

PERANAN KEPALA DAERAH DALAM PENANGANAN GANGGUAN KEAMANAN

Prayudi^{*)}



Abstrak

Beberapa kasus gangguan keamanan telah mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Inpres No. 2 Tahun 2013. Inpres ini berusaha membagi tugas koordinasi di tingkatan pemerintahan, terutama melalui peran kepala daerah dalam rangka menangani koordinasi antaraparatur. Persoalannya, pertama, konstruksi pengaturan selama ini terutama menyangkut perbantuan TNI kepada Polri, belum mempunyai kerangka yang tegas dan baru sebatas MOU yang dibuat. Kedua, tantangan kapasitas dari kepala daerah hasil Pilkada itu sendiri yang harus dijawab untuk memiliki wibawa tersendiri bagi Pihak yang sangat rentan terlibat konflik. Harapannya, secara kelembagaan agar mampu diselesaikan secara tuntas dan bukan hanya mengandalkan pendekatan keamanan semata.

A. Pendahuluan

Pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan. Melalui terbitnya Inpres ini, diharapkan bahwa kepala daerah tidak lagi ragu untuk bertindak mengatasi konflik komunal di daerahnya. Kepala daerah harus pula mampu menyelesaikan konflik antaranggota masyarakat. Presiden SBY menyatakan dalam dua tahun mendatang, tahun 2013 dan tahun 2014, Pemerintah memprioritaskan tugas memelihara keamanan dalam negeri. Instruksi tersebut pada intinya menginginkan adanya efektivitas penanganan gangguan keamanan di seluruh Indonesia.

Belajar dari pengalaman selama tahun 2012, Indonesia diwarnai oleh berbagai aksi kekerasan, benturan sosial, konflik komunal, serta tindakan terorisme. Hal ini menunjukkan, keamanan dan ketertiban masyarakat tidak dapat terjaga secara baik. Bahkan, dari berbagai survey, terungkap bahwa rakyat menyatakan ketidakpuasan, dan menuduh aparat keamanan melakukan pembiaran. Melalui Inpres No. 2 Tahun 2013, pemerintah berharap situasi keamanan dapat lebih terjaga. Peran gubernur, bupati, dan walikota akan sangat besar dan menentukan dalam proses penanganan masalah keamanan.

^{*)} Peneliti bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: prayudi_pr@yahoo.com



Mendagri, Gamawan Fauzi mengatakan, Inpres No. 2 Tahun 2013 akan membuat penanganan kerusuhan di daerah akan lebih efektif. Semua unsur di UU Kepolisian, UU TNI, dan UU Intelijen, dipadukan untuk menghadapi kerusuhan di daerah. Menko Polhukam, Djoko Suyanto menyatakan, melalui Inpres No. 2 Tahun 2013 kepala daerah harus memiliki peta konflik dan rencana langkah penanganan pasca-konflik karena setiap daerah memiliki karakteristik potensi konflik yang berbeda satu sama lain. Kepala daerah wajib pula memberikan penjelasan kepada publik mengenai penanganan konflik dan pasca konflik. Sehingga, jangan hanya kapolres dan danrem yang memberikan penjelasan kepada media massa, tetapi Kepala Daerah juga harus melakukannya karena dianggap lebih mengetahui situasi konflik di daerahnya.

B. Pelibatan TNI-Polri dan Peran Kepala Daerah

Isi Inpres No. 2 Tahun 2013 antara lain menyangkut pembentukan tim terpadu tingkat pusat yang dipimpin oleh Menko Polhukam dan tim terpadu tingkat daerah yang dipimpin kepala daerah. Di samping itu, juga terdapat kewajiban bagi kementerian yang tidak disebut secara langsung dalam Inpres ini, tetapi terkait dalam upaya pemulihan pasca konflik, seperti halnya Kementerian Perumahan Rakyat, dan Kementerian Kesehatan, dalam rangka pemberian bantuan.

Inpres ini memberikan penekanan kepada upaya untuk menyelesaikan masalah keamanan. Padahal idealnya, masalah konflik komunal harus memperoleh penanganan secara komprehensif dari pihak negara dengan melihat akar penyebab sebenarnya dari konflik. Atas berbagai konflik yang muncul seperti konflik agraria, terorisme, konflik berbasis kekerasan minoritas, konflik yang dipicu masalah ketidakadilan, pemerintah justru berpandangan untuk penyelesaiannya melalui gelar pasukan di lapangan.

Dalam kaitan ini, Kapolri dan Panglima TNI sudah menandatangani nota kesepahaman atau *Memorandum of Understanding (MoU)* pada tanggal 28 Januari 2013, untuk memperbantukan anggota TNI dalam pengamanan yang dilakukan Polri. *MoU* dibuat untuk meniyasati tidak adanya

undang-undang yang mengatur TNI, dalam melaksanakan pengamanan massa bersama Polri. Intinya, *MoU* menjelaskan bahwa komando dan pengendalian satuan tugas TNI yang diperbantukan kepada Polri berada di bawah Polri. Tugas perbantuan TNI kepada Polri di antaranya untuk menghadapi unjuk rasa maupun mogok kerja, menghadapi kerusuhan massa, menangani konflik sosial, menangani kelompok kriminal bersenjata, dan mengamankan kegiatan masyarakat atau pemerintah yang bersifat lokal, nasional, maupun internasional yang mempunyai kerawanan. *MoU* menjadi titik penting dalam kerangka penataan keamanan dalam negeri dan perspektif keamanan nasional dalam arti yang luas, mengingat keterlibatan kepala daerah dianggap kurang memadai selama ini dalam kasus-kasus terjadinya aksi kekerasan massal. Persoalannya, perkembangan pasca-pemberlakuan Inpres No. 2 Tahun 2013 dan terbentuknya *MoU* ternyata terjadi aksi kekerasan antarparat, sebagaimana terjadi terhadap kasus bentrokan TNI dengan Polri yang sempat berujung pada terjadinya kebakaran di Mapolres Ogan Komering Ulu, Sumatera Selatan (OKU, Sumsel) dan jatuhnya korban.

Salah satu hasil dari reformasi yang dianggap esensial keberadaannya adalah lahirnya Ketetapan MPR RI (Tap MPR) No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Di samping itu, keluarnya Ketetapan MPR RI (Tap MPR) No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tap MPR RI No. VI Tahun 2000 menegaskan, pemisahan antara TNI dan Polri merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari lagi. Hal ini dilakukan sebagai akibat penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh kekuatan militer dalam pemerintahan Orde Baru serta situasi dan kondisi bangsa yang dianggap sangat sejalan jika dilakukan pemisahan secara kelembagaan. Apa yang terjadi sebelum reformasi 1998, terutama mengenai dwifungsi ABRI, dapat memberikan kenangan buruk bagi rakyat Indonesia tentang kesan militeristik yang senantiasa dijadikan alat kekuasaan dan bukan menjadi alat negara yang mengabdikan pada kepentingan bangsa.

Di dalam Pasal 27 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain disebutkan kewajiban dari kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah terkait ketenteraman dan ketertiban masyarakat. (huruf b). UU No. 32 Tahun 2004 juga menegaskan, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terkecuali bagi urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah, di mana dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; (f) agama. UU No. 32 Tahun 2004 juga menegaskan tentang kewenangan pemerintah pusat di luar urusan pemerintahan tadi yang dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat;
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pasal 25 dari UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan: "Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang, antara lain terkait melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Ketentuan ini jelas dapat membuka ruang untuk diinterpretasikan secara luas, termasuk tugas dan kewenangannya sesuai dengan apa yang diperintahkan dalam Inpres No. 2 Tahun 2013 terkait penanganan gangguan keamanan.

C. Persoalan Keamanan Nasional

Direktur Program Imparsial, Al Araf menilai, masalah utama Inpres No. 2 Tahun 2013 dan *MOU* TNI-Polri adalah terkait legalitas yang lemah dan keliru tentang pengaturan perbantuan TNI. Secara legal, pengaturan tentang perbantuan TNI seharusnya diatur dalam bentuk UU, atau paling tidak diatur dalam bentuk

UU, atau kalau perlu hanya sampai setingkat peraturan pemerintah (PP). Pasal 41 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, menyebutkan, dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Kepolisian Negara RI dapat meminta bantuan TNI yang diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Adapun Pasal 7 ayat (2) point 10 UU No. 3 Tahun 2002 tentang TNI menegaskan, tugas TNI dalam kerangka operasi militer selain perang dalam membantu Kepolisian Negara RI dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam UU.

Sayangnya, hingga kini pemerintah dan DPR justru belum membentuk UU tentang Perbantuan TNI. Anehnya, pemerintah justru mengatur tentang perbantuan itu melalui Inpres dan *MoU* TNI-Polri. Pengaturan tentang fungsi perbantuan TNI dalam Inpres dan *MOU* tidak mengatur secara kaku dan tegas rambu-rambu dan prinsip-prinsip dasar pengaturan perbantuan TNI dalam kehidupan negara yang demokratis. Sebaliknya, bagi Menhan Purnomo Yusgiantoro membantah pandangan, terbitnya Inpres No. 2 Tahun 2013 terdapat hubungannya dengan RUU Kamnas. Materi muatan dan urgensi pemberlakuan Inpres ini dianggap berbeda dengan keinginan pemerintah untuk mengatur persoalan keamanan melalui RUU Kamnas.

Di tengah tumpuan penanganan keamanan di daerah, pilkada dianggap telah memunculkan figur-figur politik yang terlampau mengandalkan popularitas dibandingkan kapabilitas, sehingga, dalam upaya penanganannya masih diselenggarakan aparat yang terkait langsung dengan masalah keamanan setempat. Padahal, meskipun konstruksi perundang-undangan yang membatasi 5 urusan sebagai absolut dimiliki pusat, sebagai pembagian kewilayahan dan bukan *performance* kedaulatan, kemunculan figur-figur sebagai hasil fenomena politik pilkada ini tetap menjadi masalah tersendiri. Keraguan publik bagi kapasitas figur kepala daerah dan wakilnya dengan kemampuan koordinasi antaraparat untuk mengatasi keamanan di wilayahnya, masih tanda tanya tersendiri. Sehingga, proses penyelesaian dalam konflik yang dihadapi di tingkat lokal, masih dominan menggunakan cara-cara konvensional bersifat militeristik di antara aparat formal yang terkait langsung, dibandingkan peran kepala daerah dan wakilnya. Bahkan, sebaliknya, kepala daerah justru pada kasus tertentu menjadi

sumber masalah dalam konflik antarkomunitas beragama, dengan melakukan penyegelan sarana tempat ibadah dengan alasan-alasan tertentu. Sehingga, pada kasus spesifik demikian, kepala daerah ditempatkan menjadi sumber masalah yang mengundang konflik semakin berlarut-larut dan parahnya aparat keamanan justru membiarkan terjadinya serangkaian aksi bentrokan di lapangan.

Kasus-kasus korupsi yang menimpa cukup banyak kepala daerah dan wakilnya, juga menjadi pertanyaan tersendiri bagi tanggung jawab kepemimpinan pmda dalam melakukan koordinasi antaraparat terkait keamanan. Kasus dugaan penyimpangan dana pemulihan pasca konflik Poso sejak 2007 misalnya, menjadi contoh tanda tanya bagi konsolidasi kapasitas kelembagaan di tingkat kepala daerah untuk mengatasi masalah keamanan di daerahnya.

D. Penutup

Inpres No. 2 Tahun 2013 harus dilihat dalam konteks pelibatan antaraparat dan kerangka pengaturan hukum secara luas. Adapun dari kacamata politis juga dapat dipandang sebagai ujian supremasi sipil dalam menghadapi eskalasi potensi konflik yang cenderung mudah menimbulkan gangguan bagi stabilitas pemerintahan setempat. Hal ini tercermin dari kapasitas kepemimpinan di tingkat daerah yang dihasilkan melalui Pilkada dalam mengelola persoalan keamanan di daerahnya, sebagai

indikator dari kematangan politik demokrasi yang dihasilkan. Bagi DPR RI sendiri, lahirnya Inpres No. 2 Tahun 2013, kiranya menegaskan agar pelaksanaannya di lapangan harus diawasi secara ketat, agar tidak terjadi proses penyalahgunaan. Sedangkan dari sudut legislasi, pembahasan RUU Kamnas tetap harus dilakukan dalam konteks kepentingan nasional jangka panjang dan mampu menjawab tuduhan kepentingan politik partisan menuju pemilu 2014. Di samping itu, hal ini juga merupakan momentum bagi upaya memperkaya materi muatan RUU Pilkada terkait tugas dan kewenangan kepala daerah, serta upaya memasukkan RUU Perbantuan TNI kepada Polri dalam prolegnas.

Rujukan:

1. "Kepala Daerah Jangan Ragu-Ragu," *Kompas*, 29 Januari 2013.
2. Al Araf, "Kebijakan Keamanan dan Pemilu," *Kompas*, 11 Maret 2013.
3. "MOU TNI-Polri Untuk Menyasati Tiadanya Undang-Undang," <http://www.tribunnews.com>, diakses 11 Maret 2013.
4. "Dua Tewas Akibat Pembakaran Mapolres OKU," *Suara Pembaruan*, 11 Maret 2013.
5. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. "Inpres Penanganan Gangguan Keamanan tak Terkait RUU Kamnas," <http://www.kompas.com>, diakses 16 Maret 2013.
7. "Konflik Hilang Korupsi Terbilang," *Tempo* Edisi 18–24 Maret 2013.