menjadi RI, dan pada waktu yang bersamaan DI diposisikan sebagai pemberontak. Dari hubungan yang tidak lagi harmonis tersebut, anggota DI selalu melakukan gerakan-gerakan makar terhadap negara selama 13 tahun dibawah komando Kartosuwiryo.²⁸

Di sisi lain, Orde Lama di bawah rezim Sukarno, ketegangan politik seputar perumusan ideologi negara sejak awal kemerdekaan menciptakan polarisasi ideologi dalam kancah politik praktis dan kehidupan sosial masyarakat. Pada level politik praktis, beberapa partai didirikan lebih menonjolkan aspek ideologi dan dijadikan alat untuk memperjuangkan misi ideologi. Kelompok nasionalis mendirikan Partai Nasional Indonesia (PNI), kelompok Islam mendirikan Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (MASYUMI), kelompok sosialis mendirikan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Pada level kehidupan sosial, polarisasi ideologi ini nampak dalam dikotomi kehidupan antara santri, abangan dan priyayi.²⁹ Polarisasi ideologi yang demikian mengakibatkan dalam dinamika sosial sering ditemukan pola-pola konflik yang bersumber dari garis demarkasi ideologi yang menegasikan satu sama lain. Pemisahan sosial masyarakat berdasarkan garis ideologi menciptakan iklim yang tidak sehat dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Di tengah-tengah kehidupan sosial-politik yang dipisahkan oleh garis ideologi. Indonesia menganut sistem demokrasi liberal. Hal ini ditandai dengan banyaknya partai politik yang bermunculan tidak kurang dari 172 partai. Namun demikian, masa demokrasi liberal stabilitas politik tidak tercapai. Pemerintahan Sukarno sepanjang tahun 1945 hingga 1965

²⁸ Kartosuwiryo berhasil ditangkap di tempat persembunyian di lembah antara Gunung Sangkar dan Gunung Geger dan pada tanggal 5 September 1962 Sekarmaji Marijan Kartosuwiryo dieksekusi mati di Teluk Jakarta. Pandangan berbeda tentang kematian Kartosuwiryo diungkapkan Fadli Zon. Menurutnya eksekusi penembakan terhadap Kartosuwiryo dilakukan pada 12 September 1962. Data tersebut didapatkan dari buku tentang Kartosuwiryo yang ditulis oleh Pinaridi H.Z.A dan Gerakan Operasi Militer VI Penumpasan DI/TII. Lihat Fadli Zon, *Hari Terakhir Kartosuwiryo: 81 Foto Eksekusi Imam DI/TII* (Jakarta : Fadli Zon Library, 2012)

²⁹ Clifford Geertz, *The Religion of Java* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1960)

banyak dihadapkan beberapa persoalan pemberontakan oleh beberapa kelompok yang belum terakomodir kepentingannya. Dalam rangka mempertahankan kedaulatan nasional dan stabilitas nasional, pemerintah sering bongkar pasang susunan kabinet pemerintahan.³⁰

Akhirnya, dengan memahami tiga persoalan di masa Orde Lama yakni kekalahan dan marginalisasi Islam politik, perjanjian Renville dan liberalisasi politik. Perlawanan gerakan DI/TII dengan jalan kekerasan menjadi repertoar protes bawah tanah (*klandestin*) makin diterima karena beberapa pertimbangan menyangkut struktur kesempatan politik. Ketiga peristiwa tersebut memberikan akses kesempatan politik untuk mengembalikan peranan politik Islam pasca kekalahan dalam perumusan ideologi negara serta memberikan insentif bagi keberlangsungan gerakan perlawanan dengan cara-cara kekerasan.

Ketiga hal tersebut sekaligus menunjukkan wacana yang mendasari Gerakan DI/TII tidaklah berangkat dari persoalan keagamaan tetapi persoalan yang lebih krusial bersumber dari adanya akses dan kesempatan politik yang diberikan pada masa awal kemerdekaan di bawah pemerintahan Orde Lama. Hal ini mengandung pengertian bahwa di tengah transisi politik pasca kolonialisme yang belum mampu menghasilkan sebuah pelembagaan kekuatan-kekuatan politik baru yang efektif. Pilihan yang dilakukan gerakan DI/TII dengan melakukan mobilisasi perseturuan baik dengan Belanda dan pemerintah RI cukup rasional. Oleh karena itu, gerakan DI/TII merupakan pilihan rasional dengan pertimbangan strategis berkaitan dengan problem transisi politik yang seringkali membingungkan.

Dari perspektif politik, perlawanan gerakan DI/TII lewat kekerasan dan penyerangan terhadap negara bukan merupakan hasil dari faktor ideasional murni. Dengan kata lain faktor agama bukanlah menjadi sebab utama. Namun demikian, Islamlah yang menjadi perekat di antara pemimpin-pemimpin untuk membentuk sebuah front persatuan perlawanan yang bertujuan mendirikan Negara Islam Indonesia.³¹ Lebih dari itu, ketidakmampuan elit politik Islam dalam memunculkan identitas

³⁰ Menurut catatan Hudson dan Taylor sebagaimana dikutip oleh Nasikun, sepanjang 1948-1967 telah terjadi 45 kali demonstrasi-protes, 82 kali kerusuhan, 7.900 kali serangan bersenjata, dan 615.000 orang terbunuh karena sebab kekerasan politik dan pemerintahan Sukarno melakukan 25 kali pergantian kabinet dan tidak ada satupun kabinet yang dapat bertahan dalam waktu 2 tahun. Lihat selanjutnya dalam Nasikun, Sistem Sosial Indonesia (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995)

³¹ "Daur Ulang Militan di Indonesia : Darul Islam dan Bom Kedutaan Australia". *Crisis Group Asia Report*, N°92, (22 Februari 2005);6.

Islam melalui saluran institusional mempengaruhi pilihan gerakan bawah tanah dengan cara kekerasan.

2. Demobilisasi Politik Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru mengambil sikap tegas terhadap Islam politik dengan beberapa pertimbangan menyangkut stabilitas keamanan nasional dan stabilitas kekuasaan Suharto. Hal ini disebabkan karena ingatan buruk seputar kekalahan Islam politik dalam perumusan ideologi negara masih menjadi arus utama gerakan Islam politik untuk mengislamkan negara. Misalnya, di masa awal pemerintahan Orde Baru, beberapa kelompok Islam di dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang berlangsung tahun 1968. Para politisi Nahdlatul Ulama (NU) dan Partai Muslim Indonesia, terus menggelindingkan usaha pemberlakuan kembali Piagam Jakarta.³²

Usaha-usaha tuntutan kembali Piagam Jakarta menimbulkan babak baru ketegangan antara pemerintah dengan kelompok Islam. Kondisi tersebut menimbulkan ketegangan di antara kedua belah pihak. Pertarungan antara negara dan kelompok Islam politik secara terus-menerus mewarnai belantika perpolitikan di Indonesia di masa Orde Baru sejak pertengahan tahun 1970-an hingga awal 1980-an. Pertarungan dan ketegangan tersebut hingga mengarah ke aksi-aksi kekerasan dalam bentuk terorisme sebagai politik penentangan.³³ Dimensi politik perlawanan dengan jalan kekerasan pada masa Orde Baru lebih disebabkan oleh kebijakan demobilisasi politik Orde Baru terhadap Islam politik.

Kebijakan demobilisasi politik Orde Baru membuat akses kesempatan politik cenderung eksklusif dan tidak menerima ruang terhadap golongan lain. Hal ini merupakan implikasi dari sistem politik demobilisasi masyarakat secara luas yang diterapkan Orde Baru. Demobilisasi politik pada intinya merupakan mekanisme kontrol sosial politik untuk menciptakan stabilitas keamanan dan sebagai alat melanggengkan kekuasaan. Demobilisasi politik tersebut sangat nyata dan khususnya terhadap kelompok Islam. Orde baru begitu berkuasa

³² Lihat selanjutnya dalam Sudirman Tebba, *Islam Orde Baru: Perubahan Politik dan Keagamaan* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1993), xv-xx; Anas Saidi, ed. *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Depok: Desantara, 2004)

³³ Dalam catatan sejarah kekerasan aktivisme Islam di masa Orde Baru setidaknya dapat dilihat dengan munculnya beberapa kelompok atau organisasi antara lain: Komando Jihad, Dewan Revolusioner Islam Indonesia, kelompok Warman, Gerakan Hasan Tiro, kelompok Amir Biki, Gerakan Pemuda Ka'bah

bersikap tegas terhadap kekuatan politik Islam yang terimplementasi baik dalam bentuk partai politik maupun organisasi kemasyarakatan.

Dalam konteks demobilisasi politik Islam, kebijakan tersebut diambil dengan alasan bahwa setelah komunis maka yang dianggap ancaman terhadap stabilitas politik Orde Baru adalah Islam. Islam politik menjadi satu-satunya kekuatan di Indonesia yang memiliki potensi untuk memobilisasi diri melakukan perlawanan.

Islam politik dianggap sebagai ancaman tidak saja karena merupakan agama yang dianut mayoritas penduduk Indonesia sehingga memiliki kekuatan yang terorganisir dengan basis akar rumput yang kuat, tetapi juga warisan sejarah bangsa Indonesia seputar ketegangan perumusan ideologi negara yang masih menyisakan pendukung fanatis menghendaki Islam sebagai ideologi negara. Oleh karena itu, praktis hanya kelompok Islam setelah komunis yang dianggap mampu memobilisasi perlawanan.

Demobilisasi politik Islam semakin nyata ketika Parmusi sebagai salah satu wadah aspirasi partai politik kelompok Islam ditolak keberadaannya pada akhir 1960-an. Penolakan Parmusi merupakan intervensi pemerintah dalam upaya melanggengkan kekuasaan. Parmusi dianggap sebagai pesaing serius bagi Golkar yang merupakan kendaraan politik Orde Baru. Selanjutnya, Orde Baru membentuk partai lain bagi kalangan Muslim yang disebut PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Partai ini berfungsi layaknya sebagai wadah pemilu bagi umat Islam tetapi dengan berbagai cara pemerintah mempersulit pergerakannya agar jauh dari popularitas masyarakat.

Sebagaimana diungkapkan oleh Liddle, selama masa pemerintahan Orde Baru partai politik dipinggirkan dan keberadaan partai politik di luar Golkar yakni PDI dan PPP dibiarkan tetapi eksistensinya hanya pelengkap partai pemerintah.³⁴ Lebih dari itu, dua tahun di awal kekuasaan Orde Baru, Suharto telah melarang lebih dari seratus organisasi aliran kepercayaan dan kebatinan dan beberapa organisasi sosial-politik yang berhaluan PKI dan anti-Islam.³⁵

Demobilisasi politik Islam membawa dampak terhadap peranan kelompok Islam di dalam jajaran pemerintahan. Pada level birokrasi akses saluran institusional semakin tertutup dengan meningkatnya pengaruh kalangan Abangan dan Kristen di jajaran birokrasi dan militer. Birokrasi

³⁴ William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992)

³⁵ Anas Saidi, ed., *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Depok:Desantara, 2004),14-16.

Orde Baru menjadi alat kontrol kekuasaan rezim yang tidak memberikan ruang bagi kelompok luar khususnya aktivisme Islam.

Pada level perekonomian, saluran aktivitas perekonomian bagi kelompok Islam juga mengalami kebuntuan ketika pemerintah lebih memberikan akses secara terbuka hubungan bisnis dengan kelompok etnis Cina. Kebijakan ekonomi Orde Baru yang berorientasi pada pasar bebas dan modal asing telah memberi kesempatan kepada kelompok pengusaha Cina Indonesia untuk berkembang secara pesat, suatu keadaan yang belum pernah dialami pada masa kolonial maupun masa Sukarno.

Kebijakan-kebijakan di masa Orde Baru mendapatkan legitimasi pembenaran melalui dukungan lembaga CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*). CSIS merupakan lembaga *think tank*, badan pemikir atau badan analisis yang berorientasi pada kebijakan, di bawah kendali jenderal Ali Moertopo. CSIS menjadi pusat produksi kajian akademis untuk mendukung setiap kebijakan Orde Baru.³⁶

Kebijakan otoriter Orde Baru telah membawa dampak dan menentukan wajah Islam selama Orde Baru. Dampak pertama menyangkut jaringan disidentif Islam politik dalam bentuk gerakan dakwah dan kedua menyangkut ketegangan religio politik yang melahirkan kekerasan sebagai puncak kejenuhan kebijakan Orde Baru. Disidentif melahirkan gerakan dakwah sebagai pilihan utama bagi aktivisme Islam akibat sikap koersif dan represif pemerintah terhadap Islam politik.

Mekanisme dakwah menjadi saluran protes bagi kelompok Islam serta pusat kehidupan sosial keagamaan bagi aktivisme Islam.³⁷ Di kalangan intelektual mahasiswa gerakan dakwah muncul dalam bentuknya sebagai gerakan dakwah kampus yang awal mulanya lahir di lingkungan mahasiswa ITB di Masjid Salman. Gerakan dakwah kampus ini menjadi cikal bakal terhadap gelombang pertama embrio transformasi gagasan Islam politik Timur Tengah di Indonesia.³⁸

Dalam studi mobilisasi sumber daya, kekuatan koersif dan represi yang diterapkan Orde Baru menjadi kendala dan hambatan bagi keberlangsungan gerakan penentangan karena biaya mahal yang harus ditanggung jika memaksa untuk melakukan politik perlawanan. Aksi kolektif merupakan mekanisme mobilisasi penentangan untuk

³⁶ Vedi R. Hadiz, "Toward a Sociological Understanding of Islamic Radicalism in Indonesia", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 38, No.4, (November 2008), 638-647.

³⁷ Francois Raillon, "The New Order and Islam, or the Imbroglgio of Faith and Politics", Indonesia, 57, 1994; 211.

³⁸ M. Imdadun Rahmat, *Arus Baru Islam Radikal: Transmisi Revivalisme Islam Timur Tengah ke Indonesia* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2005), 81-83.

mengurangi biaya, sehingga jika penguasa atau lawan cenderung bersikap represif hanya akan meningkatkan biaya dan sangat sedikit partisipan untuk bergabung karena resiko yang dihadapi jika harus melawan penguasa yang reaktif dalam menyikapi aksi protes.

Gerakan dakwah yang dilakukan oleh aktivis Islam sebagai akibat sikap tegas pemerintah terhadap Islam sesungguhnya melahirkan pembingkai terhadap upaya-upaya pemaknaan diri terhadap realitas yang mendiskriminasi kelompok Islam. Pada level ini, radikalisme retorik yang tercermin dalam pengajian-pengajian keagamaan secara tidak langsung semakin menciptakan identitas kolektif akan ketidakadilan yang dialami sehingga membentuk solidaritas Islam untuk melakukan perlawanan terhadap rezim. Gerakan dakwah menjadi mekanisme mobilisasi dengan membingkai ketidakadilan sebagai alat melakukan penentangan.

Aktivisme Islam politik tidak hanya muncul dalam bentuk dakwah. Perjuangan dalam bentuk kekerasan yang lebih terbuka sebagai reaksi terhadap Orde Baru juga terjadi. Ketegangan religio politik telah melahirkan kekerasan sebagai puncak dari kejenuhan aktivis Islam terhadap kebijakan Orde Baru yang telah meminggirkan Islam politik dalam pentas perpolitikan Indonesia. Ketegangan tersebut telah mendorong lahirnya Gerakan Komando Jihad. Komando Jihad merupakan perwujudan pembaharuan dari gerakan DI di masa Orde Lama setelah kekalahannya di tahun 1960-an. Melalui beberapa loyalis pimpinan DI, mereka berusaha membangkitkan perlawanan melawan pemerintah.³⁹

Mereka terinspirasi oleh pesan terakhir Kartosuwirjo yang menyebutkan bahwa perjuangan DI pada waktu itu memasuki fase Hudaibiyah.⁴⁰ Para anggota gerakan DI percaya bahwa DI akan bangkit dan kemenangan sudah dekat. Selanjutnya, Komando Jihad digambarkan dalam propaganda Orde Baru sebagai organisasi bawah tanah yang bertujuan mengambil alih kekuasaan dengan cara-cara kekerasan dengan tujuan mendirikan negara Islam.

Komando Jihad kemudian menjadi sangat terkenal sebagai penggambaran dari beragam kelompok Islam garis keras yang dirujuk dalam pemberitaan pers periode tersebut. Lebih dari itu, kemunculan Komando Jihad merupakan gerakan terorisme berbasis Islam pertama kali pada masa Orde Baru. Kemunculan Komando Jihad pada akhir tahun

³⁹ Daur Ulang Militan di Indonesia : Darul Islam dan Bom Kedutaan Australia. *Crisis Group Asia Report*, N°92, (22 Februari 2005);10-12.

⁴⁰ Periode perjanjian gencatan senjata sebelum pasukan Islam berhasil menaklukkan kota Mekkah pada masa perjuangan Nabi Muhammad.

1970-an hingga 1980-an dalam lintasan gerakan aktivisme Islam Politik Orde Baru menandai babak baru tentang mobilisasi terbuka penentangan terhadap rezim. Pada pertengahan 1980-an dan seterusnya aktivis Islam mulai melakukan gerakan perlawanan secara terbuka. Sejumlah insiden kekerasan muncul pada periode ini, dimulai dengan tragedi Tanjung Priok 1984 kemudian peledakan bom BCA pada tahun 1984, yang dimiliki oleh Liem Sioe Liong, pengusaha Cina tersukses yang dekat dengan Suharto dan teror bom Candi Borobudur di Jawa Tengah pada 1985.

Sejumlah kekerasan yang muncul pada sekitar tahun 80-an bersamaan dengan ketegangan hubungan antara Islam politik dan Negara terkait dengan kebijakan azas tunggal Pancasila. Kebijakan ini memberikan kekuatan memaksa agar semua organisasi harus menerima Pancasila sebagai landasan ideologi gerakan dan bagi yang menolak akan di bubarkan oleh pemerintah. Kebijakan yang bertujuan memperketat kontrol terhadap kegiatan politik dalam masyarakat ini pada akhirnya melahirkan ruang untuk memobilisasi melawan represif rezim dengan kekerasan.

Periode tahun 1980-an menunjukkan siklus perubahan gerakan Islam yang mulai melakukan mobilisasi perlawanan terbuka. Hal ini menunjukkan bentuk gerakan yang berbeda dengan periode awal rezim Orde Baru hingga awal 70-an dimana kelompok Islamis terlibat dalam sedikit sekali tindakan oposisi politik di luar saluran institusi. Pada masa itu, aktivisme Islam terbatas hanya dalam kegiatan dakwah di masjid-masjid, protes mahasiswa dan kegiatan ilmiah diskusi kampus bagi kalangan mahasiswa. Represi negara dengan berbagai kebijakannya menciptakan kondisi politik bagi munculnya perlawanan melawan represif rezim dengan kekerasan. Pemerintahan eksklusif dan diktator tidak menjadi satu determinan utama bagi upaya menghambat kemunculan gerakan perlawanan. Kekerasan dalam politik penentangan pada akhirnya tergantung pada sejauh mana sebuah gerakan mampu mengukur batas toleransi politik.

Oleh karena itu, dua aspek struktur kesempatan politik bagi gerakan aktivisme Islam setidaknya meliputi keterbatasan akses sistem politik dan watak represi negara. Sistem politik masa Orde Baru tidak memberikan ruang bagi kelompok Islam. Hal yang sama juga terjadi di masa Orde Lama. Kedua rezim tersebut sama-sama tidak memberikan ruang terhadap gerakan Islam politik meski dengan cara berbeda. Orde Lama menggunakan "politik sebagai panglima", sedangkan Orde Baru menggunakan "pembangunan ekonomi sebagai panglima" dalam

mendiskriminasikan Islam politik dengan jalan birokrasi sebagai pemain tunggal pengatur kekuasaan.⁴¹

Orde Baru memberikan kontrol ketat terhadap aktivisme Islam karena beranggapan kelompok Islam merupakan kelompok yang bisa memobilisasi politik untuk melakukan perlawanan terhadap penguasa. Untuk itu, dibuatlah beberapa kebijakan demobilisasi politik Islam seperti halnya pembubaran Parmusi dan azas tunggal Pancasila bagi semua organisasi kemasyarakatan. Azas tunggal Pancasila merupakan praktek kekuasaan ideologis yang diterapkan guna memberikan kontrol dan kepatuhan tertib politik guna melanggengkan kekuasaan.

Praktek demobilisasi secara luas ini menghambat proses demokrasi sehingga akses saluran institusional menjadi terhambat. Demobilisasi menjadikan kekuatan *civil society* sebagai nyawa proses demokratisasi menjadi lemah. Sebagaimana diungkapkan Cornelis Lay, lemahnya kekuatan *civil society* selama Orde Baru karena praktek dua kecenderungan yang diterapkan Orde Baru yaitu, politik penghancuran yang keras atau sebaliknya dan politik kooptasi.⁴²

Orde Baru menekan beberapa gerakan *civil society* jika tidak mau bersifat kooperatif dengan pemerintah. Korporatisme negara merupakan mekanisme intervensi pengaturan politik yang memberikan hak monopoli pada sebuah organisasi dengan kompensasi mengizinkan negara untuk turut campur dalam urusan internal, terutama menyangkut pemilihan pemimpin. Dalam kondisi demikian, saluran akses terlembagakan menjadi terhambat kecuali bagi pihak-pihak yang mau bekerjasama dengan rezim Orde Baru.

Oleh karena itu, kekerasan aktivisme Islam di masa Orde Baru merupakan produk dari kondisi lingkungan politik dan watak represi negara yang serampangan dalam menghadapi kelompok oposisi. Rezim pemerintahan yang diktator dan represif akan membentuk konsensus di antara kelompok oposisi untuk menerjemahkan realitas dengan bingkai ketidakadilan. Akhirnya, terbukanya akses kesempatan politik bukan menjadi kondisi satu-satunya untuk memungkinkan melakukan mobilisasi perlawanan dengan jalan kekerasan. Negara otoriter juga sangat rentan dengan politik penentangan dengan kekerasan.

⁴¹ Hermawan Sulisty, *Dari Negeri Majikan Ke Negeri Pelayan: Reformasi Birokrasi Indonesia* (Jakarta: Pensil 324, 2011), 57.

⁴² Cornelis Lay, *Antara Anarki & Demokrasi* (Jakarta: Pensil 324, 2004); 40-41.

3. Kegagalan Reformasi dan Situasi Global politik Islam

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, situasi politik di Indonesia mengalami perubahan secara drastis. Kejatuhan penguasa Orde Baru melalui gerakan sosial *civil society* melahirkan reformasi politik yang membawa keterbukaan pada struktur dan sistem politik yang ada. Reformasi pada tahun 1998 membawa ke arah liberalisasi politik, sosial, budaya dan ekonomi. Reformasi digambarkan menjadi ajang kebebasan segala aktivitas politik. Hal ini ditandai dengan masuknya peran *civil society* dengan bermacam-macam cara seperti, pembentukan partai politik, media/pers, organisasi massa, serikat pekerja dan beberapa organisasi kemasyarakatan lainnya.

Aktifitas sosial politik sejak reformasi 1998 dijamin kebebasannya sebagai bagian dari usaha menciptakan struktur dan sistem politik yang lebih terbuka. Sistem politik tidak lagi bersifat koersif dan represif. Hal ini berbeda dengan era Orde Baru, Orde Baru dalam rangka menjaga stabilitas sosial politik untuk melanggengkan kekuasaannya lebih mengedepankan pendekatan represif. Aktivisme Islam politik memanfaatkan terbukanya sistem politik untuk menyampaikan aspirasi Islam di ruang publik tanpa harus khawatir akan tindakan represif rezim penguasa.⁴³

Namun demikian, proses demokratisasi pada masa pasca Orde Baru dihadapkan pada sejumlah tantangan berupa aksi-aksi kekerasan oleh aktivisme Islam politik bahkan aksi terorisme. Sejumlah organisasi berbasis Islam kerap kali melakukan aksi-aksi kekerasan sebagai saluran penentangan.⁴⁴ Kemunculan aksi-aksi kekerasan dilakukan dalam rangka merespon kegagalan cita-cita reformasi 1998. Liberalisasi politik sejak reformasi 1998 tidak mampu mengantarkan perubahan signifikan.

Transisi demokrasi telah gagal setidaknya bisa dilihat bagaimana tingkat pengangguran semakin bertambah, kemiskinan juga semakin bertambah. Data yang dilansir BPS menyatakan, angka pengangguran di Indonesia per Agustus 2013 melonjak 7,39 juta jiwa dari Agustus 2012 sebanyak 7,24 juta jiwa. Lebih dari itu, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Indonesia pada Agustus 2013 mencapai 6,25 persen. Angka tersebut mengalami peningkatan dibanding TPT Februari 2013 sebesar 5,92 persen dan dibandingkan TPT Agustus 2012 meningkat 6,14 persen.

Di samping tingkat pengangguran dan kemiskinan yang semakin bertambah, prinsip demokrasi juga terancam punah akibat meningkatnya

⁴³ Zainal Abidin Amir, *Peta Islam Politik Pasca Suharto* (Jakarta:LP3ES, 2003),9

⁴⁴ Khamami Zada, *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-ormas Islam Garis Keras di Indonesia* (Jakarta: Teraju, 2002);181.

skandal korupsi yang melibatkan elite pejabat birokrasi pemerintahan. Data yang dilansir Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan kasus korupsi semakin meningkat. Pada tahun 2013 KPK melakukan penyelidikan 81 perkara, penyidikan 70 perkara, penuntutan 41 perkara, inkracht 40 perkara, dan eksekusi 44 perkara.

Oleh karena itu, sebagian kelompok aktivisme Islam menawarkan Islam sebagai solusi atas kegagalan sistem sekuler yang dianut negara dan bertanggung jawab atas krisis multidimensional yang melanda negara Indonesia. Reformasi 1998 bagi sebagian aktivisme Islam dianggap gagal membawa perubahan signifikan sehingga membuka ruang pada upaya-upaya perlawanan. Gagalnya cita-cita reformasi menjadi kalkulasi mengapa kekerasan digunakan bagi sekelompok orang yang merasa terpinggirkan.

Dalam konteks aktivisme Islam, fenomena kekerasan aktivisme Islam yang bermunculan di masa pasca Suharto sesungguhnya merupakan respon politik terhadap pemerintah yang dianggap gagal memberikan jaminan kesejahteraan sesuai prinsip kontrak antara negara dan masyarakat. Hal ini bisa dilihat bagaimana gerakan-gerakan "jihad" mengorganisasikan diri menjadi pengganti pemerintah dalam menangani kerusuhan berbasis agama di Maluku pada tahun 1999-2000. Demikian pula dengan aksi serangan teror yang mengarah ke institusi pemerintah sejak tahun 2009 merupakan sebuah pesan protes atas kegagalan pemerintah.

Oleh karena itu, sejauh pemerintah belum memberikan dan berperan maksimal dalam mengemban amanah reformasi 1998 menuju perubahan yang maksimal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka sejauh itu pula gelombang kekerasan aktivisme Islam politik akan bermunculan di tengah transisi demokrasi yang tidak menentu. Karena itu, diperlukan upaya reformasi secara menyeluruh, tidak saja reformasi dalam tataran perubahan politik tetapi juga reformasi birokrasi sebagai perangkat sistem pemerintahan.⁴⁵

Transisi demokrasi yang kerap kali membawa masyarakat pada keputusan akibat kondisi politik yang tidak menentu melahirkan krisis ekonomi, sosial dan politik akan melahirkan generasi baru yang siap lahir dalam lingkaran kekerasan atau terorisme. Gagalnya demokrasi akibat moral para elite pejabat dengan meningkatnya kasus korupsi semakin memberikan pesan empiris terhadap kelompok Islam radikal untuk menawarkan Islam sebagai solusi alternatif atas kegagalan tersebut dengan

⁴⁵ Hermawan Sulisty, *Dari Negeri Majikan Ke Negeri Pelayan: Reformasi Birokrasi Indonesia* (Jakarta: Pensil 324, 2011)

membentuk aliansi-aliansi baru melakukan perlawanan. Pemerintah justru berlindung di balik kesalahan dengan menjelaskan fenomena kekerasan aktivisme Islam akibat doktrinal agama yang dipahami secara sempit.

Selain kondisi domestik kegagalan transisi demokrasi, situasi internasional pada masa pasca Suharto juga berperan dalam memberikan insentif mengapa pilihan kekerasan dilakukan oleh aktivisme Islam. Situasi politik Islam di negara-negara Muslim khususnya di Timur Tengah yang tidak stabil, terlebih campur tangan Amerika di dalamnya menimbulkan efek yang kuat bagi sebagian kelompok Islam di Indonesia terhadap lahirnya sentimen anti Amerika dan Barat.

Invasi Amerika dan sekutunya tersebut telah secara langsung menimbulkan perasaan solidaritas sesama muslim untuk mengkonstruksikan identitas dalam bingkai ketidakadilan akibat kesewenang-wenangan Amerika terhadap negara-negara Islam. Invasi tersebut telah membangunkan para mantan mujahidin Afghanistan untuk melakukan perlawanan terhadap Amerika dan sekutunya. Amerika menjadi target serangan terorisme berbasis Islam sehubungan dengan nilai-nilai paradoks yang ditampilkan Amerika.

Dalam konteks serangan teror di Indonesia, target serangan teror yang mengarah kepada simbol-simbol Amerika bukanlah merupakan kebetulan saja. Terorisme sebagai politik penentangan menjalankan fungsi sebagai pengantar pesan. Pesan tersebut ditujukan kepada Amerika Serikat sehubungan dengan nilai-nilai paradoks yang ditampilkan. Nilai-nilai tersebut menjelma menjadi bingkai ketidakadilan dan membentuk kesadaran kolektif bagi aktivisme Islam yang menganggap Amerika Serikat sebagai musuh yang harus diperangi.

Kekerasan aktivisme Islam tidak lahir dalam ruang hampa. Ia merupakan gerakan protes atas nilai-nilai paradoks. Penggunaan kekerasan merupakan bagian dari politik penentangan ketika dilakukan oleh sebuah gerakan yang mengalami keterbatasan sumber daya. Kegagalan pemerintah membawa cita-cita reformasi yakni kesejahteraan rakyat memberikan insentif untuk melakukan mobilisasi perlawanan dengan aksi-aksi kekerasan sebagai tindakan protes. Namun demikian, negara justru menghindar dari tanggung jawab membawa reformasi ke arah yang lebih baik dengan memunculkan isu agama di balik fenomena kekerasan aktivisme Islam politik.

Penutup

Perlawanan dengan kekerasan yang dilakukan oleh aktivisme Islam di Indonesia semakin bisa “diterima” karena beberapa faktor. *Pertama*, kekalahan dan marginalisasi Islam politik. Ketidakmampuan elite politik Islam dalam membawa aspirasi politik melalui saluran institusional memberikan pesan bagi keberlangsungan gerakan non-institusional atau aksi terorisme bagi sebagian aktivisme Islam. Kekalahan Islam politik ini terjadi baik di masa awal pembentukan negara Indonesia hingga masa rezim Sukarno dan semakin terpuruk di masa rezim diktator Orde Baru Suharto.

Kedua, liberalisasi sistem politik. Perkembangan demokrasi liberal yang terjadi di awal pemerintahan Orde Lama tidak memberikan kemajuan berarti bagi upaya-upaya pembangunan bangsa yang berdaulat. Demokrasi liberal di masa Orde Lama justru stabilitas keamanan nasional semakin terancam dengan munculnya beberapa konflik dan gerakan pemberontakan bersifat kedaerahan. Hal ini dimanfaatkan oleh sebagian aktivisme Islam di bawah pimpinan Kartosuwiryo untuk membangkitkan Islam politik dengan memobilisasi dukungan di berbagai wilayah.

Demikian pula dengan deliberalisasi politik di masa pasca Suharto, keterbukaan sistem politik pasca reformasi 1998 tidak ada hal kemajuan yang didapat kecuali menjadi konsumen dungu globalisme. Kedaulatan bangsa tercabik-cabik oleh rezim yang manipulatif dan koruptif. Lebih dari itu, reformasi tidak juga dimanfaatkan oleh elite politik Islam. Beberapa elite politik Islam di dalam saluran institusional justru terjebak dalam sistem predator politik yang dalam rangka melanggengkan kekuasaan lebih ditentukan oleh permainan uang.

Ketidakmampuan elite politik Islam di masa pasca Suharto pada akhirnya membuka ruang bagi keberlangsungan protes menyampaikan aspirasi tuntutan terhadap pemangku kebijakan negara atas kegagalan membangun bangsa oleh sebagian aktivisme Islam dalam bentuk aksi-aksi terorisme. Namun demikian, negara justru menghindar dengan menempatkan wacana agama di balik aksi terorisme berbasis Islam daripada menganggap aksi terorisme sebagai politik penentangan terhadap ketidakadilan.

Ketiga, watak represi negara. demobilisasi politik Islam oleh rezim pemerintahan Orde Baru membuka peluang gerakan Islam untuk melawan represi dengan aksi-aksi kekerasan. Akhirnya, rezim yang diktator dan represif memberikan insentif meski terbatas bagi upaya-upaya melawan represi dengan kekerasan.

Di atas semua itu, kekerasan oleh aktivisme Islam lebih ditentukan pada kemampuan mengukur batas toleransi politik; watak represi negara dan aksesibilitas sistem politik. Batas toleransi politik ini menentukan sebuah gerakan perlu tidaknya mengambil jalan kekerasan sebagai saluran penentangan.

Daftar Pustaka

Buku:

- Abas, Nasir. *Membongkar Jamaah Islamiyah: Pengakuan Anggota JI*. Jakarta: Grafindo. 2006.
- Abegebriel, Maftuh, A. Yani Abeveiro and SR-Ins Team. *Negara Tuhan: The Thematic Encyclopaedia*. Yogyakarta: SR-Ins Publishing. 2004.
- Al-Ashma>wi>, Muhammad Sa'id. *Al-Islām Al-Siyāsī*. Cairo: Sina li al-Nasyr. 1987.
- Al Chaidar. *Negara Islam Indonesia: Antara Fitnah dan Realita*. Edisi Digital. Jakarta: Madani Press. 2008.
- _____. *Pengantar Pemikiran Politik Proklamator Negara Islam Indonesia, S.M. Kartosoewirjo: Mengungkap Manipulasi Sejarah Darul Islam/DI-TII semasa Orde Lama dan Orde Baru*. Jakarta: Darul Falah. 1999.
- Aly, Rum. *Titik Silang Jalan Kekuasaan Tahun 1966: Mitos dan Dilema Mahasiswa dalam Proses Perubahan Politik 1965-1970*. Jakarta: Kasta Hasta Pustaka. 2006.
- Amir, Zainal Abidin. *Peta Islam Politik Pasca Suharto*. Jakarta: LP3ES. 2003.
- Anshari, Endang Saifuddin. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*. Jakarta: Gema Insani Press. 1997.
- Awwas, Irfan S. *Menelusuri Perjalanan Jihad SM. Kartosuwiryo; Proklamator Negara Islam Indonesia*. Yogyakarta: Wihdah Press. 1999.
- Ayubi, Nazih. *Political Islam: Religion and Politics in the Arab World*. London: Routledge. 1991.
- Badoh, Ibrahim Z Fahmi dan Abdullah Dahlan. *Korupsi Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch. 2010.
- Basoeki Soepranoto, Rachmat. *Kasus Peledakan Bom BCA 1984: Menggugat Dominasi Ekonomi Etnik Cina di Indonesia*. Jakarta. Fame Press. 2000.

- Budiman, Arif dan Olle To□rnquist. *Aktor demokrasi : catatan tentang gerakan perlawanan di Indonesia*. Jakarta:Institut Studi Arus Informasi. 2001.
- Devji, Faisal. *The Terrorist in Search of Humanity: Militant Islam and Global Politics*. New York: Columbia University Press. 2008.
- Dhakidae, Daniel. *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2003.
- Efendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Edisi Digital. Jakarta:Democracy Project. 2011.
- Geertz, Clifford. *The Religion of Java*. Chicago and London: The University of Chicago Press.1960.
- Gergez, Fawaz A. *America and Political Islam: Clash of Civilization or Clash of Interest?.* New York : Cambridge University Press. 1999.
- Gunaratna, Rohan. *Inside Al Qaeda, Global Network of Terror*. New York: Berkley Publishing Group. 2003.
- Hasan, Muhammad Hanif. *Teroris Membajak Islam: Meluruskan Jihad Sesat Imam Samudra & Kelompok Jihad Radikal*. Jakarta: Penerbit Grafindo Khasanah Islam. 2007.
- Hasan, Noorhaidi. *Laskar Jihad, Islam, Militancy And The Quest For Identity In Post-New Order Indonesia*. Belanda: Disertasi di Universitas Utrecht. 2005.
- Hefner, Robert W. *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 2000.
- Huntington, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London: Touchstone Book, 1998.
- Hibbs, JR, Douglas A. *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*. York: wiley-interscience publication.1973
- Ishak, Otto Syamsuddin dkk. *Hasan Tiro: Unfinished Story of Aceh*. Banda Aceh. Bandar Publishing. 2010.
- Kartosoewirjo, *Haluan Politik Islam*. Depok: Episentrum Pengkajian Islam dan Riset Sosial (EMPIRIS). 2006.
- Kahin, George Mc. Turnan. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Itacha: Cornell University Press. 1952.
- Kurzman, Charlez. *The Missing Martyrs: Why There Are So Few Muslim Terrorists*. New York : Oxford University Press, 2011.
- Latif, Yudi. *Intelegensia Muslim dan Kuasa: Geneologi Intelegensia Muslim Indonesia Abad ke-20*. Edisi Digital. Jakarta : Democracy Project. 2012.
- Lay, Cornelis. *Antara Anarki & Demokrasi*. Jakarta: Pensil 324. 2004.

- Liddle, William. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES.1992.
- Maa'rif, Ahmad Syafi'i. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*. Jakarta: LP3ES.1985.
- Maliki, Zainuddin. *Birokrasi Militer dan Partai Politik dalam Negara Transisi*. Yogyakarta:Galang Press. 2000.
- McAdam, Sidney Tarrow dan Charles Tilly. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- McAdam, John D. Mc Carthy and Mayer N. Zald (eds), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. New York: Cambridge University Press. 1996.
- McGregor, Katharine E. *History in Uniform: Military Ideology and the Construction of Indonesia's Past*. Singapore : NUS Press; National University of Singapore.
- Mubarak. M. Zaki. *Geneologi Islam Radikal di Indonesia: Gerakan Pemikiran dan Prospek Demokrasi*. Jakarta: LP3ES. 2008.
- Muhtadi, Burhanuddin. *Dilema PKS: Suara dan Syariah*. Jakarta :Gramedia, 2012.
- Mujani, Saiful. *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2007
- Nasikun, *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1995.
- Noer, Deliar. *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*. Jakarta: LP3ES.1985.
- Noor, Firman, ed. *Nasionalisme, Demokratisasi dan Identitas Primordialisme di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press. 2007.
- _____. *Nasionalisme, Demokratisasi dan Sentimen Primordial di Indonesia: Problematika Etnisitas versus Keindonesiaan*. Jakarta: LIPI Press. 2008.
- Nugroho, Arifin Suryo. *Tragedi Cikini: Percobaan Pembunuhan Presiden Sukarno*. Yogyakarta:Penerbit Ombak. 2013.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1976.
- Pape, Robert A. *Dying To Win: The Strategic Logic Of Suicide Terrorism*. New York: Random House. 2005.
- Pieris, John. *Tragedi Maluku: Sebuah Krisis Peradaban*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.

- Rahmat, M. Imdadun. *Arus Baru Islam Radikal: Transmisi Revivalisme Islam Timur Tengah Ke Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga. 2005.
- Roy, Olivier. *The Failure of Political Islam*, Trans. Carol Volk, Cambridge. Massachusetts: Harvard University Press. 1994.
- Saidi, Anas. (ed), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru*. Depok:Desantara. 2004.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. *Terorisme di Indonesia; dalam Tinjauan Psikologi*. Jakarta: Pustaka Alvabet. 2012.
- Soeropropranoto, Rachmat Basoeki. *Kasus Peledakan BCA 1984: Menggugat Dominasi Ekonomi Etnik Cina di Indonesia*. Jakarta: Fame Press. 2000.
- Hermawan Sulistyو. *Lawan!: Jejak-jejak Jalanan dibalik Kejatuhan Suharto*. Jakarta. Pensil 324. 2002.
- _____. *Dari Negeri Majikan ke Negeri Pelayan: Reformasi Birokrasi Indonesia*. Jakarta. Pensil 324. 2011.
- _____. *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society*. Jakarta: Pensil 324. 2009.
- Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.
- Tebba, Sudirman. *Islam Orde Baru: Perubahan Politik dan Keagamaan*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya. 1993.
- Ti Aisyah, Subhani dan Al Chaidar. *Darul Islam Di Aceh: Analisis Sosial-Politik Pemberontakan Regional Di Indonesia, 1953-1964*. Lhokseumawe NAD : Unimal Press. 2008.
- Tibi, Bassam. *The Challenge of Fundamentalism Political Islam and The New World Disorder*. California: The Regent of University of California. 1998.
- Van Dijk, Cornelis. *Darul Islam: Sebuah Pemberontakan*. Jakarta. Penerbit Grafiti Press. 1983.
- Wasis, Widjiono. *Geger Talangsari: Serpihan Gerakan Darul Islam*. Jakarta: Balai Pustaka. 2001.
- Wiktorowicz, Quintan. ed. *Islamic Activism : A Social Movement Theory Approach*. Bloomington: Indiana University Press. 2004.
- Wilkinson, Paul. *The Strategic Implications of Terrorism*. dalam M.L. Sondhi. *Terrorism & Political Violence: a sourcebook*. New Delhi : Har-Anand Publications. 2000.
- Zon, Fadli. *Hari Terakhir Kartosoewirjo: 81 Foto Eksekusi Imam DI/TII*. Jakarta: Fadli Zon Library. 2012.

Zada, Khamami. *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-ormas Islam Garis Keras di Indonesia*. Jakarta: Teraju. 2002.

Jurnal:

Aida, Ridha. Liberalisme dan Komunitarianisme: Konsep tentang Individu dan Komunitas. *Demokrasi*. Vol. IV. No. 2. 2005.

Azra, Azyumardi. Revitalisasi Islam Politik dan Islam Kultural di Indonesia. *Indo-Islamika*. Volume 1. Nomor 2. 2012.

Bayat, Asef. Islamism and Social Movement Theory. *Third World Quarterly*. Vol. 26, No. 6. 2005.

Benford, Robert dan David Snow. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*. 26. 2000.

Bush, George W. The Nature of the Terrorist Threat Today. *National Strategy for Combating Terrorism*, Februari 2003.

Clauss, Stephan. Faisal Devji, Landscapes of the Jihad, Militancy, Morality, Modernity. *Archives de sciences sociales des religions*, 136. Octobre - décembre 2006.

Devji, Faisal. Politics After Al-Qaeda. *Policy Paper Conflicts Forum*, July 2011.

Fealy, Greag and Aldo Borgu. Local Jihad: Radical Islam and terrorism in Indonesia. *ASPI : Australian Strategic Policy Institute*, September 2005.

Hadiz, Vedi R. Political Islam in Post-Authoritarian Indonesia. *CRISE Working Paper*, No. 74. Februari 2010.

_____. Indonesian Political Islam: Capitalist Development and the Legacies of the Cold War. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 2011.

Khawaja, Marwan. Repression and Popular Collective Action: Evidence From the West Bank. *Sociological Forum*. Vol. 8, No. 1 (1993), 47-71.

McCarty, John dan Mayer Zald. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6 (May, 1977). 1212-1241.

Muller, Edward N. Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence. *American Sociological Review*. Vol. 50, No. 1 (Feb 1985), 47-61.

Pape, Robert. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3. August 2003.

- Snyder, David dan Charles Tilly. Hardship And Collective Violence In France 1830 to 1960. *American Sociological Review*, 37, 5 (Oktober), 520-532.
- Snow, David A, E. Burke Rochford, Steven K. Worden, dan Robert D. Benford. Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 4 (Aug 1986), 464-48.
- Snow, David and Robert Benford. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *International Social Movement Research*, Volume: 1, Issue: 1, 1998, Publisher: JAI Press, Pages: 197-217
- Soebardi, S. Kartosuwiryo and the Darul Islam Rebellion in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 14, No. 1 (Mar,1983)109-133.
- Sukamto, Amos. Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik. *Jurnal Teologi Indonesia* 1/1 (Juli 2013) 25-47
- Tilly, Charles. Social Movement and National Politics. *CRSO Working Paper* No. 197 (May 1979)
- White, Robert W. From Peaceful Protest to Guerrilla War: Micromobilization of the Provisional Irish Republican Army. *American Journal of Sociology*. Vol. 94, No. 6 (May, 1989), 1277-1302
- Wiktorowicz, Quintan. Conceptualizing Islamic Activism. *ISIM Newsletter*, 14 Juni 2004.
- _____. A Genealogy of Radical Islam. *Middle East Policy*, Vol. VIII, NO. 4. December 2001.
- _____. The New Global Threat: Transnational Salafis and Jihad. *Middle East Policy*, Vol. VIII, NO. 4. December 2001.
- Zed, Mestika. Hidden History: Sejarah Kebrutalan dan Kejahatan Negara Melawan Kemanusiaan. Isu-isu dan Strategi dalam Konteks Sejarah Indonesia. *Jurnal Demokrasi & HAM*. Vol.2,No.1, (Februari-Mei 2002) 6-37.

Menjaga Keseimbangan antara Keamanan dan Kebebasan Dalam Kebijakan Penanggulangan Terorisme

Al A'raf

Abstrak

Problem utama yang dikaji dalam tulisan ini adalah penegakan HAM dalam penanggulangan terorisme. Respon terhadap aksi terorisme disinyalir cenderung memperumit jalannya proses demokratisasi dan penegakan HAM di banyak negara, tidak ada keseimbangan di antara security dan liberty dalam kebijakan perang melawan terorisme. Perang terhadap terorisme telah menempatkan kebebasan bukan lagi hal yang utama untuk dilindungi negara. Untuk dan demi atas nama keamanan, kebebasan untuk sementara waktu sah hukumnya dibatasi bahkan di intervensi oleh negara. Pada titik ini penulis mengemukakan pertanyaan apakah "zaman hak" (the age of rights) sudah berakhir sejak 11 september 2001?, padahal salah satu tugas negara adalah memberikan perlindungan kebebasan dan keamanan terhadap warga negara. Demikian pula, HAM mendapatkan jaminannya dalam hukum internasional hak-hak asasi manusia dan diperintahkan oleh konstitusi setiap negara demokratik.

Kata kunci: terorisme, HAM, kebebasan dan demokrasi.

Pendahuluan

Teror dan terorisme bukanlah fenomena baru dalam sejarah kekerasan dunia. Secara historis, terorisme mempunyai sejarah panjang sampai ke masa Yunani kuno ketika Xenophon menulis tentang efektifitas perang psikologi terhadap populasi musuh. Di masa awal perkembangannya, teror dan terorisme menjadikan negara dan kekuasaan sebagai objek yang ingin dituju. Pergulatan politik kekuasaan di masa Kaisar Roma, Tiberius dan Caligula, telah menempatkan cara-cara teror seperti pembuangan, pengusiran, penganiayaan dan pembunuhan sebagai metode untuk memperlemah penantangannya.¹

¹ Lihat *Terrorism, A Historical Heritage, Terrorist Games Nations Play*, Maj. Gn (retd) S. Mohindra, (Pvt Ltd: New Delhi, 1993); dan Lihat juga Adjie S. MSC, *Terorisme*, (Sinar Harapan: Jakarta, 2005).

Di banyak belahan negara di dunia aksi terorisme juga terjadi sudah cukup lama. Tindakan teror telah banyak digunakan dalam konflik-konflik struktural baik bermotivasikan ideologi, politik, ekonomi, maupun budaya. Di Amerika Latin, terorisme dan tindakan teror yang menyertainya telah menjadi model politik negara-negara amerika latin, yang memang harus menghadapi kelompok bersenjata kiri. Dikawasan timur tengah, sejak Israel menjadi duri utama dalam politik kawasan itu, berbagai model aksi terorisme juga berkembang.

Beberapa konflik identitas nasionalisme lokal yang terjadi di Eropa Barat, seperti konflik di Irlandia Utara dan Spanyol, akhirnya juga memunculkan aksi-aksi terorisme. Namun demikian, terorisme kembali menjadi wacana hangat dan perhatian publik dan negara-negara di dunia setelah tragedi WTC 11 September 2001. Peristiwa 9/11 ini kemudian diikuti dengan berbagai peristiwa aksi terorisme lainnya seperti aksi-aksi terorisme yang terjadi di Indonesia, yakni Bali Bombing, pemboman hotel JW Mariot Jakarta, Penyerangan terhadap Kedutaan Australia serta aksi terorisme yang terjadi di negara lainnya seperti di Inggris, Spanyol, Pakistan dll.

Respon atas persoalan ini telah melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik di banyak negara. Hal ini bisa dilihat dalam penguatan kewenangan negara yang berlebihan melalui aparat koersifnya dalam pemberantasan terorisme serta terbentuknya kebijakan anti-terorisme di banyak negara yang bersifat eksekutif. Misal, kebijakan yang di adopsi oleh pemerintah AS memperoleh banyak kritik seputar penggunaan pengadilan militer dalam kasus terorisme, penangkapan atau penahanan tertutup dan rahasia, serta praktek penyiksaan dalam proses interogasi. Belum lagi banyak laporan dari berbagai lembaga internasional yang menyebutkan bahwa impact dari perang melawan terorisme ini adalah terjadinya pembatasan terhadap kebebasan sipil (*civil liberties*) demi atas nama keamanan. Di samping itu, pemberantasan terorisme tidak hanya memberikan kekuasaan lebih kepada kepolisian sebagai ujung tombak sistem peradilan pidana, namun juga menyertakan militer dan intelijen sebagai pelaku aktif dalam operasi pemberantasan terorisme.²

Terorisme memang sebuah musuh yang harus dicegah dan dilawan. Namun melawan aksi terorisme tidak boleh sampai menimbulkan terorisme baru, mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan apalagi mengakibatkan pembatasan terhadap kebebasan sipil dengan

² Lihat Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security* (The MIT Press: Cambridge, 2003).

mengatasnamakan demi kepentingan keamanan. Atas dasar itulah, tulisan ini berupaya memaparkan problem penanggulangan aksi terorisme serta berupaya menjelaskan bagaimanakah kebijakan penanggulangan terorisme yang dapat menjaga keseimbangan antara kebutuhan untuk menjaga keamanan disatu sisi dan menjamin kebebasan sipil di sisi lain.

Terorisme dan Tujuannya

Sebagai sebuah fenomena politik kekerasan, terorisme tidak dapat dirumuskan dan didefinisikan dengan mudah. Kajian akademis tentang terorisme selalu berhadapan dengan kesulitan untuk mencari suatu definisi universal tentang terorisme. Hingga kini belum ada pendefinisian yang universal tentang terorisme. *Thomas J. Badley* menjelaskan penyebab utama dalam mendefinisikan terorisme adalah transformasi penggunaan dan makna terorisme dari waktu ke waktu oleh berbagai aktor untuk mengakomodasi kebutuhan politik mereka pada masing-masing daerah/wilayah/negara.³

T. P. Thornton mendefinisikan terorisme sebagai penggunaan teror sebagai tindakan simbolis yang dirancang untuk mempengaruhi kebijaksanaan dan tingkah laku politik dengan cara-cara ekstra normal, khususnya dengan penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan. Terorisme dapat dikategorikan menjadi dua kategori, yaitu enforcement teror yang dijalankan penguasa untuk menindas tantangan terhadap kekuasaan mereka, dan agitational terror, yakni teror yang dilakukan mengganggu tatanan yang mapan untuk kemudian menguasai tatanan politik tersebut.⁴

Proses teror, menurut E.V. Walter memiliki tiga unsur yaitu : (1) tindakan atau ancaman kekerasan, (2) reaksi emosional terhadap ketakutan yang amat sangat dari pihak korban atau calon korban dan (3) dampak sosial yang mengikuti kekerasan atau ancaman kekerasan dan rasa ketakutan yang kemudian muncul.⁵

Kalau dilihat dari tujuan dan ciri-cirinya, Wilkinson membedakan dan menggolongkan terorisme menjadi : 1) terorisme epifenomel (teror dari bawah) yakni terorisme dengan tanpa tujuan khusus, suatu hasil samping kekerasan horisontal berskala besar dengan ciri-ciri tak terencana

³ Tom Maley *What is Terrorism? Issues of Definition. Presentation Slide for Indonesia Defence University*, 2010, hal.4.

⁴ Azyumardi Azra, "Jihad dan terorisme : Konsep dan perkembangan historis", *Jurnal Islamika*, (Edisi 4, April-Juni) 1994.

⁵ *Ibid.*

rapi, terjadi dalam konteks perjuangan yang sengit. 2) Terorisme revolusioner (teror dari bawah), memiliki tujuan memutarbalikan tatanan secara total/revolusi atau perubahan radikal atas sistem yang ada dengan ciri-ciri selalu merupakan fenomena kelompok, adanya struktur kepemimpinan, program ideologi, konspirasi, elemen paramiliter. 3) Terorisme subrevolusioner (teror dari bawah) dengan tujuan motif politis, menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan atau hukum, perang politis dengan kelompok rival, menyingkirkan pejabat tertentu. Terorisme jenis ini memiliki ciri-ciri dilakukan oleh kelompok kecil, bisa juga individu, sulit diprediksi, kadang sulit dibedakan apakah psikopatologis atau kriminal. (4) terorisme represif (teror dari atas/terorisme negara) dengan tujuan menindas individu atau kelompok (oposisi) yang tak dikehendaki oleh penindas (rejim otoriter/totaliter) dengan cara likuidasi. Terorisme jenis ini memiliki ciri-ciri berkembang menjadi teror masa, ada aparat teror, polisi rahasia, teknik penganiayaan, penyebaran rasa curiga di kalangan rakyat, wahan untuk paranoia para pemimpin.⁶

Terorisme yang jenis terakhir inilah (terorisme represif) yang dahulu juga sering kita lihat dan alami, khususnya di dalam rezim yang totaliter dan di masa perang dingin. Terorisme represif itu dilakukan oleh negara dengan penggunaan kekerasan secara sistematis demi menekan, melenyapkan atau membatasi ruang gerak kelompok tertentu yang tidak sejalan dengan pihak yang berkuasa.⁷

Di dalam rezim pemerintahan yang totaliter, teror seringkali dijadikan alat untuk mengintimidasi masyarakat demi kepentingan mempertahankan kekuasaan. Hannah Arendt menggambarkan bahwa teror dalam rezim totaliter telah mengganti batas dan jalur komunikasi antar individu dengan pembalut besi yang mempersatukan mereka begitu erat sehingga seolah-olah kemajemukan mereka telah hilang dalam *status manusia* dengan dimensi raksasa.⁸ Pemerintahan totaliter telah menjadikan cara teror untuk menghancurkan salah satu prasyarat paling dasar dari semua kebebasan, yaitu kemampuan untuk bergerak yang tidak mungkin ada tanpa ruang kebebasan itu sendiri. Misalnya terjadi dalam rezim pemerintahan stalin yang sering di sebut juga dengan "pemerintahan

⁶ F.Budi Hardiman, *Terorisme : Paradigma dan Defenisi*, Makalah Seminar Terorisme, Jakarta, 2002 dan lihat Wilkinson, Paul, *Terrorism and the Liberal State* (The Macmillan Press Ltd: London, 1977), hal 56-57.

⁷ Donny Gahrhal Adian, *Mencegah Lahirnya Terorisme Negara : Indonesia Paca Bom Bali*, Dalam Jurnal CSIS, Jakarta, 2003, hal 82.

⁸ Hannah Arendt, *Asal Usul Totalitarisme* (Yayasan Obor:Jakarta, 2005) hal. 266.

teror"⁹, rezim-rezim pemerintahan di Amerika latin,¹⁰ dan rezim-rezim pemerintahan dimasa era perang dingin. Teror didalam rezim-rezim inilah yang sering disebut dengan terorisme negara.

Pada masa kekinian, terorisme kemudian berkembang menjadi lebih kompleks. Cara-cara yang digunakan untuk melakukan kekerasan dan ketakutan juga semakin canggih seiring dengan kemajuan teknologi modern. Terorisme pada masa kini, khususnya pasca selesainya era perang dingin nampaknya lebih banyak di lakukan oleh aktor non-negara, kendati juga masih ada terorisme negara. Tujuan, motif, skala aksi, jenis organisasi dan target sasaran aksi terorisme pada masa kini juga jauh lebih variatif sifatnya.

Menurut skala aksi dan organisasinya, kita masih dapat membedakan antara terorisme nasional di satu pihak dan terorisme internasional serta transnasional di pihak lain. Terorisme nasional memiliki jaringan organisasi dan aksi terbatas oleh teritorial negara tertentu. Terorisme internasional yakni diarahkan kepada orang-orang asing dan aset-aset asing; diorganisasikan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih daripada satu negara; bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah asing. Sedangkan terorisme transnasional jaringan global yang mempersiapkan revolusi global untuk tatanan dunia baru (bagian dari terorisme internasional yang menjadi radikal).¹¹

Berangkat dari pendefinisian terorisme dan tujuannya diatas, maka dapat dilihat bahwa motivasi teror tidak melulu didasarkan pada interpretasi orang-kelompok atas kepercayaan dan keyakinan agama. Motivasi teror juga dapat bersumber pada alasan-alasan idiosinkratik, kriminal, etnonasionalisme, maupun politik. Tindak kekerasan itu juga dapat dilakukan oleh individu, kelompok ataupun negara. Sasaran atau korban bukan merupakan sasaran sesungguhnya, tetapi hanya sebagai bagian dari taktik intimidasi, koersi, ataupun propaganda untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Kesamaan tindakan terorisme terletak pada penggunaan kekerasan secara sistematis untuk menimbulkan ketakutan yang meluas.

Pemerintah Indonesia sendiri telah memiliki definisi terorisme yang diejawantahkan pada UU No.15/2003 tentang Tindak Pidana Terorisme.

⁹ F.Budi Hardiman, *Terorisme : Paradigma dan Defenisi*, Makalah Seminar Terorisme, Jakarta, 2002.

¹⁰ Lihat Alfred Stephan, *Militer dan Demokratisasi (pengalaman Brasil dan negara-negara lain)*, Grafiti, Jakarta.

¹¹ F. Budi Hardiman, *Terorisme: Paradigma dan Definisi*, makalah pada seminar 20-11-2007, jakarta, hal 7.

Menurut Undang-Undang ini, terorisme didefinisikan sebagai tindakan seseorang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut kepada orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat masal, dengan cara merampas kemerdekaan atau menghilangkan nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.¹²

Global Teror dan Respon Terhadapnya

Globalisasi dan Terorisme

Penyebaran serangan teroris di seluruh dunia, apalagi dengan sebuah koordinasi yang rapi dan sistematis, tidak hanya mengerikan, tapi juga memberi tanda bahwa terorisme telah masuk dalam jaringan globalisasi. Terorisme bahkan bisa disebut sebagai salah satu indikator globalisasi itu sendiri.

Globalisasi adalah sebuah sistem dunia yang semakin menegakkan wujudnya pasca Perang Dingin. Jika pada masa Perang Dingin dunia ditandai oleh pembagian wilayah yang jelas antara blok Barat (kapitalis), blok Timur (komunis) dan non-blok (negara-negara berkembang), maka globalisasi ditandai oleh integritas dunia melalui jaringan informasi dan penemuan teknologi transportasi yang semakin mengaburkan batas-batas wilayah teritorial. Perang Dingin ditandai oleh adanya batas wilayah, sementara globalisasi muncul menghancurkan batas, dunia malah dihubungkan dalam jaringan besar tanpa batas.

Secara teoritik, Stanley Hoffman menjelaskan bahwa globalisasi berjalan dalam tiga bentuk yang masing-masing memiliki masalah tersendiri. Pertama adalah globalisasi ekonomi, yang merupakan hasil dari revolusi teknologi, informasi, perdagangan, investasi dan bisnis internasional. Aktor utamanya adalah perusahaan, investor, bank, industri jasa, negara dan organisasi internasional. Kedua adalah globalisasi kultural, yang juga merupakan turunan dari revolusi teknologi dan globalisasi ekonomi, di mana keduanya menciptakan dan membentuk arus perpindahan barang-barang kultural.

Dilemanya adalah keharusan memilih antara uniformitas (yang sering disebut sebagai *Americanization*) dan keragaman (*diversity*).

¹² UU No. 15/2003 tentang Tindak Pidana Terorisme, BAB III, pasal 6.

Hasilnya adalah reaksi terhadap uniformitas tersebut. Ketiga adalah globalisasi politik, yang merupakan produk dari dua bentuk terdahulu. Bentuk terakhir ini ditandai dengan kuatnya pengaruh Amerika Serikat dan institusi politiknya serta berbagai jaringan organisasi internasional dan regional.¹³

Globalisasi telah menempatkan setiap persoalan tidak lagi bisa dipandang dari sudut pandang tertentu, melainkan selalu memiliki keterkaitan dengan persoalan lain di tempat-tempat lain. Globalisasi sering dianggap sebagai penyebab meluasnya fenomena TOC (*transnational organized crime/TOC*). Globalisasi jelas mendorong meluasnya modus bisnis legal yang melintas batas negara, namun pada saat yang sama ia juga memberi peluang pada meluasnya bisnis ilegal karena kemudahan yang ditawarkan oleh kemajuan pesat dalam teknologi, utamanya teknologi komunikasi dan transportasi. Akibatnya, Manifestasi dari bisnis ilegal TOC ini sangat beragam, di antaranya adalah meluasnya akses atas pembelian senjata bagi aktor-aktor non-negara, baik perorangan maupun kelompok.

Fakta-fakta 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.

Harus diakui, modernisasi dan globalisasi sedikit banyak telah mempengaruhi *nature of terrorism* menjadi lebih kompleks dan rumit. Proses globalisasi telah menjadi lahan subur perkembangan terorisme. Perkembangan teknologi dan dinamika arus informasi-komunikasi yang begitu cepat telah memberikan ketersediaan sumber daya dan metode baru bagi para pelaku teror. Sehingga, di samping tetap menggunakan metode-metode klasik, aksi-aksi terorisme saat ini memiliki potensi menciptakan kerusakan dan korban jiwa yang jauh lebih besar dibandingkan dengan aksi-aksi sejenis di masa lalu. Sebuah kemungkinan yang menunjang pendapat ini adalah kemungkinan penggunaan *weapon of mass destruction* (WMD) seperti senjata kimia dan biologi oleh kelompok teroris. Kemudahan menciptakan ketakutan dengan teknologi tinggi dan diseminasi informasi *coverege* media yang luas membuat jaringan dan tindakan teror semakin mudah mencapai tujuannya.

Kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi. Ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris

¹³ Philips J Vermonde, Menyoal Globalisasi dan Terorisme dalam buku "Terorisme: defenisi, aksi dan regulasi," Edit by Rusdi Marpaung (Imparsial: Jakarta, 2003), hal 28.

untuk menjalankan aksinya semakin luas. Hal ini menjadikan fenomena terorisme menjadi relatif sulit diprediksikan untuk menentukan kapan dan di mana kelompok teroris akan melakukan aksinya. Aksi terorisme ini tidak mengenal prinsip diskriminatif target, yang artinya tindak terorisme berlaku indiskriminatif terhadap warga biasa yang tidak terkait langsung dengan tujuan politik yang hendak dicapai.

Pada titik ini, terorisme masuk ke dalam jaringan globalisasi dengan sangat baik. Mereka menggunakan semua fasilitas globalisasi dengan teliti dan muncul sebagai kekuatan yang menyeramkan. Itulah sebabnya, terorisme bisa muncul di berbagai tempat yang berbeda dalam waktu yang hampir – bahkan – bersamaan.

Dalam dekade kekinian, dimana demokrasi telah memberikan ruang dan gerak bagi warganegara untuk mengaktualisasikan pendapat secara bebas dan menyalurkannya melalui saluran demokrasi yang ada, aksi-aksi teror harusnya tidak lagi mendapatkan tempat didalam lingkup kehidupan politik kita. Sebab, tatanan demokrasi mengutamakan keunggulan cara-cara persuasif, negoisasi dan toleransi ketimbang cara-cara koersif, pemaksaan dan penggunaan kekerasan. Konsolidasi demokrasi hanya dapat tercapai ketika semua pelaku politik ataupun warga negara menempuh cara-cara demokratik sebagai satu-satunya aturan main dalam memperjuangkan kepentingan mereka.

Namun demikian, peristiwa 11 September 2001 di New York boleh dikatakan menjadi babak baru bagi perkembangan terorisme dan perang untuk melawannya. Peristiwa ini mempengaruhi dan melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik di banyak negara.

Reaksi yang muncul kemudian adalah sebuah langkah politik untuk mengejar semua pelaku terorisme, bahkan juga memunculkan agenda menumbakan rezim-rezim kekuasaan yang di anggap melindungi atau bekerjasama dengan pelaku terorisme. Berbagai kerjasama internasional dikembangkan untuk mendesak semua negara untuk kooperatif dalam memerangi terorisme. Langkah-langkah politik ini juga menimbulkan dan membuka perdebatan klasik antara upaya membangun sistem keamanan (*security*) dan pembatasan terhadap kebebasan (*liberty*) sipil kepermukaan. Semua proses itu tampaknya merupakan proses penataan relasi hubungan antara negara baru sebagaimana yang telah terjadi di masa perang dingin. Akan tetapi yang berkembang bukanlah kubu politik terbuka antara polar negara, akan tetapi lebih menyerupai satu model sistem keamanan nasional dan global atas nama apa yang disebut perang melawan terorisme.

Lepas dari pertarungan politik yang menjadi latar belakang tindakan terorisme, sentimen baru perang melawan terorisme ini membuka babak baru perkembangan arah politik dunia. Catat saja berapa perang yang mengkhawatirkan upaya perdamaian dunia atas nama perang melawan terorisme. Banyak negara demokrasi melahirkan berbagai ketentuan hukum yang kemudian justru melakukan pembatasan terhadap kebebasan masyarakat sipil. Hal ini lebih jauh terjadi di negara-negara otoriter, yang dengan cepat mengambil keuntungan politik, antara lain melalui konsolidasi alat-alat represi yang bersifat politik.

Babak baru perang melawan terorisme saat ini memang amat berbeda dengan konfigurasi politik dibawah perang dingin. Tidak terdapat pertarungan politik domestik yang berlangsung sebagai pertarungan faksi politik terbuka. Kecuali kasus Irak dan Afganistan, penguatan kekuasaan atas nama melawan terorisme, para penguasa negara bertarungan melawan kelompok-kelompok kecil yang tertutup, bahkan tidak dapat dilihat sebagai sebuah kekuatan politik yang signifikan

Respon Terorisme: Problem Keseimbangan

Pemerintah bisa memiliki respon yang berbeda-beda terhadap aksi terorisme di dalam negaranya. Macam-macam respon itu akan menghasilkan implikasi yang berbeda-beda:¹⁴

- a. Membiarkan. jika suatu pemerintahan membiarkan aksi teroristis atau tidak menunjukkan ketegasan yang dapat di baca oleh rakyatnya, terbukalah peluang bagi rakyat untuk memulai bertindak sendiri dengan membentuk organisasi-organisasi paramiliter. Gerakan dari rakyat ini dapat dilihat sebagai melemahkan sistem negara dalam menjamin keamanan rakyatnya. Kontra-teror dari rakyat akan menghasilkan teror baru, maka rantai kekerasanpun terbentuk.
- b. Menekan aksi terorisme dengan kebijakan totaliter. Menstabilkan atau memperkuat kontrol atas totalitas politis dengan membentuk sistem satu partai, mendirikan spionase, cek rutin dokumen dokumen personal, kontrol atas kebebasan berpergian, kontrol atas media massa dan komunikasi massa, penyaringan anggota-anggota partai menyusun hukun yang memungkinkan untuk menjaring musuh-musuh politis,dst.

¹⁴ Gutteridge, William (ed), *Contemporary Terrorism, Fact on File Publications*, New York, 1986, hal 10.

- c. Kontra-teror terhadap teroris internasional plus demokrasi melakukan penyerangan terhadap basis-basis organisasi teroris atas nama demokrasi. Ini dilakukan USA dalam aksi militer ke afganistan pasca tragdi 11 september. Apapun alasannya, intervensionisme untuk menciptakan ruang demokratis di wilayah asing adalah sebuah paternalisme global. Patut dipertanyakan apakah rezim baru yang muncul bukan 'anak asuh' negara intervensionis itu.
- d. Pendekatan lunak terhadap teroris Memenuhi keinginan kaum teroris, seperti biasa terjadi dalam aksi pembajakan pesawat. Tak jarang efeknya justru merugikan pemerintah: teroris akan meningkatkan tuntutan dan ancamannya. Di lain pihak suatu negosiasi dengan teroris dapat dicurigai oleh publik demokratis sebagai politik arkanum.
- e. Pendekatan garis keras. Mengisolasi sel-sel kaum teroris organisasi, pasokan logistik dan pemimpin mereka. Hukum terhadap pelaku teror diperkeraskan. Instrumen-instrumen anti teroris dipercanggih presisi yang tinggi.

Dari berbagai variasi respon terhadap aksi terorisme tersebut, pada kenyataannya kini masalah terorisme dan respon untuk melawannya telah memperumit jalannya proses demokratisasi dan penegakan HAM di banyak negara. Terorisme dan penanggulangannya telah menimbulkan persoalan keseimbangan di antara *security* dan *liberty*. Perang terhadap terorisme telah menempatkan kebebasan bukan lagi hal yang utama untuk dilindungi negara. Untuk dan demi atas nama keamanan, kebebasan untuk sementara waktu sah hukumnya dibatasi bahkan di intervensi oleh negara.

Respon atas persoalan terorisme di banyak tempat dilakukan dengan menerapkan kebijakan yang eksekutif. Membangun dan mendirikan kekuatan intelejen dengan kewenangan yang sangat luas, cek rutin dokumen-dokumen personal, kontrol atas kebebasan berpergian, kontrol atas media masa dan komunikasi masa, menyusun hukum yang memungkinkan untuk mengintervensi kehidupan privat warga negara bahkan untuk menjaring musuh-musuh politis.

Banyak negara melakukan perubahan kebijakan nasional mereka melalui strategi pembentukan sistem hukum baru yang dinilai dapat melindungi masyarakat dari terorisme, menghidupkan organisasi atau alat-alat represi, maupun melakukan pengawasan politik terhadap mereka yang dianggap memiliki relasi dengan para pelaku terorisme. Negara-

negara demokrasi itu, yang amat membanggakan kemampuan politik liberal, ternyata juga melakukan langkah-langkah tidak populer untuk membatasi hak-hak sipil, pengawasan yang berlipat ganda, bahkan dalam berbagai bentuk diskriminasi terhadap sebagian rakyatnya. Sementara negara-negara otoritarian ataupun yang masih mencoba bangkit untuk membangun demokrasi dengan cepat melakukan langkah-langkah yang cenderung mengembalikan alat-alat represi lama. Koreksi ruang-ruang demokrasi begitu cepat berlangsung.

Sementara itu, beberapa rezim tua yang menolak perubahan atau menolak demokrasi banyak memperoleh legitimasi baru untuk membatasi kaum oposan. Singapura misalnya, dengan cepat menggunakan dan mempertahankan Internal Security Act (ISA) atas nama terorisme. Ketentuan hukum yang bersifat draconian yang bertahun-tahun digunakan untuk menghantam kekuatan oposisi, dengan amat kuat dipertahankan sebagai bagian dari upaya menanggulangi terorisme. Ketentuan serupa juga lahir diberbagai negara Afrika sampai Benua Amerika. Suasana babak baru politik global seolah memberikan restu pada rezim-rezim otoritarian untuk mempertahankan kekuasaan dengan menawarkan kemampuan memerangi apa yang disebut kelompok "teroris."

Strategi kontra-terorisme jelas-jelas menunjukkan bahwa pemerintah menempatkan keamanan nasional di prioritas yang lebih tinggi dari perlindungan dan penegakan hak-hak sipil. Hal ini tampak dari penindakan hukum terhadap tersangka pelaku terorisme. Penanggulan hak-hak sipil dalam tindakan ini adalah ketidak-jelasan proses peradilan yang akan dilalui oleh tersangka, waktu penahanan yang terlalu lama, dan tidak dipentingkannya asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*).

Dititik ini, wajar kemudian timbul pertanyaan apakah "zaman hak" (*the age of rights*) sudah berakhir sejak 11 september 2001? Sebab, fakta-fakta yang berlangsung di bawah bendera perang melawan terorisme kini amat memprihatinkan bagi penghormatan dan penegakan HAM. Kini, banyak negara di dunia, dari Australia hingga Zimbabwe, mengorbankan hak-hak asasi manusia ke atas altar anti-terorisme-termasuk hak-hak yang digolongkan ke dalam *non-derogable rights*, yakni hak-hak yang tidak boleh dikurangi pemerintahannya dalam keadaan apapun.¹⁵

Undang-undang anti-terorisme yang kini diberlakukan banyak negara digunakan untuk mensahkan penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary detention*), pengingkaran terhadap prinsip *free and fair trial*,

¹⁵ Todung Mulya Lubis, *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Negara (kasus Perppu/RUU Tindak Pidana Terorisme)*, Kompas, 3 Februari 2003.

tindakan-tindakan berlebihan kepada warga negara asing dengan alasan keadaan genting dan tekanan terhadap *fundamental freedoms*, khususnya hak untuk bebas berkumpul dan menyatakan pendapat. Bahkan laporan Amnesty Internasional menyatakan, dibanyak negara, praktik penggunaan siksaan dalam proses interogerasi terhadap orang yang disangka "teroris" juga menunjukkan kecenderungan yang meningkat.¹⁶

Senada dengan Amnesty, report International Civil Liberties Monitoring Group menyebutkan bahwa hak-hak dasar dan kebebasan sipil telah terkikis oleh apa yang disebut sebagai "perang melawan terorisme" yang target utamanya adalah anggota masyarakat Arab dan Muslim dan meningkatkan ancaman terhadap imigran-imigran serta mereka yang mencari perlindungan dari diskriminasi politik.¹⁷

Legitimasi terhadap anti-terorisme di dunia, dan pengadopsian legislasi dan peraturan imigrasi, telah berkontribusi terhadap peningkatan wajah rasis dan rasisme yang terinstitusi. Penyalahan berdasarkan asosiasi telah memberi dampak yang buruk terhadap kebebasan dasar yakni kebebasan berekspresi, kebebasan untuk berasosiasi dan kebebasan untuk bergerak, dan juga kebebasan dasar demokrasi untuk melakukan protes dan menyatakan hak-hak sendiri.

Di Kanada, Undang-Undang Anti Terorisme (UU C-36), juga Patriot Act di Amerika Serikat dan Anti-Terrorism serta Security Act (ASTA) di Inggris, diterapkan segera setelah penyerangan 11 September 2001. UU C-36 telah memberikan kekuasaan yang luar biasa terhadap para polisi untuk melakukan penangkapan preventif yang digunakan untuk mengancam anggota masyarakat minoritas untuk "bekerja sama" dengan mereka. Undang-undang baru ini menginstitutionalisasi penggunaan "bukti-bukti rahasia" yang digunakan dalam "persidangan rahasia" yang bisa dilakukan menggunakan Undang-Undang Perlindungan Imigrasi dan Pengungsi. Undang-undang ini memberikan kekuasaan kepada menteri kabinet untuk mengeluarkan "sertifikat keamanan" yang bisa digunakan pada *non-citizen* secara luas dan mendeportisasi mereka. Bahkan pemerintah Kanada juga memajukan undang-undang keamanan publik yang memberi izin angkatan bersenjata untuk mendeklarasikan *controlled acces zone* terhadap wilayah-wilayah di mana terdapat peralatan militer.

Di Inggris, terdapat perhatian terhadap legislasi anti teroris yang menyurutkan usaha untuk memperbaiki hubungan antara polisi dan

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Lihat report International Civil Liberties Monitoring Group, *Anti -Terrorism and the Security Agenda: Impacts on Rights Freedoms and Democracy*, Ottawa, February 17, 2004.

masyarakat etnik minoritas yang rapuh, dimana terdapat dua juta Muslim yang masuk dalam daftar “masyarakat yang tertuduh” dalam ATSA. Dalam penelitian Inggris menemukan bahwa orang Hitam dan Asia delapan kali lebih sering untuk diperiksa, di bawah kekuasaan baru polisi dibawah ATSA. Di beberapa daerah bisa sampai 27 kali lebih banyak. Dibawah UU *Police and Criminal Evidence*, terdapat 900 000 pemberhentian dan pemeriksaan pada tahun 2003, dimana 13% terjadi penangkapan. Lalu dibawah UU ASTA terdapat tambahan 150 000 pemberhentian dan pemeriksaan dimana terdapat 2% penangkapan.¹⁸ Di Inggris, legislasi anti terroris juga telah digunakan untuk menjaga demonstrasi-demonstrasi dalam menghadapi protest terhadap pameran senjata di Pelabuhan London dan terhadap protes perang di Irak.

Jelas bahwa lingkungan ketakutan, ditambah dengan ketidakpercayaan terhadap institusi hukum dan prosesnya, memiliki dampak yang serius terhadap institusi-institusi demokrasi di dunia. Langkah-langkah berbahaya dan cara yang digunakan memiliki dampak negative terhadap society secara keseluruhan.

Langkah yang paling kontroversial adalah penangkapan yang tidak terhingga terhadap 700 orang di Guantanamo Bay, Kuba; penentuan legal terpidana sebagai kombatan; penggunaan penyiksaan dalam proses interogasi; dan pelaksanaan siksaan sebagai “*extraordinary rendition*.”

War againts teror yang telah dijalankan di berbagai negara dilakukan dengan dua kecenderungan utama yang seragam; dengan mengesampingkan dan melanggar hak-hak serta kebebasan dasar yang dikualifikasikan kedalam *non-derogable rights* di satu sisi; dan mensahkan kewenangan militer di sisi lain ke dalam masalah penegakan hukum (tidak termasuk penegakan hukum di laut). Lebih lanjut, berbagai kasus tersebut membenarkan pernyataan Hina Jilani¹⁹ yang menyatakan bahwa baik negara demokrasi maupun otoriter, dewasa ini sama-sama mengondisikan warganya untuk memilih diantara *liberty* dan *security*.

Bagaimana di Indonesia?

Indonesia memiliki masalah yang serius dengan terrorisme. Terdapat suatu network yang ingin menyerang masyarakat sipil sebagai response ataupun membalas dendam terhadap apa yang mereka lihat sebagai penyerangan terhadap Muslim, di dalam dan di luar Indonesia. Network

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hina Jilani adalah *Special Reporteur for Human Rights Defenders* di PBB.

ini telah terluka tapi tidak hancur sejak penahanan yang terjadi sejak Bom Bali pertama pada Oktober 2002, tapi ideologi yang mendorongnya masih menarik pengikut-pengikut yang entusias.²⁰ Jemaah Islamiyah (JI) adalah organisasi yang paling terkenal, tapi sejak 2003, pemboman yang paling besar dilakukan oleh grup yang dipimpin oleh Noordin Mohammed Top, yang masih dicari. Diluar Jamaah Islamiyah masih terdapat grup-grup radikal lainnya. Untuk menghadapi aksi terorisme tersebut terutama paska Bom Bali, Indonesia membentuk UU no 15 tahun 2003 tentang tindak pidana terorisme.

Gerakan radikal dan aksi peledakan bom yang terjadi di Indonesia memiliki motivasi yang berbeda-beda, yakni motivasi anti barat (AS) yang di tunjukkan kelompok JI, motivasi membentuk negara berdasarkan aliran agama tertentu, motivasi solidaritas berdasarkan agama sebagaimana terlihat dalam konflik Ambon, motivasi atas dasar separatisme, maupun motivasi yang didasarkan karena adanya kepentingan “ekonomi-politik” elite local-nasional.²¹

Aksi-aksi teror yang terjadi, disatu sisi sangat dipengaruhi oleh sisa warisan politik masa lalu dan kegagalan konsolidasi demokrasi.²² Robin Luckham mengungkapkan bahwa kekerasan politik yang paling besar, biasanya berasal dari krisis legitimisasi dan krisis kapasitas negara.²³

Lebih lanjut, aksi terorisme yang menggunakan metode peledakan bom memiliki daerah lokasi sasaran seperti Bali, Jakarta, Medan, Sulawesi, Maluku, Jawa Timur, Aceh. Pada dekade belakangan ini aksi terorisme melalui peledakan bom bisa dikatakan menurun. Untuk lebih jelasnya liat tabel aksi peledakan bom di indonesia di bawah ini.²⁴

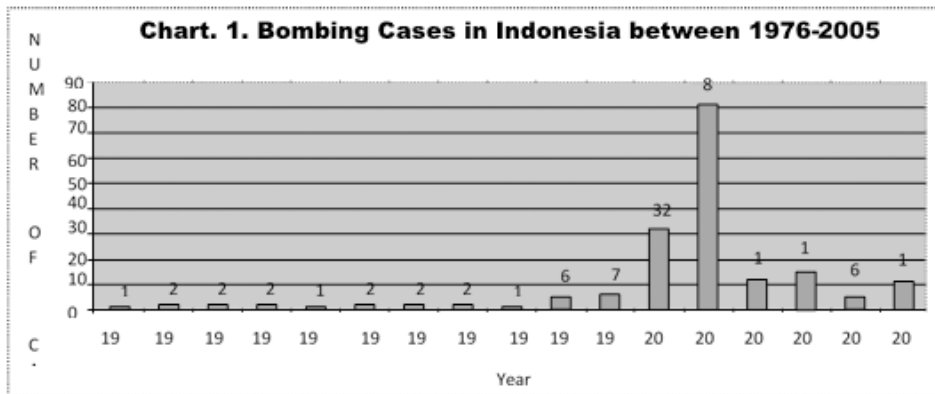
²⁰ Lihat laporan International Crisis Group (ICG).

²¹ Untuk motivasi yang terakhir ini, Arianto Sangaji, mengungkapkan bahwa menelusuri praktik korupsi dengan tindakan terorisme adalah hal yang penting. Di daerah konflik, dana pemerintah yang hilang melalui korupsi pejabat dan pengusaha yang menyandarkan diri kesumber pembiayaan pemerintah mengalir melalui berbagai jalan untuk membiayai kekerasan. Disini, tindak kekerasan terorisme harus dijelaskan sebagai buah kombinasi antara pejabat yang korup, pengusaha yang mencari untung dan pelaku teror dengan beragam motif. Arianto Sangaji, *Penanganan Terorisme*, Kompas, 31 Agustus 2007.

²² *Ibid.*

²³ Robin Luckham, *Democratic Strategies for Security in Transition and conflict*, (Governing Insecurity, edited by Gavin Cawathra and Robin Luckham) (Zed Books: London & New York, 2003) page 21.

²⁴ Lihat laporan yang dibuat oleh Mouvty Al Makaarim (Kontras) kepada *International Commision of Jurist (ICJ)* yang diselenggarakan oleh Imparsial, Jakarta, 2007.



Terorisme dan Hukuman Mati

Di tengah arus penghormatan terhadap hak asasi manusia, terutama hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*), UU pemberantasan Tindak Pidana Terorisme no 15/2003 (dulunya Perpu 1/2002) mencantumkan ancaman hukuman mati. Implikasi dari adanya hukuman mati di UU terorisme itu adalah seluruh eksekutor peledakan bom Bali 12 Oktober 2002, yakni Amrozi bin H. Nurhasyim, Ali Ghufron, dan Imam Samudera di vonis hukuman mati.

Eksekusi itu tentu melegakan banyak pihak. Baik korban, keluarga korban, orang-orang yang menanggung dampak dari pemboman itu yang memang membawa akibat yang besar terutama bagi ekonomi Bali. Bahkan pemerintah Australia yang di dalam negerinya tidak lagi mengenal hukuman mati, karena telah dihapus sejak terbitnya Undang Undang Penghapusan Hukuman Mati 1973, menyerukan kepada pemerintah Indonesia untuk segera mengeksekusi mati Amrozi CS. Seruan itu dilakukan mengingat banyak korban Bom Bali 1 yang merupakan warganegara Australia.

Mantan Perdana Menteri John Howard termasuk pejabat pemerintah yang mendukung rakyatnya yang pro-hukuman mati bagi Amrozi cs. Menurutnya "Saya tahu banyak orang Australia yang percaya bahwa hukuman mati itu tepat dan mereka bukan barbar, bukan insensitif, bukan pula ingin membalas dendam atau menaruh dendam. Mereka adalah orang-orang yang percaya bahwa seandainya anda mengambil kehidupan orang lain, keadilan menuntut pengambilan atas hidup anda."²⁵ Sikap

²⁵ Rahmad Nasution, *Amrozi dan Inkonsistensi Australia pada Hukuman Mati*,

pemerintah Australia ini sungguh ironi dan bermuka dua, mengingat di dalam negerinya mereka menolak hukuman mati tetapi khusus kepada pelaku bom Bali mereka menyetujui hukuman mati.

Kendati demikian setiap kali ada pelaksanaan hukuman mati selalu saja muncul pertanyaan apakah hukuman mati masih pantas diberlakukan pada masa kesadaran akan hak asasi manusia (HAM) semakin meningkat? Lebih dari itu apakah tepat pemberlakuan hukuman mati kepada pelaku kejahatan terorisme? Atas dasar apa ancaman hukuman mati itu diterapkan? Mengingat kematian sesungguhnya adalah tujuan yang ingin diraih oleh para pelaku terorisme. Lihat saja penolakan para pelaku peledakan bom Bali 1 terhadap Peninjauan Kembali yg diajukan para pengacaranya. Semua itu mengingatkan kita untuk mempertanyakan kembali apakah tujuan dari hukum dan hukuman itu sesungguhnya?

Bila melihat kembali teori hukum, konsep penghukuman terdiri dari tiga macam berdasarkan tujuan diterapkannya hukuman, yaitu pembalasan, penjeraan dan pemasyarakatan. Konsep pembalasan bertujuan untuk memberikan perlakuan yang setimpal dengan kejahatan yang dilakukan. Konsep ini merupakan konsep primitive yang tidak seharusnya dipakai lagi karena tidak akan memenuhi tujuan hukum sebagai sarana kontrol sosial dan pemenuhan rasa keadilan.²⁶

Apabila pencantuman ancaman hukuman mati merupakan alat penjeraan dengan tujuan untuk memberi contoh bagi masyarakat agar tidak melakukan tindakan yang sama (*ditterent effect*), maka harus diakui bahwa konsep penjeraan hanya berpengaruh pada jenis dan kejahatan tertentu saja, dan tidak berlaku pada kejahatan tindak pidana terorisme. Mengapa demikian?

Tindak pidana teror adalah tindak pidana instrumental karena bukan perbuatan itu sendiri yang merupakan tujuan, tetapi perbuatan itu hanya merupakan sarana untuk mencapai tujuan lain (seringkali merupakan media untuk mendapatkan perhatian public agar pesan tersampaikan). Pelaku tindak pidana teror adalah aktor yang dimotivasi oleh tujuan tertentu dan biasanya berdasarkan keyakinan politik atau religious sehingga tingkat loyalitasnya (komitmennya) sangat tinggi, bahkan sampai mengorbankan diri sendiri. Dengan demikian tindak pidana teror adalah tindak pidana instrumental (*instrumental acts*) yang dilakukan oleh aktor yang memiliki komitmen tinggi (*high commitment*) sehingga sangat

30/09/07, www.antara.co.id.

²⁶ Muchamad Ali Syafaat, *Tindak Pidana terror, Belunggu Baru Bagi Kebebasan*, dalam buku *Terorisme: defenisi, aksi dan regulasi* editor by Rusdi Marpaung, Imparsial, Jakarta, 2003, Hal 71.

kecil pengaruh hukuman yang dicantumkan dan diterapkan atas tindak pidana ini terhadap efek pencegahannya.

Penerapan hukuman mati kepada pelaku terorisme justru akan menjadi martir bagi munculnya aksi-aksi terorisme baru, karena kematian Amrozi cs akan menjadi inspirasi bagi kelompok Amrozi. Bagi kelompok Amrozi cs, Amrozi merupakan pahlawan, karenanya anggota-anggota kelompok ini tentunya akan terinspirasi untuk menjadi pahlawan seperti Amrozi. Dengan demikian aksi terorisme berpotensi besar terjadi lagi.

Secara sederhana ada tiga alasan penolakan hukuman mati. Pertama, dari efektivitasnya, hukuman mati yang diharapkan memberi efek jera akan mengurangi angka kejahatan. Alasan pemerintah ini patut dipertanyakan sebab kenyataannya penerapan hukuman mati tidak berbanding lurus dengan naik atau turunnya tingkat kejahatan. Ilusi bahwa tujuan hukuman untuk mengurangi kejahatan harus dibuang jauh karena naik-turunnya kejahatan tidak dipengaruhi besarnya hukuman yang diberikan. Secara sosiologis, sumber utama kejahatan dan kriminalitas adalah kemiskinan, ketidakadilan, dan hubungan timbal balik antara penguasa dan preman/criminal.²⁷

Kedua, pada prinsipnya, keputusan hakim dalam memutus salah-benarnya seseorang sebenarnya bersifat relatif. Tak ada hakim yang dapat memutuskan bahwa keputusannya dalam menghukum seseorang mutlak 100 persen benar atau seratus persen salah. Sebab, keberadaan hakim hanya menafsirkan dan menyimpulkan atas suatu perbuatan atau peristiwa hukum yang melanggar dari norma-norma hukum yang ada. Dalam posisi itu, penafsiran, kesimpulan, dan keputusan hakim memiliki kecenderungan salah. Dalam konteks itu, kehadiran sanksi hukuman mati tidak dapat memperbaiki keputusan hakim yang salah.

Ketiga, penerapan hukuman mati bertentangan dengan Konstitusi yang menjamin dan menjunjung tinggi hak untuk hidup sebagai hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable right*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 Ayat I Huruf I UUD 45.

Atas dasar itu wajar kemudian sebagian orang dan kelompok baik itu nasional maupun internasional menentang penerapan hukuman mati kepada para pelaku peledakan bom Bali 1. Di tingkat organisasi internasional, pengesekusian terhadap Amrozi Cs itu menuai protes Amnesti Australia. Organisasi itu mengimbau Pemerintah Indonesia untuk menghentikan persiapan eksekusi terhadap ketiga terpidana mati kasus Bom Bali 12 Oktober 2002 itu dan mengganti hukuman mereka

²⁷ Nico S. Nordhold, *Order Zonder Order*, Jakarta, 2003.

dengan “hukuman seumur hidup”. Amnesti Internasional Australia bahkan mengimbau siapa pun yang tidak setuju dengan hukuman mati agar mengirim surat keprihatinan kepada Duta Besar RI untuk Australia.²⁸

Pencantuman ancaman hukuman mati di dalam UU terorisme dan penerapannya di Indonesia adalah bukti bahwa negara lebih mengedepankan pendekatan yang eksekutif dalam penanggulangan terorisme, tanpa mempertimbangkan dan mempedulikan pentingnya jaminan hak untuk hidup sebagai hak-hak sipil politik warganegara yang sifatnya tidak dapat dikurangi dalam situasi dan kondisi (non derogable rights) dan secara jelas dijamin dalam Konstitusi Indonesia. Kita memang membutuhkan sanksi hukuman yang tegas dan tidak pilih kasih terhadap pelaku kejahatan, tetapi kita tidak membutuhkan sanksi hukum yang kejam, tidak manusiawi, dan bertentangan dengan konstitusi yang merupakan norma hukum tertinggi.

Problem hubungan TNI-Polri

Kompleksitas *Nature of terrorism* akibat perkembangan globalisasi sebagaimana dijelaskan diatas telah menempatkan upaya pemberantasan terorisme tidak mungkin dilakukan hanya secara nasional. Usaha menghadapi terorisme harus dilakukan bersama-sama oleh semua negara, baik pada level bilateral, regional dan multilateral.

Tidak hanya itu, pemberantasan terorisme juga tidak boleh dimonopoli oleh satu lembaga. Pemberantasan terorisme harus dilakukan secara komprehensif dan melibatkan banyak lembaga, yang salah satunya adalah pelibatan TNI-Polri didalamnya. Secara normatif, peran TNI dalam penanggulangan terorisme merupakan bagian dari peran untuk melaksanakan tugas operasi militer selain perang (*military operation other than war*) sebagaimana ditegaskan dalam UU TNI. Sedangkan bagi polisi, upaya pemberantasan terorisme merupakan bagian dari kerangka tugas polisi untuk melaksanakan penegakan hukum sebagaimana di tegaskan UU Polri no 2/2002 jo UU pemberantasan terorisme (UU 15/2003).

Namun demikian, di Indonesia perang melawan terorisme dilakukan dengan metode *criminal justice sistem* sebagaimana terlihat dalam UU tindak pidana terorisme sehingga aparat polisi yang berada di depan mengatasinya sedangkan TNI sifatnya hanya perbantuan. Karena itu yang dibutuhkan kedepan adalah agar pemerintah segera membentuk

²⁸ *Ibid*, Rahmad Nasution.

undang-undang atau peraturan pemerintah tentang tugas perbantuan sebagaimana dimandatkan UU TNI dan UU Polri.

Hingga kini, ketiadaan undang-undang perbantuan telah menimbulkan permasalahan diantara keduanya, baik itu dalam level koordinasi maupun dalam level taktis dilapangan. Dalam level koordinasi, lemahnya koordinasi yang dibarengi dengan tumpang tindih fungsi dan kerja antar aktor keamanan dalam penanggulangan aksi terorisme diakui oleh salah seorang anggota Detasemen 88 (anti teror) Polda Jawa Tengah. 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 dan sebagainya. Menurutnya seperti ada rivalitas dan tidak ada komunikasi sehingga banyak hal menjadi mubazir.²⁹ Sedangkan dalam konteks taktis di lapangan, bukan hanya sekali, tetapi beberapa kali anggota TNI menjalankan fungsi yang tidak seharusnya yakni menjalankan fungsi-fungsi *judicial*, seperti penangkapan terhadap orang-orang yang diduga sebagai pelaku terorisme.³⁰

Lebih parah lagi, pidato Presiden pada hari ulang tahun TNI 5 Oktober 2005 yang menjelaskan pentingnya peran TNI dalam penanggulangan terorisme telah ditafsirkan sepihak oleh TNI dengan cara meningkatkan kerja struktur komando teritorial, khususnya meningkatkan peran Babinsa (bintara pembina desa) dilevel paling bawah.

Kebijakan Panglima tersebut jelas kontradiktif dengan semangat didalam UU TNI yang menyiratkan pentingnya melakukan agenda restrukturisasi komando teritorial (Pasal 11 UU 34/2004). Gelar kekuatan TNI haruslah memerhatikan dan mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik, dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan. UU TNI menegaskan, pelaksanaan penggelaran kekuatan TNI, harus dihindari bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik praktis dan penggelarannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintah.

Perang melawan terorisme telah menimbulkan problem serius dalam mendorong proses reformasi TNI, khususnya dalam upaya melakukan restrukturisasi komando teritorial sebagaimana dimandatkan

²⁹ Koran tempo, 3 Oktober 2005.

³⁰ Penangkapan itu dilakukan bukan karena atas dasar tertangkap tangan dan bukan pula terjadi di wilayah laut dimana TNI AL memang memiliki peran untuk melakukan penegakan hukum. Untuk melihat beberapa kasus ini baca laporan HAM Imparsial tahun 2005.

UU TNI pasal 11. Dengan atas nama perang melawan terorisme struktur teritorial yang seharusnya dihapus menjadi diaktifkan kembali. Aktivasi Koter dalam perkembangannya mendorong TNI terlibat lebih jauh dalam urusan keamanan dalam negeri dan menimbulkan potensi masalah serius dalam penegakkan HAM.

Keterlibatan TNI dengan mengaktifkan Koter untuk ikut berperan aktif dalam mencegah, menangkal dan menindak terorisme, adalah cermin sikap reaktif pemerintah tanpa melihat implikasi yang akan ditimbulkannya. Cara pandang negara yang reaktif, pragmatis dan eksekutif dalam menerapkan strategi kontraterorisme tidak hanya menjadi ancaman bagi masyarakat sipil tetapi juga akan/telah menimbulkan tumpang tindih fungsi dan tugas antar aktor-aktor keamanan. Pengaktifan Koter untuk penanggulangan aksi terorisme merupakan langkah mundur dan memberi peluang bagi TNI memasuki wilayah di luar pertahanan dan membuka kesempatan TNI masuk ke Politik.³¹

Strategi Kontraterorisme harusnya diletakkan dalam koridor demokrasi dan diletakkan dalam rambu-rambu yang jelas dengan pembagian tugas serta fungsi yang tegas antar aktor-aktor keamanan. Demokrasi tidak memungkinkan pemberian kewenangan yang berlebihan dan bukan menjadi mandatnya untuk diberikan tugas dan fungsi baru.

Keseimbangan Imperatif

Dalam relasi kuasa negara dan warga negara, legitimasi kekerasan oleh negara yang notabene merupakan salah satu mandat yang telah diberikan warga negara kepada negara, harusnya ditunjukkan untuk melindungi warga negara dari kekerasan itu sendiri, bukan sebaliknya. Melindungi kebebasan dan keamanan warga adalah kewajiban negara (*state duty*). Itu ditegaskan oleh hukum internasional hak-hak asasi manusia dan diperintahkan oleh konstitusi setiap negara demokratik.

Kebijakan negara untuk menanggulangi terorisme memang bukan hanya perlu, tapi juga harus. Terorisme hanya bisa dicegah, ditanggulangi dan dipersempit ruang gerakannya oleh kebijakan negara yang komprehensif bagi tata kehidupan politik demokratik, kesejahteraan sosial dan

³¹ Hal ini disampaikan oleh Ketua DPR Agung Laksono, Wakil Ketua MPR AM Fatwa dan Mantan Kaster (Kepala Staf Teritorial) TNI Letjen (Purn) Agus Widjojo. *Kompas*, 8 Oktober 2005.

tegaknya keadilan. Undang-undang tindak pidana terorisme harus hanya merupakan salah satu instrumen dalam kebijakan antiterorisme.

Hukum, dalam masyarakat demokratis, berfungsi untuk memberi, mendefinisikan dan mengatur pelaksanaan kewenangan-kewenangan negara. Dengan cara menetapkan batasan-batasan yang jelas terhadap kewenangan negara, hukum melindungi hak-hak warga negara dari kemungkinan abuse of state power. Dengan mengingat ulang teori itu, bisa dikatakan bahwa produk legislasi antiterorisme sebenarnya perlu dan bersesuaian dengan kepentingan warga negara terhadap perlindungan hak-haknya.

Tetapi harus diingat : *liberty and security of person* adalah hak-hak asasi manusia dari setiap warga negara yang selain tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*), juga bersifat tidak dapat diceraikan (*indivisible*). Adalah sangat berbahaya bila negara bertindak dalam pikiran keliru bahwa hak-hak fundamental itu bisa saling menggantikan.

Bahkan, perlindungan terhadap hak asasi sesungguhnya merupakan esensi dari konsep keamanan itu sendiri. Perkembangan tafsir dan persepsi terhadap ancaman yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berubah telah memperlihatkan bahwa persoalan kelaparan, kemiskinan, kejahatan terhadap kemanusiaan, penyakit menular dan pencemaran lingkungan menjadi ancaman bagi kemanusiaan kita. Kompleksitas ancaman tersebut telah mempengaruhi konsep keamanan yang ada. Keamanan tidak lagi hanya ditunjukkan kepada upaya menjaga keutuhan teritorial negara tetapi juga keamanan manusianya (*human security*).

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-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.³² Dalam pendekatan *non-tradisional* tersebut, konsepsi keamanan lebih ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*).

Dengan demikian, upaya untuk menjaga keamanan tidak boleh menegasikan esensi dari keamanan itu sendiri yakni perlindungan terhadap

³² 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 Widjayanto, *Human Security*, Makalah, 2006.

hak-hak asasi manusia. Dalam menyusun kebijakan antiterorisme, negara harus memenuhi kewajibannya dengan benar, yakni menempatkan perlindungan terhadap "*liberty of person*" dalam suatu titik perimbangan yang permanen dengan perlindungan terhadap "*security of person*".

Di sini penting untuk kembali mengingat ucapan mantan Sekjen PBB Kofi Annan yang melihat bahwa terorisme memang merupakan satu ancaman dan negara-negara harus melindungi warganegaranya dari ancaman itu. Negara tidak hanya mempunyai hak tetapi juga harus sangat berhati-hati untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan melawan terorisme tidak berubah menjadi tindakan-tindakan untuk menutupi, atau membenarkan pelanggaran HAM.³³

Lebih dari itu, dalam dokumen PBB yang berjudul "*Uniting Against Terrorism : Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*"³⁴ ide yang muncul adalah bagaimana memunculkan suatu strategi global yang komprehensif dalam penanganan terorisme yang lebih lanjut dapat memperkuat tanggung jawab negara dalam menangkal fenomena terorisme yang ada serta mendorong terjadinya penegakan hukum, termasuk perlindungan HAM. Strategi yang diajukan terdiri atas 5 pilar, yaitu: (1) meminta masyarakat luas agar tidak melakukan ataupun mendukung aksi teror, (2) mencegah teroris untuk dapat melakukan serangan, (3) mencegah negara dari aksi-aksi yang berpotensi dapat mendukung terorisme, (4) mengembangkan kemampuan negara dalam menangkal dan membasmi terorisme, dan (5) pembelaan dan penegakan HAM.

Keberadaan point ke-5 itu secara tidak langsung menegaskan adanya kesadaran terhadap fenomena penyelewengan terhadap otoritas yang dimiliki lewat penerapan regulasi anti terror yang tidak ramah terhadap kebebasan sipil. Dengan kata lain, pada level internasional pun muncul suatu trend dimana penerapan regulasi anti teror harus tetap memperhatikan, melindungi dan menegakkan HAM yang dimiliki oleh warga sipil. Lebih lanjut dikatakan bahwa idealnya strategi penanganan terorisme dan perlindungan HAM bukanlah dua tujuan yang saling meniadakan, tetapi justru saling melengkapi dan saling mendukung satu dengan yang lain. Asumsi ini berangkat dari fakta yang berkembang bahwa kebanyakan tindakan penanganan terorisme membahayakan atau bahkan melanggar HAM serta kebebasan-kebebasan fundamental (*fundamental*

³³ Syahdatul Kahfi (ed), *Terorisme ditengah arus global demokrasi (SPECTRUM: Jakarta, 2006)* hal. 71.

³⁴ *Report of the Secretary-General, "Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy", A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006.*

freedoms). Oleh karena itu, adalah sesuatu normal dan ideal jika kemudian kita melakukan revisi terhadap pengimplementasian regulasi anti teror sehingga hal tersebut tidak lagi melanggar HAM ataupun kebebasan fundamental yang dimiliki oleh masyarakat.³⁵

Masih dalam dokumen yang sama, guna mencapai keseimbangan antara pengimplementasian kebijakan penanganan terorisme dan penegakan HAM, disebutkan perlunya peran serta kelompok masyarakat sipil dalam penegakan dan promosi HAM, terutama bagi mereka yang menjadi korban dari regulasi tersebut. Dengan kata lain, kelompok sipil berperan sebagai pemain utama dan penengah dalam menyuarkan penegakan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada pihak-pihak yang menjadi korban dari regulasi ini.

Penutup

Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan ataupun pengimplementasian regulasi anti teror yang tidak diimbangi oleh pengawasan serta keterlibatan aktor non-negara dapat berdampak pada pelemahan negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan yang ideal dalam pengimplementasian regulasi ataupun kebijakan anti teror terletak pada keseimbangan antara pencapaian keamanan dengan memperhatikan dan menjaga HAM serta hak fundamental yang dimiliki oleh sipil. Guna mencegah terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh aparat negara, maka setiap elemen sipil berhak dan wajib terlibat dalam proses pengawasan dengan tetap mendukung tercapainya keamanan dan terjaminnya kebebasan sipil dan HAM.

³⁵ Lihat Resolusi Dewan Keamanan PBB 57/219, 58/187 dan 59/191.

Daftar Pustaka

Books

- Arendt Hannah, *Asal Usul Totalitarisme*, Yayasan Obor, Jakarta, 2005.
- Buzan Barry, Waever Ole, Wilde Jaap de, *Security (A New Framework for Analysis)*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.
- Cawathra Gavin and Luckham Robin (ed), *Democratic Strategies for Security in Transition and conflict*, Zed Books, London & New York, 2003.
- Chuter David, *Defence Transformation*, Iss Monograph, London, 2000.
- Gutteridge, William (ed), *Contemporary Terrorism*, Fact on File Publications, New York, 1986.
- Honderich Ted, *Terrorism for Humanity (Inquiries in Political Philosophy)*, Pluto Press, London, 2003.
- Kahfi Syahdatul (ed), *Terorisme di tengah arus global demokrasi*, Spectrum, Jakarta, 2006.
- Marpaung Rusdi and Araf Al (ed), *Terorisme: Definisi, Aksi dan Regulasi*, Imparsial, Jakarta, 2003.
- Mohindra Maj. Gn (ret'd) S, *A Historical Heritage, Terrorist Games Nations Play*, Pvt Ltd, New Delhi, 1993.
- Nordhold Nico S, *Order Zonder Order*, Yogyakarta, LKIS, 2003.
- Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security*, The MIT Press, Cambridge, 2003.
- S. Adjie, *Terorisme*, Sinar Harapan, Jakarta 2005.
- Shiraishi Takashi, *Zaman Bergerak*, Grafiti, Jakarta, 1997.
- Stephan Alfred, *Militer dan Demokratisasi (pengalaman Brasil dan negara-negara lain)*, Grafiti, Jakarta, 2003.
- Whittaker David J, *Terrorist and Terrorism in the Contemporary World*, Routledge, London and New York, 2004.
- Wilkinson, Paul, *Terrorism and the Liberal State*, The Macmillan Press Ltd, London, 1977.

Other materials (Reports, Journals, Laws, News)

- Report of the International Civil Liberties Monitoring Group, *Anti-Terrorism and the Security Agenda: Impacts on Rights Freedoms and Democracy*, Ottawa, February 17, 2004.

- Report of the Secretary-General, "Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy", 27 April 2006.
- Human Rights Report by Imparsial year 2005.
- Human Rights report by KontraS year 2005.
- Journal CSIS, *Terorisme dan Keamanan Manusia*, Tahun XXXII/2003 No 1, Jakarta, 2003.
- Journal Islamika. Edition 4, April-June 1994.
- UU TNI no 34/2004.
- UU Polri No 2/2002.
- UU No 15/2003.
- Kompas, 8 Oktober 2005.
- Kompas, 3 Februari 2003.
- Kompas, 31 Agustus 2007.
- Koran Tempo, 3 Oktober 2005.
- Kompas, 18 October 2002.
- Kompas, 31 Desember 2007.

Transformasi Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) menjadi Kelompok Kekerasan (Studi kekerasan Ormas di Jakarta)

Gatot Eddy Pramono

Abstrak

Sebagai bagian dari interaksi sosial, Ormas kerap terlibat aksi kekerasan, salah satunya adalah aksi kekerasan antar Ormas. Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini kemudian berupaya menggali akar permasalahan yang menyebabkan Ormas bertransformasi menjadi kelompok kekerasan dan bagaimana pola transformasi Ormas saat melakukan kekerasan kelompok. Dalam penelitian ini, empat Ormas di Jakarta, yang namanya disamarkan dalam tulisan ini – Ormas Gajah, Macan, Singa, dan Musang – menjadi subyek penelitian. Melalui penggunaan metode kuantitatif dan eksplanasi serta analisis dengan menggunakan teori sub kebudayaan dan teori konflik, hasil studi ini menunjukkan bahwa Ormas bertransformasi menjadi kelompok kekerasan manakala terdapat tiga faktor, yakni terganggunya kepentingan kelompok, terganggunya identitas kelompok, dan terganggunya organisasi sosial. Penelitian ini juga menemukan fakta baru, bahwa pola transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan tidak hanya dalam bentuk Ormas melawan Ormas, namun juga Ormas melawan kolaborasi Ormas. Kolaborasi antar Ormas hanya terjadi dalam situasi-situasi tertentu, yakni ketika adanya kesamaan kepentingan, hubungan emosional dan musuh bersama.

Kata kunci: Ormas, teori sub kebudayaan, teori konflik, transformasi, kolaborasi

Pendahuluan

Perilaku kekerasan merupakan fenomena yang khas, karena seperti halnya kejahatan pada umumnya, perkembangannya sejalan dengan perkembangan masyarakatnya. Menurut Kuhnelt telah terjadi eskalasi kekerasan pada tingkat individu, kelompok dan negara yang luar biasa pada abad 20.¹ Perkembangan kekerasan pada abad ke-20 beriringan

¹ Kuhnelt, W. 2003. Groups, Gangs, and Violence. In W Heitmeyer, J. Hagan, W Wilhelm, & J Hagan (Eds).. International Handbook of Violence Research (pp 1167-1180).

dengan hasrat untuk menunjukkan integritas mereka, mimpi untuk merasakan dunia damai, dan tugas negara untuk melindungi kehidupan manusia dan menyediakan ketertiban sosial.

Mohammad Zulfan Tadjoeeddin menjelaskan, kondisi sosial, ekonomi dan politik yang rapuh merupakan lahan yang subur bagi ledakan kekerasan². Menurut Jerome Tadie³, terdapat kelompok-kelompok yang ternyata memberikan pengaruhnya dalam hal penataan kota. Mereka ini memiliki ciri keanggotaan yang bersifat eksklusif. Keeksklusivan itu ada pada aspek kesukuan, agama, maupun kesamaan identitas tertentu lainnya yang menjadi syarat utama untuk menjadi anggotanya. Beberapa kelompok tersebut juga identik dengan perilaku kekerasan, penguasaan suatu kawasan tertentu, dan terlibat dalam bisnis kekerasan, seperti jasa penjagaan lahan, pengamanan lokasi hiburan malam dan perkantoran, penagihan utang, pengelolaan jasa parkir, dll.

Hal ini dibuktikan dengan sejumlah penelitian yang dilakukan beberapa akademisi maupun media yang memberi label preman pada kelompok-kelompok ini. Salah satunya adalah Majalah Tempo yang secara khusus mengulas tentang preman pada tahun 2010 dan Harian Kompas pada 2012. Menurut laporan media tersebut, kelompok yang kerap melakukan kekerasan berwujud ormas. Klompok ini identik dengan kekerasan dalam melakukan aktivitasnya, bahkan terlibat konflik berkepanjangan yang memicu jatuhnya korban tewas⁴. (Tempo, 2010).

Data statistik dari Polda Metro Jaya juga menunjukkan, bagaimana kekerasan menjadi salah satu bahasa pilihan ormas di wilayah ini. Polda Metro mencatat, jumlah kasus kekerasan melibatkan delapan kelompok yang paling banyak melakukan kekerasan, dengan kasus sebanyak 187 peristiwa di Jabodetabek pada rentang tahun 2008 sampai dengan Agustus 2014.

Ormas Gajah menurut catatan polisi paling banyak melakukan aksi kekerasan, dengan 100 kasus dimana 60 di antaranya terjadi di Jakarta Selatan. Ormas Macan ada di urutan kedua dengan 52 kasus, 30 peristiwa di antaranya juga di Jakarta Selatan. Kelompok Ambon dan Ormas pada

Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

² Tadjoeeddin, M.Z. 2002. *Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia 1990-2001*. Jakarta: United Nation Support Facility for Indonesiaan Recovery (UNSFIR).

³ Tadie, Jerome. 2000. *Wilayah Kekerasan di Jakarta*. Jakarta: Masup Jakarta bekerjasama dengan Ecole Française d'Extrême-Orient, Institute de Recherche pour le Development dan Forum Jakarta - Paris.

⁴ Tempo, (2010, November 21), *Gang Reman van Jakarta*. [Retrieved Desember 17, 2010.]

rentang waktu tersebut, menurut statistik Polda Metro masing-masing terlibat dalam 12 dan 10 kasus kekerasan. Setelah itu disusul, Ormas Musang dan BMB dengan masing-masing lima kasus, Ormas tertentu lainnya dengan tiga kasus, sedangkan kelompok FloraFlores melakukan dua kali aksi kekerasan.

Munculnya kelompok-kelompok yang acap melakukan aksi kekerasan di Indonesia, kemungkinan besar tidak terlepas dari kebijakan pemerintah, baik langsung maupun tidak langsung, mendorong lahirnya kelompok kekerasan tersebut. Pada era Soeharto, kata Loren Rytter⁵, kelompok ini difasilitasi keberadaannya oleh pemerintah, untuk mendukung platform dan kebijakan partai penguasa (Golkar), sekaligus menjadi upaya mereka untuk mempertahankan hidup.

Pada masa Orde Baru, berdiri sejumlah organisasi pemuda, seperti Pemuda Pancasila, Pemuda Panca Marga, Forum Komunikasi Putra-Putri Purnawirawan Indonesia (FKPPI), dan Yayasan Bina Kemanusiaan. Ketika itu juga muncul kekelompok informasi seperti Siliwangi, Berland, Santana dan Legos. Pada tahun 1998, muncul Ikatan Keluarga Tanah Abang pimpinan Muhammad Yusuf Muhi alis Bang Uchu Kambing; Pada tahun 2000 lahir Angkatan Muda Kei (Amkei) pimpinan John Kei, dan Kelompok Laskar Merah Putih pimpinan Erdy Hartawan. Setahun kemudian muncul Forkabi yang disusul kehadiran Forum Betawi Rempug (FBR) yang dikomandoi oleh KH Fadloli el Munir. (Tempo, 2010).

Gould⁶ menjelaskan, kelompok kekerasan adalah kelompok yang secara bersama-sama melakukan tindakan dengan menggunakan kekerasan, termasuk terjadinya pertikaian, dan kondisi kebersamaan di antara mereka sudah kuat sebelum tindakan kekerasan itu dilakukan. Dengan merujuk pada pandangan itu, maka kelompok-kelompok yang disebutkan tersebut dapat dikategorikan sebagai kelompok kekerasan.

Kekerasan kelompok yang dilakukan Ormas, terutama dalam sebuah interaksi sosial, merupakan kondisi yang sifatnya situasional dan tidak tetap. Pada hakikatnya, Ormas memiliki ciri seperti organisasi pada umumnya. Interaksi antar Ormas pun bisa terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Namun, pada situasi tertentu Ormas juga kerap terlihat terlibat dalam tindakan kekerasan kelompok atau konflik. Perubahan kondisi pada Ormas ketika konflik inilah, yang menarik perhatian peneliti untuk memahami lebih dalam dalam proses perubahan atau transformasi tersebut.

⁵ Rytter, Loren. 2004. *Youth, Gangs, and State in Indonesia*. UMI.

⁶ Gould, Roger V. *Collective Violence and Group Solidarity: Evidence from a Feuding*, dalam *American Sociological Review* 64 (93) 1999.

Selain transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan, peneliti juga mendalami bahwa tindakan kekerasan kelompok yang dilakukan oleh Ormas ternyata juga melibatkan kolaborasi antar Ormas di dalamnya. Gambarannya dapat disimak pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1
Konflik Antar Ormas yang Berkolaborasi di Jabotabek⁷

| Tanggal | Uraian | Lokasi | Faktor Pemicu |
|------------|----------------------------------|----------------------------------|---|
| 26-01-2009 | Gajah vs Musang & Macan | Pesanggrahan, Jakarta Selatan | Tudingan pencurian HP dari oknum Macan terhadap oknum Gajah yang berujung bentrok |
| 22-04-2009 | Pemuda Gajah vs Macan dan Musang | Pamulang, Tangerang Selatan | Salah paham yang berkembang menjadi tawuran |
| 31-07-2010 | Gajah vs Musang dan Macan | Ciputat Timur, Tangerang Selatan | Pencabutan bendera Musang dan Macan oleh Gajah yang berujung bentrokan |
| 20-07-2011 | Gajah vs Musang, Macan dan Singa | Pondok Pinang, Jakarta Selatan | Pencabutan bendera Singa oleh Gajah dibalas tindakan yang sama oleh anggota Singa dan Macan, hingga berujung bentrokan. |

(Sumber: Data Polda Metro Jaya, 2014)

Data pada Tabel 1 tersebut memperlihatkan adanya kolaborasi yang terjadi pada Ormas yang melakukan kekerasan kelompok tidak hanya terjadi sekali. Pertikaian yang terjadi antara Gajah, Macan, Singa dan Musang menyebabkan korban luka ringan, luka berat hingga hilangnya nyawa dari anggota Ormas yang terlibat pertikaian maupun warga masyarakat yang terkena sasaran tindak kekerasan oleh Ormas.

Berdasarkan data Polda Metro Jaya, jumlah korban tindak kekerasan antar Ormas mencapai 78 orang, yang terdiri dari delapan orang meninggal, 29 luka berat dan 41 luka ringan. Seorang anggota masyarakat di luar kelompok yang bertikai, tercatat meninggal dunia, sedangkan 38 lainnya luka berat dan ringan. Sebanyak lima anggota Gajah tewas dalam bentrok antar Ormas, 11 luka berat dan 7 luka ringan. Sedangkan Macan kehilangan dua anggotanya yang tewas dalam bentrok antar Ormas, berikut 16 lainnya yang mengalami luka-luka.

⁷ Nama Ormas disamarkan dalam penulisan jurnal ini.

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa selain Ormas yang bersangkutan, masyarakat umum juga kerap dirugikan dan menjadi program salah sasaran dalam permasalahan konflik kekerasan antar Ormas. Pertikaian antar Ormas yang pada dasarnya hanya melibatkan Ormas, berakibat fatal bagi masyarakat yang menjadi korban. Akibatnya, Ormas kian dipandang negatif oleh masyarakat, karena citra kekerasan lekat pada mereka. Fakta proses transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan dan kolaborasi sebagai salah satu bentuk dalam melakukan kekerasan inilah yang kemudian membawa peneliti pada rumusan pertanyaan yang menjadi fokus dan dicari jawabannya dalam penelitian ini.

Berdasarkan latar belakang masalah dan permasalahan tersebut di atas, peneliti merumuskan pertanyaan penelitian yakni bagaimana transformasi organisasi kemasyarakatan (Ormas) menjadi kelompok kekerasan di wilayah DKI Jakarta? bagaimana pola transformasi Ormas saat melakukan kekerasan kelompok di wilayah DKI Jakarta. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kedua pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan tersebut, dengan mengetahui realitas konflik antar Ormas di wilayah DKI Jakarta, penyebab transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan, dan pola transformasi Ormas dalam melakukan kekerasan kelompok.

Penelitian ini berangkat dari pemahaman bahwa Ormas merupakan organisasi sosial. Organisasi sosial itu memiliki latar belakang dan atau ciri tertentu sebagai identitasnya, misalnya suku, etnis, agama atau identitas lainnya. Organisasi tersebut juga dibangun atas tujuan-tujuan tertentu yang kemudian diwujudkan dalam bentuk kepentingan-kepentingan organisasi. Dengan adanya identitas dan kepentingan ini, anggota-anggota di dalamnya kemudian menginternalisasi dan menjalankan nilai-nilai yang berlaku bagi kelompoknya, sehingga mereka atau orang-orang di luar kelompok akan memahami anggota-anggota tersebut sebagai sebuah organisasi sosial.

Selanjutnya penelitian ini melihat bagaimana kondisi yang terbentuk ketika ada satu atau beberapa kelompok terganggu identitas, kepentingan maupun organisasi sosialnya. Dalam penelitian ini ketiga komponen diasumsikan sebagai faktor-faktor penyebab Ormas kerap melakukan tindakan kekerasan.

Ketiga faktor tersebut mendorong fluiditas Ormas. Artinya, Ormas tidak selamanya bertransformasi sebagai kelompok kekerasan, namun Ormas akan bertransformasi sebagai kelompok kekerasan pada saat-saat tertentu atas dorongan ketiga faktor tersebut, dan kemudian dapat

kembali lagi sebagai Ormas pada umumnya, ketika faktor-faktor tersebut tidak ada atau dengan kata lain Ormas tersebut *fluid*.

Ketika Ormas bertransformasi menjadi kelompok kekerasan, pada faktanya Ormas-ormas tersebut juga kerap terlibat dalam kolaborasi dalam melakukan tindakan kekerasan Seperti halnya dalam bertransformasi, kolaborasi juga bisa bersifat sama, *fluid*. Kolaborasi hanya akan terjadi pada kondisi-kondisi tertentu yakni ketika terdapat kesamaan kepentingan, adanya hubungan emosional antara anggota Ormas, dan adanya musuh bersama. Secara ringkas, kondisi tersebut dirumuskan dalam tiga hipotesa penelitian, yakni:

- a. Jika terjadi aksi yang mengakibatkan terganggunya kepentingan kelompok, terganggunya identitas kelompok, dan terganggunya organisasi sosial pada suatu kelompok, maka terjadi transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan.
- b. Jika dalam transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan tersebut di dalamnya terdapat Ormas-Ormas yang memiliki kesamaan kepentingan, hubungan emosional, dan adanya musuh bersama, maka terjadi kolaborasi antar beberapa Ormas.
- c. Transformasi dan kolaborasi hanya terjadi pada kondisi-kondisi tertentu yang memunculkan sifat fluiditas.

Pendekatan yang diambil dalam memahami kelompok Ormas di Wilayah Jakarta ini adalah pendekatan kualitatif dengan metode eksplanasi. Penelitian eksplanasi bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena. Penelitian eksplanasi bisa dilakukan pada masalah-masalah yang belum jelas baik secara konseptual maupun secara hubungan sebab akibat. Pada penelitian ini subyek yang diangkat cukup beragam dengan mengambil contoh empat Ormas, yang dalam publikasi jurnal ini penulis samarkan, yakni Ormas Gajah, Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang.

Jika mengacu pada permasalahan penelitian, maka upaya pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dan observasi sebagai teknik pengumpulan data primer.⁸ Saat melakukan wawancara, peneliti dibantu oleh *gatekeeper*, yang menghubungkan peneliti dengan nara sumber yang ada. Peneliti mengenal *gatekeeper* sejak menjabat sebagai Kapolres Jakarta Selatan.

Selain itu, data penelitian yang dikumpulkan juga didukung dengan data sekunder berupa data jumlah kasus dari institusi kepolisian,

⁸ Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.

studi pustaka, internet, artikel.⁹ Untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD).

Kerangka Konseptual

Pemahaman mengenai kelompok dapat dilihat dari interaksi kesalingkebergantungan yang terjadi pada individu/anggota di dalamnya, serta kesamaan tujuan yang mereka miliki. Penulis melihat, bukan hanya tiga komponen di atas yang mencirikan suatu kelompok, namun juga perlu adanya kesadaran bersama, takdir bersama, sebuah identitas yang sama, dan adanya perasaan untuk menjadi satu kesatuan seperti tergambar dalam definisi kelompok yang dirumuskan Fiedler, McGrath dan Tischler.

Berkenaan dengan itu, konsep kelompok yang digunakan dalam riset ini adalah sekumpulan orang yang memiliki kesadaran bersama, takdir bersama, sebuah identitas yang sama, beberapa perasaan untuk menjadi satu kesatuan, dan tujuan dan norma-norma bersama yang berinteraksi satu sama lain secara teratur dan saling bergantung dalam tingkatan tertentu untuk mencapai tujuan bersama.

Dengan merujuk rumusan Mustofa, kejahatan kekerasan adalah setiap tindakan yang dilakukan dengan sengaja atau ancaman untuk bertindak yang ditujukan untuk menyebabkan orang lain ketakutan, kesakitan, luka fisik bahkan kematian¹⁰. Menurut Moser, terjadinya perilaku kekerasan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya: karena di suatu komunitas telah terjadi kekerasan, adanya pembatasan ruang gerak, kesempatan peluang kerja dan pendidikan dikurangi, tidak adanya ketertarikan investor untuk melakukan investasi yang akhirnya melahirkan ketidakpercayaan kepada pemerintah berupa penghancuran infrastruktur atau penghancuran fasilitas publik.¹¹

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka konsep kelompok kekerasan yang digunakan dalam penelitian ini adalah suatu kelompok yang secara bersama-sama melakukan kekerasan fisik dan/atau psikologis terhadap orang/individu, kelompok, komunitas, barang/properti dengan cara merusak atau menghancurkan fasilitas umum atau benda

⁹ Newman, W.L. 1997. *Social Research Methods* (3rd ed.). Massashussets: Allyn and Bacon.

¹⁰ Mustofa, Muhammad. 2007. *Kriminologi*. Depok: FISIP UI Press.

¹¹ Moser, K. (1997). Commitment in organizations. *Psychologies* 41 (4), 160-170.

lainnya, mengancam, menganiaya atau melukai seseorang/kelompok yang mengakibatkan korban terluka, cacat fisik, bahkan berakhir dengan kematian untuk mempertahankan/menjaga kepentingan, identitas kelompok organisasi terhadap sumber daya dan wilayah kekuasaan yang telah dimilikinya, serta melakukan agresi untuk mendapatkan sumber daya dan wilayah baru, agar organisasi kelompok tetap eksis dan apa yang menjadi tujuan kelompok dapat tercapai.

Transformasi merupakan perubahan pada bentuk keseluruhan yang berbeda, baik fungsi maupun struktur di dalam organisasi. Transformasi didasarkan pada sistem pembelajaran dari wawasan yang dalam dan diikuti dengan pengambilan aksi yang dibimbing berdasarkan pengetahuan dan keberanian. Bertransformasi adalah menciptakan sesuatu yang baru, yang tidak pernah ada sebelumnya dan tidak dapat diprediksi di masa sebelumnya/lampau.

Transformasi dimotivasi oleh keberhasilan, melalui realiasi dan apa pun yang membutuhkan perubahan, bahwa suatu terobosan yang signifikan dalam cara berpikir dibutuhkan untuk mencapai kesempatan baru. Proses transformasi melalui dua strategi, yakni penyadaran dan intensi¹². Dalam tulisan ini, transformasi merujuk pada perubahan bentuk keseluruhan yang berbeda yang melibatkan pengetahuan yang dalam dan cara berpikir yang berbeda dan kemudian membentuk suatu yang baru dan beku ada sebelumnya. Transformasi meliputi proses yang di dalamnya terdiri dari fase-fase tertentu yang menunjukkan proses perubahan dari awal hingga akhir.

Gould menjelaskan, interaksi antar kelompok dapat menyebabkan konflik. Menurutnya, kekerasan antar kelompok muncul karena kelompok dipenuhi dengan ketegangan antara kepentingan kolektif dan kepentingan individu¹³. Diungkapkan, pembahasan terkait konflik antar kelompok terfokus pada tiga faktor, yakni kepentingan, identitas kelompok, dan organisasi sosial. Faktor kepentingan melihat bahwa konflik antar kelompok dipicu oleh persaingan untuk memperebutkan atas hak sumber daya yang bernilai tinggi, seperti wilayah, modal, dan akses ke pasar.

Faktor identitas kelompok menilai, bahwa identitas yang dipegang oleh anggota kelompok dapat memicu kesalahpahaman dengan kelompok lain yang dianggap memiliki perbedaan. Sedangkan faktor organisasi sosial menilai, konflik terjadi akibat anggota kelompok tertentu memandang

¹² Ruiz, D.M. 1997. *The Four Agreement: A Practical Guide to Personal Freedom*. Amber Alen Publishing Inc.

¹³ Gould, Roger V. 1999. *Collective Violence and Group Solidarity: Evidence from a Feuding Society*. *American Sociological Review*. Vol. 64, No. 3 (Jun., 1999), pp. 356-380

bahwa pelanggaran yang dilakukan individu anggota kelompok lain sebagai pelanggaran yang dilakukan kolektif. Akibatnya, kelompok yang dilukai akan menuntut batas dari kelompok yang dianggap telah melukai anggota mereka.¹⁴

Konsep kolaborasi didefinisikan sebagai interaksi dan integrasi yang menghasilkan solidaritas antara beberapa kelompok kekerasan yang sifatnya sementara, sebagai akibat terganggunya kepentingan, identitas kelompok dan organisasinya atas penguasaan sumber daya dan wilayah kekuasaan oleh kelompok yang superior. Di lain pihak, kolaborasi juga dapat diartikan sebagai masing-masing anggota tim yang terlibat bersama-sama memberikan pengetahuan, pengalaman dan kemampuan mereka untuk berkontribusi dalam suatu program perusahaan, misalnya pengembangan produk. Narus dan Anderson seperti dikutip Simatupang dan Sridharan mendeskripsikan kolaborasi sebagai perusahaan atau organisasi memberikan sumber daya dan kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan pangan.

Berdasarkan dua pengertian tersebut, pengertian kolaborasi dalam rangkum sebagai suatu kegiatan dimana satu orang atau lebih atau organisasi bekerjasama saling bertukar informasi, pengetahuan, pengalaman, dan kemampuan masing-masing untuk mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggambarkan kolaborasi antar kelompok kekerasan di antaranya kolaborasi antar Ormas Gajah, Singa, Macan, dan Musang.¹⁵

Organisasi kemasyarakatan berasal dari dua kata, yakni organisasi dan kemasyarakatan. Organisasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *Organum* yang berarti, alat, bagian, anggota atau badan. James D Mooney menyatakan, organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama¹⁶. Chesters I. Barnard mengartikan organisasi sebagai suatu sistem aktivitas kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih.¹⁷ Menurutinya, ada tiga ciri organisasi, yakni adanya sekelompok orang, antar hubungan terjadi dalam suatu kerjasama yang harmonis,

¹⁴ Ibid

¹⁵ Nama-nama keempat Ormas yang dipilih untuk diteliti dalam publikasi hasil riset ini melalui jurnal ini sengaja disamarkan, untuk maksud memelihara dan menjaga kamtibmas yang mungkin muncul sebagai reaksi atas sebuah publikasi keberadaan mereka.

¹⁶ Mooney; Alan C Reiley. 1974. *The principles of organization*. New York, London: Harper & Brothers.

¹⁷ Chesters I. Barnard, *The functions of the executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938)

dan kerjasama didasarkan atas hak dan kewajiban atau tanggung jawab masing-masing orang untuk mencapai tujuan.

Organisasi berarti kumpulan individu yang menjamin kehidupan bersama sebagai suatu kesatuan yang besar yang saling membutuhkan dan memiliki ciri-ciri yang sama sebagai kelompok. Sedangkan yang dimaksud dengan kemasyarakatan hal-hal yang menyangkut masyarakat. Masyarakat diartikan dengan kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan terikat oleh rasa identitas bersama¹⁸.

Apabila pengertian kedua kata tersebut digabung, maka organisasi masyarakat dapat dimaknai sebagai sekelompok orang yang memiliki ciri visi, misi, ideologis dan tujuan yang sama, memiliki anggota yang jelas, mempunyai kepengurusan yang terstruktur sesuai dengan hierarki, dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka memperjuangkan anggota dan kelompoknya di bidang/ mengenai/ perihal kemasyarakatan, seperti pendidikan, kesehatan, keagamaan, kepemudaan dan bidang lain.

Dalam riset ini didefinisikan organisasi kemasyarakatan yang digunakan merujuk pada pasal 1 poin 1 Undang-Undang No 7 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Disebutkan, Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kebutuhan, kepentingan, kegiatan dan tujuan yang berdasarkan Pancasila. Dalam Pasal 4 disebutkan organisasi kemasyarakatan dinyatakan bersifat sukarela, sosial, mandiri, nirlaba, dan demokratis. Tidak ada larangan bagi Ormas yang didirikan warga negara Indonesia melakukan kegiatan politik, kecuali ormas yang didirikan warga asing. Namun demikian, Ormas dilarang mengumpulkan dana untuk partai politik.

Konsep *organized crime*, dipagami sebagai kegiatan *illegal* yang sistematis yang bertujuan untuk meningkatkan kejayaan atau kekuasaan. Pembajakan, penyelundupan perampokan, penculikan dan pemerasan merupakan jenis kejahatan di masa lalu dan termasuk dalam kejahatan transnasional. Menurut Howard Abandinsky *organized crime* adalah setiap kejahatan yang dilakukan dalam sebuah pembagian kerja yang telah dibangun oleh seseorang yang menduduki jabatan tertentu, yang posisinya dirancang untuk komisi kejahatan menyediakan semacam pembagian kerja yang di dalamnya paling tidak terdiri dari seorang korupter, seorang koruptor dan penegak hukum.¹⁹

¹⁸ Koentjaraningrat. 2002. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

¹⁹ Abandinsky, Howard. 2010. *Organized Crime* (9th Edition). California: Wadsworth

Dalam tulisan ini *organizaed crime* merujuk pada pandangan Abandinsky dengan ciri utama, yakni bersifat non ideologis, hierarkis, memiliki keanggotaan eksklusif, memiliki kemampuan untuk bertahan/langgeng, sarat akan penggunaan tindakan kekerasan dan suap, tetapi dalam divisi-divisi tertentu, melakukan monopoli, dan menerapkan aturan yang sarat dengan kekerasan terhadap anggota-anggotanya.

Landasan Teori

a. Teori Subculture

Cloward dan Ohlin menyatakan bahwa kelompok masyarakat kelas sosial bawah dapat menolak nilai-nilai kelas menengah dan kemudian membentuk sub kebudayaannya sendiri²⁰. Hal ini dikarenakan mereka memiliki akses terbatas terhadap cara-cara yang sah untuk mencapai tujuan budaya, tidak seperti kalangan kelas sosial menengah ke atas. Sebaliknya, mereka memiliki akses yang luas untuk melakukan cara-cara yang tidak sah yang tersedia di lingkungan pemukimannya.²¹

Menurut Ribert K Merton sebagaimana dikutip oleh Paternoster, dia mendukung pernyataan Durkheim dimana penyimpangan merupakan hal yang normal, sehingga kelompok sosial yang melakukannya atau pun kegiatan-kegiatan yang melanggar hukum adalah suatu kewajaran sebagai respon atas struktur sosial masyarakatnya.²²

Cloward dan Ohlin mengungkapkan, ada tiga tipe kelompok sub kebudayaan, yakni kriminal, konflik dan *retreatist*. Sub kebudayaan kriminal muncul dalam lingkungan kumuh, dimana terdapat sejumlah hierarki peluang kriminal. Sarana adaptasi seperti itu menggantikan pencurian, pemerasan dan kejahatan terhadap harta benda sebagai sarana mencapai keberhasilan.

Sub kebudayaan konflik, terdapat di kawasan kumuh yang mengalami disorganisasi (dilanda penyerbuan dan pergantian kelompok etnis). Orang yang berada di kelompok ini tidak memiliki sumber daya yang sah atau pun tidak sah untuk mengakses status, mengandalkan

²⁰ Cloward, Ricard A. Dan Lloyd E Ohlin. 1960. *Delinquency an Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*. New York: Fre Prees.

²¹ Mustofa, Muhammad. 2010. *Kriminologi, Kajian Sosiologi Terhadap Kriminalitas*. Depok: FISIP UI Press.

²² Paternoster., Raymond and Paul Mazerolle. 1994. *General Strain Theory and Delinquency: A Replication and Extension*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*.

kekerasan, pertahanan wilayah kekerasan, pertahanan wilayah kekuasaan, *bipping*, dan membuat gaduh sebagai cara untuk memperoleh prestise.

Sub kebudayaan *retreatist*, dipandang sebagai kegagalan ganda, dimana mereka tidak berhasil dalam struktur peluang sah atau tidak sah, mencari status lewat “asyik” dan “melayang tinggi” melalui narkoba²³.

Sub kebudayaan sendiri menurut Miller adalah *lower class sub-culture*, yang menekankan nilai-nilai yang dibangun di atas enam *focal concerns* yaitu *trouble*, *toughness*, *smartness*, *excitement*, *fate* dan *autonomy*, yang pada gilirannya akan memperkuat solidaritas internal kelompoknya dan mempertegas perlawanan terhadap otoritas yang ada dalam masyarakat guna menunjukkan eksistensi mereka. *lower class subculture* itu terwujud dalam bentuk subkultur konflik (*conflict sub-culture*). Menurut Nitibaskara subkultur ini mengutamakan tindak kekerasan, perampasan harta benda, dan perilaku menyimpang lainnya dalam melakukan aksi mereka²⁴.

Trouble dianggap sebagai nilai paling dominan. Mencari gara-gara atau keributan berarti melakukan kejahatan dengan harapan polisi campur tangan. Bagi mereka, melakukan kejahatan bukanlah perbuatan tabu. Hal itu justru dianggap sebagai kewajiban sosial sekaligus sebagai upaya wajar untuk memperoleh pengakuan prestasi yang dianggap sebagai penentuan status mereka dalam kelompoknya.

Toughness adalah mitos ketangguhan dan keberanian. Di kalangan preman, nilai ketangguhan seorang preman dinilai dari ketangguhan fisiknya yang ditandai oleh kekuatan badannya untuk menanggung derita dan sering melakukan pelanggaran dan kenekatannya dalam melawan polisi ataupun melarikan diri dari penjara. Sedangkan *smartness* atau nilai kecerdikan meliputi kemampuan mengakali dan sebaliknya kemampuan untuk tidak tertipu oleh orang lain, juga merupakan ciri menonjol di kalangan preman.

Hal unik yang dapat dilihat dari kehidupan mereka adalah kegembiraan yang ditampakkan dengan bermain gitar sepanjang malam diselingi dengan minum minuman keras dan tertawa yang berkepanjangan. Hal ini mencerminkan *excitement*. Konsep otonomi (*autonomy*) pun tampak sangat menonjol. Mereka menolak segala macam kontrol pembatasan-pembatasan dari luar kelompoknya. Selain itu, nilai tentang nasib (*fate*) juga kental dalam kehidupan para preman. Konsep

²³ Hagan, F.E. 2002. *Introduction to Criminology: Theory, Methods and Criminal Behavior*. Sage Publication.

²⁴ Nitibaskara, Tb. Rony R. 1999. *Catatan Kriminalitas*. Jakarta: Jayabaya University Press.

ini menyiratkan kepercayaan bahwa kehidupan memang “ditakdirkan” untuk bergelut dengan dunia kejahatan.²⁵

Walaupun *focal concerns* dari Walter Miller pada awalnya menjelaskan tentang penyimpangan dan kenakalan dilakukan oleh remaja, namun teori ini dianggap relevan untuk menjelaskan fenomena dimana subyeknya adalah orang dewasa, karena memang penggunaan *focal concerns* pada kelompok dewasa pernah dilakukan. Ricard D. Hartley dalam penelitiannya yang berjudul *Concerning Conceptualization and Opeeralization: Sentecing Data and The Focal Concerns Perspective*, menggunakan *focal concerns* pada berbagai data yang bervariasi baik dari segi usia, jenis kelamin, ras, dan etnis. Oleh karena itu, *focal concerns* relevan diterapkan dan tidak terbatas pada kelompok tertentu saja.

b. Teori Konflik

Studi konflik oleh Dahrendorf menyatakan bahwa, kelompok bersaing memperebutkan kekuasaan, pengaruh, dan dominasi. Hal serupa juga diungkapkan Austin Turk.²⁶ Bila dirangkum dalam proposisi-proposisi, pandangan Turk adalah sebagai berikut ini:

- Orang berbeda-beda dalam pemahaman dan komitmen mereka
- Perbedaan inilah yang menyebabkan konflik
- Masing-masing pihak dalam konflik berusaha mengunggulkan padangannya sendiri
- Ini menyebabkan pertarungan kesadaran atas distribusi sumber daya
- Orang yang memiliki keyakinan yang sama cenderung bergabung dan mengembangkan pemahaman serta komitmen yang sama
- Konflik berkelanjutan cenderung menjadi rutin dan berkembang menjadi sistem stratifikasi
- Sistem semacam ini menunjukkan eksploitasi ekonomi ditopang oleh dominasi politik dalam segala bentuk
- Kekuasaan relatif pihak-pihak yang berkonflik menentukan posisi hierarkis mereka maupun perubahan dalam sistem distribusi kekuasaan

²⁵ Ibid,

²⁶ Frank E. Hagan , Introduction to Criminology: Theory, Methods and Criminal Behavior (London: Sage Publication, 2008)

- Pemahaman dan komitmen manusia bercorak dialektis, dicirikan oleh konflik berkepanjangan

Pada studi lanjutan konflik, Lewis Coser dalam Allan menyatakan bahwa terdapat keuntungan dari konflik sosial, yakni terjalannya kerjasama antara pihak yang berkonflik. Kerjasama ini dapat dipandang sebagai kolaborasi juga.²⁷

Berdasarkan padangan di atas, dalam konflik mengangut prinsip-prinsip bahwa masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok yang berbeda, sehingga terjadi perbedaan dalam melakukan penilaian baik dan buruk. Konflik antara kelompok-kelompok tersebut menggambarkan kekuasaan politik dan hukum dibuat untuk memenuhi kepentingan mereka yang memiliki kekuasaan politik. Kepentingan utama dari pemegang kekuasaan politik untuk menegakkan hukum adalah menjaga dan memelihara kekuasaannya.

Konflik terjadi di antara kelompok-kelompok yang mencoba menggunakan kontrol atas suatu situasi. Teori konflik memiliki asumsi bahwa, siapa yang memiliki kekuasaan lebih tinggi dalam kelas sosial akan memiliki *powerful member* pada masyarakat. Dengan kekuasaan tersebut, mereka dapat mempengaruhi pembuatan kekuasaan dan dapat memaksakan nilai-nilai terhadap kelas sosial yang lebih rendah.

Profil Singkat Ormas Obyek Penelitian

a. Ormas Gajah

Ormas ini didirikan berlatar belakang identitas kedaerahan yang didorong oleh keprihatinan pemuda Betawi akan nasib dan masa depan kaumnya yang secara struktural maupun kultural menjadi terasing dan terpinggirkan. Anggota Ormas ini cukup banyak Setiap bulan Ormas ini membai'at sekitar 400 orang di kawasan Jabodetabek. Sistem keanggotaannya tidak eksklusif.

Penempatan anggota dalam pengurusan Ormas Gajah, disesuaikan dengan kemampuan dan perjuangannya. Seorang sumber dari Ormas ini misalnya, masuk di struktur kepengurusan pusat, karea kontribusinya dalam menentang rencana kenaikan tarif dasar listrik (TDL) di PT PLN. Dia sukses memimpin demonstrasi di PLN Pusat. Seluruh anggota dan

²⁷ Allan, Kenneth D. 2006. *The Social Lens: an Invitation to Social and Sociological Theory*. Sage Publication.

pengurus diatur dengan adanya Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tanga (AD/ART).

b. Ormas Macan

Ormas Macan terhitung sebagai organisasi yang cukup tua di tanah air, karena telah berdiri semenjak Orde lama. Keanggotaannya, terdiri dari berbagai ragam suku, ras, dan agama. Pada awal era 80-an saja, keanggotaannya telah mencapai sekitar 6 jutaan. Konon, kini diperkirakan tinggal 3 jutaan anggota. Organisasi ini juga mengembangkan sistem keanggotaannya dengan sistem kader. Pola ini digadang-gadang untuk menyiapkan pemimpin organisasi.

c. Ormas Singa

Ormas Singa didirikan pada awal-awal era reformasi, yang terinspirasi oleh keriduan akan kesejahteraan, serta diperhitungkannya oleh kaum Betawi dalam pergaulan. Ormas ini juga berambisi mempromosikan diri sebagai tuah rumah di daerahnya sendiri. Ormas ini menyatakan, menjunjung nilai-nilai kebersamaan, kemandirian dan netral (tidak berafiliasi dengan partai politik).

Ormas Singa juga didirikan untuk dapat mengendalikan orang-orang yang cenderung liar, yang jika dibiarkan akan berbahaya. "Ini kan Betawi memang agak...itu kalau nggak ada organisasi yang bisa mengendalikan, kalau nggak ada wadahnya, itu bahaya. Perseorangan, liar, susah untuk meredamnya. Jadi, saya atas dasar itu, mebentuk Ormas Singa itu, karena orang-orang yang liar ini yang di mana-mana, jawara-jawara itu tidak terkendali. Dengan adanya "Ormas Singa", ya kita angkat dia jadi apa gitu, sama kita patuh. Jadi, dia agak-agak bisa terkendali lah. Kita berikan pengertian. Berikan apa-apa semua."²⁸

d. Ormas Musang

Ormas Musang didirikan pada awal era 90-an, yang diawali dengan bentuk organisasi paguyuban para jawara di Jabodetabek. Pendirian Ormas ini didasari oleh keinginan tokoh-tokoh masyarakat untuk bersatu dalam menyikapi situasi dan kondisi yang sangat meresahkan masyarakat,

²⁸ Wawancara dengan HSN tanggal 15 Januari 2013.

seperti konflik horizontal. Ormas yang berkedudukan di Jakarta ini, memiliki 40 sektor yang di tiap sektornya memiliki 200-500 anggota.

Transformasi Ormas Menjadi Kelompok Kekerasan

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan pemimpin dan anggota Ormas Gajah, Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang, diketahui bahwa keempat Ormas itu kerap kali melakukan aksi kekerasan antar Ormas. Aksi kekerasan antar Ormas yang paling sering terjadi adalah antara Ormas Gajah dengan Ormas Macan. Menurut catatan Polda Metro, sepanjang tahun 2013 saja, terdapat tujuh kasus perkelaian antara Ormas Gajah dan Ormas Macan.²⁹ Aksi perkelaian antara kedua Ormas itu menyumbang lebih dari separuh angka total kasus kekerasan antar Ormas yang terjadi di wilayah hukum Polda Metro Jaya.

Ormas lain yang kerap melakukan aksi kekerasan di wilayah Polda Metro adalah Ormas Singa. Sedangkan Ormas Musang, tergolong paling jarang melakukan aksi kekerasan antar Ormas. Gambaran mengenai aksi kekerasan antar Ormas dapat dilihat dari tabel 2 berikut ini.

Tabel 2
Wilayah Terjadinya Kasus Kekerasan oleh Ormas
Tahun 2008-Agustus 2014

| Ormas | Jaksel | Jakbar | Jakut | Jakpus | Jaktim | Depok | Tangsel | Tengerang |
|--------------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|---------|-----------|
| Gajah | 60 | 11 | | 5 | 8 | 5 | 3 | 8 |
| Macan | 30 | 8 | | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 |
| Singa | 3 | 3 | | | | 3 | | 3 |
| Musang | 5 | | | | | | | |
| TOTAL | 98 | 22 | 0 | 7 | 11 | 9 | 6 | 12 |

(Sumber Polda Metro Jaya, 2014 diolah oleh penulis)

Berdasarkan penelusuran, ada enam tindak kekerasan yang melibatkan Ormas, yakni:

- a) Pengrusakan gardu/pos
- b) Pengeroyokan terhadap anggota Ormas tertentu
- c) Pengrusakan gardu/pos yang disertai dengan pengeroyokan
- d) Pengrusakan terhadap atribut Ormas

²⁹ Data Polda Metro Jaya, tahun 2014.

- e) Perkelaian yang melibatkan Ormas
- f) Perkelaian yang melibatkan Ormas Kolaborasi antar Ormas.

Dari enam bentuk tindakan kekerasan itu, pengrusakan gardu/pos dan pengeroyokan merupakan bentuk tindakan kekerasan yang paling sering terjadi. Polda Metro mencatat, ada 24 kasus pengrusakan terhadap gardu/pos dan 10 kasus pengeroyokan terhadap anggota Ormas tertentu. Sedangkan pengrusakan gardu/pos yang diikuti dengan pengeroyokan ada 10 kasus.

Untuk menghidupi organisasi dan anggotanya, Ormas menjalankan usaha-usaha yang umumnya bersifat penjualan jasa, seperti:

- a) Penguasaan lahan/parkir
- b) Keamanan/pengamanan
- c) Debt collector
- d) Keamanan dan kebersihan di pusat perbelanjaan

Faktor Penyebab Transformasi Ormas Menjadi Kelompok Kekerasan

a. Terganggunya Identitas Kelompok

Perkelahian antar Ormas biasanya diawali dengan permasalahan yang sebenarnya sepele, yakni masaah yang berkaitan dengan atribut Ormas, misalnya pencabutan bendera, pengrusakan gardu/pos. Aksi pengrusakan pos kerap menimbulkan konflik lebih lanjut pada Ormas karena selain merugikan aset, aksi ini memunculkan sikap sakit hati pada anggota Ormas yang bersangkutan.

b. Terganggunya Kepentingan

Penelitian ini menemukan, bahwa permasalahan kepentingan pada dasarnya terkait dengan identitas kelompok Permasalahan penurunan bendera Ormas misalnya, permasalahannya sebenarnya adalah masalah kepentingan organisasi. Sebab, bendera adalah labang penguasaan wilayah atas organisasi tersebut.

Ormas yang melakukan aksi pencabutan bendera, dianggap ingin menguasai wilayah yang sudah ditandai dengan bendera Ormas tersebut. Maka, terjadilah konflik antar Ormas yang memiliki kepentingan di dalamnya.

Kepentingan pribadi, juga kereap menjadi faktor konflik kekerasan antar Ormas. Misalnya, anggota Ormas Macan, memanfaatkan terjadinya perkelahian antar Ormasnya dengan Ormas Gajah, untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Dengan mengaku diserang Ormas Gajah, anggota Ormas Macan bisa memanfaatkan untuk meminta uang untuk melakukan serangan balasan.

c. **Terganggunya Organisasi Sosial**

Aksi kekerasan antar Ormas juga dipicu oleh kasus-kasus yang melibatkan kepentingan pribadi anggota Ormas yang bersangkutan. Kasus ini merupakan bentuk terganggunya satu Ormas yang bersangkutan dipandang sebagai representasi Ormas yang menaunginya. Oleh karena itu, ketika suatu tindakan dilakukan oleh satu anggota Ormas dipandang secara general oleh Ormas lain sebagai tindakan dari Ormas yang bersangkutan. Tidak jarang, tindakan-tindakan tersebut memunculkan aksi-aksi kekerasab oleh masing-masing Ormas.

Di lain pihak, sikap tidak ingin membaur yang ditunjukkan Ormas Gajah, juga menjadi sumber masalah bagi Ormas lainnya. Ormas Gajah kerap enggan untuk menyatu dengan Ormas lain. Ketika Ormas Gajah diundang oleh Ormas lain, mereka tidak pernah mau membaur dalam acara tersebut. Sikap itu, bahkan ditunjukkan oleh kalangan pemimpin mereka. Itulah sebabnya Ormas Gajar sedikit tidak disukai oleh Ormas lain, terutama oleh Ormas yang mengundang dalam sebuah acara. Sikap itu dipandang arigan.

Pola Transformasi dalam Melakukan Kekerasan Kelompok

a. **Ormas Melawan Ormas**

Ormas berubah menjadi kelompok kejahatan dapat disebabkan oleh terganggunya identitas kelompok Ormas, terganggunya kepentingan, dan terganggunya organisasi sosial. Pemicu terjadinya konflik antar dua kelompok dapat disebabkan konflik antar dua individu dari masing-masing kelompok. Hal ini seperti disampaikan informan YYN. "Bentrokan pernah tuh kejadian gara-gara ada yang nge-buntingin peremouan....ya udah dibacokin lah sama anak-anak. Tapi ya gitu jadinya, bawa-bawa organisasi"³⁰

³⁰ Wawancara dengan YYN, 8 Oktober 2014.

Konflik antar Ormas juga terjadi karena adanya gangguan dan ancaman terhadap identitas Ormas mereka yang dilakukan Ormas lain. Gangguan terhadap simbol-simbol organisasi ini dianggap sebagai upaya perebutan wilayah yang sudah dikuasai Ormas yang merasa diganggu.

Konflik juga muncul karena sikap arogansi Ormas Gajah, saat memasuki wilayah tertentu. Ini menjadi masalah ketika Ormas Gajah masuk ke wilayah yang dikuasai Ormas lain. Ketika muncul masalah, perselisihan pun tak terhindarkan.

b. Ormas Melawan Kolaborasi Ormas

Pada bagian ini akan dijelaskan bagaimana satu Ormas terlibat akan suatu tindak kekerasan dengan beberapa Ormas lain yang tergabung/bersatu melawan satu Ormas. Dengan merujuk pada pandangan Marinez-Moyano, kolaborasi adalah terjadinya kerjasama dengan yang lain untuk melaksanakan tugas dan meraih tujuan yang sama. Ini merupakan proses yang terjadi secara berulang-ulang di mana ada dua atau lebih organisasi bekerjasama dan untuk mewujudkan tujuan bersama.

Kolaborasi kelompok adalah kerja sama antara dua kelompok atau lebih dengan tujuan tertentu. Kolaborasi yang akan dipahami dalam tulisan ini adalah kerja sama kelompok Ormas yang telah bertransformasi menjadi kelompok kekerasan. Tidak semua interaksi antar kelompok akan berakhir dengan konflik. Dalam beberapa kesempatan, ditemukan kolaborasi antar kelompok, meskipun kolaborasi ini terjadi saat sejumlah kelompok tengah berkonflik dengan kelompok lain.

Menurut Gould, hal demikian mungkin saja terjadi, karena dalam perseteruan para individu memanggil sekutu mereka sebagai cara untuk menunjukkan solidaritas kepada lawan. Upaya menunjukkan solidaritas ini diyakini dapat mendesak mundur lawan-lawan mereka. Unjuk solidaritas ini, berlanjut hingga terjadi konflik fisik dengan kelompok lawan dalam bentuk tawuran/bentrokan.

Hal seperti ini ditemukan di kelompok Ormas bahwa terdapat kolaborasi antara beberapa kelompok Ormas seperti yang terjadi pada Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang. Meskipun di antara mereka juga terjadi bentrokan dan konflik, namun pada suatu waktu dapat terjadi kolaborasi di antara Ormas tersebut.

c. **Terjadi Kekerasan Kelompok oleh Ormas dan Kolaborasi antar Ormas**

Kekerasan kelompok yang dilakukan oleh Ormas yang terjadi di wilayah hukum Polres Jakarta Selatan yang menunjukkan adanya kolaborasi terjadi pada Sabtu tanggal 31 Juli 2010 sekitar pukul 19.30 WIB. Bentrokan itu melibatkan Ormas Gajah dengan Ormas Macan yang berkolaborasi dengan Ormas Musang, yang ditandai dengan saling lempar batu dan bom molotov. Aparat Brimob dapat membubarkannya 15 menit kemudian dengan. Tidak ada korban jiwa, namun sebuah kendaraan roda dua milik anggota Ormas Gajar terbakar.

Esok harinya, konflik itu ditindaklanjuti dengan pertemuan para pimpinan Ormas Gajah, Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang. Dalam pertemuan yang difasilitasi Kapolres Metro Jaksel itu, para pimpinan Ormas menyatakan, permasalahan yang terjadi di Rempoa dianggap sudah selesai. Ormas Gajah kemudian menindaklanjuti hasil itu di tingkat Kelurahan Karet Setiabudi, untuk konsolidasi dan mencegah terulang kembali kejadian itu.

Faktor Pendorong Terjadinya Kolaborasi antar Ormas

Aksi kekerasan yang melibatkan Ormas dengan kelompok Ormas lainnya yang berkolaborasi di wilayah Jakarta Selatan, dipengaruhi beberapa faktor:

- i. Adanya musuh bersama. Arogansi Ormas Gajah telah membuat ormas lain tersinggung, marah, sehingga beberapa Ormas lain seperti Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang bersatu melawan Ormas Gajah.
- ii. Adanya hubungan emosional. Hubungan emosional di antara Ormas Macan, Ormas Singa dan Ormas Musang, tumbuh karena dua hal, yakni keanggotaan ganda di antara anggota-anggota Ormas dan adanya hubungan darah di antara anggota-anggota dari masing-masing Ormas.
- iii. Adanya kesamaan kepentingan. Kesamaan kepentingan ini bisa berkaitan dengan penguasaan lahan maupun proyek. Dalam persoalan ini Ormas Musang, Ormas Macan dan Ormas Singa, diakui memiliki kerja sama dan koordinasi yang sudah berjalan baik, sehingga tidak ada perebutan lahan di antara Ormas

tersebut. “Oh ya udah saling kenal kita. Udah ada yang jaga Ormas Singa nih, Ormas Macan mundur...”³¹

Analisis Teori Sub Kebudayaan

Terbentuknya Ormas-ormas yang membawa nama Betawi didorong oleh kondisi sosial Jakarta yang berkembang pesat, namun tidak diiringi oleh perkembangan masyarakat Betawi. Masyarakat Betawi merasa makin terpinggirkan. Kesempatan berkarya dan berkarir di daerah sendiri, makin sempit. Kondisi inilah yang mendorong putra-putra daerah untuk meningkatkan kesejahteraan kaumnya melalui wadah-wadah bernama Ormas.

Pada dasarnya, tidak semua anggota dari kelompok-kelompok Ormas ini merupakan masyarakat kelas menengah ke bawah saja, tetapi memang mayoritas menengah ke bawah/Hanya pemimpin-pemimpinnya saja yang bukan dari kalangan menengah ke bawah. Menurut Cloward dan Ohlin, terdapat laki-laki dari kalangan kelas bawah yang mengalami ketidakpastian posisi mereka di dalam struktur ekonomi masyarakat, sehingga mereka melakukan upaya-upaya secara bersama-sama yang bisa mengarah kepada tindak kriminal. Inilah yang kemudian disebut dengan sub kebudayaan.

Sub kebudayaan merupakan penolakan terhadap nilai-nilai sosial pada umumnya yang memang nilai-nilai tersebut terbentuk dan diadopsi oleh masyarakat kelas atas, sehingga ketika masyarakat kelas bawah tidak dapat memenuhi nilai-nilai tersebut, maka akhirnya mereka membentuk sub kebudayaan sendiri dan nilai mereka sendiri.

Jika mengacu pada teori sub kebudayaan, maka ormas-ormas dalam penelitian ini masuk dalam kategori *criminal subculture* atau sub kebudayaan kriminal dalam kelompok sub kebudayaan Cloward dan Ohlin. Hal ini ditunjukkan dengan cara-cara hidup anggota Ormas erat kaitannya dengan cara-cara kriminal dalam mencapai keberhasilan secara ekonomi.

³¹ Wawancara dengan YYN, tanggal 8 Oktober 2014.

Tabel 2
Temuan Penelitian Berdasarkan Focal Concerns

| Focal Concerns | Temuan Penelitian |
|-------------------|---|
| Trouble | Cabut bendera, rusak pos gardu, ambil alih wilayah, pakai atribut ormas lain dan masalah pribadi |
| Toughness | Dalam berkonflik menggunakan otot, senjata dan menunjukkan keberanian yang tidak segan menimbulkan korban jiwa |
| Smartness | <ul style="list-style-type: none"> • Bangun lobi-lobi untuk mendapatkan wilayah kekuasaan. • Tampakkan dulu identitas sosial agar tidak dikuasai Ormas lain |
| Excitement | Bendera, pos, gardu serta keberadaan anggota Ormas pada wilayah kekuasaan |
| Fate | Solidaritas melalui pembai'atan (Ormas Gajah) , kesadaran bersama akan nasib yang terpinggirkan melalui forum komunikasi (Ormas Singa dan Musang) dan penanaman nilai-nilai nasionalisme (Ormas Macan). |
| Autonomy | |

Analisis Teori Konflik

Mengacu pada teori yang sudah disebutkan di atas, fenomena konflik yang ditemukan di lapangan sebenarnya dapat dijelaskan dengan menggunakan teori konflik yang dipaparkan Vold, Gould dan Dahendroff, bahwa konflik antar kelompok Ormas terjadi ketika memang muncul sebuah kompetisi untuk memperebutkan sumber daya yang meruakan bagian dari konflik kepentingan antara dua kelompok atau lebih.

Sedangkan teori Coser maupun Max ternyata gagal memberikan gambaran dan penjelasan bagaimana kerjasama atau kolaborasi terjadi setelah konflik terjadi sehingga akhirnya tercapai konsensus dan kemudian lahirlah kerja sama.

1. Ormas dan *Organized Crime*

Kelompok Ormas tidak memiliki semua ciri *organizerd crime*, namun apa yang ditemukan dalam penelitian ini menunjukkan, bahwa kelompok Ormas memiliki potensi mengarah menjadi *organized crime*. Perbedaan yang ditemukan di antara kelompok Ormas dan *Organized Crime*, disebabkan oleh perbedaan struktur masyarakat yang berbeda antara masyarakat di Indoesia dengan masyarakat Eropa dan Amerika.

Kelompok Ormas belum bisa disandingkan dengan *organized crime* yang sudah memiliki ketenaran dan jumlah anggota yang besar, namun kelompok ormas memiliki kegiatan ilegal yang tidak jarang menggunakan kekerasan, mendapat dukungan dan perlindungan dari pemerintah dalam melakukannya. Hal ini dapat menjadi benih potensial yang bisa saja tumbuh menjadi bentuk *organized crime* yang baru jika dibiarkan saja pertumbuhannya.

Ketidakhadiran peran negara, dapat mendukung munculnya Ormas yang berani melakukan tindakan ilegal dan seringkali menggunakan kekerasan dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu, negara harus berperan mencegah dan meredam tumbuh dan membesarnya kelompok Ormas yang berkecenderungan seperti itu. Pemerintah harus berusaha mengontrol Ormas agar tidak berkembang menjadi bentuk baru dari *organized crime*.

2. Jawaban Hipotesa

Hasil penelitian ini menemukan, bahwa transformasi suatu Ormas menjadi kelompok kekerasan dipicu oleh tiga faktor, yakni: terganggunya kepentingan kelompok, terganggunya identitas kelompok dan terganggunya organisasi sosial. Ketika ketiga faktor tersebut terganggu Ormas lain, maka Ormas akan bertransformasi menjadi kelompok kekerasan. Ketika ada faktor-faktor tersebut muncul dalam proses transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan, maka kolaborasi antar Ormas dalam melakukan aksi kekerasan terhadap Ormas lai pun terjadi.

Selain temuan baru mengenai kolaborasi Ormas, hal lain yang menarik dalam temuan penelitian ini adalah, transformasi dan kolaborasi yang tidak bersifat permanen. Transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan dan kolaborasi yang melibatkan beberapa Ormas dalam melakukan aksi kekerasan bersifat cair (*fluid*).

Kesimpulan

Transformasi suatu Ormas menjadi kelompok kekerasan didorong oleh tiga faktor, yakni terganggunya kepentingan kelompok, terganggunya identitas kelompok dan terganggunya organisasi sosial. Dalam proses transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan, ada dua pola transformasi yakni Ormas melawan Ormas, dan Ormas melawan Kolaborasi Ormas.

Ketika Ormas bertransformasi menjadi kelompok kekerasan, tidak jarang terjadi kolaborasi. Kesamaan kepentingan, hubungan emosional dan musuh bersama, menjadi faktor penentu terjadinya kolaborasi antar Ormas dalam proses transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan. Transformasi Ormas menjadi kelompok kekerasan dan kolaborasi Ormas hanya bersifat fluiditas atau hanya dapat terjadi jika ada faktor pemicunya. Ketika tidak ada faktor pemicu, maka Ormas akan menjalankan aktivitas umumnya.

Penelitian ini juga menemukan fakta, Ormas berpotensi berubah menjadi *organized crime*. Hal ini didasarkan pada bagaimana cara Ormas yang diteliti, mencapai tujuan ekonominya yang ternyata memiliki kesamaan dengan ciri *organized crime* yang ada di Amerika dan Eropa, yang mencapai tujuan ekonomi melalui kegiatan-kegiatan ilegal.

Daftar Pustaka

- Abadinsky, Howard. *Organized Crime (5th Ed)*. California: Wadsworth. 2000.
- Abadinsky, Howard. *Organized Crime (9th Ed)*. California: Wadsworth. 2010
- Allan, Kenneth D. *The Social Lens: an Invitation to Social and Sociological Theory*. Sage Publication. 2006
- Allport, G.W. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Perseus Books. 1954
- Arikunto, S. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta. 2006
- Arendt, Hannah. *On Violence*. New York : Harcourt Brace & Company. 1970
- Bierstedt, Robert. *American Sociological Theory: A Critical History*. New York: 161 Academic Press INC.
- Boje, David M., Bernard Burnes dan John Hassard. *The Routledge Companion to Organizational Change*. Axon: Routledge. 2012
- Camerron, S. Craig, Caroly. *Science Vocabulary Building*. Carson-Dellosa Publishing. 2009
- Cloward, Ricard A. Dan Lloyd E Ohlin. *Delinquency an Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*. New York: Fre Prees. 1960
- Collins, Elizabeth F. *Indonesia Betrayed: How Development Fails*. Honolulu: University of Hawaii Press. 2007

- Cribb, Robert. *Gangster and Revolutionaries*. Honolulu: University of Hawaii Press. 1991
- Dahrendorf, Ralf. *Class and Class Conflict in Industry Society*. Stanford, California: Stanford University Press. 1959
- Deming, W. Edwards. *The New Economics for Industry, Government and Education*. Boston, Ma: MIT Press. 1993
- Diener, E. & Crandall, R. *Ethics in Social and Behavioral Research*. U Chicago Press. 1978
- Freud, Sigmund., Dicson, Albert. *Civilization, Society and Religion: Group Psychology, Civilization, and Its Discontents and Other Works*. London: Penguin. 1991
- Hagan, F.E. *Introduction to Criminology: Theory, Methods and Criminal Behavior*. Sage Publication. 2002
- Heitmeyer, Wilhelm dan John Hagan; *International Hand Book of Violence Research*. New York: Kluwer Academic Publisher.
- Imbusch, P. *The Concept of Violence*. In *International Handbook of Violence Research* (pp. 13-39). Springer Netherlands. 2003
- Kant, Immanue. *Perpetual Peace and Other Essays*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc. 1983
- Kartodirdjo. A. Sartono. *Sejarah Perlawanan Terhadap Kolonialisme*. Jakarta: Dephankam. 1973
- Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: PT Rineka Cipta. 2002
- Kühnel, W. *Groups, Gangs, and Violence*. In W Heitmeyer, J. Hagan, W Wilhelm, & J Hagan (Eds).. *International Handbookn of Violence Research* (pp 1167-1180). Dordrecht: Kluwer Academic Publisher. 2003
- Marshakl, C. & Roosman, G.B, *Designing Qualitative Research*. Sage Publications. 2014
- Meliala, Adrianus. *Bagaimana Preman dan Premanise Hidup di Jakarta*. Jakarta: FISIP UI. 1998
- Merton, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press. 1968
- Mietzner, Marcus. *Military Politics, Islam and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Singapore: ISEAS Publication.

- Mills, C. Wright. *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University, Chapter 1-3 and 7.2000
- Mooney; Alan C Reiley. *The principles of organization*. New York, London: Harper & Brothers. 1974
- Mulyana, Dedy. *Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosda Karya. 2005
- Mustofa, Muhammad. *Kriminologi*. Depok: FISIP UI Press. 2007
- _____. *Kriminologi, Kajian Sosiologi Terhadap Kriminalitas*. Depok: FISIP UI Press. 2007.
- Nitibaskara, Tb. Rony R. *Catatan Kriminalitas*. Jakarta: Jayabaya University Press. 1999.
- _____. *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Peradaban. 2006.
- _____. *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. Jakarta: Kompas. 2006.
- _____. *Perilaku Menyimpang dan Pelanggaran Hukum*. Depok: FISIP UI Press.
- Newman, W.L. *Social Research Methods (3rd ed.)*. Massashussets: Allyn and Bacon. 1997
- Kuumba, Nia Imani, Feinstein, Jessie. *Working with Gangs and Young People: A Toolkit for Resolving Group Conflict*. London: Jessica Kingsley Publisher. 2006
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan HAM RI. 2011. *Laporan Pengkajian Hukum tentang Peran dan Tanggung Jawab Organisasi Kemasyarakatan Dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Kementrian Kemenkum-HAM.
- Rakhmat, Jalaluddin. *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya. 1999
- Ricklefs, M.C., *A History of Modern Indonesia*. Since c. 1300. London: MacMillan. 1997
- Robinson, G. *Violence, Social Differentiation and The Self*. Oceania, 65 (4). 1995
- Ruiz, D.M. *The Four Agreement: A Practical Guide to Personal Freedom*. Amber Alen Publishing Inc. 1997
- Sedikides, C. Schopler, J., & Insko, C.A. *Intergroup Cognition and Intergroup Behavior*. Psychology Press.1998
- CHELLING, Thomas C. *Choice and Consequence*. USA: The President and Fellows of Harvard College. 1984

- Shaw, M.E. *Group Dynamics: The Psychology of Small Behavior*. New York: McGraw-Hill. 1981
- Shields, Larry. *Organized Crime*. Cengage. Cengage Learning. 2000
- Siagia, Sondang P. 1986. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT Gunung Mulia.
- Smith, Robert. 2009. *Understanding Entrepreneurial Behavior in Organized Criminals*. Aberdeen UK: The Robert Gordong University. 2009
- Suhartono. *Bandit-Bandit Pedesaan: Study Historis 1850-1945*. 1995
- Sunarto, Kamanto. *Pengantar Sosiologi (rev. Ed)*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI. 2004
- Sutherland, M.G. *Murder in Aubagne, Lynching, Law and Justice During the French Revolution*. New York: Cambridgen University Press. 2009
- Tadie, Jerome. *Wilayah Kekerasan di Jakarta*. Jakarta: Masup Jakarta bekerjasama dengan Ecole Française d'Extrême-Orient, Institute de Recherche pour le Development dan Forum Jakarta - Paris. 2000.
- Tadjoeddin, M.Z. *Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia 1990-2001*. Jakarta: United Nation Support Facility for Indonesiaan Recovery (UNSFIR). 2002
- _____. *Explaining Collective in Contemporary Indonesia: From Conflict to Cooperation*. Palgrave Macillan. 2004
- Tarrow, Sidney G. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Thasher Frederic. *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press. 1927
- Vold, G.B. Bernard, T.J. & Snipes, J.B. *Theoretical Criminology 94th Edition*. New York: Oxford University Press. 1998
- Wright, Alan. *Organized Crime*. New York: Routledge. 2013.

Upaya Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak

Rabiah Al Adawiah

Abstrak

Kekerasan terhadap anak sering diistilahkan dengan perlakuan salah terhadap anak atau child abuse. Semua tindakan kekerasan kepada anak-anak akan direkam dalam bawah sadar mereka dan akan dibawa sampai kepada masa dewasa dan terus sepanjang hidupnya. Jika hal ini terjadi, maka akan menjadi rantai dan budaya kekerasan. Jumlah kasus kekerasan pada anak di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Pelaku kekerasan terhadap anak justru adalah orang yang diharapkan oleh sang anak untuk mendapatkan perlindungan, orang yang mereka patut dipercaya, seperti orangtua atau kerabat anak, pengasuh, orang di sekitar tempat tinggal anak, dan guru.

Kata Kunci: kekerasan, kekerasan anak, dan budaya

Pendahuluan

Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Pemahaman dan persepsi anak tentang dunia yang masih minim menyebabkan mereka rentan terhadap perkembangan situasi sekitar yang kadang begitu kompleks. Mereka belum cukup pengalaman untuk menelaah semua informasi yang ada. Itulah sebabnya, Anak sangat membutuhkan pendampingan orang dewasa untuk memberikan pemahaman terhadap yang dipikirkan dan yang ditemuinya. Namun, sebagian orang dewasa yang diharapkan dapat berperan sebagai “guru” justru memberikan kekerasan terhadap anak yang berdampak fisik maupun psikis hingga merenggut jiwanya.

Hampir setiap hari kita disuguhi oleh berita dan tayangan kekerasan melalui berbagai media massa, hingga kekekerasan mengakrabi kehidupan keseharian masyarakat kita, termasuk pada anak-anak. Menurut Direktur Komunikasi Indonesia Indicator (I2) Rustika Herlambang dalam siaran persnya, Kamis 23 Juli 2015, bahwa berdasarkan hasil kajian I2 dalam kurun waktu 1 Juli 2014 hingga 22 Juli 2015 sebanyak 343 media di Indonesia memberitakan terpuruknya nasib anak, mulai dari bidang hukum, sosial, kesehatan, dan pendidikan.

Isu hukum anak merupakan yang paling tinggi ekspos-nya dibandingkan dengan isu-isu lainnya dalam satu tahun terakhir. Pemberitaan soal perlindungan anak memperoleh perhatian yang cukup besar dalam agenda pemberitaan di media online, yakni sebanyak 20.010 berita. Dalam bidang sosial, pemberitaan media massa juga menyoroti kasus masalah penelantaran anak, yang eksposenya mencapai 3.676 berita. Dalam pemberitaan, hampir selalu disebutkan bahwa pelaku tindak kekerasan terbukti atau diduga melanggar UU No 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.¹

Fakta kekerasan terhadap anak yang terus meningkat menjadi ironis karena seiring dengan pemberlakuan UU yang baru hasil perubahan atas UU No 23 Tahun 2002 justru kasus dan pemberitaan mengenai kekerasan anak terus meningkat. Data yang berhasil dihimpun, baik oleh Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA) atau Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menunjukkan peningkatan jumlah kasus kekerasan yang melibatkan anak. Berdasarkan data dan laporan Komnas PA, dalam empat tahun terakhir (2010 hingga 2014) sebanyak 21.689.797 kasus kekerasan yang terjadi di 34 provinsi dan 179 kabupaten/kota. Sebanyak 42 hingga 58 persen dari pelanggaran hak anak tersebut merupakan kejahatan seksual, selebihnya kekerasan fisik, penelantaran, penculikan, eksploitasi ekonomi, perdagangan anak untuk eksploitasi seksual komersial serta kasus-kasus perebutan anak.²

Kekerasan terhadap anak sering diistilahkan dengan perlakuan salah terhadap anak atau *child abuse*. Menurut Fontana sebagaimana dikutip oleh Goddard, kekerasan terhadap anak atau perlakuan salah (*child abuse*) adalah perlakuan salah terhadap anak secara fisik dan dilakukan oleh orang dewasa yang menimbulkan trauma pada anak bahkan membawa pada kematian.³ Sedangkan, definisi kekerasan terhadap anak menurut Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional adalah suatu tindakan yang menyebabkan kerugian fisik, psikis, maupun seksual.⁴ Berangkat dari definisi tersebut, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kekerasan terhadap anak adalah perbuatan yang

¹ R. Ratna Purnama "Nasib Anak Indonesia masih Terpuruk" SindoNews.Com, Jum'at, 24 Juli 2015

² Diungkapkan oleh Ketua Komnas PA Arist Merdeka Sirait, Lihat <http://www.antaranews.com>, "21 Juta Kasus Kekerasan Menimpa Anak Indonesia," Kamis, 23 Oktober 2014.

³ Chris Goddard, *Child abuse and child protection* (Melbourne:Churchill Livingstone, 1996), 29

⁴ UNICEF, *Kekerasan terhadap anak di mata anak indonesia : Hasil konsultasi anak tentang kekerasan terhadap anak di 18 provinsi dan nasional* (Jakarta: UNICEF, 2005)

disengaja yang melukai, membahayakan, dan menyebabkan kerugian fisik, emosional/psikis, dan seksual yang dilakukan oleh orangtua maupun pihak-pihak lain.

Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional memperlihatkan tidak hanya satu bentuk/kategori kekerasan yang dialami oleh anak-anak Indonesia, tetapi hampir semua bentuk/kategori kekerasan. Kekerasan yang terjadi pada anak-anak akan membawa banyak dampak, seperti gangguan kemampuan sosial, emosi, dan kognitif selama hidupnya, kesehatan mental (depresi, halusinasi, dan lain-lain), serta perilaku beresiko kesehatan, seperti penyalahgunaan obat-obatan terlarang dan perilaku seksual yang lebih dini datangnya.⁵ Semua tindakan kekerasan kepada anak-anak akan direkam dalam bawah sadar mereka dan akan dibawa sampai kepada masa dewasa dan terus sepanjang hidupnya. Jika hal ini terjadi, maka akan menjadi rantai dan budaya kekerasan.

Menurut Stephens dalam Sularto, anak-anak tidak hanya berada dalam risiko, tetapi mereka sendiri merupakan risiko.⁶ Anak-anak tidak hanya menjadi korban kekerasan, tetapi mereka juga menjadi pelaku kekerasan setelah sebelumnya mengalami perlakuan yang sama. Mereka belajar dari orang dewasa bahwa hanya dengan kekerasan mereka bisa menyelesaikan segala bentuk permasalahan yang mereka hadapi dan bisa bertahan hidup. Akibatnya, anak-anak pun menjadi pelaku kekerasan dan sebagian besar harus berhadapan dengan hukum.

Menurut Ketua Komnas PA Arist Merdeka Sirait dalam konferensi pers Catatan Akhir Tahun 2014 Komnas Anak (30 Desember 2014), kasus anak yang berhadapan dengan hukum naik, 10% dari tahun 2013 menjadi 26% di tahun 2014. Pelaku kekerasan itu adalah anak-anak dengan rentang usia 6 sampai 14 tahun. Komisi Nasional Perlindungan Anak memprediksi kasus kekerasan terhadap anak pada tahun 2015 akan mengalami peningkatan. Begitu juga dengan kasus kekerasan sesuai yang pelakunya adalah anak-anak. Hal itu dapat terjadi apabila pemerintah, masyarakat dan keluarga tak melakukan tindakan pencegahan serta penanganan. Kalau dibiarkan, prediksi tingkat kekerasan dengan pelaku anak-anak pada tahun 2015 akan naik 12 - 18%, yang berarti dapat mencapai 38% kasus kekerasan dengan pelaku anak.

⁵ UNICEF, Hak-Hak Anak: Laporan Pakar Independen untuk Studi mengenai Kekerasan Terhadap Anak PBB. Jakarta: UNICEF, 2005)

⁶ Sularto, (ed)., *Seandainya aku bukan anakmu-potret kehidupan anak Indonesia*. (Jakarta: Kompas, 2003)

Faktor Terjadinya Kekerasan Terhadap Anak

Ada beberapa faktor terjadinya tindak kekerasan terhadap anak, yaitu faktor karakteristik pribadi anak, karakteristik pelaku kekerasan, lingkungan fisik, dan budaya. Penelitian Nugroho sebagaimana dikutip oleh Purnianti memperlihatkan bahwa faktor pencetus terjadinya kekerasan terhadap anak diantaranya adalah akibat orang tua terbiasa menerima perlakuan kekerasan sejak kecil (sehingga cenderung meniru pola asuh yang telah mereka dapatkan sebelumnya), masalah relasi suami-istri, orangtua kurang mampu mengendalikan emosi, orangtua kurang memahami aspek perkembangan anak, kurang dukungan sosial, anak mengalami cacat tubuh, anak yang tidak diharapkan (hamil diluar nikah), dan kelahiran anak yang hampir merenggut nyawa ibunya sehingga anak diyakini sebagai anak pembawa sial.⁷

Hal serupa dikemukakan pula oleh Manalu bahwa terjadinya tindak kekerasan terhadap anak disebabkan karena faktor orangtua dan faktor dari anak itu sendiri (dianggap oleh orangtua sebagai penyebab mereka melakukan tindak kekerasan).⁸ Faktor orangtua antara lain: kurangnya pemahaman akan perkembangan, pola asuh, dan mendidik anak, orangtua (misalnya bapak) dalam penyalahgunaan obat dan alkohol yang pada akhirnya melakukan tindak kekerasan, anak yang tidak diinginkan (hamil diluar nikah), hubungan orangtua yang tidak harmonis dan ekonomi rendah. Sedangkan, faktor dari anak antara lain: tingkah laku anak akibat penyakit kronis (maag kronis), misalnya mengamuk jika terlambat diberi makan, tidak memenuhi keinginan orangtua, misalnya membantu berjualan, membantu mengurus rumah, dan lain-lain.

Disamping faktor-faktor yang telah diuraikan di atas, penyebab lain terjadinya kekerasan adalah kekerasan secara sosial diterima di masyarakat. Dalam ranah sosial, anak memang sangat rentan mengalami berbagai tindak kekerasan, karena mereka dianggap sebagai kelompok yang lemah.⁹ Selain itu, keadaan anak dalam usianya yang muda dan tak berdaya mudah sekali menjadi sasaran kekerasan, eksploitasi, penyalahgunaan, diskriminasi, dan lain-lain .

⁷ Purnianti (Ed.). *Arti dan lingkup masalah perlindungan anak* (Jakarta: Jurusan Kriminologi FISIP-UI dan Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 199),41.

⁸ Sonniaty Natalya Manalu, Tesis-2006. Dampak secara fisik, psikis, dan sosial pada anak yang mengalami child abuse (Studi kasus terhadap dua anak yang mengalami child abuse setelah ditangani oleh yayasan sahabat peduli). Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. 150-155

⁹ Rifah,Zainani "Potret Buram Anak Indonesia", Tempo, 24 Juli 2007.

Menurut Rakhmat anak-anak dalam hirarki sosial berada pada anak tangga terbawah yang tidak punya hak apapun, dan orang dewasa dapat melakukan apa pun kepada anak-anak, seperti guru menyuruh murid (menghukum) berlari telanjang, makan rumput, *push up* atau *sit up* sebanyak-banyaknya, orangtua dapat menyiram anaknya dengan air panas, minyak goreng panas bahkan membunuh mereka.

Bentuk-bentuk Kekerasan Terhadap Anak

Kekerasan terhadap anak tidak hanya meliputi kekerasan fisik ataupun psikis (emosional), tetapi juga mencakup kekerasan seksual, kekerasan sosial, bahkan kekerasan yang diakibatkan oleh tradisi atau adat. Bentuk-bentuk kekerasan yang terjadi pada anak menurut rumusan Suharto dan Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional:¹⁰

Pertama, Kekerasan Fisik (*physical abuse*) adalah kekerasan berupa penyiksaan, pemukulan, dan penganiayaan terhadap anak, dengan atau tanpa menggunakan benda-benda tertentu yang menimbulkan luka-luka fisik atau kematian pada anak. Bentuk luka dapat berupa lecet atau memar akibat persentuhan atau kekerasan benda tumpul, seperti cubitan, ikat pinggang, rotan, kayu, dan lain-lain. Lokasi luka biasanya ditemukan pada daerah paha, lengan, mulut, pipi, dada, perut, punggung atau daerah bokong.

Kedua, Kekerasan Psikis (*mental abuse*) adalah kekerasan yang meliputi penghardikan, penyampaian kata-kata kasar dan kotor, memperlihatkan buku, gambar, dan film pornografi pada anak. Nugroho memakai istilah yang dikemukakan Moore untuk kekerasan psikis sebagai kekerasan emosional. Kekerasan emosional merupakan tindakan orangtua yang secara khusus mengganggu pertumbuhan jiwa anak, seperti pertengkaran dan penganiayaan pasangan hidup (ayah atau ibu si anak) atau penghinaan/caci maki yang sering dilakukan terhadap anak. Terkait dengan kekerasan emosional, Lawson memisahkan kekerasan emosional dengan kekerasan verbal (*verbal abuse*). Kekerasan Verbal menurut Lawson adalah kekerasan dengan menggunakan verbal, seperti bodoh, cerewet, kurang ajar, menyebalkan, dan lain-lain.

Ketiga, Kekerasan Seksual (*sexual abuse*) berupa perlakuan pra-kontak seksual antara anak dengan orang yang lebih besar (melalui

¹⁰Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat* (Bandung: Refika Aditama, 2005)

kata-kata, sentuhan, gambar seksual, exhibitionism), maupun perlakuan kontak seksual secara langsung antara anak dengan orang dewasa (*incest*, perkosaan, eksploitasi seksual).

Keempat, Kekerasan Sosial (*social abuse*) mencakup eksploitasi anak dan penelantaran anak. Eksploitasi anak merupakan perlakuan sewenang-wenang terhadap anak yang dilakukan oleh keluarga ataupun masyarakat. Menurut Karyanto, eksploitasi tampil dalam dua bentuk, yaitu: 1) tindakan penghisapan atas potensi dan hasil dari pertukaran dalam satu relasi sosial dan 2) tindakan pemanfaatan. Tindakan penghisapan seperti orangtua sering memposisikan keberadaan anak sebagai aset ekonomi keluarga, seperti disuruh bekerja membersihkan kerang, dipaksa bekerja menjadi pemulung, dipaksa mengamen, dipaksa menjadi pembantu rumah tangga, dipaksa mengemis, dan lain-lain.¹¹

Adapun tindakan pemanfaatan dapat disaksikan dari eksploitasi yang dapat dijumpai di tengah keluarga yang kaya atau mapan. Dalam hal ini, eksploitasi tidak bertujuan ekonomis, tetapi lebih pada prestise, gengsi, status keluarga atau orangtua. Anak dimanfaatkan sebagai obyek milik, boneka cantik yang bisa didandani menurut keinginan orangtua. Sedangkan penelantaran anak adalah sikap dan perlakuan orangtua yang tidak memberikan perhatian yang layak terhadap proses tumbuh-kembang anak, seperti anak dikucilkan, tidak diberikan pendidikan, dan perawatan kesehatan yang layak.

Kelima, Kekerasan yang diakibatkan Tradisi atau Adat, seperti dipaksa kawin pada usia muda bagi anak-anak perempuan, ditunangkan, dan dipotong jari-jari jika ada keluarga yang meninggal.

Galtung dalam *Annual Lobby Draft Position Paper*-YPHA membagi tipologi/bentuk kekerasan menjadi tiga, yaitu: kekerasan langsung, kekerasan kultural, dan kekerasan struktural. Kekerasan langsung adalah sebuah peristiwa (*event*); kekerasan struktural adalah sebuah proses; sedangkan kekerasan kultural adalah sesuatu yang bersifat permanen. Kekerasan kultural merupakan strata yang paling dasar dan merupakan sumber inspirasi bagi kekerasan struktural dan kekerasan langsung. Strata berikutnya adalah kekerasan struktural, berupa ritme-ritme kekerasan yang melokal dan merupakan pola-pola dari kekerasan kultural. Puncaknya, kekerasan yang tampak oleh mata berupa kekerasan langsung yang dilakukan oleh manusia terhadap yang lain. Kekerasan langsung mewujud dalam perilaku, misalnya pembunuhan, pemukulan, intimidasi, dan penyiksaan. Kekerasan langsung dapat dilihat pada penganiayaan

¹¹ Ibe Karyanto, "Korban Kekerasan Sistematis". Dalam Suranto (Ed.). *Jurnalisme anak pinggiran* (Jakarta: Pokja Anak Pinggiran, 1999), 22.

atau pemukulan pada anak-anak oleh orang dewasa ataupun oleh anak-anak itu sendiri.

Kekerasan struktur atau kekerasan yang melembaga terwujud dalam konteks, sistem, dan struktur, misalnya diskriminasi dalam pendidikan, pekerjaan, dan pelayanan kesehatan. Contoh kekerasan struktur dapat dilihat pada kekerasan yang dilakukan oleh petugas ketentraman dan ketertiban (*trantib*) dan satuan polisi pamong praja (*satpol PP*) berupa pemukulan, penindasan, dan lain-lain dalam setiap razia "*street cleansing*" terhadap anak-anak jalanan dengan alasan penegakan ketertiban umum. Lebih dari itu, kekerasan kultural terwujud dalam sikap, perasaan, nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat, misalnya kebencian, ketakutan, rasisme, seksisme, dan ketidaktoleranan.

Jenis-jenis Kekerasan yang Terjadi pada Anak

Ada beragam jenis kekerasan yang terjadi pada anak menurut UNICEF antara lain: *Pertama*, Di rumah, jenis kekerasan fisik mencakup; dipukul, dilempar, dijatak, dicubit, dijambak, ditampar, dijewer, ditendang, dicambuk, diikat, disiram air/air panas, didorong, dibanting, dikurung di kamar mandi. Jenis kekerasan seksual meliputi; diperkosa, diraba (paha, payudara), disodomi, dihamili. Jenis kekerasan psikis/emosional mencakup; dimarahi, dicaci maki, dihina, diusir, dicemooh, dibentak, diancam, dipaksa, diomelin, dibenci, dilecehkan.

Kedua, Di sekolah, jenis kekerasan fisik meliputi; dipukul, ditampar, dijewer, dicubit, ditendang, dilempar penghapus/kapur/sapu/buku, disuruh berdiri, dibotak kepala, disuruh lari, disuruh pompa air, dicekik, *push up*, dijemu, dijatak, membersihkan toilet, menyapu keliling sekolah, digiling tangan dengan pensil/pena, ditarik alis mata. Jenis kekerasan seksual mencakup; diperkosa, dicium, dicubit alat kelamin, dicolek. Jenis kekerasan psikis/emosional meliputi; dimaki, dihina, dimarahi, diancam, dikata-katai, dibentak, dilecehkan, digertak, disumpahi.

Ketiga, Di jalanan, jenis kekerasan fisik terdiri dari; dipukul, ditampar, ditendang, ditarik rambut, dicubit, dijewer, didorong, baju ditarik, dirampas, dipalak, dilempar dengan batu, dijatak, ditusuk. Jenis kekerasan seksual mencakup; diperkosa, mau diperkosa, disodomi, dicium paksa. Jenis kekerasan psikis/emosional yaitu; dimarahi, dimaki, dilecehkan, diancam, dihadang, diusir, disumpahi, diejek, dipaksa mabuk.

Keempat, Di institusi, jenis kekerasan fisik meliputi; dipukul, dikurung, dilempar kayu, dikejar-kejar, disundut rokok, ditendang,

dijepit kursi. Jenis kekerasan seksual terdiri dari; disodomi, diperkosa, dicitum paksa, dilecehkan. Jenis kekerasan psikis/emosional mencakup; dimarahi, dicemooh, dihina, diancam, dibentak.

Kelima, Di masyarakat, jenis kekerasan fisik yaitu; dipukul, ditampar, dijitak, dijewer, dicubit, dicolok mata. Jenis kekerasan seksual meliputi; dipegang-pegang, disodomi, diperkosa. Jenis kekerasan psikis/emosional mencakup; diejek, dikucilkan, dimarahi, dihina, dibentak, diancam, disakiti perasaan, ditipu, dipalak, diusir, kawin paksa.

Keenam, Di wilayah konflik/perang, jenis kekerasan fisik mencakup; dipukul, dilempar dengan batu, ditendang, dijambak, ditinju, diculik, dikurung dalam kamar, dicebur ke kolam pada malam hari. Jenis kekerasan seksual meliputi; pelecehan seksual dan pemerkosaan. Jenis kekerasan psikis terdiri dari; ditodong senjata di kepala, diancam, dibentak, dimarahi.

Ruang Lingkup/Lokus dan Pelaku Terjadinya Kekerasan

Menurut Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional, ruang lingkup atau lokus terjadinya kekerasan meliputi: 1) Rumah dan sekitarnya; 2) Sekolah dan taman bermain; 3) Kantor polisi, rumah tahanan, dan penjara; 3) Jalanan, halte bis, terminal bis, dan kendaraan umum; 4) Tempat pariwisata, tepi pantai, dan daerah sepi; 5) Wilayah konflik/perang.

Lokus atau tempat terjadinya kekerasan anak tidak hanya di ruang privat (domestik), melainkan juga terjadi di ruang publik, dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kedekatan emosional dengan anak, bahkan hubungan darah. Pelaku kekerasan terhadap anak justru adalah orang yang diharapkan oleh sang anak untuk mendapatkan perlindungan, orang yang mereka patut dipercaya, seperti orangtua atau kerabat anak, pengasuh, orang di sekitar tempat tinggal anak, dan guru. Menurut data Komnas PA, sebanyak 92% pelaku kekerasan dilakukan oleh orang terdekat (orangtua, guru, kepala sekolah, kakak, nenek, kakek, dan lain-lain).

Contoh beberapa kasus kekerasan terhadap anak yang menyita perhatian publik di tahun 2015 ini antara lain, penganiayaan yang merenggut nyawa gadis cilik Engeline di Bali, penelantaran 5 anak oleh orangtuanya di Cibubur, dan pelecehan seksual beberapa siswa di Jakarta Barat oleh guru mereka. Tindak kekerasan umumnya terjadi di lingkungan rumah dan sekolah. Padahal, dua area itu merupakan pusat kegiatan dan hidup anak sebelum ia mampu melangkah ke dunia luas. Kasus

tersebut menurut Rustika (23 Juli 2015) merupakan puncak gunung es dari permasalahan penelantaran anak sebab berdasarkan data dari Kemensos masih ada 4,1 juta anak terlantar di Indonesia.

Kekerasan terhadap anak yang terjadi di ranah keluarga yang dilakukan oleh orangtua seakan mendapat legalitas atau permakluman dari anak. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan anak-anak dari Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional, dimana ada kecenderungan dari anak-anak yang membenarkan bahwa jika bersalah, mereka pantas dihukum. Hal serupa juga terjadi pada anak-anak dampingan Yayasan Sahabat Anak yang menerima dan memaklumi ketika mereka mengalami kekerasan (fisik dan verbal) yang dilakukan oleh orang tua mereka. Bagi mereka, kekerasan yang mereka terima adalah hal yang wajar dilakukan oleh orangtua mereka karena ulah mereka yang malas membantu orangtua, malas belajar, nakal, dan lain-lain.¹²

Kekerasan terhadap anak juga terjadi di ruang publik misalnya di lingkungan sekolah, baik di sekolah-sekolah umum maupun di sekolah khusus, seperti pesantren. Kekerasan tersebut dilakukan oleh guru, kepala sekolah, dan lain-lain. Berbagai bentuk kekerasan fisik, seperti dilempar dengan kapur dan penghapus papan tulis, dipukul tangan dengan mistar besi panjang, disuruh *push up*, dijemur di lapangan upacara, dan lain-lain sering dialami oleh anak-anak di sekolah. Penghukuman fisik (*corporal punishment*) masih menjadi alat untuk mendisiplinkan murid di sekolah. Dan atas nama disiplin, guru kerap kali menggunakan cara-cara kekerasan dalam mendidik anak. Karena, dalam pandangan sebagian besar guru, mendidik dengan menggunakan tindak kekerasan dapat mengubah perilaku dan prestasi anak menjadi lebih baik. Padahal, mendidik dengan menggunakan tindak kekerasan sebagai mekanismenya, justru merupakan bentuk tindakan yang tidak terdidik.

Kekerasan yang dialami oleh anak-anak di sekolah, tampaknya juga mendapat legalitas atau permakluman dari anak-anak. Mereka mengakui bahwa kekerasan terjadi karena kelakuan mereka, untuk itu mereka pantas mendapatkan hukuman. Sekolah juga menjadi ajang praktek kekerasan seksual yang dilakukan oleh murid laki-laki kepada murid perempuan, demikian pula guru terhadap murid perempuan. Disiplin melalui hukuman fisik dan memermalukan, menakut-nakuti/menggertak, dan

¹² Rabiah Al Adawiah. Tesis-2008. Diseminasi Undang-Undang Perlindungan Anak No. 23 Tahun 2002 Oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Upaya Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak. Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

pelecehan seksual sering dipandang sebagai normal, terutama ketika tidak ada akibat yang kasat mata dan cedera fisik yang berlangsung lama.

Diseminasi kekerasan sebagai upaya pencegahan/prevensi

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak harus diusahakan dalam lingkungan bermasyarakat melalui berbagai upaya pencegahan atau pencegahan.

Pencegahan adalah suatu tindakan untuk menghalangi, merintangangi atau menahan terjadinya sesuatu. Pencegahan diartikan sebagai upaya untuk menghalangi, merintangangi atau menahan terjadinya dan berkembangnya atau timbulnya kembali masalah sosial. Berangkat dari defenisi tersebut, maka fungsi pencegahan kekerasan terhadap anak, antara lain:

Pertama, mencegah timbulnya masalah-masalah kekerasan pada anak. Pencegahan ini dapat dilakukan melalui kegiatan diseminasi undang-undang perlindungan anak dan hak-hak anak, juga diseminasi tentang dampak kekerasan yang dialami anak-anak terhadap kesehatan dan pembentukan kepribadiannya.

Kedua, mencegah berkembang atau meluasnya permasalahan kekerasan terhadap anak dalam kehidupan masyarakat. Kegiatan yang dilakukan hendaknya mengarah pada permasalahan kesejahteraan sosial yang telah ada agar tidak meluas. Contoh kegiatan ini antara lain; larangan tentang melakukan tindak kekerasan terhadap anak melalui peraturan-peraturan/undang-undang seperti UUPA, diseminasi UUPA melalui media elektronik, media cetak, dan bimbingan serta penyuluhan.

Ketiga, mencegah timbulnya atau kambuhnya kembali permasalahan kekerasan terhadap anak. Oleh karena itu perlu ada pembinaan lanjut dan pemantauan yang berkesinambungan, misalnya: *home visit*, pembinaan, dan bimbingan penyuluhan yang rutin.

Sartomo sebagaimana dikutip oleh Purnianti mengatakan bahwa ada tiga metode/pendekatan dalam pencegahan/prevensi, yaitu:

Pertama, Primary prevention. Metode/pendekatan ini lebih ditujukan kepada seluruh anggota masyarakat dan dilakukan sebelum perlakuan salah dan penelantaran anak terjadi. Cara-cara yang efektif untuk melaksanakan metode ini dapat dimulai pada tingkat awal melalui lembaga

sekolah. Program prevensi melalui lembaga sekolah dapat dimulai sejak sekolah dasar. Setiap anak didik dalam suatu sistem pendidikan yang ada dibubuhi pengetahuan tentang bagaimana menghargai sesamanya, menumbuhkan kasih sayang, dan kepedulian yang tinggi.

Pada tingkat sekolah menengah, para peserta didik mulai ditumbuhkan kesadarannya akan rasa tanggung jawab sebagai calon orang tua. Pada tingkat yang lebih luas, yaitu masyarakat, sasaran dari program prevensi ditujukan tidak hanya kepada keluarga-keluarga berpengalaman, tetapi juga keluarga muda. Banyak ahli berpendapat bahwa metode prevensi primer harus juga ditujukan untuk mengurangi kondisi miskin pada masyarakat. Disamping mengurangi tingkat kemiskinan, juga membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya serta mengurangi tekanan hidup. Program prevensi lebih memberikan mandat kepada pemerintah untuk berperan dalam menciptakan perubahan di masyarakat.

Kedua, *Secondary prevention*. Sasaran metode prevensi sekunder adalah individu-individu yang diperkirakan sangat mungkin memiliki kesulitan menjadi orang tua yang baik, karenanya sangat membutuhkan pelayanan. Prevensi sekunder ditujukan terutama kepada orang tua yang pernah melakukan perlakuan salah baik fisik ataupun non-fisik dan saat ini memiliki rasa percaya diri yang rendah/*low self esteem*, tinggal terisolasi, dan juga mereka yang berada pada taraf hidup miskin. Beberapa lembaga yang diharapkan dapat melakukan tindakan Prevensi sekunder, antara lain lembaga kesehatan melalui para dokter dan para medis, lembaga sosial melalui para pekerja sosial. Fungsi pencegahan yang dilakukan oleh pekerja sosial pada intinya adalah sebagai perlindungan atas perlakuan yang seringkali sangat tidak wajar dan kurang manusiawi terhadap anak. Para ahli mencoba melakukan upaya atau prevensi. Metode prevensi tidak hanya ditujukan kepada keluarga saja tetapi juga masyarakat pada umumnya. Beberapa ahli menyebut suatu metode prevensi yang ideal adalah melalui peningkatan daya ketahanan keluarga. Ada beberapa fungsi keluarga yang diharapkan dapat meningkatkan ketahanan keluarga, yaitu: Ketaqwaan beragama, Menanamkan cinta kasih, Penghayatan reproduksi, Pengayoman dan memberikan rasa damai, aman dan bahagia, Memberi pendidikan dan tempat sosialisasi, Tempat yang aman dalam mendukung pemenuhan kebutuhan ekonomi anggota keluarga.

Ketiga, *Tertiary Prevention*. Bentuk prevensi jenis ini dapat dikategorikan sama dengan *treatment*, yaitu suatu kondisi dimana kasus-kasus perlakuan salah (*child abuse*) dan pengabaian anak (*child neglected*) sudah terjadi, sehingga bentuk prevensi adalah suatu tindakan yang

ditujukan kepada orang tua bersangkutan dalam upaya mencegah terulangnya kembali perbuatan tindak kekerasan terhadap anak/*child abuse*. Prevensi jenis ini juga dimaksudkan untuk mempersatukan kembali keluarga pecah, melangsungkan kehidupan bersama dalam keluarga (menjalin kerukunan keluarga) dan bahkan bila perlu membantu keluarga lainnya memberi kebebasan pada anak-anaknya. Pola pembinaan dalam kategori prevensi tertier memang tidak mudah, mengingat sangat bervariasinya kehidupan, adat-istiadat, dan kebiasaan yang terdapat pada tiap keluarga. Oleh karena itu bentuk atau jenis pembinaan untuk setiap kasus keluarga cenderung subyektif dan individualistik.

Tolok ukur penting dalam prevensi tertier adalah bahwa pola pembinaan harus ditujukan kepada upaya memutuskan mata rantai terjadinya alih generasi sifat-sifat perlakuan salah dan pengabaian anak yang berkelanjutan. Program pembinaan pada tingkat ini dapat dilakukan melalui: psikoterapi individu, terapi kelompok untuk para orang tua, terapi pola bermain bagi anak-anak, kunjungan kesehatan, pendidikan bagi ibu rumah tangga, bantuan kepada anak-anak yang menjalani kritis, fasilitas hunian, dan sebagainya.

Diseminasi (*Dissemination*) adalah suatu kegiatan yang ditujukan kepada kelompok target atau individu agar mereka memperoleh informasi, timbul kesadaran, menerima, dan akhirnya memanfaatkan informasi tersebut. Diseminasi dapat dilaksanakan dalam bentuk seminar dan *workshop*, atau melalui media cetak dan elektronik, dalam suasana formal maupun informal. Metode pendekatan pada sasaran diseminasi ada dua; 1) Pendekatan kelompok (instansi pemerintah pusat dan daerah serta kelompok masyarakat yang terdiri dari kelompok profesi, LSM, ormas, toga, dan tokoh adat), 2) Pendekatan massal melalui media cetak dan elektronik.

Sedangkan, metode penyampaian materi diseminasi ada empat, yaitu ceramah, tanya jawab/dialog, mendongeng, dan simulasi. Selain itu, dapat menggunakan perangkat sosialisasi seperti; buku-buku, stiker, poster, *leaflet*, dan majalah, yang berisi tentang kampanye pencegahan kekerasan terhadap anak.

Perubahan Perilaku Pola Asuh dan Didik Anak yang Diharapkan

Berbagai upaya dan kegiatan dalam mencegah terjadinya kekerasan terhadap anak baik melalui sosialisasi, diseminasi, dan lain-lain,

diharapkan terjadinya perubahan perilaku dalam pola mendidik anak tanpa kekerasan, termasuk pula perubahan pengetahuan (*cognitive*), perubahan sikap (*affective*), dan perubahan psikomotorik (*psychomotoric*) terhadap orang dewasa dalam memperlakukan anak.

Merubah pengetahuan/kognisi seseorang hanya memerlukan waktu yang singkat. Persoalan akan muncul ketika perubahan yang diinginkan masuk pada tataran perubahan sikap/afeksi dan psikomotorik/perilaku. Umumnya masyarakat membutuhkan proses/waktu yang panjang ketika akan merubah perilaku lama (melakukan kekerasan terhadap anak) ke perilaku baru (tanpa kekerasan). Hal ini dapat dimengerti, mengingat pola asuh dan mendidik anak dengan kekerasan sudah menjadi budaya pada sebahagian masyarakat. Disamping itu, nilai yang ada pada sebahagian masyarakat tentang "suatu keberhasilan dihasilkan dari suatu kekerasan" dan kekerasan secara sosial diterima di masyarakat semakin mengkristalkan perilaku kekerasan yang dilakukan oleh orangtua dan orang dewasa lainnya terhadap anak.

Perubahan perilaku yang diharapkan tidaklah mudah, tentunya ada faktor pendukung dan penghambat perubahan perilaku yang mereka alami. Faktor pendukung terjadinya perubahan perilaku dapat berupa, antara lain: adanya ketakutan ataupun kecemasan terhadap pasal dalam UUPA mengenai hukuman bagi siapapun yang melakukan kekerasan pada anak atau yang melanggar hak anak. Ketika pendekatan persuasif tidak mampu merubah perilaku para orangtua melakukan tindak kekerasan terhadap anak, termasuk dalam mendidik ataupun mendisiplinkan anak, maka orangtua perlu diberi kesadaran melalui suatu tekanan sebagai efek jera atas perilaku melakukan tindak kekerasan terhadap anak, seperti hukuman pidana penjara bagi pelaku kekerasan.

Faktor lain yang mempermudah terjadinya perubahan perilaku pada sasaran diseminasi adalah tanggungjawab sosial. Munculnya tanggungjawab sosial sebagai dasar terjadinya perubahan perilaku pada sasaran diseminasi merupakan hasil proses adopsi. sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Suriatna dalam Setiana yang membagi tahap adopsi dalam beberapa tahapan, yaitu tahap kesadaran (*awareness*), tahap minat (*interest*), tahap menilai (*evaluation*), tahap mencoba (*trial*), dan tahap penerapan/adopsi (*adoption*).

Adanya tanggungjawab sosial pada sasaran diseminasi dalam melakukan perubahan adalah sesuatu yang sangat kontras dari apa yang diuraikan sebelumnya (perubahan perilaku karena adanya tekanan). Hal ini berarti bahwa berbagai upaya untuk perubahan perilaku membuktikan bahwa sosialisasi/diseminasi dilakukan tidak pada ruang hampa, tetapi

pada manusia yang mempunyai karakter yang berbeda dalam menyikapi suatu hal, termasuk dalam melakukan perubahan perilaku. Dalam pandangan Green dan Kreuter, faktor predisposisi (*predisposing factors*) berasal dari individu (internal) merupakan sesuatu yang muncul sebelum (*antecedens*) perilaku itu terjadi dan menyediakan landasan motivasional ataupun rasional terhadap perilaku yang dilakukan oleh seseorang. Sedangkan, yang terkait dengan faktor eksternal adalah faktor penguat perubahan (*reinforcing factors*) dan faktor pemungkin ataupun pemercepat terjadinya perubahan (*enabling factors*). Faktor penguat perubahan adalah sesuatu yang muncul sebelum (*antecedens*) perilaku itu terjadi dan memfasilitasi motivasi tersebut agar dapat terwujud.

Sedangkan faktor pemungkin perubahan adalah faktor yang mengikuti (*subsequent*) suatu perilaku dan menyediakan "imbalan" (*reward or incentive*) yang berkelanjutan untuk berkembangnya perilaku tersebut dan memberikan kontribusi terhadap tetap bertahannya perilaku tersebut. Termasuk di dalamnya adalah aspek keterjangkauan layanan ataupun ketersediaan pelatihan guna mengembangkan keterampilan baru untuk melakukan perubahan.

Adapun faktor penghambat terjadinya perubahan perilaku terhadap sasaran diseminasi adalah sulit merubah perilaku yang sudah terbiasa mereka lakukan, seperti kebiasaan mencubit atau memukul anak kalau anak bandel. Hal ini sejalan dengan pandangan Watson yang mengemukakan bahwa ada beberapa kendala (hambatan) yang dapat menghalangi terjadinya suatu perubahan. Kendala yang berasal dari Kepribadian Individu meliputi beberapa faktor antara lain: Kebiasaan (*Habit*) dan Hal yang Utama (*Primacy*). Faktor kebiasaan (*habit*) dapat menjadi kendala karena individu telah terbiasa melakukan kekerasan dalam mendisiplinkan anak. Hal tersebut telah terinternalisasi dalam dirinya sehingga sulit untuk merubahnya.

Faktor hal yang utama (*primacy*) juga dapat menjadi kendala, misalnya orangtua telah mendapat kepuasan dan keuntungan ekonomi dari anak (dalam kasus kekerasan ekonomi), maka agak sulit bagi yang bersangkutan (orangtua) untuk merubah perilaku karena perubahan tersebut akan menghilangkan kepuasannya (secara ekonomi). Kendala yang berasal dari luar, yaitu Sistem Sosial yang antara lain mencakup Kesepakatan terhadap Norma Tertentu (*Conformity to Norms*). Dalam masyarakat terdapat norma bahwa anak dapat menjadi pintar dan berhasil ketika dididik dengan disiplin keras. Nilai tersebut telah terinternalisasi begitu kuat dalam diri orangtua. Dengan demikian, nilai yang sudah tertanam tersebut juga menghambat orangtua dalam merubah perilakunya.

Kesimpulan

Dari hasil penelitian mengungkap bahwa beberapa faktor terjadinya tindak kekerasan terhadap anak, yaitu faktor karakteristik pribadi anak, karakteristik pelaku kekerasan, lingkungan fisik, dan budaya. Kekerasan terhadap anak tidak hanya meliputi kekerasan fisik ataupun psikis (emosional), tetapi juga mencakup kekerasan seksual, kekerasan sosial, bahkan kekerasan yang diakibatkan oleh tradisi atau adat.

Lokus atau tempat terjadinya kekerasan anak tidak hanya di ruang privat (domestik), melainkan juga terjadi di ruang publik, dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kedekatan emosional dengan anak, bahkan hubungan darah. Pelaku kekerasan terhadap anak justru adalah orang yang diharapkan oleh sang anak untuk mendapatkan perlindungan, orang yang mereka patut dipercaya, seperti orangtua atau kerabat anak, pengasuh, orang di sekitar tempat tinggal anak, dan guru.

Berbagai upaya dan kegiatan dalam mencegah terjadinya kekerasan terhadap anak baik melalui sosialisasi, diseminasi, dan lain-lain, diharapkan terjadinya perubahan perilaku dalam pola mendidik anak tanpa kekerasan, termasuk pula perubahan pengetahuan (*cognitive*), perubahan sikap (*affective*), dan perubahan psikomotorik (*psychomotoric*) terhadap orang dewasa dalam memperlakukan anak. Diseminasi dapat dilaksanakan dalam bentuk seminar dan workshop, atau melalui media cetak dan elektronik, dalam suasana formal maupun informal.

Metode pendekatan pada sasaran diseminasi ada dua; 1) Pendekatan kelompok (instansi pemerintah pusat dan daerah serta kelompok masyarakat yang terdiri dari kelompok profesi, LSM, ormas, toga, dan tokoh adat), 2) Pendekatan massal melalui media cetak dan elektronik. Sedangkan, metode penyampaian materi diseminasi ada empat, yaitu ceramah, tanya jawab/dialog, mendongeng, dan simulasi. Selain itu, dapat menggunakan perangkat sosialisasi seperti; buku-buku, stiker, poster, leaflet, dan majalah, yang berisi tentang kampanye pencegahan kekerasan terhadap anak.

Daftar Pustaka

- Adawiah, Rabiah Al. Tesis-2008. *Diseminasi Undang-Undang Perlindungan Anak No. 23 Tahun 2002 Oleh Komisi Perlindungan Anak Indonesia Sebagai Upaya Pencegahan Kekerasan Terhadap Anak*. Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Adi, Isbandi Rukminto. (2008). *Intervensi komunitas: Pengembangan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Berger & Luckman. (1967)., Goslin. (1969)., Soe'oad. (1999)., & Zanden. (1979). *Sosialisasi*. Dalam Ihromi (Ed.). *Bunga rampai sosiologi keluarga*. (h. 30,32). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Goddard, Chris. (1996). *Child abuse and child protection*. Melbourne: Churchill Livingstone.
- Karyanto, Ibe. (1999). *Korban kekerasan sistematis*. Dalam Suranto (Ed.). *Jurnalisme anak pinggir*. (h. 22). Jakarta: Pokja Anak Pinggir.
- Kotler, Philip. (2002). *Manajemen pemasaran*. (Edisi milenium). (Benjamin Molan. Penerjemah). Jakarta: Prenhallindo.
- Manalu, Sonniaty Natalya. Tesis-2006. *Dampak secara fisik, psikis, dan sosial pada anak yang mengalami child abuse (Studi kasus terhadap dua anak yang mengalami child abuse setelah ditangani oleh yayasan sahabat peduli)*. Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Nugroho, Fenty. (1999). *Temuan penelitian mengenai perlakuan salah dan penelantaran kepada anak*. Dalam Purnianti (Ed.). *Arti dan lingkup masalah perlindungan anak*. (h. 41). Jakarta: Jurusan Kriminologi FISIP-UI dan Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI.
- Rakhmat, Jalaluddin. (1999). *Tindakan kekerasan terhadap anak-anak*. Dalam Baihaqi, Mif. (Ed.). *Anak indonesia teraniaya* (h. Xxxii). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sartomo, Suwarniyati. (1999). *Metode prevensi perlakuan salah dan penelantaran anak*. Dalam Purnianti (Ed.). *Arti dan lingkup masalah perlindungan anak* (h. 101-104). Jakarta: Jurusan Kriminologi FISIP-UI dan Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI.
- Suharto, Edi. (2005). *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat*. Bandung: Refika Aditama.

- Sularto. (Ed.). (2003). *Seandainya aku bukan anakmu-potret kehidupan anak Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- UNICEF. (2005). *Hak-hak anak: Laporan pakar independen untuk studi mengenai kekerasan terhadap anak PBB*. Jakarta: UNICEF.
- UNICEF. (2005). *Kekerasan terhadap anak di mata anak Indonesia : Hasil konsultasi anak tentang kekerasan terhadap anak di 18 provinsi dan nasional*. Jakarta: UNICEF.
- Sindo News. <http://metro.sindonews.com/read/1025767/170/nasib-anak-di-indonesia-masih-terpuruk-1437696071>, 24 Juli 2015.
- Antara News. <http://www.antaraneews.com>, "21 Juta Kasus Kekerasan Menimpa Anak Indonesia," Kamis, 23 Oktober 2014.
- Konferensi pers Komnas PA. *Catatan Akhir Tahun 2014 Komnas Anak*. 30 Desember 2014.

Polisi, Kekerasan dan Senjata Api: Tantangan Pemolisian di Era Demokrasi

Koesparmono Irsan

Abstrak

Polisi sebagai alat negara dibidang penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat memiliki kewenangan melakukan tindak “kekerasan” dalam rangka penyelenggaraan kamtibmas. Namun demikian, seiring dengan merebaknya fenomena, supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan akuntabilitas telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Polri. Paradigma tersebut menuai tuntutan dan harapan terhadap pelaksanaan tugas Polri yang semakin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayani serta mengarah pada paradigma democratic policing. Tulisan ini bermaksud membedah persoalan kekerasan dalam hubungan dengan tugas dan fungsi kepolisian, baik secara filosofis, juridis dan sosial dalam kerangka democratic policing.

Kata kunci: Pemolisian, HAM, Kekerasan dan Demokrasi

Pendahuluan

Perkembangan kehidupan masyarakat yang cukup pesat di bidang sosial politik yang mengarah pada fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas telah melahirkan paradigma baru dalam melihat tugas dan fungsi kepolisian. Paradigma tersebut membawa konsekuensi berbagai tuntutan dan harapan terhadap pelaksanaan tugas Polri yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani.

Dalam praktek di lapangan, pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian kerap kali diperlukan cara-cara “kekerasan” dalam rangka menjaga ketertiban hukum. Konsep kekerasan diyakini tidak sejalan dengan iklim demokrasi, termasuk dalam hal penegakkan hukum. Penegakkan hukum dilaksanakan tidak dengan melanggar hukum itu sendiri. Karena itu, penting melakukan kajian terhadap pengertian kekerasan secara juridis, filosofis dan social.

Dalam perpektif hukum Indonesia, pengertian kekerasan tidak secara jelas memberikan arti terhadap kekerasan. Misalnya, dalam KUHP hanya disebut jenis perilaku yang menggunakan kekerasan seperti pada pasal 351 KUHP yang dikenal dengan penganiayaan. Dalam penjelasan pasal ini penganiayaan diartikan penggunaan kekerasan yang menimbulkan rasa sakit dan luka (*pijn en letsel*).

Lebih dari itu, konsepsi kekerasan menurut KUHP, sebagaimana tertuang dalam pasal 89 KUHP, diartikan membuat orang pingsan atau tidak berdaya. Pada titik ini persoalan muncul apakah suatu penggunaan kekerasan harus menimbulkan rasa sakit dan luka, pingsan atau tak berdaya, menurut pendapat saya tidaklah demikian. Pengertian tersebut diatas hanya memberikan penjelasan penggunaan kekerasan secara fisik, padahal masih ada bentuk penggunaan kekerasan secara psikis.

Pengertian kekerasan yang hanya merujuk pada makna fisik juga dapat ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). KBBI kekerasan diartikan sebagai “perihal keras atau perbuatan seseorang atau kelompok orang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain”. Dalam pengertian ini, masih saja kekerasan diartikan penderitaan secara fisik.

Berbeda dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), PBB telah memberikan batasan yang lebih realistis tentang kekerasan yaitu sebagaimana ditulis oleh Linda Valerian “*any act by which severe pain or suffering, wether physical or mental, is intentionally inflicted on a person*”.¹ Kekerasan oleh PBB dirumuskan tidak hanya dalam bentuk kekerasan fisik tetapi juga psikis.

Marzuki Darusman dalam makalahnya mengatakan bahwa pada dasarnya kekerasan itu adalah suatu gejala anti politik. Politik dalam hubungan ini diartikan sebagai keseluruhan cara penyelesaian masalah kemasyarakatan yang mempertemukan dan mendamaikan berbagai kepentingan-kepentingan yang bersilang sesuai dengan nilai pentingnya masing-masing kepentingan itu².

Sedangkan Linda Valerian menulis bahwa: “*torture is used as a strategic component of state security systems to achieve broad political ends through the victimization of individuals*”.³ Walaupun Linda Valerian memfokuskan

¹ Linda Valerian, *Human Rights and The Politics of Terror, Human Rights : AN Overview, Defining Torture*, Gary E Mccuen Publication Inc, 1955, halaman 17

² Marzuki Darusman SH, *Tindakan Kekerasan dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Makalah, Lokakarya Aspek Medis Korban Kejahatan Tindakan Kekerasan, Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia, 2-4 Desember 1996, Jakarta, hal. 2.

³ Linda Valerian, *opcit*, halaman 16.

torture dalam rangka pencapaian tujuan politik (arti sempit), namun di dunia bentuk inilah yang paling sering terjadi dan nampak mencuat ke atas, sehingga memperoleh perhatian khusus.

Dalam konteks politik, pemikiran, cita-cita ataupun idiologi politik demi pencapaian tujuan politik seringkali terjebak oleh kecenderungan kekerasan politik, apabila disusun dan disajikan tanpa berlandaskan demokrasi universal secara konsisten. Dalam kaitan itu, kenyataan dunia idiologi yang semakin didominasi oleh penguasa dan pemerintah mengalami peningkatan muatan kekerasan politik. Kecenderungan itu diungkapkan oleh konsep-konsep yang dipergunakan untuk mengoperasikan gagasan dan cita-cita tentang stabilitas kehidupan (terutama politik), pembangunan nasional, dan pembaharuan politik, dan stabilitas keamanan.

Arbi Sanit dalam makalahnya yang berjudul “Budaya Kekerasan Politik” mengatakan bahwa stabilitas politik sebagai aspek dari idiologi konservatif mengandung makna bahwa sistem kekuasaan yang berlaku dapat dan mampu bertahan dan berfungsi dalam jangka panjang. Karena itu, idiologi tidak mentoleransi perubahan mendasar. Paling jauh idiologi ini hanya mentoleransi perubahan tambal sulam secara berangsur yang justru difungsikan untuk mempertahankan dan bahkan memperkokoh tatanan kekuasaan yang berlaku.

Dari sudut politik dan kepraktisan, kekerasan sering terwujud sebagai suatu alternatif tindakan jalan keluar yang terpaksa ditempuh karena tiadanya saluran politik dan hukum yang efektif. Pada umumnya suatu masyarakat yang tengah melalui proses perubahan politik, ekonomi dan sosial yang sangat cepat dan mendasar, seperti di Indonesia ini, berpotensi mencuatkan kekerasan.

Disisi lain, politik dan hukum dalam dirinya sendiri juga dapat mengundang suatu dimensi kekerasan, yaitu apa yang dinamakan kekerasan struktural. Yang dimaksud dengan kekerasan struktural oleh Marzuki Darusman⁴ adalah suatu kondisi kekerasan yang bersifat represif, yaitu suatu kondisi pengingkaran atau penundaan dari pemenuhan hak-hak asasi tertentu, karena alasan-alasan tertentu, misalnya pembatasan-pembatasan karena pentahapan proses pembangunan.

Struktur politik kekerasan diartikan sebagai tatanan kekuasaan yang disusun sedemikian rupa sehingga terperangkap oleh bahkan menjadi akar bagi penyalahgunaan kekuasaan dengan akibat atau konsekuensi

⁴ Marzuki Darusman, *opcit*, halaman 5.

membahayakan jiwa, raga dan harta manusia.⁵ Tatanan semacam itu ditandai oleh dua ciri, pertama adalah kesenjangan basis atau sumber daya kekuasaan, dan kedua ialah ketimpangan kekuasaan antar pelbagai struktur kekuasaan mulai dari negara vs rakyat (pemerintah/penguasa versus masyarakat) dan antar kelompok dan golongan masyarakat, sampai pada lembaga-lembaga negara.

Sebagai suatu fenomena sosial, kekerasan dapat dipahami dalam berbagai pola. Topo Santoso⁶, yang mengutip tulisan Haskel dan Lewis Yablonsky, membedakan empat pola kekerasan, yakni :

- a. *Legal violence*, kekerasan yang “disyahkan” oleh hukum., misalnya hukuman mati,
- b. *Socially sanctioned violence*, kekerasan yang tidak disukai oleh umum namun tidak dapat dihukum misalnya seorang suami yang memukul istrinya (ini tergolong *domestic violence*)
- c. *Rational violence*, kekerasan yang dikutuk oleh masyarakat dan tidak syah tetapi dalam konteks kejahatan dianggap rasional seperti perampokan
- d. *Senseless violence*, misalnya pembunuhan masal tanpa sebab yang masuk akal.

Seorang pencinta *non-violance* yang bernama Joan Bondurant mendefinisikan *violance* sebagai “*the willful application of force in such a way that is intentionally injurious to the person or group against whom it applied. {Here} injury is understood to include psychological as well as physical harm*”.⁷ Dari pengertian tersebut maka dapatlah digolongkan berbagai kekerasan dan dikaitkan dengan hal-hal yang menyangkut pandangan penggunanya.

Oleh karena itu, kecenderungan tindakan kekerasan itu hampir sulit dikontrol dan juga sulit dikendalikan karena terjadinya secara mendadak atau menunggu manakala pengawasan menjadi kendur. Pada konteks ini, perlu menyiasati peran aparat penegak hukum dalam negara demokratik dan masyarakat demokratik, yang juga merupakan konsep pokok dari Konvensi tentang Hak Asasi Manusia.

⁵ Arbi Sanit, *Budaya Kekerasan Politik*, Makalah pada Seminar yang diselenggarakan oleh Universitas Katholik AtmaJaya, Jakarta, 25 Juni 1998, halaman 4.

⁶ Topo Santoso, *Fenomena Fear of Crime*, Surat Kabar Republik, 20 April 1998.

⁷ Joan Bondurant, *Conquest of Violence : The Gandhian Philosophy of Conflict* (New Revised Edition) Princeton University Press, Princeton NY, 1988, halaman 9.

Penegakkan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Adalah sangat bodoh kalau kita mengira bahwa para penegak hukum dianggap sebagai musuh utama hak asasi manusia. Sebagai insan manusia dan manusia yang berusaha keras, para penegak hukum mempunyai kemampuan untuk berbuat baik dan buruk. Seperti halnya negara dan kekuasaan negara, para penegak hukum dan kekuasaan penegakan hukum dapat menjadi pelindung maupun pelanggar hak asasi manusia. Secara jujur, kalau kita harus menjawab apakah para penegak hukum itu sebagai pelindung atau pelanggar hak asasi manusia tiada seorang pun yang mampu menjawabnya secara tepat dan mudah.

P. Lauprecht dalam tulisannya yang berjudul *The Council of Europe : Democracy, Rule of Law and Human Rights* menulis : *"If we are honest, we have to recognize that there can of course be a tension between respect for human rights and the exigencies (keadaan darurat) of law enforcement. There is tension between order and liberty; not only the level of philosophical and moral debate but also in daily conduct of our lives. There is no point in denying the existence of this tension and political conflict. A society without conflict is a fiction of totalitarian regimes."*

Lebih dari itu, dikalangan para penegak hukum diseluruh dunia dikenal *essential principles on human rights*, antara lain :

1. *International human rights law is binding on all States and their agents, including law enforcement officials.* Hukum hak asasi manusia internasional mengikat semua negara beserta seluruh aparatnya, termasuk para penegak hukum.
2. *Human rights are legitimate subject for international law, and for international scrutiny.* Hak asasi manusia disahkan sebagai subjek hukum internasional dan untuk dilakukannya pemeriksaan yang cermat secara internasional.
3. *Law enforcement officials are obliged to know, and to apply, international standards on human rights.* Para pejabat penegak hukum berkewajiban untuk mengetahui dan melaksanakan standart internasional hak asasi manusia.

Para penegak hukum harus mempunyai budaya yaitu budaya Penegak Hukum (*Law Enforcement Culture*). Para penegak hukum harus mempelajari bagaimana caranya bergaul dengan berbagai macam komunitas dan minoritas. Para penegak hukum harus juga dekat dengan penduduk apapun asal usulnya. Para penegak hukum harus mempunyai "muka", jangan tanpa "muka".

Interdependensi antara kepentingan hukum perorangan dengan kepentingan hukum masyarakat, bahkan dengan kepentingan hukum negara, terlihat jelas dalam instrumen-instrument Hak Asasi Manusia seperti pasal 29 ayat (1) *Universal Declaration on Human Rights*, konsiderans terakhir *Internasional Covenant on Civil and Political Rights*, yang memiliki rumusan yang sama. Dengan demikian setiap pribadi tidak hanya dianugerahi hak asasi manusia, juga mengemban tanggung jawab berupa kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain serta kewajiban untuk berperan dalam menegakkan ketertiban dan ketentraman umum, demikian juga dalam memelihara kelestarian lingkungannya.

Para penegak hukum sebagai aparaturnya sebagai penegak hukum dan keadilan, harus berpegang pada lingkungan kuasa keberlakuan setiap kaidah walaupun disadari sepenuhnya bahwa Hak Asasi Manusia memerlukan jабaran sesuai dengan lingkungan berlakunya. Oleh karena itu dimasa depan para penegak hukum harus:

1. Nampak sebagai unsur yang esensial dalam suatu *pluralist democracy* berdasarkan *rule of law*.
2. Sebagai pelaku kunci dalam suatu masyarakat yang demokratis.
3. Berfungsi sebagai pelindung dan promotor dari hak asasi manusia atau dengan per kataan lain harus siap melaksanakan hak asasi manusia.

Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat dan hak asasi manusia. Penegakan hukum dilakukan baik dengan menggunakan upaya pencegahan (*prevention*) maupun dengan menggunakan upaya penindakan atau pemberantasan (*repression*) atau upaya represi untuk prevensi. Karena itu, diperlukan perangkat hukum yang memadai dan yang sesuai dengan dasar falsafah dan pandangan hidup masyarakat serta hak asasi manusia dimana hukum itu akan ditegakkan.

Tugas dan wewenang penegak hukum selain dibatasi oleh hukum juga harus dikaji dengan menggunakan ukuran kepatutan bagi masyarakat yang tertuang dalam norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Salah satu hukum yang memberikan batasan bagi tugas dan wewenang para penegak hukum adalah Hukum Acara Pidana. Tujuan dari hukum acara pidana adalah untuk mencari dan mendapatkan atau setidaknya mendekati kebenaran materiel, ialah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara pidana dengan menerapkan acara pidana secara jujur dan tepat.

Berbicara mengenai Hukum Acara Pidana dan Hak Asasi Manusia maka pertama-tama yang harus kita tinjau adalah pengertian Negara Hukum dengan ciri *Rule of Law*-nya. Negara Hukum yang tercermin dalam *Rule of Law* menurut konsepsi dewasa ini mempunyai sendi-sendi yang kemudian menimbulkan penciptaan azas-azas yang merupakan dasar bagi hukum acara pidana yang bersifat universal. Hal ini dapat kita lihat seperti pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, legalitas dari tindakan negara atau pemerintah, dalam arti tindakan dari aparaturnya harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dan peradilan yang bebas. Hal ini membawa konsekuensi adanya keharusan untuk mencerminkan azas-azas tersebut dalam berbagai bidang hukum, khususnya Hukum Acara Pidana (HAP).

Polri dalam kehidupan bermasyarakat dipercayakan dengan berbagai kekuasaan untuk menegakkan hukum dan menjaga ketertiban. Dalam rangka tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan kekuasaan-kekuasaan ini oleh petugas Polri mempunyai pengaruh langsung terhadap hak-hak kebebasan sesama warganegara.

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara alamiah melekat pada setiap manusia dalam kehidupan masyarakat, bukan saja meliputi hak perseorangan melainkan juga hak masyarakat, bangsa dan negara yang secara utuh terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta sesuai pula dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *the Universal Declaration of Human Rights 1948* dan Konvensi-konvensi internasional lainnya.

Dengan paradigma baru Polri diharapkan lebih dapat memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Polri sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu Polri harus menata semua hal yang menyangkut kekuasaan yang diberikan oleh rakyat agar digunakan secara tepat dan proporsional.

Bersamaan dengan wewenang Polri untuk menggunakan kekerasan dalam situasi dan kesulitan tertentu, terdapat tanggung jawab yang sangat besar untuk menjamin agar wewenang tersebut dijalankan secara sah dan efektif. Tugas kepolisian adalah tugas yang sulit dan sensitif, dan diakui bahwa penggunaan kekerasan oleh Polri dalam situasi yang sangat nyata dan terkendali adalah sangat sah.

Namun demikian, penggunaan kekuatan untuk kekerasan adalah menyerang prinsip-prinsip yang menjadi dasar hak asasi manusia yaitu penghormatan terhadap martabat yang melekat pada diri manusia.

Karena itu, sangatlah penting untuk mengambil langkah-langkah untuk mencegah penyalahgunaan seperti itu, serta memberikan pemulihan yang efektif, penyelidikan dan sanksi-sanksi apabila terjadi penyalahgunaan yang sangat serius dalam penggunaan kekerasan.

Konsep 'kekerasan' tidak didefinisikan dalam teks internasional dalam memberikan arti penggunaan kekerasan oleh Polri. Beberapa definisi dalam kamus biasanya mengartikan istilah 'kekerasan' tersebut sebagai "kekuatan", "kuasaan", "kekejaman", dan "pemerasan". Polri harus mengetahui bagaimana istilah kekerasan itu diartikan dalam hukum dan undang-undang kita, dan harus diingatkan mengenai definisi tersebut ketika sedang menghadapi masalah.

Secara sederhana definisi tersebut dapat dilihat pada *Memorie van Toelichting WvS/ KUHP* kita dimana kekerasan didefinisikan dalam urutan yang terendah adalah penggunaan kekuatan sehingga menimbulkan rasa sakit dan lecet (*pijn en letsel*), dalam arti yang lebih ekstrim kekuatan itu dapat menimbulkan luka dan atau kematian.

Aspek-aspek umum tentang penggunaan kekerasan.

1. Prinsip-prinsip dasar.
Prinsip 'keperluan dan proporsionalitas' berada dibelakang semua ketentuan rinci yang mengatur penggunaan kekerasan oleh Polri. Prinsip-prinsip ini mensyaratkan agar kekerasan hanya digunakan oleh Polri apabila benar-benar diperlukan demi penegakkan hukum dan penjagaan ketertiban umum, dan agar penerapan penggunaan kekerasan oleh Polri dilakukan secara proporsional, yaitu harus diterapkan hanya sejauh yang diperlukan untuk mencapai tujuan penegakkan hukum dan penjagaan ketertiban yang sah.
2. Ketentuan-ketentuan khusus tentang penggunaan kekerasan.
Kepolisian Republik Indonesia sebagaimana kepolisian di negara lain harus membuat ketentuan-ketentuan khusus tentang penggunaan kekerasan dan senjata api. Petugas Polri hanya dapat menggunakan kekerasan apabila benar-benar diperlukan dan sejauh yang diharuskan untuk pelaksanaan tugasnya dan penggunaan senjata api sebagai upaya yang ekstrim.

Prinsip-prinsip dasar tentang penggunaan kekerasan dan senjata api oleh petugas Polri harus memberikan panduan yang khusus dan

terperinci mengenai bagaimana ketentuan-ketentuan keharusan dan asas proporsionalitas itu dapat dipenuhi. Hal ini disebabkan karena:

- a. Pekerjaan Polri adalah pelayanan sosial yang sangat penting;
- b. Ancaman terhadap nyawa dan keselamatan polisi harus dipandang sebagai ancaman terhadap stabilitas masyarakat secara keseluruhan;
- c. Polri mempunyai peran yang sangat besar dalam perlindungan hak atas kehidupan, kebebasan dan keamanan setiap orang, seperti yang dijamin dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan ditegaskan kembali dalam Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, yang kemudian dituangkan.

Prinsip-prinsip dasar tentang penggunaan kekerasan dan senjata api ini harus tertuang dalam:

- a. Peraturan-peraturan tentang berbagai cara penggunaan kekerasan.

Pemerintah dan kepolisian harus menyetujui, untuk menerapkan dan memeriksa secara terus menerus peraturan-peraturan yang mengendalikan penggunaan kekerasan dan senjata api. Dengan maksud untuk mengekang penggunaan alat-alat yang dapat menimbulkan kematian atau cedera, harus diberikan seperangkat cara dalam menggunakan kekerasan dan senjata api. Cara-cara ini termasuk penggunaan senjata pelumpuh yang tidak mematikan dan peralatan perlindungan diri seperti helm dan tameng.

- b. Cara-cara non kekerasan diupayakan terlebih dahulu. Sedapat mungkin Polri harus menggunakan cara-cara non kekerasan sebelum terpaksa menggunakan kekerasan dan senjata api.
- c. Melakukan pengekangan dan melakukan upaya yang berperikemanusiaan. Apabila penggunaan yang sah dari kekerasan dan senjata api tidak dapat dihindari, Polri harus melakukan pengekangan penggunaan cara-cara tersebut, untuk meminimalkan kerusakan dan cedera, serta menghormati dan melindungi nyawa manusia. Untuk itu agar mereka harus mengusahakan agar bantuan medis diberikan kepada setiap orang yang terluka dengan secepat-cepatnya, dan mengusahakan agar keluarga atau teman-teman korban itu diberitahu.
- d. Penggunaan kekerasan harus dilaporkan. Cedera atau kematian yang disebabkan oleh penggunaan kekerasan harus dilaporkan kepada atasan, dan setiap penyalahgunaan atau penggunaan

kekerasan secara sewenang-wenang harus ditangani sebagai kejahatan.

- e. Situasi-situasi pengecualian atau darurat umum tidak dapat membenarkan pelanggaran prinsip-prinsip tersebut.
- f. Penggunaan senjata api. Penggunaan senjata api diizinkan dalam mempertahankan diri atau melindungi orang lain dari ancaman kematian yang nyata atau cedera serius, atau untuk menangkap seseorang yang menimbulkan ancaman seperti itu, apabila cara-cara yang lebih lunak tidak lagi mencukupi. Penggunaan senjata api yang mematikan dan disengaja, dilarang kecuali apabila betul-betul tidak dapat dihindari untuk melindungi nyawa.

Sebelum menggunakan senjata api terhadap orang, polisi harus memperkenalkan diri dan memberikan peringatan yang jelas. Harus diberi waktu untuk memungkinkan peringatan tersebut dipatuhi, kecuali jika kemungkinan besar akan mengakibatkan kematian atau cedera serius bagi petugas atau orang lain, atau jelas-jelas tidak berguna atau tidak tepat dalam situasi yang ada.

Peraturan-peraturan penggunaan senjata api oleh petugas polisi harus memuat pedoman yang menyebutkan situasi-situasi dimana polisi disahkan membawa senjata api; menjamin bahwa senjata api hanya digunakan dalam situasi-situasi yang tepat dan dengan cara-cara yang mungkin dapat mengurangi risiko kerugian; mengatur pengendalian, penyimpanan dan pemberian senjata api; dan mengadakan suatu sistem pelaporan apabila pe tugas polisi menggunakan senjata api dalam menjalankan tugas mereka.

- g. Menjaga kerumunan massa.

Dalam pembubaran kerumunan massa yang tidak sah tetapi tidak bertendensi kekerasan, petugas polisi harus menghindari penggunaan kekerasan atau bilamana hal itu dirasakan tidak praktis, batasi penggunaan kekerasan sampai batas minimum yang diperlukan. Dalam membubarkan ke rumunan yang rusuh atau mengandung kekerasan, petugas polisi dapat menggunakan senjata api hanya apabila cara-cara yang lebih baik dan tidak berbahaya tidak dapat dilakukan. Bagaimanapun, seperti yang dise-butkan diatas, senjata api hanya dapat digunakan hanya dalam mempertahankan diri atau melindungi orang lain dari ancaman kematian yang nyata atau cedera serius, atau untuk menangkap seseorang yang menimbulkan ancaman seperti

itu. Penggunaan senjata api mematikan yang disengaja dilarang kecuali apabila betul-betul tidak dapat dihindarkan demi melindungi kehidupan.

Penggunaan Kekerasan dan Hak untuk Hidup

Pelaksanaan kekuasaan untuk menggunakan kekerasan dapat mempengaruhi hak yang paling fundamental-hak untuk hidup. Hak untuk hidup mendapatkan jaminan dalam konstitusi yakni Pasal 28 A dan 28 I UUD 1945. Penggunaan kekerasan oleh Polri yang menyebabkan pelanggaran hak untuk hidup merupakan salah satu bukti kekalahan tujuan utama kepolisian, yaitu menjaga keselamatan dan keamanan sesama orang. Tergantung dari situasinya, hal itu juga dapat merupakan pelanggaran yang serius dari hukum pidana nasional dan hukum internasional.

Hak untuk hidup dilindungi oleh hukum kebiasaan internasional (*international customary law*), dan oleh Pasal 3 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa setiap orang mempunyai hak atas kehidupan, kebebasan dan keamanan pribadi. Demikian pula hak ini juga dilindungi oleh Pasal 6 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Disamping itu Kovenan Internasional tersebut mengharuskan **hak untuk hidup dilindungi oleh hukum**, dan melarang perampasan nyawa dengan sewenang-wenang.

Tindakan sewenang-wenang dapat diartikan sebagai tindakan yang tidak sesuai dengan hukum, atau tindakan yang tidak adil meskipun sesuai dengan hukum. Perampasan nyawa secara sewenang-wenang termasuk kekejaman-kekejaman seperti genosida, kejahatan perang, kematian yang disebabkan oleh penghukuman melalui prosedur hukum yang tidak sah, kematian yang disebabkan oleh penyiksaan atau perlakuan buruk, dan kematian yang disebabkan oleh penggunaan kekerasan yang berlebihan oleh petugas polisi.

Penggunaan kekerasan dan pembunuhan diluar hukum (*extra judicial killing*).

Istilah *extra judicial killing* atau pembunuhan diluar hukum terkait dengan perampasan nyawa dengan sewenang-wenang seperti yang dijelaskan di atas yang dilakukan misalnya oleh Polisi, Tentara atau petugas-petugas negara lainnya. Ini suatu bentuk terorisme negara (*state*

terrorism) yang kadang-kadang dilakukan oleh unit-unit yang dikenal dengan "*death squad*" atau pasukan kematian.

Upaya-upaya untuk melawan pelanggaran-pelanggaran kasar hak untuk hidup dapat dilihat pada Prinsip-prinsip tentang Pencegahan dan Penyelidikan Efektif Hukuman Mati Yang Tidak Sah, Sewenang-wenang dan Sumir. Instrumen ini terdiri dari 20 prinsip yang dirancang untuk mencegah hukuman mati yang tidak sah, dan menjamin suatu penyelidikan yang menyeluruh terhadap pembunuhan seperti itu bilamana terjadi. Prinsip-prinsip ini mengharuskan dilakukannya pengawasan yang ketat terhadap petugas yang bertanggung jawab atas penangkapan dan penahanan, dan terhadap mereka yang diizinkan menggunakan kekerasan dan senjata api.

Kesimpulan

Dalam konteks penegakan hukum oleh anggota polisi di era demokrasi harus berdasarkan pada prinsip-prinsip *democratic policing* yakni pemolisian yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Penegakan hukum harus seiring dan sejalan dengan semangat demokrasi itu sendiri. Penegakan hukum oleh polisi tidak harus melanggar prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia dan demokrasi. Dengan demikian, konsepsi keamanan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian adalah perlindungan terhadap hak-hak masyarakat sipil.

Antara Hak Asasi Manusia dan Hukum memiliki hubungan yang erat. Penegakan HAM selalu dilandasi oleh aturan hukum. Sebaliknya dalam konteks negara hukum mewajibkan pemerintah melakukan penegakan dan perlindungan HAM kepada warga negaranya. Oleh karena itu, cara-cara kekerasan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian sejauh mungkin dihindari. Namun demikian, jika dalam keadaan "*terdesak*" maka kekerasan bisa dilakukan sebagai dasar untuk melindungi diri.

Daftar Pustaka

- Arbi Sanit, *Budaya Kekerasan Politik*, Makalah pada Seminar yang diselenggarakan oleh Universitas Katholik AtmaJaya, Jakarta, 25 Juni 1998,
- Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, New York, 1998
- Kitab Undang undang Hukum Pidana
- Linda Valerian, *Human Rights and The Politics of Terror*, Human Rights : AN Overview, Defining Torture, Gary E Mccuen Publication Inc
- Marzuki Darusman SH, *Tindakan Kekerasan dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Makalah, Lokakarya Aspek Medis Korban Kejahatan Tindakan Kekerasan, Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia, 2-4 Desember 1996
- Undang Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang No. 39/1999 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
- Undang Undang No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- Undang Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003.

Perselisihan Polri dengan KPK: Belajar dari Sejarah Perselisihan Wewenang Penyidik/ Polisi dan Penuntut Umum/Jaksa

Muhammad Ibrahim

Pendahuluan

Polri kembali “berkelahi” dengan KPK. Lagi-lagi perkelahian tersebut dimenangkan oleh KPK. KPK mendapat dukungan publik, sebaliknya Polri menjadi bulan-bulanan publik bahkan mengarah ke sarkastis di media sosial seperti, penggambaran Buaya VS Cicak. Pertarungan Buaya vs Cicak ini sudah kesekian kali bukan hanya sekali. Banyak asumsi diajukan tentang sebab-sebab perkelahian Polri vs KPK, dari asumsi motif kekuasaan hingga motif politik. Di luar motif tersebut, ada juga motif “dahaga kekuasaan” seorang Jenderal. Apapun motifnya perkelahian Polri vs KPK yang kesekian kali merupakan tantangan bagi penegakan hukum di Indonesia.

Terlepas dari hal di atas, kasus perselisihan antar lembaga penegak hukum bukan peristiwa baru. Perselisihan antar lembaga penegak hukum pernah terjadi pada tahun 1960-an yaitu perselisihan antara penyidik Polisi dan penuntut umum Jaksa. Oleh karena itu, refleksi sejarah peristiwa perselisihan antar lembaga penegak hukum patut menjadi pertimbangan dalam rangka melakukan evaluasi praktik pelaksanaan wewenang antar lembaga penegak hukum pada saat ini untuk dibandingkan dengan wewenang lembaga penegak hukum di masa lampau. Lebih dari itu, belajar dari sejarah kita dapat memprediksi perselisihan wewenang antar lembaga penegak hukum di masa yang akan datang.

Polisi dan Jaksa

Dalam lingkungan eksekutif, perselisihan lebih berimbang dan dalam beberapa hal lebih rumit. Perselisihan antara Polisi dan Jaksa adalah perselisihan memperebutkan kekuasaan dan wewenang hukum. Motif utamanya pada perselisihan antara Jaksa dan Hakim adalah, keinginan pada kedua belah pihak akan kekuasaan dan prestise yang lebih besar dalam negara yang sedang terbentuk. Kondisi perselisihan juga sama;

sesudah tahun 1945 perkembangan Kepolisian dan Kejaksaan jauh lebih pesat daripada perkembangan hukum, sesuatu yang menyebabkan timbulnya ketegangan dalam hubungan keduanya dan hubungan keduanya dengan pemerintah.

Pada jaman Hindia-Belanda, Kepolisian secara keorganisasian merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri dan tunduk di bawah *pamong praja*. Tugas represifnya (sebagai *police judiciaire*) kepolisian berada di bawah perintah Jaksa. *Procureur Generaal* yang mempunyai kekuasaan umum atas fungsi-fungsi represif dan preventif kepolisian kolonial. Kementerian Dalam Negeri harus melapor melalui Advokat-Jenderal untuk urusan Kepolisian. Selama pendudukan Jepang, Polisi dan Jaksa dimasukkan ke kementerian yang berbeda, tetapi hubungan antara keduanya dikembalikan menurut Undang-undang yang diambil alih oleh Republik di masa itu.

Pada tahun 1946 Perdana Menteri RI yang pertama, Sjahrir, mengalihkan Kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke kantor Perdana Menteri. Apapun alasan Sjahrir untuk melakukan pengalihan itu, Kepolisian menganggap tindakan demikian merupakan pengakuan khusus terhadap arti penting kepolisian, pengalihan tersebut tidak disertai dengan peninjauan kembali dua Undang-undang sebelum perang yang mengatur organisasi dan wewenang kepolisian yaitu HIR dan *Rechterlijke Organisatie*. Sesudah diadakan diskusi mengenai pertanggungjawaban yang tepat, pemerintah menetapkan pada tahun 1950 untuk mengembalikan tanggung jawab kepolisian kepada Kementerian Dalam Negeri, sementara Perdana Menteri tetap menjalankan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan melalui Jaksa Agung. Langkah demikian bukanlah penyelesaian masalah yang tuntas, karena masih adanya persoalan politis yang besar tentang siapa yang seharusnya mengawasi Kepolisian Negara.

Pengaruh yang lebih besar terhadap kepolisian menyangkut pengalihan ke kantor Perdana Menteri adalah kesertaan Kepolisian secara langsung dalam pemerintahan saat ini. Dari tahun 1945 sampai tahun 1950 mereka memegang kekuasaan yang lebih besar daripada sebelumnya, menumbuhkan kesan yang kuat akan betapa pentingnya arti kekuasaan bagi pemerintahan. Bahkan lebih daripada Jaksa, Kepolisian memisahkan diri dari *pamong praja*, menolak mengakui kekuasaannya, dan membentuk Korps Kepolisian, mengelola kepolisian secara bebas sepanjang hal itu dimungkinkan masa revolusi sudah selesai. Kepolisian tidak menerima pemulihan status kolonialnya.

Pada tahun 1946, sebelum kebanyakan pegawai pemerintah melakukannya, Polisi sudah menciptakan organisasi kekaryaan sendiri

yaitu Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI). Dipimpin oleh Memet Tanuwidjaja, seorang Perwira Polisi berpendidikan hukum yang dihormati di kalangan luas, P3RI memperoleh tiga kursi di Majelis Konstituante. P3RI memanfaatkan parlemen dan Majelis Konstituante secara efektif untuk memperkuat posisi Kepolisian.

Sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkait tentang posisi Kepolisian Nasional. Pertama tentang Kementerian mana yang berwenang atas kepolisian. Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya. Pihak-pihak lainnya mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau agar dibentuk kementerian baru yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung dengan membawahi Kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise.

Ambisi pihak kepolisian tidak membuka peluang untuk dikuasai oleh pihak manapun di antara berbagai kementerian yang disebutkan di atas. Dalam sebuah program yang dirancang pada tahun 1948 atau 1949 P3RI menuntut dibentuknya Kementerian Kepolisian. Fungsi Kepolisian, menurut program tersebut, tidak lagi seperti fungsinya di masa penjajahan, ketika Kepolisian sekedar sebagai pembantu *pamong/pangreh praja* dan badan penuntut. P3RI berdalih bahwa sejak perjuangan, Kepolisian sudah memegang peranan besar dalam menyumbangkan kepada pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, di samping dalam memelihara keamanan dalam negeri. Peranan ini hanya mungkin dapat dilaksanakan dengan baik jika Kepolisian mempunyai kementeriannya sendiri. Sebagai landasan teoretis bagi posisi yang dituntutnya, P3RI mengemukakan teori empat kekuasaan pemerintahan yang di dalamnya Kepolisian dinyatakan sebagai kekuasaan yang keempat.

Kegagalan kepolisian memperoleh kementerian yang baru, kepolisian berupaya menghindari upaya menempatkan institusi kepolisian di bawah kementerian manapun yang akan menjalankan kekuasaannya dengan kuat, terutama kementerian Kehakiman yang selalu mengincarnya. Mereka sulit sekali menghindari Jaksa Agung, yang usahanya untuk memisahkan diri dari kekuasaan. Menteri tidak akan menghalanginya dari keinginan untuk memiliki wewenang atas Kepolisian. Untuk sementara Kepolisian ingin tetap di bawah Perdana Menteri, yang memberinya prestasi dan kebebasan yang lebih besar.

Kementerian Kepolisian

Pandangan Kementerian Kepolisian terhadap P3RI untuk memisahkan diri dari Kementerian Kehakiman, Kementerian Dalam Negeri, dan terutama Persatuan Jaksa mengkritisi konsep empat-kekuasaan, dan menuduh Kepolisian menganut pendapat yang bertentangan dengan sistem konstitusional Indonesia. Pihak-pihak yang menentang itu selanjutnya mengemukakan bahwa Kepolisian yang berdiri sendiri dan tidak diawasi oleh pihak mana pun akan membahayakan hak-hak asasi warga Negara.

Selain itu, pihak Jaksa, fungsi Kepolisian tidak berbeda dengan fungsinya semula, apapun yang dikehendaki oleh P3RI; mereka menganggap bahwa memberi kebebasan kepada Kepolisian akan memisahkannya dari badan kekuasaan yang lebih tinggi terutama dari tanggungjawab atas pelaksanaan kekuasaan Kepolisian Negara yakni pihak eksekutif, termasuk di dalamnya Pamong Praja dan Kejaksaan. Akhirnya, para penentang usul Kepolisian mengemukakan bahwa tidak ada contoh dari luar negeri yang mendukung pendirian P3RI.

Dalam kaitan dengan persoalan ini, perdebatan yang kedua timbul ketika Kepolisian menentang kekuasaan Jaksa atas Kepolisian. Semasa Kemerdekaan P3RI juga sudah mengkritisi HIR, yang memberi kekuasaan kepada Pamong Praja untuk melakukan pengawasan kerja Kepolisian yang bersifat preventif. Undang-Undang mengenai *Rechterlijke Organisatie*, yang memberi kekuasaan kepada Jaksa Agung untuk melakukan pengawasan terhadap badan Kepolisian. Sesudah penyerahan kedaulatan, Kepolisian mengemukakan bahwa jaman yang sedang berubah dan kondisi baru di Negara yang merdeka menyebabkan tidak diperlukan dan tidak diinginkannya lagi pengawasan menurut hukum oleh Jaksa Agung.

Diskusi sekitar persoalan ini menggerakkan Kabinet tahun 1954 membentuk panitia untuk menetapkan di mana letak Kepolisian dalam struktur pemerintahan dan untuk mendorong dirumuskannya Undang-undang baru yang menentukan Kepolisian. Mr. Wongsonegoro, wakil Perdana Menteri, adalah ketua panitia, yang anggotanya adalah Memet Tanumidjaja dan Seno Adji, yang mewakili perhimpunan Polisi dan Jaksa.

Kepolisian duduk dalam panitia dengan tuntutan yang pasti. Selain kementerian yang berdiri sendiri, Kepolisian menginginkan diadakannya dua perubahan drastis dalam undang-undang. Salah satu di antaranya adalah diberikannya kekuasaan penuh kepada Kepolisian untuk melaksanakan tugas preventif, dengan bekerja sama atau koordinasi dengan para pejabat pamong praja tetapi tidak di bawah pengarahannya.

mereka. Terhadap tuntutan ini pihak Pamong Praja dengan tegas menentang. Perubahan lain yang dituntut oleh P3RI adalah diberikannya kepada Kepolisian tanggung jawab atas tugas represif, misalnya pemeriksaan pendahuluan terhadap kejahatan dan semua persoalan sebelum diajukannya perkara ke sidang pengadilan. Kejaksaan terutama bertugas sebagai perantara bagi Kepolisian untuk mengirim perkara ke Pengadilan.

Dalam diskusi yang dilakukan oleh panitia, Kepolisian mengemukakan bahwa peraturan perundangan kolonial mengenai kekuasaan kepolisian ketinggalan jaman dan tidak dapat dilaksanakan. Seno Adji menjawab pertama peraturan Undang-undang sebelum perang setidaknya-tidaknya masih tetap berlaku dan harus ditaati; karena Kepolisian cenderung menganut pendapat yang tidak dapat dipertahankan bahwa kondisi baru yang ada kini secara otomatis mencabut berlakunya Undang-undang yang lama. Kedua menolak permintaan P3RI untuk menjadi satu-satunya pihak yang berhak atas tanggung jawab sebelum perkara diajukan ke sidang pengadilan. Seno Adji menjelaskan bahwa pihak Kejaksaan tidak ingin diturunkan derajatnya menjadi sekedar pesuruh antara Kepolisian dan Pengadilan.

Memet Tanuwidjaja menyetujui dilakukannya pengamanan terhadap pelaksanaan tugas represif Kepolisian oleh Kejaksaan tetapi ditegaskan bahwa hubungan antar pihak Kepolisian, Pamong Praja dan Kejaksaan adalah setaraf, karena "tugas kepolisian tidak lagi sebagai pembantu". Alasannya adalah bahwa tidak ada perbedaan atasan-bawahan menurut hukum yang dapat digariskan di antara fungsi-fungsi yang sama pentingnya dalam sebuah proses. Alasan yang belakangan digunakan oleh kejaksaan untuk menghadapi para hakim. Seno-Adji menjawab jika pihak Jaksa mempunyai kekuasaan untuk mengawasi fungsi-fungsi Kepolisian dalam penyidikan, maka dengan sendirinya tidak ada kesetaraan di antara keduanya.

Kementerian Kejaksaan

Panitia Kementerian Kejaksaan Wongsonegoro tidak mencapai kemajuan selama tiga tahun. Pada tahun 1956 akhir, Menteri Kehakiman yang menghendaki perubahan. Aturan yang baru itu tidak berlaku lebih mulus daripada aturan sebelumnya. Tidak lama kemudian Kepolisian Negara dan Polisi Militer tidak mau bekerjasama dengan badan penuntut. Gatot tidak mempunyai waktu untuk mengajukan protes tentang persoalan itu sebelum ia ditangkap oleh pihak tentara karena penyidikannya

terhadap peristiwa korupsi diatas. Akhir tahun 1959 Gatot digantikan oleh Mr. Gunawan, wakil Jaksa Agung. Di bawah Gunawan persaingan antara Polisi dan Jaksa pada akhirnya memuncak.

Penunjukan Gunawan menandai transformasi Kejaksaan sepenuhnya. Masa jabatan Gatot merupakan transisi kearah perubahan itu dari sebuah lembaga yang mandiri menjadi alat eksekutif. Gunawan dengan cepat bergabung dengan Presiden Soekarno dan mengambil keuntungan dari kecenderungan perubahan politik radikal yang berlaku sesudah tahun 1959 untuk memperluas peranan Kejaksaan dan untuk memperoleh simbol kekuasaan serta prestise baru. Karena Kepolisian telah memperoleh simbol pentingnya peranan Kejaksaan pun mengingingkan sebuah kementerian juga. Terutama karena Soekarno menyukainya, Kejaksaan pun dipisahkan dari Kementerian Kehakiman pada bulan Juli 1960 dan dibentuklah sebuah Departemen Kejaksaan dengan Gunawan sebagai Menteri. Kedudukan Kementerian Kehakiman jadi lain, yakni hanya bertanggungjawab mengurus personel Pengadilan beberapa fungsi hukum perdata dan pidana.

Kemenangan lain yang dapat diraih oleh Kejaksaan di bawah pimpinan Gunawan adalah diterimanya pakaian seragam bergaya militer untuk para Jaksa pada tahun 1960. Seragam khusus selalu merupakan simbol penting di kerajaan Jawa dan tradisi ini dipertahankan untuk Pamong Praja di masa penjajahan Belanda. Bagi Kejaksaan seragam baru ini menunjukkan langkah terakhir kearah posisi yang tinggi, dan dengan demikian para Jaksa tidak lagi kalah terhadap Polisi.

Kejaksaan melangkah terlalu jauh dibawah pimpinan Gunawan. Dengan dijadikannya badan ini sebagai alat kebijaksanaan sosial dan ekonomi yang radikal, terbukalah kesempatan untuk memperoleh keuntungan pribadi bagi oknum Jaksa. Kejaksaan mengalami kenaikan gengsi bersama kampanye pemerintah untuk memberantas tindak pidana ekonomi suatu kampanye yang membuka jalan bagi penyelewengan oknum. Sudah menjadi pengetahuan umum pada tahun 1960 dan 1961 bahwa para Jaksa menerima premi yang tinggi, kadang-kadang lebih dari 50% dari nilai perusahaan yang diajukan ke Pengadilan. Usaha penuntutan jadi menguntungkan sehingga menurut seorang advokat yang banyak mengetahui para Jaksa di beberapa kota lebih suka menyerahkan tugas penyelidikan kejahatan lainnya kepada Kepolisian. Pada kurun waktu itulah para mahasiswa hukum menatap masa depan dengan penuh keinginan untuk menjadi Jaksa daripada menjadi hakim atau advokat.

Korupsi bukannya tidak dikenal di Indonesia dimasa sesudah perang, tetapi operasi yang dilakukan oleh Kejaksaan menggelisah

kan bahkan memperkeras sikap para pemimpin politik dan wartawan. Gunawan sendiri mulai berselisih paham dengan tentara karena praktik buruk pengelolaannya. Reaksi terhadap Kejaksaan mencapai puncaknya pada bulan permulaan tahun 1961. Ketika pemerintah mulai merumuskan Undang-undang pokok yang baru tentang Kepolisian dan Kejaksaan, sebuah panitia dibentuk oleh kabinet untuk merancang Undang-undang tentang kekuasaan Kejaksaan. Gunawan mendesak panitia tersebut agar memberikan kekuasaan kepada Kejaksaan atas Kepolisian.

Namun demikian, pihak Tentara menentang keinginan tersebut dan sebaliknya mendukung Kepolisian agar Polisi diberi kedudukan yang mandiri Gunawan dan untuk sebagian lagi karena Tentara merupakan Angkatan Bersenjata. Pada bulan Mei 1961 rencana Undang-undang tentang Kepolisian dan Kejaksaan diajukan ke Parlemen. Dalam mendengar pendapat tertutup, Gunawan mencoba mempertahankan diri dari kritik dan menentang tuntutan Kepolisian untuk diberi kekuasaan yang lebih besar. Ketika kedua undang-undang itu disahkan pihak Kepolisian meraih kemenangan besar.

Pengawasan terhadap Kepolisian oleh Kejaksaan tidak terlihat dalam Undang-undang yang baru. Menteri Kepolisian diberi kekuasaan atas tugas Polisi baik yang preventif maupun yang represif. Kewenangan Polisi untuk memeriksa disebut satupersatu dan tersimpul didalamnya bukan termasuk kekuasaan Kejaksaan. Jaksa diberi tugas penyelidikan dan koordinasi tertentu yang berkaitan dengan penyelidikan tindak pidana dan diberi kekuasaan untuk melanjutkan penyidikan tindak pidana sesudah pemeriksaan pendahuluan. Kejaksaan juga diberi batas kekuasaan terbatas untuk melakukan penyelidikan dan penangkapan, yang diemban bersama-sama dengan Kepolisian. Fungsi utama Kejaksaan dalam Undang-undang baru itu adalah mengajukan perkara ke pengadilan dan melaksanakan putusan Pengadilan. Kekuasaan Kejaksaan dipersempit bila dibandingkan dengan kekuasaannya yang ke semula.

Pada awal tahun 1962 Gunawan diganti melalui reshuffle kabinet. Pada waktu yang bersamaan, panitia khusus reorganisasi kabinet merekomendasikan agar Departemen Kejaksaan dialihkan dari tanggung jawab koordinasi Kementerian Pertahanan Kementerian dalam Negeri. Bila reorganisasi tersebut terlaksana, boleh dikatakan Kejaksaan telah menempuh perjalanan melingkar, tetapi dalam kenyataannya telah melewati titik puncaknya dan sampai batas tertentu dibatasi, *de facto* badan ini jauh lebih besar pengaruhnya daripada pengaruh yang dimilikinya satu dasawarsa yang silam.

Dapat digambarkan bahwa suatu proses perubahan kelembagaan yang terjadi dengan perselisihan sebagai katalisatornya. Seperti lembaga lainnya yang paling jelas diantaranya adalah lembaga-lembaga politik Pengadilan, Kejaksaan dan Kepolisian Indonesia satu sama lain berselisih untuk memperoleh status dan kekuasaan yang lebih besar disamping kedudukan dengan prestise yang lebih tinggi. Perselisihan ini memberi bentuk pada lembaga Kehakiman Indonesia dimasa sesudah perang, tetapi proses tersebut baru pada permasalahannya saja.

Jika perselisihan mendorong proses evolusi kedepan, kondisi politik di Indonesia merdeka lebih menentukan arah evolusi tersebut. Pada tahun awal revolusi ini ketidakstabilan politik untuk memungkinkan terciptanya Pengadilan yang kuat. Terlepas dari ketidaksediaan para pemimpin politik yang tunduk kepada pengawasan para hakim, tidak adanya konsensus sosial dan politik yang sejati menunda-nunda lahirnya Undang-undang baru yang dapat dijadikan pijakan bagi pelaksanaan kerja pengadilan secara efektif. Pengadilan terikat oleh peraturan perundangan yang lama yang ditolak oleh hampir semua pihak, karenanya kehilangan otoritas moralnya. Dimasa para hakim sudah kalah sebelum mempersiapkan pertahanannya terhadap tuntutan para Jaksa.

Baik para Jaksa maupun pihak Kepolisian dapat meraih keinginannya berkat kesertaannya dalam eksekutif dalam sebuah negeri secara politis kurang stabil dengan cepat cenderung memperoleh porsi yang besar diantara kekuasaan lainnya. Kepolisian memiliki keuntungan berupa jumlah, organisasi dan potensi politis dan hal itu mungkin pada akhirnya memberinya kemenangan dalam perselisihannya dengan Kejaksaan seperti yang telah dipaparkan diatas. Kejaksaan kalah karena melangkahi batas-batas yang diijinkan. Hasilnya adalah hubungan yang berubah antara Kepolisian dan Kejaksaan.

Kedua kasus perselisian tersebut pihak yang berselisih lebih menitikberatkan perjuangannya pada persoalan status. Pada kurun permulaan transisi politik dan sosial yang cepat, disebagian besar Negara baru di Asia dan Afrika. Isu keadilan jarang menjadi sasaran perhatian yang utama ketika stabilitas kelembagaan dan politis telah terwujud dan rakyat telah sadar akan hak-haknya. Hubungan kelembagaan yang terus berubah dibidang peradilan (dan hubungannya dengan pihak lain) akan berpengaruh besar terhadap berubahnya sifat keadilan.

Kesimpulan

Dari uraian diatas nampak perselisihan wewenang pada hakekatnya adalah perselisian antara politik dengan hukum. Bila terjadi demikian maka hukum dan politik ibarat rel kereta api dan gerbongnya, bila peraturan sudah diundangkan maka politik ibarat lokomotif beserta gerbong-gerbongnya harus berjalan sesuai hukum tersebut.

Rujukan

Referensi Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kestinambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3Es, 2015)

