

**Studi Kebijakan Pertahanan:
Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik
(Studi Kasus Ambon dan Poso)**



Sarah Nuraini Siregar (Koordinator)
Hargyaning Tyas
Ikrar Nusa Bhakti
Indria Samego
Sri Yanuarti



LIPI

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Pusat Penelitian Politik
2008

© 2008 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Politik*

Katalog dalam Terbitan

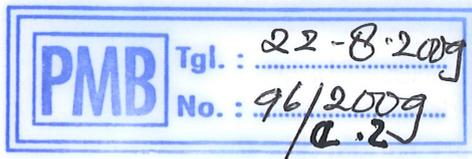
Studi Kebijakan Pertahanan: Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik
(Studi Kasus Ambon dan Poso)/Sarah Nuraini Siregar, Hargyaning
Tyas, Ikrar Nusa Bhakti, Indria Samego, Sri Yanuarti. – Jakarta:
LIPI Press, 2008.

viii + 194 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-367-2

1. Keamanan

2. Daerah konflik



355

Layout & Desain Cover : Abu Bakar
Penerbit : LIPI Press, anggota Ikapi



*Pusat Penelitian Politik - LIPI
Widya Graha Lt. XI,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp. : 021-5251542; Fax. : 021-5207118
E-mail: p2p@p2p_lipi.go.id

KATA PENGANTAR

Penelitian Studi Kebijakan Pertahanan: Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso) adalah salah satu dari sembilan penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI). Kegiatan ini termasuk dalam DIPA Tahun Anggaran 2008.

Penelitian ini dilaksanakan dengan personalia sebagai berikut:

1. Sarah Nuraini Siregar, S.IP, M.Si (Koordinator)
2. Dra. Hargyaning Tyas (Anggota)
3. Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti (Anggota)
4. Prof. Dr. Indria Samego (Anggota)
5. Dra. Sri Yanuarti (Anggota)

Tim Peneliti Studi Kebijakan Pertahanan dengan komitmen yang tinggi telah melakukan serangkaian kegiatan selama tahun 2008. Mulai dari menyiapkan Rancangan Penelitian, mengumpulkan bahan literatur, melakukan wawancara dan diskusi secara reguler sampai melaksanakan FGD. Sebelum menjadi naskah akhir, laporan penelitian ini telah dibahas dalam Seminar Akhir Hasil Penelitian P2P-LIPI di Widya Graha-LIPI, Jakarta, dengan mengundang Pembahas dari luar LIPI.

Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian ini tidak dapat berjalan tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak. Berkenaan dengan itu, kami mengucapkan terima kasih, terutama kepada nara sumber dari lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang telah membantu kelancaran

proses penelitian ini. Kami juga menyampaikan penghargaan kepada para peneliti dan staf administrasi P2P-LIPI.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini tidak lepas dari berbagai kekurangan. Oleh karena itu kami sangat menghargai adanya saran maupun kritik demi penyempurnaan laporan-laporan penelitian kami di masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2008

Prof. Dr. Syamsuddin Haris
NIP.320005125

DAFTAR ISI

Kata Pengantar		i
Daftar isi		iii
Daftar Tabel		v
Daftar Gambar		vii
BAB I	Pendahuluan	1
	<i>Tim Peneliti</i>	
BAB II	Pergeseran Paradigma Keamanan di Indonesia	31
	<i>Indria Samego</i>	
BAB III	Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon	65
	<i>Sri Yanuarti</i>	
BAB IV	Pengelolaan Keamanan di Poso	117
	<i>Ikrar Nusa Bhakti dan Sarah Nuraini Siregar</i>	
BAB V	Dampak Pengelolaan Keamanan di Maluku, Ambon, dan Poso	147
	<i>Sarah Nuraini Siregar & Hargyaning Tyas</i>	
BAB VI	Penutup	181
	<i>Tim Peneliti</i>	
Daftar Pustaka		191

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

DAFTAR TABEL

1. Tabel ulasan Buku Putih Pertahanan, UU TNI No. 34 tahun 2004 dan UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002.	19
2. Tabel Nama Pasukan yang Bertugas Di Maluku Tengah Tahun 1999-2004	84
3. Tabel Nama Pasukan yang Bertugas Di Maluku Utara Tahun 1999-2004	85
4. Tabel struktur konflik di Maluku berikut upaya-upaya pengelolaan konflik	87
5. Tabel Data Konflik antar <i>Negeri</i>	95
6. Tabel Data Personil Kepolisian di Maluku	97
7. Tabel Perbandingan Kebijakan Pengelolaan Keamanan di Indonesia	110
8. Tabel Kasus Kekerasan Pasca Deklarasi Malino Poso	129
9. Tabel Operasionalisasi Operasi Sintuwu Maroso	131
10. Tabel Penyitaan Senjata Ilegal Hasil Operasi Penindakan Anarkis 2007	135
11. Tabel Penyitaan Senjata Ilegal Hasil Operasi Siwagilamba I 2008	136
12. Tabel Penemuan Senjata Ilegal di Maluku Pasca Konflik	164
13. Tabel Penemuan Senjata Illegal di Masyarakat	164
14. Tabel Data kriminalitas Propinsi Maluku Tahun 2006 dan 2007	165
15. Tabel Data Kasus Menonjol Hasil Operasi Sintuwu Maroso I s/d Sinmar V (1998-2005)	166

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

DAFTAR GAMBAR

1. Gambar The Context of Military Conflict	16
2. Gambar The Domains of Military Conflict	16
3. Gambar model Keterlibatan TNI dalam Konteks Keamanan Nasional	21
4. Gambar Perubahan kondisi damai menjadi eskalasi konflik	24
5. Gambar Peta Propinsi Maluku	67
6. Gambar Pulau Ambon sebelum Konflik	75
7. Gambar Pulau Ambon sesudah Konflik	75
8. Gambar Kerusakan Fisik Akibat Konflik Maluku	79
9. Gambar Peta Kabupaten Poso	122

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

BAB I

Pendahuluan

Tim Peneliti

Latar Belakang

Kebijakan pengelolaan keamanan dan pertahanan di Indonesia mengalami pergeseran yang signifikan dari masa Orde Baru (Orba) ke pasca Orba. Di masa Orba, pengelolaan tersebut sepenuhnya dikendalikan oleh militer (ABRI) dan menempatkan institusi ini sebagai penyokong stabilitas keamanan dan stabilitas politik. Selain itu, kedudukan Polri yang menjadi bagian dari ABRI juga menyebabkan pengaturan masalah keamanan dan pertahanan (terutama keamanan dalam negeri) ditopang oleh kekuatan militer dan ditempatkan dalam kerangka kebijakan politik oleh pemerintah saat itu. Praktik ini terlihat ketika munculnya gerakan-gerakan bersenjata di beberapa daerah seperti Aceh dan Papua, kekuatan militer menjadi pilihan utama dalam menyelesaikan masalah tersebut. Bahkan dalam penanganan demo buruh atau mahasiswa, militer berada di garis terdepan.

ABRI di masa Orba terbiasa melakukan analisis ancaman dengan cara: pertama, mengidentifikasi sumber ancaman; kedua mengidentifikasi jenis ancaman. Atas dasar itu, institusi ABRI melakukan analisis atas spektrum konflik, yaitu mengidentifikasi tiga jenis konflik: internal, eksternal dan transnasional dan kemudian melakukan skenario probabilitas tiga jenis konflik tersebut. Dari situ ABRI kemudian melakukan tiga jenis operasi militer: Operasi penangkalan, operasi pemulihan dan operasi penindakan.¹

¹ Disarikan dari pembahasan laporan penelitian oleh Andi Widjanto, "OMSP: Analisa Tugas Militer dan Gelar Operasi Militer", di P2P-LIPI, 29 Oktober 2008.

Operasi penindakan dapat berupa operasi tempur, operasi teritorial (konsolidasi wilayah) dan operasi intelijen baik yang bersifat ofensif untuk menghancurkan jejaring lawan maupun defensif dalam bentuk penangkalan, cegah dan tindak dini, dan pencegahan. Operasi penangkalan ditujukan agar kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap efektif, pengelolaan kekuasaan (*Power Management*) terlaksana baik, dan postur pertahanan dijaga seefektif mungkin. Operasi Pemulihan memiliki misi untuk mencegah konflik, melakukan *peace enforcement*, *peace keeping* dan *peace building*.

Memasuki pasca Orba, kebijakan pengelolaan keamanan dan pertahanan di masa lalu mulai diatur kembali sesuai dengan tuntutan masyarakat. Inilah yang memperlihatkan pergeseran kebijakan pertahanan dan keamanan dari masa Orba ke masa pasca Orba. Terjadinya pergeseran kebijakan tersebut menyebabkan perubahan konsepsi mengenai pertahanan dan keamanan di Indonesia. Sejak 1 April 1999, Panglima ABRI saat itu, Jenderal TNI Wiranto membuat keputusan untuk memisahkan Polri dari ABRI. Kebijakan panglima TNI itu kemudian memiliki payung hukum dengan ditetapkannya TAP MPR No. VI tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR VII tahun 2000 mengenai Peran TNI dan Peran Polri. Kebijakan melalui TAP MPR tadi dijadikan landasan pemberlakuan kebijakan-kebijakan politik selanjutnya, yaitu UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU TNI no. 34 tahun 2004 dan dibuatnya Buku Putih Pertahanan tahun 2003.²

² *Pasal 2 ayat 3 TAP MPR RI No. VI/MPR RI/ tahun 2000 menyebutkan:*

“dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan keamanan, TNI dan Kepolisian Republik Indonesia harus bekerjasama dan saling membantu.”

Pasal 4 ayat 1 TAP MPR No. VII/MPR RI/ tahun 2000 :

“TNI memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam Undang-undang.”

Pasal 9 ayat 1 :

Pada Buku Putih Pertahanan, masalah pertahanan negara juga menyangkut masalah keamanan dalam negeri. Dalam Buku Putih Pertahanan dijelaskan bahwa perkembangan sosial politik dan keamanan di Indonesia tidak terlepas dari isu keamanan domestik yang muncul pada dekade terakhir ini dan terkait dengan sejumlah faktor internal.³ Faktor-faktor tersebut antara lain disebabkan oleh dampak heterogenitas suku bangsa Indonesia, situasi dan beban ekonomi, serta faktor sosial politik yang dianggap berpotensi mengganggu stabilitas keamanan nasional. Hal ini kemudian dijabarkan pula dalam UU Kepolisian Negara RI No. 2 tahun 2002, UU Pertahanan Negara No. 3 tahun 2002, dan UU TNI No. 34 Tahun 2004.

Bab III Pasal 14 UU Kepolisian Negara RI menyatakan bahwa beberapa tugas Polri antara lain memelihara ketertiban dan keamanan umum, serta melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban umum.⁴ UU Pertahanan Negara juga disebutkan pula di Bab II pasal 4 bahwa pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan daerah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.⁵ Sedangkan dalam UU TNI, Bab IV pasal 6 disebutkan pula tugas pokok TNI dalam kategori Operasi Militer Selain Perang antara lain mengatasi pemberontakan bersenjata, gerakan separatis bersenjata, dan mengatasi aksi terorisme. Ketiga produk hukum tersebut memperlihatkan institusi Polri dan institusi TNI dapat melakukan penanganan di bidang keamanan.

Pengaturan kebijakan di atas menyebabkan persoalan baru di lapangan, terutama mengenai pengaturan tugas dan wewenang antara Polri dan TNI, khususnya saat menangani konflik di

“dalam keadaan darurat, Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan bantuan kepada TNI yang diatur dalam Undang-undang.”

³ Lihat Ringkasan Eksekutif Buku Putih Pertahanan Indonesia (Dephan, 2003).

⁴ Lihat UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002.

⁵ Lihat UU Pertahanan Negara No. 3 Tahun 2002.

beberapa daerah, seperti konflik di Poso dan Ambon. Di satu sisi, terjadinya konflik dianggap dapat mengancam dan mengganggu stabilitas pemerintahan sehingga TNI perlu dilibatkan dalam menangani konflik tersebut. Sementara di sisi lain, terjadinya konflik juga menyangkut masalah keamanan masyarakat (publik) dan mengganggu ketertiban umum, sehingga Polri juga harus menjalankan fungsi keamanan di daerah konflik.

Hubungan TNI-Polri dalam menangani masalah separatis dan konflik komunal menunjukkan masih terdapatnya berbagai masalah di antara keduanya yang semestinya ditangani secara serius oleh otoritas politik. Salah satu masalahnya adalah ketika TNI turut menangani konflik komunal, muncul pandangan bahwa TNI tidak dapat berwenang melakukan penanganan keamanan atas konflik tersebut karena fungsi profesional TNI hanya berurusan dengan pertahanan negara. Sedangkan dari sisi Polri, ia memiliki wewenang untuk menangani keamanan dalam negeri yang berhadapan dengan masyarakat (sipil) sehingga Polri juga dipersenjatai. Kemudian, pemisahan TNI dan Polri tidak disiapkan secara matang dan merupakan kebijakan *dadakan* sebagai akibat tekanan eksternal dan internal pada tahun 1997/1998 telah mengakibatkan ketidakjelasan pendefinisian mengenai tugas-tugas TNI dan Polri. Di satu sisi TNI merasa memiliki tugas-tugas yang hanya bukan perang, tetapi juga tugas keamanan dalam negeri. Di sisi lain, Polri ingin mengambil semua tugas yang dulu diemban TNI AD khususnya dalam penanganan keamanan dalam negeri. Tarik menarik kepentingan ini yang kemudian menimbulkan betapa tidak harmonisnya hubungan TNI-Polri.⁶

Memasuki era pasca Orba memang menunjukkan betapa terjadi kegamangan mengenai bagaimana TNI harus menjalankan operasi militer selain perang yang antara lain adalah menangani keamanan dalam negeri. Semua memang tergantung pada keputusan politik otoritas politik sipil. Namun bila keputusan

⁶ Ikrar Nusa Bhakti (ed), *Hubungan TNI POLRI dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*, (Jakarta : P2P, 2004) hal. 170-177.

untuk menerjunkan TNI dalam penanganan keamanan tidak kunjung datang, dan permintaan dari pihak Polri pun tak ada pula, maka sikap “pembiaran” dari pihak militer pun terjadi. Pada saat yang sama, Polri tampaknya di era awal reformasi tidak siap menangani persoalan keamanan yang begitu massif dan terjadi di berbagai wilayah Indonesia secara bersamaan seperti di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, Maluku dan Maluku Utara, serta Sulawesi Tengah, khususnya di Poso.

Oleh karena itu, salah satu dampak yang diakibatkan dalam konteks pengelolaan keamanan di daerah konflik adalah terjadinya berbagai persoalan antara TNI dan Polri. Persoalan ini berdampak pada penanganan konflik di beberapa daerah, khususnya Poso dan Ambon, yang kerap kali malah membuat intensitas konflik semakin tinggi. Padahal terjadinya konflik komunal memiliki karakteristik yang agak berbeda dari satu periode dengan periode lainnya sehingga keberadaan TNI maupun Polri dalam jangka pendek sebenarnya bertujuan meredam kekerasan yang terjadi di dalam masyarakat terlebih dahulu. Bentuk dan jenis-jenis konflik di beberapa daerah—seperti Poso dan Ambon—tergantung dari potensi-potensi penyebab yang dapat memicu timbulnya konflik. Bagi daerah-daerah yang kental identitas sosialnya tidak menutup kemungkinan terjadinya huru-hara yang sifatnya ancaman non-militer dan dapat menjadi ancaman militer apabila telah ada perubahan-perubahan eskalasi. Ini bisa dilihat dari kasus Poso dan Ambon seperti di bawah ini.

Konflik Ambon/Maluku merupakan konflik yang berlatar belakang masalah segregasi sosial masyarakat dan pertikaian masalah akses ekonomi dan politik yang panjang. Dalam perkembangannya, konflik ini dapat menjadi sebuah konflik yang berlarut-larut dan sulit diselesaikan. Potensi ancaman di Maluku sebenarnya telah terjadi pada bulan Desember 1998, tetapi tidak diantisipasi secara cepat sehingga menimbulkan konflik bersenjata yang lebih luas. Pada periode konfrontasi konflik pertama bulan Januari 1999 gagal diintervensi oleh aparat

keamanan. Kegagalan inilah yang menyebabkan munculnya tipe-tipe konfrontasi baru dengan aktor yang kompleks, ketegangan dan paksaan yang rumit dan adanya kelompok-kelompok luar yang ikut serta atau terlibat dalam konflik tersebut. Pendekatan militer yang dilakukan pada tahap awal eskalasi untuk mengurangi hingga meredam kekerasan ternyata gagal dilakukan. Kondisi yang terjadi justru jumlah korban semakin meningkat dan menimbulkan konfrontasi kedua hingga krisis yang berlarut-larut. Instrumen yang dipergunakan dalam konflik di Maluku juga mengalami peningkatan. Pada konflik periode awal, instrumennya masih tradisional (konflik antar dua kelompok masyarakat), tetapi perkembangan eskalasi menyebabkan adanya kelompok-kelompok sipil yang bersenjata dan menggunakan jenis senjata organik yang digunakan militer. Pada tahap eskalasi ini jelas sekali memperlihatkan perubahan dari suatu konflik yang bukan ancaman militer menjadi ancaman militer.

Sedangkan pada kasus konflik di Poso yang masih terjadi kekerasan memperlihatkan kegagalan untuk memberi perlindungan keamanan kepada warga. Fenomena ini juga ditandai dengan adanya pertumbuhan kelompok-kelompok bersenjata non-negara (*non-state armed groups*) di Poso. Kelompok-kelompok ini terlatih dan tergorganisir serta menggunakan cara-cara kekerasan bersenjata dalam mencapai tujuan politiknya, baik ofensif maupun defensif. Ironisnya, pemerintah sama sekali tidak memiliki kebijakan keamanan tentang kelompok ini. Ini diperparah dari luasnya penyebaran gelap senjata api dan amunisi di daerah tersebut.⁷ Padahal selama enam tahun terakhir pengiriman pasukan keamanan ke Poso justru meningkat tajam. Hal ini ditandai beberapa kali dikirim pengerahan pasukan non-organik TNI dan Polri, penempatan pasukan organik baru (TNI AD dan Brimob), hingga pemekaran

⁷ Diketahui, berbagai jenis senjata serbu (assault rifles) seperti M-16, AK-47, SS-1, dan berbagai senjata laras pendek, serta amunisi buatan PT Pindad menyebar di daerah ini. Lihat artikel *Kompas*, "Pemerintah Gagal Rekonsiliasikan Poso," (Kamis, 18 Nopember 2004).

dan rencana pemekaran komando teritorial (TNI AD) dan institusi setingkat untuk Polri (Kepolisian Resor) yang baru.⁸

Dalam mengantisipasi konflik di kedua daerah tersebut, pengelolaan di bidang keamanan tampaknya masih menyiratkan beberapa kelemahan. *Pertama*, gelar kekuatan pasukan masih belum mencerminkan aspek operasi gabungan; *kedua*, gelar pasukan tidak sepenuhnya efektif untuk mengatasi konflik, karena yang terjadi justru penanganan konflik semakin berlarut-larut bahkan terkesan “dibiarkan,” dan berubah menjadi intensitas konflik yang semakin tinggi; *ketiga*, pengelolaan keamanan dan pertahanan masih belum mencerminkan koordinasi dan penataan yang baik sehingga efektifitasnya masih minimal.

Dengan demikian, persoalan utama intervensi militer dalam pengelolaan masalah keamanan di daerah rawan konflik menyisakan berbagai pertanyaan. Realitas di atas menggambarkan bahwa TNI dan Polri belum sepenuhnya dapat diandalkan untuk meredakan konflik dan secara cepat meredam pertentangan yang terjadi. Paling tidak ada tiga penyebab mengapa hal itu terjadi: pertama, otoritas politik sipil kurang tanggap dan cepat mengambil keputusan untuk melakukan gelar pasukan (Polri dan TNI) agar konflik dapat dicegah untuk tidak membesar atau menyebar ke daerah lain. Kedua, TNI yang merasa bahwa penanganan keamanan masih dimungkinkan oleh undang-undang sebagai bagian dari operasi militer perang dan operasi militer selain perang juga mengalami kegamangan mengenai kapan TNI harus turun dan dalam kapasitas apa. Era hegemoni militer di mana mereka dapat melakukan tindakan secara cepat pada era Orde Baru sudah berubah pada era reformasi, karena itu mereka juga bingung doktrin militer semacam apa yang harus digunakan, kapan TNI harus melakukan operasi militer, operasi penindakan seperti apa yang harus diterapkan, operasi intelijen seperti apa yang harus dipilih dan bagaimana pula melakukan operasi militer penangkalan. Ketiga,

⁸ *Ibid.*

polisi juga tidak cepat bertindak karena selain SDMnya terbatas (pada era awal reformasi), selama Orde Baru, walau Polisi ditempatkan di garis depan dalam penanganan keamanan, Polisi sangat tergantung pada TNI yang memang ditempatkan sebagai penjaga keamanan dan pertahanan pada era itu. Ketika Polri harus menangani konflik yang masif dan menyebar, terjadilah ketidaksiapan institusi ini.

Akibatnya, konflik semakin meluas dan sulit diselesaikan. Oleh karena itu, kenyataan-kenyataan tersebut menarik untuk dilakukan kajian, khususnya adakah perubahan cara atau format pengelolaan daerah keamanan di masa kini dan mendatang, baik yang dilakukan oleh pemerintah pusat selaku penanggungjawab masalah keamanan dan pertahanan, dan pihak TNI dan Polri sebagai aparatur negara yang diberi tugas dan fungsi untuk menjaga keamanan dan ketertiban daerah Indonesia. Dari deskripsi penjelasan di atas, maka beberapa pertanyaan mendasar yang muncul antara lain : a) mengapa konflik komunal di daerah Ambon dan Poso justru malah membesar?; mengapa tidak bisa dilokalisir oleh aparat keamanan pada saat itu?; b) dan mengapa Polri dan TNI tidak mampu mengatasi konflik tersebut secara cepat?; c) bagaimana pengelolaan keamanan di kedua daerah tersebut ketika pada masa pasca konflik?

Perumusan Masalah

Kajian ini difokuskan untuk membahas tiga hal mendasar yaitu:

1. Bagaimana kebijakan pengelolaan keamanan di daerah rawan konflik, khususnya Poso dan Ambon?
2. Bagaimana implementasi kebijakan tersebut dan problematika apa saja yang muncul dalam implementasi tersebut?
3. Bagaimana dampak yang ditimbulkan (positif dan negatif) dalam implementasi maupun problematika yang muncul pada kebijakan pengelolaan keamanan di daerah konflik?

III. Tujuan Umum dan Khusus

Secara umum kajian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pengaturan masalah keamanan negara yang diterapkan di daerah rawan konflik. Sedangkan secara khusus, tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengkaji implementasi pengelolaan keamanan di daerah konflik baik dalam bentuk dan pola strategi yang dikembangkan secara operasional khususnya di Poso dan Ambon;
2. Mengkaji tentang dampak yang diakibatkan dan kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan format dan bentuk pelibatan tentara dan polisi non-organik yang diterapkan, khususnya di Poso dan Ambon;
3. Memberikan rekomendasi tentang pilihan-pilihan strategis dan tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh seluruh *stakeholder* yang terkait masalah keamanan untuk mengurangi distorsi dalam pengelolaan sektor keamanan baik dalam aspek kebijakan, regulasi maupun implementasi, khususnya yang terkait dengan pengelolaan keamanan di daerah konflik di Poso dan Ambon.

Kerangka Pemikiran

Pengelolaan keamanan dan pertahanan di daerah konflik dapat dipahami secara mendasar dengan melihat kaitan antara militer (TNI) dan kepolisian melalui pengelolaan keamanan di daerah konflik. Sebelum mengkaji pengelolaan keamanan, perlu dipahami terlebih dahulu kerangka pemikiran umum (*grand theory*) yang digunakan adalah kajian tentang peranan militer secara ideal dalam konteks demokrasi. Dilanjutkan dengan mengkaji fungsi dan peranan militer dalam penanganan keamanan di daerah konflik. Beberapa konsep pengelolaan keamanan yang terkait adalah sektor keamanan, ancaman, dan operasi militer di daerah konflik. Selanjutnya, akan dianalisa peran militer (TNI)

dan Polri di daerah konflik serta tugas-tugas yang melingkupinya, dan masalah apa yang terjadi dalam pengaturan kewenangan dan tugas tersebut.

a. Militer dan Demokrasi

Kajian peran dan fungsi militer di semua negara pada dasarnya adalah bahwa setiap negara membutuhkan suatu bentuk perlindungan dari ancaman (internal dan eksternal). Kekuatan militer yang menjalankan fungsi ini haruslah yang kuat, efektif, solid, dan disiplin,⁹ yang pada prinsipnya harus diatur. Pengaturan ini diperlukan untuk mencegah militer melakukan penyimpangan kekuasaan yang dimilikinya.

Dalam konteks negara demokratis, kekuatan militer juga harus dapat dikontrol melalui kontrol politik yang memadai dari pemerintah (otoritas sipil). Kontrol politik tersebut dapat menghasilkan situasi yang tidak kontradiktif, terutama dalam hal kebijakan politik. Apabila kontrol dari otoritas sipil dapat terlaksana dengan baik, maka pelaksanaan kontrol juga mencakup semua aspek hubungan sipil militer, termasuk pengarahannya pemerintah terhadap kegiatan militer, pengawasan parlemen atas pemerintah dan militer, serta perlindungan militer dan kerjasama antara institusi politik dan militer. Dengan demikian, pemerintahan yang demokratis dapat terlindungi dengan baik selama memiliki militer yang efektif dan disaat yang sama melaksanakan kontrol politik atas militer.¹⁰

Otoritas sipil yang melaksanakan kontrol terhadap militer juga berlaku dalam pola hubungan sipil militer. Salah satu kajian ini menjelaskan bahwa tujuan utama untuk menciptakan militer yang profesional dalam negara demokratis adalah melalui kontrol sipil objektif. Tujuan kontrol sipil objektif berusaha menjadikan militer sebagai alat negara, memaksimalkan profesionalisme militer, dan otoritas sipil senantiasa stabil ketika menjalankan

⁹ Prof. Dr. Thomas Meyer, *Militer dan Demokrasi*, (FES Indonesia : 2004) hal. 11.

¹⁰ *Ibid.*,

kekuasaan politiknya yang berhubungan dengan militer.¹¹ Upaya untuk membangun militer yang profesional sesungguhnya juga mencakup bagaimana peranan mereka dalam masyarakat. Idealnya, militer dapat terintegrasikan dengan baik ke dalam masyarakat dan tidak menjadi ancaman bagi demokrasi. Di berbagai negara di dunia, pengalaman menunjukkan bahwa militer yang tidak dikelola dengan baik dan tidak terkontrol dapat menimbulkan berbagai ancaman, seperti, militer menggunakan pengaruh yang tidak konstitusional atau bahkan melancarkan kudeta militer; mempraktekkan kegiatan-kegiatan komersial tanpa wewenang; menggunakan sumber-sumber terlalu berlebihan yang dibutuhkan untuk sektor-sektor masyarakat lainnya; menyalahgunakan dana publik; melanggar HAM.¹² Dengan demikian, urgensi untuk mendorong dan memposisikan militer dalam kerangka demokrasi mengandung arti menciptakan mekanisme dalam organisasi militer yang menyumbang pada bangkitnya kesadaran akan dan hormat pada nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi maupun asas-asas HAM dalam konteks keamanan dan pertahanan.

Dalam konteks pengaturan bidang keamanan dan pertahanan di Indonesia lahirnya dua ketetapan MPR yang berujung pada pemisahan antara bidang keamanan dan pertahanan lebih menegaskan tujuan menciptakan militer yang profesional, terutama peranannya yang terbatas dan hanya sebagai alat negara. Tugas militer sebatas melaksanakan semua kebijakan yang ditentukan oleh negara; dalam hal ini adalah otoritas politik (pemerintah). Dengan kata lain, dalam konteks Indonesia, pemimpin politiklah yang memformulasikan tujuan dan aturan-

¹¹ Samuel P. Huntington, *Prajurit dan Negara : Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil*, (Jakarta : PT Grasindo, 2003) hal.90.

¹² IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005, dalam “Mengembangkan Nilai-Nilai Demokrasi dalam Sektor Keamanan,” hal. 136.

aturan umum operasi militer, peran Polri, sementara institusi TNI dan Polri hanya sebatas sebagai pelaksana dari kebijakan politik.¹³

b. Pengelolaan Keamanan

Pengelolaan keamanan di Indonesia adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengatur masalah keamanan, termasuk di dalamnya keamanan di daerah konflik.

Dalam konteks pengelolaan keamanan, perlu menerjemahkan konsep *keamanan*. Secara teoretik, keamanan secara sederhana adalah suasana “bebas” dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan. Dalam kajian tradisional, keamanan seringkali ditafsirkan sebagai bebas dari berbagai bentuk ancaman fisik (militer) yang berasal dari luar. Dalam konteks ini, kekuatan militer selalu dianggap sebagai unsur yang paling penting.¹⁴ Pada perkembangan selanjutnya, istilah keamanan mengacu pada aspek keamanan nasional. Di negara-negara berkembang, istilah keamanan nasional kerap kali menjadi perdebatan. Keamanan nasional seringkali diasumsikan sebagai keamanan rejim, penguasa, atau pemerintah. Oleh karena itu, konsep keamanan merupakan konsep yang berakar dari persoalan legitimasi politik, yaitu hubungan negara dan masyarakat.¹⁵ Pada konteks ini, istilah keamanan nasional cenderung dirumuskan atas dasar kepentingan yang melibatkan interaksi politik. Dalam konteks masa kini, terlebih lagi di era reformasi, keamanan bukan hanya keamanan negara atau rejim, melainkan juga keamanan fisik warga negara, segenap bangsa dan keamanan insani.

¹³ Lihat Dewi Fortuna Anwar, “Kontrol Sipil dan Profesionalisme TNI,” dalam M. Hamdan Basyar (ed), *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2005), hlm. 163.

¹⁴ Kusnanto Anggoro, “Keamanan dan pertahanan Negara Pada Milenium Ketiga,” dalam Stanley (ed), *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, (Jakarta : Propatria, 2004) hal. 36.

¹⁵ Dr. Edy Prasetyono, “Permasalahan Keamanan Nasional,” dalam *Ibid.*, hal. 54.

Setelah persoalan ini tuntas, barulah bagaimana strategi keamanan dan pertahanan negara harus diformulasikan dalam bentuk kebijakan keamanan dan pertahanan, pengembangan postur keamanan dan pertahanan serta anggaran yang harus dipersiapkan. Mengapa hal ini perlu dituntaskan terlebih dahulu--khususnya mengenai masalah ancaman yang akan dihadapi, konsepsi keamanan yang dianut dan bentuk-bentuk penanganannya--karena ini akan mempengaruhi tiga hal yang mendasar yaitu *pertama* berkaitan dengan kebijakan keamanan dan pertahanan yang akan dianut; *kedua* adalah formulasi peran yang akan diberikan kepada TNI dan POLRI; dan *ketiga* adalah apakah pengaturan tersebut memperhatikan peran-peran yang tumpang tindih antar keduanya.

Terkait dengan hal di atas, maka pengelolaan keamanan dan pertahanan khususnya terkait dengan formulasi kebijakan pertahanan harus dilakukan dengan melalui tahap-tahap sebagai berikut :

- a. Perencanaan Pertahanan (*Defence Planning*)
- b. Penilaian Kemampuan Militer (*Military Capability Assesment*)
- c. Pilihan-pilihan dan Rekomendasi Kebijakan (*Option and Recommendation Policy*)

Dalam kaitan dengan *defence planning* di atas, strategi nasional yang menyeluruh terhadap pengelolaan keamanan dan pertahanan perlu dikembangkan setelah penilaian lingkungan keamanan dilakukan. Setelah penilaian atas lingkungan keamanan selesai dilakukan, kerangka kebijakan untuk pertahanan, intelijen, dan keamanan publik dapat dikembangkan. Setiap proses ini juga perlu diatur melalui cara-cara konsultatif untuk meningkatkan legitimasi dan kredibilitas sebuah kebijakan yang diambil.

Rencana kebijakan keamanan, termasuk pengelolaan keamanan di daerah konflik secara ideal berisi unsur-unsur sebagai berikut: Pertama, profil strategis dari institusi terkait yang mencakup visi, misi, faktor sukses kritis, dan sistem nilai yang

dimilikinya. Kedua, analisa dan asumsi kritis yang mendasari perencanaan strategis. Ketiga, analisa tentang pengembangan kemampuan yang diperlukan oleh institusi keamanan. Keempat; keluaran administratif untuk mengatur pertahanan, keamanan publik, fungsi intelijen yang mencakup ketetapan kebijakan, strategi, rencana, program, dan anggaran. Kelima, tugas operasional institusi keamanan dalam jangka pendek dan menengah.

Dalam proses *defence planning* khususnya dalam pengelolaan keamanan dan pertahanan, institusi keamanan hendaknya meminimalkan hal-hal yang berpeluang menghambat atau menggagalkan kebijakan dengan menjamin tersedianya UU, peraturan dan prosedur serta sumber daya yang menunjang kegiatan operasional yang hendak dilakukan. Selain itu, diperlukan juga komitmen dan tersedianya dana yang cukup dalam jangka panjang serta adanya langkah-langkah evaluasi dan pemantauan secara memadai, dimana hasilnya digunakan untuk menilai atau bila perlu untuk mengubah kebijakan secara keseluruhan. Langkah evaluasi dan pemantauan menuntut sikap kritis dan obyektif terhadap tujuan kebijakan dan sejauhmana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai.¹⁶

Sementara itu, terkait dengan penilaian kemampuan militer, beberapa hal yang harus dilakukan dalam pengelolaan keamanan dan pertahanan adalah : pertama, penempatan markas satuan; kedua, jenis kekuatan yang akan digelar; ketiga, aturan pelibatan; keempat, kekuatan pendukung (anggaran, teknologi militer, dan lain-lain). Adapun pilihan dan rekomendasi kebijakan sangat ditentukan oleh kepentingan nasional, dan prioritas ancaman yang dihadapi. Setelah ketiga tahap diatas dilalui, maka proses berikutnya yang dilakukan dalam pengelolaan keamanan dan pertahanan, khususnya terkait dengan penanganan konflik adalah : pertama, penentuan penempatan markas satuan; kedua;

¹⁶ Sri Yanuarti, "Anggaran TNI dan Sistem Pertahanan Negara," dalam Indria Samego (ed), *Anatomi Kekuatan TNI Sebagai Alat Pertahanan Negara*, (Jakarta : P2P LIPI, 2002) hal. 97-98.

penentuan kekuatan yang digelar; dan ketiga; penentuan penempatan perlengkapan tempur atau pendukung.¹⁷

c. Peran Militer di Daerah Konflik

Konflik militer merupakan bagian dari konflik kemanusiaan. Terminologi ini biasanya digunakan untuk menghadapi tindakan-tindakan ancaman yang bersifat intensif yang berasal dari kelompok atau organisasi, bagian dari kelompok atau unit-unit militer yang menggunakan kekerasan maupun perilaku agresif yang mengancam kelompok, atau bagian dari kelompok atau unit militer lainnya.¹⁸

Peran militer di daerah konflik dapat dipahami sebagai tindakan-tindakan militer untuk menghadapi ancaman-ancaman yang bersifat eksplisit atau implisit maupun ancaman nyata dari organisasi-organisasi kekerasan yang melibatkan dua atau lebih kelompok militer. Peran militer di daerah konflik tidak termasuk perlawanan terhadap kekerasan yang melibatkan dua atau lebih kelompok kriminal, kekerasan yang tidak terorganisir, kekerasan secara spontan antara dua kelompok atau antar masyarakat yang menimbulkan kerusuhan, termasuk di dalamnya keterlibatan militer di dalam revolusi atau operasi paramiliter yang dirancang oleh pemerintah atau organisasi politik.

Salah satu aspek yang perlu dicermati dalam melihat peran militer di daerah konflik adalah bahwa peran tersebut harus dibedakan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi paramiliter, kelompok-kelompok gerilya, atau kelompok teroris. Tindakan-tindakan *polisionel* yang dilakukan untuk menjaga stabilitas dan keamanan serta mendukung ketertiban hukum, tidak termasuk peran militer di daerah konflik. Aspek lainnya adalah bahwa penggunaan unsur kombatan di

¹⁷ (Kaji Ulang Strategis Sistem Pertahanan, Dephan RI 2004, dirangkum)

¹⁸ Overview of Military Conflict, SSR Bulletin, February 1998.

Aspek lainnya adalah bahwa penggunaan unsur kombatan di dalam militer yang akan terlibat di daerah konflik harus didesain sepenuhnya dan dirancang dalam koridor aturan main yang jelas yang biasanya terkait dengan tujuan negara.

Gambar 1. The Context of Military Conflict

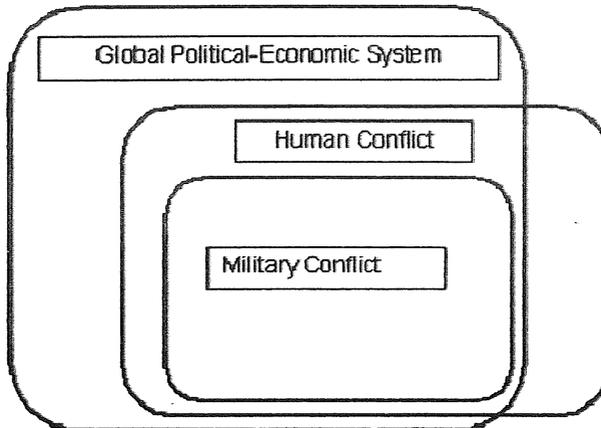
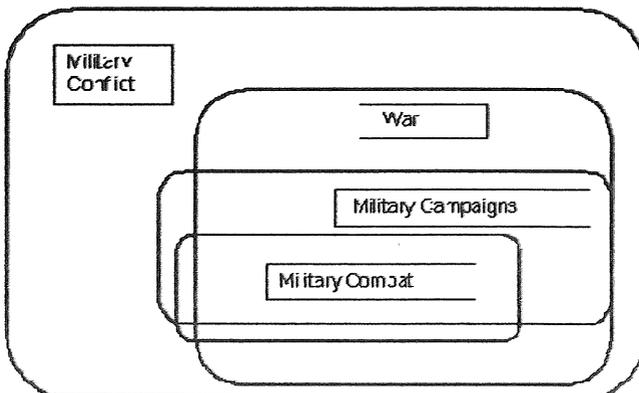


Figure 2. The Domains of Military Conflict



Sumber : *Security Sector Reform (SSR)* dalam chapter "Overview of Military Conflict," (February, 1998).

Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa penggunaan militer dalam menangani konflik militer maupun konflik kemanusiaan secara mendasar dipengaruhi oleh perkembangan politik global dan sistem ekonomi yang berlaku saat itu. Dalam konflik kemanusiaan, kadangkala penggunaan kekuatan militer digunakan dalam rangka menghentikan kekerasan yang terjadi. Sebagai contoh, Indonesia menggunakan kekuatan militer untuk menyelesaikan pertikaian di beberapa daerah konflik, khususnya Poso dan Ambon. Tipe-tipe konflik militer dapat dilihat pada gambar kedua. Terdapat tiga bentuk konflik militer, yaitu pertama, perang; kedua, diplomasi militer (*peace keeping operation*), dan ketiga adalah penggunaan kekuatan militer di daerah konflik.

d. Penanganan Keamanan di Daerah Konflik

Dalam mengelola keamanan dalam negeri, aspek penting yang perlu dianalisa adalah sektor keamanan itu sendiri. Sektor keamanan dapat diartikan seluruh organisasi yang mempunyai otoritas untuk menggunakan atau mengerahkan penggunaan kekerasan fisik/ancaman penggunaan kekerasan fisik dalam rangka melindungi negara dan warga negara maupun segenap institusi sipil yang bertanggung jawab tentang pengelolaan dan pengawasannya.¹⁹ Instansi-instansi tersebut antara lain TNI dan Polisi, pemerintah dan parlemen yang menjalankan fungsi pengelolaan dan pengawasan, dan sistem peradilan.

Penggunaan kekerasan juga harus memperhatikan ancaman yang dihadapi. Salah satu ancaman dalam lingkungan strategis adalah konflik internal. Konflik ini dapat berupa gerakan separatis bersenjata dan/atau konflik komunal yang melibatkan kekerasan

¹⁹ Kusnanto Anggoro (pengantar), "Reformasi Sektor Keamanan, Kewenangan Negara, dan Partisipasi Publik." dalam Andi Widjajanto (ed)..*Op.Cit.*, hal. Xviii.

bersenjata.²⁰ Konflik tersebut dapat menjadi konflik bersenjata jika terjadi kegagalan beruntun dari pemerintah dan masyarakat sipil untuk mengelola konflik secara konstruktif.

Konflik internal yang terjadi di Indonesia harus dilihat sebagai konflik yang memiliki akar masalah dengan beragam faktor. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mencari resolusi konflik harus didasari pada pemahaman bahwa tidak ada penyebab tunggal untuk konflik internal.²¹ Oleh karena itu, upaya untuk merancang strategi militer dalam konteks keamanan harus didasarkan bahwa tidak akan ada solusi militer untuk suatu konflik internal. Namun, apabila operasi militer dan penggunaan kekuatan aparat keamanan harus dilakukan, strategi yang dilaksanakan harus mencerminkan misi perdamaian. Titik awalnya adalah operasi militer sebagai suatu intervensi militer tetap berada dalam kerangka proses perdamaian secara keseluruhan.

Dalam konteks militer, intervensi militer cenderung berasosiasi dengan mekanisme kekerasan.²² Namun mekanisme ini tidak harus identik dengan penghancuran kekuatan musuh. Mekanisme ini hanya dilihat sebagai kemungkinan penggunaan kekerasan bersenjata untuk mempengaruhi perilaku lawan. Jadi, kekuatan militer digunakan untuk mematahkan lingkaran kekerasan bersenjata yang terjadi, terutama di daerah konflik.

Selanjutnya, penanganan keamanan di daerah konflik dapat menggunakan tahapan operasi militer. Namun yang perlu ditekankan adalah bahwa penggunaan operasi militer untuk suatu konflik internal harus menjadi bagian dari proses perdamaian secara keseluruhan. Intervensi militer hanya bisa dilakukan di tahap awal proses perdamaian. Tahap lainnya adalah negosiasi politik, tahap resolusi, dan tahap rekonstruksi pasca konflik.²³ Pada tahap awal proses perdamaian, pihak-pihak yang berkonflik

²⁰ Andi Widjajanto...*Ibid.* hal. 17.

²¹ *Ibid.*, hal. 32.

²² *Ibid.*, hal. 33.

²³ *Ibid.*, hal. 59.

masih menggunakan kekerasan bersenjata untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Oleh karena itu, penggunaan kekuatan militer dan aparat keamanan secara proporsional menjadi kunci untuk mematahkan lingkaran bersenjata yang membatasi ruang gerak pihak yang berkonflik.

Dengan demikian, penggunaan TNI hanya bisa digelar untuk menghentikan kekerasan bersenjata. Fungsi yang dijalankannya juga sangat terbatas, yakni *peace enforcement*. Fungsi ini mengharuskan TNI secara cepat dan akurat menggunakan kekerasan bersenjata di titik kulminasi eskalasi konflik, dengan harapan agar kekuatan TNI dapat efektif untuk menurunkan intensitas konflik. Tetapi, masalah utama yang dihadapi adalah bagaimana TNI merancang penggunaan kekuatan militer yang proporsional, yang tidak akan menimbulkan instabilitas jangka panjang di daerah konflik. Semua pihak, termasuk TNI dan kepolisian harus bisa melihat intervensi militer sebagai strategi pragmatis jangka pendek yang “terpaksa” dilakukan, dan hanya merupakan bagian awal dari proses perdamaian.

Berikut dalam konteks Indonesia, operasionalisasi fungsi aparat keamanan di daerah konflik dapat dilihat pada tabel ulasan Buku Putih Pertahanan, UU TNI No. 34 tahun 2004 dan UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002.

Buku Putih Pertahanan	UU TNI No. 34 Tahun 2004 (Bab II, Pasal 7 ayat 2)	UU Kepolisian Negara RI Tahun 2002. (Bab II, pasal 13 dan 14;)
<ul style="list-style-type: none"> • Aksi Terorisme • Gerakan separatis yang berusaha memisahkan diri dari NKRI; terutama gerakan separatis bersenjata yang mengancam kedaulatan keutuhan wilayah Indonesia; • Aksi radikalisme yang berlatar belakang 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengatasi pemberontakan bersenjata • Mengatasi gerakan separatis bersenjata • Mengatasi aksi terorisme • Mengamankan wilayah perbatasan • Mengamankan objek vital nasional yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat • Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum • Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, & lingkungan hidup dari

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

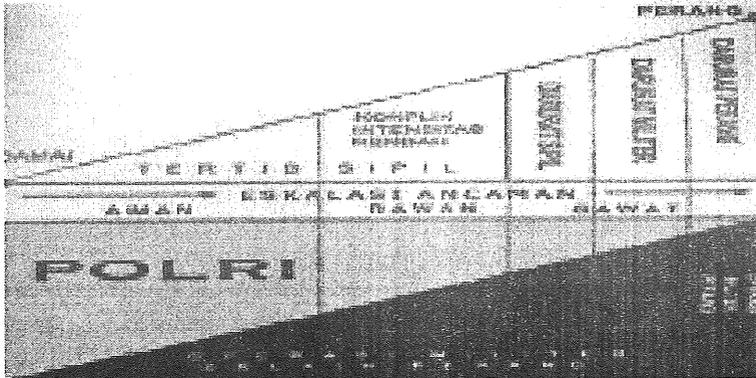
<p>primordial etnis, ras, dan agama serta ideologi diluar Pancasila, baik berdiri sendiri maupun memiliki keterkaitan dengan kekuatan-kekuatan di luar negeri;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konflik komunal, yang dapat berkembang menjadi konflik antar suku, agama maupun ras dalam skala yang luas; • Kejahatan lintas negara, seperti penyelundupan barang, senjata, amunisi, penyelundupan manusia, narkoba, pencucian uang, dan bentuk-bentuk kejahatan terorganisasi lainnya; • Bencana alam dan dampaknya terhadap keselamatan bangsa. 	<p>bersifat strategis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membantu Kepolisian dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam UU. 	<p>gangguan ketertiban dan atau bencana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memberikan bantuan kepada TNI sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Bab VII pasal 41)
---	--	--

Sumber : Review Buku Putih Pertahanan 2003, UU TNI No. 34 tahun 2004, dan UU Polri No. 2 tahun 2002.

Selanjutnya, dalam perspektif ancaman terhadap keamanan nasional, diperlukan pengaturan lebih lanjut mengenai eskalasi ancaman dan tingkat ancaman yang menjadi kewenangan TNI. Selain itu, perlu diatur wujud kerjasama TNI dan Polri dalam menangani ancaman yang eskalatif, terutama pada saat terjadinya persinggungan kewenangan dan tanggung jawab antar dua intitusi tersebut. Dalam konteks ini, penugasan TNI dalam operasi militer selain perang digambarkan pada model Keterlibatan TNI dalam Konteks Keamanan Nasional dihadapkan pada eskalasi ancaman. Model tersebut adalah sebuah model sederhana untuk

Pendahuluan

memudahkan pemahaman tugas TNI dalam konteks operasi militer selain perang. Titik ekstrim paling kiri menunjukkan kondisi ideal dimana relatif tidak ada ancaman, sehingga belum memerlukan kehadiran TNI. Pada kondisi dimana spektrum ancaman masih berupa tindak kejahatan (kriminal), penanganan sepenuhnya merupakan kewenangan Polri.



Sumber : Buku Putih Pertahanan RI, 2003

Dalam situasi rawan dapat diklasifikasikan sebagai keadaan konflik intensitas rendah. Konflik intensitas rendah yang dimaksud seperti pemberontakan bersenjata, konflik komunal yang meluas, kerusuhan yang berlarut dan dalam skala besar yang mengganggu ketertiban publik dan kelangsungan fungsi pemerintahan maupun pelayanan masyarakat. Contoh aktual adalah konflik yang terjadi di Poso, Maluku, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat pada beberapa tahun lalu. Dalam kondisi ini, penanggulangan konflik tidak dapat dilakukan secara biasa dan semata - mata oleh instansi fungsional, tetapi perlu menggunakan sumber daya secara khusus. Apabila ancaman terus meningkat sampai memasuki situasi gawat, status wilayah beralih dari tertib sipil menjadi keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer, keterlibatan TNI masih dalam tugas OMSP. Jenis OMSP yang

dilakukan oleh TNI sesuai dengan jenis dan bobot ancamanyang dihadapi. Dalam keadaan Darurat Perang, konflik yang terjadi adalah antara dua negara dengan mengutamakan penggunaan kekerasan bersenjata didukung oleh kekuatan diplomasi dan ekonomi. Dalam kondisi ini, TNI tidak lagi melaksanakan tugas OMSP, tetapi sepenuhnya melaksanakan tugas OMP, Unsur – unsur pemerintahan sipil maupun Polri tetap melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab nya di daerah - daerah yang memungkinkan.²⁴

e.Keamanan dan Eskalasi Konflik

Dalam mengantisipasi eskalasi konflik, dapat digunakan kerangka Kriesberg yang menggeneralisasikan eskalasi konflik pada meningkatnya kompleksitas penggunaan pancingan paksaan kekerasan dan cakupan partisipasi dalam sebuah konflik. Perubahan dari kedua dimensi ini sering datang secara bersamaan. Sebagai contoh, seseorang memobilisasi untuk berkonflik, sementara yang lain melakukan tindakan paksaan yang juga beresiko besar. Perubahan dimensi-dimensi tersebut juga datang dari arah yang berbeda. Terdapat dua tipe kekerasan yaitu kadar kekerasan langsung (*measures of direct violence*) dan kedua khususnya jumlah orang yang terbunuh (*typically the number of persons killed*).²⁵

Di sisi lain, eskalasi konflik merujuk pada perubahan-perubahan dalam situasi konflik. Tahap aktivitas, intensitas, ketegangan dan kekerasan, dapat terjadi secara berbeda-beda baik dari setiap jenis atau sifat konflik yang terjadi. Kerangka eskalasi konflik sering pula dipahami sebagai penahapan konflik. Secara umum, ada lima tahap konflik yang sering dianalisis dalam teori-teori konflik yaitu pra-konflik, konfrontasi, krisis, akibat dan

²⁴ Lihat Buku Putih Pertahanan RI, 2003.

²⁵ Lous Kriesberg, *Constructive Conflicts From Escalation to Resolution*, (Boulder New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 1998), hlm. 151.

pasca konflik. Eskalasi konflik mengandaikan adanya peningkatan kekerasan dari tahap pra-konflik menuju pada konfrontasi, menimbulkan terjadi krisis. Proses inilah yang disebut dengan eskalasi (peningkatan). Tahap pra-konflik adalah suatu tahap di mana terjadi pertentangan-pertentangan antara dua pihak atau lebih sehingga terjadi konflik. Sementara tahap konfrontasi, dicirikan oleh terjadinya konflik secara terbuka, dan mulai terjadi dukungan dari pihak-pihak yang dapat disebut sebagai para pendukung. Hubungan antar kedua kelompok dicirikan oleh ketegangan-ketegangan dan terjadinya polarisasi antar pendukung. Sementara dalam tahap krisis, adalah puncak dari konflik ketika ketegangan-ketegangan atau kekerasan terjadi secara intens dan hebat. Dalam konflik skala besar, periode ini sering ditandai sebagai periode perang. Sedangkan pada tahap akibat, konflik akan mempunyai dampak atau suatu akibat tertentu. Satu pihak mungkin menaklukkan pihak yang lain, atau mungkin juga dapat berupa gendakan senjata, menyerah dan lain sebagainya. Situasi-situasi di atas akan berakhir pada tahap pasca konflik, di mana konfrontasi dan ketegangan mulai dapat diselesaikan atau agak berkurang.

Dari segi prosesnya, peningkatan suatu konflik (eskalasi konflik) menurut Kriesberg diawali oleh: *pertama*, perubahan-perubahan secara internal. Pengaruh dari pemahaman individu atau struktur organisasi dalam suatu masyarakat dapat menyebabkan terjadinya perubahan internal; perubahan-perubahan pemahaman ini dapat memberi kontribusi bagi eskalasi konflik yang destruktif (merugikan); *kedua*, faktor-faktor sosial-psikologi juga memberi pengaruh terjadinya suatu proses eskalasi, khususnya dari segi kognisi terhadap "sesuatu," atau lawan mereka; *ketiga*, dalam kasus konflik yang terjadi antar kelompok, *pembangunan perangkat organisasi* yang perlu dilihat adalah identifikasi pemimpin-pemimpin yang berasal dari luar konflik, mobilisasi dan partisipasi serta kenaikan ekspektasi; *keempat*, perubahan relasi dengan musuh, mencakup tiga hal yaitu logika pertengkaran; ekspansi isu-isu prasangka; dan

polarisasi interaksi; serta *kelima*, keterlibatan kelompok luar.²⁶ Kelima hal itulah yang dapat mempengaruhi proses suatu eskalasi konflik.

Diagram 1
Perubahan kondisi damai menjadi eskalasi konflik



Kerangka analisis di atas, menyatakan ciri-ciri eskalasi konflik yang nyata mengandung beberapa unsur: *pertama*, adanya peningkatan kompleksitas kekerasan dan pelakunya; *kedua*, perubahan kondisi ketegangan yang dicirikan oleh adanya perubahan mobilisasi massa (jumlah pelaku) di satu sisi dan di sisi lain persiapan untuk aksi melawan dari pelaku yang lain; *ketiga*, adanya kekerasan yang secara langsung yang berisiko besar; dan *keempat*, adalah jumlah orang yang terbunuh.

Kesalahan pengelolaan keamanan, serta durasi konflik yang panjang menyebabkan eskalasi konflik yang destruktif dan munculnya perjuangan-perjuangan yang lebih keras sifatnya. Durasi yang panjang dan konflik yang destruktif ini, ditandai oleh dua macam jenis konflik yaitu konflik berlarut-larut (*protracted conflict*) dan konflik yang tidak dapat didamaikan (*intractable conflicts*). *Protracted conflicts* berbasis dari konflik identitas yang merupakan perjuangan kekerasan yang panjang oleh sebuah kelompok komunal (agama, etnik, rasial atau kultur) untuk kebutuhan keamanan, rekognisi, akses yang sama kepada

²⁶ Kriesberg, *Conflict Construction* hlm. 152-154

institusi politik dan partisipasi ekonomi. Sedangkan *intractable conflicts* merupakan konflik yang panjang dengan skala yang besar dan melibatkan generasi berikutnya sehingga sulit didamaikan.²⁷ Karena itu, penting melakukan upaya-upaya sedini mungkin agar tidak terjadi dampak yang lebih buruk. Fungsi *early warning system* harus berjalan –dalam tahap eskalasi konflik yang paling awal, sebagai cara untuk mengetahui perubahan-perubahan eskalasi dengan ciri-ciri yang menyertainya. Pembagian yang selama ini dianut di Indonesia dalam konteks keamanan adalah kondisi stabil, kondusif, kurang stabil, tidak terkendali dan *chaos*, dalam membagi proses eskalasi konflik di dalam negeri tergolong kerangka di luar “*text book*,” atau tidak ada teorinya.²⁸ Karena itu, tawaran dalam pembagian suatu keadaan konflik sebagaimana disebutkan di atas, dengan pijakan-pijakan teori konflik yang ada diharapkan dapat menjadi alternatif bagi upaya-upaya pencegahan (*prevention*) untuk setiap situasi yang diakibatkan oleh ketegangan-ketegangan.

Persoalan pencegahan konflik menjadi rumit karena institusi-institusi intelijen negara yang berada di Maluku dan Poso tampaknya tidak melaksanakan fungsi dan perannya secara efektif. Dari konsepsi idealnya, intelijen mengandung dua pengertian, yaitu sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Intelijen sebagai fungsi sepatutnya terpusat pada sistem peringatan dini (*early warning system*) agar tidak terjadi suatu pendadakan strategis yang dapat membahayakan keamanan negara. Dalam kaitan itu, tugas utama intelijen ialah mengumpulkan, menganalisis, dan memberikan informasi yang diperlukan kepada

²⁷ *Ibid.*, hlm. 160-161.

²⁸ Data yang disampaikan oleh Tim dari Departemen Pertahanan dalam menyusun Strategic Defence Review menggambarkan pembagian eskalasi seperti itu. Padahal kelemahannya, bukan sifat dari perubahan konflik yang dipahami untuk menentukan kondisi eskalasi, akibatnya dari berbagai kasus yang ada seperti Ambon, Poso, Sampit, Kalimantan Barat sebagai contoh konflik komunal yang terjadi dalam masyarakat sulit dikendalikan, karena konsep pembagian eskalasi konfliknya tidak mendekati siklus umum konflik yang terjadi menurut berbagai teori dan sifat-sifatnya.

para pembuat kebijakan.²⁹ Pembuat kebijakan kemudian menentukan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk mencegah suatu peristiwa dapat terjadi dan bila peristiwa itu sudah terjadi, melakukan tindakan-tindakan yang efektif agar itu tidak berkembang semakin buruk dan meluas ke berbagai wilayah. Institusi intelijen sebagai organisasi memiliki posisi yang tidak berbeda dengan institusi negara lainnya, memiliki tempat di dalam struktur ketatanegaraan, lengkap dengan personel dan hubungan antar institusinya.

Di masa Orde Baru institusi-institusi intelijen negara bersifat intelijen politik dan dapat melakukan aktivitas intelijen hitam, yaitu kegiatan intelijen yang bukan hanya pengumpul, penganalisis dan pemberi informasi kepada pembuat kebijakan, melainkan juga menjadi agen yang melakukan aktivitas seperti penculikan, penghilangan orang, pembunuhan dsb. Keamanan nasional di era Orde Baru dilakukan melalui “politik ketakutan” dan Indonesia saat itu dikenal sebagai “Negara Intelijen”. Tidaklah mengherankan jika stabilitas keamanan pada masa itu dapat terjamin karena individu atau kelompok dalam masyarakat takut untuk melakukan suatu aktivitas yang bisa diberi label ekstrem kiri, ekstrem kanan atau ekstrem lain-lain.³⁰

Di era reformasi, intelijen aktivitas intelijen harus memenuhi kaidah dasar penadbiran (*good governance*) yang mensyaratkan adanya transparansi dan keterbukaan. Walaupun aktivitas intelijen memang bersifat rahasia, namun intelijen harus mendapatkan pengawasan berlapis pada tingkatan internal, eksekutif, legislatif dan kalangan masyarakat sipil. Kegiatan intelijen juga hanya sebatas pada kegiatan sistem peringatan dini dan bukan aktivitas tindakan seperti penangkapan, penculikan atau penghilangan orang.

²⁹ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara 1945-2004*, Jakarta: Pacifis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, 2008, hlm. 1-3.

³⁰ Disarikan dari Andi Widjajanto, *ibid.*, Bab Empat. Evolusi Interaksi Intelijen – Negara 1945-2004.

Pendahuluan

Dalam kasus Maluku dan Poso, intelijen tampaknya kurang sigap dalam melakukan sistem peringatan dini. Pencegahan menjadi amat terlambat dan kalah cepat dengan para perusuh yang menginginkan Ambon (Maluku) dan Poso terbakar. Meski di Ambon dan Poso terdapat berbagai institusi intelijen, dari intelijen keamanan Polri, intelijen Kopassus, intelijen Kodam dan Kodim, BIN dsb., mereka tidak mampu mencegah terjadinya pendudukan strategis. Koordinasi antar aparat dan institusi intelijen juga kurang tampak. Jika aparat dan institusi intelijen bekerja dengan baik, bukan mustahil konflik-konflik di Ambon dan Poso tidak akan berkembang atau meluas.

Institusi Polri yang menurut UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia berperan sebagai pelindung, pelayan dan pengayom masyarakat. Jika kita lihat peristiwa awal Poso dan Ambon terjadi pada tahun 1999 atau setahun setelah era reformasi, tidaklah mengherankan jika Polri belum menjadi aparat keamanan yang profesional dan mandiri. Kegamangan dan kekurang profesionalan aparat Polri menyebabkan konflik yang awalnya mulanya dipicu oleh hal yang sepele, yaitu premanisme, tidak dapat dikendalikan ketika bercampur dengan unsur agama.

Polri baru menyusun strategi penanganan konflik setelah konflik itu membesar dan meluas. Ini tentunya menimbulkan problem dalam penanganan keamanan baik pada masa konflik maupun pasca konflik.

Asumsi

- Pengelolaan keamanan di daerah rawan konflik yang implementasinya berbeda dengan implementasi pada masa Orba akan berdampak bagi stabilitas dan keamanan suatu daerah.
- Pengelolaan keamanan dan pertahanan yang implementasinya potensial melanggar Hak Asasi Manusia merupakan anti tesis bagi terwujudnya keamanan dan ketertiban di suatu daerah.

Metode Penelitian

Penelitian studi kebijakan pertahanan negara dengan fokus penelitian tentang problematika pengelolaan keamanan dan pertahanan di daerah rawan konflik (Poso dan Ambon) tergolong sebagai penelitian kualitatif-eksploratif. Kekuatan dari penelitian ini adalah sejauhmana peneliti dapat mengeksplorasi temuan-temuan di lapangan yang berkaitan dengan manajemen pengelolaan keamanan. Kajian tentang pengelolaan keamanan dan pertahanan direncanakan akan dilakukan selama tiga tahun. Pada tahun pertama (2007) fokus penelitian lebih diarahkan pada aspek dan problematika yang dihadapi dalam melakukan pengelolaan keamanan di daerah konflik di Aceh dan Papua, baik dalam aspek regulasi dan implementasinya. Tahun 2008 penelitian yang sama akan dilakukan di daerah konflik horizontal, yakni Poso dan Ambon, sehingga diharapkan dapat menghasilkan perbandingan masalah dan kelemahan-kelemahan pengelolaan keamanan antara daerah konflik separatis dan horizontal. Tahun ketiga (2009), kajian penelitian akan difokuskan dalam bentuk rekomendasi model pengelolaan keamanan yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan, diantaranya : doktrin TNI dan Polri, berbagai regulasi mengenai UU TNI dan Polri, *Standard Operating Procedure*, dan *Rule of Engagement* dalam pengelolaan keamanan dan pertahanan di daerah konflik.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui beberapa tahap sebagai berikut: *pertama*, *focus group discussion* (FGD) dengan melibatkan unsur TNI, Polri, NGO'S, Pemerintah Daerah dan unsur-unsur tokoh masyarakat di lokasi penelitian. FGD dilakukan secara terpisah antara sipil dan militer dengan tujuan agar dapat diperoleh informasi yang sebenarnya. Dengan metode ini diharapkan ada silang evaluasi yang tingkat validitasnya dapat dipercaya. *Kedua*, pengumpulan dokumen-dokumen sekunder dari berbagai pihak, untuk mengimbangi informasi baik dari dokumen-dokumen TNI maupun dari luar TNI. *Ketiga*, dilakukan wawancara mendalam kepada pihak-pihak yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu: intelektual; NGO's, tokoh masyarakat/agama;

Pendahuluan

pemuda, wartawan, politis, anggota DPRD, pejabat militer (KOREM/KODIM), pejabat Polri (Polda dan Polres), pemimpin daerah (gubernur, bupati dan atau walikota).

Dipilihnya Poso dan Ambon sebagai daerah penelitian karena di dua daerah ini selain telah terjadi konflik komunal, juga banyaknya kasus yang memperlihatkan terjadinya benturan-benturan antara institusi dan atau kelompok TNI dan POLRI selama melakukan tindakan-tindakan pengelolaan keamanan di dua daerah tersebut. Sejak Januari 1999, konflik lokal yang dimulai dari kota Ambon, Maluku, telah berkembang ke seluruh kawasan itu, dan bahkan berubah menjadi semacam perang antara Kristen dengan Islam (van Klinken, 1999; Human Rights Watch, 1999, March). Ratusan ribu orang terpaksa mengungsi dari desa-desa mereka dan tinggal di kam-kam pengungsian yang tak layak huni, tempat mereka terpaksa hidup dengan udara terbuka, dan berhadapan dengan penyakit, dan malnutrisi (Anwar, 2000, April 27).³¹ Sementara di Poso, tidak terselesaikannya konflik-konflik horizontal di daerah ini karena ada indikasi kuat keterlibatan aparat keamanan.

Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini akan terdiri dari enam bab, yaitu :

Bab 1 Pendahuluan. Bab ini membahas latar belakang secara singkat mengenai konflik di Ambon dan Poso serta masalah pengelolaan keamanan yang terjadi pada periode konflik. Dari latar belakang ini dirumuskan permasalahan yang akan dikaji, teori-teori yang signifikan untuk menganalisis permasalahan, dan sistematika penulisan.

Bab 2 : Pergeseran Paradigma Pengelolaan Keamanan di Indonesia. Secara umum, bab ini mengkaji tentang wacana

³¹ Ann Shoemake, "Komunikasi dan Komunitas di Indonesia : Penghancuran dan Penumbuhan Kembali Modal Sosial di Maluku," dalam <http://www.scripps.ohiou.edu/news/cmdd/>, diakses tanggal 20 Pebruari 2008.

persoalan keamanan yang berkembang di Indonesia dalam dasawarsa terakhir. Lalu, secara khusus, akan diuraikan pula bagaimana kebijakan keamanan pemerintah dan implementasinya, khususnya untuk Ambon dan Poso.

Bab 3 : Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon. Bab ini membahas dan menganalisa implementasi pengelolaan keamanan di Maluku dan Ambon, yang dilihat dari sisi penggunaan kekuatan militer (TNI) dan kepolisian (Polri) pada masa konflik maupun pasca konflik. Selain itu, bab ini juga menguraikan berbagai kelemahan yang terjadi pada saat implementasi pengelolaan keamanan di Ambon, masalah-masalah yang timbul, terutama masalah koordinasi antara TNI dan Polri dalam melakukan fungsi pengelolaan keamanan.

Bab 4 : Pengelolaan Keamanan di Poso. Sama halnya dengan bab 3, bab ini juga menganalisa implementasi pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh TNI dan Polri di Poso. Fokus pembahasan juga menguraikan tentang koordinasi antara TNI dan Polri saat melakukan penanganan keamanan di daerah ini, baik pada masa konflik maupun pasca konflik.

Bab 5 : Dampak Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Ambon dan Poso). Bab ini menggambarkan, menguraikan dan melakukan kajian perbandingan dampak pengelolaan keamanan di Ambon dan Poso, yang dilihat dari sisi eskalasi konflik, dampak sosial, politik, dan ekonomi.

Bab 6 : Penutup. Bab ini menjelaskan benang merah dari hasil kajian tiap bab sebelumnya, dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah tentang kebijakan pengelolaan keamanan di daerah konflik serta implementasi kebijakan tersebut. Rekomendasi ini diharapkan dapat menutup berbagai kelemahan dalam pengelolaan keamanan yang sudah diterapkan, khususnya di Ambon dan Poso.

BAB II

Pergeseran Paradigma Keamanan di Indonesia

Oleh:
Indria Samego

Latar Belakang

Persoalan keamanan akhir-akhir ini menyeruak ke permukaan dan menjadi kepedulian nasional karena sejumlah faktor. Pertama, secara akademis beberapa kalangan menyarankan agar perhatian terhadap masalah keamanan harus dikembangkan. Salah satunya adalah kajian tentang keamanan yang dulu sangat dipengaruhi oleh pemikiran realis (yang penekanannya pada keamanan nasional) dianggap telah mengabaikan keamanan individu dan masyarakat. Padahal seiring dengan perkembangan demokrasi, kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara demokratis semestinya mendapatkan jaminan yang layak, terutama jaminan keamanan.

Dalam konteks pendekatan realis, hanya kekuatan militer yang menjadi inti dari keamanan negara dan mendapatkan perhatian politik (*high politics*) lebih tinggi dari negara dibandingkan masalah ekonomi dan sosial (*low politics*). Namun di masa kini, perhatian politik itu tidak lagi hanya menyangkut persoalan keamanan (militer). Berbagai persoalan di luar militer, seperti kesejahteraan dan partisipasi warga negara, masalah konflik sosial yang berakar pada perbedaan etnisitas dan agama, ketidakamanan hidup, kelaparan, penyakit, kerusakan lingkungan alam dan kesadaran akan hak azasi manusia, akhir-akhir ini telah mewarnai kelangsungan proses *state formation* dan perubahan sosial.¹

¹ Kepedulian terhadap pergeseran keamanan dalam perspektif empirik juga menjadi dasar Polri di dalam menyusun Rencana Strategiknya (Renstra)

Kedua, pendekatan realis terlalu melihat bentuk ancaman tradisional dengan negara sebagai aktor utamanya. Dengan kata lain, pendekatan ini kurang memberi perhatian pada potensi ancaman yang berasal dari aktor di luar negara. Padahal, ancaman terhadap negara dewasa ini bisa beragam bentuknya, dan bersumber baik dari luar maupun dalam negeri. Ancaman tradisional yang paling menonjol adalah agresi militer. Namun dalam perkembangan saat ini, muncul berbagai bentuk ancaman yang sifatnya nir-militer. Semua hal itu menjadi dasar argumen yang kuat mengenai perlunya pembahasan masalah keamanan secara lebih komprehensif dan serius. Kelompok kejahatan intra dan antar negara, pembajak dan perompak, teroris, pasar gelap dan penyelundupan, pencuci uang, korupsi, jaringan pedagang obat bius, senjata, dan penyelundup manusia, konflik intra dan antar etnis serta agama, pemberontakan daerah, demonstrasi politik yang anarkis dan juga persoalan moneter, dapat menjadi sumber potensial bagi lahirnya ketidakamanan (*insecurity*). Dalam era demokratisasi serta alasan kemajemukan dan kesetaraan, dinamika persoalan tersebut dapat berubah menjadi ancaman terhadap rasa aman bagi negara maupun warga masyarakat. Ketika hak azasi manusia, kemajemukan dan kesetaraan menjadi arus utamanya (*mainstream*), keseluruhan persoalan di atas justru akan menjadi penghalang demokratisasi jika tidak disertai dengan penegakan hukum yang tegas dan konsisten. Dengan kata lain, persoalan keamanan menjadi sangat luas, mulai dari keamanan negara, keamanan masyarakat (*public security*), sampai keamanan manusia (*human security*).

Ketiga, dari sisi empirik, masalah keamanan bukan sekedar domain negara, melainkan masyarakat juga. Jika keamanan dimaknai sebagai “ketiadaan berbagai bentuk ancaman”, maka kebebasan (*freedom*), kebahagiaan (*happiness*), dan cinta (*love*), menjadi hak dasar bagi individu. Dalam konteks Indonesia di

2005-2009. Lihat terutama pada hlm 2, yang secara khusus membahas peluang dari perkembangan lingkungan.

masa Orde Baru, keamanan selalu dikaitkan dengan pertahanan (Hankam), dan negara memiliki interpretasi yang sangat dominan bahkan cenderung hegemonik dalam masalah ini. Negara menyelesaikan persoalan keamanan melalui ABRI (militer) sehingga militer menjadi institusi yang paling dominan dalam melakukan penanganan keamanan. Sebaliknya, masyarakat menjadi sulit memahami persoalan keamanan karena masalah keamanan tergantung pada penafsiran Negara (*state centered*) dan bentuknya sangat reduksionistis. Apabila Polri yang melakukan penanganan keamanan, maka ditafsirkan sebagai perwujudan tugas pokok Polri sebagai penegak hukum. Keamanan dalam konteks ini diterjemahkan sebagai ketertiban masyarakat. Bila persoalan keamanan cenderung “menggangu” negara dan penguasa, maka ABRI (militer) yang menghadapinya. Dengan demikian, dalam konteks kekinian, kebebasan warga dari segala macam rasa takut harus mendapat jaminan keamanan. Negara dituntut untuk memberikan rasa aman bagi warga negara, selain mengupayakan rasa aman bagi Negara sendiri.

Keempat, dengan semakin melebarnya kesenjangan antara dimensi akademik dan empirik seperti yang diuraikan diatas justru melahirkan kebijakan yang sulit diimplementasikan. Jika tetap diimplementasikan, hasilnya akan timpang dan tidak mencapai sasaran. Di sisi lain, untuk daerah-daerah yang mengalami konflik, kebijakan pengelolaan keamanan itu harus segera diterapkan agar eskalasi konfliknya belum bertambah parah. Pemikiran ini memberikan konsekuensi pada pembuatan kebijakan harus didasarkan pada asumsi yang benar mengenai keamanan. Tanpa adanya kesepakatan untuk menggunakan pendekatan tersebut, akan berakibat negatif terhadap hakikat pemeliharaan keamanan.

Kelima, dalam konteks Indonesia, setidaknya sejak sepuluh tahun terakhir kecenderungan konflik terjadi di sejumlah daerah. Bila di masa lalu konflik dihadapi secara militer dan cenderung represif, saat ini tidak semudah lagi untuk menggunakan pendekatan tersebut. Wacana yang justru berkembang adalah

pengelolaan konflik (*conflict management*) dan penyelesaian konflik (*conflict resolution*) justru menjadi pendekatan yang sesuai dengan semangat reformasi. Kesadaran yang makin menguat terhadap penghargaan akan hak-hak azasi manusia dan demokrasi, menjadikan konflik tidak boleh dilihat secara sepihak; baik oleh elit pusat dan militer; melainkan harus dipandang secara luas dan proporsional. Siapa pun yang menangannya harus menggunakan prinsip-prinsip akuntabel dan transparan sebagaimana yang dipersyaratkan dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Hal ini memberikan konsekuensi bagi Pemerintah RI yang tidak bisa lagi memberlakukan DOM (Daerah Operasi Militer) pada wilayah-wilayah yang agak terganggu keamanannya. Tuntutan yang muncul adalah menggantikannya dengan semangat mencari solusi, bukan represisi. Sebagaimana terlihat dalam banyak kasus gangguan keamanan masyarakat atau daerah yang muncul, pemerintah pusat lebih mengedepankan pendekatan penegakan hukum dan kesejahteraan ketimbang pendekatan militer yang represif. Melalui cara ini, pemerintah mulai mengembangkan kebijakan yang lebih berorientasi pada penyelesaian masalah dengan menekankan pentingnya peran masyarakat (*societal centered approach*), kesejahteraan sosial dan penegakan hukum.

Sebagai contoh, di masa Orde Baru, propinsi Irian Jaya dan Daerah Istimewa Aceh (sekarang Nanggroe Aceh Darussalam), dikategorikan sebagai daerah “panas”, karena terjadi berbagai kegiatan separatis. Saat ini, kedua propinsi tersebut justru mendapat perlakuan yang lebih istimewa dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia.² Dalam menghadapi fenomena konflik di

² Diberikannya UU Otonomi khusus kepada kedua wilayah tersebut, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua, menjadi bukti konkrit dari pergeseran kebijakan Jakarta dalam menghadapi persoalan di daerah konflik. Untuk menyelesaikan masalah ketidakamanan di Provinsi NAD, bahkan, Pemerintah Jakarta telah “berkorban” banyak. Dengan dilahirkannya UU No 11 tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah NAD, yang merupakan konsekuensi dari diterimanya Memorandum of Understanding Helsinki setahun sebelumnya, menunjukkan betapa berubahnya paradigim elite di Jakarta di dalam

kedua daerah tersebut, dan juga beberapa daerah konflik seperti Ambon dan Poso, pemerintah melihat masalah keamanan dalam pengertian yang lebih luas, ketimbang keamanan dalam perspektif tradisional. Konsekuensinya, penegakan hukum dan resolusi konflik memegang peran penting di dalam mengatasi persoalan keamanan di berbagai daerah.

Uraian dalam Bab II ini akan difokuskan pada bagaimana kebijakan pemerintah diterapkan di daerah konflik, khususnya di Ambon dan Poso. Namun, sebelum masuk kepada inti persoalan, akan dibahas terlebih dahulu wacana keamanan yang berkembang, serta perkembangan keamanan di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir. Pada bagian akhir, akan disampaikan rekomendasi kebijakan (*policy inputs*), sehubungan dengan adanya kebutuhan melakukan perubahan paradigma dan kerangka berpikir, sehingga kebijakan yang lahir tidak *groundless* sehingga tidak efektif. Secara khusus, akan diberikan usulan untuk mendekati daerah-daerah konflik secara lebih obyektif, dengan tidak melakukan monopoli kebenaran, terutama oleh kehendak para pemimpin atau elit politik di pusat.

Perkembangan Wacana tentang Keamanan

Perspektif komparatif dan akademik mengenai keamanan perlu dibahas lebih mendalam. Hal ini terkait dengan asumsi bahwa masyarakat Indonesia sekarang sudah dipengaruhi oleh globalisasi, sehingga jika sikap yang muncul bertentangan dengan

memahami konflik social. Bila sebelumnya pendekatan represif dan militer menjadi arus utamanya, sekarang digantikan dengan pendekatan yang lebih mengutamakan perdamaian (*peace*), yang merupakan salah satu kunci dari keamanan manusia (*human security*). Sejumlah publikasi hasil penelitian lapangan menunjukkan betapa kuatnya pergeseran pendekatan tersebut. Beberapa di antaranya, ...Fachry Ali-Suharso Monoarfa-Bahtiar Effendy, *Kalla & Perdamaian Aceh*, Jakarta, LSPEU, 2008; Ikrar Nusa Bhakti (ed.), *Beranda Perdamaian Aceh*, Jakarta, P2P, 2008; M. Tito Karnavian dkk, *Indonesian Top Secret: Membongkar Konflik Poso*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008).

semangat era tersebut, justru akan merugikan perkembangan negara dan bangsa Indonesia sendiri.³

Dengan mengikuti kesadaran diatas, maka perlu dikemukakan perkembangan pemikiran sebagai berikut:

Pertama, secara teoritik, muncul kebutuhan untuk mengkaji ulang pendekatan *Westphalia* yang sangat mengagungkan paham keseimbangan kekuasaan (*balance of power*). Dalam perspektif ini, keamanan diyakini sebagai tiadanya ancaman bagi negara, baik yang berasal dari negara asing maupun dari dalam negeri sendiri. Keamanan nasional menjadi fokus kajiannya, dan ancaman fisik menjadi unit analisisnya sehingga kekuatan militer dan konstelasi geopolitik menjadi perhatian utama. Bagi negara-negara maju, pendekatan keamanan ini, menurut John Herz, telah melahirkan “dilemma keamanan (*security dilemma*)”. Kebutuhan untuk mendapatkan rasa aman hanya dapat dilakukan bila negara yang bersangkutan mampu mengungguli kekuatan militer negara lawan. Sebaliknya, negara yang lawan pun tak mau kalah. Untuk itu, upaya serupa juga dilakukan, yakni meningkatkan kemampuan militernya di atas kemampuan militer negara yang disebut terdahulu sehingga proses persaingan terjadi. Hal ini menunjukkan tiadanya rasa aman di antara mereka.⁴

Sementara bagi negara-negara berkembang di Asia, khususnya Indonesia masa lalu, pendekatan realis ini ditransformasikan dalam sebuah kebijakan yang berorientasi ke dalam negeri (*internal security*). Dalam hal ini, kebijakan yang dilakukan adalah memperkuat kemampuan negara dan pembangunan bangsa (*nation-building*) ketimbang pertahanan dalam menghadapi agressor asing. Konsep ketahanan nasional

³ Bukan hanya kalangan akademisi saja yang mengakui keniscayaan ini, melainkan juga elemen yang sering dikategorikan paling konservatif pun (baca: TNI), sekarang sudah sangat familiar dalam menjelaskan kecenderungan ini. Baca:

⁴ Stephen Hoadley, “The Evolution of Security Thinking: an Overview”, dalam Stephen Hoadley and Jurgen Ruland (eds.), *Asian Security Reassessed*, ISEAS, 2006, hlm. 11

(*national resilience*) di masa Orba, menjadi kunci utama dari upaya pemerintah dalam membangun keamanan nasional. Konsepsi yang dibangun adalah kebijakan yang menekankan pentingnya stabilitas politik dan kemakmuran Negara. Jika hal tersebut terjadi, maka perdamaian akan tercapai, dan selanjutnya ancaman terhadap Negara lain akan hilang.⁵

Konsekuensi dari konsepsi di atas adalah hanya lembaga-lembaga negara yang paling diandalkan untuk mengatasi berbagai persoalan keamanan. ABRI dengan Polri yang berada di dalamnya, dijadikan sebagai kekuatan sosial politik, disamping kekuatan pertahanan. Sebagai kekuatan sosial politik, ABRI memiliki wewenang mutlak untuk memasuki wilayah-wilayah non-militer yang dianggap mempunyai kaitan dengan stabilitas politik dan pembangunan nasional.

Pandangan semacam ini, secara empirik juga telah melahirkan situasi yang mengarah pada "dilemma keamanan". Keberhasilan Pemerintah Orde Baru dalam menciptakan stabilitas politik di masa lalu tidak dapat ditafsirkan sebagai keberhasilan memberikan keamanan di daerah. Pendekatan represif dan stabilitas politik yang semakin kuat dilaksanakan justru harus dibayar dengan ketiadaan peran masyarakat dan rasa aman publik serta individu. Artinya, baik dari sisi empirik maupun akademik, penanganan keamanan seperti di atas, masih mengundang perdebatan.

Apabila dilihat dari perspektif akademik, pendekatan represif yang militeristik semestinya disandingkan dengan pendekatan lain yang secara ilmiah juga dapat dibenarkan. Masalahnya, ilmu pengetahuan tidak mengenal kemutlakan. Ilmu pengetahuan justru memberi peluang pada perbedaan. Oleh karena itu, selain perspektif Realis di atas, masih ada beberapa pandangan lain yang menarik untuk dikaji. Jika aliran Realis terlalu menekankan pada gagasan akan perlunya tantangan (*challenge*) dan tanggapan (*response*), menyerang (*attack*) dan

⁵ Anja Jetsschke, "Challenges to Human Rights and Civil Liberties", dalam Stephen Hoadley and Jurgen Ruland, *Ibid*, hlm. 291.

serangan balasan (*counter attack*), serta ancaman (*threat*) dan *deterrence*, maka pandangan liberalisme dan kebudayaan tidak demikian. Pandangan Liberalisme, misalnya lebih mementingkan kerjasama dalam mencapai tujuan menciptakan rasa aman. Melalui kerjasama ekonomi maka ketidakamanan ekonomi akan dapat dihindari. Sementara aliran Kebudayaan (*Culturalism*), memberi penekanan pada perbedaan agama, antar suku bangsa dan juga pengalaman historis dari masing-masing pihak. Dengan mencari upaya yang dapat menjembatani perbedaan tersebut, maka penciptaan rasa aman akan dapat dilakukan.⁶

Perkembangan teoritik diatas ternyata bukan semata-mata merupakan romantisme teori atau untuk menunjukkan adanya pengayaan teoritik (*theoretical enrichment*) tentang keamanan, melainkan karena secara empirik keamanan mengalami perkembangan sebagai berikut.

Di satu pihak, sejak berakhirnya Perang Dingin pada tahun 1990, pemahaman tentang karakter keamanan mengalami perubahan secara mendasar. Asumsi sistem keamanan *Westphalia* yang dipengaruhi oleh pemikiran Realis mulai digugat. Keamanan dalam perspektif kekinian bukan hanya milik negara, baik dalam pengertian proses maupun aktornya. Dari sisi proses, keamanan nasional hendaknya jangan terlalu mengutamakan perimbangan kekuatan (*balance of power*), melainkan juga perimbangan kepentingan (*balance of interest*) dan kerjasama (*cooperation*). Sedangkan dari sisi aktornya, seperti pernah ditegaskan oleh Juwono Sudarsono dalam sebuah seminar, bahwa masalah pertahanan dan keamanan merupakan suatu hal yang terlalu penting untuk diserahkan hanya kepada para perwira TNI, pakar, dan pejabat pemerintahan semata.⁷ Sebagai

⁶ Bernd Martin, "Asia from Colonialism to Culturalism", dalam Stephen Hoadley & Jurgen Rulan, *ibid.*, p. 38.

⁷ Lihat makalah Juwono Sudarsono, "Pertahanan dan Keamanan: Masalah Bersama Kita", dalam Indria Samego (ed.) *Sistem Pertahanan-Keamanan Negara: Analisis Potensi & Problem*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm. 38.

konsekuensinya, apabila pendekatan tradisional ini digunakan, akan berakibat pada situasi kalah-menang (*zero sum game*) atau dilema keamanan (*security dilemma*) seperti yang sudah dibahas sebelumnya. Hal ini bisa saja dibenarkan bila penyebab ketidakamanan berasal dari luar negara. Namun jika sumbernya dari dalam negeri sendiri, yakni rakyat (*people*), tentu bukan pendekatan itu yang digunakan, melainkan kebijakan lain yang lebih bersifat damai dan menyelesaikan akar persoalan.

Di lain pihak, sebagai akibat dari globalisasi dan krisis ekonomi moneter di Asia pada 1997/1998, mulai dipertimbangkan kembali arti penting dari keamanan ekonomi (*economic security*). Bila keamanan di bidang ekonomi ini tidak diselesaikan, maka akan berdampak kepada ketidakamanan di bidang politik, dan pada gilirannya akan sangat mempengaruhi ketidakamanan nasional, regional dan internasional. Jatuhnya Presiden Soeharto, diduga kuat disebabkan oleh krisis legitimasi yang bermula pada ketidakmampuan Pemerintah Indonesia dalam menghadapi ketidakamanan ekonomi tersebut.⁸

Persoalan lain yang juga perlu diperhitungkan adalah serangan teroris terhadap Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001. Peristiwa tersebut berdampak pada kebijakan Pemerintah Bush yang sangat tegas terhadap terorisme. Selain di dalam negeri, Pemerintah AS juga mensosialisasikan ancaman bahaya terorisme secara internasional. Secara kebetulan, Philipina dan Indonesia pernah mengalami berbagai kasus pengeboman sehingga melahirkan ketakutan dan ancaman tersendiri terhadap rasa aman warga.⁹

Kedua, mengikuti kecenderungan internasional diatas, perkembangan pemikiran mengenai keamanan dan ancaman di

⁸ Banyak analisis tentang Politik kontemporer Indonesia dan kejatuhan Rejim Soeharto pada paruh akhir 1990an, membenarkan asumsi tersebut. Lihat, misalnya, Adam Schwarzch...

⁹ Analisis sangat menarik mengenai hal ini, lihat Stephen Hoadley, "The Evolution of Security Thinking: An Overview". dalam Stephen Hoadley and Jurgen Ruland (eds.), *Ibid*, hlm. 3-5.

dalam negeri juga tidak dapat diremehkan. Seiring dengan latar belakang sejarah berbagai konflik dan ketidakamanan masyarakat di berbagai wilayah Indonesia selama ini, serta kegagalan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan tersebut secara permanen, mendorong para analis keamanan dan pembuat kebijakan melakukan perubahan paradigma yang lebih terbuka untuk mendapat masukan serta alternatif solusi dari berbagai pihak. Dengan kata lain, tidak perlu menutup diri terhadap masukan yang didasarkan pada argumentasi akademik. Maka tidak mengherankan bila kemudian kebijakan keamanan pun mulai mendapatkan perhatian serius dan kritis.

Perhatian serius dan kritis ini bukan hanya ada di lembaga akademik atau lembaga non pemerintah, tapi juga lembaga pemerintah. Misalnya UU Keamanan yang sampai sekarang masih dalam perdebatan, antara lain disebabkan oleh perbedaan antar sektor dalam menafsirkan hakikat keamanan. Baik TNI maupun Polri masih sangat dipengaruhi oleh pemikiran realis di dalam memahami persoalan keamanan. Meskipun diakui bahwa reformasi struktural dan instrumental kedua institusi tersebut telah dilakukan, namun secara kultural, masih tidak terlalu mudah untuk diterapkan. Ironisnya, bila di dalam memahami masalah keamanan ini keduanya tidak mampu menghilangkan egoisme sektoralnya, maka yang terjadi kemudian adalah ketegangan hubungan diantara sesama alat Negara. Jika merinci satu persatu pemahaman mengenai keamanan dari kedua institusi ini, akan semakin jelas terlihat kesenjangan di antara TNI dan Polri dalam memandang persoalan keamanan.

Bagi TNI sendiri agak sulit untuk membuat pemisahan yang jelas antara pertahanan dan keamanan. Meski diakui bahwa secara hukum dan kelembagaan, aktor pertahanan dan keamanan telah dapat dibedakan lewat TAP MPR No VI tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, dan TAP MPR No VII tahun 2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, secara operasional tidak mudah untuk dipisahkan. Apalagi secara historis, terdapat peran TNI dalam *state formation* (baca: mengawal perjalanan Republik

Indonesia). Oleh karena itu, terlalu sulit bagi TNI untuk memisahkan praksis keamanan dari pertahanan. Apalagi sejak Orde Baru, konsep Dwifungsi ABRI juga terlembaga dengan baik, maka praktis kedua konsep 'pertahanan' dan 'keamanan' telah dijadikan sebagai kata majemuk. Keduanya harus ditulis dan dipahami dalam satu pengertian. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa ABRI, selain sebagai kekuatan pertahanan, juga merupakan kekuatan sosial politik yang bertanggungjawab terhadap masalah keamanan¹⁰.

Konsekuensinya, walaupun reformasi di sektor pertahanan dan keamanan telah dilakukan, namun pemisahan secara hitam putih dari keduanya justru tidak mudah diterapkan. Bahkan di era reformasi ini, baik perspektif empirik, dan terutama normatif, para pembuat kebijakan masih senantiasa menggunakan konsep keamanan dan pertahanan sebagai rumusan pemikiran yang tak terpisahkan. Hal ini terbukti dalam Pasal 2 ayat (2) dari TAP MPR tersebut yang menyatakan bahwa :

"Tentara Nasional Indonesia, sebagai alat pertahanan Negara, bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan Negara".

Rumusan TAP MPR tersebut secara eksplisit menegaskan bahwa tugas TNI tidak hanya berurusan dengan masalah pertahanan negara yang terkait dengan potensi ancaman yang datang dari luar, melainkan juga keamanan dalam negeri. Bagi TNI, komitmen tersebut bukan hanya menjadi salah satu ciri sejarah dan perkembangan kekuatan militer Indonesia, melainkan juga karena ada dasar hukum lain yang lebih tinggi kedudukannya dari aturan perundangan yang berlaku di Indonesia. Misalnya dalam Pasal 30 ayat (2) UUD 1945, dinyatakan bahwa :

"usaha pertahanan dan keamanan Negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional

¹⁰ Lihat misalnya, UU No 20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung”.¹¹

Dengan kata lain, bukan kemauan TNI untuk terus terlibat dalam masalah keamanan domestik, melainkan karena perintah UUD 1945. Konsekuensinya, bila hendak mencari jalan keluarnya, menurut kalangan TNI, semestinya dibuat dasar aturan baru yang dapat membatalkan aturan yang ada sebelumnya.

Atas dasar itulah maka muncul terminologi baru, yakni “wilayah abu-abu”(grey area) yang menunjukkan tidak dapat dipisahkannya secara tegas antara pertahanan dan keamanan. Hampir dapat dipastikan bahwa Menteri Pertahanan RI akan sependapat dengan konsep wilayah abu-abu tersebut. Misalnya, ketika masih menjadi Menteri Pertahanan, Moh. Mahfud MD, pernah menyatakan bahwa tumpang tindih penanganan atau kekosongan penanganan antara TNI-Polri akan muncul sebagai akibat dari perbedaan antara pertahanan dan keamanan tersebut. Selain itu, ada persoalan psikologis dari pihak Polri yang enggan meminta bantuan TNI dalam kasus-kasus keamanan dalam negeri. Disisi lain, harus diakui bahwa TNI juga memiliki pengalaman dan kemampuan untuk mengatasi masalah keamanan. Persoalan ini akan berakibat negatif bagi upaya-upaya penanganan masalah keamanan.¹² Oleh karena itu, menurut Juwono Sudarsono, persoalan pertahanan dan keamanan merupakan bagian penting dari pelayanan umum. Karenanya, “public order as public goods, publicly supervised and publicly accountable”.¹³

¹¹ Perdebatan cukup rinci dapat dilihat dalam Indria Samego (ed.), *Sistem Pertahanan Keamanan Negara: Analisis Potensi & Problem*, (Jakarta : The Habibie Center, 2001).

¹² Moh. Mahfud MD, “Sistem Pertahanan-Keamanaan dalam Perspektif Indonesia Baru”, dalam Indria Samego (ed.) . *Sistem Pertahanan-Keamanaan Negara: Analisis Potensi & Problem*, (Jakarta : The Habibie Center, 2001) hlm. 21.

¹³ Lihat tulisannya, “Pertahanan dan Keamanan: Masalah Bersama Kita” dalam Indria Samego (ed.), *Ibid*, hlm. 38.

Bagi pihak Polri sendiri, pemahaman keamanan yang dimaksud seolah sudah cukup jelas dengan merujuk pada UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Keamanan dalam UU tersebut menyangkut ketertiban masyarakat, penegakan hukum, ketentraman masyarakat dan terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk lebih mengoperasionalkan pemahaman normatif tersebut, Polri telah mengembangkan konsepsi penyelenggaraan usaha keamanan negara melalui Rencana Strategisnya sebagaimana telah disinggung terdahulu. Menurut Polri, sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku, konsep keamanan harus didasarkan pada paradigma sistem keamanan rakyat semesta, dengan Polri sebagai kekuatan utamanya, dan rakyat sebagai kekuatan pendukungnya. Strateginya dikembangkan lewat pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan mengedepankan upaya pencegahan, disertai dengan upaya penindakan dan upaya pembinaan partisipasi seluruh rakyat dalam rangka mewujudkan keamanan Negara.¹⁴

Namun demikian, persoalan “wilayah abu-abu” yang tak terelakkan akibat pemisahan fungsi pertahanan untuk TNI dan Keamanan untuk Polri, sebenarnya tak perlu diperbesar. Menurut Awaloedin Djamin, sudah ada ketentuan lama yang mengaturnya. Menurutnya, tidak perlu mengaburkan tugas masing-masing institusi tersebut. Dalam UU No 23 tahun 1959 mengenai Keadaan Bahaya, telah ditetapkan pembagian tugas antara TNI dan Polri sebagai berikut. Dalam keadaan damai, Polri yang menjadi penanggungjawabnya. Ketika keadaan berubah menjadi Darurat Sipil, tanggungjawab keamanan diserahkan kepada gubernur yang dilaksanakan oleh Polri. Sementara pada situasi Darurat Militer dan Darurat Perang, tanggung jawab

¹⁴ Lihat uraian Aryanto Sutadi, “Koordinasi Komponen Keamanan Negara Dalam Usaha Penyelenggaraan Keamanan Negara Republik Indonesia”, paper pada Forum (sic) Group Discussion, Jakarta, April 2008.

keamanannya diserahkan kepada TNI.¹⁵ Dalam bagian lain dari buku yang sama, Awaloedin Djamin kembali menegaskan bahwa "Pertahanan dan keamanan memang tidak dapat dipisah tapi harus dibedakan".¹⁶

Untuk menjabarkan tugas pokok dan fungsi Polri yang baru diatas, disusunlah sebuah Rencana Strategis (Renstra Polri) 2005-2009. Dengan menggunakan pendekatan SWOT (*strength, weaknesses, opportunities dan threats*) yang cukup komprehensif sebagai landasan analisis, Polri menjabarkan secara rinci berbagai visi, misi, dan rencana kerjanya dalam lima tahun ke depan melalui sejumlah program. Di antaranya yang terpenting dari program Polri dalam lima tahun ke depan adalah Pengembangan Sumberdaya Manusia, pengembangan sarana dan prasarana, kerjasama keamanan dan ketertiban, pemberdayaan potensi keamanan, program pemeliharaan Kamtibmas, penyelidikan dan penyidikan tindak pidana, pemantapan keamanan dalam negeri, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan peredaran gelap narkoba, dan program di bidang hukum. Dengan semangat *Good governance* dan *trust building*, Polri bertekad untuk menjadikan dirinya sebagai lembaga kepolisian sipil yang profesional dan mandiri.¹⁷

Sementara bagi masyarakat umum, keamanan semestinya dikelola secara transparan dan akuntabel. Monopoli interpretasi dan penanganan keamanan oleh negara dianggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, negara tidak boleh lagi menafsirkan secara sepihak, dan mendominasi penanganan keamanan. Apalagi ketika anggaran pendapatan dan belanja Negara sebagian besar berasal dari pajak masyarakat, maka partisipasi warga negara di

¹⁵ Jenderal Polisi (Purn.) Prof. DR. Awaloedin Djamin MPA, *Tantangan dan Kendala Menuju Polri yang Profesional dan Mandiri*, (Jakarta : PTIKpress, 2007), hlm. 14.

¹⁶ Awaloedin Djamin, *Ibid*, hlm. 20

¹⁷ Rencana Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia 2005-2009 (Renstra Polri), Keputusan Kepala Polri, No. Pol: Kep/20/ix/2005, tanggal 7 September 2005.

dalam menyusun agenda keamanan menjadi sebuah keharusan politik. Sebuah kebijakan apa pun, termasuk keamanan, harus didasarkan pada aspirasi masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, maka persoalan keamanan di masa reformasi ini perlu didekati secara lebih obyektif dan serius. Keamanan dan rasa aman telah menjadi kebutuhan dasar warga negara dalam sistem politik yang lebih demokratis. Keamanan harus mendapatkan pelayanan dari negara; sama dengan pelayanan negara terhadap bidang non keamanan masyarakat (ekonomi, sosial, dan budaya). Hal ini mengandung konsekuensi bahwa negara tidak dibenarkan mereduksi keamanan hanya dari sisi kepentingan negara sendiri. Tafsiran keamanan juga meliputi keamanan bagi seluruh tumpah darah, geografi dan kekayaan serta manusianya. Apabila di masa lalu negara--demi menjaga rasa amannya--dapat secara tak terkendali melakukan pengawasan terhadap warga negaranya, sekarang tidak dapat lagi diterapkan.

Konsekuensi dari perubahan hakikat keamanan dan cara penanganan seperti diatas adalah kebutuhan untuk melakukan reformasi di bidang keamanan (*security sector reform*). Kebutuhan reformasi di bidang keamanan menjadi mendesak karena dilihat dari beberapa alasan, antara lain tumpang tindih kewenangan antara Polri dan TNI, tiadanya mekanisme yang jelas, transparan dan akuntabel dalam anggaran di sektor keamanan. Selain itu, dengan masih adanya kelemahan aturan dasar dalam pembenahan bidang keamanan, maka sudah semestinya negara perlu memberikan perhatian ekstra dalam persoalan keamanan. Hasil kajian ProPatria memperlihatkan perlunya penataan perundangan (*legal framework*) yang kelak harus dijadikan landasan bagi reformasi sektor keamanan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna. Beberapa di antaranya yang terpenting adalah evaluasi kembali atas UU No 2/2002 mengenai Polri, UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara, UU No 34/2004 tentang TNI.

Adapun alasan keperluan untuk meninjau kembali UU No 2/2002 tentang Polri tersebut adalah karena belum adanya rincian

secara jelas persoalan bantuan dan kerjasama antar institusi sektor keamanan. Disamping itu, rumusan materi dalam UU tersebut kurang selaras dengan landasan yang digunakan oleh lembaga lain, terutama Pemerintah Daerah, UU Keimigrasian dan UU TNI.

Di sisi lain, UU No 3/2003 tentang Pertahanan Negara juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu ketidakjelasan antara tingkat perencanaan dan pembuatan kebijakan dengan tingkat pelaksanaan. Selain itu, UU ini masih menganut paham bahwa yang dapat dimobilisasi tidak hanya manusia, tetapi sumberdaya nasional, termasuk sumberdaya alam, sumberdaya buatan dan prasarana nasional. Pertanyaannya, bagaimana proses mobilisasi sumberdaya alam tersebut dapat dilakukan?

Berikutnya adalah UU TNI No. 34/2004. Kelemahan dari UU ini adalah tidak jelasnya hubungan antara TNI sebagai organisasi dengan Departemen Pertahanan (Dephan) dan Presiden. Kata “koordinasi” seolah menegaskan bahwa sebenarnya tidak ada hubungan kelembagaan yang menunjukkan tataran kewenangan antara Dephan dengan Markas Besar TNI yang terkait dengan akuntabilitas operasional dan akuntabilitas politik.

Disamping ulasan persoalan yang terdapat pada ketiga UU tersebut, juga diperlukan kearifan lain agar secara lebih positif dapat memahami TAP MPR No VI dan VII/ 2000, serta Pasal 30 UUD 1945. Hal ini bertujuan untuk menetralsir silang sengketa dalam memahami “wilayah abu-abu” dalam penanganan keamanan antara TNI dan Polri, sebagai konsekuensi dari rumusan yang ada dalam kedua aturan tadi. Selain itu, reformasi sektor keamanan akan semakin berarti bila dapat segera menyelesaikan RUU tentang Peradilan Militer, RUU tentang Intelijen Negara, RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP), RUU tentang Rahasia Negara, RUU

tentang Perlindungan Saksi dan Korban, serta RUU tentang Keamanan itu sendiri.¹⁸

Keamanan Indonesia Saat Ini

Pasca turunnya pemerintahan Soeharto, Indonesia mengalami perkembangan yang sangat beragam yang salah satunya mengarah kepada kemajemukan. Hal-hal yang bersifat penyeragaman, sentralisasi, monopoli mengalami dekonstruksi, dan diganti dengan kebijakan yang sifatnya berpihak ke masyarakat. Pemerintah era reformasi tidak dapat lagi membatasi kebebasan rakyat dalam membentuk partai politik dan melaksanakan pemilihan umum secara adil, terbuka dan kompetitif. Demikian juga dalam kaitannya dengan tuntutan partisipasi politik warga yang lebih luas. Pemerintah tidak mungkin lagi melarang segenap warga negara untuk mewujudkan kebebasan sebagaimana diatur dalam pasal 28 UUD 1945.

Namun harus diakui bahwa untuk merealisasikan keinginan kebebasan dan demokratisasi, ada harga yang harus dibayar. Hal ini merupakan fenomena alamiah dan universal. Reformasi politik yang berlangsung di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir telah menunjukkan dua kecenderungan yang tak dapat dihindarkan. Di satu pihak, banyak perubahan yang berlangsung secara damai tanpa menimbulkan persoalan dan berakibat terganggunya keamanan. Misalnya munculnya berbagai organisasi politik dan kemasyarakatan menjadi optimisme tersendiri bagi demokratisasi. Namun di lain pihak, ancaman terhadap keamanan muncul manakala terjadi persaingan antara berbagai kekuatan politik dan masyarakat tersebut dalam mengartikulasikan kepentingan mereka.

Secara mendasar, pembentukan partai politik dan pemilu dapat dikategorikan sebagai konsepsi yang tidak mengganggu

¹⁸ Uraian lebih rinci mengenai tinjauan kritis atas sejumlah aturan perundangan di atas, lihat, T. Hari Prihatono (ed.) *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, (Jakarta : ProPatria Institute, 2006).

ancaman keamanan. Namun hal itu juga tidak sepenuhnya benar. Pemilu, khususnya pemilihan kepala daerah (pilkada) juga dapat menciptakan polarisasi politik, yang terkadang berujung pada konflik politik. Pertemuan antara satu kelompok dengan kelompok lain yang saling “berseberangan” dapat mengakibatkan situasi anarkis (khaos). Eskalasi dari khaos ini dapat mengganggu rasa aman seluruh warga di daerah konflik itu karena sejumlah kekerasan politik akan muncul sebagai akibat dari hasil pemilihan kepala daerah, terutama dari kelompok yang terkalahkan. Dengan demikian, pilkada dapat dijadikan sebagai salah satu sumber penyebab kerusuhan massal dan ketidakamanan warga. Ketua Umum Nahdatul Ulama pernah menyatakan bahwa sebaiknya proses pilkada yang berlangsung selama ini dikembalikan kepada model pilkada Orde Baru yang hanya dilakukan oleh para anggota DPRD. Dengan demikian, permasalahan dalam proses pilkada dapat dibatasi dan dampak politiknya dapat dikendalikan. Salah satu contohnya adalah konflik di Poso yang merebak sejak akhir 1990an, yang akar persoalannya antara lain bersumber pada persaingan politik para aktor di daerah. Pada masa Orde Baru, persoalan ini dapat dikendalikan oleh hegemonisasi dan sentralisasi kekuasaan negara di segala bidang. Namun sejak era reformasi terjadilah persaingan secara bebas di antara para aktor politik dalam memperjuangkan kepentingannya. Dengan membangkitkan emosi kelompok serta nilai-nilai primordial, berkembanglah polarisasi massa atas dasar perbedaan etnis dan agama di daerah tersebut.

Dengan demikian, ancaman terhadap keamanan di Indonesia makin beragam sumbernya. Dimulai dari demonstrasi jalanan di berbagai kota sampai ke konflik horizontal, dan berbagai bentuk kejahatan konvensional maupun non-konvensional, telah melahirkan persoalan keamanan baru. Sesuai dengan perubahan paradigma keamanan—yang awalnya hanya terkait dengan keamanan nasional menjadi keamanan manusia—maka saat ini sejumlah masalah keamanan yang terjadi berakar pada “ketimpangan/kesenjangan, diskriminasi, pertikaian,

penggusuran, dan kekerasan (*violence*)". Hal ini tentunya dapat terjadi disamping ancaman tradisional itu sendiri, yang bersumber pada kekuatan militer asing.¹⁹

Persoalan ketimpangan antar berbagai kelompok sosial, antar daerah, antar pusat dan daerah menjadi masalah yang belum terpecahkan sampai sekarang. Kendati di masa Orde Baru persoalan ini berusaha diatasi melalui Trilogi Pembangunan, yakni pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan stabilitas politik, namun dalam realitasnya tujuan tersebut tidak pernah dicapai. Pemerataan pembangunan hanyalah sebuah ideologi yang dipertahankan pemerintah untuk memperkuat legitimasi Orde Baru. Hal ini dibuktikan ketika krisis keuangan dan ekonomi melanda Indonesia pada paruh akhir tahun 1990an, kekuasaan Presiden Soeharto selama lebih dari tiga daswarsa akhirnya tidak dapat dipertahankan. Warisan persoalan ini kemudian dialihkan kepada para pemimpin Indonesia selanjutnya.

Ironisnya, Indonesia pasca Soeharto justru berubah sama sekali dari masa-masa sebelumnya. Selain karena makin menurunnya kemampuan negara dalam membiayai pembangunan, masalah lainnya yang menonjol adalah makin berkembangnya aspirasi demokrasi dari "bawah". Ketika negara masih kuat, semua aspirasi tersebut relatif terakomodir. Atas nama stabilitas politik, negara dapat meredam berbagai gejolak politik yang berasal dari berbagai komponen di luar negara. Kendati tidak menyentuh akar permasalahannya, yakni ketimpangan sosial, upaya resolusi konflik di masa lalu masih sangat terbatas. Pada perkembangan saat ini, ketika sumberdaya politik negara makin berkurang dan elit di luar negara semakin beragam, maka semakin terbuka wacana tentang pendekatan keamanan. Pendekatan yang elitis di masa Orde Baru sudah tidak dapat dipertahankan di era sekarang. Apalagi peran media massa dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam memaparkan berbagai ketimpangan yang terjadi secara massif dan terbuka, telah melahirkan

¹⁹ Stephen Hoadly, *Op.Cit*, hlm. 6.

kesadaran kolektif tersendiri. Kesadaran tersebut terlihat pada kepercayaan masyarakat yang makin hilang terhadap negara serta kepada kelompok-kelompok lain yang memegang kekuasaan. Maka ibarat bom waktu, persoalan ketimpangan kultural dan struktural tersebut meledak pada era keterbukaan saat ini.

Diskriminasi juga menjadi salah satu penyebab dari hilangnya rasa aman dalam masyarakat. Padahal secara hukum, negara harus memperlakukan warganya secara sederajat, tanpa membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan dan gender. Negara dan aparaturnya mesti memberikan pelayanan kepada mereka secara adil. Penegakan hukum juga harus dijalankan secara konsisten dan konsekuen. Namun, dalam kenyataannya, dalam banyak kasus menunjukkan sebaliknya. Hukum seolah tidak berlaku untuk setiap orang yang dianggap melakukan pelanggaran hukum. Di masa lalu, perlakuan terhadap warga negara yang dianggap “membahayakan” keselamatan negara mengakibatkan banyaknya status Tahanan Politik (Tapol). Pada masa tersebut--sebelum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk dan melaksanakan tugasnya-- jarang terdengar seorang pejabat yang diseret ke pengadilan. Kalaupun ada, biasanya hanya menyangkut perkara atau kasus-kasus kecil yang tidak memiliki implikasi politik. Di kalangan para penegak hukum, nampaknya ada semacam rasa takut (*paranoid*) untuk melaksanakan tugasnya. Akibatnya, bukan penyelesaian masalah tidak pernah terjadi; justru yang terjadi adalah penggeseran persoalan.

Dewasa ini, setelah KPK mulai melakukan perannya, banyak pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan dibawa ke pengadilan; mulai dari menteri sampai ke pejabat daerah, anggota DPRD sampai DPR RI. Semuanya berakhir dengan dimasukkannya mereka ke penjara. Namun tidak berarti bahwa diskriminasi sudah hilang dari kehidupan masyarakat. Banyak kelompok warga negara merasa tidak mendapatkan perlindungan negara dalam menjalankan kehidupannya hanya karena tidak mempunyai akses ke pusat kekuasaan, atau menjalankan

keyakinan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai umum. Hukum diperlakukan tanpa kompromi kepada mereka, sementara terhadap golongan masyarakat lain tidak demikian. Ini menimbulkan asumsi bahwa makin jauh dari pusat kekuasaan, penegakan hukum semakin lemah dan inkonsisten. Terutama di daerah konflik, proses penegakan hukum seperti ini hanya menimbulkan ketidakpastian dan ketakutan masyarakat.

Pertikaian antar kelompok yang berbeda agama, kepercayaan dan etnis kian menguat ketika kekuasaan negara semakin menurun. Jika di masa Orde Baru pemetaan konflik sosial hanya dikenal di Papua dan Aceh, maka sejak reformasi, pemetaan tersebut mulai melebar ke daerah lain. Kasus pertikaian antara Suku Dayak dan Suku Madura di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah misalnya, menjadi contoh yang mengawali konflik horizontal di akhir masa kepemimpinan Soeharto dan awal reformasi.²⁰ Kemudian, memasuki abad 21, masyarakat dikejutkan dengan merebaknya konflik komunal di Ambon (Maluku) serta Poso, di Sulawesi Tengah. Pemerintah mencoba menyelesaikan bermacam konflik komunal di daerah itu dalam waktu yang cukup lama dan tidak sedikit anggaran yang dikeluarkan untuk mendukung penyelesaiannya. Namun sampai sekarang, terutama dalam kaitannya dengan konflik komunal di Ambon, persoalannya belum sepenuhnya dapat diselesaikan. Terkadang, konflik itu mencuat ke permukaan, baik dalam konteks horizontal, antar agama maupun antar penduduk asli melawan pendatang, atau antara negara dan masyarakat melalui gerakan Republik Maluku Selatan (RMS). Meskipun berbagai pendekatan untuk mengatasi persoalan tersebut telah dilakukan,

²⁰ Studi mengenai konflik horizontal antara Masyarakat Dayak dan Masyarakat Madura yang paling mutakhir, dapat dilihat dalam Heru Cahyono (ed.) *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia*, (Jakarta : P2P- LIPI, 2006).

masalah komunal di sejumlah daerah, terutama Ambon, telah menjadi sebuah masalah konflik yang laten sifatnya.²¹

Fenomena lain yang juga menyebabkan hilangnya rasa aman warga adalah penggusuran. Data statistik mengenai hal ini memang belum terlihat. Namun demikian, karena peran media massa, hampir setiap hari terdapat berita mengenai penggusuran tersebut. Misalnya warga penganut Ahmadiyah yang harus menyelamatkan diri dan menjadi pengungsi di wilayahnya sendiri. Karena tidak diterima oleh lingkungannya, mereka diusir dari tempat tinggalnya dan dilarang untuk menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinannya. Selain itu, peristiwa penggusuran yang paling marak adalah hilangnya mata pencaharian para pedagang kaki lima, karena tindakan penertiban dari aparat penegak hukum di sejumlah daerah. Dengan alasan melanggar hukum, mereka harus menutup dagangannya bila tidak mau mendapatkan sanksi lebih keras lagi. Hal senada juga terjadi pada masyarakat yang harus meninggalkan tempat tinggalnya karena tidak memiliki keabsahan untuk bertahan di tempat yang bukan menjadi milik mereka. Atas nama hukum, memang selayaknya negara harus melakukan penegakkan hukum tanpa pandang bulu. Namun dari sisi kemanusiaan dan hak warga negara, mereka semestinya juga mendapatkan jaminan hak azasi dan kehidupan yang layak dari negara.

Persoalan berikutnya adalah kekerasan, khususnya kekerasan massa yang sering muncul dan mengganggu suasana aman dalam masyarakat. Misalnya persoalan perbatasan antar desa, dapat terjadi suasana yang mengancam rasa aman warga di desa yang bersangkutan. Konflik massa antar desa merebak karena tidak adanya penegakkan hukum yang konsisten dalam masalah ini. Bahkan akhir-akhir ini, ada elemen masyarakat sipil yang mengambil peran aparaturnya Negara dalam melakukan proses

²¹ Pada tingkat lokal, Sri Yanuarti dkk, telah melakukan kajian mengenai upaya pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan laten tersebut. Lihat, Sri Yanuarti dkk, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta : P2P LIPI, 2006).

penegakan hukum. Misalnya, anggapan bahwa Polri lemah dan tidak konsisten dalam mengatur soal peredaran minuman keras, menyebabkan salah satu kekuatan masyarakat sipil mengambil alih peran Polri. Demikian juga dalam hal perbedaan keyakinan; sering berujung pada kekerasan komunal. Sementara itu, konflik vertikal yang melahirkan kekerasan juga terjadi antara pedagang kaki lima melawan Satpol Pamong Praja yang berusaha menegakan Peraturan Daerah masing-masing.

Masalah keamanan selanjutnya adalah ancaman militer asing. Walaupun negara-negara Asia pasca kemerdekaan umumnya tidak secara langsung dihadapkan pada persoalan tersebut, namun bukan berarti negara tidak perlu membangun kekuatan pertahanannya. Apalagi bila dikaitkan dengan perkembangan mutakhir, diakui secara luas bahwa persepsi ancaman mengenai pertahanan telah mengalami pergeseran dari bentuk ancaman tradisional dengan persenjataan konvensional, menjadi ancaman non-tradisional dengan menggunakan kekuatan nir-militer. Penguasaan negara asing melalui jalur-jalur budaya, ekonomi, geografi dan politik, menjadi kecenderungan yang kian nyata sampai sekarang. Sebagai konsekuensinya, untuk menjaga keamanan dalam negeri dari kedua bentuk ancaman kekuatan asing tersebut, pemerintah harus memberikan perhatian, seperti melalui pembangunan kekuatan militer maupun penguatan sektor-sektor masyarakat yang rentan terhadap penguasaan asing. *Confidence Building Measures (CBM)* dan langkah-langkah diplomasi yang efektif dapat menjadi manuver kekuatan lunak yang dapat diandalkan sekarang. Namun, tetap harus pula dipikirkan upaya meningkatkan kemampuan keras (*Hard Power*), agar Indonesia ini disegani oleh musuh negara yang datang dari luar, baik kekuatan militer asing, maupun para pencuri sumberdaya milik negara (*illegal loggers, illegal fishers, dan illegal miners, serta human and drug traffickers*). Semua persoalan di atas, pada gilirannya akan mendorong lahirnya pemikiran yang menuntut penguatan manajemen keamanan di dalam negeri yang berujung pada pembenahan kebijakan dan

struktur serta relasi antar aktor di bidang keamanan yang lebih transparan dan akuntabel.

Kebijakan Keamanan di Indonesia Pasca Reformasi

Setelah sepuluh tahun reformasi dilakukan, persoalan kebijakan keamanan semakin menghadapi banyak persoalan. Pada tataran normatif, retorikanya memang cukup menjanjikan. Keamanan nasional akan dapat diwujudkan dengan melaksanakan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara, melalui usaha membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa serta menanggulangi setiap ancaman. Keseluruhannya diselenggarakan melalui manajemen damai, manajemen krisis dan manajemen perang, sesuai dengan eskalasi ancamannya. Di dalam penyelenggaraan tersebut semua kekuatan nasional mempunyai peran pelibatan sesuai tugas dan fungsinya secara terpadu dan sinergis. Oleh karena itu maka sistem pertahanan dan keamanan yang telah tersusun dinamakan Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Dalam konsepsi ini terkandung unsur-unsur kerakyatan (di dalam orientasinya) yang berarti masalah pertahanan dan keamanan diabdikan kepada dan oleh rakyat, unsur kesemestaan (di dalam pelibatannya) berarti seluruh potensi serta kemampuan nasional pada saat dibutuhkan harus dilibatkan dalam upaya pertahanan dan keamanan negara, dan unsur kewilayahan (di dalam gelarnya) berarti mengupayakan optimasi konfigurasi geografi Indonesia tidak disandarkan kepada satu episenter kekuatan, akan tetapi merata ke seluruh wilayah nasional.

Kesulitan memahami Sishankamrata sebagai suatu sistem, doktrin, dan strategi, bukan diartikan sebagai suatu operasi perang gerilya seperti pada masa perang kemerdekaan. Sistem Keamanan Nasional ini, menurut Menhan, telah menjadi pilihan Presiden Republik Indonesia dalam visi dan misi menjalankan

sistem pemerintahannya.²² Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan Negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri ditandai oleh hal-hal berikut:

1. Terwujudnya keamanan nasional yang menjamin martabat kemanusiaan, keselamatan warga negara, dan keutuhan wilayah dari ancaman dan gangguan pertahanan dan keamanan, baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri
2. TNI yang profesional, komponen cadangan dan pendukung pertahanan yang kuat terutama bela Negara masyarakat dengan dukungan industri pertahanan yang andal.
3. Polri yang profesional, partisipasi kuat masyarakat dalam bidang keamanan, inteljen yang efektif, serta mantapnya koordinasi antar institusi pertahanan dan keamanan.²³

Akan tetapi sampai saat ini, implementasinya tidak seperti yang diharapkan. Pada tataran operasional, konsep keamanan sering dilihat secara sektoral. Apalagi jika menyangkut persoalan anggaran, tidak terjadi distribusi secara rasional di antara kekuatan utama yang ada. Jika di masa lalu keamanan menjadi bagian dari tugas ABRI disamping pertahanan, sekarang berbagai lembaga negara seolah memiliki fungsi eksklusif darinya. Polri, jelas merupakan salah satu lembaga negara yang paling bertanggungjawab dalam masalah ini. Namun, ketika harus melakukan fungsi keamanan di laut, ia akan terbentur pada salah satu tugas TNI AL. Di darat, persoalan keamanan bukan hanya menyangkut penegakan hukum dan ketertiban masyarakat, melainkan juga sejumlah masalah lain sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Bila persoalan sosial politik, sosial ekonomi dan

²² Kata Pengantar Menhan RI Juwono Sudarsono, dalam T. Hari Prihatono (ed.), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, ProPatria Institute, Jakarta, 2006, hlm. xiv.

²³ Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka panjang Tahun 2005-2025, *Ibid*, hlm.42-43.

sosial budaya yang muncul tidak diatasi secara efektif, akan menimbulkan eskalasi persoalan yang pada akhirnya mengganggu integritas dan kedaulatan wilayah, keselamatan bangsa dan stabilitas nasional. Dalam hal ini, TNI akan terlibat, bukan hanya dalam fungsi operasi militer selain perang (*military operation other than war*), melainkan juga akan bertindak dengan cara-cara militer. Selain itu, Departemen Pertanian juga berhubungan dengan keamanan pangan; sementara masalah-masalah kemanusiaan lainnya banyak disebabkan oleh terganggunya keamanan manusia (*human security*).

Sebagai akibat dari fragmentasi persoalan dan tanggungjawab penanganan keamanan diatas, muncul kesulitan ketika harus mencari dasar hukum yang mewadahi kepentingan semua lembaga di atas. Sejauh ini, silang pendapat yang muncul baru antara TNI dan Polri dalam kaitannya dengan Rancangan UU Keamanan; apakah mau menggunakan konsep keamanan nasional atau keamanan Negara. Keduanya masih belum dapat mempertemukan persepsi masing-masing. TNI menganggap bahwa wilayah “abu-abu” menjadi persoalan. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, karena aturan dasar yang ada memberi kemungkinan masuknya TNI ke dalam masalah dalam negeri, maka argumen yang mengatakan bahwa keamanan adalah urusan Polri, tidak bisa dipertahankan. Lagipula ada semacam pengakuan bahwa institusi TNI yang paling memiliki kompetensi dan pengalaman untuk menghadapi gangguan keamanan; bukan Polri. Sedangkan Polri merujuk pada aturan perundangannya sendiri, yakni UU No 2/ 2002 tentang Polri yang menegaskan tugas pokok dan fungsi Polri di era reformasi sekarang.

Terlepas dari masalah tersebut, persoalan di lapangan terus bermunculan. Berbagai permasalahan yang di masa Orde Baru tidak mencuat ke permukaan, saat ini muncul dan telah berkembang menjadi ancaman terhadap keamanan. Perbedaan kepentingan dalam masyarakat telah melahirkan konflik horizontal. Pertikaian antar suku dan konflik yang diwarnai oleh perbedaan agama terjadi di sejumlah daerah. Kasus konflik antar

suku di Sampit, Kalimantan Tengah misalnya, menjadi fenomena yang mengawali era reformasi ini. Kemudian sejak 1998, berkembang konflik di Poso, yang seolah-olah diwarnai oleh perbedaan agama Islam dan Kristen. Setahun kemudian, pecah konflik di Ambon, juga terkesan sebagai bentuk konflik horizontal, antara agama Islam dan penganut agama Kristen, atau antara masyarakat Ambon melawan masyarakat pendatang. Di bagian wilayah lain, Nanggro Aceh Darussalam dan Papua, konflik – baik yang bersifat horizontal maupun vertikal - terus terjadi.

Segala bentuk konflik tersebut telah menimbulkan rasa ketidakamanan baik dalam masyarakat, maupun pemerintah sendiri. Aktivitas masyarakat terganggu karena rasa takut menyergap mereka, apalagi konflik tersebut juga diwarnai oleh kekerasan bersenjata. Hal ini dipastikan akan mengganggu hak dasar setiap warga negara, yakni bebas dari rasa takut. Sedangkan kinerja pemerintah terganggu karena eskalasi konflik yang terus berkembang; bahkan diantaranya mematikan fungsi-fungsi pemerintah di daerah konflik.²⁴

Ironisnya, karena berbagai kelemahan di atas, maka kebijakan yang berjangka panjang dan solusi menyeluruh atas persoalan keamanan belum mampu diwujudkan pemerintah. Justru yang terjadi adalah penanganan secara reaktif dan berjangka pendek. Bahkan dalam sejumlah kasus, peran figur dalam menyelesaikan konflik terlihat jauh lebih dominan ketimbang pemberian solusi secara kelembagaan berdasarkan hukum yang berlaku. Ketiadaan kesepakatan antar institusi keamanan, di satu pihak, dan lemahnya aturan perundangan, di pihak lain, telah mempertajam munculnya sikap reaktif seperti diatas. Konsekuensinya, bukan solusi menyeluruh yang dilakukan lewat proses penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, melainkan pendekatan resolusi konflik yang sangat

²⁴ Sejumlah temuan peneliti LIPI yang mengkaji konflik di berbagai daerah, sangat menggaris-bawahi asumsi di atas.

memperhatikan dimensi manusianya. Hal ini terjadi baik di NAD maupun di Poso.²⁵

Berdasarkan hal tersebut, muncul kebutuhan untuk secara terus menerus mengakomodasi persoalan keamanan dengan berbagai aturan. Karena ketentuan perundangan yang ada selama ini tidak sesuai dengan semangat penghormatan terhadap kesetaraan, tanpa mengabaikan keselamatan Negara, maka diperlukan upaya terus menerus dalam memperbaharui aturannya. Jika gagal untuk melaksanakannya, maka akan berakibat fatal bagi kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan selanjutnya. Ketidakberhasilan pemerintah di dalam mengatasi gangguan keamanan akan mengganggu program pemerintah lainnya. Sebaliknya, terjaminnya keamanan dan tumbuhnya rasa aman dalam masyarakat merupakan syarat penting bagi terlaksananya pembangunan di berbagai bidang. Keamanan nasional dapat diwujudkan melalui keterpaduan pembangunan pertahanan, pembangunan keamanan dalam negeri, dan pembangunan keamanan sosial yang diselenggarakan berdasarkan kondisi geografi, demografi, sosial, dan budaya serta berwawasan nusantara.²⁶

Namun yang masih menjadi masalah adalah ketidaklengkapan regulasi politik di bidang keamanan nasional. Apabila tidak ada terobosan baru dalam masalah ini akan menimbulkan banyak persoalan operasional, seperti inkonsistensi kebijakan, disorientasi tugas organisasi, hingga benturan pelaksanaan gelar operasi antar sektor keamanan.²⁷

Selanjutnya, masalah yang mempengaruhi politik keamanan nasional Indonesia adalah tidak lengkapnya regulasi dan kebijakan pertahanan Negara. Sebagaimana telah dibahas

²⁵ Baca, Fachry Ali, Suharso Monoarfa dan Bahtiar Efendi, *Kalla dan Perdamaian Aceh*, Jakarta, LSPEU, 2008; Ikrar Nusa Bhakti dkk, *Beranda Perdamaian Aceh*, LIPI, 2008.

²⁶ Lampiran Undang Undang RI No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, hlm. 62

²⁷ Kata Pengantar Theo L. Sambuaga, Ketua Komisi I DPR RI, dalam T. Hari Prihatono (ed.), *ibid*, hlm. xix

sebelumnya, karena masih belum jelasnya konsep keamanan dan perbedaan penafsiran di antara para aktor utama dalam menafsirkan tugas dan fungsi serta relasi antar institusi keamanan, maka tercipta situasi yang merugikan efektivitas pembentukan kebijakan keamanan yang berjangka panjang dan konsisten. Persoalan tersebut berdampak pada distribusi dan pertanggungjawaban pendanaan di antara masing-masing lembaga terkait. Padahal harus diakui bahwa kualitas pelaksanaan reformasi sektor keamanan di Indonesia akan sangat ditentukan oleh peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah dalam melengkapi kerangka paradigma tentang keamanan nasional.”²⁸

Kelemahan dalam politik keamanan secara makro jelas berakibat pada politik keamanan secara mikro, terutama kebijakan keamanan di daerah konflik. Sebenarnya, pemerintah dapat saja melakukan pencegahan dini agar konflik tidak terjadi. Bila di masa Orde Baru, kebijakannya jelas, yakni dalam rangka menciptakan stabilitas politik, maka setiap upaya yang mengganggu stabilitas politik akan ditumpas secara konsisten. Aparat keamanan saat itu bukan hanya Polri, melainkan ABRI secara keseluruhan. Karena keamanan senantiasa dikaitkan dengan pertahanan, maka negara sangat berkepentingan untuk menghadapinya. Bila persoalannya hanya menyangkut ketertiban masyarakat, Polrilah yang paling bertanggungjawab. Namun, jika gangguan keamanan tersebut dapat mempengaruhi keamanan dalam negeri, maka ditafsirkan sebagai musuh negara yang harus dihadapi secara tuntas.

Ketika reformasi politik terjadi dan perubahan regulasi di bidang keamanan juga mengalami perubahan, masalahnya juga berubah. Secara empirik telah terjadi perubahan yang mengarah ke liberalisasi politik. Partisipasi politik warga telah berlangsung secara otonom, politik sentralisme secara pelan namun pasti telah tergeser oleh desentralisme. Persepsi tentang keamanan pun mengalami perubahan yang sangat berarti. Keamanan Negara dan

²⁸ *Ibid*, hlm xx

keamanan warga negara merupakan dua konsep yang berbeda. Dalam era demokratisasi negara juga tidak lagi mampu mengedepankan pendekatan yang sentralistik dan hegemonik.

Namun harus diakui bahwa perubahan tersebut juga memiliki resiko. Begitu besarnya aspirasi dari bawah atau kekuatan non-negara dan terbatasnya kemampuan negara untuk mengakomodasinya, telah melahirkan persoalan tersendiri. Apabila fenomena yang demikian tidak dikelola dengan baik, akan melahirkan berbagai konflik, baik vertikal maupun horizontal. Sebagaimana terjadi di sejumlah daerah, eskalasi konflik itu telah membawa Negara ke arah kontinjensi.

Sebenarnya, kecenderungan ke arah kontinjensi tidak perlu terjadi apabila akar konflik dan ketidakamanan dapat dicarikan solusinya sejak awal. Seperti telah diuraikan sebelumnya, ketika pemahaman keamanan bergeser dari negara ke masyarakat, maka sumber atau potensi ancamannya terletak pada berbagai faktor yang menyebabkan rasa tidak aman dalam masyarakat itu sendiri. Selain ketidakadilan, ancaman keamanan dapat bersumber pada pertikaian antar kelompok, pengusuran, kemiskinan, kurang konsistennya penegakkan hokum, penyelundupan, serta kejahatan nasional dan transnasional.

Ironisnya, karena lemahnya koordinasi antar aparat keamanan, disertai belum lengkapnya aturan perundangan yang diperlukan untuk menghadapi perubahan bidang keamanan, maka berdampak pada kebijakan yang reaktif dan selalu terlambat. Dengan kata lain, sejauh ini belum ada suatu kebijakan keamanan di daerah konflik yang dapat dijadikan pegangan. Seandainya terjadi kontinjensi dan arahnya semakin membahayakan kepentingan nasional, maka negara kembali akan memberlakukan UU Darurat Militer yang dibuat pada tahun 1959. Ini merupakan kebijakan di bidang keamanan dalam negeri yang sebetulnya sudah jauh tertinggal dibandingkan perkembangan kemasyarakatan dan kenegaraan sekarang.

Penutup

Berangkat dari seluruh uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa persoalan keamanan harus dilihat secara dinamis dan kontekstual. Kepentingan para aktor, warga negara dan proses pembinaannya harus menjadi pertimbangan utama. Oleh karena itu, faktor penyebab dari munculnya rasa tidak aman harus dipahami lebih mendalam. Cara terbaik dalam mengatasi persoalan ini adalah melihat fenomena keamanan secara komprehensif kemudian menyelesaikannya secara konsisten.

Adanya perkembangan lingkungan struktural – baik dari luar maupun dalam negeri- negara tidak dapat lagi menjalankan kebijakannya secara otoriter. Berakhirnya Perang Dingin dan makin menguatnya pasar bebas, telah memperlancar gelombang demokratisasi di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia. Ditambah lagi dengan makin besarnya pengaruh teknologi komunikasi dan informasi dalam memenuhi kebutuhan manusia, maka peran negara dalam proses pendidikan politik warga semakin tergeser. Di dalam negeri sendiri, semakin kuat tuntutan akan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara serta gagasan mengenai tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Berkat kemajuan tingkat pendidikan warga, di satu pihak, dan penyimpangan penyelenggaraan kekuasaan Negara, di pihak lain, pengaruh tuntutan tersebut bertambah besar. Implikasinya, tidak ada cara lain bagi negara kecuali mengikuti kehendak warganya.

Sejak reformasi digulirkan, terjadi perkembangan yang sangat radikal dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Bila sebelumnya, pemerintah dapat secara sepihak menjalankan kekuasaannya dan melakukan hegemoni atas rakyatnya serta monopoli interpretasi atas berbagai perubahan yang terjadi, maka sejak reformasi, negara harus membuka diri dan memberi peluang bagi kekuatan di luar negara untuk melakukan *power sharing*. ABRI yang semula sangat dominan dalam menentukan persoalan pertahanan dan keamanan, sekarang dituntut untuk lebih fokus ke bidang pertahanan. Sementara Polri, yang semula berada dalam

tubuh ABRI, sejak tahun 2000 mendapat dukungan legal untuk berdiri sendiri, dan menjadi kekuatan utama di bidang keamanan.

Pemisahan kedua institusi ini tidak menjadikan persoalan keduanya semakin sederhana. Terutama masalah keamanan, justru mengalami perkembangan baik makna maupun realitanya. Secara konseptual, memang terjadi perdebatan yang kian menarik mengenai persoalan ini. Masalah keamanan semakin diperkaya oleh adanya diskursus yang didasarkan pada adanya perubahan struktural tersebut. Pendekatan Realis, harus diakui masih cukup kuat mewarnai wacana keamanan, terutama bila dikaitkan dengan keamanan nasional (*national security*), peran Negara di dalam melakukan tindakan represif bukan hanya dibenarkan melainkan juga diperlukan. Karena lawan yang dihadapi adalah musuh negara yang datang dari luar, maka tindakan negara tersebut dianggap sebagai upaya yang sah untuk mempertahankan kedaulatan. Akan tetapi persoalan keamanan belakangan banyak yang berhubungan dengan kepentingan warga negara untuk memperoleh kebebasan dari rasa takut, kebahagiaan, dan cinta. Dengan demikian bukan pendekatan represif yang harus dilakukan negara, melainkan pendekatan untuk melayani dan mengayomi warganya. Karena itulah Pendekatan Liberal atau Kultural, sangat layak untuk dijadikan solusi alternatif dalam memahami masalah keamanan.

Akan tetapi, kebutuhan warga negara untuk mendapatkan semuanya berbanding terbalik dengan kemampuan negara dalam memenuhinya. Karena makin terbukanya proses demokrasi dari “bawah” dan kian banyaknya jumlah kekuatan masyarakat yang memerlukan rasa aman tersebut, dan begitu terbatasnya sarana dan kemampuan negara dalam melayani kebutuhan masyarakat tersebut, terjadilah dinamika sosial yang dalam beberapa kasus menimbulkan dampak negatif terhadap pembinaan keamanan. Kekerasan massa, suasana yang *chaotic* (kacau) yang berakhir pada konflik sosial, telah menjadi fenomena yang cukup dominan di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir ini. Ditambah lagi dengan adanya pengaruh ideologi radikal yang berkembang di

beberapa kawasan internasional menyebabkan eskalasi konflik sosial tersebut semakin memperhatikan. Ironisnya, belum ada kesamaan pandangan di antara institusi negara di bidang keamanan dalam memahami semua perubahan tersebut. Maka tidak mengherankan bila persoalan keamanan ini telah melahirkan perbedaan pandangan, baik pada tataran pembuatan aturan perundangan maupun pelaksanaannya di lapangan.

Hal yang terjadi kemudian adalah hanya bentuk terobosan maupun solusi sesaat dan reaktif dalam melakukan penanganan keamanan. Pendekatan diskresi dan solusi kultural lebih terasa ketimbang pendekatan legal formal. Memang tidak salah sama sekali semua pendekatan tersebut diambil. Demi kepentingan yang lebih luas, semua kemungkinan harus dilakukan. Sejauh berdampak positif baik bagi negara maupun masyarakat, solusi apa pun tetap dibenarkan. Namun masalahnya akan berbeda bila dilihat dari perspektif jangka panjang. Solusi-solusi keamanan yang dikatakan terdahulu sangat tergantung pada individu pemimpin. Artinya, *time framenya* sangat tergantung kepada seberapa lama pemimpin yang bersangkutan diikuti oleh rakyatnya. Manakala sang pemimpin tidak berada lagi di posisinya, dikhawatirkan akan menegasi seluruh hasil yang diambil sebelumnya. Pada saat yang bersamaan, peluang munculnya kembali persoalan keamanan terbuka lebar. Oleh karena itu, bila Indonesia mau disebut sebagai negara hukum dan demokratis, maka sudah selayaknya bila setiap keputusan didasarkan pada kehendak otoritas sipil dan berlandaskan hukum positif.

Namun harus diakui bahwa harapan untuk segera memperoleh hukum positif di bidang keamanan, nampaknya belum dapat terealisasi. Silang sengketa, baik pada tataran kewenangan, anggaran dan operasional antar berbagai instansi pemerintah, khususnya antara TNI dan Polri, masih tampak di permukaan. Tanpa dibangunnya kesepakatan di antara berbagai kekuatan tersebut, serta dihargainya sistem demokrasi sebagai

landasannya, maka sulit mewujudkan pembangunan sistem keamanan yang terintegrasi dan efektif.

BAB III

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

Oleh:
Sri Yanuarti

Latar Belakang

Bagi negara yang masih bergulat dengan masalah-masalah integrasi nasional, konsepsi kewananaan nasional (*national security*) meliputi berbagai komponen termasuk wawasan berbangsa dan bernegara (*the idea of the state*); lembaga-lembaga yang mencerminkan negara (*the institutional expression of the state*) seperti lembaga politik, hukum dan mekanisme pemerintahan, maupun komponen fisik (*physical based of the state*) seperti penduduk dan wilayah, beserta segenap sumberdaya yang berada dalam wilayah itu.¹ Oleh karena itu, apa yang disepakati sebagai ancaman terhadap keamanan nasional, selalu merupakan persoalan yang sangat luas, kompleks, dan seringkali kontroversial.

Lebih dari itu, ancaman-ancaman tersebut dapat tertuju pada salah satu atau beberapa komponen nasional. Karena itu upaya untuk menjamin keamanan nasional perlu dilakukan pada beberapa konteks. Pada tataran kebijakan, negara perlu merumuskan kebijakan untuk meningkatkan daya tahan dan daya tindak. Istilah pertama, mendekati yang selama ini dikenal sebagai ketahanan nasional (*national resilience*), merupakan sesuatu yang bersifat *inward looking* dan pasif. Istilah kedua mendekati, apa yang selama ini dimengerti sebagai pertahanan nasional (*national defence*), merupakan sesuatu yang bersifat *outward looking* dan aktif. Di negara-negara yang sedang bergulat

¹ Barry Buzan, *People, State, and Fear*, (Brighton, UK: Edward Elgar, 1983), hlm. 36ff.

dalam persoalan bina bangsa dan bina negara seperti Indonesia, terbuka kemungkinan untuk menafsirkan pertahanan nasional ini dalam konteks “pertahanan negara” dan “keamanan dalam negeri”

Dengan latar belakang seperti itu, negara perlu memperhitungkan dengan cermat cara menghadapi ancaman-ancaman yang dihadapi dan profesionalisme dari institusi-institusi pelaksananya. Profesionalisme tersebut harus dilihat dari kompetensi profesional yang diperoleh dari pendidikan, latihan, dan pengalaman kerja. Dalam konteks Indonesia, pemisahan organisasi TNI dan polisi, sebagaimana tercermin dari TAP VI/MPR/2000 tidak dengan sendirinya membawa konsekuensi eksklusif fungsional satu institusi dari yang lain dalam melaksanakan tugas tertentu. Penelitian ini mencoba melihat sejauh pengelolaan keamanan yang dibangun TNI-Polri dalam penanganan keamanan dalam negeri, khususnya berkaitan dengan penyelesaian konflik komunal di Maluku Tengah dan Ambon.

Deskripsi Daerah Penelitian

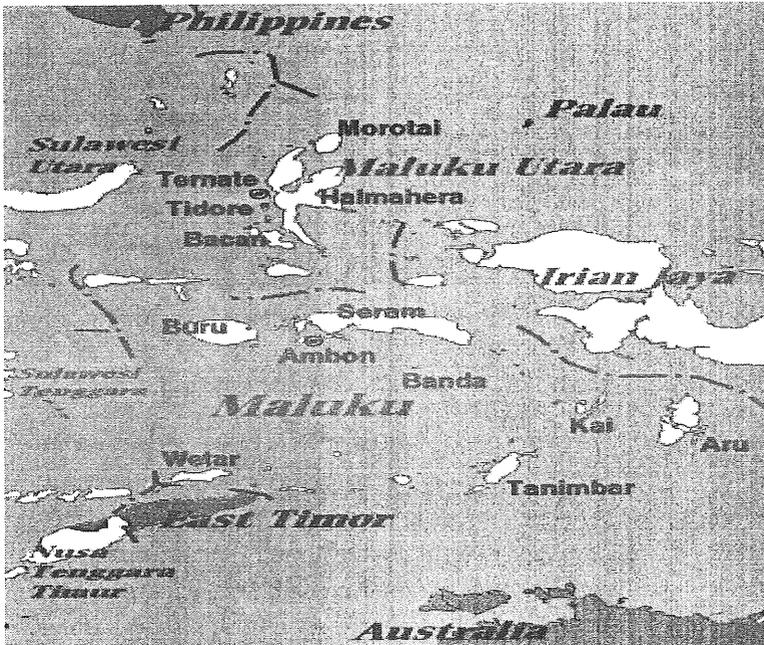
Propinsi Maluku dengan ibukota Ambon mencakup wilayah seluas 765.272 km² dengan 90% terdiri dari lautan dan 10% daratan. Jumlah penduduk propinsi Maluku sebanyak 1.2000.067 jiwa pada sensus penduduk tahun 2003. Secara administratif pada masa lalu, propinsi ini dibagi atas satu Kotamadya, yaitu Ambon dan empat kabupaten, yaitu Kabupaten Maluku Tengah dengan ibukota Masohi, Kabupaten Maluku Utara dengan ibukota Ternate, Kabupaten Halmahera Tengah dengan ibukota Soasiu, dan Kabupaten Maluku Tenggara dengan ibukota Tual.

Berdasarkan UU No. 46 tahun 1966 telah dibentuk Propinsi Maluku Utara sehingga bagian utara wilayah Maluku yang lepas dari Propinsi Maluku. Dengan demikian propinsi Maluku saat ini hanya meliputi Kota Ambon, Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Maluku Tenggara, dan dua kabupaten baru yakni

Kabupaten Buru dengan ibukota Namlea dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat dengan ibukota Saumlaki.

Secara antropologis pada dasarnya masyarakat asli Maluku Tengah (termasuk Pulau Ambon) berasal dari dua pulau besar yaitu Pulau Seram dan Pulau Buru, kemudian bermigrasi ke pulau-pulau sekitarnya. Para migran dari Pulau Seram menyebar ke kepulauan Lease (Pulau Haruku, Pulau Saparua, dan Pulau Nusa Laut) dan Pulau Ambon. Migrasi ini memberi dampak terhadap peran kepulauan Lease sebagai pusat kebudayaan baru yang kemudian diintroduksi oleh pemerintahan kolonial Belanda, sehingga terjadi asimilasi antar kebudayaan baru tersebut dengan kebudayaan Seram yang mendapat pengaruh dari kebudayaan sekitarnya, yaitu pengaruh kebudayaan Melanesia (tradisi Kakean) dan Melayu, serta Ternate dan Tidore .

Gambar 3.1.
Peta Propinsi Maluku



Untuk melakukan kontrol kekuasaan terhadap penduduk setempat, pada masa pemerintahan Belanda, sistem pemukiman tradisional yang terdiri dari Hena dan Aman ditata kembali dan berganti nama menjadi Negeri. Dalam proses sosio-historis, negeri-negeri ini mengelompok dalam komunitas agama tertentu, sehingga muncul pengelompokan masyarakat yang berbasis agama, yang kemudian dikenal dengan sebutan Ambon Sarani dan Ambon Salam.

Teritori-teritori baru Negeri diatur struktur pemerintahannya yang mirip dengan struktur pemerintahan di Negeri Belanda, dimana negeri-negeri menjelma menjadi “negara-negara kecil” dengan pemerintah, rakyat, dan teritori tertentu, dipimpin oleh Raja yang diangkat dari klen-klen tertentu yang diperoleh secara turun-temurun. Kekuasaan di dalam negeri, dibagi-bagi untuk seluruh klen dalam komunitas negeri.

Dalam perkembangan sosio-historis selanjutnya, terjadi kontak-kontak sosial baik antara masyarakat asli Maluku Tengah (Ambon) maupun antara masyarakat asli dengan pendatang. Dengan demikian, di dalam masyarakat Maluku Tengah dikenal dua kelompok kategori sosial, yaitu Anak Negeri dan Orang Dagang. Yang disebut Anak Negeri ialah penduduk asli Maluku Tengah (Ambon) dalam sebuah Negeri (Desa Adat). Anak Negeri ini terdiri atas dua kelompok pemeluk agama, yaitu Anak Negeri Sarani, untuk yang beragama Kristen, yang mendiami Negeri (desa Adat) Sarani, dan Anak Negeri Salam, untuk yang beragama Islam. Kedua kelompok ini pada umumnya hidup dalam komunal-komunal negeri yang terpisah.

Sedangkan yang disebut Orang Dagang ialah para pendatang dari *luar negeri* baik karena ikatan perkawinan dengan Anak Negeri maupun karena tugas-tugas pelayanan masyarakat (guru, mantri kesehatan, mantri pertanian, dll) atau karena aktivitas ekonomi (penggarap tanah atau pemungut hasil hutan, atau pedagang). Jadi, Orang Dagang di sebuah negeri, dapat berasal dari orang Maluku Asli yang berasal dari negeri lain, atau pendatang dari luar Maluku, dalam hal ini etnis yang dominan

adalah etnis Buton. Orang dagang dari luar Maluku ini menetap dalam negeri dan berbaur dengan Anak Negeri maupun membentuk kelompok lain dalam Petuanan Negeri karena kepentingan ekonomi.

Orang Dagang yang berasal dari etnik Buton yang berdiam di sebuah negeri, biasanya dalam jumlah puluhan keluarga, dan hampir seluruhnya datang dan menetap dalam Negeri Sarani. Mereka terkadang sudah ratusan tahun mendiami negeri-negeri Sarani dan kehadirannya sebagai petani menggarap lahan baik *Tanah Dati* maupun *Tanah Negeri*. Sejak kedatangan etnik ini hingga tahun 1970-an, mereka membentuk komunal yang terpisah dengan Anak Negeri, dan hidup dengan tradisi maupun agama yang dianutnya secara bebas.

Orang Dagang yang berasal dari keturunan Arab atau Cina, datang dan mendiami negeri dalam jumlah yang sangat kecil, yaitu hanya satu atau beberapa kepala keluarga. Mereka hadir sebagai pedagang dan tidak membentuk komunal yang terpisah dengan Anak Negeri. Walaupun mereka berbaur dengan Anak Negeri, pada umumnya tradisi nenek moyangnya tetap dipertahankan, terutama yang berasal dari keturunan Cina. Demikian juga dengan agama yang dianutnya, mereka akan tetap mempertahankan agamanya yang diyakini sekalipun mendiami negeri yang seluruh penduduknya berbeda agama. Saat akan melaksanakan ibadah berjemaah misalnya, umumnya mereka melakukan ibadah di negeri yang sama agamanya atau ke kota lain.

Kota Ambon sebagai sentra seluruh kegiatan pemerintahan dan politik, ekonomi maupun pendidikan di Maluku, mempunyai daya tarik bagi masyarakat dari berbagai penjuru desa yang ada di Maluku maupun luar Maluku. Karena itu, proses migrasi secara spontan terjadi ke kota Ambon sekitar pertengahan abad 19-an, dimana para migran Anak Negeri Sarani dari daerah pedesaan datang ke kota Ambon umumnya untuk kepentingan pendidikan., sedangkan anak Negeri Salam untuk kepentingan ekonomi sebagai pedagang dan sedikit sekali yang datang untuk

kepentingan pendidikan.² Sedangkan Orang Dagang dari luar bermigrasi ke Ambon hanya untuk kepentingan ekonomi semata.

Para migran dari daerah pedesaan tersebut pada akhirnya membentuk komunal-komunal yang segregatif berdasarkan latar belakang agama sesuai dengan segregasi teritori di pedesaan, walaupun dalam sebuah komunal tidak lagi homogen seperti konsep Anak Negeri—Orang Dagang. Sebaliknya, para pendatang dari wilayah-wilayah lain dari Sulawesi Selatan dan Pulau Jawa, membentuk komunal-komunal yang segregatif berdasarkan latar belakang etnik.

Pola pemukiman yang segregatif di Kota Ambon dengan masyarakat yang semakin heterogen ini, membentuk sentimen kelompok dalam berbagai latar belakang, yaitu sentimen kelompok agama, ikatan negeri, maupun etnik yang rawan konflik. Hal ini pulalah yang menjadi salah satu akar persoalan pemicu konflik sosial di Maluku tahun 1999-2003

Konflik di Maluku: Sebuah *Overview*

Konflik sosial yang terjadi di Kepulauan Maluku selama kurun waktu 1999 – 2001 telah mengakibatkan kurang lebih 5.000 orang meninggal dan sekitar 500.000 orang terusir dari tempat tinggalnya. Bahkan pertikaian massa tidak hanya terjadi di kota Ambon saja melainkan juga meluas hingga Maluku Utara. Persoalan kesenjangan sosial, perebutan sumber daya alam serta pertikaian elit politik dan birokrasi merupakan faktor penting sumber konflik yang terdistorsi oleh wacana “konflik agama” sebagaimana diyakini oleh sebagian besar masyarakat.

Konflik di Maluku Tengah secara umum dapat dibagi dalam tiga periode, yaitu: (1) periode pertama dimulai pada

² Ini terkait juga dengan kebijakan pemerintahan kolonial Belanda yang memberikan *privilege* pada komunitas Kristen dalam dunia pendidikan. Lebih lanjut baca penelitian Konflik di Maluku: Upaya Penyelesaian Jangka Panjang: Studi Kasus Maluku Tengah, (LIPI : Jakarta, 2003).

tanggal 19 Januari 1999 dengan adanya peristiwa Idul Fitri Berdarah, (2) periode kedua adalah periode pasca pemilu 1999 di bulan Juni 1999 dan (3) periode ketiga pada bulan April/awal bulan Mei 2000 yang ditandai dengan masuknya Laskar Jihad (JI) ke Ambon.

Titik awal meluasnya konflik di Maluku Tengah dimulai pada tanggal 19 Januari 1999, yang dipicu oleh sopir bus dan seorang pemuda di desa Batu Merah – Ambon.³ Perkelahian tersebut dalam waktu sekejap meluas menjadi aksi pembakaran di Desa Batu Merah oleh massa serta perkelahian yang sporadis hampir di seluruh kota Ambon. Meskipun aparat keamanan lokal maupun dari Kodam Wirabuana Makasar telah mencoba menghentikan aksi kekerasan, namun konflik di Ambon terus meluas.

Konflik di Maluku Tengah baru mereda pada bulan Mei 1999, yakni saat pemilihan umum, ketika Partai Demokrasi Indonesia- Perjuangan (PDI-P) Maluku yang dimotori oleh seorang mantan pengurus Partai Kristen Indonesia dan beberapa pimpinan klasis GPM (Gereja Protestan Maluku), menang mutlak di Ambon. Tetapi pada bulan Juni 1999, konflik meledak kembali. Isu agama menjadi sangat kuat pada periode ini. Maluku menjadi hancur, luluh lantak dan terbelah. Masing-masing masyarakat membela iman dan keyakinannya, tidak peduli yang diserang adalah saudaranya sendiri.

Pada konflik ini sistem perekonomian lumpuh total. Peralatan yang digunakan untuk berperang meningkat dari golok, tombak dan panah menjadi senjata api rakitan yang diproduksi sendiri oleh masyarakat setempat. Sedangkan suplai amunisinya sebagian besar berasal dari aparat keamanan (TNI dan Polri) baik

³ Untuk analisis pemicu konflik kita tidak bisa mengabaikan peristiwa bentrokan dan pembakaran antara pemeluk agama Islam desa Wailete dan pemeluk agama Kristen di desa Hative besar pada tanggal 12 Desember 1998, akibat ulah oknum TNI dan peristiwa bentrokan antara Islam dan Kristen di Dobo Maluku Tenggara pada tanggal 14 Januari 1999

yang diperoleh dari perampasan, maupun melalui sumbangan dari oknum aparat yang bersimpati terhadap masing-masing kelompok.

Pada kurun ini secara jelas aparat keamanan terlibat secara intens dalam konflik. Bahkan korps terbelah berdasarkan keyakinan agama. Aparat polisi yang berkumpul di Polres Ambon, misalnya berada di wilayah Islam dan membantu masyarakat setempat dalam memerangi orang/kelompok Kristen. Sebaliknya aparat polisi yang berkumpul di Polda Ambon dan masuk wilayah Kristen, membela kelompok Kristen dan membantu kelompok tersebut bertikai dengan kelompok Islam.

Konflik di Maluku Tengah terus berlanjut hingga tahun 2001, dan dalam periode ini didominasi oleh pertarungan antara Front Kedaulatan Maluku yang merupakan cikal bakal Laskar Kristus dengan Laskar Jihad. Kedua kelompok ini sama-sama mengatasnamakan agama dan menggunakan terminologi ideologi untuk berperang. Laskar Kristus atau FKM mengatasnamakan Kristen dan menggunakan isu separatis (kemerdekaan Maluku) dan Laskar Jihad mengatasnamakan Islam dan menggunakan isu nasionalisme (NKRI). Pemberlakuan darurat Sipil dan penandatanganan perjanjian MALINO II tahun 2002 tidak mampu meredakan konflik di pulau mutiara ini. Konflik Maluku baru mereda setelah Laskar Jihad ditarik dari Ambon, penangkapan provokator dan operator konflik, dan adanya proses rekonsiliasi yang intens antar pihak-pihak yang bertikai yang dilakukan oleh beberapa LSM.

Sementara itu konflik komunal yang terjadi di Maluku Utara dapat dibagi dalam empat gelombang. Gelombang pertama, terjadi pada bulan Agustus 1999 yang dipicu oleh pertikaian antara Suku Kao yang merupakan suku asli daerah tersebut dengan suku Makian yang merupakan pendatang dari pulau Makian – sebelah selatan pulau Ternate berkaitan dengan pengelolaan pertambangan emas di Kecamatan Malifut. Pada gelombang pertama jumlah korban jiwa hanya dalam hitungan

puluhan, demikian juga harta benda dan rusaknya tempat-tempat ibadah.

Gelombang kekerasan kedua timbul pada bulan Oktober-November 1999. Skala kerugian harta milik yang berkenaan dengan fasilitas-fasilitas publik dan bangunan jauh melebihi kerugian pada gelombang pertama. Pada gelombang kedua ini kurang lebih 16 desa pendatang dari Suku Makian diratakan dengan tanah, sementara jumlah korban yang meninggal kurang lebih 100 orang dan kebanyakan dari komunitas Islam.

Dalam aksi kekerasan kedua ini, ketiga sultan yang memerintah di Maluku Utara, yakni Sultan Ternate, Sultan Tidore, dan Sultan Bacan telah mengambil peran aktif dalam konflik yang terjadi di wilayah ini. Sultan Ternate bahkan mengambil langkah kontroversial dengan membentuk kembali Pasukan Adat⁴. Karena mereka memakai seragam kuning, maka pasukan khusus Sultan Ternate ini dikenal sebagai Pasukan Kuning. Pada mulanya, Pasukan Kuning membantu polisi dan tentara untuk meredakan konflik di wilayah tersebut. Namun seiring berlalunya waktu, mereka secara berlahan-lahan mulai mengambil alih fungsi aparat keamanan sampai pada titik dimana mereka merupakan satu-satunya kekuatan keamanan di kota tersebut.

Sementara itu gelombang ketiga kekerasan komunal di Maluku Utara terjadi pada tanggal 26 Desember hingga bulan Maret 2000. Pada periode ini kekerasan komunal yang terjadi di wilayah Maluku Utara hanya merupakan imbas dari yang telah terjadi di Maluku Tengah. Serangan-serangan pada konflik gelombang ketiga ini, dilakukan secara simultan oleh kelompok Kristen terhadap desa Muslim di Gahoku, Toguliwa, Gurua, Kampung Baru, Gamsungi, Luari, dan Popilo yang berada di Kecamatan Tobelo, serta desa Mamuya di Kecamatan Galela.

⁴ Selain membentuk Pasukan Kuning, Sultan Ternate juga menghidupkan kembali instrumen-instrumen politik Kesultanan seperti Pembentukan Dewan Adat dan Kapita Lau (Pangab).

Berdasarkan data yang dimiliki oleh LSM setempat, dalam kerusuhan ini korban yang meninggal tercatat kurang lebih 800 orang, dimana 200 orang diantaranya meninggal karena terbakar hidup-hidup di Masjid Baiturrachman di Desa Popilo. Sedangkan gelombang keempat dari kekerasan komunal di Maluku Utara terjadi pada bulan Mei-Agustus 2001. Kekerasan pada gelombang terakhir ini disulut oleh kedatangan sekitar 8.000 laskar Jihad dari Ambon, Sulawesi Selatan, dan Jawa. Pada gelombang keempat ini sebanyak 700 orang Kristen terbunuh.

Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Tim LIPI pada tahun 2003 dan 2005 memperlihatkan bahwa sumber konflik di Maluku tidaklah tunggal. Persoalan kesenjangan sosial, perebutan sumber daya alam serta pertikaian elit politik dan birokrasi merupakan faktor utama yang menyebabkan konflik kekerasan massa. Namun demikian, kerusuhan di Maluku dalam perkembangannya juga diperuncing oleh tindakan-tindakan yang dilakukan kelompok politik-militer yang berusaha melanggengkan konflik di dalam masyarakat. Kekuatan ini mengkondisikan masyarakat untuk tetap rentan terhadap aksi-aksi kekerasan. Hal ini terlihat dari sikap aparat dalam mencegah kerusuhan serta keterlibatan aparat secara langsung dalam berbagai aksi kekerasan. Fenomena tersebut dapat dilihat dari adanya distribusi senjata di masyarakat.

Konflik komunal di Maluku telah membelah masyarakat menjadi dua komunitas yang didasarkan atas basis agama yakni komunitas Islam dan Kristen. Pembelahan tersebut tidak saja dialami oleh masyarakat umum tetapi juga pers dan aparat keamanan. Pada gambar di bawah ini terlihat bahwa konflik yang terjadi di wilayah Maluku dan Ambon pada khususnya telah membuat segregasi (pengelompokan) yang berdasarkan agama di dalam masyarakat semakin tajam. Bila pada masa sebelum konflik, pembatasan teritori Islam dan Kristen hanya pada kesatuan negeri (desa), maka pada pasca konflik sangatlah mudah kita mendapatkan batasan wilayah pembeda berdasarkan agama tersebut pada tingkat kecamatan.

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

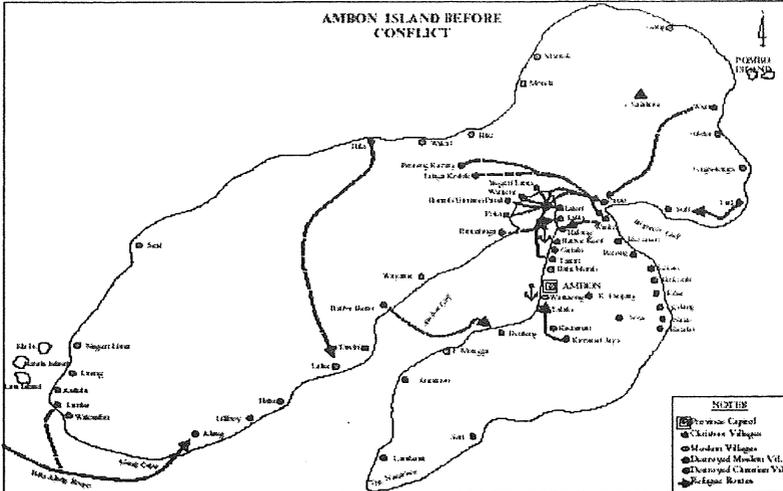


Figure 15 Ambon Island Before Conflict

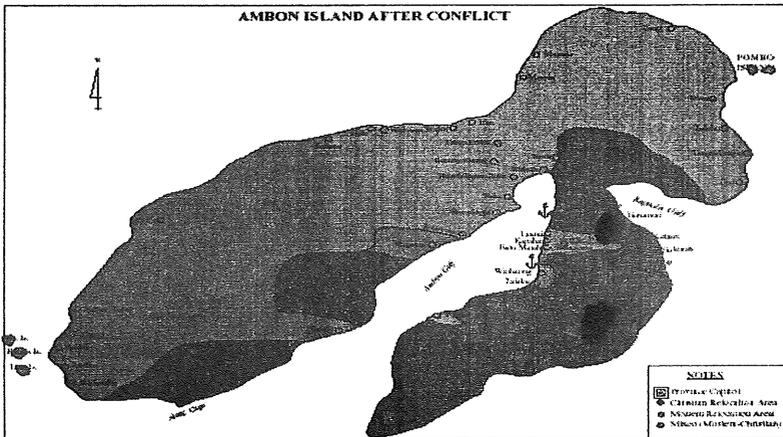


Figure 16 Ambon Island After Conflict

Pengelolaan Pertahanan dan Keamanan TNI & Polri pada Masa Konflik

Selama terjadinya konflik di Maluku berbagai tindakan dari segi keamanan sudah dilakukan dalam upaya menghentikan kekerasan. Berbagai tindakan tersebut antara lain: pergantian Kapolda Maluku sebanyak tujuh kali dan pergantian Danrem/Pangdam Maluku sebanyak lima kali. Bahkan karena luasnya wilayah dan tingginya eskali konflik yang terjadi pada tahun 2000 melalui Keputusan Presiden No. 88/2000 tertanggal 27 Juni 2000⁵, diterapkan kondisi Darurat Sipil di wilayah ini.

Pada awal kerusuhan (Januari 1999) hingga Maret 1999, Pemerintah telah menurunkan 5.300 personil aparat keamanan baik dari kepolisian (Brimob) dan prajurit di wilayah Maluku. Jumlah tersebut ternyata dipandang belum mencukupi untuk menangani konflik yang terjadi. Alasan pemerintah hanya mengirim sedikit pasukan karena pada saat bersamaan konsentrasi pasukan lebih diprioritaskan ke Timor-Timur yang saat itu sedang melaksanakan jajak pendapat untuk referendum yang dilakukan pada tanggal 30 Agustus.⁶

Karena konflik Maluku tidak kunjung reda, dan untuk alasan efektivitas kerja aparat keamanan dalam menyelesaikan konflik, tanggal 15 Mei 1999 Korem Maluku dibawah kepemimpinan seorang kolonel diubah statusnya menjadi Komando Daerah Militer (Kodam) XVI/Pattimura di bawah pimpinan seorang Brigadir Jenderal. Namun perubahan status korem menjadi kodam ternyata tidak mampu meredakan konflik di Maluku. Pada bulan November, jumlah personil aparat keamanan kembali ditambah hingga berjumlah 6.000 orang termasuk aparat organik hasil pembentukan kodam baru. Januari 2000, kekuatan TNI dan Brimob dinaikkan menjadi lima batalyon (11.250).⁷

⁵ Lihat *Tempo Interaktif*, 26 Juni 2000.

⁶ *Harian Kompas*, 6 Desember 1999

⁷ Hasil wawancara dengan narasumber 23 Juni 2004

Meski penambahan pasukan telah dilakukan dan status kodim di wilayah ini dinaikkan menjadi kodam namun konflik di Maluku bukan tambah mereda tapi justru bertambah luas. Bahkan sudah bukan suatu rahasia bahwa konflik di Maluku Tengah juga menyeret secara langsung dua alat keamanan negara yakni TNI dan Polri. Berbagai peristiwa seperti konflik Aruhu tanggal 23 Januari 2000, penyerangan di desa Sonya dan pembakaran gereja Silo, serta membobol gudang senjata di markas Brimob, menunjukkan kentalnya keterlibatan aparat TNI dan Polri dalam konflik di Maluku. Meski ada sanggahan secara resmi dari kedua markas alat negara ini, namun fakta serta hasil penyidikan polisi mengukuhkan indikasi tersebut.⁸

Pada fase kedua konflik di Maluku tersebut oknum-oknum militer tidak saja terlibat dalam peperangan tetapi juga mensuplai senjata dan amunisi. Jenderal Suadi mengatakan bahwa jika pada empat bulan pertama sejak meletusnya konflik yang digunakan adalah senjata rakitan dan senjata tradisional, maka pada pertengahan tahun 1999 senjata yang digunakan sudah merupakan senjata standar militer, dan penggunaan senjata standar ini dari waktu ke waktu cenderung mengalami kenaikan.⁹

Untuk mempercepat proses penghentian kekerasan, pemerintah menerapkan status Darurat Sipil. Kebijakan tersebut secara efektif diterapkan pada tanggal 26 Juni 2000 jam 24.00 WIT.¹⁰ Selain itu, pemerintah juga menambah jumlah pasukan TNI dan Brimob hingga kurang lebih 14.000 personil yang terdiri dari tujuh batalyon angkatan darat dan dua batalyon kepolisian. Pasukan utama keamanan di Maluku terdiri atas tiga batalyon

⁸ Lihat lebih jauh Berkas Perkara Polda Maluku Resort Pulau Ambon dan Pulau-pulau Lease, No. Pol: BP 103/K/X/2000/SERSE.

⁹ *Kompas*, 20 Oktober 2000.

¹⁰ Keadaan Darurat Sipil merupakan level terendah dalam aturannya keadaan bahaya yang diatur oleh pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959 tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya.

tentara organik dan aparat polisi lokal, termasuk di dalamnya mereka yang beragama Islam dan Kristen. Untuk mengimbangi jumlah aparat polisi lokal yang didominasi oleh prajurit yang beragama Kristen, diambil bala bantuan yang terdiri dari satu batalyon dari Makasar dan Sulawesi Selatan, satu unit Brimob dari Kendari-Sulawesi Tenggara, yang kebanyakan beragama Islam,

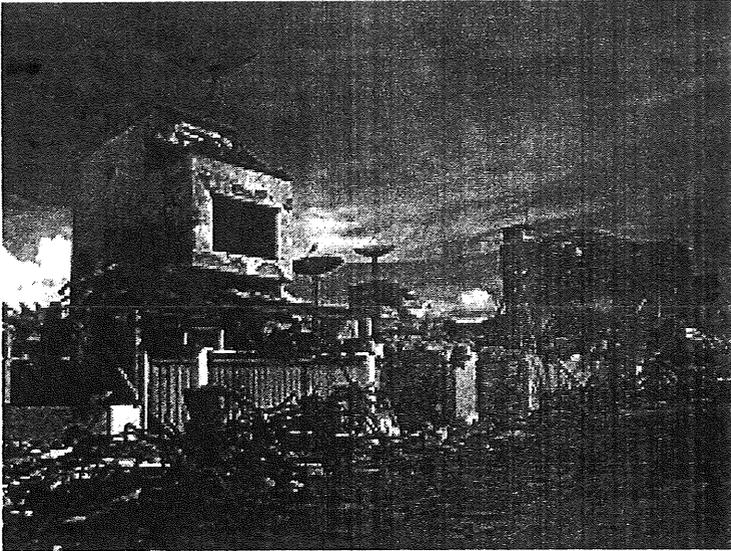
Di bawah Darurat Sipil, Gubernur Maluku, Saleh Latuconsina, dan "*acting*" Gubernur Maluku Utara, Brigjen Abdul Muhyi Effendi, ditunjuk sebagai Penguasa Darurat Sipil (PDS). Sementara Pangdam Pattimura, Jenderal Max Tamaela, yang beragama Islam digantikan oleh Brigjen Made Yasa, yang beragama Hindu-Bali. Penggantian tersebut dimaksudkan agar militer bertindak netral dalam penanganan konflik di Maluku.

Dalam penerapan darurat sipil, PDS juga melakukan pelarangan terhadap segala bentuk pertemuan yang dianggap tidak penting serta masyarakat diberi waktu hingga tanggal 30 Juni 2000 untuk menyerahkan senjatanya pada aparat keamanan. PDS juga menginstruksikan kepada Komandan Angkatan Laut untuk melakukan pengecekan terhadap semua pendatang termasuk barang bawaannya. Hingga pertengahan Juni 2000 angkatan laut telah menyetop 67 kapal yang membawa senjata dan delapan perahu yang sedang mengangkut senjata dan amunisi yang akan dibagikan ke desa-desa. Berikut pernyataan salah satu narasumber :

"Jika mereka tidak mempunya dokumen yang lengkap atau mempunyai gelagat yang patut dicurigai, maka aparat polisi dapat menolak atau mengembalikan mereka, sementara kapal-kapal yang membawa senjata akan dilakukan pengawalan oleh angkatan laut", ungapnya.¹¹

¹¹ Wawancara dengan seorang pejabat kepolisian Maluku, Ambon 21 Juni 2000.

Gambar 3.2.
Kerusakan Fisik Akibat Konflik Maluku



Sumber: Dokumen Tim Konkik Maluku, LIPI, 2004

Namun demikian, pertikaian antara polisi dan TNI juga semakin masif. Ini terlihat pada saat penyerbuan yang dilakukan oleh Laskar Jihad (LJ) di gudang senjata polisi yang terletak Tantui pada tanggal 21 Juni 2000. Dalam penyerbuan tersebut ada indikasi yang kuat keterlibatan aparat TNI dalam pembantu LJ pada penyerangan tersebut, terutama oknum-oknum TNI yang berasal dari Batalyon 303 dan 733.¹² Pada saat yang hampir bersamaan masih di bulan Juli 2000, Batalyon 509, dan prajurit dari kesatuan Kodam Diponegoro dan Brawijaya terlibat baku tembak dengan anggota Brimob. Dalam insiden tersebut

¹² *The Jakarta Post*, 23 Juni 2000 dan SiaR News Service, 27 Juni 2000, serta wawancara dengan seorang narasumber yang terlibat dalam penyerbuan ada Tantui di Ambon pada Juni 2003.

setidaknya satu aparat kepolisian tewas. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Memang benar bahwa pada saat itu TNI dan Polisi terlibat dalam konflik yang terjadi di Tantui. Bahkan kesaksian dari beberapa masyarakat menyatakan bahwa oknum-oknum TNI membantu penyerangan gudang senjata Polisi yang ada di daerah itu,” tutur seorang anggota kepolisian.¹³

Melihat peliknya persoalan yang muncul akibat tidak adanya regulasi yang sama yang digunakan aparat keamanan (TNI dan Polri) yang mengakibatkan tidaknya adanya *rules of engagement* dalam tataran operasi, maka Penguasa Darurat Sipil Pusat (PDSP) memutuskan untuk membentuk kesatuan komando di Maluku yang dipimpin oleh seorang jenderal berbintang dua (Mayjen) dan dibantu oleh seorang wakil perwira tinggi bintang satu (Brigjen) kepolisian. Kesatuan komando ini merupakan satu gugus tugas yang membawahi satuan-satuan tugas fungsional dan berhubungan langsung dengan Penguasa Darurat Sipil Daerah (PDSD). Panglima satuan komando tersebut juga berfungsi sebagai pimpinan tertinggi dalam operasi gabungan yang dilakukan di wilayah ini. Oleh karena itu, posisi panglima satuan komando membawahi seluruh aparat keamanan, baik itu TNI maupun kepolisian yang ada di daerah operasi. Dengan demikian komando pengendalian operasi penanganan konflik di Maluku (termasuk Maluku Tengah dan Ambon) berada sepenuhnya di tangan TNI.

Pembentukan Kesatuan Komando tersebut, sesungguhnya merupakan respon dari salah satu kesimpulan yang dihasilkan dari Rapat Gabungan antara Komisi I dan II DPR RI dengan segenap jajaran PDSP tentang masalah keamanan di Ambon, dimana antara lain menyebutkan desakan Komisi I dan II agar Panglima TNI Laksamana Widodo AS dan Kepala Polri Jenderal (Pol) Da'i Bachtiar untuk memperbaiki koordinasi antara aparat

¹³ Wawancara dengan narasumber dari kepolisian, Jakarta, Oktober 2008.

TNI/Polri di daerah konflik guna efektivitas penyelesaian konflik.¹⁴

Dalam rekomendasi yang ditulis oleh Kelompok Kerja Maluku dikatakan bahwa kegagalan dan ketidakmampuan TNI dan Polri dalam penyelesaian konflik di Maluku terjadi bertepatan dengan proses demoralisasi terhadap aparat keamanan (TNI-Polri) di seluruh wilayah nasional. Ketika aparat keamanan dituntut kehadirannya dengan peran maksimal, justru aparat keamanan sedang berada dalam suasana gamang, dan lebih dari itu ada sikap apriori pada sebagian masyarakat atas kehadiran aparat keamanan, termasuk kehadirannya dalam menyelesaikan konflik di Maluku. Demoralisasi tersebut bahkan sampai pada tingkat tuntutan untuk menghapus organisasi teritorial aspek daratan (Babinsa sampai Kodam)¹⁵.

Beberapa langkah telah diupayakan oleh pemerintah maupun aparat keamanan sendiri untuk menghentikan keterlibatan aparat dalam konflik di Maluku antara lain: Pada masa kepemimpinan Made Yasa, beberapa kebijakan yang dilakukan meliputi; a) pemulangan terhadap prajurit yang terlibat dalam konflik pada bulan Juli 2000 ke Jawa Timur, b) Penggantian Komandan Kodim, serta c) Penggantian Asisten Intelejen dan Asisten Teritorial. Untuk meminimalisir bentrokan antara aparat, pada Maret 2001 TNI juga membentuk Batalyon Gabungan (Yon Gab) yang terdiri dari 450 prajurit dari kesatuan khusus seperti Koppasus, Marinir, serta Paskhas. Sementara itu Kapolda Firman Gani juga melakukan kebijakan yang sama dengan memindahkan 600 aparat kepolisian dan memberikan sanksi terhadap 87 prajuritnya yang terlibat dalam konflik. Langkah yang dilakukan oleh Made Yasa cukup efektif dalam meredam konflik yang terjadi terutama di kalangan militer.

¹⁴ Wawancara dengan anggota DPR RI, Jakarta 8 Juli 2004.

¹⁵ Suadi Marasabessy, SIP, (ed). *Maluku Baru: Satu Wujud Ideal Masyarakat Maluku Pasca Konflik*, (Jakarta : Kelompok Kerja Masalah Maluku, November 2002).

Sebagaimana diuraikan di atas, keterlibatan militer dan polisi dalam konflik di Maluku terutama Ambon akibat adanya friksi di kalangan mereka. Indikasi terlihat banyaknya kasus penyerangan yang dilakukan oleh aparat militer terhadap komunitas yang berkonflik maupun sesama aparat keamanan. Pertikaian yang dipicu oleh masalah kriminal dan akhirnya merembet ke persoalan agama dan etnis, nampaknya juga tidak bisa dihindarkan oleh aparat keamanan pada umumnya dan militer dan khususnya.

Perpecahan ini juga tidak dapat dielakkan oleh pasukan organik dalam lingkungan Kodam Pattimura. Batalyon 731, 732 dan 733 yang awalnya diterjunkan untuk menghentikan kekerasan dan merespon kehadiran Laskar Jihad pada akhirnya terbelah menjadi dua kelompok. Batalyon 731/Kabaresi pro komunitas Kristen dan Batalyon 733/Masariku pro komunitas Islam. Hal ini dikarenakan anggota Batalyon 731 didominasi oleh aparat yang berasal dari Maluku Tengah dan beragama Kristen. Sedangkan anggota Batalyon 733 didominasi oleh aparat yang berasal dari Maluku Utara dan beragama Islam. Bentrokan antar aparat militer diperparah dengan kehadiran Kostrad 303 dari Makasar yang dominan beragama Islam.

Fragmentasi kelompok militer dalam konflik di Ambon juga terjadi pada tahun 2001-2002 saat penerapan kebijakan darurat sipil. Yon Gap 92 yang merupakan personil gabungan Koppasus Angkatan Darat, Paskhas dan Marinir dianggap pro komunitas Kristen versus Batalyon 407 dan 408 Diponegoro yang dianggap pro komunitas Islam. Friksi dikalangan militer yang diakibatkan sentimen agama pada periode ini telah mengakibatkan memanasnya kembali konflik di Ambon pada bulan Januari sampai Juni 2001.

Hal sama tidak hanya terjadi di kalangan prajurit saja, melainkan juga dikalangan elit militer itu sendiri, khususnya mereka yang merupakan putra daerah. Perang opini yang dibangun oleh Rustam Kastor (mantan Danrem Pattimura dan Kasdam VIII Trikora) dan Suadi Merasabessi (mantan Kasum

TNI) yang menjadi ketua Pokja Maluku melalui media massa versus Max Tamaela (Pangdam Pattimura saat itu) yang beragama Kristen, ikut menaikkan eskalasi konflik di wilayah ini. Bahkan Rustam Kastor secara khusus menerbitkan buku dengan judul *Konspirasi Politik RMS dan Kristen Menghancurkan Umat Islam di Ambon-Maluku* yang diterbitkan pada tahun 2002. Sebagaimana judul yang ada buku ini tentu saja berisi ulasan konflik di Ambon tahun 1999-2001, untuk mendiskreditkan kelompok Kristen dalam peristiwa tersebut.

Adanya friksi di kalangan aparat militer karena adanya sentimen keagamaan juga termuat dalam buku *Evaluasi Konflik di Maluku* yang dilakukan oleh Kodam Pattimura pada tahun 2002, Buku ini mencatat bahwa kegagalan militer dalam penanganan konflik di Maluku¹⁶, antara lain karena:

1. Adanya Friksi antar aparat militer yang didasari pada sentimen keagamaan terutama pada aparat organik dan elit militer putra daerah, tidak bisa dihindarkan mengingat banyaknya keluarga mereka yang juga menjadi korban dalam konflik di Maluku selama tahun 1999-2001. Pemahaman aparat keamanan yang kurang terhadap karakter konflik Maluku, pada tingkat tertentu menyisakan perbedaan persepsi antara aparat keamanan di daerah dengan pimpinan tingkat pusat.
2. Pemahaman yang kurang terhadap karakter konflik diperparah oleh sikap gamang aparat keamanan sebagai akibat dari proses demoralisasi yang terjadi di tingkat nasional.
3. Adanya keterlibatan aparat keamanan dalam konflik, baik secara perorangan (oknum) maupun kelompok kecil (antara lain pasukan siluman), baik dengan motivasi ekonomi, motivasi dendam, maupun motivasi ideologis (separatisme dan fundamentalisme).

¹⁶ *Evaluasi Konflik di Maluku*, (Kodam Pattimura 2002).

4. Profesionalisme aparat keamanan yang kurang karena karakter konflik yang bersifat horizontal merupakan pengalaman baru bagi aparat keamanan.
5. Pada tingkat terjadi perbedaan persepsi antara aparat keamanan dalam penanganan konflik yang cenderung mengarah pada benturan fisik.
6. Kekurangmampuan aparat keamanan diperparah oleh kepemimpinan Penguasa Darurat Sipil yang kurang efektif.

Tabel 3.1.

Nama Pasukan yang Bertugas Di Maluku Tengah Tahun 1999-2004

Nama Pasukan	Tahun Tugas	Jenis Operasi	Jenis Pasukan	Pangdam
1. Battalियon 731,732,733 Kodam Pattimura	1999-2000	Pemulihan Keamanan	Organik	Max Tamaela
2. Kostrad 303, Ujung Pandang (Makasar)			Nonorganik	
1. Battalियon 407 dan 408/Kodam Diponegoro	2001-2003	Darurat Sipil	Nonorganik	Mayjen Made Yasa
2. YonGap 92			Anorganik	
1. Arhanud 11 Bukit Barisan	2003-2004	Tertib Sipil	Organik	Mayjen Agustadi
2. Battalियon 731, 733 Pattimura			Organik	
3. Armed III Komp Kaveleri			Organik	

Sumber: (1) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardyanto Wahyu Triatmoko, , *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu), 2003; (2) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing), 2004 ; (3) Sri Yanuarti, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI) , 2005, yang telah diolah.

Sementara itu di Maluku Utara, friksi di kalangan militer sangat jarang terjadi. Hal ini dikarenakan sebagian besar aparat militer yang diterjunkan terutama dalam operasi pemulihan keamanan, didominasi oleh aparat non organik sehingga sentimen

ideologis maupun keagamaan yang muncul akibat keluarganya menjadi salah satu korban konflik tidak terjadi. Pasukan organik di wilayah Maluku Utara baru diterjunkan saat penghentian kekerasan dan pemulihan keamanan relatif sudah tertangani, yakni pada masa penerapan Darurat Sipil. Selain itu, minimnya konflik akibat friksi dikalangan militer juga dikarenakan Penguasa Darurat Sipil (PDS) yakni *acting* Gubernur Maluku Utara dipegang oleh aparat militer, Muhyi Effendi. Oleh karena itu, benturan antara komando pengendalian dalam operasi keamanan di Maluku Utara relatif lebih mudah diselesaikan dibandingkan Maluku Tengah dimana PDS dijabat oleh kalangan sipil yakni Issac Latuconsina.

Sementara jenis pasukan yang bertugas di Maluku Utara selama Periode Konflik adalah:

Tabel 3.2.

Nama Pasukan yang Bertugas Di Maluku Utara Tahun 1999-2004

Nama Pasukan	Tahun Tugas	Jenis Operasi	Jenis Pasukan
1. Battalियon 401/Kodam Diponegoro	1999	Pemulihan Keamanan	Non organik
2. Battalियon 512/Kodam Brawijaya Armed IV/Kodam Diponegoro	2000	Pemulihan Keamanan	Non organik
1. Zipur III 2. Battalियon 732/Banau Ternate	Juni 2000 - 2002	Darurat Sipil	Organik
1. Arhanud 512 Malang 2. Battalियon 10 Kostrad	2003 2004	Tertib Sipil	Non organik

Sumber: (1) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardiyanto Wahyu Triatmoko, , *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu), 2003; (2) Sri Yanuarti, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing), 2004 ; (3) Sri Yanuarti, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI), 2005, yang telah diolah.

Dari deskripsi di atas, terlihat bahwa berbagai kebijakan telah dilakukan dalam pengelolaan keamanan pada masa konflik di Maluku dan Maluku Utara meskipun hasilnya tidak efektif lantaran adanya keterlibatan aparat keamanan (TNI dan Polri) dalam konflik tersebut secara langsung maupun tidak langsung. Berikut ini tabel struktur konflik di Maluku berikut upaya-upaya pengelolaan konflik yang dilakukan oleh aparat keamanan, pemerintah daerah, maupun Penguasa Darurat Sipil setempat.

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

Periode	Peristiwa	Lokasi	Aktor	Korban	Tindakan Pengelolaan Keamanan
Periode I : 1999	<p>1. Idul Fitri Berdarah, penyerangan warga Kudamati dan Mardika (Islam) terhadap Desa Batu Gabtung (Kristen).</p> <p>2. Pembakaran rumah warga Islam di Desa Batu Merah, pembakaran pasar buah dan terminal di Mardika.</p> <p>3. Pembakaran Truk dan Penumpangannya di Desa Mangga Dua.</p> <p>4. Penembakan yang dilakukan oleh aparat kepolisian pada warga muslim di Desa Aruhu.</p> <p>5. Penyerangan warga Desa Haruku Sameth (Kristen) oleh warga Desa Rohomoni, Kabau, Palauw dan Kailolo (Islam) yang dibantu aparat keamanan (TNI).</p> <p>6. Penyerangan warga Kristen di Desa Kairatu pada warga Islam</p>	<p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Seram (Maluku)</p>	<p>Komunitas Islam, Komunitas Kristen, aparat Brimob, aparat TNI</p>	<p>Hingga pertengahan bulan Desember 1999, jumlah orang yang tewas 775 jiwa, luka berat 1.108 orang, 8.665 hunian, 113 gereja dan masjid, serta 942 toko musnah terbakar.</p>	<p>1. Usaha penghentian kekerasan oleh aparat kepolisian setempat.</p> <p>2. Penerimaan satu batalyon Brigade Infantri Ujung Pandang, satu (1) SSK Brimob dari Polda Bali, Dan satu batalyon 515 Kostrad.</p> <p>3. Perintah tembak tembak di tempat bagi perusuh atau pembawa senjata tajam dari Wiranto selaku Menhankamgab.</p> <p>4. Kesepakatan warga Kristen dan Islam di Tugu Trikora yang di mediasi oleh tokoh masyarakat dan Kapolda Maluku.</p>

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

	<p>yang sedang melakukan pesta makan patita, berubah menjadi pembakaran rumah dan perkelahian masal.</p> <p>7. Penyerangan Desa Kariu (Kristen) oleh warga Desa Palauw, Ori, Kulur, dan Tulehu (Islam).</p> <p>8. Penyerangan Desa Waii (Kristen) oleh Desa Liang dan Tulehu (Islam).</p> <p>9. Penyerangan Desa Sirisori Islam oleh warga Desa Siri Sori Kristen.</p> <p>10. Penyerangan Desa Rinjani (Islam), diduga aparat keamanan terlibat dalam pembakaran pada warga setempat.</p> <p>11. Kerusuhan massal diikuti dengan pembakaran gereja Silo dan Masjid Al Fatah.</p> <p>12. Pembakaran Desa Poka (Kristen) dan Universtas Pattimura.</p>	<p>Tengah)</p> <p>Pulau Haruku (Maluku Tengah)</p> <p>Kota Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Kota Ambon</p> <p>Maluku Utara</p>		<p>5. Pembentukan Satgas Khusus di Kodam VII/Trikora yang dikordinasi langsung oleh Kapolda Maluku</p> <p>6. Pembentukan Tim Khusus untuk menangani konflik Maluku yang diketuai oleh Mayjen Suadi Marasabessy.</p> <p>7. Korem Pattimura ditingkatkan statusnya menjadi KODAM Pattimura.</p>
--	--	--	--	---

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

	<p>13. Penyerangan warga Kao (Kristen) pada warga Makian (Islam), dukungan dari Sultan Ternate dan Tidore.</p> <p>14. Kerusuhan antara aparat kepolisian dan TNI yang mengakibatkan terbakarnya asrama polisi dan mess tentara. Dalam peristiwa ini 34 orang meninggal.</p> <p>15. Perang antara laskar merah (Kristen) dan laskar putih (Islam) yang mengakibatkan 400 orang meninggal.</p>	<p>Kota Ambon</p> <p>Tobelo Galela Jailolo (Kepulauan Halmahera)</p>			
--	--	--	--	--	--

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

Periode	Peristiwa	Lokasi	Aktor	Korban	Tindakan Pengelolaan Keamanan
Periode II 2000-2002	Kerusuhan di Soahuku , Desa Wakula Vs Desa Patuhue, Kerusuhan Desa Darame vs Desa Daruba (P. Bacan). Penyerangan Desa Galala dan Hative Kecil (Muslim) oleh komunitas Kristen. Penyerangan Desa Duma (Kristen) oleh komunitas Islam yang dibantu Laskar Jihad. Penyerangan asrama dan gudang senjata milik polisi di Desa Tantai, 833 pucuk senjata dan 8.000 butir peluru raib. Penyerangan dan pembakaran rumah di daerah Pohin Pule, Urimessing, Tanah Lapang, Aruhu dan Karang Panjang yang dilakukan oleh Laskar Jihad. Desa Waai (Kristen), Liang dan Tulehu (Islam) hancur menjadi ajang perang Laskar Jihad.	Maluku Tengah Maluku Utara Pulau Halmahera Pulau Halmahera. Kota Ambon Pulau Ambon Pulau Ambon Kota Ambon	Komunitas warga Islam dan Kristen Laskar Jihad Aparat polisi dan militer.	Sekitar 1.800 orang meninggal, 276.446 orang mengungsi. Sampai dengan akhir 2002, jumlah korban yang tewas kurang lebih 4.000 jiwa , 860.000 jiwa mengungsi, 29.414 unit rumah, 251 rumah ibadah, 129 sarana pendidikan , 13 unit sarana kesehatan, 106 sarana perkantoran, 636 unit, kios, pasar, hancur terbakar dan dijajah.	Penambahan pasukan sebanyak dua batalyon Kostrad Kodam Wirabuana. Penerapan Darurat Sipil melalui Keppres No. 88/2000 sejak tanggal 26 Juni 2000. Penggantian Pangdam Pattimura dari Max Tamaela ke Kol. I Made Yasa. Pemulangan satu batalyon Zeni dari Jawa Timur karena keterlibatan mereka dalam serangan di Ambon. Perombakan jajaran staf di Kodam Pattimura, termasuk di dalamnya asisten intelejen dan asisten teritorial

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

	<p>Peledakan bom dekat kantor Gubernur.</p> <p>Di Desa Batu Merah, aparat Yogab TNI dan aparat polisi terlibat baku tembak.</p> <p>Bentrok Batalyon 407 dan 408 dengan warga muslim di Kebon Cengkeh.</p> <p>Pembakaran kantor DPRD kota Ambon oleh warga Kristen, sebagai ungkapan kemarahan atas peledakan kapal California yang mengakibatkan puluhan warga Kristen meninggal.</p> <p>Penyerangan Desa Sonya oleh komunitas Islam.</p> <p>Penembakan <i>speedboat</i> "Oyo Star" yang berisi penumpang Kristen, dalam perjalanan dari Seram Barat menuju Pulau Haruku.</p> <p>Bom di Desa Galala dan Desa Mahardika, serta lapangan Merdeka.</p>	<p>Kota Ambon</p> <p>Kota Ambon</p> <p>Kota Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Ambon</p> <p>Pulau Halmahera dan Kota Ambon</p>			<p>Penangkapa beberapa perwira polisi dan seorang perwira AD karena terkait perdagangan gelap.</p> <p>Penggantian Kapolda Maluku.</p> <p>Pembertakuan jam malam, pelajaran segala bentuk pertemuan, dan himbauan penyerahan senjata dari masyarakat sipil sebelum 30 Juni 2000.</p> <p>Jumlah aparat yang diterjunkan untuk mengatasi konflik di Maluku mencapai angka 19 batalyon (Tujuh belas batalyon dari Angkatan Darat, 2 batalyon dari kepolisian)</p> <p>Angkatan Laut melakukan operasi gabungan untuk memperketat penyelundupan senjata.</p>
--	---	---	--	--	--

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

Perjanjian Malino II.					
Penangkapan Jafar Umar Talib di Surabaya.					
Pembubaran Laskar Jihad.					
Penggantian Brigjen I Made Yasa ke Brigjen Mustopo sebagai Pangdam Pattimura.					
Penarikan YonGab.					
Pencabutan Status Darurat Sipil.					
Pemindahan Batalyon 733 yang dinilai banyak masalah ke Papua					

Periode	Peristiwa	Lokasi	Aktor	Korban	Tindakan Pengelolaan Keamanan
Periode III 2003-2004	Penempakan gelap di Waai. Pengibaran bendera RMS	Pulau Ambon Kota Ambon	Tidak Diketahui	Tidak tercatat	Pengamanan rutin oleh aparat kepolisian setempat

Sumber (1) Sri Yanurati, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, . *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu), 2003; (2) Sri Yanurati, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iteq Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing), 2004 ; (3) Sri Yanurati, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI), 2005, yang telah diolah



Pengelolaan Pertahanan dan Keamanan Pasca Konflik

a. Keamanan dan Pertahanan Di Maluku Pasca Konflik

Berhentinya kekerasan sosial pada tahun 2004 bukan berarti persoalan keamanan selesai. Setidaknya untuk saat ini, ada tiga persoalan yang masih perlu diwaspadai terkait dengan masalah pertahanan dan keamanan di Maluku. Ketiga hal tersebut adalah: separatisme, konflik horizontal, adanya kelompok kepentingan yang sifatnya nasional maupun lokal yang memanfaatkan situasi.¹⁷

Insiden Tari Cakalele oleh sekelompok orang simpatisan RMS pada peringatan Harganas tahun 2007 yang berdampak pada pencopotan Pangdam Pattimura dan Kapolda Maluku, menunjukkan bahwa gerakan separatisme meski sebatas romatisme masih menjadi ancaman yang tidak bisa dabaikan.¹⁸ Sementara itu, penemuan markas terorisme yang berujung pada penangkapan beberapa orang dalam Operasi Detasemen 88 yang dilakukan sepanjang tahun 2006 di Maluku Tengah, menunjukkan wilayah Maluku merupakan salah satu basis berkembangnya kelompok-kelompok radikal yang patut diperhitungkan.¹⁹

Masalah ketiga yang tidak kalah penting khususnya yang terkait dengan masalah keamanan adalah maraknya konflik batas desa dan konflik tanah yang sering berujung pada konflik sosial. Konflik tanah tersebut tidak hanya terjadi intra negeri namun juga melibatkan konflik antar negeri dan juga konflik antara masyarakat dengan intitusi pemerintah. Kasus perebutan pos TNI AU di Desa Liang yang hingga kini belum dapat terselesaikan, menunjukkan keterlibatan antara pemerintah dalam hal ini TNI AU dengan masyarakat (komunitas Desa Liang). Sedangkan konflik batas petuanan desa biasanya melibatkan antar desa, bahkan ada

¹⁷ Paparan Kapolda Maluku, Juni 2008.

¹⁸ Wawancara dengan narasumber militer, Juni 2008.

¹⁹ Wawancara dengan narasumber kepolisian, Juni 2008.

yang merembet pada konflik antar pemerintah pemerintah daerah. Contoh Desa Saparua, Kabupaten Maluku Tengah, tanah atau wilayah yang disengketakan persis daerah perbatasan antara Maluku Tengah dengan SBB (Seram Bagian Barat). Kedua pemerintah daerah setempat mengklaim bahwa wilayah tersebut merupakan teritori mereka. Sedangkan masyarakat setempat pandangannya terbelah menjadi dua yakni: sebagian menyatakan ingin bergabung ke Pemda Maluku Tengah dan sebagian lagi menginginkan bergabung dengan Pemda Seram Bagian Barat.

Berikut nama-nama *negeri* yang memiliki konflik batas desa atau *petuanan*.

Tabel 3.3.
Data Konflik antar *Negeri*

No	Desa Adat/ <i>negeri</i>	k	i	Desa Adat/ <i>negeri</i>	k	i	Kota ambon	maluku tengah	perbatasan kota ambon - malteng	Non- Agama
1	Emas (K)	X		Hukurela (K)	X		X			
2	Sonya Atas (K)	X		Batu Merah (I)		X	X			
3	Lehare (K)	X		Emas (K)	X		X			
4	Rumah Tiga (K)	X		Hitu Lama (I)		X			X	
5	Latu Halat (K)	X		Nusa Niwe (K)	X		X			
6	Nusa Niwe (K)	X		Uri Meseng (K)	X		X			
7	Hitu Meseng (I)		X	Hitu Lama (I)		X		X		
8	Liang (I)		X	Waai (K)	X			X		
9	Tulehu (I)		X	Tengah-Tengah (I)		X		X		
10	Hila (I)		X	Keitutu (I)		X		X		
11	Laha (I)		X	AURI/TNI			X			X
12	Laha (I)		X	Hatu (K)	X				X	

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

13	Liang (I)	X	AURI/TNI		X			X
14	Hative kecil (K)	X	Batu Merah (I)	X	X			
15	Hative (Kecil)	X	Galala (K)	X	X			
					8	5	2	2

Sumber Data: Data Primer yang telah diolah

Menurut Kapolda Maluku, konflik batas desa dan tanah sampai dengan saat ini masih belum tertangani dengan baik oleh Pemda Maluku. Sementara Polri dalam kaitan ini fungsinya hanya untuk menghentikan kekerasan saja. Akibatnya, dalam situasi yang demikian aparat kepolisian fungsinya hanya sebatas sebagai “pemadam kebakaran” semata.

“Kita aparat keamanan bisanya menyekat. Kita *deploy* pasukan untuk mengubah situasi lebih tenteram. Tapi sampai kapan. Kalau terjadi, ya kita tindak lalu ajukan ke pengadilan. Jadi kita hanya bisa sebagai “pemadam kebakaran.” Saya sudah tulis surat semua mengenai masalah ini tapi pemdanya diam saja.”²⁰

Lebih jauh, jika persoalan ini tidak ditangani dengan baik, dikhawatirkan akan muncul konflik yang lebih besar. Hal ini mudah saja terjadi karena: Pertama, temperamen masyarakat Maluku yang dikenal mudah terbakar amarah; Kedua, banyak anggota masyarakat yang memiliki pengalaman “perang” pada masa konflik 1999-2003; Ketiga, banyak bahan peledak dan senjata api yang berada di tangan masyarakat secara ilegal baik yang organik maupun rakitan. Terutama senjata rakitan (bom ikan) sering disalahgunakan untuk melakukan teror pada masyarakat, seperti yang terjadi di Saparua, Haruku, Leihitu, Seram Bagian Barat dan Seram Bagian Timur. Beberapa kondisi tersebut dengan mudah dimanfaatkan oleh pihak ketiga untuk menyulut kembali konflik di Maluku.²¹

²⁰ Wawancara dengan Nara Sumber Polda Maluku, Juni 2008.

²¹ Wawancara dengan Pakaloda Maluku dan Akademisi di Maluku, Juni 2008.

Persoalan lainnya yang menjadi isu penting dalam pengelolaan keamanan di Maluku saat ini adalah masalah *illegal logging*. Bahkan karena persoalan inilah pertikaian antara oknum aparat TNI dalam hal ini batalyon 733 dan oknum aparat Polri, batalyon 522 pemicunya adalah masalah *illegal logging*.

Untuk mengatasi berbagai problematika tersebut, Polda Maluku melakukan gelar pasukan sebagai berikut: Markas Kesatuan terdiri atas; a) Mapolda dengan jumlah 1 kesatuan; b) Mapolres terdiri dari 8 kesatuan, serta c) Mapolsek yang terdiri dari 64 kesatuan. Adapun kekuatan personilnya mencapai 6.598 personil, yang terdiri dari 2.536 dan 3.850 personil Polres-polres dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3.4.
Data Personil Kepolisian di Maluku

No	Personil Menurut Kepangkatan	Jumlah./Orang
1	Perwira Tinggi	1
2	Perwira Menengah	112
3	Perwira Pertama	441
4	Bintara	5.828
5	Tamtama	14
6	PNS Gol I-III	202

Sumber: Data Polda Maluku 2008

Dari jumlah tersebut, rasio antara Polri dan penduduk dianggap sudah cukup ideal yakni 1 personil : 204 jiwa. Demikian juga rasio antara wilayah Polri dengan tugas yang perbandingannya 1; 107 Km².

Sementara itu, isu-isu strategis dari aspek pertahanan pasca konflik di Maluku, ancaman faktual yang dihadapi menurut pandangan aparat pertahanan adalah: gerakan separatis bersenjata, pelanggaran wilayah udara, perairan laut nasional, serta pencurian terhadap kekayaan nasional. Namun demikian, intensitas konflik yang terjadi karena tiga faktor tersebut cenderung mereda. Bahkan menurut pengakuan salah seorang petinggi militer di Maluku menyatakan persoalan separatisme terkait dengan

organisasi Republik Maluku Selatan (RMS) sudah tidak perlu dikhawatirkan. Penindakan hukum yang dilakukan secara tegas dengan memberikan masa hukuman yang cukup berat pada pelaku “insiden cakalele” menjadi pelajaran penting bagi masyarakat setempat untuk tidak mudah menggunakan simbol-simbol RMS dalam aksi protesnya. Berikut pernyataan salah satu narasumber :

“Sebenarnya masalah RMS sekarang sudah tidak ada lagi. Sudah ada tindakan tegas terhadap para penari Cakalele, hukumannya sangat berat. Tanggal 25 April 2008 adalah pertama kalinya bendera RMS tidak berkibar,” papar Pangdam Pattimura.²²

Demikian juga dengan masalah penyelundupan senjata. Jika pada masa konflik, lalu lintas peredaran senjata ilegal sangat marak, maka pada saat ini menurut hasil pantauan aparat TNI setempat, hal tersebut sangat jauh berkurang. Problem yang harus dicermati pada pasca konflik justru adalah munculnya banyak “gesekan” antara prajurit TNI dan Polisi di lapangan. Sebagai contoh, pada bulan Pebruari tahun 2008 terjadi konflik TNI dan Polri yang melibatkan Batalyon Infanteri (Yonif) 731/Kabaressy dengan Polres Malteng. Insiden tersebut dipicu oleh penyerangan Mapolres Maluku Tengah oleh Batalyon Infanteri (Yonif) 731/Kabaressy. Bentrokan tersebut telah mengakibatkan dua anggota Polres Malteng tewas yakni Briпка Michael Wattimena (36) anggota Satuan Intel Polres Maluku Tengah dan Briпка Musri Siomlibona dan seorang personil Yonif 731/Kabaressy, Prada Remon Tude meninggal dunia.

Sejauh ini berdasarkan penuturan aparat kepolisian, insiden tersebut lebih dikarenakan adanya rasa sakit hati dari oknum TNI yang terlibat dalam usaha *illegal logging* di wilayah tersebut terhadap institusi kepolisian setempat karena kasusnya dalam proses penyelidikan.²³ Sementara menurut salah seorang akademisi, persoalan tersebut lebih dikarenakan praktik bisnis

²² Wawancara dengan narasumber militer, Ambon, Juni 2008.

²³ Wawancara dengan aparat kepolisian, Ambon Juni, 2008.

aparatus yang dijalankan untuk level institusi maupun aktivitas ilegal secara individual seringkali memunculkan benturan. Yang menarik, proses transaksi ekonomi dan bisnis oleh aparat ini biasanya berjalan sistematis dan terbangun dalam relasi jaringan yang cukup kuat. Biasanya, antar kelompok dalam lintasan institusi bisnis saling memperoleh keuntungan secara bertingkat. Dari *income* ekstra pejabat elit militer dan polisi, sampai dengan yang paling bawah, bekerja tingkat operasional. Struktur hirarkis seperti ini berkaitan dengan pembedaan keuntungan yang nanti didapatkan. Dalam konteks demikian biasanya konflik berlangsung antar kelompok yang berposisi pada struktur bawah, dimana langsung bersinggungan kepentingan di lapangan. Tak heran jika kekerasan diantara mereka terjadi, tetapi elit-elit aparat yang juga menjadi bagian lingkaran konflik tidak terjangkau dan lolos. Problem struktural semacam ini tidak pernah dibongkar, sehingga jawaban dengan cara hukuman dan pemecatan pelaku kekerasan hanya berlaku pada prajurit di level bawah. Di kemudian hari potensial terulang kembali.²⁴

Sementara, menguatnya sentimen korps keorganisasian militer atau kepolisian sesungguhnya terkait dengan dominasi konstruksi ideologi yang dibangun diantara para prajurit dari asal masing-masing induk organisasi. Ajaran-ajaran doktriner militer atau kepolisian, barangkali tidak dilandasi oleh filsafat tugas dan tanggung jawab yang diembannya sebagai pasukan negara dan milik masyarakat. Akibatnya, ekspresi kesadaran personalnya lebih mengedepankan korpsnya secara membabi buta, dibandingkan tanggung jawab normatif yang harus dijalankan. Sementara versi lain menyebutkan bahwa persoalan tersebut merupakan gesekan biasa antara anak muda.²⁵ Seperti yang dinyatakan oleh salah satu narasumber :

²⁴ Wawancara dengan nara sumber akademisi, Oktober 2008.

²⁵ Wawancara dengan aparat TNI, Ambon, Juni 2008.

“Insiden ini merupakan puncak dari pengeroyokan yang dilakukan oleh anggota Brimob sebelumnya pada prajurit TNI di Tantu, “ ujar anggota Kodam Pattimura.

Untuk mengatasi pertikaian antara prajurit TNI dan Polri ada beberapa strategi yang dilakukan TNI maupun Polisi di wilayah ini. Strategi yang dilakukan aparat kepolisian lebih banyak melakukan pembinaan dan pembenahan kurikulum yang dapat mengubah kinerja prajurit baik dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya maupun dalam melakukan relasi dengan institusi lainnya dalam pelaksanaan fungsi pengelolaan keamanan di daerah.²⁶ Sedangkan di pihak TNI, petinggi militer setempat memberikan sistem intensif bagi prajurit yang dapat mengendalikan dirinya untuk tidak melakukan konflik secara terbuka dengan aparat kepolisian. Seperti penuturan salah satu narasumber :

“Saya mengeluarkan perintah, siapapun anggota TNI yang dipukul oleh prajurit polisi, dan tidak melawan, akan diberikan Rp. 500.000.”²⁷

Sementara itu, pola rekrutmen yang lebih mengedepankan “*the local boy for the local job*” dari masing-masing institusi (TNI dan Polri) dapat menjadi potensi konflik yang harus diwaspadai. Hal ini dikarenakan, pertama, pola kaderisasi prajurit di Maluku memiliki perbedaan diantara daerah lain. Kaderisasi prajurit TNI dan Polri di wilayah ini sangat dipengaruhi oleh pola *kindship* dan teritori dimana ia berasal. Sudah bukan rahasia lagi, bahwa Pulau Haruku menjadi “pemasok utama” kader-kader prajurit TNI.

Sedangkan Pulau Ambon, lebih banyak “pemasok” kader-kader prajurit Polisi. Biasanya prajurit TNI hasil rekrutmen lokal lebih banyak didominasi oleh mereka yang beragama Islam, sedangkan aparat polisi lebih banyak berasal dari mereka yang beragama Kristen. Dengan pola semacam ini, maka segregasi institusi keamanan dan pertahanan sudah terbentuk pada masa rekrutmen prajurit. Kedua, calon prajurit TNI dan polisi dalam

²⁶ Wawancara dengan narasumber kepolisian, Juni, 2008.

²⁷ Wawancara dengan narasumber militer, Juni, 2008.

lima tahun terakhir banyak didominasi oleh pemuda-pemuda yang terlibat langsung dalam konflik yang terjadi pada tahun 1999-2003. Akibatnya, ketika mereka telah menjadi prajurit, dalam menjalankan peran dan fungsinya terkadang bersifat bias.

b. Pola Pengelolaan Pertahanan Keamanan Pasca Konflik.

Dicabutnya status Darurat Sipil oleh Presiden Megawati pada tahun 2003, menjadi babak baru dalam pengelolaan pertahanan dan keamanan di wilayah Maluku. Pencabutan status Darurat Sipil di Propinsi Maluku Utara melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No. 27 Tahun 2003 tentang Penghapusan Darurat Sipil di Propinsi Maluku Utara, sedangkan di Propinsi Maluku melalui Keppres No. 71 tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku, telah mengakibatkan pergeseran pola pengelolaan pertahanan keamanan yang dilakukan oleh institusi TNI maupun Polri. Jika pada masa konflik hingga kebijakan penerapan darurat sipil, aparat TNI yang menonjol dalam segala aspek termasuk pengelolaan keamanan, maka pada masa sekarang masalah keamanan sepenuhnya menjadi kewenangan Polri dalam hal ini Polda Maluku, sementara TNI hanya berkonsentrasi terhadap tugas-tugas yang terkait dengan tupoksi mereka.

Salah satu implementasi dari pergeseran tersebut antara lain ditariknya hampir seluruh pasukan non organik baik dari TNI maupun kepolisian, menyusul pencabutan status Darurat Sipil oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden RI, serta pengalihan Komando Operasi (Kodal) dan pencabutan Komando Operasi Pemulihan Keamanan (Koopslikam), pada 15 September 2004. Penarikan pasukan non organik tersebut dimulai pada tanggal 19 Oktober 2004 yang diawali dengan penarikan pasukan Kopassus, diikuti Batalyon 743/Udhayana. Setahun kemudian, kembali dilakukan penarikan pasukan dari Maluku dan Maluku Utara. Kurang lebih 2.000 prajurit yang berasal dari Batalyon Arteliri Medan (Yon Armed) XVI Komando Daerah Militer

Tanjungpura, Yon Armed X Komando Cadangan Strategi TNI Angkatan Darat (Kostrad), dan satu kompi pasukan Kavaleri Serbu.

Dengan ditariknya seluruh seluruh prajurit BKO (Bawah Kendali Operasi), saat ini di Maluku dan Maluku Utara hanya ada tiga batalyon organik masing-masing Linud 733/Masariku di Ambon, 732/Banau di Ternate (Provinsi Maluku Utara) serta 731/Kabaresy di Masohi, Kabupaten Maluku Tengah yang menjadi bagian inheren dari Kodam Pattimura.²⁸

Penarikan berbagai pasukan non organik dari TNI maupun Polri, diakui oleh seorang narasumber kepolisian sebagai strategi yang paling memberikan kontribusi besar bagi penghentian kekerasan dan konflik yang terjadi di Maluku tahun 1999-2003. Ini disebabkan sebagaimana diuraikan sebelumnya, salah satu faktor eksternal yang berpengaruh besar dalam menaikkan eskalasi konflik di wilayah Maluku adalah adanya pertikaian antara TNI dan Polri saat itu.²⁹

Secara umum narasumber di lapangan menyatakan sudah terjadi pergeseran dalam pengelolaan pertahanan dan keamanan pasca konflik. Namun demikian, dalam tataran implementasi masih banyak distorsi yang terjadi yang berdampak terhadap terganggunya relasi TNI – Polri, munculnya konflik antar aparat keamanan maupun ambiguitas dalam penanganan masalah-masalah pertahanan dan keamanan. Kasus penyerangan Markas Brimob di Masohi oleh Batalyon 733, pada awal tahun 2008 merupakan salah satu contoh terjadinya distorsi tersebut.

Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi persoalan tersebut. Dari aspek pertahanan, dengan dikeluarkan Tap MPR nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI sebagai alat pertahanan Negara dan juga berdasarkan UU Nomor 3 tahun 2002 tentang pertahanan Negara, maka pada dasarnya kewenangan penyusunan konsep strategi pertahanan Negara berada di tangan Departemen

²⁸ <http://www.hupelita.com/>

²⁹ Wawancara dengan nara sumber kepolisian, Jakarta Oktober 2008.

Pertahanan, dengan TNI sebagai salah satu penyelenggaraan fungsi pertahanan Negara. Dalam kaitan ini diakui oleh narasumber adanya berbagai kelemahan pada tataran implementasi karena aturan pelaksanaan yang mengatur peran TNI dan Polri dalam menghadapi masalah-masalah keamanan belum tersedia dan belum dijelaskan secara rinci. Disamping itu, secara nasional, konsep mengenai permasalahan Keamanan Nasional (*National Security*) yang sebenarnya merupakan hal yang sangat penting sebagai payung hukum yang mengatur masalah pertahanan dan keamanan dan mengatur secara tegas peran TNI dan Polri, belum ada.

Dalam kondisi semacam ini, menurut narasumber dari TNI mengatakan strategi yang dikembangkan TNI dalam menghadapi permasalahan keamanan nasional yakni dengan menempatkan intitusi TNI dan Polri diri secara tepat. Keamanan dapat dipelihara tanpa harus ada pihak yang merasa tugasnya diintervensi. Semua permasalahan keamanan dalam negeri termasuk di dalamnya kamtibmas dan penegakan hukum, pada awalnya merupakan tanggung jawab pihak kepolisian RI, TNI hanya bertugas membantu pihak kepolisian apabila pihaknya diminta oleh pihak kepolisian atau berdasarkan presiden atau apabila presiden menyatakan sebagian atau seluruh wilayah nasional dinyatakan dalam status Darurat Militer.

“...akan tetapi, pernyataan status kedaruratan itu harus disertai dengan pemberian kewenangan bagi TNI untuk mengambil alih tugas dan tanggung jawab pemulihan keamanan di daerah yang dinyatakan dalam status kedaruratan.”

Terkait dengan persoalan di atas, ada beberapa persoalan yang dilematis dalam pandangan TNI. Pertama, kapan polisi seharusnya meminta bantuan TNI. Kedua, kapan pemerintah dengan pertimbangan kepentingan keselamatan bangsa dan negara tanpa harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan lain termasuk kepentingan politik, memutuskan bahwa suatu daerah harus dinyatakan dalam keadaan status kedaruratan dan memerintahkan militer mengambil alih tugas dan tanggung jawab

penanganan permasalahan keamanan, agar penanganannya menjadi lebih efektif, karena gangguan keamanan yang terjadi sudah berada di luar kemampuan kepolisian. Seperti yang dituturkan oleh narasumber :

“Apalagi tingkat gangguannya sudah demikian besar, contoh waktu sebelum penerapan darurat militer di Aceh ataupun Konflik di Maluku beberapa tahun lalu. Apakah dalam kondisi seperti itu kemudian kita masih membebani tugas dan tanggung jawab tetap pada pihak kepolisian? Kalau jawabannya ya, maka konsekuensinya kepolisian harus kita organisasikan seperti militer dan kita lengkapi dengan alutsista yang sama dengan TNI seperti kapal perang, pesawat tempur, meriam, dsb. Atau tidakkah seharusnya pada saat tingkat ancaman/gangguan keamanan memang sudah berada di luar kemampuan kepolisian untuk menanganinya, bukan karena kepolisian kekurangan pesonilnya atau kekurangan alat, tapi karena memang desain polisi tidak untuk menangani gangguan yang bersifat militer, maka penanganannya haruslah dialihkan kepada TNI.”³⁰

Senada dengan pandangan dari kalangan militer, kalangan kepolisian mengatakan distorsi yang muncul di lapangan karena ketidakjelasan siapa yang bertanggung jawab masalah keamanan dalam kondisi tertentu. Ini menjadi penting karena problem keamanan yang ada seringkali terjadi karena masalah koordinasi. Selain itu, karena kepolisian dan TNI merupakan alat negara, maka keputusan untuk menggunakan kekuatan kedua institusi ini ada di tangan presiden.

Dalam kaitan ini diperlukan satu lembaga yang disebut sebagai Dewan Keamanan Nasional, yang dipimpin oleh Presiden. Tugas dari lembaga ini adalah menyelenggarakan koordinasi keamanan dan hasilnya diserahkan kepada presiden. Rekomendasi tersebut menjadi dasar bagi presiden untuk melakukan kebijakan yang terkait dengan masalah keamanan baik dalam lingkup nasional maupun lokal, termasuk di dalamnya

³⁰ Wawancara dengan narasumber militer, Juni 2008.

untuk menentukan status kedaruratan seluruh atau sebagian wilayah di Indonesia.³¹

Khususnya untuk masalah penanganan keamanan, hal yang sama juga diusulkan diterapkan di daerah. Gubernur selaku kepala daerah memiliki lembaga profesional yang memberi masukan kepada institusi tersebut untuk menentukan kebijakan yang cocok dengan situasi keamanan yang dihadapi. Misalnya dalam penerapan Darurat Sipil, meskipun implementasi kebijakan darurat sipil ada di tangan gubernur, ada baiknya gubernur meminta rekomendasai pada lembaga tersebut guna memberikan masukan penerapan kebijakan yang tepat. Dengan demikian, kebijakan yang diterapkan pada saat darurat sipil adalah kebijakan yang bersifat kolektif dan bukan kebijakan perseorangan.

“Isi dari lembaga tersebut, mungkin ketua dewannya kapolda misalnya, di bawahnya ada unsur TNI, ada kesbanglimas, intelejen. Tapi pengambil keputusannya kolektif. Itu yang tidak pernah ada, sehingga penyelesaian akar masalah tidak bisa dipaksakan ke pemda.”³²

Selain berbagai persoalan di atas, masalah tersebut juga diperparah dengan adanya ketidakjelasan pengelolaan keamanan pasca konflik, terutama *direction* dari pemerintah pusat tentang langkah-langkah yang harus dilakukan oleh institusi keamanan dan pemerintah daerah setempat dalam proses pengelolaan keamanan pasca konflik. Keputusan penghapusan darurat sipil dilakukan oleh Presiden pada tahun 2003³³ tidak disertai dengan kebijakan perluncutan senjata (*disammamert policy*) pada kelompok-kelompok masyarakat yang bertikai. Padahal kebijakan

³¹ Wawancara dengan narasumber Polda Maluku, Juni, 2008.

³² Wawancara dengan narasumber Polda Maluku, Juni 2008.

³³ Keppres No. 27 Tahun 2003 tentang Penghapusan Darurat Sipil di Propinsi Maluku Utara dan Keppres No. 71 tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku, tidak disertai dengan penjelasan langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun institusi keamanan sejak darurat sipil dihapus dan diberlakukan tertib sipil. Kedua ketentuan ini hanya menyatakan penghapusan penerapan darurat sipil di propinsi Maluku Utara dan Maluku.

tersebut sangat penting artinya terutama terkait dengan penarikan senjata-senjata ilegal yang dikuasai oleh kelompok-kelompok masyarakat. Apalagi sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab sebelumnya, pada masa konflik di Ambon kurang lebih 833 pucuk senjata standar militer yang tersimpan di gudang senjata di Desa Tantai, milik aparat kepolisian hilang akibat pembobolan oleh sekelompok massa pada tahun 2000.³⁴ Sementara itu proses *sweeping* senjata yang dilakukan oleh aparat pengelola keamanan pada saat itu hanya diberlakukan pada masa penerapan kebijakan darurat sipil pada tahun 2000. Aturan itu sendiri dalam implementasinya tidak disertai dengan sanksi yang tegas sehingga kerusuhan di Maluku dan Maluku Utara terus berlangsung dan baru selesai pada tahun 2003. Bahkan beberapa konflik yang terjadi pada akhir-akhir ini disinyalir menggunakan senjata ilegal yang dimiliki massa pada saat konflik 1999-2003, bahkan berdasarkan catatan dari kepolisian setempat masih banyak sisa senjata ilegal baik dalam bentuk senjata rakitan maupun standar militer yang disimpan oleh masyarakat.

Disarmament policy pada pasca konflik menjadi penting karena kelompok-kelompok yang bertikai diharuskan menyerahkan senjatanya secara reguler dengan batasan waktu tertentu kepada institusi keamanan yang diberikan mandat oleh negara. Dalam proses tersebut aparat keamanan sebelumnya harus melakukan estimasi seberapa banyak senjata rakitan maupun standar militer yang beredar selama masa konflik. Jika dalam batas waktu yang telah ditetapkan, jumlah senjata yang dikumpulkan jauh dari estimasi, maka aparat keamanan dapat melakukan *sweeping* senjata pada kelompok-kelompok masyarakat.

Kebijakan perlucutan senjata ini juga harus dibarengi dengan pemberian sanksi yang tegas pada kelompok-kelompok masyarakat ataupun individu yang melakukan pelanggaran. Misalnya, jika ada kelompok masyarakat dalam batas waktu

³⁴ Lihat tabel halaman 87.

tertentu tidak mau menyerahkan senjata ilegal (baik stantdart militer maupun rakitan) atau dalam satu *sweeping* yang dilakukan oleh aparat keamanan masih ditemukan adanya senjata ilegal, maka aparat keamanan dapat melakukan penyidikan dan memberikan sanksi pidana pada yang bersangkutan. Di sisi lain, dalam proses perlucutan senjata tersebut dapat juga disertai dengan pemberian kompensasi yang bersifat ekonomi pada kelompok masyarakat yang menyerahkan senjatanya secara sukarela. Pengaturan perlucutan senjata yang ditegaskan dalam kebijakan pengelolaan keamanan pasca konflik dapat meminimalisir potensi konflik ke depan pada wilayah yang sama.³⁵

c. Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik: Catatan Agenda Ke Depan.

Dari uraian sebelumnya terlihat bahwa kerangka legal yang mendasari reformasi sektor keamanan—Pemisahan TNI dan Polri yang diatur dalam TAP MPR No. VI/MPR-RI/2000, TAP MPR No. VII/MPR-RI/2002, UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara belum cukup memberi pijakan bagi pengelolaan keamanan di daerah konflik. Hal ini terlihat dari munculnya kegamangan kedua intitusi keamanan, distorsi implementasi dalam melaksanakan kebijakan pengelolaan keamanan, serta berbagai pelanggaran yang dilakukan secara individual maupun kelompok dengan berbagai alasan. Akibatnya, intensitas konflik yang terjadi di Maluku justru tinggi dan area konflik juga semakin meluas. Padahal tidak kurang 19 batalyon, yang terdiri dari aparat TNI maupun kepolisian dikerahkan untuk menghentikan kerusuhan di Maluku.

³⁵ Lihat lebih jauh dalam proses penyelesaian konflik di Kenya yang ditulis oleh Walter O.Oyagi Conflict in Kenya: A Periodic Phenomena, (CAFRAD, UNPAN), Kenya, 2002.

Sementara itu, penerapan status darurat sipil di Maluku melalui Keppres No. 88 Tahun 2000 tentang Penetapan Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Maluku Utara maupun Keppres No. 40 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2000 tentang Keadaan darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara dianggap paradoksal. Hal ini dikarenakan dasar hukum pembentukan Keppres tersebut mengacu pada Peraturan Pemerintah No.23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya, padahal pada bulan September 1999 pemerintahan BJ. Habibie telah menyetujui satu undang-undang tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya atau yang lebih dikenal dengan UU PKB, yang menurut banyak kalangan jauh lebih demokratis ketimbang UU No.23/Prp/1959, yang cenderung bersifat represif, dan dalam penerapannya sering diikuti dengan tindakan *excessive* dan mengedapankan pola militeristik.³⁶

Sebagai contoh dalam UU No.23/Prp/1959, dalam pernyataan keadaan bahaya khususnya terkait dengan darurat sipil, bisa dilakukan hanya oleh Presiden tanpa persetujuan atau melibatkan DPRD, Gubernur maupun DPRD. Sedangkan dalam UU PKB, pernyataan darurat sipil atau yang diterjemahkan sebagai keadaan khusus, dalam pasal ini ditegaskan pentingnya peran DPRD dan DPRD.

Selain itu pada UU No.23/Prp/1959, untuk masalah komando pengendalian baik dalam situasi darurat militer maupun darurat sipil dipegang sepenuhnya oleh Presiden untuk tingkat Pusat dan Gubernur/Bupati/Walikota di tingkat daerah untuk

³⁶ UU PKB muncul sebagai reaksi masyarakat atas penolakan RUU Keselamatan dan Keamanan Negara (RUU KKN) dan RUU Rakyat Terlatih (RUU Ratih), yang diajukan Jenderal Faisal Tandjun sebagai perwujudan mandate MPR yang termaktub dalam TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Ketetapan ini dihasilkan dalam Sidang Istimewa MPR, November 1998. Dalam SI ini juga distetujui percepatan Pemilu 1999.

darurat sipil. Sedangkan di UU PKB, komando pengendalian pada masa darurat sipil dipegang oleh Panglima, Menteri dan Pejabat Terkait sebagai Tim. Sedangkan untuk tingkat daerah adalah Kapolda, Komandan TNI, Kajati, Pimpinan DPRD dan unsur masyarakat.

Kelebihan lainnya dari UU PKB adalah adanya batasan waktu. Untuk kebijakan penetapan daurat sipil, paling lama diterapkan selama 3 bulan dan dapat diperpanjang kembali 3 bulan. Batasan waktu ini menunjukkan bahwa UU PKB memegang prinsip “dilaksanakan sesingkat-singkatnya”. Penindakan hukum sebagai akibat pelaksanaan penerapan darurat sipil melalui UU PKB juga tetap dalam kerangka hukum sipil, dengan tambahan kewenangan khusus sesuai keadaan.

Sementara itu dalam penerapan Keppres NO. 88/2000 dan Keppres No.40 Tahun 2002, sebagai acuan pelaksanaan darurat sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara nuansa UU No.23/Prp/1959 sangatlah kental. Hal ini terlihat dari masalah pernyataan keadaan bahaya, komando pengendalian, pembentukan badan/tim pembantu pelaksana penguasa keadaan, kewenangan, hukum yang berlaku, batasan waktu serta kewenangan didominasi atas interpretasi UU No.23/Prp/1959. Hal tersebut diperparah dengan rentang kendali yang panjang dalam implementasi kebijakan darurat sipil, yang diperlihatkan dengan banyaknya institusi negara yang diberi kewenangan untuk membantu Presiden dalam menjalankan fungsi selaku Penguasa Darurat Sipil Pusat atau yang lebih dikenal dengan Badan Pelaksana Harian. Dengan demikian tidaklah mengherankan bahwa pengelolaan keamanan di Propinsi Maluku dan Maluku Utara pada saat terjadinya konflik komunal sepanjang tahun 1999-2003 didominasi dengan pendekatan militer meskipun secara yuridis telah dilakukan pemisahan fungsi institusi pertahanan dan keamanan. Dengan demikian jaminan atas berlakunya *non-derogable right* yang merupakan fungsi negara dalam memberikan perlindungan hukum kepada rakyatnya pada

kondisi bahaya tidaklah dapat dipenuhi. Akibatnya, dampak dari konflik yang ditimbulkan menjadi dahsyat dan tidak terkontrol.

Tabel 3.5.
Perbandingan Kebijakan Pengelolaan Keamanan di Indonesia

No	Masalah	UU No.23/Prp/1959	UU PKB	Keppres No. 88/2000	Kepres No. 40/2002
1	Judul	Keadaan Bahaya	Penanggula-ngan Keadaan Bahaya	Keadaan Darurat Sipil Di Propinsi Maluku dan Popinsi Maluku Utara	Keadaan Darurat Sipil Di Propinsi Maluku dan Maluku Utara
2	Tingkatan/ Jenis Keadaan	1. Keadaan Darurat Sipil	1. Keadaan Khusus	Keadaan Darurat Sipil	Keadaan Darurat Sipil
3	Pernyataan Keadaa	Oleh Presiden tanpa melibatkan DPR, DPRD maupun Gubernur. Untuk semua tingkatan keadaan (darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang)	1. Keadaan Khusus dilaporkan Gubernur kepada Presiden dengan Persetujuan DPRD. 2. Keadaan darurat dilaporkan Gubernur kepada Presiden dengan persetujuan DPRD dan konsultasi dengan DPR. 3. Keadaan Perang, Presiden dengan persetujuan DPR	Oleh Presiden tanpa melibatkan DPR, DPRD maupun Gubernur. Untuk semua tingkatan keadaan (darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang)	Oleh Presiden tanpa melibatkan DPR, DPRD maupun Gubernur. Untuk semua tingkatan keadaan (darurat sipil, darurat militer, dan keadaan perang)
4	Komando Pengendalian	Pusat: Presiden selaku Penguasa Darurat Darurat Sipil Pusat, Penguasa darurat Militer Pusat, Penguasa Perang pusat. Daerah: Darurat Sipil oleh Gubernur/Bupati/Waliko ta. Darurat Militer dan Perang oleh Komandan Militer	Keadaan Khusus oleh Gubernur dilaksanakan Polri .	Pusat: Presiden Daerah: Gubernur	Pusat : Presiden Daerah: Gubernur

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

5	Badan/Tim Pembantu Pelaksana Penguasa Keadaan	<p>1. Pusat: Mendagri, Menhankam, Menteri Luar Negeri, Kepala Staf Angkatan, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.</p> <p>2. Daerah:</p> <p>a. darurat sipil: Darnmil, Kapolda, Ka Kejaksaan.</p> <p>b. Darurat Militer dan perang: Ka. Daerah, kapolda, kaKejaksaan.</p>	<p>a. Tim Pengendali Pusat: Panglima, Menteri, Pejabat Terkait.</p> <p>b. Daerah:</p> <p>-Tim Pengendali Keadaan Khusus: kapolda, komandan TNI, kajati, Pimpinan DPRD, Unsur Masyarakat.</p>	<p>Pusat: Badan Pelaksana Harian yang terdiri dari:</p> <p>-Menteri Dalam Negeri.</p> <p>- Menteri Luar Negeri.</p> <p>- Menteri Pertahanan.</p> <p>- Menteri Kehakiman dan HAM.</p> <p>- Jaksa Agung.</p> <p>- Panglima Tentara Nasional Indonesia.</p> <p>-Kepala Keploisian Republik Indonesia.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara.</p> <p>Kepala Badan Intelijen Negara.</p> <p>Sekretaris:</p>	<p>Pusat : Badan Pelaksana Harian yang terdiri dari:</p> <p>Ketua: Menteri Koordinator Bidang Politiik dan Keamanan.</p> <p>Anggota: -Menteri Dalam Negeri.</p> <p>- Menteri Luar Negeri.</p> <p>- Menteri Pertahanan.</p> <p>- Menteri Kehakiman dan HAM.</p> <p>- Jaksa Agung.</p> <p>- Panglima Tentara Nasional Indonesia.</p> <p>-Kepala Kepolisian Republik Indonesia.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut.</p> <p>- Kepala Staf Tentara Nasional</p>
---	---	---	--	--	--

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

				<p>Menteri Negara Koordinator Bidang Politik dan Keamanan .</p> <p>Daerah: - Panglima Daerah Militer Pattimura - Kepala Kepolisian Daerah Maluku - Kepala Kejaksaan Tinggi Maluku.</p>	<p>Indonesia Angkatan Udara. Kepala Badan Intelijen Negara.</p> <p>Sekretaris: Sekretaris Menteri Negara Koordinator Bidang Politik dan Keamanan.</p> <p>Daerah: Gubernur, dibantu oleh: - Panglima Daerah Militer Pattimura. - Kepala Kepolisian Daerah Maluku. - Kepala Kejaksaan Tinggi Maluku.</p>
6	Kewenangan	-Hampir tak terbatas, termasuk menguasai alat-alat komunikasi, seperti telepon dan pemancar radio serta mengadakan militerisasi terhadap jawatan atau perusahaan.	Terbatas		
7	Hukum yang Berlaku	Tidak Terlalu Tegas	Ditegaskan tetap menggunakan hukum sipil, dengan tambahan kewenangan khusus sesuai keadaan.		
8	Penegakan HAM	Tidak tampak	Diperhatikan dan diutamakan menempatkan dalam Bab II, Asas, Tujuan & Upaya Penanggulangan		

Pengelolaan Keamanan di Maluku dan Ambon

9	Batasan Waktu	Tidak ada batas waktu	-Keadaan khusus paling lama tiga bulan, dapat diperpanjang paling lama tiga bulan.		
10	Kewenangan	<p>Darurat Sipil:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Menggeledah tiap-tiap tempat, sekalipun bertentangan dengan kehendak yang mempunyai atau menempatinya. 2. Menyita atau melarang pemakaian barang yang diduga atau dipakai untuk mengganggu keamanan. 3. Mengetahui semua berita dan percakapan di kantor telepon atau radio dan melarang atau memutuskan pengiriman berita lewat telepon atau radio. 4. Melarang pemakaian atau telekomunikasi (telepon, telegraf, dan radio). 5. Mengadakan ketentuan atau keharusan izin bagi rapat umum, pertemuan umum dan arak-arakan. 6. Membatasi atau melarang, memasuki atau memakai gedung, tempat kediaman atau lapangan. 	<p>Keadaan Khusus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelarangan sementara orang memasuki atau meninggalkan kawasan tertentu. 2. Penempatan sementara orang di luar kawasan tempat tinggalnya. 3. Pembatasan dan atau penutupan kawasan tertentu. 4. Pembatasan orang berada di luar rumah. 		

Sumber: UU No.23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya, UU Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB), Keppres No. 88/2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Maluku dan Maluku Utara, Keppres No. 40/2002 tentang Perubahan Keppres No. 88/2000, yang telah diolah.

Penutup

a. Kesimpulan

1. Eskalasi konflik di Maluku pada tahun 1999-2003 dikarenakan adanya proses pembiaran dan pertikaian yang dilakukan oleh aparat TNI dan Polri.
2. Pertikaian antara aparat TNI dan Polri dalam konflik yang terjadi di Maluku sepanjang 1999-2003 dilakukan baik secara individual, kelompok, maupun intitusional.
3. Pada pasca konflik, problem yang muncul pada relasi TNI dan Polri dalam proses pengelolaan keamanan dalam negeri lebih banyak dikarenakan gesekan antar prajurit.
4. Persoalan perbantuan TNI pada Polri sejauh ini belum ada RoE yang dapat menyatukan kedua institusi tersebut dalam satu payung hukum.

Rekomendasi

Khusus untuk penanganan keamanan di daerah konflik disarankan adanya reaktualisasi dan refungsionalisasi atas penataan relasi kewenangan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan antara lain dengan:

1. Menentukan Gubernur/Kepala Daerah sebagai pejabat yang bertanggungjawab dan akuntabel atas situasi keamanan di daerahnya.
2. Dengan tetap mempertahankan posisi Polri dalam pengendalian terpusat secara nasional, Polri bisa menjadi sarana Gubernur/Kepala Daerah untuk menegakkan keamanan dan ketertiban masyarakat di daerah dan merupakan instansi fungsional untuk mengendalikan situasi keamanan di masa damai.
3. Dalam struktur organisasi yang akan datang perlu dipertimbangkan unsur Satuan Kewilayahan Polri yang memiliki kendali operasi di bawah Gubernur/Kepala Daerah namun tetap bertanggungjawab kepada Kapolri, disamping

adanya satuan Polri dengan kendali terpusat yang langsung di bawah Kapolri dapat dikerahkan untuk membantu satuan Polri di daerah.

4. Berdasarkan kewenangan pada point pertama di atas, kewenangan untuk meminta bantuan TNI guna mengatasi situasi keamanan harusnya juga dipertanggungjawabkan kepada Gubernur/Kepala Daerah.

Jika model diatas dapat diadopsi dalam proses penyelesaian konflik, maka fungsi keamanan tidak hanya menjadi tanggung jawab aparat keamanan semata namun juga menjadi tanggung jawab Kepala Daerah setempat. Dengan demikian, sistem deteksi dini terhadap kemungkinan munculnya konflik dengan kekerasan dapat diantisipasi lebih awal, sehingga daerah mampu menyiapkan sarana kanalisasi konflik maupun tindakan pengamanan yang harus dilakukan. Selain itu, tingkat persebaran konflik dapat dibendung dan dilokalisir lebih cepat. Sehingga kasus-kasus yang menyangkut keterlambatan aparat datang di lokasi konflik dan keterlambatan penanganan konflik sebagaimana banyak terjadi pada konflik di Maluku dan Maluku tara tahun 1999-2000, dan mungkin juga daerah-daerah lainnya tidak terulang lagi.

Gambaran tentang kewenangan TNI-Polri di daerah dapat dikatakan merupakan konsistensi dari tataran kewenangan yang sama di tingkat nasional yang bersumber pada premis dasar bahwa pertahanan dan keamanan merupakan salah satu fungsi pemerintahan, dan bahwa dimensi keamanan dan kesejahteraan merupakan dua sisi dari tanggung jawab pemerintah terhadap bangsa yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, dan tidak dapat dikotak-kotakkan secara kaku oleh berbagai instansi dan baru bertemu secara koordinatif pada tingkat operasional lapangann. Selain itu, pemberian kewenangan kepada Kepala Daerah (Gubernur) untuk mengendalikan operasi keamanan dapat mempercepat *deployment* aparat keamanan pada wilayah-wilayah

yang terjadi konflik dan juga kontrol yang lebih akuntabel terhadap kerja aparat keamanan.³⁷

Berkaitan dengan hal tersebut, setiap kegiatan dan operasi yang dilaksanakan oleh TNI dan Polri senantiasa berawal dari keputusan politik yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Kegiatan TNI dan Polri harus senantiasa merupakan bagian dari kebijakan politik negara.

³⁷ Selama ini, kontrol kepala daerah (gubernur) atas operasi keamanan hanya bisa direalisasikan pada daerah-daerah dimana kepala daerahnya merupakan mantan pejabat militer atau kepolisian. Contoh DKI Jaya, dimana Soetiyoso selaku mantan Pangdam Jaya sangat efektif memainkan fungsi tersebut.

BAB IV

Pengelolaan Keamanan di Poso

Oleh:

Ikrar Nusa Bhakti dan Sarah Nuraini Siregar

Latar Belakang

Poso sebelum terjadinya serial konflik pada 1998-2001, merupakan daerah pertanian yang cukup maju, aman dan damai. Kehidupan penduduknya kala itu begitu damai dan harmonis sesuai dengan semboyan “Sintuwu Maroso.” “Sintuwu” memiliki makna bahwa penduduk di wilayah itu ---baik asli maupun pendatang, agama apa pun yang mereka anut, Kristen Protestan, Katholik, Islam maupun Hindu---merupakan satu kesatuan, kesehatan, senasib dan sepenanggungan dalam suka dan duka serta memiliki rasa kesetiakawanan yang tinggi untuk saling memberi dan menerima. “Maroso” berarti kuat. Jika kita gabungkan, “Sintuwu Maroso” bermakna suatu kehidupan yang menyatu, sehati, senasib sepenanggungan dan setiakawan akan menjadikan masyarakat menjadi kuat.¹ Dalam arti yang lebih singkat, “Sintuwu Maroso” berarti persatuan yang kuat², mirip dengan semboyan “Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh.”

Di era kolonial sampai sebelum dibuatnya jalan Trans Sulawesi yang menghubungkan kota-kota Makassar-Tentena-Poso-Palu-Gorontalo-Manado, mayoritas penduduk Poso beragama Kristen Protestan. Jalan tembus ini, ditambah dengan dijadikannya coklat (dan kopi) sebagai komoditi pertanian yang amat menjanjikan, membuat Poso menjadi wilayah yang diserbu

¹ Istilah Sintuwu Maroso lihat Elkana Lengkong, *Tangan Dingin Jenderal, Poso Damai. Catatan Jurnalistik Wawancara Eksklusif Brigjen Polisi Drs. Badrodin Haiti*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2008) hlm. 21.

² Wawan H. Purwanto, *Menggapai Damai di Poso*, (Jakarta: Cipta Mandiri Bangsa (CMB), 2007), hlm. 15.

kaum pendatang, baik melalui transmigrasi resmi pemerintah maupun migrasi spontan. Dari selatan datang para pendatang dari Bugis dan Makassar, dari Utara datang penduduk asal Gorontalo dan Manado, sedangkan dari pelabuhan-pelabuhan di Palu datang pula transmigrasi dari Jawa dan Bali. Para pendatang ini, disadari atau tidak, membuat *enclave-anclave* tersendiri yang amat eksklusif, misalnya orang Bali terpusat di Parigi, orang Jawa sebagian menempati daerah Tanah Runtu, sedangkan para pedagang Bugis dan Makassar menempati wilayah Poso Kota.

Datangnya para pendatang dalam waktu yang begitu cepat ini tentunya mengubah demografi penduduk Poso, terlebih lagi di Poso Kota dan Poso Pesisir, dari yang dulunya mayoritas Kristen Protestan, menjadi mayoritas Islam. Para penduduk asli Poso yang tadinya menguasai birokrasi pemerintahan dan pemilik tanah-tanah ulayat, secara lambat laun tergeser oleh kaum pendatang. Di Poso Kota dan Poso Pesisir, para pedagang dari Bugis dan Makassar dapat dikatakan menguasai pasar dan toko-toko klontong, mengimbangi para pedagang keturunan Tionghoa. Di daerah-daerah perbukitan, para pendatang Bugis dan Jawa juga menguasai lahan-lahan pertanian yang mereka dapatkan baik dengan cara membeli atau sebagai jatah tanah pertanian bagi para transmigran. Transmigrasi dari Bali juga amat berhasil di wilayah desa Tangkura Poso Pesisir yang tak jauh dari Poso Kota sehingga nuansa Bali benar-benar terasa di sepanjang jalan mendekati kota Poso. Masyarakat desa itu bercampur baur antara Islam dan Kristen, Hindu dan Katolik. Walaupun desa itu dibumihanguskan oleh kelompok-kelompok dari luar, namun dapat dibangun kembali secara cepat. Penjagaan keamanan juga dilakukan secara bersama dengan cara pembendungan informasi yang dianggap menyesatkan dari luar, saling melindungi antara warga Islam dan Kristen, saling berbagi makanan, dan sebagainya. Ini dapat terjadi karena mereka semua bersaudara karena terjadi perkawinan silang antara Islam dan Kristen.

Poso memang menjadi wilayah yang semakin ramai dan dinamis yang dibangun oleh para pendatang. Namun pada saat

yang bersamaan para penduduk asli menjadi tergeser dan teralienasi di daerahnya sendiri. Terbukanya wilayah Poso bagi para pendatang tidak didahului oleh rekayasa sosial yang dilakukan oleh pemerintah dan elemen masyarakat agar para penduduk asli benar-benar memiliki kesiapan mental dan daya tahan hidup yang tinggi untuk berkompetisi dengan para pendatang. Akibatnya timbul suatu perasaan dari penduduk asli bahwa dari segi agama mereka bukan lagi kelompok mayoritas, dari segi politik dan birokrasi pemerintahan daerah mereka juga sudah mulai tergeser, dari segi pemilikan tanah mereka juga sudah kehilangan banyak tanah ulayat yang mereka jual sendiri. Ini menjadikan para penduduk asli ibarat penonton pembangunan dalam dinamika sosial, politik dan ekonomi di daerahnya sendiri. Perasaan teralienasi ini tentunya menimbulkan kecemburuan sosial pada penduduk asli yang secara potensial dapat menyulut konflik horizontal dengan para pendatang.

Sebelum serial konflik terjadi pada 1998-2005, di Poso pernah terjadi ketegangan antara komunitas Muslim dan Kristen sebagai akibat dari penghinaan terhadap nabi Muhammad (1992) yang dilakukan oleh Rusli Labolo, anak bupati Poso, Suwandi, yang pindah agama dari Islam ke Kristen, dan pelemparan mesjid dan madrasah di desa Tegalorejo oleh sekelompok pemuda Kristen asal desa Madale (15 Februari 1995). Kedua kerusuhan tersebut dapat diredam oleh aparat keamanan secara cepat sebelum sempat menyebar ke daerah lain.³ Namun serial konflik komunal yang terjadi pasca 1998 tidak ditangani secara cepat dan terpadu oleh aparat keamanan.

Ada beberapa asumsi mengapa pengelolaan konflik komunal itu terasa berjalan lambat. *Pertama*, tahun 1998 merupakan awal dari reformasi politik di tanah air. Pada masa itu terjadi kegagapan antar aparat keamanan, Polri dan TNI,

³ Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum, "Negara dan Masyarakat dalam resolusi konflik Poso," dalam Syafuan Rozi, et.al., *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: P2P-LIPI bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 39.

mengenai siapa yang seharusnya menangani persoalan tersebut agar tidak meluas dan membesar. Di masa lalu, meski Polri adalah institusi yang memiliki tugas pertama dalam menjaga keamanan dalam negeri, namun dominasi TNI, khususnya TNI-AD, melalui aparat teritorialnya cukup dominan dalam menjaga stabilitas politik dan keamanan di daerah.

Kedua, terkait dengan butir pertama di atas, era awal reformasi adalah era di mana TNI-AD yang di masa Orde Baru mendominasi politik dan keamanan dalam negeri, banyak dihujat oleh berbagai kalangan, terlebih lagi masyarakat madani, karena peran sosial politik ABRI masa itu sudah merambah ke segala sektor kehidupan dan mencapai apa yang disebut sebagai "*military overreach*." Karena itu, entah karena kegamangan politik atau politik pembiaran, aparat TNI-AD tidak bisa lagi secara aktif mengelola konflik komunal di berbagai daerah, termasuk di Poso, kecuali jika institusi itu mendapatkan mandat dari pemegang otoritas politik di tingkat pusat melalui penerapan darurat militer ataupun darurat sipil, atau diminta oleh institusi Polri untuk di BKO-kan (Bawah Kendali Operasi).

Ketiga, era reformasi juga memberi ruang pada publik yang begitu luas, termasuk kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi, serta kebebasan pers. Jika di masa lalu pers tidak boleh memberitakan konflik komunal yang termasuk dalam kategori konflik SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar golongan), di era reformasi ada kebebasan yang tanpa batas. Ini yang antara lain menyebabkan berita mengenai konflik komunal dapat cepat menyebar dengan segala implikasi politiknya. Dari sisi positif, penyebaran informasi tersebut akan semakin mempercepat penanganan konflik. Sebaliknya, dari sisi negatif, penyebaran informasi itu, apalagi bila cara pemberitaannya begitu mencekam, justru akan semakin memperuncing konflik dan masuknya unsur-unsur dari luar daerah konflik untuk ikut bermain atau berpartisipasi dalam konflik tersebut.

Keempat, kebebasan mengemukakan pendapat juga menyebabkan berbagai isu politik cepat menyebar tanpa kendali.

Ini menyebabkan kelompok-kelompok yang berkonflik dan para aktor pendukungnya menyatukan kekuatan untuk saling menghabisi. Konflik sudah menjurus ke arah “*zero sum game*” dan sulit untuk melakukan “*democratic bargain*” agar konflik dapat diselesaikan yang memuaskan semua pihak (*win-win solution*).

Kelima, beredarnya berbagai isu, banyaknya korban yang berjatuh, berkepanjangan konflik di Poso, dan lambannya proses penegakan hukum atas para pelaku konflik tentunya menimbulkan trauma sosial-politik yang begitu kuat di antara warganya. “Trust” atau kepercayaan antar kelompok yang berkonflik sudah mencapai titik nadir, konflik pun sudah semakin kompleks. Dalam kondisi tersebut, “trauma healing”, “trust building”, atau membangun kembali masyarakat Poso sesuai dengan semboyan “Sintuwu Maroso” menjadi pekerjaan rumah yang begitu berat dan sulit untuk dilakukan.

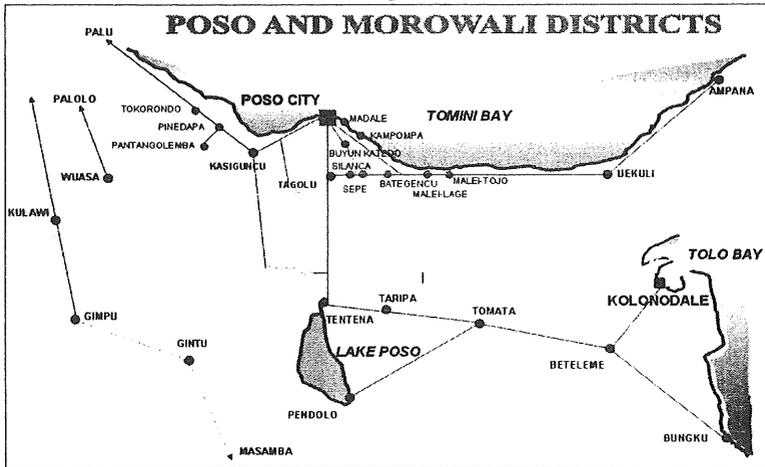
Bab ini akan difokuskan pada pengelolaan keamanan pasca konflik di Poso. Namun, agar ada benang merah dari persoalan konflik dan penanganannya di Poso, ada baiknya penulis juga menggambarkan secara singkat serial konflik di Poso 1998 dan sesudahnya serta bagaimana penanganannya pada saat konflik tersebut terjadi. Bagian berikutnya menggambarkan dan menganalisis pengelolaan keamanan pasca konflik yang akan dibagi pula dalam tiga bagian, yaitu pengelolaan yang dilakukan Polri, bantuan apa yang diberikan oleh TNI dan bagaimana pula peran masyarakat sipil dalam mengelola konflik di Poso.

Profil Singkat Poso

Kabupaten Poso terbentuk pada tahun 1959 melalui UU No. 29 tahun 1959. Saat itu, Poso masih menjadi bagian dari Propinsi Sulawesi Utara dan Tengah. Namun pada tahun 1964, Propinsi Sulawesi Tengah resmi berdiri sendiri dan Poso menjadi salah satu kabupaten terbesar di propinsi tersebut sampai terjadinya kerusuhan Poso pada tahun 1998. Sejak kerusuhan itu, kabupaten

Poso terpecah menjadi tiga, yakni Kabupaten Poso, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Touna.⁴ Perkembangan selanjutnya, propinsi Sulawesi Tengah akhirnya memiliki sembilan kabupaten⁵ seiring dengan terjadinya pemekaran daerah.

Gambar 4.1.
Peta Kabupaten Poso



Sumber : ICG Report, 13 Oktober 2005

Secara geografis, luas wilayah Poso adalah 8.712,25 km². Sebelah utara kabupaten ini berbatasan dengan Teluk Tomini, sebelah selatan dengan Kabupaten Luwu Utara propinsi Sulawesi Selatan, sebelah timur dengan Kabupaten Touna dan Morowali, serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Parimo.⁶ Secara fisik, Poso terdiri dari daerah perbukitan yang banyak ditanami pohon kelapa, kopi, jagung, dan sebagainya. Bahkan jika menuju

⁴ Drs. M. Tito Karnavian, dkk., *Indonesian Top Secret : Membongkar Konflik Poso*, (Jakarta : PT Gramedia, 2008) hlm. 1.

⁵ Yaitu Donggala, Buol, Tolitoli, Parigi Moutong, Poso, Touna, Morowali, Luwu Banggai, dan Bangkep atau Banggai Kepulauan.

⁶ Data terakhir berdasarkan data Polres Poso bulan Januari 2007. Lihat Drs. M. Tito Karnavian, dkk...*Op.Cit.*, hlm. 3.

ke Poso kota dari kota Palu yang memakan waktu selama empat sampai lima jam, perjalanannya akan menembus daerah perbukitan tersebut yang dinamakan Kebun Kopi. Ini memperlihatkan bahwa daerah Poso termasuk daerah yang subur.

Dari aspek demografi, jumlah penduduk Poso awal tahun 2007 sekitar 168.475 jiwa, yang terdiri dari penduduk asli dan pendatang. Penduduk asli terdiri dari suku Kaili, Pamona, Mori, dan Wana. Sedangkan penduduk pendatang berasal dari Sulawesi Utara, Gorontalo, Bugis, Makassar, Toraja, Jawa, Bali, Lombok, dan NTT.⁷ Agama yang dianut masyarakatnya hampir berimbang antara Islam dan Kristen. Masyarakat yang beragama Kristen umumnya adalah penduduk asli suku Pamona, Mori, serta pendatang dari Manado, NTT, dan Toraja. Mereka terpusat di wilayah Tentena yang juga sebagai pusat pendidikan agama.⁸ Sedangkan agama Islam dianut oleh masyarakat pendatang (Bugis, Makassar, Jawa, Lombok, Gorontalo), baik di daerah pedesaan maupun perkotaan.

Sebelum terjadinya konflik tahun 1998, masyarakat Poso hidup damai dan saling berdampingan. Hampir narasumber di lapangan dan beberapa referensi kepustakaan menilai bahwa masyarakat Poso selalu hidup secara harmonis dan tidak pernah ada pertentangan etnis maupun agama. Namun senua itu berubah ketika konflik antar warga Kristen dan Islam pecah pada tahun 1998. Konflik tersebut sempat mereda namun timbul kembali pada tahun 2000. Ini membuktikan bahwa penyelesaian konflik masih belum tuntas. Masyarakat masih menyimpan amarah dan dendam. Selain itu, terkait dengan adanya konflik, masalah keamanan di Poso juga menjadi sorotan publik, baik dalam negeri maupun kalangan internasional. Hal ini disebabkan negara dan institusi keamanan (TNI dan Polri) memiliki tanggung jawab agar kekerasan akibat konflik dapat diredam, sehingga tidak meluas. Namun realitasnya, konflik justru terulang kembali, hingga

⁷ *Ibid.*, hlm. 4.

⁸ Lihat Wawan H. Purwanto, *Menggapai Damai di Poso*, (Jakarta : CMB Press, 2007) hlm.14.

muncul istilah serial konflik di Poso. Disinilah akan dibahas secara ringkas pengelolaan keamanan dalam serial konflik di Poso yang dilakukan oleh Polri maupun TNI.

Penanganan Keamanan dalam Serial Konflik Poso

Terdapat beberapa versi yang muncul mengenai serial konflik komunal di Poso. Ada yang membagi konflik Poso menjadi lima serial, empat serial, dan tiga serial. Laporan dari Tim Pusat Penelitian Politik LIPI misalnya,⁹ membagi konflik Poso menjadi lima serial; mulai dari Desember 1998 sampai November 2001. Sedangkan referensi kepustakaan tim penulis kepolisian dan aktivis LSM¹⁰ serta hasil diskusi di lapangan oleh penulis, konflik Poso terbagi menjadi tiga serial. Walaupun ada perbedaan tersebut, namun di dalam pembahasan kedua referensi ini tetap sama, yaitu mengacu pada periodisasi terjadinya konflik. Oleh karena itu, analisis mengenai pengelolaan keamanan pada masa konflik di Poso akan dilihat oleh penulis dalam tiga serial. Serial pertama terjadi pada Desember 1998. Kemudian serial kedua pada bulan April 2000. Satu bulan setelah serial kedua, konflik kembali pecah di Poso yakni bulan Mei 2000 sampai dengan tahun 2001. Ini adalah serial ketiga dari konflik di Poso.

Pemicu terjadinya konflik Poso serial pertama juga beragam. Laporan LIPI menyebutkan bahwa pemicu terjadinya konflik karena masalah minuman keras.¹¹ Ada juga yang menyatakan bahwa konflik dipicu oleh masalah penganiayaan salah satu warga (yang kebetulan) Kristen terhadap warga Islam. Peristiwa itu menimbulkan sentimen keagamaan yang kental karena terjadi pada saat bulan Ramadhan umat Islam dan

⁹ Lihat Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum, "Negara dan Masyarakat dalam resolusi konflik Poso," dalam Syafuan Rozi, et.al., *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi...Op.Cit.*, hlm.40.

¹⁰ Drs. Tito Karnavian dan Wawah H Purwanto dalam masing-masing bukunya membagi konflik di Poso menjadi tiga serial.

¹¹ Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum...*Op.Cit.*, hlm. 41.

perayaan Natal umat Kristen. Namun menurut narasumber di lapangan, pemicu terjadinya konflik di serial pertama ini justru lebih sederhana, yakni masalah seorang pemuda (kebetulan warga Kristen) hendak meminjam kunci besi kepada anak penjaga mesjid untuk memperbaiki motornya yang rusak. Karena salah paham, terjadilah pertikaian. Setelah itu, isu pun mulai beredar tanpa kejelasan, sehingga menyulut emosi masing-masing pihak. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“... motornya mogok dan itu mau pinjam kunci besi. Kebetulan kunci besinya tidak ada, disangka macam-macam, sehingga ditempelenglah anak penjaga mesjid itu. Begitu ditempeleng kebetulan, ada warga di dekat kelurahan Sayo itu... kebetulan yang punya bengkel itu adalah Islam. Setelah selesai (magrib), datanglah orang itu dengan temannya, membacok penjaga mesjid itu dan kena. Lalu yang dibacok itu memukul kentongan dan bilang ke warga sekitar bahwa saya dibacok oleh warga Kristen. Dan masalah itu berlanjut. Si orang itu sudah ditahan tapi masyarakat masih saling dendam. Yang kristen menyerang mesjid. Sehabis itu, bahwa si penjaga mesjid ini juga mempunyai keluarga dimana-mana. Selain itu, ada sanak keluarganya yang tidak senang, terjadilah penyerangan terhadap rumahnya di jalan Palemo hingga sampai terjadi konflik, seperti mesjid dibakar dan sebagainya.”¹²

Akibatnya, aksi kekerasan, perusakan dan main hakim sendiri semakin meluas. Aksi ini dimulai pada 25 Desember 1998 sampai dengan 26 Desember 1998 sore hari. Saat itu di setiap penjuru kota terjadi konsentrasi massa.¹³ Aparat keamanan saat itu tidak bisa berbuat banyak, apalagi jumlah mereka masih sedikit dibandingkan dengan jumlah massa. Mereka hanya mampu membuat blokade dalam bentuk barikade petugas di sekitar jembatan Sungai Poso. Barulah pada malam harinya, Muspida Tingkat II Poso bersama tokoh agama Kristen dan Islam turun ke lapangan untuk mengendalikan massa. Mereka dibantu

¹² Hasil wawancara dengan narasumber Polda Sulawesi Tengah, Juni 2008.

¹³ Lihat Drs. M. Tito Karnavian, dkk...*Op.Cit.*, hlm. 53.

oleh bantuan pasukan PHH (Pasukan Huru-Hara) Brimob sehingga bentrokan dapat dihentikan.¹⁴

Serial kedua konflik Poso berlangsung mulai 16 April sampai dengan 21 April 2000. Pemicunya adalah kericuhan kecil antara dua pemuda dari kelurahan Sayo dan Kayamanya.¹⁵ Informasi pertikaian ini menyebar dan kedua belah pihak saling mengancam. Informasi tersebut berubah menjadi isu yang kembali memancing emosi sehingga terjadi konsentrasi massa. Akibatnya terjadilah kerusuhan kembali antara masyarakat Islam dan Kristen. Masing-masing massa tersulut emosinya untuk melakukan aksi balas dendam. Aksi saling membakar dan menyerang menyebabkan 37 orang meninggal dunia dan sekitar 267 rumah milik warga Kristen habis terbakar. Hal menarik lainnya dalam penyebab konflik serial kedua ini adalah pertarungan elit politik di tingkat lokal. Saat itu, ada persaingan perebutan kekuasaan politik antara Bupati Poso (Arief Patanga) dengan Sekretaris Bupati (Yahya Patiro).¹⁶ Keduanya mencari dukungan massa melalui isu sentimen agama dan kesukuan. Persaingan ini berlanjut setelah Arief Patanga diberhentikan sebagai Bupati Poso oleh Gubernur Sulawesi Tengah. Implikasinya, terjadi kekosongan jabatan dan beberapa calon bupati mencari dukungan masyarakat. Setelah Bupati Poso yang baru terpilih dan beragama Islam pada tahun 1999, keadaan keamanan mulai pulih. Namun situasi kembali memanas ketika beredar selebaran yang berisi nama-nama pejabat pemerintah daerah kabupaten yang sebagian besar terlibat dalam konflik serial pertama dan berasal dari kalangan Kristen.¹⁷ Ini semakin menyulut emosi dan ketegangan kembali terjadi. Akibatnya terjadi kerusuhan kembali di Poso. Kerusuhan massa dapat

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 55.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 59.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 79.

¹⁷ Hasil penyelidikan kepolisian ternyata menunjukkan bahwa pihak yang menyebarkan selebaran itu adalah Agfar Patanga, adik kandung Arief Patanga (mantan Bupati Poso).

dikendalikan setelah Pangdam Wirabuana saat itu datang pada tanggal 20 April 2000 dan berhasil meredam emosi massa. Akhirnya baru pada tanggal 21 April 2000, petugas keamanan dan Polri dapat mengendalikan kerusuhan massa.

Lalu serial ketiga konflik Poso terjadi hanya selang beberapa minggu setelah serial kedua. Konflik ini dipicu oleh isu bahwa massa Kristen dari Tentena akan melakukan serangan terhadap massa Islam di Poso. Isu ini kian berkembang dan menjadi topik pembicaraan masyarakat Poso kota. Pada malam hari tanggal 24 Mei 2000, sejumlah orang memasuki kota Poso menuju Kelurahan Kayamanya dan melakukan penyerangan. Mereka disebut sebagai “Pejuang Pemulihan Keamanan Poso” atau lebih dikenal dengan “Pasukan Kelelawar,” yang menurut beberapa informasi beredar, pemimpinnya adalah Fabianus Tibo.¹⁸ Akibat penyerangan ini, dua warga muslim dan satu orang polisi menjadi korbannya. Kemudian aksi itu diikuti oleh penyerangan dan pembakaran rumah masyarakat Islam di kota Poso. Akibatnya, kota Poso sempat lumpuh. Setelah melakukan penyerangan, mereka diduga melarikan diri dan bersembunyi di Gereja Katolik Santa Theresia. Massa Islam mengejar kelompok ini dan karena konsentrasi massa cukup tinggi, akhirnya Tibo dan kelompoknya melarikan diri.

Pada serial ketiga ini, aksi bentrokan terus terjadi hingga awal Juni 2000. Untuk menghentikan kekerasan, pihak kepolisian mengadakan Operasi Pemulihan Keamanan dengan mendatangkan Brimob dari Jakarta. Sedangkan TNI menggelar Operasi Cinta Damai dengan mendatangkan pasukan dari Batalyon Zipur, Makassar.¹⁹ Daerah operasi meliputi seluruh

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 61. Namun versi Tibo menceritakan sebaliknya. Tujuan kedatangannya ke Poso adalah untuk menyelamatkan pastor, suster, dan para guru karena adanya informasi gereja itu akan diserang. Tibo dkk menganggap dirinya tidak tahu apa-apa. Ia justru menuding pelaku penyerangan tersebut adalah Ir. Lateka.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 64.

Poso dan kota-kota di sekitarnya. Operasi ini berlangsung selama dua bulan dan situasi keamanan di Poso pulih kembali.

Pengelolaan Keamanan Poso Pasca Konflik

a) Pengelolaan Keamanan Pasca Deklarasi Malino

Walaupun operasi-operasi yang digelar berhasil memulihkan keamanan, kasus-kasus kekerasan yang bersifat massal masih terjadi di Poso sampai bulan November tahun 2001. Berlarut-larutnya kasus kekerasan tersebut mendorong pemerintah, melalui peran Jusuf Kalla (saat itu sebagai Menko Kesra dan Ketua Tim Mediator) mengadakan pendekatan ke kedua belah pihak. Maka pada tanggal 20 Desember 2001, terjadi kesepakatan antara kelompok Kristen dan Islam untuk mengakhiri pertikaian diantara mereka melalui penandatanganan Deklarasi Malino untuk Poso di Malino, Sulawesi Selatan.

Butir ketiga dalam Deklarasi Malino menyatakan agar aparat negara bertindak tegas dan adil untuk menjaga keamanan. Bahkan Menko Polkam saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono, mengeluarkan Instruksi Menko Polkam tahun 2002. Instruksi ini terdiri dari delapan butir, yaitu;²⁰ 1) Penanganan kekerasan secara intensif oleh jajaran pemerintah daerah, kepolisian, serta TNI; 2) Meningkatkan koordinasi dan kerjasama antara pemerintah dan aparat daerah di lapangan secara efektif; 3) Intensifitas Polri sebagai bantuan kekuatan dari pemerintah dan digunakan secara optimal dan efektif; 4) Pelibatan pemimpin agama dan tokoh masyarakat dalam penyelesaian tindakan kekerasan; 5) Operasi intelejen terus dilakukan oleh BIN dan jajaran intelejen lainnya; 6) Polri segera mengambil langkah-langkah pemulihan keamanan, ketertiban, dan penegakkan hukum; 7) TNI dan jajarannya membantu kepolisian untuk membantu kepolisian dalam memulihkan keamanan; dan 8) Digerakkannya kembali fungsi dan tugas pemda oleh Depdagri. Pemerintah pusat saat itu

²⁰ Lihat Wawan Purwanto, *Menggapai... Op.Cit.*, hlm. 75-76.

berasumsi agar delapan poin ini dapat berfungsi meminimalisir aksi kekerasan yang terjadi di Poso. Namun sebaliknya, hingga tahun 2002, menurut investigasi salah satu LSM,²¹ kekerasan masih saja terjadi di Poso. Sejak bulan Januari 2002 sampai dengan Desember 2002, tercatat 93 kasus kekerasan terjadi di kabupaten ini. Fenomena ini memperlihatkan bahwa pemerintah, melalui aparat keamanannya masih belum tuntas meredam gelombang kekerasan di Poso. Berikut di bawah ini adalah beberapa kasus kekerasan yang terjadi pada masa pasca Deklarasi Malino :

Tabel 4.1.
Kasus Kekerasan Pasca Deklarasi Malino Poso

Waktu	Peristiwa	Lokasi	Aktor	Korban	Tindakan Pengelolaan Keamanan
9 Okt 2003	Penyerangan tengah malam, dini hari	Ds Beteleme, Kec Lembo, kabupaten Morowali	Kelompok bersenjata, bertopeng	Warga, 3 tewas, belasan terluka	Polisi menangkap 22 tersangka, 6 tewas, 16 ditahan di Polda Sulteng
12 Okt 2003	Penyerangan dini hari	Ds Saatu, Pinedapa, Pantangolemba, Kecamatan Posi Pesisir, kabupaten Poso	Kelompok terlatih bersenjata organik	8 warga tewas, puluhan terluka tembak	Kapolri mengirim bantuan keamanan dan Polisi menangkap 3 pelaku, dengan barang bukti 2 bom aktif, 2 peluru kal 38, 7 peluru kal 5,56, 43 selongsong M16

²¹ Seperti yang dinyatakan oleh Dedy Askari (Direktur LPS-HAM) dalam hasil investigasinya di Poso selama tahun 2002. Lihat Drs. Tito Karnavian...*Ibid.*, hlm. 97.

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

8 Nov 2005	Penembakan	Poso	Kelompok Tanah Runtuh	2 siswi SMU	Polisi menangkap 4 pelaku
19 Nov 2005	Penembakan	Palu	2 orang tak dikenal	Dosen Untad, Palu dan istrinya	Penyelidikan oleh polisi, Koordinasi antara Satgas Bareskrim di Poso dengan Polresta Palu dan Polda Sulteng
31 Des 2005	Peledakan Bom	Pasar Maesa Palu	Dugaan terhadap kelompok bom pasar Tentena dn pasar Sentral Poso	9 korban jiwa, 55 korban luka	Penyelidikan polisi
25 Jan 2006	Penembakan	Kelurahan Gebang Rejo, Poso	2 orang bermotor, salah satunya warga Tanah Runtuh	Kapolres Poso	Penyelidikan Satgas Bareskrim Poso, 2 tersangka masuk dalam DPO.
28 Feb 2006	Perampokan bersenjata api	Ds Bugis, kec Tomini, kabupaten Parigi Moutong, Sulteng	4 orang bermotor mengenakan penutup wajah, Kelompok Kayamanya	3 orang warga ds Bugis	Polisi berkoordinasi dengan Polres Parigi dan Satgas Bareskrim Poso.
10 Maret 2006	Peledakan Bom	Pura Agung JSN, desa Toini, kecamatan Poso	Tersangka Kelompok Tanah Runtuh	1 orang warga	Polisi melakukan penyelidikan.

Sumber : Disarikan dari Drs. M. Tito Karnavian, dkk., *Indonesian Top Secret : Membongkar Konflik Poso*, (Jakarta : PT Gramedia, 2008)

Sedangkan dari sisi institusi keamanan (Polri) mencoba melakukan berbagai tindakan agar situasi Poso semakin kondusif. Hal ini memang terkait dengan asumsi bahwa Polri menjadi institusi yang bertanggung jawab dalam mengupayakan keamanan di Poso. Upaya ini kemudian disusun dalam sistem Operasi Kepolisian yang bernama Operasi Sintuwu Maroso dengan pemegang kendali sepenuhnya berada di Polda Sulawesi Tengah, dibantu oleh unsur TNI, Brimob dari Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Kalimantan Timur, dan Jakarta.²²

Operasi Sintuwu Maroso berlangsung selama lima kali mulai dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2005. Terdapat beberapa kegiatan penanganan keamanan di Poso, antara lain :

Tabel 4.2.
Operasionalisasi Operasi Sintuwu Maroso²³

No.	Kegiatan	Operasionalisasi Kegiatan
1.	Kegiatan Intelejen	<ul style="list-style-type: none"> - penyusupan ke dalam kelompok radikal. - koordinasi dengan Kominda. - melaksanakan operasi gabungan intelejen antara BAIS, BIN, dan BIK.
2.	Kegiatan Sweeping	<ul style="list-style-type: none"> - <i>sweeping</i> dari rumah ke rumah. - <i>sweeping</i> di jalan raya. - <i>sweeping</i> di tempat keramaian.
3.	Kegiatan Pemburuan	<ul style="list-style-type: none"> - pembentukan Detasemen 88 anti teror - pembentukan pos-pos gabungan dan patroli gabungan. - pemberian hadiah bagi pemberi informasi DPO.
4.	Kegiatan Pembinaan	<ul style="list-style-type: none"> - membuat fasilitas kegiatan kepemudaan - pertemuan antar kelompok dan organisasi dengan melibatkan tokoh agama dan masyarakat.
5.	Kegiatan Pengendalian	<ul style="list-style-type: none"> - pengawasan ke daerah konflik yang dipimpin Pamen Polda Sulteng secara bergiliran. - pemeriksaan terhadap tersangka. - inspeksi mendadak dan insidentik ke satuan wilayah.

Kegiatan operasi ini memang membuahkan hasil. Beberapa kasus menonjol berhasil terungkap dan penyitaan senjata yang

²² Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum...*Op.Cit.*, hlm. 64.

²³ *Ibid.*, hlm. 65-66.

beredar dalam masyarakat berhasil dilakukan, walaupun belum semuanya tersita oleh kepolisian. Di sisi lain, upaya penanganan keamanan pasca Deklarasi Malino masih mengalami beberapa kendala. Misalnya, saat itu masih ada perasaan dendam antar kelompok radikal, indikasi senjata gelap yang masih beredar di masyarakat, dan traumatik masyarakat akibat konflik. Rasa trauma ini menyebabkan masyarakat masih enggan memberikan informasi yang dibutuhkan pihak keamanan untuk menjaga situasi aman di Poso.

Kendala dalam pengelolaan keamanan ini juga terjadi di dalam instansi kepolisian maupun TNI pada saat itu. Salah satunya adalah kendala psikologis personil. Misalnya, personil BKO Brimob atau TNI yang ditugaskan di Poso rata-rata baru menyelesaikan tugas operasinya di daerah lain, sehingga kejenuhan semakin melanda mereka.²⁴ Beban psikologis tersebut semestinya dipertimbangkan oleh pemerintah ketika menurunkan para personil ini ke daerah konflik, karena akan berpengaruh pada pola operasi mereka di lapangan.

b) Fungsi TNI Era dan Pasca Konflik

Pada masa konflik, fungsi TNI tetap mengacu dalam konteks tugas perbantuan kepada kepolisian. Saat itu, untuk mengatasi konflik di Poso, TNI mengirimkan sebanyak dua batalyon pasukan non organik (1.500 personil) yang berasal dari Yonif 712/Manado dan Yonif 713 Gorontalo.²⁵ Pasukan perbantuan ini memang membantu kepolisian dalam memulihkan keamanan di Poso. Jumlah tersebut dianggap sebagai bantuan personil TNI yang besar dalam melakukan tugas perbantuan kepada kepolisian. Hal ini diakui oleh pihak TNI sebab ada anggapan bahwa tiga Satuan Setingkat Kompi TNI yang selama ini di BKO (Bawah

²⁴ *Ibid.*, hlm. 72.

²⁵ Wawan Purwanto, *Menggapai Poso Damai... Op.Cit.*, hlm. 79.

Kendali Operasi)-kan ke Polres Poso mustahil dapat menangani konflik komunal yang melibatkan massa dalam jumlah ribuan.²⁶

Akan tetapi, dalam konteks tugas perbantuan ini, pihak TNI masih merasakan lambannya permintaan bantuan tersebut dari kepolisian. Ini menyebabkan aksi kekerasan di dalam masyarakat semakin meluas. Kelambanan ini menyebabkan TNI merasa sulit untuk bergerak dalam meredam aksi kekerasan tersebut. Hal ini dinyatakan oleh salah satu narasumber :

“Cara bertindak TNI dan kepolisian sebenarnya tetap tidak bisa disamakan, pak. Kita juga menyadari ini lambat, kita lebih banyak statis dan menunggu. Polisi sendiri juga tidak berani bertindak kalau hukumnya dulu dan UU-nya tidak jelas. Akhirnya penanganannya lambat. Kalau kita kan lakukan dulu, ambil dulu kesempatan baru diatur kemudian. Kalau polisi melakukan perhitungan-perhitungan dulu baru bertindak.”²⁷

Dari penuturan narasumber diatas, terlihat bahwa regulasi tugas perbantuan yang belum jelas juga menjadi kendala tersendiri. Hal ini mengakibatkan penanganan secara cepat terhadap aksi kekerasan atau kerusuhan massa sulit dilakukan. Selain regulasi, kendala lainnya adalah aspek psikologis dari kepolisian yang agak “enggan” meminta bantuan kepada TNI dalam melakukan penanganan keamanan di Poso. Ini menyebabkan pemanfaatan TNI sebagai salah satu aparat yang membantu di bidang keamanan menjadi tidak optimal. Padahal di sisi lain, konflik di Poso semakin kompleks dan semestinya membutuhkan penanganan yang sangat cepat dari aparat keamanan, baik TNI dan Polisi untuk melokalisir agar konflik tidak semakin meluas. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“karena institusi TNI dan Polri berbeda, baik dari segi fungsi dan wewenangnya. Walaupun kita BKO kepada kepolisian, kadang polisi sungkan, ada ego tertentu seperti polisi masih bisa kok. Padahal ada

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Hasil wawancara dengan narasumber TNI, Sulawesi Tengah, Juni 2008.

kendali operasi yang diwujudkan. Kita TNI siap, tapi kadang pemanfaatan kita di lapangan tidak maksimal.”²⁸

Sementara itu, pihak TNI merasa bahwa keberadaan personilnya di Poso turut membantu upaya pemulihan keamanan secara signifikan. Oleh karena itu, walaupun kekerasan pada akhir serial ketiga konflik Poso mulai berkurang, pihak TNI tidak menarik kembali pasukan non organiknya dan Mabes TNI juga tetap mempertahankan keberadaan Kopassus di wilayah tersebut. Bahkan sejak Deklarasi Malino 2001 digulirkan, jumlah personil Kopassus di Poso dari tahun 2002 disebar secara merata di dalam kota Poso dan Tentena. Namun sayangnya, tidak ada koordinasi yang jelas antara kepolisian dengan keberadaan Kopassus di wilayah tersebut. Hal ini diakui oleh narasumber militer di lapangan :

“...memang saat itu tidak ada koordinasi antara kopassus dengan pihak polri. Mereka menjadi tim sendiri. Kalau kita di lapangan kita sudah tahu, tapi ya jalan sendiri saja.”

Selanjutnya, memasuki tahun 2005 hingga saat ini, jumlah personil TNI yang bertugas di Poso sekitar 2.000 orang.²⁹ Angka sebesar ini menunjukkan bahwa pihak TNI khususnya masih belum meyakini bahwa Poso sudah kondusif pasca konflik ini. Pihak TNI merasa bahwa keberadaan TNI masih dibutuhkan di Poso, terutama dalam mengantisipasi terjadinya konflik kembali.

c) Peran dan Kewenangan Polri dalam Pengelolaan Keamanan

Memasuki babak baru pasca konflik di Poso, pihak kepolisian dapat disebut sebagai institusi yang berada di “garis depan” dalam melakukan pengelolaan keamanan. Salah satunya adalah menggelar kembali Operasi Sintuwo Maroso pada tahun 2005

²⁸ Hasil wawancara dengan narasumber TNI, Sulawesi Tengah, Juni 2008.

²⁹ Wawan Purwanto...*Op.Cit.*, hlm. 80.

sampai dengan tahun 2006. Operasi ini dilakukan karena masih ada potensi gangguan keamanan yang mengancam masyarakat Poso. Potensi-potensi tersebut antara lain :³⁰ a) adanya senjata api maupun bahan peledak yang masih disimpan masyarakat; b) adanya sebagian warga terutama dari kelompok radikal yang memiliki ketrampilan senjata api; c) masih terdapat kelompok / oknum yang menyebarkan isu dendam terhadap kelompok tertentu.; d) masih adanya DPO pelaku tindak pidana kekerasan yang belum tertangkap.

Selanjutnya, sejak tahun 2007 sampai tahun 2008, berbagai operasi digelar oleh kepolisian untuk semakin meminimalisir potensi gangguan keamanan seperti yang diatas. Awal Januari 2007, Operasi Penindakan Aksi Anarkis digelar oleh kepolisian dengan tujuan membuka barikade-barikade kelompok masyarakat, membubarkan pos-pos kelompok bersenjata, dan menangkap pelaku bersenjata, dan menyita senjata ilegal dalam masyarakat. Hasil operasi ini yang terkait dengan senjata ilegal adalah dengan disitanya sejumlah senjata api, amunisi, dan bom rakitan. Berikut tabel hasil penemuan senjata tersebut :

Tabel 4.3.
Penyitaan Senjata Ilegal Hasil Operasi Penindakan Anarkis 2007

No.	Senjata Ilegal	Jumlah
1.	Senjata Api Pabrik	14 pucuk
2.	Senjata Api Rakitan	54 pucuk
3.	Amunisi	9.203 butir
4.	Bom Rakitan	168 buah
5.	Detonator	421 buah

Sumber : “ Poso : Kemarin, Hari Ini, dan Esok,” (Polres Poso, 2008).

Tahun 2008, operasi yang sama untuk menyita senjata ilegal dalam masyarakat juga digelar oleh kepolisian di Poso, dengan nama Operasi Siwagilamba I. Hasil dari operasi ini adalah ditemukannya sejumlah senjata api di masyarakat.

³⁰ Lihat uraian Polres Poso dalam “Strategi Pengamanan dan Penanggulangan Konflik Poso,” 2005.

Tabel 4.4.
Penyitaan Senjata Ilegal Hasil Operasi Siwagilamba I 2008

No.	Senjata Ilegal	Jumlah
1.	Senjata Api Laras Panjang	24 pucuk
2.	Senjata Api Laras Pendek	13 pucuk
3.	Amunisi	1.291 butir
4.	Bom Rakitan	13 buah

Sumber : (Polres Poso, Juni 2008).

Perbandingan kedua operasi ini menunjukkan bahwa pada tahun 2007 jumlah senjata yang beredar dalam masyarakat di Poso cukup tinggi. Angka ini menurun pada tahun 2008. Ini memperlihatkan bahwa peredaran senjata ilegal dalam masyarakat merupakan potensi ancaman yang harus diwaspadai oleh semua pihak, karena berpotensi menimbulkan konflik kembali.

Selain itu, dalam melakukan pengelolaan keamanan ini, salah satu upaya yang dilakukan oleh kepolisian adalah pembentukan Polisi Masyarakat (Polmas) dan mendirikan pos-pos Polmas. Pembentukan Pos Polmas dilakukan di setiap Kelurahan / Desa dengan penempatan empat sampai lima personil yang tersebar di 149 Kelurahan, yang terbagi dalam 12 Kecamatan dan 9 (sembilan) Polsek ditambah dengan 3 (tiga) Polsek persiapan.³¹ Program ini akan dilaksanakan pada tahun 2007 dengan harapan agar masyarakat Poso memiliki kesadaran untuk mendukung upaya menciptakan keamanan di Poso.

Program Polmas tersebut merupakan upaya kepolisian melibatkan masyarakat dalam melindungi keamanan wilayahnya. Akan tetapi, upaya ini seringkali terhambat oleh kurang kompaknya masyarakat dalam memberikan informasi kepada kepolisian, terutama informasi yang terkait dengan ancaman gangguan keamanan. Bahkan penyelidikan intelegen atau penyidikan kasus – kasus tertentu, kepolisian mendapatkan kesulitan terutama dalam pencarian informasi / keterangan saksi.

³¹ *Ibid.*

Hal ini disebabkan masih ada sebagian masyarakat yang enggan memberikan informasi atau sebagai saksi. Mereka merasa rasa takut karena teror yang akan dilakukan oleh kelompok pelaku terhadap mereka apabila diketahui memberikan informasi kepada kepolisian.

Program kemitraan polisi dengan masyarakat juga dibangun melalui pembinaan terhadap masyarakat, khususnya para pemuda yang pernah terlibat dalam konflik. Ini merupakan upaya dari kepolisian agar para pemuda tersebut tidak menganggur dan memiliki ketrampilan yang dapat berguna secara ekonomi. Selain itu, tujuan strategis dari program ini adalah agar terbangun komunikasi antara polisi dengan masyarakat, terutama pemberian informasi mengenai berbagai potensi ancaman gangguan keamanan dari masyarakat kepada pihak keamanan. Dengan demikian, masyarakat dilibatkan atau secara tidak langsung diajak untuk berpartisipasi mencegah terjadinya konflik kembali. Salah satu program tersebut adalah penanaman jagung di sebuah lahan, dan hasil atau panen jagung yang ditanam menjadi milik mereka. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“...kita juga sudah membicarakan pembinaan anak-anak muda melalui penanaman jagung, jadi membangun kemitraan dengan pemuda-pemuda potensial.”³²

“Bagaimana mereka supaya berpartisipasi dengan polisi, apalagi banyak pengangguran. Kita bersama-sama bantu mereka, menolong, maka otomatis dia akan membuka semua mimpi soal ideologi tadi. Jadi disamping melibatkan anggota, kita juga melibatkan masyarakat. Kami ada program kepada masyarakat, yaitu untuk mengisi kemerdekaan. Kurang lebih 200 ha, kita libatkan masyarakat untuk menanam jagung.”³³

³² Hasil wawancara dengan narasumber Polda Sulawesi Tengah, Juni 2008.

³³ Hasil wawancara dengan narasumber Polres Poso, Juni 2008.

“Ada lahannya Pak Camat, pemerintah daerah. Ini juga ajang komunikasi antar masyarakat, kerjasama dengan masyarakat, ada informasi dari masyarakat kepada polisi.”³⁴

Upaya lainnya yang dilakukan oleh kepolisian untuk mengelola keamanan Poso pasca konflik ini adalah memelihara dan menciptakan situasi yang stabil. Dalam konteks ini, Polri mengadakan program-program kemitraan dengan masyarakat agar terbangun komunikasi antara aparat keamanan dengan masyarakat Poso. Beberapa diantara program itu adalah mengadakan penggalangan terhadap tokoh-tokoh agama, masyarakat, adat, pemuda, dan perempuan. Bentuk program ini semacam membangun komunikasi yang intensif antara para tokoh agama, memberikan kegiatan kepemudaan seperti olahraga, memberikan bantuan kepada korban perempuan eks konflik dan sebagainya.

Upaya diatas memperlihatkan bahwa pengelolaan keamanan yang dilakukan di daerah konflik komunal juga memerlukan pendekatan kepada masyarakat lokal. Dengan kata lain, aspek lokalitas di daerah konflik komunal semestinya juga menjadi pertimbangan semua pihak dalam merumuskan upaya penanganan dan pemulihan keamanan di daerah tersebut. Selain itu, program yang dijalankan oleh kepolisian ini seharusnya menjadi program bagian dari upaya resolusi konflik Poso. Artinya, semestinya usulan program ini berasal dari pemda dan pemda terlibat dalam program ini. Namun pada kenyataannya tidak seperti itu. Ini menunjukkan bahwa upaya pengelolaan keamanan di Poso tidak terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik, terutama antara Pemda dan Polri.

³⁴ *Ibid.*

d) Kendala & Ancaman Keamanan Pasca Konflik

1. Konflik elit antara Bupati dan DPRD

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu penyebab terjadinya seri kedua konflik Poso adalah persaingan elit politik di tingkat lokal. Pada waktu itu, ada semacam kesepakatan normatif agar agama juga menjadi pertimbangan dalam jabatan-jabatan politik. Misalnya, jika Bupati beragama Islam, maka Sekretaris Daerahnya (Sekda) harus beragama Kristen. Di satu sisi, kesepakatan ini memang terasa adil. Namun di sisi lain, dalam jangka panjang, penataan kekuasaan seperti ini dapat menimbulkan polarisasi kekuasaan politik berdasarkan agama. Seperti yang dinyatakan oleh salah satu narasumber :

“Pada saat itu memang di Poso ada persaingan politik antara bupati dengan yayapatiro. Persaingannya adalah untuk jabatan. Jadi waktu itu kalau bupati Islam, otomatis Sekdanya harus Kristen. Kalau sebaliknya, ya orang keduanya Islam. Jadi seperti sudah ada kesepakatan.”³⁵

Masalah kekuasaan politik juga terjadi antara Bupati Poso dan ketua DPRD Poso saat ini. Ada ketidakharmonisan hubungan kekuasaan antara Bupati dan DPRD Poso. Hal ini disebabkan ketua DPRD dapat melakukan intervensi politik karena merasa “berjasa” atas terpilihnya Bupati Poso. Sebaliknya, Bupati Poso merasa tidak harus “membalas jasa” ketua DPRD karena ia terpilih langsung oleh masyarakat Poso. Akibatnya, terjadi tarik menarik kekuasaan politik antara Bupati beserta jajaran pemda, dengan DPRD Poso. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Yang saya tahu waktu pilkada langsung kemarin, bupati numpang kendaraan PDS. Ketua DPRD nya kan PDS. Begitu terpilih, ketua DPRD masih menganggap (dulu dia birokrat), masih beranggapan bupati diangkat oleh DPRD. Segala keputusan bupati bisa disetir oleh DPRD. Tapi kenyataannya bupati kan dipilih langsung. Tapi DPRDnya masih memiliki anggapan tadi. Ya kembali Pak, ujung-ujungnya duit (UUD).

³⁵ Hasil wawancara dengan narasumber Polda Sulawesi Tengah, Juni 2008.

Awal kerja bupati memang baik, mengikuti arus. Tetapi ternyata banyak yang disalahgunakan oleh ketua DPRD. Lama-lama berontak. Tidak bisa begini. Kamu yang enak, bisa saya yang dipenjara. Akhirnya berbalik, bupatinya tidak mendukung PDS. Itu yang membuat sakit hati ketua DPRD.”³⁶

Ketidakharmonisan antara DPRD dan Bupati di Poso juga dapat berpotensi mengancam keamanan. Apalagi kedua pihak ini merupakan bagian dari Muspida tingkat II yang perlu berkoordinasi dengan kepolisian maupun TNI untuk menciptakan keamanan di Poso. Jika tarik menarik antara kedua pihak ini semakin kuat, maka akan terbuka kemungkinan kedua pihak menggalang dukungan massa dengan menggunakan sentimen SARA. Akibatnya, peluang terjadinya konflik komunal akan semakin besar dan menjadi masalah baru di masyarakat. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Begitu juga lokal persetujuan legislatif dan eksekutif Poso. Ini perlu pembentukan tim pengawas kinerja pemerintah daerah. Karena kalau tidak ada pengawasan, kontrol, sehingga mereka juga akan ego masing-masing. Bapak punya agenda tidak didukung, bapak punya program tidak didukung. Akhirnya kan menjadi masalah di masyarakat.”³⁷

2. Rasionalisasi Jumlah Aparat Keamanan

Pada masa konflik, sejumlah personil TNI maupun Polri non organik diturunkan untuk mengatasi dan meredam kekerasan di Poso. Besarnya jumlah aparat keamanan yang dikirim saat itu masih dirasakan wajar, karena tugas mereka secara cepat adalah menghadapi dan membubarkan konsentrasi massa yang bertindak anarkis. Masa tugas personil keamanan ini biasanya juga terbatas, yakni antara enam bulan sampai satu tahun penugasan. Terbatasnya masa tugas tersebut dikarenakan agar personil keamanan yang diturunkan di daerah konflik tidak terlalu lama mengalami tekanan dan beban psikologis. Jika dibiarkan terlalu

³⁶ Hasil wawancara dengan narasumber TNI, Sulawesi Tengah, Juni 2008.

³⁷ Hasil FGD TNI, 14 Oktober 2008.

lama maka akan mempengaruhi tindakan dan pola tingkah laku mereka di lapangan yang cenderung negatif.

Namun pada masa pasca konflik, para personil ini masih berada di Poso. Misalnya jumlah anggota organik Polres Poso saat ini mencapai 1.671 personil. Padahal jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Poso dengan Rasio Polisi 1 : 98 orang, maka jumlah personil di Poso seharusnya hanya sekitar 500-600 personil. Ditambah lagi dengan jumlah TNI yang juga dianggap masih banyak. Terlalu banyaknya jumlah ini menyulitkan pimpinan polisi di Poso dalam mengontrol anggotanya. Seperti pernyataan salah satu narasumber :

“...dengan jumlah anggota kita 1.600 sekian orang polisi, ditambah brimob, ditambah dengan batalyon ditambah dengan kodim, itu kurang lebih ada 4000 an TNI Polri disana itu. Bayangkan kalau disana tidak ada koordinasi dengan baik, tentunya setiap hari berantem.”³⁸

Selain itu, secara psikologis sudah semestinya para personil yang sudah bertugas pada masa konflik harus ditarik kembali dari Poso, sebab mereka pun juga mengalami rasa traumatik dan tekanan pikiran akibat konflik. Penarikan pasukan tersebut juga untuk mencegah agar beban psikologis mereka tidak bertambah berat. Beratnya beban tersebut dapat mengakibatkan munculnya aksi negatif dari para personil ini. Jika hal tersebut terjadi, maka bukan tidak mungkin muncul perseteruan baru antara masyarakat dengan aparat keamanan.

3. Masalah Hak-Hak Keperdataan

Masalah hak-hak keperdataan menyangkut pengembalian kembali tanah atau rumah yang pernah ditinggalkan masyarakatnya akibat konflik. Hasil penelusuran di lapangan memperlihatkan ketika pada masa konflik, terdapat sejumlah wilayah (tanah dan atau rumah) yang ditinggalkan warganya untuk mengungsi. Saat konflik mulai mereda, para pemiliknya masih enggan kembali ke

³⁸ *Ibid.*

tempatnyanya tersebut, sehingga lama kelamaan wilayah itu ditempati oleh warga lain. Misalnya, wilayah yang ditinggalkan oleh warga Kristen pada saat konflik, dalam beberapa waktu ditempati oleh warga Islam. Begitu juga sebaliknya. Realitas ini memperlihatkan bahwa masalah keperdataan menjadi sangat kompleks.

Masalah ini seharusnya menjadi tugas pemda untuk diselesaikan secara tuntas. Tetapi pada kenyataannya tidak seperti yang diharapkan. Pemda hanya memfasilitasi sertifikat wilayah-wilayah tersebut tanpa menelusuri kepemilikan yang sebenarnya dari wilayah itu. Akibatnya, jika terjadi perebutan wilayah dan klaim masing-masing pihak bisa mengakibatkan keributan yang berujung pada kekerasan.

4. Radikalisasi Ideologi

Pasca konflik di Poso masih menyisakan kelompok tertentu yang memiliki kekuatan massa dan bersifat militan. Kelompok ini dapat berpotensi menimbulkan gangguan keamanan dan membahayakan bagi masyarakat Muslim maupun Kristen. Kelompok – kelompok tersebut antara lain : Laskar Mujahiddin, Laskar Jihad, Kelompok Amar Maruf Nahi Mungkar / Ahlus Sunnah Wal Jamaah, kelompok pengungsi (baik Muslim maupun Nasrani), kelompok Muslim pemilik senpi organik, kelompok Muslim pelaku kasus penyerangan, kelompok Muslim tidak menerima Deklarasi Malino, Kelompok Oportunis, kelompok Pasukan Macan, Pasukan Kelelawar, Pasukan Mahoni / Hindui dan Pasukan Kupu – kupu.³⁹ Selain kelompok-kelompok di atas, juga terdapat kelompok masyarakat radikal / garis keras di Poso seperti Laskar Jihad Lokal, Laskar Mujahiddin, Satgas Amar Maruf. Kelompok ini memiliki doktrin Jihad yang dapat melakukan tindak kekerasan dengan alasan memberantas kemaksiatan.

³⁹ Polres Poso, Juni 2008.

Pada masa konflik maupun pasca konflik, kelompok-kelompok ini memiliki peranan yang signifikan dalam menggalang kekuatan massa. Bahkan lebih jauh dari itu, kelompok-kelompok ini juga melakukan aksi kekerasan ketika terjadi bentrokan antar kelompok. Dari penyelidikan yang dilakukan oleh Satgas Bareskrim Polri di Poso dan informasi yang diperoleh dari tersangka yang ditangkap, masyarakat dan satuan polisi setempat, terungkap bahwa kasus kekerasan misterius yang terjadi di Poso melibatkan kelompok tertentu. Kelompok-kelompok tersebut adalah: Kelompok Al Jamaah Al Islamiyyah, Kelompok Kompak Kayamanya, Lasykar Jundullah, Wahdah Islamiyyah, Laskar Jihad (JI), dan Jaringan Kelompok Tanah Runtuh.⁴⁰ Lebih khusus lagi, hasil interogasi menyimpulkan bahwa pelaku-pelaku tindak kekerasan di Poso lebih mengacu kepada dua kelompok besar yaitu Kelompok Tanah Runtuh yang berafiliasi kepada kelompok JI dari Jawa dan Kelompok Kompak Kayamanya yang berafiliasi dengan Kelompok Kompak, NII, Jundullah dan Wahdah Islamiyyah. Hasil penyelidikan juga memperlihatkan bahwa beberapa aksi kekerasan dilakukan oleh kelompok-kelompok tersebut sehingga mengancam keamanan di Poso. Oleh karena itu, keberadaan kelompok ini dinilai sebagai kelompok radikal dengan mengatasnamakan sebuah ideologi tertentu.

Keberadaan kelompok-kelompok tersebut masih ada di Poso dan dapat memberikan pengaruh negatif kepada masyarakat, terutama penyebaran isu-isu yang dapat memancing emosi masing-masing kelompok masyarakat. Pihak kepolisian menyadari hal tersebut, tetapi selama tidak ada bukti kuat bahwa kelompok-kelompok ini mengancam keamanan di Poso, maka polisi juga tidak dapat berbuat banyak. Salah satu cara preventif yang masih bisa dilakukan adalah dengan menggalang komunikasi antar tokoh agama sehingga para tokoh agama ini

⁴⁰ Lihat Drs. Tito Karnavian...*Op.Cit.*,

dapat memberikan pengarahan kepada umatnya supaya tidak terpancing oleh gerakan kelompok-kelompok tersebut.

Penutup

Jika kita mengamati secara mendalam pengelolaan keamanan di Poso sulit untuk memisahkan secara tegas antara penanganan pada awal dan saat konflik dengan pasca konflik. Keduanya saling terkait satu sama lain, karena pada masa pasca konflik pun sejumlah aksi kekerasan masih saja terjadi.

Pada awal konflik, tampak secara kasat mata terjadi kegamangan aparat keamanan dalam menangani persoalan tersebut. Ini dibuktikan ketika terjadinya serial pertama sampai ketiga konflik Poso, aparat keamanan selalu terlambat dalam meredam kekerasan, sehingga pertikaian antar dua kelompok di Poso ini semakin meluas. Selain itu, aparat keamanan juga mendekatinya mirip dengan “gaya” pada masa Orde Baru, yaitu mengirimkan pasukan, meleraikan pihak yang berkonflik, kemudian kembali ke barak. Padahal ada sisi yang tertinggal pada saat itu, antara lain pemahaman aparat keamanan mengenai perubahan dinamika sosial di era reformasi, dimana rakyat semakin berani menyuarakan pendapatnya dan bertindak untuk membela kepentingan diri dan kelompoknya. Di tengah situasi itu, tampaknya aparat keamanan tidak siap menghadapi situasi yang baru tersebut. Sebagian besar aparat keamanan, khususnya kepolisian yang berada di Poso merupakan Tamtama, Bintara, dan Perwira Pertama yang masih muda, baru lulus pendidikan di tingkatan tersebut sehingga belum berpengalaman menghadapi kebringasan massa. Akibatnya, konflik yang tadinya hanya sekedar menyangkut persoalan sepele dan sederhana meningkat menjadi pertarungan antar kelompok, dan semakin meninggi menjema menjadi konflik komunal.

Selain itu, penambahan pasukan baik itu Brimob maupun TNI Angkatan Darat yang di-BKO-kan tidak mampu lagi mengatasi atau mendinginkan suasana ketika trauma demi trauma,

dendam demi dendam sudah mendarah daging di dalam masyarakat. Oleh karena itu proses *trauma healing*, *trust building*, kerjasama antar masyarakat yang sudah mengalami konflik tersebut sangat memakan waktu untuk menuju suatu situasi yang normal, apalagi untuk saling membantu dan membangun masyarakat Poso yang kuat sesuai dengan semboyan Sintuwu Maroso.

Tidak sedikit langkah-langkah pengelolaan keamanan pasca konflik di Poso yang sudah dilakukan oleh aparat keamanan, khususnya Polri. Namun dari kajian kami, tampak jelas bahwa kebijakan itu : 1) bersifat *top down*. Artinya program yang dijalankan oleh pihak pemda dan aparat keamanan didasari oleh persepsi dan kepentingan institusi tersebut. Pelibatan masyarakat hanya sekedar mobilisasi; bukan partisipasi.; 2) berbagai upaya yang seharusnya dilakukan oleh pemda ternyata harus pula dilakukan oleh pihak kepolisian, seperti misalnya menyatukan masyarakat dalam program penanaman jagung, acara olahraga bersama, penggalangan tukang ojeg, dan sebagainya.

Disini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengelolaan keamanan dari sisi pemerintah dengan penjagaan perdamaian dari sisi masyarakat sipil. Padahal kita tahu tidak sedikit upaya dari masyarakat sipil baik LSM yang ada di Poso, LSM dari Jakarta dan juga kelompok-kelompok agama berupaya untuk, pertama, saling meluapkan emosi untuk melontarkan, saling memahami akar konflik, menyatukan pandangan dan langkah untuk bekerjasama menuju Poso yang damai. Berbagai kajian ataupun laporan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sipil, seperti oleh Yayasan Titian Perdamaian merupakan bukti betapa upaya yang berasal dari “bawah” bagi perdamaian Poso juga masih terus berlangsung. Persoalannya sekarang adalah bagaimana antara aparat keamanan, pemda, dan masyarakat sipil menanggalkan kepentingan-kepentingan sektoral dan golongan serta menyatupadukan visi, misi, dan kegiatannya demi mewujudkan masyarakat Poso yang damai, senasib sepenanggungan, dan bersatu.

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

BAB V

Dampak Pengelolaan Keamanan di Maluku, Ambon, dan Poso

Oleh :
Sarah Nuraini Siregar & Hargyaning Tyas

Latar Belakang

Kegagalan institusi keamanan (TNI dan Polisi) dalam pengelolaan keamanan di Maluku dan Poso pada saat konflik yang terjadi pada kurun waktu 1999-2003, disebabkan oleh banyak hal. Pertama, desakan reformasi sektor pertahanan dan keamanan tidak dibarengi dengan regulasi yang ada belum cukup memberikan pijakan kontrol demokratis atas aparat keamanan dan pertahanan negara. Kedua, adanya kegamangan dari prajurit TNI dan Polisi sebagai akibat proses demoralisasi yang terjadi secara nasional; Ketiga, padanya pemahaman yang kurang dari aparat keamanan terhadap karakter konflik, pada tingkat tertentu menyisakan perbedaan persepsi antara aparat keamanan di daerah dengan pimpinan di tingkat pusat; Keempat, kurangnya profesionalisme aparat keamanan (TNI dan Polri) diakibatkan karakter konflik yang bersifat horizontal merupakan pengalaman baru bagi mereka.

Di Maluku, keempat faktor di atas diperparah dengan adanya ketidaktegasan dalam melakukan proses hukum. Hal ini terlihat meskipun sepanjang tahun 2000, aparat kepolisian setempat telah memeriksa 490 kasus tindak pidana dan menangkap 855 tersangka, tidak ada satupun yang diadili. Satunya-satunya tindakan yang dilakukan aparat kepolisian terkait dengan penegakan hukum selama konflik di Maluku adalah penangkapan Alex Manuputty selaku Ketua FKM (Front Kristen Maluku) pada akhir April 2001 serta Ja'far Umar Thalib (Panglima Laskar Jihad) pada awal Mei 2001.

Penangkapan kedua tokoh komunitas Kristen dan Islam tersebut oleh banyak kalangan dianggap hanya tindakan simbolis semata. Hal ini diperkuat dengan pasal-pasal dakwaan yang dikenakan yang mengakibatkan mudahnya kedua tokoh tersebut mendapatkan kemerdekaannya kembali. Misalnya, Ja'far Umar Thalib dibebaskan pada pertengahan Mei 2001 dan selanjutnya hanya dikenakan tahanan rumah. Sementara Alex Manuputty dalam proses penahanannya tidak mendapatkan pengamanan secara maksimal yang mengakibatkan mudahnya tokoh ini melarikan diri ke Belanda pada akhir 2001.

Sedangkan di Poso, kegagalan aparat TNI dan Polri dalam melakukan fungsi pengelolaan keamanan pada kurun 1998-2001 diperparah karena prajurit TNI dan Polisi yang berasal dari kesatuan non organik, rata-rata baru menyelesaikan tugas operasinya di daerah lain, sehingga terjadi kejenuhan. Selain pendekatan militer, pendekatan dialogis untuk mengakhiri konflik yang berkepanjangan di Poso juga dilakukan. Perjanjian damai yang diprakarsai oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla, yang waktu itu menjabat sebagai Menko Kesra, pada akhir tahun 2001 dan awal tahun 2002, secara cukup signifikan berhasil menurunkan eskalasi kekerasan. Perjanjian perdamaian di Poso inilah yang dikenal dengan Deklarasi Malino. Esensi penting dari isi deklarasi damai Malino ini disebutkan bahwa kelompok Muslim dan Kristiani sepakat menghentikan semua bentuk konflik dan perselisihan. Mereka juga wajib mentaati semua bentuk dan upaya penegakan hukum dan mendukung pemberian sanksi hukum kepada siapa saja yang melanggar serta meminta aparat negara bertindak tegas dan adil untuk menjaga keamanan. Guna menjaga agar suasana damai, mereka menolak pemberlakuan keadaan darurat sipil dan campur tangan pihak asing.¹ Namun demikian upaya perdamaian tersebut tampaknya masih belum berhasil mencegah pengeboman

¹ "Konflik Poso dan Resolusinya," dalam *buletinlitbang.dephan.go.id*, diakses tanggal 04 September 2008.

dan penembakan berlanjut yang terkadang masih terjadi.² Oleh karena itu, masih banyak yang harus dilakukan, terutama yang berkenaan dengan dampak pengelolaan keamanan di Poso terhadap masyarakat.

Dari deskripsi diatas, terlihat bahwa kegagalan TNI dan Polri dalam proses penghentian kekerasan di wilayah Poso dan Maluku pada saat konflik tahun 1999-2003, telah mengakibatkan meningkatnya eskalasi konflik dan meluasnya areal konflik itu sendiri. Kelambanan penanganan konflik di Maluku dan Poso dengan sendirinya telah mengakibatkan jumlah korban manusia dan harta benda serta kerusakan sosial sebagai dampak langsung konflik.

Bab ini akan membahas secara khusus dampak kegagalan pengelolaan keamanan di wilayah konflik di Maluku dan Poso baik dari aspek sosial, politik maupun aspek pertahanan dan keamanan itu sendiri. Beberapa diantaranya adalah upaya menangani keluhan masyarakat yang timbul dari masalah konflik, peningkatan sistem penegakan hukum agar berfungsi lebih efektif, dan upaya mengintegrasikan kembali mantan kombatan kedua belah pihak yang tadinya saling bertikai dalam konflik antar agama.³ Dengan pemetaan dampak konflik ini diharapkan rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dalam studi ini akan memberikan arah yang lebih jelas bagi pilihan-pilihan strategis yang harus dilakukan untuk penataan pengelolaan keamanan di daerah konflik di masa mendatang.

Dampak Pengelolaan Keamanan Terhadap Eskalasi Konflik

Telah disebutkan sebelumnya bahwa pada masa konflik, untuk menangani masalah keamanan di Maluku diterapkan status Darurat Sipil. Hal ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menghentikan secara cepat kekerasan yang terjadi dalam

² "Melemahkan Jaringan Kelompok Mujahidin di Indonesia : Pelajaran dari Maluku dan Poso," dalam *ICG Report*, (13 Oktober 2005) hlm. 1.

³ *ICG Report..Op.Cit.*

masyarakat dan mencegah agar eskalasi konflik tidak meluas. Kebijakan pengelolaan keamanan ini (melalui status Darurat Sipil) diharapkan dapat meredam aksi kekerasan dari konflik di Maluku, sebab dengan adanya status ini memungkinkan terbukanya pengiriman dan penempatan aparat keamanan (TNI dan Polisi) dalam jumlah besar.

Akan tetapi, walaupun personil TNI dan kepolisian sudah ditempatkan dalam jumlah yang cukup besar, pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh kedua aparat justru tidak maksimal. Realitas yang terjadi adalah ketidakmampuan TNI dan Polri dalam melakukan pengendalian konflik agar tidak semakin meluas. Salah satu contohnya adalah pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh TNI dan Polri di Ambon ternyata tidak mampu mencegah kedatangan Laskar Jihad dari berbagai daerah, seperti Surabaya dan Makasar.⁴ Kedatangan laskar ini bertujuan “membantu” kelompok muslim untuk menghadapi kelompok non muslim jika pertikaian kembali terjadi. Padahal disisi lain, kedatangan kelompok ini juga dapat memperkeruh suasana yang masih tidak stabil dalam masyarakat. Kondisi ini berdampak pada eskalasi konflik itu sendiri, dimana potensi konflik komunal justru semakin terbuka lebar. Dengan demikian, penerapan Darurat Sipil di Maluku—menurut beberapa kalangan—justru berdampak pada semakin kompleksnya persoalan keamanan di Ambon, khususnya dalam hal konflik antar kelompok yang saling bertikai. Hal ini secara tidak langsung turut berdampak pada kondisi sosial masyarakat. Misalnya, walaupun aparat keamanan sudah diturunkan dalam jumlah yang besar,⁵ masih saja terdapat insiden-insiden dalam masyarakat dan menimbulkan korban jiwa. Tahun 2001, terjadi insiden penyerangan yang berlangsung

⁴ *Ibid.*, hlm. 76.

⁵ Terdapat sekitar 14.000 personil yang terdiri dari tujuh Bataliyon Angkatan Darat dan dua Bataliyon kepolisian. Lihat Sri Yanuarti, “Relasi TNI-Polri dalam Penanganan Konflik Komunal di Maluku Tengah dan Ambon : 1999-2004,” dalam Ikrar NB (ed), *Relasi TNI dan Polri dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*, (Jakarta : P2P LIPI, 2004) hlm. 72.

hampir satu minggu di wilayah Mardika dan menyebabkan 18 orang tewas. Bulan Juni 2001 juga terjadi insiden yang hampir serupa di wilayah Karang Panjang dan menyebabkan tiga penduduk dan beberapa penyerangnya tewas.⁶ Ironisnya, aparat keamanan tampaknya sulit melakukan upaya preventif karena begitu cepatnya insiden tersebut terjadi.

Pengelolaan keamanan di Ambon mengalami perubahan ketika status Darurat Sipil dicabut pada tahun 2003. Pemerintah menilai, setelah hampir tiga tahun diterapkan status Darurat Sipil, situasi di Ambon memang mulai relatif kondusif, terutama dalam aspek keamanan. Pemerintah melihat hal ini sebagai pertanda positif sehingga pada tahun 2003, status Darurat Sipil dicabut. Propinsi Maluku, khususnya kota Ambon mulai masuk ke dalam situasi normal. Masyarakat diberikan kesempatan untuk membangun dirinya sendiri baik dalam bentuk komunikasi antara mereka maupun komunikasi dengan pemerintah. Selain itu, juga muncul kesadaran penuh dari masyarakat bahwa konflik antar mereka tidak menguntungkan siapapun, justru hanya merugikan mereka.

Dengan dicabutnya status tersebut, maka pengelolaan keamanan diserahkan sepenuhnya kepada kepolisian. Namun belum genap enam bulan setelah dicabutnya status tersebut, tanggal 25 April 2004, Ambon kembali bergolak dan konflik kembali terjadi. Diantaranya kerusuhan massa yang menyebabkan 12 orang tewas, 91 terluka, serta beberapa rumah dan gedung hangus terbakar. Kerusuhan tersebut diduga disebabkan kekecewaan kelompok Islam terhadap sikap kepolisian yang melakukan pengawalan simpatisan RMS sesudah menggelar perayaan hari ulang tahunnya.⁷ Hal ini memperlihatkan bahwa walaupun sudah ada pergeseran penerapan pengelolaan keamanan di Maluku khususnya Ambon, ternyata potensi eskalasi masih terlihat. Realitas ini menunjukkan bahwa aparat keamanan belum

⁶ *Ibid.*, hlm. 78.

⁷ *Ibid.* hlm. 80.

mampu melakukan tindakan pengelolaan keamanan secara cepat untuk mencegah terjadinya aksi kekerasan kembali.

Selain itu, masalah pengelolaan keamanan di Maluku turut dipicu oleh lemahnya koordinasi antara TNI dan Polri. Kelemahan tersebut berdampak pada lambannya aparat keamanan dalam mendeteksi maupun melakukan upaya preventif terhadap terjadinya suatu insiden atau kerusuhan dalam masyarakat. Fenomena ini menyebabkan munculnya sikap pesimis dari beberapa kalangan bahwa konflik di Ambon akan sulit diselesaikan; bahkan dituntaskan. Hal ini terlihat dalam penuturan salah satu narasumber :

“Pada waktu Maluku menghadapi konflik sosial, hampir semua ahli konflik memprediksikan mustahil bisa hidup damai lagi. Ini juga karena pemerintah memberikan sejumlah ahli untuk bisa menangani konflik tersebut. Mereka berkesimpulan mustahil Maluku bisa damai.”⁸

Oleh karena itu, mulai muncul beberapa pendapat agar keberadaan personil TNI dan Polri di Ambon dikaji ulang, karena terdapat indikasi bahwa ada oknum aparat keamanan yang juga terlibat dalam konflik tersebut. Indikasi ini didasarkan pada alasan bahwa konflik di Ambon tidak kunjung selesai; bahkan semakin kompleks disaat aparat keamanan diturunkan. Selain itu, penempatan personil keamanan dari luar daerah turut berdampak pada bentuk operasional penanganan keamanan yang terkadang kurang selaras dengan karakter lokal konflik dan masyarakat Maluku. Hal ini menyebabkan beberapa kalangan menilai bahwa keberadaan jumlah personil keamanan yang besar tidak berpengaruh signifikan terhadap penghentian kekerasan di daerah tersebut. Bahkan ada yang menganggap bahwa sebaiknya personil keamanan di Ambon ditarik kembali agar situasi tidak semakin memanas. Seperti yang dinyatakan salah satu narasumber :

⁸ Hasil wawancara dengan narasumber DPRD Maluku, Ambon, Juni 2008

“Makin tentara ditarik justru skala konflik makin menurun. Berarti ada hubungan signifikan antara jumlah tentara dengan intensitas konflik.”⁹

Selanjutnya, pada masa pasca konflik, setelah pengelolaan keamanan di Maluku sepenuhnya dapat dilaksanakan dalam kondisi normal, muncul masalah sosial baru dalam masyarakat. Masalah tersebut bukan menyangkut persoalan pengelolaan keamanan, namun terkait persoalan baru masyarakat Maluku pasca konflik. Namun persoalan ini dianggap oleh kepolisian sebagai ancaman baru bagi keamanan di Maluku. Bahkan, lebih jauh lagi dapat membuka kembali konflik antar masyarakat. Masalah tersebut adalah kasus perbatasan atau sengketa kepemilikan tanah yang masing-masing diklaim oleh masyarakat. Masalah ini tidak lagi terjadi antar masyarakat muslim dan non muslim, tetapi justru terjadi diantara kelompok mereka sendiri yang memperlmasalahkan hak kepemilikan tanah tersebut. Berikut pernyataan salah satu narasumber :

“Setelah berlakunya UU No. 22 tahun 2002 dan 32 tahun 2004, kemudian terlihat jelas penguatan pemerintah desa dikembalikan lagi kepada masyarakat adat, kemudian dicaplok tanah-tanah itu. Pada saat pencaplokan oleh pemerintah desa dengan berpatokan pada hak petuanan, ini memunculkan benturan baru. Setelah tidak terdata dan terjadi konflik, lebih parah lagi lembaga peradilan memutuskan sebagian besar tanah-tanah ini dengan putusan berbeda. Yang satu memutuskan dengan kekuatan eksekutorial, yang satu hanya dengan status deklaratorir. Artinya ada putusan yang bisa eksekusi, ada yang tidak. Hanya pernyataan saja dari peradilan.”¹⁰

Masalah sengketa tanah turut dipengaruhi oleh persoalan pendatang dari luar Maluku yang tinggal dan menjalani kehidupan di Maluku. Para pendatang ini berasal dari beberapa daerah, salah satunya adalah Sulawesi Tenggara. Pendatang ini menempati wilayah dalam waktu yang cukup lama dan kemudian secara ekonomi menjadi lebih maju daripada penduduk setempat. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial masyarakat setempat.

⁹ Hasil wawancara dengan narasumber tokoh masyarakat Ambon, Juni 2008.

¹⁰ *Ibid.*

Selain itu, sengketa tanah tidak hanya terjadi antar masyarakat, tetapi juga terjadi antara masyarakat dengan pihak militer, seperti kasus kepemilikan tanah di daerah Laha antara TNI Angkatan Udara dengan masyarakat Liang. Bahkan dalam sengketa tersebut sempat terjadi memicu masyarakat setempat untuk membongkar pagar pembatasnya. Pernyataan salah satu narasumber memperlihatkan indikasi tersebut :

“...di Maluku masih banyak pendatang. Di Situ Lama Mesing kebanyakan pendatang dari Sulawesi tenggara. Di Ureng dan Negeri Lima juga pendatang. Dan celaknya, mereka yang datang dulu menempati wilayah dan tidak ada perbatasan. Sekarang mereka beranak pinak banyak, sukses lagi ekonominya. Para pendatang ini lebih maju daripada penduduk setempat. Masalah tanah belum terselesaikan batasnya dengan baik oleh Pemda. Dan di kota Ambon masalah ini juga banyak. Cuma belum meledak saja. Tadi di AirSalobar berkelahi masalah tanah dengan makam. Jadi sekarang polanya seperti itu.”¹¹

“Paling hangat kasus sengketa tanah di Laha (TNI AU) dan masyarakat Liang. Paling tidak itu. Sampai masyarakat membongkar pagar pembatas beton yang dibangun oleh TNI. Itu mempengaruhi persepsi publik.”¹²

Beberapa kalangan menilai bahwa masalah perbatasan dan sengketa tanah ini tampaknya tidak begitu diselesaikan dengan baik oleh pihak pemerintah daerah. Masalah ini pun semakin kompleks ketika sengketa tanah di Maluku masih belum menemukan titik kejelasan mengenai batas-batas maupun kepemilikan tanah yang resmi. Pihak kepolisian pun juga sulit melakukan upaya penyelesaian masalah ini, karena kewenangan untuk melakukan hal tersebut bukan berada di kepolisian. Disisi lain, walaupun pihak pemda juga melakukan upaya penyelesaian masalah perbatasan tanah ini, tetapi sayangnya proses penyelesaian masalah tidak ditunjang oleh manajemen pemda yang baik sehingga terkesan pemda hanya turun tangan apabila baru terjadi masalah. Padahal dari sisi keamanan, masalah sengketa tanah dapat memicu persoalan baru yang membuka

¹¹ Hasil wawancara dengan narasumber kepolisian Ambon, Juni 2008.

¹² Hasil wawancara dengan narasumber LSM Ambon, Juni 2008.

terjadinya kembali konflik komunal di dalam komunitas masyarakat itu sendiri. Potensi konflik dapat terjadi dan pihak kepolisian merasa juga harus turut waspada dalam masalah ini. Bahkan mereka menganggap bahwa masalah sengketa tanah seharusnya menjadi perhatian bagi pemda selaku pengambil keputusan di daerah. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Yang jadi persoalan bagaimana menyelesaikan dari kerusuhan itu. Misalnya, mengembalikan hak-hak keperdataan dari orang-orang yang meninggalkan wilayah baik muslim dan kristen. Ini yang sampai saat ini belum mampu difasilitasi oleh pemda. Ada dua kelemahannya, pemda tidak ditunjang oleh manajemen konflik yang baik. Kedua, pemda terkesan menyelesaikan persoalan secara parsial. Jadi ibarat pemadam kebakaran.”¹³

“Kalau tidak cepat diselesaikan mudah angkat senjata karena masing-masing punya pengalaman ikut konflik.”

Sedangkan dampak pengelolaan keamanan pada daerah Poso, terutama masa konflik, pengelolaan keamanan melalui penempatan pasukan baik dari TNI maupun pasukan Brimob Polri dikerahkan untuk menghentikan secara cepat kekerasan yang terjadi di Poso. Tindakan ini sempat berdampak secara positif dengan menurunnya eskalasi konflik pada tahap awal dan ketegangan antar pihak yang bertikai. Namun perkembangan selanjutnya timbul kembali insiden-insiden yang polanya hampir serupa dengan konflik di Ambon, seperti penyerangan massa dan kasus peledakan bom. Ini berlanjut sampai dengan tahun 2005 sehingga berkali-kali penempatan dan penarikan pasukan selalu dilakukan di Poso.

Pasca konflik di Poso, upaya pengamanan di daerah ini masih terus dilakukan. Hal ini disebabkan adanya kecenderungan ancaman keamanan dan munculnya potensi konflik seperti upaya dari kelompok-kelompok tertentu yang berusaha mengacaukan keamanan di Poso. Menurut beberapa narasumber, kelompok ini adalah kelompok yang dirugikan secara ekonomi apabila situasi

¹³ Hasil wawancara dengan narasumber tokoh masyarakat Ambon, Juni 2008.

Poso menjadi aman. Tidak ada data yang pasti mengenai identitas kelompok ini, namun menurut salah satu narasumber, keberadaan kelompok tersebut masih ada di Poso. Berikut penuturannya :

“Tetapi, ada upaya-upaya dari kelompok tertentu yang berusaha kalau dulu konflik ini berlangsung, akan menguntungkan dia. Tapi situasi aman, dia akan kehilangan pekerjaan. Pendapatannya bisa berkurang. Saya membaca fenomena itu dan memang masih ada.”¹⁴

Ironisnya, beberapa kalangan melihat keberadaan kelompok-kelompok tersebut tidak ditanggapi secara serius oleh aparat keamanan. Padahal tindakan yang dilakukan oleh kelompok ini cenderung meresahkan masyarakat dan dapat membuka peluang terjadinya konflik kembali. Salah satu tindakan mereka adalah melakukan *sweeping* terhadap komunitas masyarakat tertentu dan terkesan “dibiarkan” oleh aparat keamanan. Padahal semestinya, pola tindakan kelompok ini harus diwaspadai oleh pihak keamanan karena dapat memicu persoalan yang mengarah pada konflik antar komunitas masyarakat di Poso. Hal ini dipaparkan oleh salah satu narasumber :

“...masalah yang terlihat sekarang ini memang mulai muncul lagi kelompok-kelompok yang melakukan *sweeping* di Poso dan dibiarkan oleh aparat keamanan. Nah ini jangan sampai terjadi lagi karena bisa jadi kesempatan untuk memicu konflik.”¹⁵

Fenomena diatas juga memperlihatkan bahwa pengelolaan keamanan di Poso pasca konflik masih belum dapat “menyekat” ancaman-ancaman maupun potensi konflik yang bisa datang dari kelompok tertentu. Padahal aksi maupun tindakan kelompok tersebut dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat. Lama kelamaan, hal ini dapat berdampak pada timbulnya kecurigaan dalam masyarakat yang turut dipengaruhi oleh dampak psikologis dari konflik. Jika masalah ini tidak segera diperhatikan dan diselesaikan, maka kemungkinan konflik horizontal di Poso dapat terulang kembali.

¹⁴ Hasil wawancara dengan narasumber militer, Poso, Juni 2008.

¹⁵ Hasil wawancara dengan narasumber Pemda Poso, Juni 2008.

Dampak di Bidang Politik : Fungsi Pemerintahan, TNI, dan Polri

Telah disebutkan sebelumnya bahwa pada masa konflik, upaya pengelolaan keamanan untuk menghentikan kekerasan di Maluku relatif sulit dilaksanakan secara cepat karena adanya keterlibatan oknum TNI maupun Polri dalam konflik tersebut. Selain itu, kebijakan pengelolaan keamanan yang menempatkan TNI dan Polri di Maluku justru berdampak pada hubungan koordinasi diantara kedua institusi keamanan ini. Relasi diantara keduanya tidak terkoordinasi dengan baik sehingga mempengaruhi pola penindakan mereka di lapangan. Hal ini disebabkan penataan relasi yang tidak jelas antara TNI dan Polri dalam melakukan penanganan konflik komunal di Maluku. Pada saat itu, TNI menggunakan SK Panglima tentang Tata Cara Tugas Perbantuan yang mengatur bahwa penanganan konflik bersenjata adalah wewenang penuh TNI, baik dari segi komando pengendalian serta pertanggungjawabannya. Tugas Polisi dalam aspek ini hanya penyidikan dan penegakkan hokum. Sebaliknya, Polri berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) Perbantuan dimana persoalan keamanan dalam negeri menjadi tugas pokok kepolisian, sehingga otoritas komando, pengendalian, kontrol, dan pertanggungjawaban berada di tangan kepolisian.¹⁶ Ketidakjelasan tersebut menimbulkan benturan penggunaan regulasi dan persoalan koordinasi antara TNI dan Polri di lapangan.

Pasca konflik di Maluku, dengan dikembalikannya otoritas pengelolaan keamanan kepada kepolisian turut berpengaruh pada berkurangnya “ketidakharmonisan” relasi TNI dan Polri. Terdapat pihak yang menyatakan bahwa koordinasi dan relasi antar kedua institusi ini sudah mulai baik. Konsolidasi diantara keduanya sudah mulai terlaksana dan baik TNI dan Polri dapat melaksanakan tugasnya masing-masing. Seperti yang dinyatakan salah satu narasumber :

¹⁶ Lihat Sri Yanuarti dalam Ikrar NB (ed), *Relasi...Op.Cit.*, hlm. 73.

“...seluruh aparat dapat terkonsolidasi kembali. Dan sekarang ini hampir dikatakan tidak ada lagi pikiran itu. Seluruh soliditas para aparat keamanan, kebanggaan kepada korps sudah sangat luar biasa. Tidak ada lagi pikiran dan stigma tersebut, bahkan dikatakan sudah hilang dari pikiran masyarakat.”¹⁷

Namun disisi lain, beberapa kalangan menilai walaupun telah terjadi pergeseran pengelolaan keamanan pasca konflik, tampaknya persoalan yang menyangkut relasi antara TNI dan Polri di lapangan masih belum tuntas. Ada indikasi bahwa baik TNI maupun kepolisian masih menunjukkan sikap “arogan” karena mereka adalah aparat keamanan yang harus disegani oleh masyarakat. Salah satu narasumber di lapangan menyatakan bahwa masih ada oknum anggota TNI dan Polri yang bersikap arogan kepada masyarakat sehingga berdampak pada timbulnya rasa antipati masyarakat terhadap TNI dan Polri. Selain itu, juga masih muncul permasalahan antar aparat di lapangan yang terkadang menimbulkan kesalahpahaman bahkan bentrokan.¹⁸ Permasalahan tersebut terkait dengan pemisahan antara TNI dan Polri sehingga berdampak pada “wilayah garapan” kedua institusi tersebut. Terjadi persaingan diantara keduanya dan akibatnya terjadi pula penafsiran yang berbeda saat melakukan penindakan di lapangan. Apalagi baik TNI maupun Polri, memiliki persepsi yang kurang baik terhadap institusi keamanan selain mereka. Beberapa tindakan oleh oknum TNI atau Polri memperlihatkan indikasi tersebut sehingga dapat “memancing” emosi masing-masing pihak. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“...terkait dengan TNI Polri. Kami kira melihatnya problemnya hampir sama dengan daerah lain. Ini juga merupakan dampak dari pemisahan TNI dan Polri. Kita menilainya hampir sama. Ini berdampak juga pada wilayah garapan, yang tadinya sama-sama sekarang dipisahkan untuk masalah keamanan internal untuk Polri.”¹⁹

¹⁷ Hasil wawancara dengan narasumber DPRD Maluku, Ambon, Juni 2008

¹⁸ Polda Maluku, “Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku,” (Ambon : Juni, 2008) hlm. 7.

¹⁹ Hasil wawancara dengan narasumber LSM Ambon, Juni 2008.

“Kita juga bisa melihat di lapangan, ada TNI kalau Polri jaga di pos, mereka cenderung untuk tidak mematuhi, seperti memancing. Misalnya tidak mau memakai helm, motornya dikencangin, dan sebagainya. jadi fakta-faktanya memang jauh lebih mendasar.”²⁰

Masalah “wilayah garapan” dan ketidaksukaan antara mereka juga dapat dilihat pada kasus bentrokan di Masohi beberapa waktu lalu. Ada yang menyatakan bahwa kasus bentrokan antara TNI dan Polri di Masohi disebabkan masalah *illegal logging* yang dilakukan oleh oknum TNI lalu diproses secara hukum oleh polisi. Hal ini menyebabkan ketidakpuasan oleh oknum tersebut sehingga berakumulasi pada ketidakpuasan dan puncaknya adalah penyerangan kantor polisi di wilayah itu.

“Faktanya bisa kita lihat ketika kasus Masohi kemarin. Kita lihat juga ada masalah seperti korupsi dan illegal logging dimana sudah tuntas antara TNI dengan yang bermasalah, tapi masih diproses secara hukum oleh Polri. Yang terkait dengan illegal logging, ada beberapa kasus yang melibatkan istri anggota TNI. Dia jadi pengusaha kayu. Kemudian kayunya ditahan dalam jumlah besar. Lalu itu jadi pemicu karena beberapa kali pihak TNI sudah mencoba “menuntaskan” itu. Ada juga pihak pengusaha kayu, misalnya dari hutan sudah “menyelesaikan” dengan TNI tapi ada juga kayunya masih ditahan.”²¹

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa pada pasca konflik, walaupun pengelolaan keamanan mengalami perubahan dengan ditempatkannya polisi di garis depan, ternyata dari aspek politik yang menyangkut hubungan antara TNI dan Polri masih menyisakan berbagai persoalan. Sebenarnya hal ini sudah terjadi sejak dipisahkannya wewenang TNI dan Polri pada tahun 2000 namun tidak didukung oleh kejelasan regulasi operasional yang mengatur keduanya di lapangan. Dalam kondisi seperti ini, semestinya kecenderungan pola atau tindakan negatif kedua institusi dapat diminimalisir oleh pihak pimpinan mereka secara tegas. Namun demikian, indikasi ini tampaknya juga belum terlihat di lapangan. Dari pihak pimpinan TNI misalnya justru menilai bahwa permasalahan antara personilnya dengan polisi

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

lebih banyak disebabkan oleh sikap arogan polisi itu sendiri. Kondisi ini mencerminkan masih adanya sikap saling menyalahkan antar oknum dan memperlakukan ego masing-masing institusi keamanan tersebut. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Sejak dipisah memang ada perubahan. Kalau versi TNI mengenai masalah di lapangan lihat kepada faktanya, lebih banyak polisi yang memukul TNI. Ini juga terkait dengan peristiwa Masohi. Saya mengeluarkan perintah, siapapun anggota TNI yang dipukul dan tidak melawan, akan diberikan Rp. 500.000. Di Tanuwi misalnya, ada dua anggota TNI yang dikeroyok oleh Brimob. Dan klimaksnya adalah peristiwa Masohi.”²²

Fenomena hampir sama mengenai dampak pengelolaan keamanan terhadap fungsi pemerintahan, TNI, dan Polri juga terlihat di Poso. Dari sisi otoritas institusi keamanan (TNI dan Polri), kebijakan pengelolaan keamanan di Poso pada masa konflik adalah melalui penempatan pasukan dari TNI dan Polri, dan Polri yang menjadi unsur utama dalam melakukan pengelolaan keamanan. Beberapa bataliyon pasukan ditempatkan di wilayah tersebut. Sifat pengelolaan keamanan masih berada di bawah kendali kepolisian dan keberadaan TNI hanya sebagai tugas perbantuan. Hal ini dijelaskan oleh salah satu narasumber :

“Pada saat konflik, TNI diperbantukan kesini dengan BKO Polda Sulteng. Dari situ kita dibawah kendali kepolisian. Jadi sifatnya BKO.”²³

Namun demikian, pada masa tersebut, kebijakan pengelolaan keamanan ini berdampak pada pihak militer (TNI) yang merasa bahwa status tugas perbantuan tersebut menyebabkan mereka sulit untuk bergerak pada saat terjadi keributan dan kerusuhan di Poso. Kendala tersebut menyangkut koordinasi antara TNI dan Polri dimana menurut aturan, apabila TNI sebagai perbantuan kepada Polri, berarti ia harus menunggu permintaan bantuan dari kepolisian. Sementara disisi lain, jika

²² Hasil wawancara dengan narasumber militer Ambon, Juni 2008.

²³ Hasil wawancara dengan narasumber militer, Poso, Juni 2008.

terjadi situasi keamanan yang darurat dan harus segera dihentikan, sifat “menunggu” tersebut menjadi sangat tidak efektif saat TNI harus melakukan pengelolaan keamanan di Poso. Seperti yang dinyatakan oleh salah satu narasumber :

“Menurut saya ada, karena kita dituntut untuk mengamankan wilayah. Orang tahunya tentara sudah disitu, situasi mau ribut, tentara tidak bisa bergerak karena aturan. Dia menunggu permintaan bantuan kepolisian. Sementara kepolisian maju mundur, sama saja.”²⁴

Kemudian, pada pasca konflik, dari hasil temuan di lapangan, pihak TNI dan Polri mulai menyadari bahwa koordinasi yang baik dapat berdampak positif bagi pengelolaan keamanan di Poso. Untuk mewujudkan pengelolaan keamanan yang baik, salah satu caranya adalah membangun komunikasi dan koordinasi yang baik antara TNI dan Polri di tingkat pusat dan propinsi, maupun di tingkat Muspida daerah. Jaringan tersebut diperlukan sebagai upaya menyamakan persepsi tentang strategi dan pola yang dilakukan dalam pengelolaan keamanan di Poso. Hal inilah yang dinyatakan oleh salah satu narasumber di lapangan :

“...kami sepakat kalau muspida kompak, masyarakat akan aman. Kapolres, Dandim, Kajari, Ketua Pengadilan, kita samakan persepsi bahwa apa yang kita lakukan adalah demi bangsa dan negara.”²⁵

Selain TNI dan Polri, pemerintahan daerah juga mencoba membangun relasi yang baik dengan masyarakat. Ini dilakukan sebagai upaya membangun citra yang positif kepada masyarakat agar saling berbaur, tidak saling curiga, dan selaras dengan kondisi yang terjadi di Poso. Dalam konteks ini, TNI dan Polri mencoba membangun situasi tersebut melalui kerjasama dengan pemda dalam upaya program membangun ketahanan masyarakat. Demikian juga kerjasama untuk program ekonomi, sosial, dan budaya. Semua program-program tersebut merupakan salah satu upaya agar keamanan di Poso semakin terjaga dan masyarakat

²⁴ Hasil wawancara dengan narasumber militer, Poso, Juni 2008.

²⁵ *Ibid.*

dilibatkan dalam upaya tersebut. Seperti yang dinyatakan oleh salah satu narasumber :

“Kita bekerjasama dengan pemda, seperti pengarahan, dan sebagainya. Ada tentara manunggal masuk desa, dan lain-lain. Itu dari atas. Jadi kita membangun ketahanan masyarakat, kalau misalnya budaya, kita menggalakkan acara festival danau poso, dalam bidang ekonomi kita menghimbau masyarakat untuk agrobisnis, kita memberikan contoh mengenai pemanfaatan lahan tidur untu penanaman jagung.”²⁶

Dari sisi pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemda, pada pasca konflik situasi tersebut relatif kembali normal. Hal ini berbeda pada saat konflik sampai dengan tahun 2000. Saat itu fungsi pelayanan publik relatif tidak berjalan sama sekali. Walaupun personil keamanan sudah ditempatkan dalam jumlah besar, fungsi pelayanan publik tetap tidak berjalan karena banyak aparat pemerintahan daerah maupun masyarakat mengungsi ke daerah yang aman. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keamanan masa konflik di Poso justru berdampak pada munculnya rasa takut dalam masyarakat atau tetap merasa tidak aman. Namun setelah konflik, fungsi ini berjalan untuk melayani kepentingan masyarakat. Berikut pernyataan salah satu narasumber :

“...pemerintahan berjalan, seperti pelayanan KTP, pelayanan macam-macam juga berjalan. Memang ketika tahun 2000 itu, pelayanan macet, Pak. Karena orang masing-masing menyelamatkan diri. Tapi setelah tahun 2000, tahun 2001 itu berjalan lagi.”²⁷

“...pelayanan-pelayanan kepolisian yang dibutuhkan masyarakat berjalan.”²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Hasil wawancara dengan narasumber kepolisian, Poso, Juni 2008

²⁸ *Ibid.*

Dampak di Bidang Sosial

1. Kriminalitas & Dinamika Sosial Masyarakat

Khusus di Maluku, pada saat konflik dan dilakukannya pengelolaan keamanan melalui pendekatan militer memang berdampak pada masalah kriminalitas umum yang cenderung tidak signifikan, seperti pencurian, perampokan, dan sebagainya. Akan tetapi, ketika konflik terjadi dan pengelolaan keamanan diterapkan secara menyeluruh untuk mengatasi konflik tersebut, masalah kriminalitas justru terjadi dalam skala yang lebih kompleks. Misalnya tindakan kekerasan antar masyarakat yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa. Berbagai tindakan kriminalitas yang mengganggu keamanan kerap kali terjadi pada masa tersebut, seperti kasus peledakan bom, penyerangan massa, dan sebagainya. Pola tindakan kriminal ini ditangani oleh TNI serta dibantu oleh kepolisian dalam konteks Darurat Sipil.

Pasca konflik dan setelah pengelolaan keamanan di Ambon mengalami pergeseran (menjadi kewenangan kepolisian), ternyata masih ada sisa-sisa “atribut” konflik yang digunakan oleh masyarakat dan dapat mengancam keamanan itu sendiri. Penggunaan sisa “atribut” itulah yang mejadi kriminalitas dalam masyarakat dan mengarah pada kasus senjata ilegal. Masih terdapat atau ditemukannya kasus peredaran senjata dan bahan peledak, baik organik maupun rakitan secara ilegal di dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya kasus temuan senjata dan bahan peledak di masyarakat selama satu tahun terakhir antara tahun 2007-2008. Berikut data tersebut di bawah ini :

Tabel 5.1.
Penemuan Senjata Ilegal di Maluku Pasca Konflik

No	Jenis Senjata dan Bahan Peledak	Jumlah
1.	Bahu	22
2.	SMR	4
3.	Laras Panjang	48
4.	Laras Pendek	11
5.	Basoka	1
6.	Bom rakitan	16
7.	Bom aktif	2
	Jumlah	104

Sumber : Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku (Juni 2008)

Selain itu, hasil operasi-operasi yang digelar oleh kepolisian pasca konflik, di dalam masyarakat pun juga ditemukan kembali beberapa kasus penyimpanan senjata api ilegal. Data di bawah ini memperlihatkan fenomena tersebut :

Tabel 5.2.
Penemuan Senjata Ilegal di Masyarakat

No	Waktu	Kasus	Jumlah Senjata Ilegal
1.	4 Maret 2007	Penemuan Senjata Api Rakitan	1 buah (10 butir peluru)
2.	5 Maret 2007	Penyimpanan Senjata Api Rakitan	1 buah (senjata laras panjang dengan 5 butir amunisi)
3.	17 September 2007	Penyimpanan Senjata Api Rakitan	1 buah
4.	15 Mei 2008	Penyimpanan Senjata Api Rakitan	3 buah (110 butir peluru)
		Jumlah Senjata	5 buah

Sumber : Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku (Juni 2008)

Hal menarik lainnya yang dapat dilihat pada masalah kriminalitas di Maluku pasca konflik adalah meningkatnya tindakan kriminalitas di masyarakat sejak tahun 2006 sampai

dengan tahun 2007. Dari data yang dipaparkan di bawah ini, terjadi kenaikan jumlah kasus kriminal di Maluku, termasuk Ambon sebesar 37%. Angka ini cukup signifikan, mengingat masalah keamanan pasca konflik seharusnya semakin kondusif. Ternyata asumsi tersebut tidak berlaku sepenuhnya di Maluku, khususnya di Ambon. Pengelolaan keamanan yang sudah menjadi kewenangan kepolisian Maluku ternyata belum dapat mengurangi secara signifikan masalah kriminalitas tersebut.

Tabel 5.3.
Data kriminalitas Propinsi Maluku Tahun 2006 dan 2007

Bulan	Tahun 2006	Tahun 2007
Januari	108 kasus	151 kasus
Pebruari	155 kasus	168 kasus
Maret	128 kasus	145 kasus
April	105 kasus	116 kasus
Mei	64 kasus	102 kasus
Juni	58 kasus	133 kasus
Juli	57 kasus	90 kasus
Agustus	51 kasus	83 kasus
September	80 kasus	96 kasus
Oktober	67 kasus	109 kasus
Nopember	53 kasus	92 kasus
Desember	46 kasus	57 kasus
JUMLAH	972 kasus	1342 kasus

Sumber : Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku
(Juni 2008)

Jika dibandingkan dengan masalah kriminalitas yang terjadi di Poso, pengelolaan keamanan terutama pasca konflik ternyata juga masih menyisakan persoalan yang sama dan dapat mengancam keamanan di wilayah ini. Salah satunya adalah dengan ditemukannya beberapa kepemilikan senjata ilegal dalam masyarakat. misalnya di wilayah Tanah Runtuh misalnya, kepolisian masih menemukan 30 jenis senjata berat organik maupun rakitan, 10.786 butir amunisi dalam berbagai kaliber, 235

bom rakitan aktif.²⁹ Selain itu, data pada tahun 2005 melalui gelar operasi keamanan yang dilakukan Polres Poso memperlihatkan tren naik turunnya kejadian-kejadian yang berpotensi mengancam keamanan di Poso. Seperti yang diperlihatkan dalam tabel di bawah ini :

Tabel 5.4.
Data Kasus Menonjol
Hasil Operasi Sintuwu Maroso I s/d Sinmar V (1998-2005)

NO	KEJADIAN	OPS SINMAR				
		I	II	III	IV	V
1	PENEMBAKAN	8	4	18	-	6
2	LEDAKAN BOM	8	1	9	1	3
3	PEMBAKARAN	1	-	7	-	-
4	ORG HILANG	1	-	2	-	-
5	TEMU BOM/HANDAK	3	4	11	11	1
6	TEMU MAYAT	5	2	1	1	1
7	ANIAYA	9	1	-	3	2
8	PEMBUNUHAN	1	-	2	-	2
	JUMLAH	26	12	52	16	15

Sumber : Polres Kabupaten Poso, 2005.

Fenomena di atas mendorong pihak kepolisian melakukan pengelolaan keamanan dengan terus menggelar Operasi Kepolisian melalui Operasi Sintuwu Maroso yang merupakan Operasi Kepolisian terpusat pola kontijensi dan sampai pada saat ini sudah 6 (enam) tahapan yaitu mulai dari Operasi Sintuwu Maroso I tahun 1998 sampai dengan Operasi Sintuwu Maroso VI tahun 2005 yang sedang berlangsung saat ini yang sepenuhnya dilaksanakan oleh Jajaran Polda Sulawesi Tengah dan didukung oleh Mabes Polri.³⁰ Dampak dari pengelolaan keamanan ini diharapkan oleh pihak kepolisian dapat mengurangi peredaran senjata ilegal dalam masyarakat. Pengurangan peredaran senjata

²⁹ "Radikalisme, Ancaman Baru Poso," dalam *Suara Pembaruan*, (12 Juli 2007).

³⁰ Paparan Polres Poso, Juni 2008.

ilegal menjadi aspek penting dalam pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh kepolisian karena akan berdampak pada berkurangnya keresahan masyarakat. Sebab pada pasca konflik ini, masyarakat masih melihat bahwa masih ada kelompok-kelompok tertentu yang dapat mengancam keamanan mereka. Berikut penuturan salah satu narasumber :³¹

“Masih juga masyarakat Poso terutama eks kelompok radikal Poso masih menyimpan, menyembunyikan, memiliki bahan-bahan peledak. Yang sewaktu-waktu dapat digunakan baik untuk teror atau hal-hal lainnya, yang nanti dapat meresahkan masyarakat Poso.”

Selain aspek kriminalitas, hal lainnya yang dapat dilihat adalah dinamika masyarakat yang masih relatif “pasif.” Telah dijelaskan sebelumnya bahwa konflik yang terjadi di Poso menimbulkan rasa traumatik mendalam pada masyarakat Poso. Apalagi konflik tersebut merupakan konflik komunal antar agama yang tidak diduga sebelumnya oleh banyak kalangan, mengingat masyarakat Poso dikenal memiliki toleransi beragama yang baik. Akibat konflik tersebut dan ditambah pula penerapan pendekatan militer untuk menangani kekerasan yang terjadi akibat konflik, masyarakat Poso masih merasakan ketakutan dan traumatik yang mendalam hingga sekarang. Bahkan terkesan masyarakat Poso enggan mengungkit kembali masalah konflik itu karena dianggap dapat membuka luka lama dan menciptakan kecurigaan kembali kepada pihak tertentu. Inilah yang dinyatakan oleh salah satu narasumber di lapangan :

“Ini kan sekarang orang baru sembuh dari luka. Kalau memang ada penyelewengan, serahkan pada jalur hukum. Tidak usah diungkit lagi. Sekarang dalam satu tahun terakhir ini, apakah masih ada gap antara kristen dan islam. Sudah tidak ada.”³²

Selain itu, menurut penilaian dari kepolisian yang menjadi pemegang otoritas keamanan di Poso saat ini, masyarakat juga takut menjadi saksi jika terjadi kasus kriminalitas sehingga pura-

³¹ Hasil FGD TNI, 14 Oktober 2008.

³² Hasil wawancara dengan narasumber militer, Poso, Juni 2008.

pura tidak tahu apabila ada kejadian. Mereka menjadi enggan jika dimintai keterangan atau informasinya. Sementara itu, disisi lain, masyarakat juga masih mudah diprovokasi untuk membangkitkan solidaritas hubungan komunitas muslim karena merasa pernah sama-sama “terzalimi.” Potensi ini dianggap dapat membuka kembali peluang terjadinya konflik dan semestinya dapat diwaspadai oleh semua elemen pemerintahan dan masyarakat.

Dari sisi hubungan antara komunitas muslim dan non muslim pada pasca konflik ini sudah mulai mengarah pada hubungan yang baik. Para tokoh agama ini menyadari pentingnya melakukan sosialisasi masyarakat damai kepada umatnya. Hal ini dilakukan sebagai upaya preventif agar masyarakat tidak mudah diprovokasi oleh pihak yang sengaja memperkeruh suasana aman di Poso. Ada semacam kesadaran kolektif setelah kerusuhan, dan mulai diselenggarakan beberapa acara untuk membangun hubungan yang baik antar komunitas; misalnya acara Festival Danau Poso. Ini merupakan upaya membangun rekonsiliasi dan pengakuan tidak ada lagi kelompok-kelompok yang saling bertikai. Berikut penuturan salah satu narasumber :

“Hubungan saya dengan tokoh masyarakat non muslim juga baik. Kami bertugas sosialisasi UU No. 8 dan 9 tahun 2006. Ada 3 tugas pokoknya : pemilihan kerukunan beragama, kedua pemberian forum komunikasi beragama, dan ketiga sosialisasi kepada masyarakat tentang pendirian rumah-rumah ibadah.”³³

“Kerusuhan menciptakan trauma. Pertama sebagai pendeta saya awali dengan khotbah, ceramah di rumah-rumah, dan kegiatan lain. Selain ini saya juga ingin menekankan kepada masyarakat Tentena supaya jangan dendam pada yang muslim. Caranya saya undang Pak Haji dan membawanya ke Tentena.”³⁴

Dengan demikian, dapat terlihat bahwa pasca konflik dan terjadinya pergeseran pengelolaan keamanan di Poso, dimana pihak kepolisian dalam pengelolaan keamanan tersebut juga melakukan program-program pembinaan masyarakat Poso,

³³ Hasil wawancara dengan narasumber tokoh Islam, Poso, Juni 2008.

³⁴ Hasil wawancara dengan narasumber tokoh Nasrani, Poso, Juni 2008.

berdampak pada perubahan dinamika masyarakat yang signifikan. Mulai muncul kesadaran dari para tokoh agama di Poso bahwa konflik tidak pernah menguntungkan; bahkan selalu merugikan. Mereka juga menyadari bahwa ujung dari konflik antar agama bukan menyangkut persoalan kemenangan agama tertentu. Dengan demikian, mereka berusaha melakukan sosialisasi perdamaian dan kerukunan umat beragama kepada umatnya agar tidak terulang lagi konflik yang sama.

2. Masalah Pengungsi Korban Konflik

Seperti yang terjadi di daerah konflik lainnya, pengelolaan keamanan pada masa konflik biasanya menimbulkan gelombang pengungsi secara besar-besaran. Ini adalah konsekuensi logis dari sebuah pengelolaan keamanan di daerah konflik, baik konflik vertikal maupun konflik horizontal. Dampak dari terjadinya konflik dan pelaksanaan pendekatan militer di suatu wilayah akan selalu menimpa masyarakat sehingga mereka tidak mempunyai pilihan lain untuk menyelamatkan diri, yaitu mengungsi. Dalam konteks konflik di Maluku, penanganan pengungsi korban konflik yang terjadi antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 ini masih belum optimal. Di samping itu, belum ada data pasti tentang jumlah pengungsi secara riil. Ada beberapa versi data jumlah pengungsi, namun secara keseluruhan masih belum dapat dipastikan jumlah pengungsi yang tepat.

Data dari pemerintah propinsi Maluku misalnya, ada sekitar 89.172 Kepala Keluarga (KK) yang menjadi pengungsi. Pihak pemerintah daerah mengklaim sudah menangani pengungsi sebanyak 79.447 KK, dan yang belum tertangani sebanyak 9.725 KK.³⁵ Hal ini memperlihatkan bahwa penanganan pengungsi masih belum selesai padahal telah melampaui batas waktu yang ditentukan. Salah satu faktor yang menyebabkan masalah ini adalah penyaluran dana pengungsi yang tidak jelas dan adanya

³⁵ Polda Maluku, "Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku," (Ambon : Juni, 2008) hlm.17.

dugaan korupsi dana tersebut oleh beberapa pihak. Selain itu, dari sisi pengungsi sendiri juga cenderung “memanfaatkan” kesempatan relokasi yang ditujukan kepada mereka. Banyak diantara mereka yang mengikutsertakan keluarganya dan mengaku sebagai untuk mendapatkan jatah rumah pengungsi. Hal-hal inilah yang menjadi kendala bagi pemerintah dalam melakukan pembenahan bagi para pengungsi korban konflik. Faktor-faktor tadi didukung oleh pernyataan salah satu narasumber :

“Ada perasaan masyarakat bahwa praktik pemerintah belum begitu mengimplementasikan prinsip keadilan. Misalnya masalah pengungsi. Anggaran begitu besar dari pemerintah pusat tapi tidak berbanding dengan proses penyelesaian di lapangan. Ini menyentuh semua masyarakat Maluku baik muslim maupun kristen.”³⁶

“Tapi kenyataannya pengungsi masih banyak sampai sekarang. Seperti di Tantowi masih banyak lahan orang. Itu kan harus diselesaikan satu persatu. Dan saya dengar pengungsi itu nakal. Yang tadinya ada keponakan dan adiknya, rumahnya jadi satu berubah menjadi tiga. Dia mendaftarnya tiga, padahal pemerintah memberikannya satu rumah. Semuanya saling mengaku bahwa dia adalah pengungsi.”³⁷

Fenomena hampir sama mengenai masalah pengungsi ini juga dihadapi oleh Poso. Ketika Poso berada dalam situasi konflik, pengelolaan keamanan yang dilakukan oleh TNI dan Polri di daerah tersebut relatif dominan. Tidak jarang terjadi pertikaian antara aparat keamanan dan kelompok yang melakukan upaya kerusuhan. Ini menjadi persoalan tersendiri dalam pengelolaan keamanan di Poso dan berdampak pada timbulnya rasa ketakutan dalam masyarakat sehingga mereka mengungsi dari tempat tinggalnya ke daerah yang lebih aman.

Setelah Poso memasuki kondisi normal, timbul persoalan keamanan baru yang klasik yaitu masalah pengungsi. Para pengungsi ini ada yang ingin kembali, ada juga yang enggan bahkan tidak mau kembali ke daerahnya. Fenomena ini masih

³⁶ Hasil wawancara dengan narasumber LSM Ambon, Juni 2008.

³⁷ Hasil wawancara dengan narasumber kepolisian Ambon, Juni 2008.

terlihat di Poso dan dapat membuka masalah baru bagi pemerintah. Akan tetapi, salah satu narasumber camat di Poso mengklaim bahwa tidak ada lagi pengungsi di Poso. Seperti yang dinyatakan :

“Kalau dikatakan pengungsi saya cenderung mengatakan tidak ada karena orang-orang sudah menempati tempatnya disana, tidak kembali lagi kemari.”³⁸

Pernyataan tersebut ternyata tidak selaras dengan kondisi yang terjadi di lapangan. Realitas memperlihatkan bahwa masih ada pengungsi Poso, seperti di Tentena yang berjumlah tidak kurang dari 2000-an jiwa dan hingga saat ini masih enggan kembali ke kampung halaman mereka sebelumnya. Begitu pula pengungsi yang berada di beberapa kabupaten wilayah Sulawesi Tengah dan di Propinsi Sulawesi Utara, mereka juga memilih untuk tidak mau kembali ke Poso. Padahal, Poso telah dinyatakan aman, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kabupaten Poso.³⁹

Selain itu, masih banyak pengungsi yang tidak memiliki akses terhadap sumber-sumber penghidupan yang mereka tinggalkan (tanah dan rumah). Sebab, setelah beberapa tahun mengungsi, properti mereka telah dikuasai orang lain.⁴⁰ Oleh karena itu, pemerintah atau pihak yang berwenang dipandang penting untuk mengupayakan pengembalian dan atau penggantian (*restitution of property*) hak-hak keperdataan tersebut.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa masih adanya pengungsi di Poso dapat menimbulkan persoalan konflik baru. Persoalan itu menyangkut kepemilikan tanah dan proses pengembalian hak-hak keperdataan masyarakat. Ini juga menjadi salah satu dampak yang dirasakan oleh masyarakat pasca konflik di Poso. Fenomena yang terjadi di lapangan saat ini adalah banyaknya tanah-tanah kosong yang belum jelas kepemilikan

³⁸ Hasil wawancara dengan narasumber Camat, Poso, Juni 2008.

³⁹ “Hilangnya Kepercayaan Pengungsi Poso,” dalam www.ytm.or.id, diakses tanggal 04 September 2007.

⁴⁰ *Ibid.*

legalnya karena ditinggalkan oleh pemiliknya pada saat terjadi konflik. Sementara, pada saat ini sudah mulai terjadi pengalihan beberapa tanah dan habis terjual. Baik komunitas muslim maupun non muslim saling menjual dan membeli tanah-tanah tersebut. Hal ini menimbulkan persoalan baru karena bukti kepemilikan tanah yang akan dijual masing simpang siur. Masing-masing pihak menjadi saling mengklaim kepemilikan tanah tersebut. Pihak Pemda sendiri juga mengalami kesulitan untuk melakukan identifikasi kepemilikan tanah, karena akibat kerusuhan dan konflik, bukti-bukti administrasi kepemilikan tanah banyak yang hilang. Hal ini dinyatakan oleh salah satu narasumber :

“Faktornya pertama dari segi administrasi, kedua dari masyarakatnya yang sudah bertindak, sulit mencari orang. Ada yang terbakar baik yang dipegang pemilik maupun administrasinya masih setengah-setengah, itu hilang.”⁴¹

Menurut beberapa kalangan, persoalan kepemilikan tanah ini harus segera dituntaskan oleh pemda. Jika ini tidak diselesaikan, masyarakat akan saling mengklaim kembali kepemilikan tanah tersebut dan dapat berujung pada pertikaian hingga kerusuhan. Namun sayangnya, sampai saat ini, proses pengembalian hak kepemilikan tanah atau hak-hak keperdataan masih belum terselesaikan secara tuntas. Pemda sendiri mengalami kesulitan administrasi walaupun sudah dibantu oleh beberapa pihak seperti LSM lokal maupun internasional. Seperti pernyataan salah satu narasumber :

“Ada 10 poin kesepakatan dalam Malino dan semua berjalan dengan baik. Memang ada yang belum terpenuhi sampai sekarang, seperti menyangkut masalah pengembalian hak-hak keperdataan masyarakat. Itu belum berjalan 100%. Banyak bantuan dari pemda. Bahkan memberikan kelembutan pengurusan kepada pihak agraria. Juga ada dari LSM internasional kepada yang bersangkutan. Dan itu berjalan.”⁴²

⁴¹ Hasil wawancara dengan narasumber Pemda Poso, Juni 2008.

⁴² *Ibid.*

Dampak di Bidang Ekonomi : Pengangguran dan Kemiskinan

Pengelolaan keamanan yang diterapkan di Maluku, baik pada masa konflik maupun pasca konflik akan selalu berdampak pada masalah ekonomi. Ketika terjadi konflik dan personil keamanan ditempatkan dalam jumlah besar, maka berpengaruh pada keengganan masyarakat untuk melakukan aktivitas secara normal, termasuk aktivitas ekonomi. Dampaknya adalah secara ekonomi kebutuhan masyarakat menjadi sulit terpenuhi karena terputusnya dinamika ekonomi di masyarakat. Misalnya salah satu sentra ekonomi masyarakat seperti pasar tidak dapat beroperasi karena masalah keamanan sehingga menyulitkan masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi.

Pasca konflik dan pengelolaan keamanan menjadi relatif normal kembali, masalah ekonomi yang terjadi adalah fenomena pengangguran dan kemiskinan di Maluku. Belum ada data pasti mengenai pengangguran ini. Namun salah satu versi data menilai bahwa angka pengangguran di Maluku justru menurun pada tahun 2007. Hal ini terlihat pada data statistik, jumlah penduduk di Propinsi Maluku ampai Oktober 2007, sebanyak 1.384.585 orang, sementara penduduk usia kerja atau tenaga kerja sebesar 859.502 orang masuk dalam bursa kerja. Menurut Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Maluku Ir. Zainal Arifin Sarullah, angka pengangguran tahun 2007 di Maluku sampai bulan Oktober sebesar 76.443 orang menurun dari 15% menjadi 14,5%.⁴³ Khusus di Ambon, data pemerintah kota Ambon memperlihatkan angka pengangguran di kota tersebut hingga Nopember 2007 tercatat sebanyak 29.693 orang. Jumlah ini termasuk masih tinggi, walaupun jika dibandingkan pada tahun 2006 (31.085 orang pengangguran) jauh lebih kecil atau mengalami penurunan.

Versi lain seperti berdasarkan data media lokal, untuk tahun 2004, jumlah penduduk miskin di Maluku mengalami

⁴³ <http://malukuprov.go.id>, "Angka Pengangguran Menurun di Maluku," (Nopember 2005)., diakses tanggal 4 September 2008.

peningkatan dari 49% menuju 51,19%. Hal ini juga diperkuat dalam rapat koordinasi Program Pemberdayaan Masyarakat tahun 2005 yang memperlihatkan angka kemiskinan Maluku sebesar 59,15%. Data lainnya seperti Seminar yang dilaksanakan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Maluku di Ambon tahun 2006, disebutkan bahwa angka kemiskinan di Maluku mencapai 61 %. Angka tersebut sesuai data Badan Pusat Statistik (BPS) Maluku saat itu.⁴⁴ Data ini juga didukung oleh hasil penelitian Indec (Lingkar Studi untuk Demokrasi Lokal) memperlihatkan jumlah penduduk miskin di Maluku pada tahun 2004 tercatat 40,6 persen (518.462 jiwa). Pada tahun 2005, jumlah penduduk miskin itu meningkat menjadi 59,6 persen dan pada tahun 2006 menjadi 61 persen (793.000 jiwa).⁴⁵

Semua data diatas memperlihatkan bahwa pengelolaan keamanan di Maluku juga berdampak pada masyarakat secara ekonomi. Timbulnya pengangguran dan kemiskinan yang semakin tinggi dapat membuka peluang terjadinya kriminalitas masyarakat karena masalah ekonomi yang semakin mendesak masyarakat. Apabila masalah ini tidak ditangani secara cepat, di masa mendatang dapat membuka kemungkinan terjadinya konflik karena masalah ekonomi yang sangat kompleks.

Persoalan kemiskinan dan tingginya angka pengangguran juga menjadi masalah serius di Poso pasca konflik. Sebagian masyarakat mudah terpancing untuk melakukan aksi kekerasan karena himpitan masalah ekonomi. Hasil penyelidikan Polda Sulteng menyebutkan para pelaku kekerasan di Poso maupun Palu mendapat imbalan uang yang cukup setiap kali melaksanakan tugas meledakkan bom atau membunuh orang-orang tertentu yang sudah ditargetkan.⁴⁶

Menurut Wakil Bupati Poso, Abdul Muthalib Rimi, jumlah orang miskin di Poso mencapai sekitar 50.000 jiwa dari 194.241

⁴⁴ S. Syariful Azhar, "Kemiskinan di Maluku," dalam <http://negerilaha.wordpress.com/2008/02/11/>, diakses tanggal 4 September 2008.

⁴⁵ *Kompas*, 7 Pebruari 2007.

⁴⁶ "Radikalisme...*Op.Cit.*

jiwa total penduduk Poso saat ini. Jumlah rumah tangga miskin (RTM) mencapai sekitar 20.000 RTM, dan angka pengangguran terbesar adalah para tamatan SLTA sekitar 2.000 orang.⁴⁷

Untuk mengatasi hal ini, beberapa program dibangun yang merupakan hasil kerjasama antara kepolisian, tokoh masyarakat Poso, dan pihak Pemda. Salah satunya adalah dengan melakukan penanaman jagung yang melibatkan para pemuda pengangguran. Mereka dilibatkan mulai dari proses awal sampai dengan mereka dapat menjual kembali hasil panen jagung tersebut. Tujuan dari kerjasama ini, selain mengatasi masalah ekonomi di Poso, juga membangun komunikasi masyarakat kepada pihak pemda dan insitusi keamanan agar dapat menyamakan persepsi mengenai kondisi ideal daerahnya. Dengan demikian, diharapkan para pemuda ini akan memiliki pemikiran yang positif dalam membangun kehidupan mereka di masa mendatang. Hal ini dipaparkan oleh salah satu narasumber :

“Bagaimana mereka supaya berpartisipasi dengan polisi, apalagi banyak pengangguran. Kita bersama-sama bantu mereka, menolong, maka otomatis dia akan membuka semua mimpi soal ideologi tadi. Jadi disamping melibatkan anggota, kita juga melibatkan masyarakat.”⁴⁸

“Jadi di polmas ada 2 orang, dari masyarakat masing-masing 3 orang, dan nanti masyarakat yang punya tanah 20 orang. Kan untuk berkelompok 25 orang. Kalau yang ditanam adalah jagung. Sekarang harga jagung per kg Rp. 2.500. Sedangkan dia menggarap dari awal sampai panen cuma 3.400.000. Satu kali panen adalah 6 ton dikali 2.500, sudah 12 juta sekian.”⁴⁹

Analisa Perbandingan

Dari analisa diatas, ada beberapa aspek yang dapat disorot dan dibandingkan antara dampak pengelolaan keamanan di Ambon

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Hasil wawancara dengan narasumber militer, Poso, Juni 2008.

⁴⁹ Hasil wawancara dengan narasumber pemerintah kabupaten, Poso, Juni 2008.

dan Poso. Aspek-aspek tersebut meliputi dampak terhadap eskalasi konflik, dampak di bidang sosial, dampak di bidang ekonomi, dan dampak di bidang politik, terutama dampaknya terhadap fungsi TNI dan Polri.

Pada dampak eskalasi konflik, jika melihat pada kasus di Maluku, khususnya Ambon pada masa konflik, pengelolaan keamanan yang dilakukan masih belum menunjukkan perubahan situasi keamanan yang kondusif. Salah satu penyebabnya adalah kewenangan yang belum jelas antara TNI dan Polri yang menimbulkan gesekan pola penindakan di lapangan, serta keterlibatan oknum aparat keamanan dalam konflik itu sendiri. Pasca konflik, dengan ditariknya beberapa bataliyon pasukan dari Maluku justru menciptakan situasi yang mulai kondusif. Akan tetapi, hal yang perlu diwaspadai adalah potensi timbulnya konflik baru karena masalah kepemilikan tanah yang menyangkut hak-hak keperdataan masyarakat. Untuk kasus Poso, pada masa konflik relatif berbeda dengan yang terjadi di Ambon. Dengan diturunkannya pasukan TNI dan kepolisian untuk menangani kekerasan akibat konflik, keamanan di Poso relatif dapat dibangun kembali walaupun disisi lain masih terdapat insiden-insiden kekerasan. Insiden tersebut terus terjadi hingga pasca konflik. Untuk menanganinya, pola yang digunakan oleh pihak pemerintah maupun institusi keamanan adalah dengan melakukan koordinasi yang baik dalam wadah Muspida serta membangun komunikasi dengan masyarakat.

Pada dampak sosial, pengelolaan keamanan yang dilakukan di Maluku serta konflik yang terjadi berdampak pada rasa ketakutan dan traumatik pada masyarakat. Kemudian pasca konflik, dampaknya yang paling dirasakan adalah tingginya angka kriminalitas dan masalah kasus senjata ilegal dalam masyarakat. Hal ini pun juga terjadi di Poso, baik pada masa konflik maupun pasca konflik. Potensi kriminalitas masih terjadi. Namun yang menarik khusus di Poso adalah upaya agar konflik tidak terjadi lagi masih terus dilakukan hingga sekarang. Salah satunya adalah dengan melakukan sosialisasi kerukunan dan

toleransi umat beragama yang diprakarsai oleh masing-masing tokoh agama.

Kemudian dampak di bidang ekonomi. Pengelolaan keamanan yang dilakukan di Ambon dan Poso hampir memiliki persoalan yang sama di bidang ini, yaitu masalah pengangguran dan kemiskinan. Pengelolaan keamanan tersebut memang tidak berdampak secara langsung di bidang ekonomi, tetapi merupakan dampak dari rasa ketakutan masyarakat akibat konflik dan situasi yang tidak kondusif ketika aparat keamanan ditempatkan dalam jumlah besar. Penilaian ini merupakan efek psikologis masyarakat karena merasa situasi kehidupan sosialnya tidak normal sehingga menimbulkan keengganan dalam diri mereka untuk melakukan aktivitas secara normal pula, termasuk aktivitas ekonomi. Pasca konflik, masalah ini terus muncul di permukaan hingga saat ini. Beberapa kalangan menilai jika persoalan ini terus dibiarkan, maka akan berdampak pada naiknya angka kriminalitas dan membuka peluang terjadinya konflik baru akibat kemiskinan.

Selanjutnya di bidang politik, yang menyangkut relasi antara TNI dan Polri dalam melakukan pengelolaan keamanan. Dalam kasus Ambon, terlihat pada masa konflik, masih belum memperlihatkan koordinasi yang baik antara kedua institusi ini sehingga mengakibatkan benturan pada saat melakukan penindakan di lapangan. Pasca konflik, ternyata hubungan diantara keduanya juga masih memperlihatkan masalah baru. Hal ini terkait dengan “wilayah garapan” yang menjadi isu sensitif bagi keduanya. Contoh bentrokan di Masohi antara TNI dan Polisi menunjukkan bahwa rivalitas diantara keduanya masih jelas terlihat.

Jika dibandingkan dengan Poso, kecenderungan ini juga agak terlihat pada masa konflik. Pihak TNI yang menjadi perbantuan kepada Polri merasa “sulit bergerak” ketika harus melakukan penanganan keamanan yang cepat pada saat terjadinya gangguan keamanan. Mereka harus menunggu permintaan bantuan dari Polri. Sementara pasca konflik, hal yang terjadi adalah hubungan diantara keduanya relatif baik, terutama dari sisi

komunikasi. Hal ini mempermudah kerjasama diantara keduanya, terutama dalam upaya preventif dan deteksi dini apabila terjadi potensi gangguan keamanan atau ancaman konflik.

Penutup

Dari analisa diatas, terlihat bahwa dampak pengelolaan keamanan di Ambon dan Poso selalu terkait dengan dampak dari konflik itu sendiri. Hal ini memang lumrah karena konflik di Ambon dan Poso tergolong konflik horizontal, sehingga dampak konflik lebih dirasakan oleh masyarakat ketimbang dampak pengelolaan keamanan itu sendiri. Namun demikian, dampak-dampak tersebut lebih terlihat ketika kedua daerah ini sudah berada dalam situasi normal (pasca konflik) dibandingkan pada masa konflik.

Dampak pengelolaan keamanan di Ambon dan Poso terhadap masyarakat sebenarnya terkait dengan tataran kewenangan antara institusi keamanan di Indonesia, yaitu TNI dan Polri. Ada ketidakjelasan kewenangan penindakan di lapangan diantara mereka. Persoalan ini terjadi baik di Ambon dan Poso. Hasil temuan di lapangan pada umumnya menyebutkan bahwa penyebab dari masalah tersebut adalah belum adanya regulasi yang jelas untuk mengatur fungsi dan kewenangan antara TNI dan Polri ketika berada di lapangan. Akibatnya, terjadi benturan dan mispersepsi koordinasi.

Dengan demikian, di masa mendatang, persoalan pengelolaan keamanan di daerah-daerah konflik akan terulang kembali jika regulasi untuk mengatur kewenangan antara TNI dan Polri masih belum ada. Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah untuk segera membuat aturan yang jelas sehingga pengelolaan keamanan yang dilakukan di daerah konflik dapat berjalan sesuai dengan garis kewenangan dan koordinasi yang jelas antara TNI dan Polri.

Berikut penuturan salah satu narasumber :

“...sebaiknya dibuat aturan yang jelas dalam situasi darurat untuk kepentingan masyarakat dan bangsa. Ada acuan-acuan kewenangan TNI dan polisi untuk langkah awal penanggulangan yang bisa menyelamatkan situasi. Kalau terlalu banyak keputusan bertele-tele, birokrasi, dan sifatnya politis, ini yang menjadi kendala.”⁵⁰

⁵⁰ Wawancara dengan narasumber tokoh masyarakat Ambon, Juni 2008.

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

BAB VI Penutup

*Oleh:
Tim Peneliti*

Catatan penutup pada bab ini tidak akan lagi mengulas ringkasan dari bab-bab sebelumnya. Fokus penulisan akan diarahkan pada benang merah dan intisari dari seluruh hasil analisa yang telah dipaparkan sebelumnya. Atas dasar uraian inilah, maka tim membuat beberapa rekomendasi kebijakan.

Bab ini dibagi dalam dua bagian, bagian pertama merupakan catatan intisari pengelolaan keamanan di Poso dan Maluku, sedangkan bagian kedua merupakan rekomendasi tim penelitian.

Pengelolaan Keamanan di Poso dan Maluku serta Implikasinya : Catatan Intisari

Seri kedua¹ mengenai pengelolaan keamanan di daerah konflik, yang mengambil studi kasus di Ambon dan Poso menjadi seri penelitian yang permasalahannya lebih kompleks ketimbang seri pertama. Hal ini disebabkan konflik Ambon dan Poso merupakan konflik komunal. Jika dicermati secara mendalam, fenomena konflik tersebut terkait dengan banyak faktor sehingga analisa pola pengelolaan keamanan di daerah-daerah konflik itu menjadi rumit.

Apabila kita membandingkan fenomena konflik di Ambon dan Poso, walaupun keduanya merupakan konflik komunal,

¹ Seri pertama adalah penelitian yang sama namun studi kasusnya adalah daerah konflik vertikal, yaitu Aceh dan Papua. Lihat Laporan P2P LIPI tahun 2997, *Pengelolaan Keamanan dan Pertahanan di Wilayah Konflik : Aceh dan Papua*.

namun ada perbedaan di antara kedua konflik tersebut. Pertama, dari *review* beberapa penelitian mengenai konflik Ambon, pemicu awal terjadinya konflik Ambon sebenarnya bukan persoalan sentimen antar agama, melainkan masalah sederhana yang tidak terkait dengan sentimen tersebut. Akan tetapi, konflik ini menjadi semakin meluas dan berubah menjadi sentimen antar agama ketika oknum aparat, baik TNI maupun Polri di daerah tersebut terlibat di dalamnya. Hal ini terbukti ketika tahun 1999 konflik di Ambon pecah, beberapa oknum aparat keamanan terlibat dalam konflik tersebut. Bahkan korps telah terbelah berdasarkan keyakinan agama. Sebagai contoh, saat itu aparat polisi yang berkumpul di Polres Ambon, misalnya berada di wilayah Islam dan membantu masyarakat setempat dalam memerangi orang/kelompok Kristen. Sebaliknya aparat polisi yang berkumpul di Polda Ambon dan masuk wilayah Kristen, membela kelompok Kristen dan membantu kelompok tersebut bertikai dengan kelompok Islam. Demikian juga stigmatisasi aparat keamanan berkembang dalam konflik ini. Pada masa konflik, muncul stigma bahwa polisi merupakan aparat keamanan yang “membela” warga Kristen, sedangkan TNI adalah aparat yang “membela” warga Islam, sehingga muncul stigma besar bahwa Polisi adalah “Kristen” dan TNI adalah “Islam.” Lebih ironis lagi, suplai amunisi persenjataan masing-masing kelompok yang bertikai sebagian besar berasal dari aparat keamanan (TNI dan Polri) baik yang diperoleh dari perampasan, maupun melalui sumbangan dari oknum aparat yang bersimpati terhadap masing-masing kelompok.

Temuan di atas memperlihatkan bahwa keterlibatan oknum aparat dalam konflik komunal dengan isu yang cukup sensitif menjadi masalah keamanan yang sangat serius. Walaupun pemerintah berkali-kali mencoba menempatkan personel TNI dan Polri di Ambon, mengganti pejabat militer dan kepolisian berkali-kali dalam kurun waktu yang singkat, menambah jumlah personel keamanan, dan sebagainya, aksi kekerasan dalam konflik ini tetap sulit diredam dan justru eskalasi konflik semakin meningkat. Hal

ini pun juga diakui dalam evaluasi konflik Maluku yang dilakukan oleh Kodam Pattimura pada tahun 2002. Salah satu butir evaluasi tersebut adalah adanya friksi antar aparat militer yang didasari pada sentimen keagamaan terutama pada aparat organik dan elit militer putra daerah. Selain itu, pemahaman aparat keamanan yang kurang terhadap karakter konflik Maluku dan ditemukannya keterlibatan aparat keamanan dalam konflik, baik secara perorangan (oknum) maupun kelompok kecil (antara lain pasukan siluman), baik dengan motivasi ekonomi, motivasi dendam, maupun motivasi ideologis (separatisme dan fundamentalisme), menyebabkan konflik semakin membesar dan meluas.

Penanganan masalah keamanan di Maluku baru dapat efektif ketika pimpinan Polri dan TNI saat itu mengambil langkah tegas dengan menarik prajuritnya dan menghukum anggotanya yang terlibat dalam konflik. Kebijakan ini cukup efektif meredakan konflik di daerah tersebut, sampai dengan dicabutnya status Darurat Sipil di wilayah ini. Ini memberikan implikasi bahwa keamanan kembali menjadi tanggung jawab kepolisian Maluku.

Akan tetapi, pasca konflik ini juga meysisakan beberapa masalah keamanan. Masalah keamanan yang menjadi isu utama di Maluku terdiri atas beberapa hal, yaitu separatisme, kelompok kepentingan yang sifatnya nasional maupun lokal yang memanfaatkan situasi, dan maraknya konflik batas desa dan konflik tanah yang sering berujung pada konflik sosial. Masalah separatisme terkait dengan gerakan RMS yang menunjukkan keberadaannya secara politis di depan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam peristiwa Insiden Tari Cakalele.² Baik

² Dari hasil penelitian lapangan dan wawancara tim dengan beberapa narasumber di lapangan, ada dua versi pandangan mengenai insiden itu. Versi pertama mempertanyakan bagaimana mungkin bendera RMS itu dapat dibawa oleh para penari, padahal dari sisi keamanan tempat kejadian perkara termasuk kategori *Ring I*. Pandangan kedua menilai bahwa para penari itu memang sudah dipersiapkan membawa bendera RMS yang akan diserahkan kepada Presiden SBY, sebagai perlambang RMS sudah mati dan kembali ke NKRI.

kepolisian maupun TNI merasakan bahwa potensi gerakan RMS sudah dapat diminimalisir. Di sisi lain, masalah keamanan yang cukup berpotensi bagi terjadinya konflik adalah masalah perbatasan tanah dan pengembalian hak-hak keperdataan bagi korban konflik. Ini perlu diwaspadai karena masalah perbatasan tanah justru akan menciptakan konflik baru yang berujung pada konflik antar masyarakat daerah di Maluku. Ini bisa menjadi konflik sosial yang lebih rumit masalahnya karena pertikaian yang bisa terjadi justru di antara masyarakat sendiri; tidak lagi berdasarkan agama.

Sedangkan untuk masalah keamanan di Poso juga terkait dengan terjadinya konflik komunal di daerah tersebut. Tiga serial konflik Poso menunjukkan bahwa persoalan keamanan menjadi hal yang sangat penting untuk dikaji ulang, sebab ketiga serial konflik tersebut telah menimbulkan korban jiwa yang sangat besar dan rasa traumatik mendalam di masyarakat Poso.

Hampir sama dengan konflik di Ambon, awal penyebab konflik di Poso juga dikarenakan persoalan yang sederhana. Namun perbedaannya adalah keterlibatan emosi masyarakat, baik antara Kristen dan Islam menyebabkan konflik di wilayah ini menjadi sangat rumit dan sulit diselesaikan. Bahkan dapat dikatakan bahwa sentimen keagamaan memang benar-benar menjadi penyulut kemarahan masyarakat Poso sehingga pertikaian antara kedua kelompok tersebut mudah pecah. Aspek ini menjadi salah satu kesulitan bagi aparat keamanan saat itu dalam meredam aksi kekerasan akibat konflik.

Penanganan keamanan yang dilakukan pada konflik di Poso memperlihatkan bahwa aparat keamanan masih bertindak lamban dalam meredam aksi kekerasan. Hal ini ditunjukkan pada ketiga serial konflik Poso, ketika konflik pecah dan terjadi kerusuhan massa serta menelan korban, barulah aparat keamanan melakukan tindakan. Ini disebabkan kurangnya jumlah aparat saat itu dalam menangani aksi kemarahan massa sehingga langkah awal yang bisa dilakukan hanyalah membentuk barikade-barikade untuk memisahkan kedua kelompok yang bertikai. Selain itu,

pada waktu itu terjadi kegamangan antar aparat keamanan antara Polri dan TNI, mengenai siapa yang seharusnya menangani persoalan tersebut agar tidak meluas dan membesar. Entah karena kegamangan politik atau politik pembiaran, aparat TNI-AD tidak bisa lagi secara aktif mengelola konflik komunal di Poso, kecuali jika institusi itu mendapatkan mandat dari pemegang otoritas politik di tingkat pusat melalui penerapan darurat militer ataupun darurat sipil, atau diminta oleh institusi Polri untuk di BKO-kan (Bawah Kendali Operasi). Konflik di Poso baru dapat mereda ketika pemerintah menambah jumlah personil aparat keamanan secara bertahap.

Pada pasca konflik, beberapa narasumber di lapangan meyakini bahwa potensi konflik di Poso masih ada. Hal ini memang wajar karena beberapa hal. Pertama, dari beberapa operasi yang digelar oleh kepolisian, masih ditemukannya senjata, amunisi, dan bahan peledak di masyarakat. Kedua, potensi gerakan radikal dengan menggunakan ideologi agama juga masih ada, baik Kristen maupun Islam yang memiliki kekuatan massa dan bersifat militan. Kelompok ini dapat berpotensi menimbulkan gangguan keamanan dan membahayakan bagi masyarakat Muslim maupun Kristen. Kelompok – kelompok tersebut antara lain : Laskar Mujahiddin, Laskar Jihad, Kelompok Amar Maruf Nahi Mungkar / Ahlus Sunnah Wal Jamaah, kelompok Pengungsi (baik Muslim maupun Nasrani), kelompok Muslim pemilik senpi organik, kelompok Muslim pelaku kasus penyerangan, kelompok Muslim tidak menerima Deklarasi Malino, Kelompok Oportunis, kelompok Pasukan Macan, Pasukan Kelelawar, Pasukan Mahoni / Hindui dan Pasukan Kupu – kupu. Masalah lainnya yang juga dianggap dapat berpotensi menimbulkan gangguan keamanan adalah masalah hak-hak keperdataan menyangkut pengembalian hak milik batas-batas tanah masyarakat korban konflik.

Sayangnya, semua potensi konflik ini tidak begitu diantisipasi oleh pemerintah daerah (pemda) setempat maupun DPRD. Bahkan antara kedua institusi ini justru saling berkonflik karena kepentingan masing-masing pihak. Satu-satunya program

bagi para pemuda pasca konflik yang terlihat adalah program penanaman jagung yang merupakan inisiatif dari kepolisian dan bekerjasama dengan pemda setempat. Pendekatan dengan para tokoh agama pun juga kurang dilakukan oleh pihak pemda. Justru yang melakukan langkah-langkah ini adalah aparat keamanan, terutama kepolisian yang semestinya tidak terkait secara langsung dalam program pembinaan masyarakat. Padahal seharusnya ini merupakan tugas utama pemda maupun DPRD Poso untuk menggalang dan memberikan aktivitas yang berguna bagi para pemuda yang pernah terlibat dalam konflik.

Dengan demikian, sudah terdapat langkah-langkah pengelolaan keamanan pasca konflik di Poso yang sudah dilakukan oleh aparat keamanan, khususnya Polri. Namun hasil kajian ini memperlihatkan bahwa kebijakan tersebut masih bersifat *top down*. Artinya program yang dijalankan oleh pihak pemda dan aparat keamanan didasari oleh persepsi dan kepentingan institusi tersebut. Pelibatan masyarakat hanya sekedar mobilisasi; bukan partisipasi. Selain itu, berbagai upaya yang seharusnya dilakukan oleh pemda ternyata harus pula dilakukan oleh pihak kepolisian, seperti misalnya menyatukan masyarakat dalam program penanaman jagung, acara olahraga bersama, penggalangan tukang ojeg, dan sebagainya.

Berbagai kelemahan pengelolaan keamanan yang diperlihatkan pada pembahasan di atas menunjukkan agar di tingkat pemerintah pusat sudah selayaknya mengkaji ulang kembali kebijakan pengelolaan keamanan di daerah konflik. Sebab jika melihat Indonesia pada masa Orde Baru, keamanan pada masa ini selalu dikaitkan dengan pertahanan keamanan (Hankam), dan negara memiliki interpretasi yang sangat dominan bahkan cenderung hegemonik dalam masalah ini. Negara menyelesaikan persoalan keamanan melalui ABRI (militer) sehingga militer menjadi institusi yang paling dominan dalam melakukan penanganan keamanan. Sebaliknya, masyarakat menjadi sulit memahami persoalan keamanan karena masalah keamanan tergantung pada penafsiran Negara. Padahal dalam

aspek idealis, negara juga dituntut untuk memberikan rasa aman bagi warga negara, selain mengupayakan rasa aman bagi Negara sendiri.

Pada masa reformasi, memang terjadi pergeseran kebijakan keamanan, terutama menyangkut tugas, fungsi, dan wewenang Polri dan TNI. Akan tetapi walaupun reformasi di sektor pertahanan dan keamanan telah dilakukan, namun pemisahan secara hitam putih dari keduanya justru tidak mudah diterapkan. Persoalan keamanan di masa reformasi ini perlu didekati secara lebih obyektif dan serius oleh semua pihak. Hal ini sangat beralasan karena keamanan dan rasa aman merupakan kebutuhan dasar warga negara dalam sistem politik yang lebih demokratis. Keamanan harus mendapatkan pelayanan dari negara; sama dengan pelayanan negara terhadap bidang non keamanan masyarakat (ekonomi, sosial, dan budaya). Hal ini mengandung konsekuensi bahwa negara tidak dibenarkan mereduksi keamanan hanya dari sisi kepentingan negara sendiri. Tafsiran keamanan juga meliputi keamanan bagi seluruh tumpah darah, geografi dan kekayaan serta manusianya. Apalagi seiring dengan perkembangan demokrasi, kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara demokratis semestinya mendapatkan jaminan yang layak, terutama jaminan keamanan.

Rekomendasi

1. Konflik Ambon dan Poso merupakan konflik komunal yang terkait dengan banyak faktor, terutama karakter masyarakat masing-masing. Oleh karena itu, aspek lokalitas dalam sebuah konflik komunal dapat dijadikan bahan kajian untuk diskusi atau masuk dalam kurikulum pendidikan Polri. Dengan demikian, Polri sebagai institusi pengelola keamanan yang berada di garis depan saat ini dapat memberikan pemahaman kepada anggotanya bahwa dalam menangani keamanan pada konflik komunal juga perlu mengetahui dan mempelajari aspek lokalitas di daerah yang mengalami konflik tersebut.

Selain itu, fenomena konflik Ambon dan Poso dapat menjadi pengalaman berharga bagi Polri khususnya dalam menghadapi situasi yang serupa, baik di masa kini dan masa mendatang.

2. Selain masuk dalam kurikulum pendidikan, berbagai faktor yang terkait dengan konflik komunal, khususnya Ambon dan Poso dapat dijadikan bahan masukan untuk pembinaan mental anggota Polri agar dalam setiap menangani konflik komunal haruslah bersikap profesional dan imparisial (tidak memihak). Ini terkait dengan asumsi bahwa dalam meredam aksi kekerasan akibat konflik, perlu tindakan tegas dari aparat keamanan terhadap kedua kelompok yang bertikai. Anggota Polri jangan lagi takut atau kalah dengan dengan para oknum pengacau keamanan. Selain itu, juga jangan sampai ditemukan lagi keterlibatan oknum aparat yang “membela” atau “mendukung” salah satu kelompok sehingga pertikaian tidak akan kunjung selesai.
3. Bagi pihak intelejen, konflik komunal Ambon dan Poso juga bisa menjadi pelajaran bagaimana menghadapi “pendadakan strategis.” Kasus konflik Ambon dan Poso menjadi contoh betapa masih lemahnya intelejen negara dalam mengantisipasi terjadinya suatu peristiwa yang tidak terduga. Di masa mendatang, fungsi intelejen semestinya dapat berfungsi secara maksimal agar dapat melakukan antisipasi apabila terjadi “pendadakan strategis.”
4. Dalam struktur organisasi yang akan datang perlu dipertimbangkan unsur Satuan Kewilayahan Polri yang memiliki kendali operasi di bawah Gubernur/Kepala Daerah namun tetap bertanggungjawab kepada Kapolri, di samping adanya satuan Polri dengan kendali terpusat yang langsung di bawah Kapolri dapat dikerahkan untuk membantu satuan Polri di daerah.

5. Perlu adanya peningkatan kerjasama antara Polri, TNI, Pemda, dan masyarakat untuk saling membahu mengatasi situasi pra, saat, dan pasca konflik. Artinya, dalam menyelesaikan secara tuntas konflik komunal, semua pihak dibutuhkan keterlibatannya untuk melakukan “pendekatan” maupun program-program positif kepada masyarakat agar konflik tidak terulang kembali.
6. Dalam situasi di mana tokoh-tokoh masyarakat atau pemuka agama (dari kelompok-kelompok agama apa pun) bukan bertindak sebagai peredam konflik melainkan justru memperbesar dan meluaskan konflik, aparat keamanan sebaiknya bertindak menyekat atau memisahkan mereka dari para tokoh agama yang gemar berkonflik untuk kepentingan pribadi atau pun kelompoknya.
7. Di masa mendatang, persoalan pengelolaan keamanan di daerah-daerah konflik akan terulang kembali jika regulasi untuk mengatur kewenangan antara TNI dan Polri masih belum lengkap. Oleh karena itu, sangat penting bagi pemerintah untuk segera membuat aturan yang jelas sehingga pengelolaan keamanan yang dilakukan di daerah konflik dapat berjalan sesuai dengan garis kewenangan dan koordinasi yang jelas antara TNI dan Polri.

Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik (Studi Kasus Ambon dan Poso)

Daftar Pustaka

Buku :

- Basyar, M. Hamdan (ed), *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati*, Jakarta: P2P-LIPI, 2005.
- Bhakti, Ikrar Nusa (ed), *Relasi TNI POLRI dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*, Jakarta : P2P, 2004.
- Bhakti, Ikrar Nusa (ed.), *Beranda Perdamaian Aceh*, Jakarta : Pustaka Pelajar, 2008.
- Buzan, Barry, *People, State, and Fear*, Brighton, UK: Edward Elgar, 1983.
- Cahyono, Heru (ed.) *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia*, Jakarta : P2P- LIPI, 2006.
- Djamin, Jenderal Polisi (Purn.) Prof. DR. Awaloedin MPA, *Tantangan dan Kendala Menuju Polri yang Profesional dan Mandiri*, Jakarta : PTIKpress, 2007.
- Evaluasi Konflik di Maluku*, (Kodam Pattimura 2002).
- Fachry Ali-Suharso Monoarfa-Bahtiar Effendy, *Kalla & Perdamaian Aceh*, Jakarta, : LSPEU, 2008.
- Hoadley, Stephen and Jurgen Ruland (eds.), *Asian Security Reassessed*, ISEAS, 2006.
- Huntington, Samuel P, *Prajurit dan Negara : Teori dan Politik Hubungan Militer-Sipil*, Jakarta : PT Grasindo, 2003.
- Karnavian, M. Tito Karnavian dkk, *Indonesian Top Secret: Membongkar Konflik Poso*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

- Kriesberg, Louis, *Constructive Conflicts From Escalation to Resolution*, Boulder New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 1998.
- Lengkon, Elkana, *Tangan Dingin Jenderal, Poso Damai. Catatan Jurnalistik Wawancara Eksklusif Brigjen Polisi Drs. Badrodin Haiti*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2008.
- Marasabessy, Suadi, SIP, (ed). *Maluku Baru: Satu Wujud Ideal Masyarakat Maluku Pasca Konflik*, Jakarta : Kelompok Kerja Masalah Maluku, November 2002.
- Meyer, Prof. Dr. Thomas, *Militer dan Demokrasi*, FES Indonesia : 2004.
- Oyagi, Walter O., *Conflict in Kenya: A Periodic Phenomena*, CAFRAD, UNPAN : Kenya, 2002.
- Prihatono, T. Hari, (ed., *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, Jakarta : ProPatria Institute, 2006.
- Purwanto, Wawan H., *Menggapai Damai di Poso*, Jakarta: Cipta Mandiri Bangsa (CMB), 2007.
- Rozi, Syafuan, et.al., *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*, Yogyakarta: P2P-LIPI bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2006.
- Samego, Indria (ed), *Anatomi Kekuatan TNI Sebagai Alat Pertahanan Negara*, Jakarta : P2P LIPI, 2002.
- Samego, Indria (ed.) *Sistem Pertahanan-Keamanan Negara: Analisis Potensi & Problem*, Jakarta : The Habibie Center, 2001.
- Stanley (ed), *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, Jakarta : Propatria, 2004.
- Yanuarti, Sri, *Konflik di Maluku: Upaya Penyelesaian Jangka Panjang: Studi Kasus Maluku Tengah*, Jakarta : LIPI, 2003.

Daftar Pustaka

- Yanuarti, Sri, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing, 2004.
- Yanuarti, Sri, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI , 2005.
- Yanuarti, Sri, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, Jakarta : P2P LIPI, 2006.

Dokumen Resmi

- Berkas Perkara Polda Maluku Resort Pulau Ambon dan Pulau-pulau Lease, No. Pol: BP 103/K/X/2000/SERSE.
- Buku Putih Pertahanan Indonesia (Dephan, 2003).
- Polda Maluku, "Laporan Kesatuan dalam rangka Serah Terima Jabatan Kapolda Maluku," Ambon : Juni, 2008.
- Polres Poso dalam "Strategi Pengamanan dan Penanggulangan Konflik Poso," 2005.
- Rencana Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia 2005-2009
- TAP MPR No. VII/MPR RI/ tahun 2000 :*
- TAP MPR RI No. VI/MPR RI/ tahun 2000*
- UU Kepolisian Negara RI No. 2 Tahun 2002.
- UU No 20/1982.
- UU Pertahanan Negara No. 3 Tahun 2002.

Jurnal/Makalah Ilmiah

Aryanto Sutadi, “Koordinasi Komponen Keamanan Negara Dalam Usaha Penyelenggaraan Kemanan Negara Republik Indonesia”, makalah Forum (sic) Group ‘ Discussion, Jakarta, April 2008.

ICG Report, 13 Oktober 2005.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Kaji Ulang Strategis Sistem Pertahanan, Dephan RI 2004.

SSR Bulletin, February 1998.

Surat Kabar

Kompas, 18 Nopember 2004.

Kompas, 20 Oktober 2000.

Kompas, 6 Desember 1999.

Kompas, 7 Pebruari 2007.

SiaR News Service, 27 Juni 2000

Tempo Interaktif, 26 Juni 2000.

The Jakarta Post, 23 Juni 2000 .

Situs Internet

buletinlitbang.dephan.go.id,

<http://malukuprov.go.id>,

<http://negerilaha.wordpress.com/2008/02/11/>,

<http://www.scripps.ohiou.edu/news/cmdd/>,

www.ytm.or.id