

PEMDA DAN RUU KAMNAS[□]

Oleh: Muradi[♦]

I. Pendahuluan

Kontroversi dan pro kontra berkaitan dengan pembahasan Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) memasuki babak baru. Tarik menarik dan penolakan dari hanya sekedar pasal-pasal bermasalah hingga menolak secara keseluruhan dari draft tersebut menjadi pewacanaan yang berlarut-larut. Hakikat bahwa penataan kebijakan keamanan nasional yang terintegratif menjadi isu yang tidak diangkat kepermukaan dan diketahui publik.

Apalagi perdebatan dan kontroversi tersebut tidak melibatkan semua unsur pemangku kepentingan yang terlibat dan diatur dalam RUU Kamnas tersebut. Salah satu pemangku kepentingan yang memiliki peran signifikan adalah Pemerintah Daerah (Pemda). Perdebatan yang mengemuka hanya pada titik krusial kemungkinan bangkitnya kekuatan militer, tercerabutnya eksistensi Polri dan kemungkinan meningkatnya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai akibat dari ditetapkannya dan diimplementasikannya RUU Kamnas. Sedangkan terkait dengan peran dan kewenangan Pemda yang secara gamblang diatur dalam rancangan tersebut tidak hampir tidak tersentuh.¹

Tulisan ini tidak akan membahas pro dan kontra keberadaan RUU Kamnas. Titik tekan dari tulisan ini adalah pada bagaimana peran dan kewenangan Pemda dalam pengelolaan keamanan nasional berdasarkan pada draft RUU Kamnas terakhir² Selain itu tulisan ini juga akan memberikan sejumlah catatan kritis dan rekomendasi berkaitan dengan peran dan kewenangan Pemda dalam pengelolaan keamanan nasional sebagai bagian dari integrasi kebijakan keamanan nasional.

II. Penataan Kebijakan Keamanan Nasional dan Peran Pemerintah Daerah

Terlepas dari pro dan kontra terkait dengan pembahasan RUU Kamnas, perlu digarisbawahi bahwa dalam konteks Negara demokratis, penataan kebijakan keamanan nasional harus memiliki setidaknya memiliki tiga perspektif, yakni: Pertama, masing-masing institusi sektor keamanan harus mendudukkan peran dan fungsinya secara profesional. Dalam

[□] Disampaikan pada Seminar Sehari "Menakar Kepentingan Nasional Melalui RUU Keamanan nasional" Diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP UNPAD Bekerja Sama Dengan Indonesia Center for Democracy, Diplomacy, and Defense (IC3D), Senin 17 Desember 2012, Ruang Serba Guna Lt. 4, Gedung Baru Kampus Iwa Kusumasumatri, Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35, Bandung.

[♦] Muradi adalah Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Padjadjaran, Jatinangor.

¹ Terkait dengan perdebatan dan pro kontra pembahasan RUU Kamnas, lihat misalnya Pedomannews. (2012). "Menhan Jamin RUU Kamnas Tak Akan Mengulang Orde Baru" <http://pedomannews.com/politik-hukum-dan-keamanan/17101-menhan-jamin-ruu-kamnas-tak-akan-mengulang-orde-baru> (Diakses tanggal 15 Desember 2012).

² Draft RUU Kamnas terakhir adalah Draft RUU Kamnas tertanggal 16 Oktober 2012.

pengertian bahwa batasan antara keamanan insani, keamanan publik, domestik dengan keamanan luar harus dipahami memiliki pemisah yang jelas.³ Kecuali bila ada wilayah abu-abu yang butuh kebijakan pemerintah untuk mengaturnya. Tahapantahapan ancaman terhadap keamanan-keamanan tersebut berkorelasi pada kewenangan dari masing-masing institusi yang bertanggung jawab di dalamnya.

Kedua, kebijakan terintegral terkait dengan keamanan negara memiliki efek positif bagi penguatan kinerja masing-masing aktor keamanan. Dalam pengertian bahwa setiap Negara memiliki perencanaan keamanan nasional untuk memastikan agar proses menjaga setiap jengkal wilayah dan kedaulatan Negara dapat terintegrasi satu dengan yang lain. Disini titik krusial dari keberadaan Dewan Keamanan Nasional (DKN) menjadi penting untuk ditegaskan.⁴ Hal yang perlu digarisbawahi dari proses penataan kebijakan adalah pada bagaimana mekanisme implementasi yang harus proporsial antar aktor keamanan dan juga Pemda sebagai salah satu pemangku kepentingan yang langsung bersentuhan dengan permasalahan yang ada.

Sekedar ilustrasi pemberantasan terorisme yang menjadi domain Polri, dan TNI serta BIN menjadi komponen pendukung, dan sebaliknya pada konteks penanganan separatisme adalah bagian dari mengintegrasikan kekuatan sektor keamanan sesuai dengan pembidangan. Pada posisi Pemda, memastikan bahwa keamanan insani dan keamanan publik menjadi kewenangan yang secara melekat ada pada pengefektifan program-program yang dimilikinya.

Ketiga, penekanan pada penghormatan pada kebebasan sipil dan di bawah kontrol pemerintahan sipil yang demokratis menjadi garis penegas terkait dengan perdebatan RUU Kamnas. Hal ini menjadi penting agar pelembagaan politik dan penguatan institusi sektor keamanan sinergis dengan prinsip-prinsip demokrasi yang dianut Indonesia. Hal ini selaras dengan keinginan untuk memosisikan dan merata kebijakan keamanan nasional tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kebebasan sipil sebagaimana yang dikuatirkan oleh sebagian kalangan yang menolak pembahasan RUU Kamnas.

Tiga perspektif ini harus dilihat sebagai bagian dari kesepakatan bahwa keberadaan undang-undang yang mengatur dan menata kebijakan terkait keamanan nasional adalah kebutuhan bangsa ini. Bahwa ada hal-hal yang masih mengganjal adalah bagian lain yang harus didiskusikan lebih lanjut. Termasuk kemudian seberapa penting posisi Pemda dalam pembahasan RUU Kamnas tersebut menjadi menarik untuk diurai lebih lanjut.

Bila mengacu pada Draft RUU Kamnas sebelum tanggal 16 Oktober 2012, posisi Pemda sangat strategis, yakni sebagai Ketua Forum Koordinasi

³ Lihat Pasal-pasal terkait dengan penjelasan gradasi keamanan-keamanan tersebut lihat Pasal 5, 6,7,8, dan 9 RUU Kamnas draft tanggal 16 Oktober 2012.

⁴ Terkait dengan tugas Dewan Keamanan Nasional (DKN) dalam perencanaan kebijakan Keamanan Nasional, lihat Pasal 24 RUU Kamnas draft tanggal 16 Oktober 2012.

Keamanan Nasional Daerah (FKKND) yang memiliki potensi kewenangan yang lebih besar.⁵ Meski pada draft 30 Maret 2011 ada duplikasi dari keberadaan Forum Muspida dan juga Kominda, namun FDKND juga secara eksplisit akan difungsikan sebagai kepanjangan kepentingan dari DKN untuk mengontrol dinamika politik lokal atas nama keamanan melalui tangan kepala daerah. Di sisi lain, pada draft 16 Oktober 2012 konsep FDKND ditiadakan dan berubah menjadi Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (FKPD) yang tidak lain adalah 'reinkarnasi' dari Forum Muspida. Keberadaan FKPD ini pada kenyataannya tidak memiliki kewenangan apapun berkaitan dengan posisi dan kewenangan Pemda dalam proses penataan kebijakan keamanan nasional. Kepala daerah yang menjadi ketua FKPD hanya berfungsi sebagai fasilitator dari pertemuan dan keberadaan sejumlah institusi terkait dengan keamanan nasional. Selain itu peran yang diembannya lebih banyak penciptaan keterpaduan dan harmonisasi antar institusi terkait lainnya, yang tergabung dalam FKPD.⁶

Pengembalian posisi Pemda dari yang memiliki kewenangan yang strategis menjadi kewenangan yang terbatas pada koordinasi dan pemberdayaan hubungan baik antar aktor dan institusi terkait. Hal ini menjadikan posisi kepala daerah tidak lagi memiliki kekuatan dalam penentuan kebijakan terkait dengan keamanan nasional di daerahnya. Padahal bila mengacu pada sejumlah peraturan dan perundang-undangan yang ada posisi Pemda sangat signifikan, sebut saja misalnya keberadaan Badan Nasional Pengelola Pertahanan (BNPP), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Badan Nasional Narkotika (BNN), Penangan Konflik Sosial, dan lain sebagainya yang mana memosisikan Pemda menjadi garda terdepan dalam proses implementasinya. Hal ini sejalan dengan tiga dari empat cakupan keamanan, yakni: Keamanan Publik, Keamanan Insani, dan Keamanan ke dalam, atau Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri) yang menjadi bagian dari kewenangan Pemda melalui program-programnya.

Selain itu, peran Pemda seharusnya lebih strategis apabila mengacu pada Pasal 32 Draft tertanggal 16 Oktober 2012 terkait pada pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan keamanan nasional. Keberadaan komponen cadangan (Komcad), yang hingga saat ini RUU-nya masih dibahas di DPR mensyaratkan pengelolaan secara profesional oleh Kantor Wilayah Pertahanan (Kanwilhan) yang menjadi salah satu amanat dari UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU No. 34/2004 tentang TNI. Namun hingga saat ini keberadaan Kanwilhan belum terealisasi, sehingga posisi Pemda pada konteks tersebut menjadi strategis, baik dalam pengelolaan hingga masalah administrasi. Pelibatan Pemda secara substansi membagi beban dan tanggung jawab penataan dan pemberdayaan keamanan nasional

⁵ Salah satu kewenangan kepala daerah adalah memberi saran kepada Presiden terkait dengan status daerahnya dengan berbagai alasan penguatnya Lihat Pasal 45 RUU Kamnas, Draft tertanggal 30 Maret 2011. Hal yang sama ditemukan pada draft RUU Kamnas tertanggal 16 Oktober 2012, hanya redaksinya sedikit berbeda.

⁶ Lihat Pasal 28 dan Pasal 29 RUU Kamnas, draft tertanggal 16 Oktober 2012.

kepada Pemda, selaku garda terdepan dari pengelolaan keamanan secara langsung. Satu-satunya penghambat bagi Pemda adalah adanya klausul dalam Pasal 10 UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa masalah pertahanan dan keamanan adalah kewenangan dari pemerintah pusat.

Dari uraian tersebut di atas, ada lima peran dan kewenangan Pemda dalam pengelolaan Keamanan Nasional, yakni: Pertama, Pemda berperan sebagai pembuat kebijakan dan strategi pelaksanaan tata pemerintahan di daerah yang mendukung penyelenggaraan keamanan nasional berdasarkan pada kebijakan nasional. Karena bersifat pelaksana, Pemda tidak bisa keluar dan berkreasi lebih jauh terkait dengan implementasi di lapangan.

Kedua, peran fasilitator dan koordinasi antar institusi terkait yang berada dalam FKPD. Karena fungsinya yang sekedar menjadi fasilitator dan koordinasi semata dari kebijakan nasional terkait dengan keamanan. Hal yang mungkin dilakukan oleh Pemda adalah mengintegrasikan program kerja yang akan dilakukan agar selaras dengan kebijakan keamanan nasional.

Ketiga, peran Pemda sebagai pemberi saran bagi status keamanan di daerahnya, baik tahapan tertib sipil, darurat sipil, hingga darurat militer berdasarkan realitas di lapangan kepada presiden dengan tetap melibatkan unsur lainnya di FKPD dan DPRD setempat.

Keempat, fungsi dan peran administrasi semata dari proses yang ada berkaitan dengan implementasi dari kebijakan keamanan nasional di wilayahnya. Salah satu fungsi administrasi adalah pada pelibatan masyarakat sipil dalam pengamanan keamanan nasional di daerahnya, baik dalam format komponen cadangan, maupun dalam bentuk lainnya.

Dan kelima, peran mengintegrasikan hakikat kepentingan nasional ke dalam program-program kerja yang ada di daerahnya, hal yang mana dikatkan dengan geopolitik dan geostrategic yang ada di daerahnya. Harus diakui banyak kepala daerah belum paham dan cenderung takut mengintegrasikan program-program kerjanya agar selaras dengan penataan keamanan nasional. Selain masalah pembacaan peraturan-peraturan yang saklak dan cenderung hitam-putih, juga ada keengganan untuk berkoordinasi secara langsung dengan aktor-aktor keamanan yang ada, bila tidak terpaksa.

III. Penutup

Peran dan kewenangan Pemda dalam pengelolaan keamanan nasional seharusnya lebih memberikan otoritas yang lebih karena Pemda adalah garda terdepan dalam penyelenggaraan keamanan nasional, baik yang berhubungan langsung dengan publik, juga bersentuhan langsung dengan permasalahan di lapangan. Selain itu, gradasi kewenangan harus lebih diperjelas, terutama peran dan kewenangan Pemda khususnya pada fase tertib sipil, darurat sipil, hingga darurat militer.

Hal ini penting mengingat batasan yang jelas antara kewenangan dan peran Pemda dengan keberadaan aktor keamanan yang lebih nyata dapat dilihat. Selain itu, perlu dipertimbangkan menyeleraskan perundang-undangan yang menyangkut Pemerintah Daerah dengan praktik penyelenggaraan keamanan nasional di daerah harus sinergis. Hal ini untuk

menutup cela kemungkinan terjadi penyalahgunaan dan pemanfaatan situasi yang menguntungkan salah satu aktor keamanan, namun merugikan bagi penguatan masyarakat sipil.