

ALMANAK

REFORMASI SEKTOR KEAMANAN INDONESIA

2007

Editor : Beni Sukadis



**The Geneva Centre for the
Democratic Control of Armed Forces**

**ALMANAK
REFORMASI SEKTOR KEAMANAN INDONESIA
2007**

**Editor : Beni Sukadis
Edisi Pertama, Agustus 2007**

**Hak Cipta © LESPERSI dan DCAF, 2007 ISBN
978-979-25-2031-6**

Peringatan : Pandangan-pandangan yang ada di dalam buku ini merupakan tanggungjawab para penulisnya dan bukan merupakan pandangan resmi dari penerbit yaitu Lesperssi dan DCAF.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Suripto, SH, Wakil Ketua Komisi III DPR

Dr. Philipp Fluri, Deputi Direktur DCAF

Pendahuluan

Beni Sukadis.....

Departemen Pertahanan Republik Indonesia

Kusnanto Anggoro

Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Al Araf.....

Dewan Perwakilan Rakyat RI dan Reformasi Sektor Keamanan

Rico Marbun dan Hilman R. Shihab.....

Reformasi Kepolisian Republik Indonesia

S. Yunanto

Brigade Mobil POLRI (Brimob)

Muradi.....

Detasemen Khusus 88 Polri

Eko Maryadi

Badan Intelijen Negara (BIN)

Aleksius Jemadu.....

Badan Intelijen Strategis (BAIS)

Rizal Darma Putra.....

Bisnis TNI

Eric Hendra

Komando Teritorial dan Reformasi Sektor Keamanan

Agus Widjojo.....

Peran Organisasi Masyarakat Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan

Muvti Makaarim Al Ahlaq

Media Massa dan Reformasi Sektor Keamanan

Ahmad Taufik

Relasi Depan dan Markas Besar TNI di Era Reformasi

*Rico Marbun*148

Manajemen Perbatasan dan Keamanan Nasional

Anak Agung Banyu Perwita

Reformasi Legislasi Sektor Keamanan Indonesia

Bhatara Ibnu Reza

Kontributor

Lampiran

Profil Institusi

Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia
Sebuah Upaya Menjamin Keamanan Warga Negara

Suripto, SH

Wakil Ketua Komisi III DPR RI

dan

Ketua Dewan Pendiri LESPERSI

Gerakan reformasi yang mengakhiri sistem pemerintahan otoriter dan terpusat dari rezim Soeharto pada tahun 1998, segera menggulirkan sejumlah agenda reformasi di berbagai bidang termasuk reformasi sektor keamanan, dengan tujuan untuk memperbaiki tata pemerintahan kearah yang transparan, *accountable*, dan demokratis.

Dampak yang diharapkan dari agenda reformasi sektor keamanan adalah tingkat kesejahteraan masyarakat yang meningkat dengan disertai jaminan keamanan insani tiap-tiap warga negara.

Dengan demikian, reformasi sektor keamanan hendaknya meliputi sejumlah *stake holder*, yang tidak hanya berkaitan langsung secara operasional dengan tanggungjawab pertahanan-keamanan seperti institusi kepolisian dan militer, namun juga institusi lainnya di level eksekutif sebagai pihak yang berwenang dalam merencanakan kebijakan penggunaan kekuatan militer serta legislatif sebagai bentuk kontrol sipil yang demokratis.

Selain itu, eksistensi media massa, baik itu media cetak maupun elektronik dan lembaga swadaya masyarakat dalam melakukan fungsi kontrol sipil demokratis non-pemerintah juga perlu dilibatkan, mengingat peran keduanya sangat penting dalam mengawal arah reformasi sektor keamanan agar tetap sejalan dengan konsep ideal keamanan insani. Kemudian, diharapkan masing-masing pihak yang berkaitan dengan sektor keamanan dapat bekerjasama secara sinergis dalam menjalankan reformasi sektor keamanan dengan belajar dari pengalaman sejarah sektor keamanan dimasa lalu yang penuh dengan penyelewengan peran aktor pertahanan-keamanan. Reformasi sektor keamanan yang berjalan di Indonesia sudah memasuki usia sewindu namun masih banyak permasalahan yang belum terselesaikan dalam reformasi militer, polisi, dan intelijen.

Ada sejumlah faktor yang menyebabkan reformasi sektor keamanan di Indonesia masih memerlukan pembenahan, antara lain karena masih lemahnya kerangka legal dan institusional kontrol sipil terhadap sektor keamanan, serta masih kuatnya paradigma lama yang menghinggapi *mindset* aktor-aktor sektor keamanan, misalnya cara pandang yang masih menempatkan institusi keamanan sebagai aktor politik seperti lazimnya pada masa orde baru. Paradigma lama yang telah tertanam selama lebih dari 30 tahun seakan-akan mengkristal dan menjadi kultur yang sulit untuk diubah. Demikian juga dengan *vested interest* bisnis yang diduga masih melekat pada sejumlah aktor di sektor keamanan, merupakan suatu masalah yang menjadikan reformasi sektor keamanan berjalan tersendat-sendat atau sulitnya institusi yang

bertanggungjawab atas sektor keamanan untuk berlaku profesional.

Buku Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007 ini akan membahas sejumlah isu dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia yang hingga saat ini masih memerlukan pembenahan. Reformasi institusi TNI yang belum menyeluruh, penataan bisnis militer yang belum tuntas, dan reformasi struktur komando teritorial TNI masih menjadi isu yang hangat untuk diperdebatkan terkait dengan kinerja dan profesionalitas TNI.

Peran dan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai representasi politik masyarakat Indonesia merupakan lembaga yang antara lain memiliki fungsi legislasi dan kontrol terhadap sektor pertahanan keamanan dirasakan berjalan sangat lamban.

Di lain pihak Departemen Pertahanan yang nota bene merupakan institusi sipil yang antara lain memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara, belum menunjukkan supremasinya sebagai institusi yang membawahkan instansi militer. Dalam konteks Departemen Pertahanan, maka relasi antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI juga menjadi bagian integral yang tidak luput dari pembahasan dalam buku ini. Bentuk hubungan yang terjadi antara kedua institusi ini akan menggambarkan sejauh mana pencapaian reformasi sektor keamanan Indonesia yang ideal dapat diwujudkan.

Demikian pula dengan persoalan seputar institusi intelijen negara dan reformasinya juga menjadi subtema tersendiri dalam buku ini. Adapun Polri sebagai kekuatan keamanan domestik utama di Indonesia kemudian juga dibahas dari beragam perspektif yakni, reformasi Polri secara institusional, Brigade Mobil (Brimob) sebagai bentuk *paramilitary policing*, dan Detasemen Khusus Anti Teror 88 (Densus 88).

Dengan berkembangnya dinamika permasalahan yang menyangkut garis batas negara dan isu kedaulatan serta kejahatan lintas negara, maka manajemen perbatasan negara berikut kebutuhan akan pasukan penjaga perbatasan yang mandiri dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang signifikan dalam menjawab dinamika tersebut sehingga menarik untuk dikemukakan disini. Peran media dan organisasi non pemerintah turut mewarnai pembahasan dalam buku ini sebagai pilar kelima demokrasi yang berperan sebagai "watch dog" bagi keberhasilan reformasi sektor keamanan di Indonesia.

Secara umum, buku ini terbagi dalam dua bagian, bagian pertama akan membahas mengenai aktor-aktor dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia secara institusional dan bagian kedua akan membahas dinamika isu yang berkembang dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia.

Sebagai penutup, Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (LESPERSSI) ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada the Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF Swiss)

atas dukungan yang telah diberikan dalam penerbitan buku ini. Selain itu, LESPERSSI juga ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para kontributor tulisan dalam buku Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007 ini atas sumbangan pemikirannya yang sangat konstruktif bagi perkembangan reformasi sektor keamanan di Indonesia. LESPERSSI berharap buku ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat serta menjadi sebuah catatan bagi masyarakat dan pihak-pihak yang peduli terhadap reformasi sektor keamanan, bahwa reformasi sektor keamanan di Indonesia merupakan suatu proses yang belum berakhir.

Jakarta, Juli 2007

Kata Pengantar

Deputi Direktur DCAF

Almanak ini menggambarkan perkembangan sektor keamanan di Indonesia dari perspektif reformasi sektor keamanan (RSK) dan pengawasan demokratis terhadap angkatan bersenjata. Buku ini menjelaskan berbagai lembaga dan aktor-aktor masyarakat yang terlibat dalam persoalan sektor keamanan dan melakukan penilaian, antara lain, tingkat efektivitas pengawasan parlemen dan masyarakat sipil terhadap sektor keamanan serta menjelaskan program-program pengawasan dan pengarahannya.

Buku ini dibuat agar masyarakat dapat memahami tentang kondisi kekinian dari sektor keamanan di Indonesia, juga mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan reformasi sektor keamanan dalam jangka pendek dan jangka panjang, serta mencapai suatu konsensus dalam reformasi tersebut. Diharapkan Almanak ini akan diperbarui setiap dua tahun sekali, sehingga dapat melihat kemajuan-kemajuan dari reformasi dan tantangan baru yang akan muncul.

The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) pernah melakukan metodologi yang sama dengan Turki. Pada tahun 2005, DCAF bekerjasama dengan Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) menerbitkan sebuah buku tahunan tentang sektor keamanan Turki dan mengidentifikasi mekanisme pengawasan yang ada. Buku Almanak SSR Turki tersebut telah menjadi bahasan utama di masyarakat dan media massa Turki dalam perdebatan tentang kebijakan dan praktek-praktek sektor keamanan, bersamaan pula Turki terus bergerak maju agar bisa bergabung dalam Uni Eropa.

Sejak 1998 hingga kini, perdebatan tentang kesulitan dan hambatan dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia terus bergulir. Berbagai penelitian dan pengawasan terkait dengan reformasi pertahanan, polisi dan sektor keamanan lainnya telah dilakukan berbagai organisasi masyarakat sipil, antara lain, CSIS, IDSPS, Imparsial, INFID, KontraS, Lesperssi, Pacivis, ProPatria serta Human Rights Monitoring Group dan Pokja Sektor Keamanan. Kehadiran sebagian dari organisasi-organisasi ini sebagai kontributor tulisan dalam buku ini menunjukkan kemampuan profesional mereka, pendekatan metodologi yang baik dan tentunya saling kerjasama di antara mereka.

Anggota parlemen (DPR), merupakan aktor yang paling berpengaruh dalam reformasi sektor keamanan, terutama dari Komisi I dan III sangat tertarik dalam isu-isu pengawasan sektor keamanan. Awalnya keterlibatan DCAF di Indonesia atas saran dari pihak parlemen Indonesia (DPR) yang hadir dalam pertemuan regional Inter-Parliamentary Union (IPU). Pengawasan parlemen pada sektor keamanan semakin hangat dibicarakan setelah publikasi Buku pegangan DCAF-IPU tentang Pengawasan Parlemen terhadap Sektor Keamanan. Publikasi buku itu dalam Bahasa Indonesia, bekerjasama dengan CSIS, merupakan suatu tanda dimulainya suatu kerjasama program dalam jangka panjang. Dimulai

dari diskusi dengan parlemen, kemudian atas nasehat anggota DCAF Yusuf Wanandi dari CSIS, kerjasama yang dekat dengan Rizal Darma Putra dari LESPERSSI, serta mantan Direktur FES Indonesia Hans Esdert, yang mana semuanya menyumbang dalam penyusunan program-program bantuan dan kerjasama dengan lembaga demokratis, organisasi masyarakat sipil, dan sektor keamanan di Indonesia.

Tantangan-tantangan utama dalam sektor keamanan di Indonesia telah banyak diketahui. Sejak 1998, berbagai aktivitas Polri, TNI dan intelijen banyak diawasi, pada saat yang sama, berbagai aktor keamanan itu mendapat kesempatan untuk belajar tentang praktek-praktek yang baik soal manajemen pertahanan yang demokratis di sejumlah lembaga pendidikan antara lain, King's College, Universitas Cranfield, dan lembaga lainnya. Bersamaan dengan tumbuhnya ekonomi Indonesia, maka tantangan demokrasi yang dihadapi Indonesia saat ini, sebenarnya belum tentu dapat diatasi di negara-negara yang demokrasinya lebih maju. Tantangan tersebut meningkatkan tekanan pada sektor keamanan agar tidak hanya dapat menjaga kedaulatan Indonesia, tapi juga menjamin keamanan insani bagi masyarakatnya.

Indonesia, sebagaimana negara lain, juga menghadapi tantangan dari jaringan teroris antar bangsa. Jaringan ini berawal sejak 1960-an dan kemampuan organisasi dan operasinya meningkat seiring dengan kemajuan di bidang politik, ekonomi dan teknologi. Berbagai dorongan untuk meningkatkan kapasitas – termasuk di dalam pengadaan alutsista - dari sektor keamanan dimungkinkan atas kerjasama dan bantuan dari negara asing. Sementara itu, DPR dan organisasi masyarakat sipil akan berperan penting untuk memastikan bahwa pilihan-pilihan yang sesuai maupun praktek-praktek yang baik dapat terlaksana terutama atas kepentingan keamanan insani dan tata pemerintahan yang demokratis. Sumber daya yang penting akan terkirim dan semua warga Indonesia memiliki tanggungjawab dalam pengambilan keputusannya.

Sejak beberapa tahun lalu, DCAF telah terlibat dalam diskusi reformasi sektor keamanan di Indonesia dan berharap dapat terus memfasilitasi prose reformasi dengan membawa beragam keahlian agar bisa digunakan dan membagi berbagai praktek yang baik dari sejumlah negara, kawasan dan budaya. Di Indonesia, ada sejumlah isu yang menjadi prioritas dalam reformasi sektor keamanan, yaitu reformasi manajemen perbatasan, pemolisian demokratis, kebijakan keamanan nasional, pengawasan parlemen terhadap anggaran militer dan yurisdiksi pengadilan militer.

Dalam bidang peningkatan kapasitas parlemen dan pengawasan demokratis, DCAF akan terus membantu DPR RI dan kalangan organisasi masyarakat sipil dalam prosedur politik-hukum, terutama dengan memfasilitasi penyusunan draft undang-undang yang berkaitan dengan keamanan sesuai dengan praktek yang baik secara internasional. Anggota DPR juga dapat berdiskusi tentang soal-soal yang lebih spesifik untuk dapat lebih memahami pengawasan sektor keamanan, kerangka hukum, serta mekanisme pertanggungjawaban dan transparansi, terutama soal pengawasan anggaran.

Dalam bidang peningkatan lembaga demokratis, DCAF bisa memberikan data perbandingan tentang reformasi pertahanan, polisi dan intelijen serta rekomendasi kebijakan dan perencanaan. DCAF memiliki pengalaman yang luas dalam kerjasama dengan berbagai aktor keamanan dalam beragam budaya dan dapat memfasilitasi proses reformasi. Bantuan yang relevan dan rekomendasi kebijakan diletakkan dalam konteks hak asasi manusia dan perlindungan hak-hak sipil.

Akhirnya, keberadaan organisasi masyarakat sipil dan media massa yang kuat dan independen adalah penting dalam pengawasan demokratis yang efektif terhadap angkatan bersenjata. Organisasi sipil yang memiliki informasi yang baik dapat memberikan pandangan yang independen bagi lembaga demokratis dan media massa tentang isu-isu keamanan. Hal yang sama, media massa yang independen dan profesional dapat mengajukan pertanyaan berwawasan berkaitan dengan berbagai kebijakan dan praktek sektor keamanan. Sebagian besar pemahaman dan keterlibatan masyarakat dalam persoalan tata kelola sektor keamanan diketahui atas kerja keras dari organisasi sipil dan media massa.

Pada akhirnya, semua prioritas kebijakan dan perencanaan harus dijalankan oleh para aktor keamanan Indonesia itu sendiri, tentunya dengan masukan dan dukungan dari masyarakat Indonesia. Pemangku kepentingan di berbagai sektor masyarakat, dengan informasi yang banyak, bisa mengambilalih berbagai masalah keamanan di tingkat lokal, regional dan nasional, sehingga dapat mempengaruhi dan mendorong proses reformasi kelembagaan.

Satu persoalan yang berulang kali ada dalam teori dan praktek Reformasi sektor keamanan adalah persoalan setiap negara adalah unik; sektor keamanan terlalu luas, tantangan pengawasan sangat kompleks, dan praktek pembuatan UU rumit dimengerti bagi orang luar. Namun, hal ini hanyalah kesalahan persepsi dan biasanya hanya menguntungkan pihak-pihak yang menolak reformasi sektor keamanan demi kepentingan pribadi. Karena, prinsip, praktek dan tantangan demokrasi dapat dimengerti dan dilaksanakan, sehingga prinsip dan praktek baik dalam pengawasan demokratis terhadap angkatan bersenjata dapat menjadi pelajaran bagi berbagai negara, kelompok politik dan masyarakat. Tantangan yang mendesak dari pengawasan demokratis dan sektor keamanan adalah bagaimana mengembangkan keahlian dan kemampuan yang dibutuhkan dalam menjalankan reformasi demokratis yang berkelanjutan. Keamanan insani dapat dijamin di suatu negara, jika ada suatu partisipasi demokratis yang sungguh-sungguh. Perdebatan soal RSK harus berubah dari posisi memprotes; Kita harus bisa menawarkan analisa yang baik yang bisa menjadi dasar dari keterlibatan yang konstruktif, informatif dan menentukan. Buku Almanak ini diharapkan dapat mendorong proses tersebut.

DCAF berharap dapat terus melanjutkan keterlibatannya di Indonesia, karena berbagai program yang dilaksanakan disini termasuk yang tersukses di Asia. Program-program DCAF di Indonesia yang dimulai sejak Desember 2005 dengan dukungan dari Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.

Tidak semua program yang direncanakan dapat sukses, kecuali adanya diskusi, pengorganisasian serta partisipasi yang aktif dari para ahli Indonesia baik dari sektor pemerintah maupun non pemerintah.

Akhirnya, DCAF ingin memberikan apresiasi atas peran yang dilakukan LESPERSI dan Direktur Eksekutifnya Rizal Darma Putra, ucapan yang sama diberikan pada Beni Sukadis sebagai Koordinator Program LESPERSI, Aditya Batara, peneliti LESPERSI, serta Rosemerry dalam menyusun, melakukan koordinasi dan menerbitkan Almanak ini. Selanjutnya, terima kasih kami ucapkan kepada semua rekan dan kolega dari berbagai organisasi masyarakat sipil Indonesia yang telah melakukan yang terbaik bagi suksesnya penerbitan pertama Almanak ini.

Dr. Philipp Fluri, Deputi Direktur DCAF
Jenewa, Juli 2007

Pendahuluan

Almanak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 2007

Beni Sukadis¹

Pengantar

Reformasi Sektor Keamanan (RSK) merupakan suatu komponen penting dalam gelombang reformasi politik di tanah air sejak 1998. RSK adalah tindak lanjut dari tuntutan mahasiswa dan kelompok-kelompok sipil lainnya di tanah air yang menghendaki aktor-aktor di bidang keamanan seperti TNI, Polri dan intelijen menjadi institusi profesional. Esensi dari reformasi sektor keamanan tersebut adalah transformasi struktur, legislasi dan budaya dari institusi yang tertutup dan penuh kerahasiaan menjadi suatu institusi yang transparan dan bertanggungjawab.

Sejatinya para aktor keamanan baik TNI, Polri dan BIN merupakan institusi negara yang memberikan layanan publik di bidang keamanan pada masyarakat umum. Dengan pengertian tersebut sebenarnya mereka seharusnya memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk melindungi dan melayani masyarakat tanpa pamrih. Dalam kaitannya dengan layanan publik untuk memberikan rasa aman, maka Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia sangat relevan untuk terus digulirkan agar terjadi transformasi institusi menjadi suatu aktor keamanan yang handal.

Dalam rangka transformasi menuju suatu institusi yang bertanggungjawab dan transparan tentu diperlukan beberapa prasyarat dari segi landasan hukum dan landasan politik. Selama delapan tahun terakhir ini telah banyak produk hukum yang dapat mengawasi kinerja dari para aktor keamanan. Dapat disebutkan bahwa TAP MPR No.VI/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri dan Tap MPR No. VII/2000 tentang peran TNI dan Polri, merupakan landasan hukum utama agar kedua aktor keamanan tersebut dapat berperan. Walaupun TAP MPR itu tidak sempurna, tapi dua tahun kemudian bisa menelurkan produk hukum berbentuk UU yakni UU Polri dan UU Pertahanan Negara. Kedua landasan hukum ini makin menguatkan bahwa kedua institusi yakni TNI dan Polri memiliki wewenang dan tugas yang berbeda.

Transformasi

Perlu diketahui hingga saat ini, dari publik, masih saja ada pertanyaan tentang sejauh mana reformasi internal yang dilakukan masing-masing institusi baik TNI, Polri, maupun intelijen. Kedua institusi pertama bisa dikatakan lebih maju dalam melakukan reformasi internal yakni dengan melakukan sejumlah validasi organisasi dan reformasi legislasi. Sebagai contoh konkret, institusi TNI telah memiliki UU tersendiri pada tahun 2004,

¹ Beni Sukadis adalah Koordinator Program Lesperssi, Jakarta.

walaupun masih jauh dari tuntutan ideal dari masyarakat sipil. Paling tidak UU No. 34/2004 tentang TNI semakin menguatkan bahwa TNI hanya bertugas untuk mempertahankan negara dari ancaman eksternal.

Yang menarik dari proses reformasi di bidang keamanan adalah aktor-aktor tersebut harus beradaptasi dengan situasi nasional, regional dan internasional. Pada awalnya memang situasi nasional merupakan pendorong utama dari kebutuhan reformasi internalnya. Di mana situasi politik dan ekonomi yang memburuk mengakibatkan jatuhnya rezim Soeharto. Disinilah perubahan insitutional menjadi kebutuhan sebagai akibat desakan situasi nasional yang sedang mengalami krisis multidimensional.

Dengan demikian untuk mengetahui sampai sejauh mana reformasi internal para aktor keamanan (TNI, Polri dan Intelijen) dan hubungannya dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) seperti Dephan, DPR, organisasi masyarakat sipil, media massa, dll, maka Almanak RSK di Indonesia perlu dibuat. Reformasi internal akan sangat sulit dilihat jika para aktor keamanan belum memiliki keinginan kuat untuk berperan serta dalam proses transparansi terutama dalam kaitannya dengan perumusan dokumendokumen keamanan nasional, penyusunan anggaran belanja ataupun berbagai dokumen lainnya.

Proses yang penting dalam RSK adalah sampai sejauh mana aktor keamanan melihat persepsi ancaman baik dari lingkungan internal dan eksternal. Persepsi ancaman ataupun penilaian terhadap ancaman sangat mempengaruhi *force structure*, kemampuan dan anggaran dari masing-masing aktor. Penilaian terhadap ancaman akan dirumuskan pada pembagian peran dan tugas yang lebih spesifik diantara aktor keamanan. Selain itu penilaian terhadap ancaman yang komprehensif maka dapat disusun suatu perencanaan dan penyusunan anggaran yang berorientasi kinerja. Proses ini tentunya harus melibatkan aktor-aktor pengawas (*oversight actors*) baik itu otoritas politik yang berasal dari eksekutif, legislatif maupun organisasi masyarakat sipil (CSO).

Tugas pengawasan ini menjadi salah satu indikator bahwa aktor keamanan telah beradaptasi menjadi institusi yang bertanggungjawab dan terbuka. Salah satu tantangan yang dihadapi saat ini adalah belum lengkapnya legislasi yang akan mendukung tugas-tugas pengawasan terutama UU kebebasan memperoleh informasi publik (KMIP). Dengan belum disahkannya UU ini, rintangan dan tantangan bagi aktor pengawas adalah bagaimana memperoleh informasi/data yang dimiliki oleh aparat keamanan.

Memang kebutuhan informasi yang valid dan akurat adalah bagian dari proses pengawasan. Tanpa informasi yang akurat agak sulit melakukan suatu pengawasan demokratis terhadap para aktor keamanan terutama aktor intelijen (BIN) yang sampai saat ini belum memiliki landasan hukum organisasi.

Tujuan Almanak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia

Untuk lebih meyakinkan khalayak umum perlu ditegaskan lagi konsep reformasi sektor keamanan adalah suatu upaya terus menerus dari para *stakeholders* dalam melakukan kontrol terhadap para aktor keamanan sehingga mereka bertanggungjawab terhadap otoritas politik dan masyarakat. Inti dari RSK adalah mengubah institusi yang tadinya tertutup menjadi terbuka dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam transformasi institusi terutama dalam perencanaan dan proses pembuatan keputusan, sehingga mereka bisa berperan sesuai dengan acuan konstitusional.

Almanak RSK ini dimaksudkan juga untuk memberikan gambaran yang komprehensif tentang sejumlah isu, kebijakan ataupun praktek-praktek yang terkait dengan para aktor keamanan dan pemangku kepentingan di Indonesia. Beberapa isu atau praktek yang diangkat dari TNI yaitu masalah bisnis TNI yang seharusnya berakhir tahun 2009 dan soal komando teritorial (koter) TNI AD yang cenderung membayangi kewenangan pemerintah sipil. Sedangkan dari Polri, yang diangkat adalah reformasi institusional POLRI, serta dua lembaga dibawah Polri yakni Brigade Mobil (Brimob) dan Detasemen Khusus 88 (DENSUS 88) yang mempunyai peran dalam menangani kasus-kasus teror dan berbagai konflik komunal di tanah air. Untuk masalah Intelijen terdiri dari dua bagian yakni organisasi BIN dan organisasi intelijen militer (BAIS) dalam konteks pengawasan demokratis.

Sejumlah masalah yang tak kalah pentingnya dimasukkan dalam Almanak 2007 ini yakni reformasi legislasi (UU) dan manajemen perbatasan di Indonesia. Kedua poin pertama diatas sangat terkait erat dengan pembagian peran dan tugas diantara para aktor keamanan di Indonesia. Paling tidak ada dua regulasi yang terkait dengan aparat keamanan yang dibahas cukup intensif selama tahun 2006 yaitu RUU Kamnas dan RUU Peradilan Militer. Sedangkan masalah manajemen perbatasan terkait sekali dengan luasnya perbatasan darat dan laut yang belum tertangani oleh para aktor keamanan, terutama sekali lemahnya penjagaan di perbatasan sehingga menjadi daerah rawan dari berbagai tindak kejahatan lintas negara (*illegal fishing, illegal logging, arms trafficking, dll*).

Selain itu, Almanak RSK 2007 ini perlu memaparkan peran dan tugas dari sejumlah pemangku kepentingan dari pemerintah yaitu pihak eksekutif direpresentasikan oleh Departemen Pertahanan dan pihak legislatif yakni DPR RI. Dephan merupakan otoritas politik yang paling bertanggungjawab dalam menyusun kebijakan pertahanan (a.l. Buku Putih Pertahanan) dan dokumen pertahanan strategis lainnya, sedangkan tugas DPR RI adalah melakukan pengawasan terhadap para aktor keamanan baik dari segi kinerja maupun anggaran. Peran mereka dapat dilihat sampai sejauh mana dalam melakukan tugas-tugas konstitusional tersebut.

Kemudian dibahas pula pemangku kepentingan dalam reformasi sektor keamanan yang berasal dari masyarakat sipil yaitu LSM/akademisi dan media massa. Kedua institusi sipil ini bisa dikatakan sebagai pendapat atau suara dari

masyarakat umum. Peran mereka sangatlah signifikan sebagai kelompok penekan dalam konteks reformasi sektor keamanan. Selama delapan tahun reformasi, mereka secara konstan mengikuti perkembangan dan isu reformasi sektor keamanan.

Almanak 2007 ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagaimana relasi antara otoritas politik (Dephan, DPR) dan otoritas operasional keamanan (TNI, Polri, BIN), ataupun diantara para otoritas keamanan dalam menangani beberapa persoalan keamanan. Hubungan diantara para aktor keamanan seharusnya terkoordinir dan saling membantu, sehingga terjadi sinergi dalam mengelola persoalan keamanan. Kemudian juga relasi aktor keamanan dengan masyarakat – sebagai salah pihak berkepentingan - perlu dilihat dari perspektif yang lebih luas yaitu upaya meningkatkan transparansi dari para aktor keamanan.

Dengan bentuk tulisan yang deskriptis, analitis dan seobyektif mungkin, maka penerbitan Almanak RSK di Indonesia 2007 diharapkan dapat pula memberikan kontribusi bagi masyarakat umum seperti pelajar, mahasiswa, pengusaha, ataupun ibu rumah tangga, dan lain-lain, selain bagi para *stakeholders* yaitu LSM, media massa, pejabat pemerintah, dan anggota DPR. Almanak ini dibuat untuk memberikan gambaran apa yang telah dilakukan dalam Reformasi Sektor Keamanan selama 2006, apa saja hambatan yang masih merintang dan apa atau bagaimana yang harus dilakukan untuk mengatasinya. Almanak ini tidak ingin berpretensi dapat memberikan semua jawaban atas masalah-masalah yang ada dalam reformasi sektor keamanan, tapi mungkin dapat mengawasi proses reformasi tersebut secara terukur dan berkelanjutan.

Reformasi Sektor Keamanan yang dialami Indonesia saat ini adalah proses yang penuh liku dan panjang, bisa dikatakan perlu waktu dan kesabaran untuk melihat hasil yang diinginkan. Proses ini memerlukan beberapa prasyarat penting yakni Pertama, kesadaran ataupun kesamaan pandangan diantara para *stakeholders* dalam melihat kepentingan nasional dan melihat persepsi anca man nasional. Kedua, ada perubahan *mindset* atau paradigma untuk melihat peran dan tugas para aktor keamanan sesuai dengan mandatnya. Ketiga, perlu adanya kesadaran bersama bahwa semua pihak bertanggungjawab untuk mengoptimalkan perannya masing-masing. Keempat, yang tak kalah penting bahwa para aktor keamanan harus tunduk dan bertanggungjawab terhadap otoritas politik yang terpilih.

Keempat prasyarat tersebut penting untuk terus menerus dikomunikasikan diantara para aktor keamanan dan pemangku kepentingan. Sehingga cita-cita awal reformasi yakni ingin mewujudkan aktor-aktor keamanan yang bertanggungjawab dan handal bukanlah sekedar suatu impian belaka. Akhir kata dapat disimpulkan bahwa keterlibatan berbagai unsur masyarakat menjadi satu keharusan agar terjadi inklusifitas dan kebersamaan persepsi dalam membahas berbagai isu dan permasalahan sektor keamanan dalam konteks pengawasan demokratis.

Departemen Pertahanan Republik Indonesia: Supremasi Sipil tanpa Kendali Efektif

Kusnanto Anggoro¹

Pengantar

Delapan tahun sejak pemisahan jabatan Menteri Pertahanan/Panglima TNI (1999) agaknya belum merupakan waktu yang cukup untuk meneguhkan kontrol sipil atas militer. Perundang-undangan untuk membangun sistem departemen itu sendiri masih problematik, baik karena ketidaklengkapan sebagai bangunan sistem legislasi secara keseluruhan maupun karena disharmoni antar ketentuan perundangan satu dengan yang lain.² Sementara itu, lingkup fungsi departemen pertahanan tampaknya justru menjadi semakin luas dan tidak mengarah pada pembangunan kekuatan militer – suatu yang seharusnya dipandang sebagai instrumen pelaksana utama bagi kebijakan pertahanan negara. Bagian ini hanya akan membahas sebagian gambaran umum, struktur organisasi, akuntabilitas, tantangan reformasi internal, dan pengawasan demokratik.³ Beberapa pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah antara lain kemampuan Departemen Pertahanan sebagai institusi yang bertanggungjawab untuk perumusan kebijakan pertahanan, sejumlah persoalan yang dihadapi oleh departemen tersebut dan bagaimana mereka telah memainkan peran untuk melakukan fungsi pengawasan atas institusi militer. Kesenjangan antara kemampuan birokrasi dan ketidaklengkapan serta ketidakrincian perundang-undangan merupakan salah satu faktor penting mengapa hubungan antara Departemen Pertahanan dan institusi militer masih ditandai dengan ciri supremasi sipil tanpa kendali yang efektif.

Latar belakang Institusi

Departemen Pertahanan Republik Indonesia mulai dibentuk sejak masa republik (1945) dan sejak saat itu telah mengalami berbagai perubahan. Pada akhir masa Orde Baru, jabatan Menteri Pertahanan dirangkap oleh Panglima TNI (Tentara Nasional Indonesia); dan baru pada tahun 1999, kedua jabatan itu dipegang oleh dua orang yang berbeda. Sekalipun demikian, baik Menteri Pertahanan maupun Panglima TNI tetap memegang jabatan kunci dan menjadi anggota kabinet. Bahkan hingga tingkat tertentu Panglima TNI memiliki legitimasi yang lebih kuat, karena pemilihannya memerlukan persetujuan dari

¹ Kusnanto Anggoro adalah Peneliti Senior di CSIS.

² Lihat Kajian Krisis Perundangan di bidang Pertahanan dan Keamanan, *Monograph No. 7* (Jakarta: The Propatria Institute, 12 September 2006), khususnya hal. 5-17.

³ Tentang konsep akuntabilitas dan pengawasan demokratik, tulisan ini mengikuti beberapa konseptualisasi yang diajukan oleh Bovens, Lord dan Leigh. Lihat Mark Bovens, “New Forms of Accountability and EU Governance”, *Comparative European Politics* (2007) 5, 104–120; Ian Leigh (et al), *The legal norms of the Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces and Security Sector Reform* (Geneva: DCAF, 2003); dan C. Lord, *A Democratic Audit of the European Union* (Basingstoke: Palgrave/MacMillan, 2004).

Dewan Perwakilan Rakyat. Sekalipun penting secara simbolik, keberadaan seorang sipil di puncak Departemen Pertahanan, tidak dengan sendirinya merupakan perwujudan dari kontrol sipil atas militer.

Departemen Pertahanan berfungsi untuk merumuskan dan menyusun kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara.⁴ Menurut ketentuan yang tertuang dalam pasal 16 ayat 3 UU NO. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, Departemen Pertahanan mengemban beberapa fungsi, yaitu menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden; menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional, dan internasional di bidangnya; merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI dan komponen pertahanan lainnya; menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI; dan bekerjasama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lainnya serta menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan.⁵

Rumusan itu tidak membedakan antara substansi dan instrumen kebijakan untuk menyelenggarakan substansi itu. Substansi kebijakan itu sendiri yang harus dirumuskan dengan jelas, misalnya terkait dengan pengelolaan sumber daya pertahanan, postur pertahanan, dan rancangan strategis tentang bagaimana kekuatan militer akan digunakan sebagai kekuatan penangkal, penindak dan/atau pertahanan bersama dengan kekuatan nasional yang lain, misalnya diplomasi, untuk mencapai tujuan nasional. Sebaliknya, Buku Putih Pertahanan, kerjasama internasional, pembinaan teknologi dan industri nasional, dan bekerjasama dengan pimpinan departemen lainnya – hanya untuk menyebut beberapa contoh yang tercantum dalam UU No. 3/2002 - seharusnya tidak perlu secara rinci disebut dalam konteks fungsi departemen pertahanan atau Menteri Pertahanan tetapi lebih sebagai instrumen untuk menyangga kebijakan pertahanan.

UU Pertahanan Negara membedakan antara “kebijakan umum pertahanan” (Presiden) dan “kebijakan umum penyelenggaraan pertahanan” serta “kebijakan umum penggunaan kekuatan pertahanan” (Menteri Pertahanan). Dalam menyusun kebijakan umum pertahanan negara itu, Presiden dapat memperoleh saran dan pertimbangan dari beberapa instansi lain di luar Departemen Pertahanan, misalnya Dewan Pertahanan Negara, Lembaga Pertahanan Negara dan Dewan Ketahanan Nasional. Dengan kata lain, Departemen Pertahanan bukanlah satu-satunya institusi yang memainkan peran dalam perumusan

⁴ Seperti diketahui, UU No. 3/2002 mengatur kewenangan Menteri Pertahanan tetapi tidak merinci tugastugas Departemen Pertahanan. Hanya jika menteri diasumsikan sebagai pemegang otoritas atas departemen [pertahanan] dan tugas menteri dengan sendirinya diirinci oleh aparat di lingkungan departemen pertahanan, maka dapat dirumuskan bahwa Departemen Pertahanan telah memainkan beberapa tugas dan fungsi di bidang pertahanan negara.

⁵ Lihat pasal-pasal 16 dan 17 UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara.

kebijakan.⁶ Istilah “penyelenggaraan pertahanan” tampaknya harus dibaca sebagai kewenangan pengelolaan atas sumberdaya pertahanan dan istilah “kebijakan umum penggunaan kekuatan pertahanan” harus dibaca dalam kaitannya dengan kewenangan otoritatif departemen atas penggunaan kekuatan militer.

Di beberapa negara Eropa, pada mulanya departemen pertahanan merupakan departemen yang secara khusus mengelola persiapan perang (*department preparation for war*), dan dengan amat jelas terkait dengan sumberdaya pertahanan untuk menghadapi ancaman militer (ancaman bersenjata); dan sebagai akibatnya akan menempatkan institusi militer sebagai instrumen pokok pelaksana kebijakan departemen pertahanan. Menjadi pertanyaan tersendiri apakah keputusan politik tentang penggunaan kekuatan itu akan berada di tangan Presiden, Parlemen atau Menteri Pertahanan. Sekurang-kurangnya dengan rincian seperti itu, Departemen Pertahanan akan benar-benar mengemban fungsi sebagai institusi yang bertanggungjawab di bidang kebijakan penggunaan kekuatan militer.

Dalam konteks Indonesia, masalah ini menjadi pertanyaan penting karena UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara tidak secara spesifik mengaitkan fungsi pertahanan dengan ancaman militer, ancaman bersenjata, atau ancaman-ancaman tertentu yang hanya akan dihadapi dengan kekuatan militer. Sebaliknya, UU tersebut memahami pertahanan sebagai fungsi pemerintahan yang amat luas. Secara umum, misalnya menurut pasal 1 ayat 1 UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, fungsi tersebut mencakup upaya untuk mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah negara serta menjamin keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.⁷ Pasal 6 UU yang sama juga mengatakan bahwa pertahanan itu diselenggarakan melalui usaha untuk membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa, serta menanggulangi setiap ancaman.

Dalam demokrasi yang sudah mapan, hal seperti itu tidak terlalu menimbulkan persoalan. Begitu juga ketika Departemen Pertahanan dipahami oleh *stakeholder* yang lain sebagai instansi yang *legitimate* untuk menyusun kebijakan

⁶ Meskipun diamanatkan Undang-undang Pertahanan Negara (pasal 15 ayat 2) hingga kini Dewan Pertahanan Negara belum terbentuk. Kesulitan untuk mengakomodasi berbagai struktur organisasi yang ada (misalnya Dewan Ketahanan Nasional), dan tiadanya rencana strategis untuk demokratisasi proses kebijakan agaknya merupakan salah satu faktor penting. Menurut UU Pertahanan Negara, Dewan Pertahanan Negara merupakan bagian dari kantor kepresidenan. Masih tidak jelas apakah Dewan seperti itu akan hanya berfungsi untuk membantu pengambilan keputusan oleh Presiden khususnya dalam suasana genting, atau akan menjadi sebuah badan fungsional lengkap dengan bangunan birokrasi teknis.

⁷ Lihat Pasal 1 ayat 1 UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Harap diperhatikan bahwa penjelasan dalam frasa terakhir “terhadap keutuhan bangsa dan negara” tidak selalu merupakan atribusi hanya bagi keselamatan segenap bangsa tetapi juga dengan dua ruang lingkup yang lain. Tidak secara eksplisit dikatakan sebagai “militer” dan “ancaman bersenjata”, sesuatu yang merupakan isu penting.

pertahanan dalam arti luas, atau sekurang-kurangnya *leading sector* untuk membahas isu-isu pertahanan. Namun dalam konteks Indonesia, khususnya terkait dengan hubungan antara TNI dan Polri serta berbagai institusi sipil lainnya, ketiadaan kriteria itu menimbulkan beragam konsekuensi. Di satu sisi, kecurigaan antara institusi tertentu pada Departemen Pertahanan dan/atau TNI untuk mengembalikan fungsi tertentu. Segenap pembahasan tentang operasi militer selain perang, peran TNI untuk menghadapi konflik komunal maupun beberapa jenis ancaman transnasional mencerminkan kecemasan itu.

Kerancuan itu menyebabkan Departemen Pertahanan sendiri agaknya tidak dapat menyusun prioritas yang baik dan benar untuk pengembangan kekuatan pertahanan Indonesia. Banyak contoh yang dapat disebut, mulai dari pewacanaan tentang pertahanan non-militer (*non-military defence*) hingga "intervensi" Departemen Pertahanan untuk membicarakan masalah-masalah yang seharusnya berada di luar bidang pertahanan, misalnya pendidikan kewarganegaraan, intelijen negara dan rahasia negara. Pertahanan terhadap isu-ancaman non-militer misalnya kerap diperbincangkan di lingkungan Departemen Pertahanan dan akademi militer sekalipun tidak pernah konklusif apakah itu akan dijawab dengan instrumen militer. Selain itu, hingga kini belum ada kepastian apakah pertahanan nonmiliter berarti penggunaan diplomasi sebagai pilihan pertama; atau justru akan memperluas ranah Departemen Pertahanan ke fungsi-fungsi yang tidak secara langsung berkaitan dengan kekuatan pertahanan.

Sebagai institusi, agaknya Departemen Pertahanan masih harus bergumul dengan berbagai paradoks. Di satu sisi, pemikiran di Indonesia mewakili konservatisme Orde Baru; bahwa pertahanan negara merupakan persoalan komprehensif, dan harus memperhitungkan berbagai dimensi ancaman. Dilupakan bahwa komprehensif dan multidimensionalitas itu harus diletakkan dalam konteks tertentu, khususnya yang berkaitan dengan eskalasi ancaman. Ego sektoral, sesuatu yang selalu terjadi dalam konteks politik birokrasi, oleh sebab itu menjadi amat mengganggu. Khususnya ketika Presiden tidak memberikan arahan tentang apa yang sebenarnya dimaksud dengan "pertahanan negara", "keamanan nasional" dan/atau keamanan dalam negeri. Indonesia belum memiliki dokumen resmi yang menggariskan tentang kebijakan umum pertahanan negara dan/atau keamanan nasional (*national security*) seperti yang di beberapa negara lain disebut sebagai "Strategi Keamanan Nasional" (*National Security Strategy*).

Kalaupun ada sesuatu yang dapat dicatat dalam beberapa tahun belakangan ini adalah bahwa Departemen Pertahanan selalu dipimpin oleh seorang Menteri dengan latar belakang sipil, yaitu Juwono Sudarsono (1999-2000; 2004 - ...), Muhammad Mahfud (2000-2002), dan Matori Abdul Djilil (2002- 2004) - dua yang disebut belakangan berasal dari oleh partai poltiik, yaitu Partai Kebangkitan Bangsa. Juwono Sudarsono tercatat sebagai kalangan intelektual yang memperoleh legitimasi langsung dari Presiden tetapi tidak mempunyai asosiasi dan afiliasi dengan partai politik tertentu. Kedudukan seperti itu kerap kali menjadikannya rentan terhadap gugatan politik parlemen tetapi, sebaliknya, justru

memperoleh kredibilitas dari kalangan TNI.⁸

Fungsi, Tugas dan Birokrasi Departemen Pertahanan

Departemen Pertahanan Indonesia terdiri dari beberapa sub-struktur. Eselon yang paling tinggi (Eselon 1) terdiri dari 3 kategori. *Pertama*, adalah yang struktur kelengkapan organisasi yang berfungsi untuk koordinasi, pengawasan internal, dan hubungan antar lembaga. Termasuk dalam kategori ini adalah Sekretaris Jenderal dan Inspektur Jenderal. *Kedua*, adalah pelaksana tugas pokok, dipimpin oleh seorang direktur jenderal, dan terdiri dari lima bidang tugas, masing-masing bertanggungjawab untuk bidang strategi, perencanaan sistem pertahanan, potensi pertahanan, kekuatan pertahanan, dan sarana pertahanan. *Ketiga*, adalah pelaksana teknis yang secara khusus bertanggungjawab dalam bidang kompetensi tertentu seperti Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Latihan (Badiklat), Pusat Data dan Informasi (Pusdatin), Pusat Keuangan (Pusku), Pusat Kodifikasi (Puskod) dan Pusat Rehabilitasi Penderita Cacat (Pusrehabcat).⁹

Sebagai pelaksana tugas pokok dan/atau pelaksana teknis, pengorganisasian pada tingkatan eselon satu ini mengalami diferensiasi fungsional, mulai dari fungsi-fungsi rutin seperti administrasi dan kesekretariatan, hingga fungsifungsi yang secara langsung mencerminkan bidang kerja mereka. Direktorat Strategi Pertahanan terdiri dari Direktorat Kebijakan Strategi Pertahanan, Kerjasama Internasional, Analisa Lingkungan Strategi dan Wilayah Pertahanan. Direktorat Jendral Potensi Pertahanan terdiri dari Direktorat Pendidikan Kewarganegaraan dan Belanegara, Potensi Sumberdaya Manusia, Potensi Sumberdaya Alam dan Buatan dan Potensi Ruang Nasional. Direktorat Perencanaan Pertahanan meliputi perencanaan teknis di bidang Rencana Pengembangan Pertahanan, Rencana Program dan Anggaran, Administrasi Pelaksanaan Anggaran dan Pengendalian Program.

Seperti halnya dengan birokrasi modern, struktur tersebut tidak saja mencerminkan spesialisasi fungsi tetapi juga hirarki otoritas. Menurut teori, akan meningkatkan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Namun di sisi lain, masih dalam konteks birokrasi modern, diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi itu senantiasa memerlukan koordinasi dan harmoni antar sub-birokrasi. Dalam praktek keharusan seperti ini tidak mudah dipenuhi, baik karena alasan-alasan birokrasi maupun karena alasan-alasan lain, misalnya yang terkait dengan kultur militer dan kepemimpinan di tingkat departemen. Kemampuan teknis operasional yang tinggi memegang peran kunci. Struktur organisasi sebuah lembaga mencerminkan ranah kerja dan hingga tingkat tertentu potensinya untuk secara fungsional mampu menyelenggarakan kebijakan yang tepat dan

⁸ Seperti diketahui, salah satu kecemasan di lingkungan militer untuk berada di bawah Departemen Pertahanan adalah jika menteri pertahanan berasal dari kalangan politisi; karena mereka memiliki persepsi bahwa itu akan menjadikannya alat politik. Terlalu naif sekalipun, pandangan seperti ini mungkin menjadi salah satu pertimbangan ketika seorang Presiden akan menunjuk seseorang untuk menjadi Menteri Pertahanan. Tergantung bagaimana melihatnya, gejala itu dapat ditafsirkan baik sebagai politik akomodasi seorang Presiden atau merupakan posisi tawar menawar politik TNI.

⁹ Lihat struktur Dephan di lampiran.

memadai.

Meskipun demikian, diferensiasi dan spesialisasi fungsi tersebut juga tidak boleh menonjolkan kaidah-kaidah tertentu, khususnya untuk menghindari tumpang tindih (*overlapping*) antar struktur. Dalam kaitan ini menarik untuk dilihat keberadaan “wilayah pertahanan” sebagai bagian dari strategi dan “potensi Sumberdaya Alam dan Buatan”. Bisa jadi struktur yang lebih sederhana, misalnya menggabungkan keduanya dalam “potensi pertahanan” akan lebih bermanfaat. Kemungkinan lain yang lebih sederhana adalah pemilahan pada tingkat direktorat jenderal menjadi bidang pelaksana tugas untuk, hanya untuk menyebut sebagai contoh, strategi, perencanaan, dan anggaran. Dalam sebagian besar kasus, semakin sedikit bangunan struktural akan semakin mudah merakit koordinasi – sesuatu yang akan sangat penting khususnya jika Departemen Pertahanan tidak diperkuat oleh kepemimpinan yang mumpuni.¹⁰

Terlepas dari struktur alternatif seperti itu, terlihat beberapa gejala menarik dalam beberapa tahun belakangan ini. *Pertama*, adalah kecenderungan teknis untuk membahas hal-hal yang erat kaitannya dengan “pengembangan sistem” (*system building*), namun kerap kali dengan mengurbankan urgensi kebijakan. Direktorat Potensi Pertahanan, misalnya, sejak lama mempersiapkan kebijakan, termasuk undang-undang, untuk mengatur komponen cadangan pertahanan negara – sekalipun masih tetap belum jelas perkiraan perencanaan kekuatan komponen utama (baca: militer) yang perlu diperkuat dengan komponen cadangan maupun pendukung itu. Direktorat yang lain membahas tentang kebijakan di bidang Pendidikan Kewarganegaraan dan Belanegara. Sekalipun dari sisi pembangunan sistem semua itu perlu, tetapi mengabaikan beberapa hal yang urgen, tetapi mungkin tidak urgen dari skala prioritas.

Di samping kedua direktorat jendral itu, direktorat lain yang agaknya paling kontroversial adalah Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan, khususnya ketika mempersiapkan pembahasan kebijakan tentang “keamanan nasional” (atau pertahanan keamanan negara), intelijen negara dan rahasia negara. Tentu saja pembahasan tersebut penting, sebagai bagian dari perencanaan sistem pertahanan secara keseluruhan. Namun persoalannya menjadi sangat kental dengan perdebatan politik ketika ranah lingkup yang dibicarakan bisa menjadi luas. *Timing* pembahasan yang berkait dengan soal lain, misalnya RUU KMIP (Kebebasan untuk Memperoleh Informasi Publik) menjadi semakin kompleks. Pengakuan sepihak kalau Departemen Pertahanan menjadi *leading sector* bagi instansi lain untuk mempersiapkan perundangan tersebut tidak cukup meyakinkan kalangan lain, khususnya Kepolisian Negara.

Kedua adalah belum adanya demiliteriasi birokrasi di lingkungan Departemen Pertahanan. Selama masa pasca-Orde Baru hanya tercatat beberapa orang Direktur Jenderal yang berasal dari lingkungan sipil, yaitu Mas Widjaya, yang memegang kedudukan sebagai Direktur Jenderal Perencanaan dan Anggaran pada masa

¹⁰ Ron Aminzade, A. Jack Goldstone, dan J. Elizabeth Perry, “Leadership Dynamics and Dynamics of Contentious Politics”; dalam Aminzade et al (ed), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001): pp. 126-154.

kepemimpinan Megawati; dan Budi Susilo Supandji (Direktur Jenderal Potensi Pertahanan) pada masa Susilo Bambang Yudhoyono. Jabatan lain yang berada di tangan sipil adalah Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan, yang selama 8 tahun belakangan ini diberada di tangan sipil, seperti Sofyan Tsauri dan Lilik Hendrajaya. Ini menunjukkan masih kuatnya kedudukan militer di lingkungan birokrasi sipil.

Tentu saja harus diakui bahwa di manapun juga birokrasi selalu hirarkis, dan tataran kewenangan (*division of authority*) mengalir dari atas ke bawah sesuai dengan tata kerja organisasi. Namun lingkungan Departemen Pertahanan menjadi problematik khususnya karena masih ada penyejajaran antara lingkungan birokrasi sipil dengan birokrasi militer. Dalam sebagian besar kasus, pejabat-pejabat di lingkungan ini setara dengan Mayor Jenderal di lingkungan kemiliteran – sekalipun dalam teori seharusnya tidak perlu ada perkaitan antara jenjang kepangkatan militer dengan birokrasi sipil. Namun konteks itu menjadi penting dalam kaitannya dengan Indonesia. Jabatan Sekretaris Jendral Departemen Pertahanan, misalnya, selama ini selalu dipegang oleh militer aktif berpangkat Letnan Jenderal. Pada saat yang sama, jabatan eselon satu yang lain dipegang oleh mereka yang setara dengan mayor jendral (berbintang dua).

Secara implisit ini menunjukkan kontrol tersembunyi (*tacit control*) yang dapat dilakukan oleh Markas Besar TNI atas birokrasi Departemen Pertahanan. Perlu diingat bahwa menurut ketentuan yang tercantum dalam pasal 45 ayat 5 UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia masih memberikan otoritas kepada Panglima TNI untuk melakukan “pembinaan” kepada para perwira yang bekerja di luar lingkungan TNI. Karena itu tidak mengherankan jika, khususnya ketika seorang Menteri Pertahanan tidak berfungsi dengan baik, pemegang jabatan pada tingkatan eselon satu tersebut melakukan apa yang dalam teori birokrasi dikenal sebagai *ministerial turnover*, yaitu memainkan peran sebagai pejabat penanggungjawab politik sekalipun sebenarnya mereka hanya memiliki kewenangan teknis operasional. Ketika Departemen Pertahanan dipimpin oleh Matori Abdul Djaliil, misalnya, kerap kali Direktur Jenderal Strategi Pertahanan, pada waktu itu Mayor Jenderal Sudrajat, bertindak seakan-akan seorang *virtual defence minister*. Pada masa itu pula seorang Menteri Pertahanan terpaksa harus menyetujui prakarsa yang diambil oleh Direktur Jenderal Potensi Pertahanan tentang sumbangan kapal patroli dari beberapa daerah, sekalipun hal ini bertentangan dengan ketentuan perundangan yang mengharuskan pengadaan alutsista (*alat utama sistem persenjataan*) dibiayai hanya dari anggaran pemerintah pusat (baca: APBN).

Akuntabilitas dan Pengawasan Demokratik

Seperti telah dikemukakan di bagian awal tulisan ini, akuntabilitas lebih merupakan *virtue*, kesadaran dan kinerja untuk membuka diri kepada dunia luar, baik di lingkungan pemerintahan maupun publik. Berbagai literatur tentang akuntabilitas membedakan antara akuntabilitas politik, akuntabilitas institusional, dan akuntabilitas publik. Sisi lain dari akuntabilitas itu (baca: pengawasan demokratik) lebih terkait dalam tata hubungan antara Departemen Pertahanan

dengan berbagai institusi negara yang lain, misalnya Presiden, Parlemen, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), Mahkamah Agung dan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). Tidak sulit untuk melihat bahwa khususnya untuk tiga instansi yang disebut belakangan, fungsi akuntabilitas itu secara langsung terkait dengan ranah finansial dan judicial. Sementara itu akuntabilitas Departemen Pertahanan dengan parlemen agak sulit dilihat dari perspektif akuntabilitas, tetapi lebih kental dengan karakter pengawasan demokratik yang dapat meliputi ranah yang luas, mulai dari aspek kebijakan, anggaran sampai dengan perundang-undangan.

Perlu dikemukakan sejak awal bahwa akuntabilitas politik tidak terlalu relevan untuk dibahas. Konsep ini hanya berlaku dalam tata hubungan antara Presiden dengan Menteri Pertahanan, yang dalam tradisi sistem pemerintahan presidensial memang memiliki kewenangan prerogatif. Menjadi persoalan teknis tentang bagaimana Presiden menuntut akuntabilitas politik itu. Tidak ada mekanisme khusus, namun diperkirakan bahwa Menteri Pertahanan, seperti halnya anggota kabinet yang lain dapat sewaktu-waktu dimintai pertanggungjawaban politik dan kebijakan oleh Presiden. Tentu, di lain pihak, Presiden harus memberi dukungan politik atas kebijakan yang diambil oleh Menteri Pertahanan.

Khususnya dilihat sebagai sebuah departemen, berikut keberadaannya dalam ranah kebijakan tertentu dan pertautannya dengan kepentingan publik, dimensi akuntabilitas yang paling diperlukan adalah akuntabilitas institusional dan akuntabilitas publik. Akuntabilitas kebijakan merupakan pertanggunggugatan kebijakan penyelenggaran pertahanan pemerintah (dalam hal ini Departemen Pertahanan) dengan pihak lain, khususnya Parlemen, BPK dan Mahkamah Agung. Seperti diketahui DPR memiliki komisi yang khusus bertanggungjawab untuk masalah-masalah pertahanan dan luar negeri (Komisi I). Relasi antara mereka dengan pemerintah pada umumnya mempersoalkan kebijakan khusus, termasuk *procurement*, akuisisi, perencanaan pertahanan secara umum.

Gejala lain yang menarik adalah meningkatnya keinginan Departemen Pertahanan untuk melaksanakan akuntabilitas publik dengan menggunakan sarana teknologi informasi. Sejak tahun 2005, seluruh jajaran di lingkungan Departemen Pertahanan memiliki situs (*website*) publik oleh karenanya dapat memperoleh informasi tentang beberapa hal yang terjadi di lingkungan Departemen Pertahanan, mulai dari informasi kegiatan rutin, rencana pengembangan postur pertahanan sampai dengan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh Departemen Pertahanan. Buku Putih Pertahanan (2003) dapat pula secara bebas diakses oleh publik melalui situs Departemen Pertahanan.

Hingga tingkat tertentu gejala ini menunjukkan bahwa akuntabilitas publik di lingkungan Departemen Pertahanan cukup memadai. Tentu harus hanya dianggap sebagai kendala teknis ketika tingkat keterbukaan di setiap substruktur organisasi juga tidak sama. Dalam *websites* Dirjen Strategi Pertahanan, misalnya, ditawarkan untuk dapat mengetahui berbagai hal pokok (struktur organisasi, fungsi dan tugas) sampai yang agak khusus seperti kepegawaian dan anggaran. Dalam website Direktorat Jenderal Potensi Pertahanan, ada *locus* tentang

anggaran tetapi publik belum beli, tersedia informasi yang dapat diakses; begitu pula halnya dengan situs Direktorat Jenderal Kekuatan Pertahanan dan Rencana Pertahanan.

Meskipun demikian perlu dikemukakan bahwa gejala yang sama tidak hanya terjadi di lingkungan Departemen Pertahanan tetapi juga instansi-instansi pemerintahan yang lain. Tanpa bermaksud mengurangi makna upaya-upaya seperti itu, kemungkinan besar kecenderungan ini lebih didorong oleh keharusan dan keinginan untuk menggunakan teknologi maju daripada kesadaran untuk memberi informasi kepada publik atau bahkan memanfaatkannya untuk memperoleh dukungan publik. Departemen Pertahanan belum mengembangkan apa yang sudah dilakukan oleh Departemen Pertahanan Australia dalam penyusunan Buku Putih Pertahanan. Selain itu, Departemen Pertahanan RI agaknya belum menggunakan berbagai media tersebut sebagai komunikasi dua arah antara pemerintah dan publik.

Kalaupun ada sesuatu yang mungkin dapat disebut fenomenal adalah bahwa Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono merupakan satu-satunya menteri dalam kabinet Susilo Bambang Yudoyono yang selain menulis di berbagai media massa, juga menuliskan berbagai gagasannya melalui *blogging*. Ruang maya yang diberi nama "integrity in the strict sense" menjalin komunikasi dua arah antara Juwono Sudarsono dengan publik. Menarik untuk dicatat bahwa ternyata publik cukup antusias mengikuti blogging itu dan memberikan komentar bukan hanya masalah-masalah yang secara langsung terkait dengan pertahanan negara, tetapi juga soal lain, misalnya diplomasi dan politik luar negeri. Di kelak kemudian hari tidak mustahil jika kebijakan pertahanan tidak lagi hanya sekedar menjadi substansi yang elitis dan hanya menarik minat mereka-mereka yang pada umumnya merupakan komunitas pertahanan (*defence community*) tetapi juga publik yang semakin luas.

Apakah kemudian meluasnya ruang publik itu akan dengan sendirinya memperkuat posisi tawar menawar parlemen terhadap pemerintah; dan oleh karenanya menjadikan mekansime *checks and balances* antara pemerintah (baca: Departemen Pertahanan) dan wakil-wakil rakyat akan semakin efektif masih menjadi pertanyaan. Dewan Perwakilan Rakyat adalah perwakilan politik dan sebagian besar anggota-anggotanya, termasuk anggota Komisi I yang berfungsi sebagai mitra pemerintah di bidang pertahanan dan politik luar negeri, tidak cukup memiliki kompetensi teknis di bidang "keamanan nasional". Karena itu tidak mengherankan jika khususnya dalam periode 1999-2004, anggota-anggota parlemen Indonesia lebih banyak mempersoalkan masalah-masalah yang sebenarnya tidak dapat dipandang sebagai mempunyai relevansi dengan masalah pertahanan.¹¹

¹¹ Lihat Kusnanto Anggoro, *Supremasi Sipil, Profesionalisme Tentara, dan Kontrol Parlemen atas Anggaran Militer*, *Background Paper*, disampaikan pada Diskusi IWGSSR, Propatria-DPR, Hotel Mulia Senayan, Jakarta, 21 April 2003.

Persoalan yang lebih serius adalah karena di lingkungan parlemen sendiri mendefinisikan peran parlemen (*parliamentary oversight*) sebagai peran di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran tanpa secara spesifik mengaitkan apakah fungsi-fungsi seperti itu akan dilakukan pada tingkat pengambilan keputusan, perumusan kebijakan, atau pelaksanaan kebijakan. Parlemen tidak membedakan secara khusus bahwa peran mereka adalah peran kontrol dalam kerangka *checks and balances* dengan menggunakan anggaran dan legislasi sebagai instrumen. Salah satu konsekuensi serius dari kerancuan ini adalah ketidakjelasan tentang sejauh mana parlemen dapat mempersoalkan kebijakan pemerintah (Menteri Pertahanan) dan bagaimana harus mempersoalkannya.

Tak heran jika oleh karenanya perdebatan dengan parlemen justru menjadi kontra-produktif dan kerap kali menyimpang dari tujuan sebenarnya. Parlemen lebih sering membahas masalah politik daripada masalah substansial. Dalam berbagai kesempatan, parlemen mempersoalkan masalah-masalah yang terlampaui teknis, sehingga menimbulkan kesan *civilian overstretch* di kalangan Departemen Pertahanan dan/atau TNI. Kecenderungan yang sama juga terlihat dalam hubungan antara Departemen Pertahanan dan/atau TNI dengan berbagai lembaga pengawasan yang lain, khususnya Badan Pemeriksa Keuangan. Tentu saja, kecenderungan seperti ini dapat dimengerti dan tidak perlu dinilai sebagai kelemahan parlemen maupun lembaga pengawas yang lain. Betapapun reformasi di lingkungan Departemen Pertahanan dan TNI memerlukan desakan politik; dan dalam kaitan itu, bahkan distorsi substantif, dapat menjadi instrumen untuk mendorong proses reformasi kebijakan pertahanan. Salah satu kunci keberhasilan reformasi adalah upaya tak kenal henti, secara konsisten dan persisten.

Reformasi Internal: Demiliterisasi, Reorientasi dan Penguatan Kapasitas

Dalam bagian sebelumnya telah dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan bagaimana perubahan yang terjadi di lingkungan Departemen Pertahanan, khususnya tentang akuntabilitas dan pengawasan terhadap pengembangan fungsi kebijakan pertahanan negara itu. Paparan sebelumnya berpijak dari anggapan bahwa Departemen Pertahanan, sebagai departemen pemerintahan, dituntut untuk mengikuti segenap aturan main seperti layaknya departemen-departemen yang lain. Alasan seperti ini pula yang menyebabkan berbagai persoalan penting yang pada umumnya diperbincangkan dalam konteks pengawasan demokratik atas institusi militer tidak terlalu menonjol, misalnya masalah-masalah yang terkait dengan akuntabilitas finansial dan judicial. Seperti diketahui, dua masalah itu lebih menjadi persoalan kontrol sipil atas institusi militer.

Persoalan lain yang tidak kalah penting, dengan menganggap Departemen Pertahanan sebagai instrumen kontrol sipil atas militer, adalah bagaimana departemen itu telah memainkan peran tertentu atas institusi militer. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Departemen Pertahanan memegang peran sentral dalam beberapa hal, khususnya yang terkait dengan kebijakan pertahanan dan

oleh karena itu dapat melakukan kontrol atas institusi militer melalui kebijakan-kebijakannya. Dalam hal ini sebenarnya banyak yang dapat dicatat, mulai dari keputusan-keputusan mengenai penerapan Hukum Humaniter (2001) sampai dengan Keputusan Menteri tentang pengadaan barang dan jasa di lingkungan Departemen Pertahanan dan TNI (2005). Begitu pula halnya dengan kesediaan Menteri Pertahanan untuk mengalihkan peradilan bagi prajurit yang melakukan tindak kriminal umum kepada peradilan sipil (2007).

Hingga tingkat tertentu, beberapa contoh tersebut mencerminkan akuntabilitas finansial dan judisial di lingkungan Departemen Pertahanan. Lebih dari itu, tak dapat disangkal, berbagai kebijakan itu bersifat instrumental untuk menempatkan TNI dalam kontrol otoritas dan politik sipil. Namun tetap menjadi pertanyaan apakah Departemen Pertahanan dapat melakukan kendali yang efektif atas TNI atau sekedar sebagai simbol supremasi tetapi gagal untuk menegakkan otoritasnya. Sebagai sebuah departemen pemerintahan, sebenarnya masih terdapat sejumlah persoalan yang tersisa.

Persoalan *pertama* adalah ketidakjelasan hubungan Menteri Pertahanan dengan Panglima TNI. Ketentuan dalam UU No. 3/2002 hanya menyebutkan bahwa "dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan,"¹² tanpa kejelasan mengenai apa yang dimaksud dengan "di bawah koordinasi" dan bagaimana koordinasi itu dilakukan. Baik karena Markas Besar TNI belum menjadi bagian dari Departemen Pertahanan maupun karena baik Panglima TNI maupun Menteri Pertahanan merupakan bagian dari kabinet, mencerminkan hubungan riil antara keduanya bukan merupakan hubungan subordinasi-supremasi, tetapi lebih merupakan hubungan yang setara. Kedudukan Panglima TNI secara operasional di bawah Presiden¹³ bahkan dapat memperlemah peran Menteri Pertahanan untuk menetapkan kebijakan "penggunaan kekuatan" seperti dimaksud oleh UU No. 3/2002. Dikhawatirkan relasi ini melahirkan semacam dualisme dalam hal siapa yang sebenarnya memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan pertahanan nasional.

Sepintas lalu, ketentuan-ketentuan mengenai peran dan fungsi Menteri Pertahanan seperti yang tercantum dalam UU No. 3/2002 itu memang menunjukkan adanya kewenangan dan pola hubungan hirarkis yang lebih jelas dalam hal penetapan kebijakan pertahanan antara Menteri Pertahanan sebagai pemegang otoritas sipil di satu pihak dan militer sebagai pelaksana kebijakan di pihak lain. Kelemahan mencolok yang terlihat dari pengaturan dalam UU No. 3/2002 adalah tiadanya rincian tentang apa yang dimaksud dengan berbagai istilah tersebut, selain tidak adanya mekanisme dan instrumen untuk mengartikulasikan apa yang dimaksud sebagai kebijakan pertahanan dan bagaimana kebijakan-kebijakan tertentu, termasuk Buku Putih Pertahanan, Kaji Ulang Strategi Pertahanan (*Strategic Defense Review*) atau berbagai rencana

¹² Pasal 4 Ayat 2, UU No. 34 Tahun 2004.

¹³ Pasal 3, Ayat 1, UU No. 34 Tahun 2004.

perubahan gelar militer akan dikomunikasikan kepada parlemen. Lebih dari sekedar keharusan kontrol Departemen Pertahanan atas institusi militer (Markas Besar TNI), ketiadaan berbagai mekanisme itu juga menimbulkan persoalan untuk memastikan apakah Presiden maupun Menteri Pertahanan telah menjalankan ketentuan yang tertuang dalam undang-undang.

Masalah *kedua* adalah peningkatan kapasitas Departemen Pertahanan untuk memainkan peran sebagai institusi yang berwenang untuk menyusun kebijakan pertahanan negara. Seperti telah dikemukakan pada bagian lain tulisan ini kapasitas itu sebenarnya masih sangat terbatas. Proses demiliterisasi (atau sipilisasi) jajaran Departemen Pertahanan baru menyentuh kedudukan puncak (Menteri) dan bagian yang amat kecil dari eselon satu. Pada jajaran yang lebih rendah Departemen Pertahanan masih sangat tergantung pada, atau tidak dapat melepaskan diri dari, Markas Besar TNI. Panglima TNI dapat menggunakan pasal 45 ayat 5 UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia untuk membayangi kewenangan Menteri Pertahanan.

Untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan, kemungkinan seperti itu tidak harus membawa implikasi politik negara. Namun untuk mempercepat reformasi di lingkungan Departemen Pertahanan tak dapat disangkal diperlukan pengaturan yang jelas mengenai bagaimana Departemen tersebut harus disusun, dijalankan, dan berfungsi sehingga betul-betul dapat mencerminkan prinsip supremasi sipil secara operasional. Misalnya, perlu ada ketentuan mengenai posisi-posisi mana di lingkungan Departemen Pertahanan yang wajib diisi dan dipimpin oleh seorang sipil, atau tidak dapat diisi oleh perwira-perwira militer yang masih aktif. Jika tidak, kemungkinan besar Departemen Pertahanan tidak akan dapat melepaskan diri dari belenggu budaya militer (*military culture*) yang menjadikannya ortodoks. Tanpa ketentuan seperti itu, dapat dipastikan bahwa hal itu dapat menimbulkan stagnasi reformasi militer pada khususnya dan reformasi pertahanan pada umumnya.

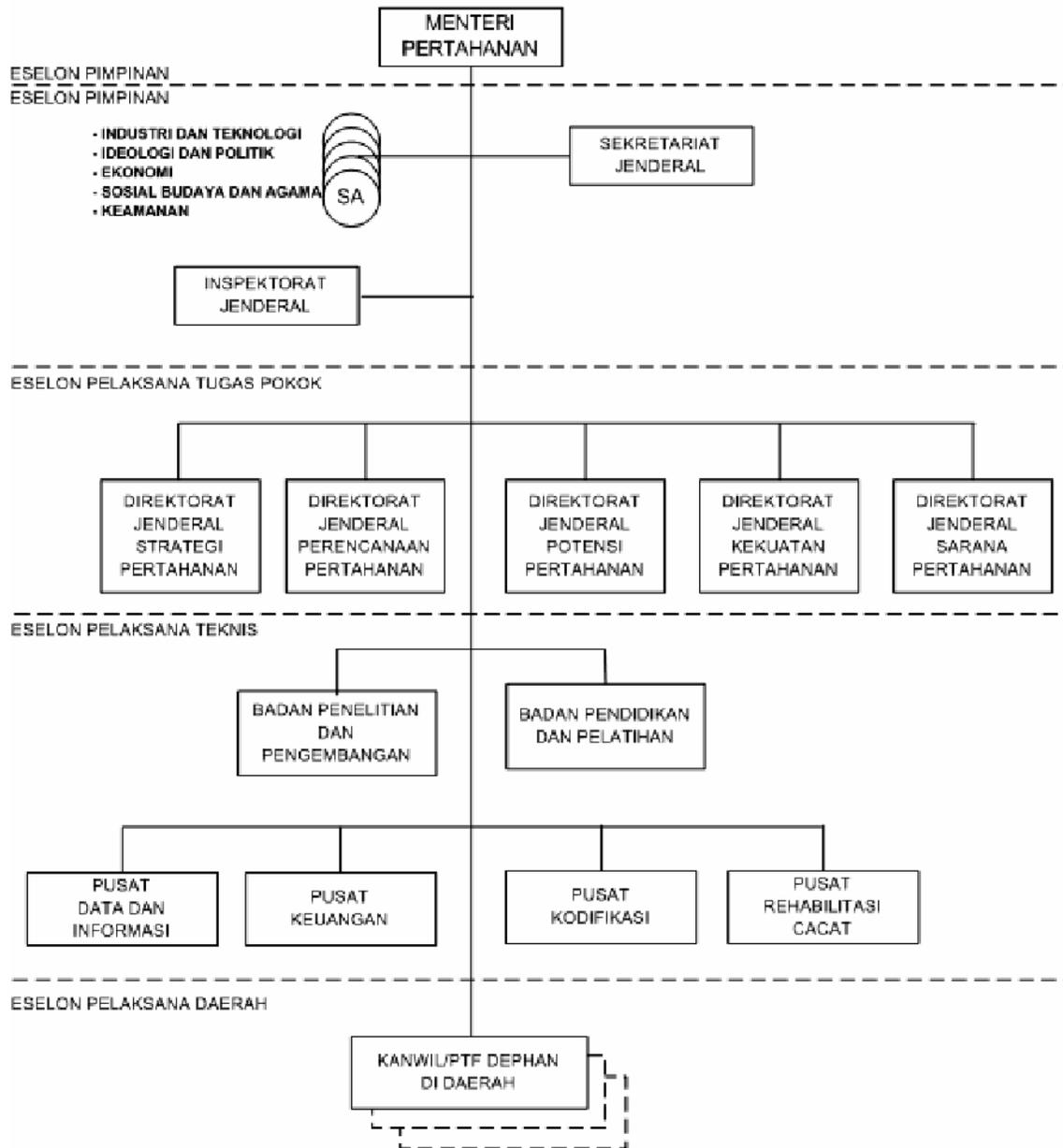
Penutup

Reformasi yang berlangsung di lingkungan Departemen Pertahanan memainkan peran ganda. Di satu sisi, reformasi itu merupakan prasyarat agar kebijakan pertahanan negara memenuhi tuntutan-tuntutan akuntabilitas publik dan/atau pengawasan demokratik yang lebih luas. Di lain pihak, reformasi itu juga dapat instrumental bukannya untuk menegakkan kontrol sipil atas institusi militer tetapi juga profesionalisme militer. Sebagaimana kesan yang tersirat dalam tulisan ini, reformasi di lingkungan Departemen Pertahanan telah mencapai berbagai tonggak penting, khususnya yang terkait dengan akuntabilitas. Namun pada saat yang sama reformasi itu bahkan harus menempuh perjalanan yang semakin sulit untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan – sebagian merupakan konsekuensi dari kejenuhan politik, sebagian yang lain karena kesulitan birokratik yang harus selalu mempertimbangkan keseimbangan antara manfaat dan biaya yang harus ditebus.

Bagi mereka yang terlibat dalam berbagai upaya reformasi pertahanan pada khususnya dan sektor keamanan pada umumnya tidak sulit untuk menangkap kesan bahwa momentum untuk reformasi tampaknya tidak lagi sebesar lima tahun pertama tumbanganya Orde Baru. Pengaturan pada tataran Undang-Undang agaknya sudah mencapai titik jenuh, sebagian diantaranya karena sebagian besar agenda legislasi disusun dalam program legislasi nasional (*prolegnas*) yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan kemudian dibicarakan dengan Badan Legislasi di DPR. Pembaharu di Departemen Pertahanan tampaknya harus memulai dengan berbagai prakarsa internal, khususnya yang terkait dengan peningkatan kapasitas departemen tersebut. Padahal sebagian besar karakter yang menandai perubahan dalam delapan tahun belakangan ini adalah depolitisasi militer, bukan profesionalisme militer. Bisa jadi, tahapan reformasi militer pada khususnya dan reformasi pertahanan pada umumnya di Indonesia memang harus memasuki tahapan yang kurang bernuansa politik, tetapi lebih menyentuh pada berbagai persoalan teknis operasional.

LAMPIRAN 1. Struktur Departemen Pertahanan

DEPARTEMEN PERTAHANAN REPUBLIK INDONESIA PERATURAN MENTERI PERTAHANAN RI (PER/01/M/VIII/2005)



Sumber : <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=Organisasi>

Referensi

Kajian Kritis Perundangan di bidang Pertahanan dan Keamanan, *Monograph No. 7* (Jakarta: The Propatria Institute, 12 September 2006), khususnya hal. 5-17.

Bovens, Mark. "New Forms of Accountability and EU-Governance", *Comparative European Politics* (2007) 5, 104–120.

Leigh, Ian (et al), *The legal norms of the Geneva Center for the Democratic control of the Armed Forces and Security Sector Reform* (Geneva: DCAF, 2003).

Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

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

Aminzade, Ron, A. Jack Goldstone dan J. Elizabeth Perry, "Leadership Dynamics and Dynamics of Contention"; dalam Aminzade et al (ed), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001): pp. 126-154.

Anggoro, Kurnanto. Supremasi sipil, profesionalisme tentara, dan kontrol parlemen atas anggaran militer, *Background Paper*, disampaikan pada Diskusi IWGSSR Propatria-DPR Hotel Mulia Senayan, Jakarta, 21 April 2003.

TENTARA NASIONAL INDONESIA

Al Araf¹

Pendahuluan

Diskursus dan kajian tentang reformasi militer adalah diskursus yang seringkali muncul di negara-negara *post authoritarian*. Keterlibatan militer dalam dunia politik adalah faktor utama yang memunculkan perdebatan pentingnya untuk melakukan perubahan di dalam tubuh militer. Tidak hanya di Indonesia tetapi juga dinegaranegara *post authoritarian* lainnya, ide dan desakan untuk menempatkan militer kembali ke dalam fungsi aslinya telah menjadi tema penting dalam politik kenegaraan hampir di setiap negara transisi.

Kegagalan dan keberhasilan adalah dua kosa kata yang menghiasi jalannya reformasi militer di beberapa negara tersebut. Banyak faktor yang menghambat dan mendukung jalannya reformasi militer, mulai dari masalah minimnya *political will* pemerintah sampai masalah teknis implementasi pelaksanaan agenda reformasi militer.

Harus diakui bahwa desakan untuk melakukan reformasi militer di beberapa negara sangat dipengaruhi oleh perubahan dinamika politik global serta perkembangan dinamika politik nasional. Begitupula di Indonesia, pasang surut jalannya reformasi TNI sangat dipengaruhi hentakan gelombang demokratisasi yang menghempas negara-negara dunia ketiga, arus deras globalisasi, perkembangan internasional tentang isu-isu penegakan HAM dan kampanye internasional tentang perang melawan terorisme. Dalam konteks nasional, kontestasi-kontestasi yang terjadi dalam pergolakan politik kekuasaan sangat mempengaruhi dinamika jalannya reformasi TNI. Dalam titik ini, proses reformasi politik 1998 telah menjadi pintu masuk dalam upaya menata ulang kembali peran dan fungsi TNI.

Dalam makalah ini, fokus pembahasannya sedikit banyak berupaya memotret dan mengkaji dinamika politik perjalanan reformasi TNI dan capaian-capaian yang telah dihasilkan. Lebih lanjut, tulisan ini juga berupaya mengupas serta meletakkan agenda reformasi TNI di dalam bingkai besar reformasi sektor keamanan.

¹ Al Araf adalah Koordinator Peneliti Imparsial, Mahasiswa Magister Manajemen Pertahanan dan Keamanan ITB, Bandung.

Dinamika Jalannya Reformasi TNI

Reformasi TNI sudah berjalan hampir kurang lebih sembilan tahun. Berbagai pandangan muncul untuk menilai jalannya reformasi TNI. Sejumlah pengamat berpendapat TNI telah banyak mengurangi pengaruhnya dalam proses politik, telah memperbaiki standar profesionalisme dan penghargaan terhadap nilai HAM serta terus berada di bawah pengawasan sipil (*civilian control*). John Bradford menyatakan saat ini TNI beserta komitmen serta keputusan-keputusan yang dihasilkan, telah menjauhkannya dari politik praktis dan lebih memfokuskan diri pada kemampuan menangani perang terutama yang berkaitan dengan pertahanan luar (Bradford 2005:19).

Akan tetapi, ada juga pihak yang berpendapat reformasi yang dimulai sejak 1998 itu lebih banyak hanya bersifat seremonial dan tidak efektif. Hal ini dilihat dari dilepaskannya TNI dari dunia politik tanpa adanya kekuatan yang cukup untuk mengamankan kepentingan utama TNI. William Liddle berkesimpulan tidak ada perubahan fundamental yang terjadi sejak gendang reformasi ditabuh pada tahun 1998.²

Terlepas dari pandangan-pandangan yang ada, jalannya reformasi TNI memang harus diakui di satu sisi telah menghasilkan beberapa hasil yang positif, namun disisi lain reformasi TNI masih menyisakan berbagai agenda permasalahan. Kalau kita cermati kembali ke belakang, beberapa pengamat mengkaji bahwa komitmen TNI untuk menjalankan reformasinya dimulai sejak Wiranto mengumumkan Paradigma baru TNI. Paradigma baru TNI itu meliputi: *Pertama*, TNI (dulu ABRI) akan berusaha mengubah posisi dan metode tidak harus selalu ada di depan; *kedua*, TNI mengubah konsep dari menduduki menjadi mempengaruhi; *ketiga*, TNI ingin mengubah cara-cara mempengaruhi dari secara langsung menjadi tidak langsung; *keempat*; TNI bersedia melakukan *role sharing* (kebersamaan dalam pengambilan keputusan penting kenegaraan dan pemerintahan) dengan komponen bangsa lainnya (mitra non militer).³ Empat paradigma baru TNI itu kemudian dijabarkan dalam 14 langkah reformasi internal TNI.

Kendati Paradigma baru itu di lontarkan oleh Wiranto, sebagian kalangan menilai bahwa paradigma itu sesungguhnya telah dipersiapkan pada masa Presiden Soeharto. Almarhum Letjen. Agus Wirahadikusumah⁴ menyatakan bahwa Paradigma baru TNI bukanlah hal yang baru. Agus mengungkapkan apa yang dilontarkan Wiranto adalah konsep yang sudah dipersiapkan ketika Presiden Soeharto mengizinkan adanya reformasi terbatas. Dan ketika reformasi dimulai,

² Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, by the East-West Center Washington, 2006

³ Ikrar Nusa Bhakti, *Teori dan Praktik Hubungan Sipil-Militer di Indonesia*, dalam buku *dinamika reformasi sektor Keamanan*, Imparsial, 2005.

⁴ Agus Wirahadikusumah adalah tokoh yang di pandang sebagian kalangan sebagai tokoh yang radikal dan berani dalam mendorong jalannya reformasi TNI. Beliau sempat menduduki jabatan sebagai Panglima Kodam Wirabhuna dan Pangkostrad. Salah satu gagasan Agus WK adalah penghapusan struktur komando teritorial (lihat Salim Said, *Legitimizing Military Rule*, hal 181, Sinar Harapan, 2006.)

konsep lama itu kemudian diangkat ke permukaan. Kalau di lihat lebih teliti, Paradigma baru TNI itu tidak mencerminkan keinginan dan kesungguhan bagi TNI untuk lepas secara total dalam dunia kehidupan politik. Paradigma baru tersebut hanya merubah model politik TNI, yakni yang dahulunya TNI model berpolitiknya berada di depan dalam mendominasi politik keindonesiaan⁵, kini cukup berada di belakang tetapi tetap mempengaruhi dinamika politik yang berkembang.⁶ Lebih lanjut, Ikrar Nusa Bhakti juga menilai bahwa paradigma baru TNI itu masih tampak bersifat kosmetik belaka dan belum mencakup substansinya.

Dalam konteks itu tepat kiranya jika Anders Uhlin menilai bahwa militer Indonesia telah memandang keterlibatannya dalam politik sebagai sesuatu yang permanen.⁷ Sedangkan bagi kaum kulturalis, sebagaimana di ungkapkan Ben Anderson, sumber dari otoritarianisme dan melubernya peran tentara ke bidang-bidang kehidupan lain adalah peran dari imaji kultural tentara di Indonesia yang melanjutkan tradisi priyayi Jawa dengan gagasan politik Mataram yang sangat menekankan kepatuhan, "bapakisme" dan harmoni⁸, yang hingga kini tradisi politik Mataram itu masih kental terlihat dalam tubuh TNI.

Secara kualitatif beberapa capaian dalam reformasi TNI terlihat sbb:⁹

⁵ Politik TNI ini terlihat dari penempatan prajurit aktif TNI dalam posisi penting kenegaraan (Kementerian, Gubernur, Bupati, dll)

⁶ Politik mempengaruhi TNI terlihat dari keterlibatan Panglima TNI dalam rapat kabinet untuk merumuskan kebijakan politik. Dalam hal yang lebih ekstrim, politik mempengaruhi dan politik mendesak TNI terlihat pada waktu masa-masa akhir kejatuhan pemerintahan Gus Dur, dimana pada 22 July 2001, Panglima Kostrad mengerahkan sejumlah tank ke arah Istana dalam sebuah apel siaga di MonasIni merupakan simbol dari ketidaksukaan militer terhadap Gus Dur. 8 hari kemudian Gus Dur jatuh dan Wakil Presiden Megawati menduduki kursi Presiden. Lihat Ingo Wandelt, *Security Sector Reform in Indonesia, Military vs Civil Supremacy*, dalam buku *Democracy in Indonesia, The Challenge of Consolidation*, (edit by Bob S Hadiwinata and Christoph Schuck), Nomos, 2007.

⁷ Anders Uhlin, oposisi berserak, Jakarta, Mizan, 1998.

⁸ Robertus Robert, empat konsep kritik reformasi sektor keamanan, dalam buku *Dinamika reformasi sektor keamanan*, Imparsial, Jakarta, 2005.

⁹ Tabel ini merupakan hasil modifikasi tabel Marcus Mietzner dalam paper *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, by the East-West Center, Washington, 2006.

Tahun	Pemerintahan	Capaian	Keterangan
1999	Gus Dur	Reorganisasi Departemen Pertahanan dan Keamanan menjadi Departemen Pertahanan	Sayangnya reorganisasi ini tidak diikuti dengan reformasi Departemen Pertahanan. Sampai saat ini, level kedua di dalam Departemen Pertahanan masih didominasi perwira tinggi aktif. Kondisi ini menyulitkan untuk membangun departemen pertahanan yang lebih independen. Karena perwira yang ada selain bertanggungjawab kepada Menteri Pertahanan juga bertanggungjawab kepada Panglima TNI.
1999	Gus Dur	Menempatkan orang sipil menjadi Menteri Pertahanan	Dahulunya Menteri Pertahanan juga merangkap menjadi Panglima TNI.
1999	-	Deklarasi netral dalam politik dan lepas dari Golkar	Dahulunya TNI merupakan institusi yang berafiliasi dengan Golkar.
2000	Gus Dur	Pemisahan struktur TNI-Polri	- TAP MPR no VI/2000
2000	Gus Dur	Pemisahan peran TNI-Polri. TNI menjaga pertahanan; Polri menjaga keamanan.	- TAP MPR no VII/2000 - Pemisahan kewenangan ini disatu sisi menjadi problematik. Karena sesungguhnya sebagai alat pertahanan negara, TNI terkadang juga memiliki peran-peran di wilayah keamanan.
2000	Gus Dur	Pencabutan doktrin Dwi fungsi (doktrin Kekarya-an)	-
2000	Gus Dur	Pembubaran Bakorstanas	-
2000	Gus Dur	Penempatan perwira tinggi TNI dari AL (Laksamana Widodo A S) sebagai Panglima TNI	Selama kepemimpinan 32 tahun pemerintahan Soeharto, Panglima TNI selalu berasal dari perwira tinggi AD.

2002	Megawati	Pembentukan UU Pertahanan Negara	Kendati memiliki beberapa kelemahan, UU ini secara normatif telah memberi pijakan dalam menata sektor pertahanan. Hal itu terlihat dari keharusan bagi pemerintah untuk membuat kebijakan umum pertahanan negara dan pembentukan dewan pertahanan negara. Tapi dalam implementasinya kedua hal itu belum terwujud hingga sekarang. Selain itu, kendati UU ini disahkan pada masa Megawati, namun pembahasannya sudah lama dimulai sejak masa Gus Dur.
2004	Megawati	Pembentukan UU TNI	Kendati memiliki beberapa kelemahan, UU ini secara normatif telah memberi pijakan dalam upaya menata TNI ke arah yang lebih profesional. Hal itu terlihat dari adanya keharusan bagi TNI untuk patuh pada tata nilai demokrasi dan HAM, keharusan untuk restrukturisasi Koter, pelarangan berpolitik, pengambilalihan bisnis TNI dll. Tapi dalam implementasinya, kedua hal itu belum terwujud hingga sekarang.
2004	SBY	Ketiadaan fraksi TNI/Polri DPR	Kendati fraksi TNI tidak lagi berada di DPR sejak masa SBY, namun keharusan untuk melakukan itu telah menjadi keharusan yang ditetapkan jauh sebelum masa SBY.
2005	SBY	Penghentian status Darurat Sipil di Aceh	-

Dari tabel di atas, kita bisa melihat bahwa capaian-capaian reformasi TNI secara radikal dan banyak terjadi pada masa kepemimpinan Abdurahman Wahid. Dengan demikian, tidak salah bila beberapa pengamat politik dan militer dari dalam maupun luar negeri menilai bahwa Gus Dur adalah sosok yang serius dan sukses

dalam mendorong jalannya reformasi TNI. Greg Barton dalam biografinya menyimpulkan meski prematur, Presiden Gus Dur telah “mengontrol” militer dan ini merupakan salah satu “kesuksesan terbesarnya” (Greg Barton, 2002: 384).¹⁰

Namun demikian, intervensi Gus Dur yang terlalu dalam ke persoalan otonomi tentara telah menjadi penyebab resistensi militer terhadapnya dan mungkin juga menjadi salah satu penyebab bagi kejatuhannya. Pengangkatan Agus Wirahadikusumah sebagai Pangkostrad tanpa melewati prosedur internal TNI adalah bagian dari wujud intervensi otoritas sipil (Gus Dur) yang terlalu dalam ke tubuh TNI. Secara historis, hal ini mungkin agak mirip dengan pembangkangan Nasution terhadap pemerintahan Soekarno yang juga melakukan intervensi terlalu dalam ke tubuh militer pada masa itu. Dalam perbandingan yang terdekat, salah satu alasan yang menjadi penyebab kudeta militer terhadap pemerintah Thaksin adalah adanya intervensi terlalu dalam pemerintahan Thaksin ke dalam militer Thailand. Thaksin mengganti beberapa pimpinan tinggi militer dalam kedudukannya di *regional command* dan merusak jalur komando, dimana Thaksin dapat memberi perintah kebawah langsung dan dapat menginstruksikan komandan di tingkat daerah, tanpa melalui dan memperhatikan tahapan struktural komando yang ada. Dalam konteks itu, pendekatan kontrol objektif militer ala Huntington menjadi relevan dan penting di renungkan, dimana dalam kacamata pemikirannya, otoritas sipil diminta untuk menghormati hal-hal yang terkait dengan otonomi militer dalam menata hubungan sipil-militernya.¹¹

Terlepas dari hal itu, keberhasilan Gus Dur dalam mendorong reformasi TNI juga sangat dipengaruhi oleh keharusan pemerintahannya untuk membangun legitimasi terhadap publik bahwa pemerintahannya berbeda dengan pemerintahan sebelumnya.¹² Lebih lanjut, arah gerak majunya reformasi TNI juga dikarenakan keharusan peradabanlah yang memaksakan kemestian itu. Gelombang demokratisasi telah menjadi tren politik dunia dalam satu dekade terakhir ini dan transaksi ekonomi global relatif lepas dari polarisasi ideologi timur-barat. Faktor yang terakhir ini sangatlah penting untuk dipahami karena bagaimanapun interpretasi historis terhadap konsep Dwi fungsi ABRI itu, yang jelas, dioperasikan selama dan di dalam konteks konflik ideologi perang dingin. Dengan demikian, visi dan misi tentara juga ikut ditentukan oleh doktrin militerisme perang dingin.¹³

Dalam konteks itu, pasang surut jalannya reformasi TNI sedikit banyak dipengaruhi oleh dua dinamika politik, yakni politik global dan politik nasional. Begitupula yang terjadi pada masa kepemimpinan Megawati, pergolakan politik kekuasaan nasional pada 2001 yang berujung pada jatuhnya Gus Dur telah memaksa Megawati untuk berkompromi kepada desakan kaum konservatif di dalam tubuh TNI dalam hal reformasi TNI. Perlu dicatat, kompromi Megawati dengan militer pada masa itu

¹⁰ Ibid hal 22.

¹¹ Samuel P Huntington, *Prajurit dan Negara; teori dan politik hubungan militer-sipil*, Grasindo, 2003

¹² Lihat Rocky Gerung, *Tentara, Politik dan Perubahan*, dalam Buku Indonesia di Tengah Transisi, Propatria, 2000.

¹³ Ibid hal. 140. Indikasi yang terpenting yang dilakukan Gus Dur dalam mereformasi TNI adalah ketika dia mendukung adanya perdebatan koter di masa mendatang. Sistem komando yang mempunyai kapasitas dan peluang untuk melakukan intervensi politik merupakan inti dari kepentingan TNI, Ibid.

disebabkan karena koalisi dan kerjasama konspiratif antara Militer dan beberapa elit politik (Megawati, dll) dalam menjatuhkan Gus Dur. Alhasil, berbagai aspirasi kaum konservatif dalam tubuh TNI di akomodasi dan ini terlihat dari pembentukan Batalyon 714 Sintuwu Maroso di Sulawesi Tengah, Status Darurat Militer di Aceh, pembentukan Kodam Iskandar Muda Aceh, dll. Padahal, agenda untuk melakukan restrukturisasi Koter sebelumnya telah digagas oleh Gus Dur¹⁴ dan telah menjadi bagian agenda reformasi.

Lebih lanjut, kebijakan DM di Aceh sangat kontradiktif dengan komitmen Megawati yang pada awal kepemimpinannya menyatakan bahwa tidak akan ada setetes darah lagi yang keluar di bumi serambi mekah itu. Bahkan yang paling parah adalah kasus pelanggaran HAM yang terjadi pada 27 Juli 1996 yang notabene Megawati sendiri yang menjadi korbannya juga tidak diselesaikan proses peradilanannya. Di masa inilah jalannya reformasi TNI agak tersendat dan mulai menurun.

Namun demikian, di akhir masa kekuasaannya, pemerintahan Megawati mengesahkan UU TNI No 34/2004. Terlepas dari capaian-capaian normatif reformasi TNI dalam UU TNI, pengesahan UU TNI juga tidak bisa dilepaskan dari politik TNI dan akomodasi pemerintahan Megawati. Karena hanya pada masa itulah fraksi TNI dapat terlibat untuk merumuskan UU TNI dan mengawal kepentingannya,¹⁵ sehingga dengan waktu yang sangat singkat yakni kurang lebih 15 hari pembahasan di DPR, UU TNI dapat di sahkan.¹⁶

Pada masa pemerintahan SBY jalannya reformasi TNI nyaris tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Tanda gelap reformasi TNI memang sedari awal sudah diprediksi sebagian kalangan. Dengan latar belakang purnawirawan TNI dan dengan topangan politik berkuasa yang salah satunya bertumpu pada TNI menjadi penyebab kelamnya proses reformasi TNI. Banyak agenda reformasi TNI yang harusnya di selesaikan tetapi tidak dituntaskannya. Beberapa agenda yang tidak di jalankan diantaranya, ketiadaan untuk melakukan restrukturisasi komando teritorial sebagaimana ditegaskan UU TNI pasal 11, belum tuntasnya pengambilalihan bisnis TNI, tidak dituntaskannya beberapa kasus-kasus pelanggaran HAM, reformasi peradilan militer yang tersendat-sendat dll. Dengan kata lain, dimasa ini SBY tidak hanya menerapkan politik keraguan tetapi dalam konteks reformasi TNI, SBY juga menerapkan politik ketidakberanian.

Dalam konteks politik global, kampanye perang melawan terorisme juga turut mempengaruhi pasang surut jalannya reformasi TNI dimasa pemerintahan SBY maupun di masa pemerintahan sebelumnya. Perang melawan terorisme telah menjadi justifikasi baru bagi institusi-institusi koersif¹⁷ (termasuk TNI) untuk

¹⁴ Indikasi yang terpenting yang dilakukan Gus Dur dalam mereformasi TNI adalah ketika dia mendukung adanya perdebatan koter di masa mendatang. Sistem komando yang mempunyai kapasitas dan peluang untuk melakukan intervensi politik merupakan inti dari kepentingan TNI, Ibid.

¹⁵ Pasca pemilu 2004, Fraksi TNI sudah tidak ada lagi di DPR.

¹⁶ Untuk melihat lebih jauh problematika pengesahan UU TNI lihat Rusdi Marpaung, Al araf dll dalam buku "*Menuju TNI Profesional (dinamika advokasi UU TNI)*", penerbit Imparsial, Jakarta, 2005

¹⁷ Dengan atas nama perang melawan terorisme, BIN juga meminta kewenangan yang lebih ke DPR yakni meminta kewenangan untuk dapat menangkap pelaku yang di duga melakukan tindakan teror. Hal ini jelas kontradiktif dengan fungsi asli intelejen dan merusak serta menyalahi mekanisme *criminal justice system*.

melawan arus reformasi, yakni terlihat dari keinginan untuk mempertahankan struktur komando teritorial atas nama kepentingan melawan terorisme. Dan atas kebutuhan dan kepentingan perang melawan terorisme, pemerintah AS akhirnya juga mengakhiri embargo senjata yang telah di terapkan pasca kasus pelanggaran HAM di Timor Timur. Dalam bidang keamanan, catatan positif pemerintahan SBY-JK dalam politik kenegaraan terlihat dari kebijakan untuk menghentikan status Darurat Militer di Aceh dan penyelesaian damai di Aceh yang berujung pada perjanjian Helsinki.¹⁸

Secara garis besar, perdebatan dan capaian-capaian reformasi TNI pada masa-masa tersebut masih berputar pada tiga permasalahan isu pokok; yakni *pertama*, politik militer-bisnis militer, *kedua*, penataan struktur dan *ketiga*, permasalahan pelanggaran HAM.¹⁹ Reformasi TNI yang berjalan belum sepenuhnya menyentuh pada upaya mereformasi manajemen pertahanan dan strategi pertahanan atau dengan kata lain belum menyentuh pada wilayah bagaimana membangun kekuatan pertahanan yang modern. Kendati ada sebagian pengamat yang membicarakan masalah ini, hal itu belum menjadi tema sentral dalam mendorong reformasi militer serta belum menjadi agenda utama politik kenegaraan.

Permasalahan dan agenda yang tersisa dalam reformasi TNI

Untuk menilai cukup atau tidaknya jalannya reformasi TNI serta menganalisa beberapa agenda yang tersisa maka di butuhkan tolak ukur untuk menilai jalannya reformasi tersebut. Tolak ukur itu meliputi tujuh hal utama:²⁰

1. Tertatanya ketentuan perundang-undangan berdasarkan *the rule of law*
2. Terbangunnya kemampuan pengembangan kebijakan dan doktrin, menyusun perencanaan pertahanan (*defense planning*)
3. Terlaksananya pelaksanaan dari kebijakan dan perundang-undangan (Implementasi kebijakan dan perundang-undangan)
4. Terwujudnya profesionalisme aktor pelaksana
5. Kemampuan dan efektifitas pengawasan
6. Pengelolaan anggaran yang logis dan proposional
7. Penyelesaian kasus pelanggaran HAM

1. Dalam konteks penataan peraturan perundang-undangan.

Indonesia masih menyisakan berbagai permasalahan dalam penataan peraturan perundang-undangan disektor pertahanan dan keamanan. Kurang lebih Indonesia masih menyisakan 15 Rancangan Undang-Undang yang terkait di sektor pertahanan-keamanan dan beberapa regulasi politik lainnya yang harus direvisi.

¹⁸ Namun demikian adanya perjanjian itu tidak bisa dilepaskan dari peristiwa bencana tsunami di Aceh yang berkonsekuensi pada tekanan internasional yang mendesak pemerintahan SBY-JK untuk menyelesaikan Aceh melalui jalur damai dan perundingan.

¹⁹ Ketiga isu tersebut adalah isu yang juga menjadi trend di negara-negara transisi lainnya, semisal di Amerika Latin. (lebih lanjut lihat Alfred Stephan, *Militer dan Demokratisasi*, Grafiti, 1996).

²⁰ Ibid.

Salah satu rancangan undang-undang yang paling krusial dan mendesak untuk dibahas adalah RUU tentang Perubahan UU Peradilan Militer No 31/1997. Prinsip yang perlu dipertegas dalam perubahan peradilan militer adalah penegasan mengenai ketertundukan anggota militer dalam yurisdiksi peradilan umum ketika melakukan tindak pidana umum. Hingga kini anggota militer yang melakukan tindak pidana umum masih di adili di peradilan militer.

Lebih lanjut, guna mensikronisasikan beberapa undang-undang yang terkait dengan bidang pertahanan dan keamanan serta dalam usaha menata ulang kembali manajemen keamanan nasional maka dibutuhkan UU Keamanan nasional.

2. Dalam konteks kemampuan pengembangan kebijakan, menyusun perencanaan pertahanan (*defense planning*).

Hingga saat ini Indonesia tidak memiliki kebijakan umum pertahanan negara yang berfungsi sebagai pijakan dan arahan dalam mengelola pertahanan negara. Padahal, mengacu UU Pertahanan Pasal 13 ayat 2, Presiden wajib membuat kebijakan umum pertahanan negara dan Menteri Pertahanan wajib membuat kebijakan pertahanan negara. Sudah dua kali pergantian Presiden, tidak ada satupun Presiden yang membuat kebijakan umum pertahanan negara. Ketiadaan kebijakan tersebut, menjadi permasalahan bagi Indonesia dalam menata sektor pertahanan yang bersifat integral.

Lebih lanjut, dalam kerangka membangun kekuatan pertahanan negara yang terencana dan efektif, maka sudah seharusnya sebagai tahap awal pemerintah melakukan *review* terhadap sistem pertahanan yang telah ada. Hal ini berguna untuk mengukur dan menilai apakah strategi dan sistem pertahanan yang ada, sudah cukup memadai untuk dapat menghadapi dinamika ancaman yang kompleks dan terus berkembang. Serta apakah strategi dan kekuatan pertahanan yang dibangun telah sesuai dengan realitas kondisi geografis Indonesia.

Meski sejak 29 september 2004 pemerintah telah membuat SDR (*Strategic Defence Review*), namun konsep SDR yang ada tidak dibangun atas dasar untuk merombak dan mengevaluasi kekuatan dan strategi pertahanan kearah yang lebih modern dan bahkan SDR yang ada justru melawan arus reformasi TNI yang berkembang. Hal ini terlihat dari tetap dipertahankannya orientasi dan strategi pertahanan darat (*land based orientation*) sebagai orientasi dan strategi pertahanan Indonesia. Padahal hal itu sangat kontradiktif dengan kondisi geografis Indonesia sebagai negara maritim dan tidak sejalan dengan orientasi, doktrin dan strategi pertahanan modern yang berkembang. Lebih parah lagi SDR yang ada tetap mempertahankan struktur teritorial sebagai bagian struktur pertahanan.²¹

3. Dalam konteks implementasi kebijakan dan perundang-undangan.

Implementasi kebijakan dan perundang-undangan pertahanan dan keamanan di Indonesia adalah permasalahan kompleks yang hingga kini terus berlangsung. Beberapa permasalahan implementasi tersebut antara lain:

²¹ Departemen Pertahanan, Strategic Defense Review, 2004, hal. 14.

1. Belum tuntasnya penyelesaian pengambilalihan bisnis TNI, sebagaimana di mandatkan UU TNI Pasal 76.
2. Belum selesainya agenda restrukturisasi komando teritorial sebagaimana di mandatkan UU TNI Pasal 11.
3. Belum selesainya perubahan undang-undang peradilan militer sebagaimana dimandatkan Tap MPR No VII/2000 dan UU TNI Pasal 65.
4. Belum dibentuknya kebijakan Umum pertahanan negara sebagaimana di mandatkan UU Pertahanan Pasal 13 ayat 2, dll.

4. Dalam konteks profesionalisme aktor keamanan.

Profesionalisme aktor keamanan adalah hal yang prinsipil dan utama dalam reformasi sektor keamanan. Kendati untuk mencapai ini membutuhkan waktu yang panjang, namun sudah seharusnya sedari dini aktor-aktor keamanan dilatih dan dipersiapkan untuk menjadi profesional.

Dalam praktiknya, aktor-aktor keamanan masih menunjukkan ketidakprofesionalannya. Semisal, dalam konteks TNI, prajurit TNI yang esensinya melakukan fungsi pertahanan ternyata masih terlibat dalam kegiatan politik praktis dengan cara ikut serta dipilih dalam pemilihan kepala daerah langsung. Padahal, mengacu Pasal 39 UU TNI, Prajurit TNI dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis.²²

Dalam konteks intelijen, khususnya intelijen TNI (Bais), masih menganggap ekspresi kebebasan politik yang diakui konstitusi sebagai sebuah ancaman, hal ini di lihat dari sikap Bais yang menyatakan Imparsial, Kontras dan Elsham sebagai bagian ancaman yang mengancam eksistensi Pancasila.

5. Dalam konteks pengawasan

Oversight terhadap institusi penanggungjawab pelaksana keamanan di Indonesia masih lemah. Peranan parlemen sebagai lembaga kontrol, ternyata tidak dapat berjalan dengan maksimal. Sebagai contoh adalah tidak adanya pengawasan dan evaluasi yang di lakukan parlemen terhadap operasi militer yang pernah di terapkan di Aceh (khususnya masa DM). Hingga kini DPR belum pernah meminta pertanggungjawaban ke pemerintah terkait operasi yang di lakukan dan anggaran yang digunakan selama operasi.

6. Dalam konteks pengelolaan anggaran yang logis dan proporsional

Pengelolaan anggaran di sektor pertahanan masih terlihat carut marut. Pengelolaan anggaran tidak sejalan dengan keinginan untuk membangun kekuatan pertahanan dan keamanan. Hal ini salah satunya diakibatkan karena Indonesia tidak memiliki kebijakan umum pertahanan dan keamanan negara sebagai dasar dan pijakan

²² Kendati demikian, Surat Keputusan Panglima TNI, Marsekal Djoko Suyanto yang melarang prajurit aktif dipilih dalam Pilkada pada akhir 2006 adalah langkah maju karena keputusan tersebut telah mengoreksi Keputusan Panglima TNI sebelumnya.

dalam mengelola sistem pertahanan dan keamanan negara. Alhasil pengelolaan anggaran sektor pertahanan berjalan dengan tidak *tidak efektif dan tidak efisien*.

7. Dalam konteks penyelesaian kasus pelanggaran HAM

Sampai sekarang masih banyak kasus pelanggaran HAM yang belum di selesaikan seperti kasus Trisakti, Semanggi, Aceh, Talangsari dan lainnya. Meski sudah ada Pengadilan HAM seperti untuk kasus Timtim, pengadilan itu sendiri kemudian menjadi alat untuk memperoleh impunitas. Sebab tidak ada satupun perwira TNI yang dihukum sebagai bentuk tanggung jawab terjadinya peristiwa itu.

Faktor Penghambat

Secara singkat beberapa hal yang menjadi faktor penghambat jalannya reformasi TNI adalah:

1. Lemahnya kemauan politik pemerintah untuk menuntaskan reformasi sektor keamanan (reformasi militer);
2. Lemahnya fungsi kontrol dan *oversight* terutama yang di lakukan DPR;
3. Masih banyaknya *vested interest* aktor keamanan seperti TNI dan Polri yang kemudian menghalangi proses jalannya reformasi itu sendiri seperti halnya yang terjadi pada tarik-ulur revisi UU Peradilan Militer;
4. Kurang masifnya tekanan publik pada agenda-agenda penuntasan reformasi TNI dan kondisi ini jauh berbeda pada saat awal reformasi 1998-2000;
5. Kapasitas SDM yang lemah baik di parlemen dan pemerintahan dalam memahami masalah-masalah dan isu-isu keamanan yang berkembang;
6. Ketiadaan *grand design* dalam mendorong jalannya reformasi TNI

Reformasi militer sebagai agenda penting SSR

Reformasi militer merupakan salah satu bagian konsep dan agenda dari reformasi sektor keamanan. Sebagai kajian akademik, ruang lingkup SSR meliputi semua organisasi yang memiliki otoritas untuk menggunakan maupun memerintahkan penggunaan kekuatan, untuk melindungi negara dan seluruh warga negara dan juga dengan struktur sipil yang bertanggungjawab untuk mengelola dan mengawasi institusi keamanan tersebut.

Dari definisi di atas, ada beberapa institusi yang dapat dikategorikan sebagai institusi sektor keamanan:²³

- (1) Kekuatan militer dimana Menteri Pertahanan yang bertanggungjawab untuk mengontrol mereka;
- (2) Badan Intelijen;

²³ Rifki Muna, *Military Reform in Indonesia :How Far and How Real* (makalah),Yogyakarta, 2002.

- (3) Polisi bersama direktorat bea dan cukai;
- (4) Sistem Peradilan dan hukum;
- (5) Struktur sipil yang bertanggungjawab untuk mengelola dan mengawasi institusi di atas.

Sebagai sebuah konsep, SSR merupakan sebuah topik yang kini mendapat perhatian yang signifikan dari komunitas pembangunan dan telah mengkristal menjadi sebuah debat yang telah diambil alih secara utuh oleh pemerintah pusat, sama seperti yang dilakukan banyak aktor di tingkat multilateral dan NGO.²⁴

Prof Robin Luckham, menggambarkan SSR sebagai sebuah salah satu pembahasan pemerintahan, baik dalam kerangka adanya potensi yang besar akan terjadinya kesalahan pengalokasian sumber daya maupun karena sektor keamanan yang lepas kendali sehingga menimbulkan pengaruh negative kepada pemerintah.²⁵

Secara esensi, tujuan utama reformasi sektor keamanan adalah menciptakan *good governance* di sektor keamanan serta menciptakan lingkungan yang aman dan tertib, sehingga dapat menopang tujuan negara untuk mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat (*prosperity*). Ann M Fitz-Gerald menilai bahwa SSR merupakan sebuah praktek program perubahan institusional dan operasional yang meliputi sektor keamanan nasional (didorong oleh usaha regional) untuk menyiapkan sebuah lingkungan yang membuat warga negara selalu merasa aman dan nyaman.²⁶

Dalam konteks tujuan, Nicole Ball memandang bahwa SSR memiliki dua tujuan utama yakni menciptakan *good governance* di sektor keamanan untuk memperkuat kemampuan negara untuk mengembangkan sistem ekonomi dan pentadbiran politik (*political governance*) yang menguntungkan masyarakat secara keseluruhan dan menciptakan lingkungan yang aman dan tenteram di tingkat internasional, regional, nasional dan lokal.²⁷

Dalam bingkai kerangka reformasi sektor keamanan tersebut, maka upaya mewujudkan reformasi TNI harus diletakkan dalam cara pandang baru yang lebih luas dan menyeluruh. Sebagaimana yang berjalan selama ini, jalannya reformasi TNI masih dilakukan secara parsial dan bersifat reaktif. Sebagai sebuah tahapan, "reformasi", tentunya membutuhkan suatu design yang tertata dalam mewujudkan tujuannya, begitupula yang seharusnya dilakukan dalam mendorong reformasi TNI. Tidak hanya itu, Reformasi TNI sebagai bingkai SSR, juga membutuhkan sebuah pertimbangan dan perenungan yang mendalam dalam memilih dan menentukan skala prioritas mana yang harusnya di dahulukan

²⁴ Dr Ann M Fitz-Gerald, *Security Sector-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs*, Journal of Security sector management, published by Global Facilitation Network for SSR, University of Cranfield, Shrivenham, UK, volume 1 2003.

²⁵ Ibid, hal 4.

²⁶ Bahan kuliah *security sector governance*, Ann M Fitz-Gerald di Program Magister Manejemen Pertahanan dan Keamanan ITB, Bandung, 2007.

²⁷ Rizal Sukma, *Sektor Keamanan Indonesia: Pengertian, tujuan dan Agenda*, dalam buku dinamika reformasi sector keamanan, Imparsial, hal 19, 2005.

dalam mendorong jalannya reformasi. Dalam konteks itu, pembangunan ***national security framework*** adalah tahapan utama dan tahapan yang harus segera dibentuk oleh pemerintah Indonesia. Dengan dasar itu, jalannya reformasi TNI akan dapat lebih terukur dan terarah.²⁸

Sebagai bingkai kerangka reformasi sektor keamanan, cara pandang baru dalam mendorong reformasi TNI meliputi:

Pertama, Reformasi TNI harus dilihat sebagai bagian agenda untuk mewujudkan dan menuntaskan agenda reformasi sektor keamanan. Oleh karenanya, pendekatan untuk mensukseskan agenda reformasi militer memerlukan sebuah pendekatan yang multidimensional, inter-disipliner dan inter-relasi. Di sini kita membutuhkan *national security framework* sebagai sebuah kerangka yang dapat menjadi pijakan dalam mensukseskan agenda reformasi TNI.

Kedua, Reformasi TNI harus sejalan dan berbarengan dengan jalannya proses reformasi politik. Konsekuensinya, reformasi TNI harus menjadikan tata kehidupan politik yang demokratis sebagai pijakan dasarnya. Disitu, tata nilai demokrasi (transparansi, akuntabilitas) dan hak asasi manusia harus masuk menjadi bagian tata nilai dalam seluruh proses perubahan dan penataan ulang institusi TNI.

Ketiga, Reformasi TNI merupakan tanggungjawab semua komponen bangsa (*public goods*), karenanya proses reformasi tersebut harus menempatkan semua warga negara dan elemen bangsa sebagai subyek politik yang memiliki peranan untuk mensukseskannya. Dalam konteks itu, eksklusivitas dalam mendorong reformasi TNI harus dihindari dan lebih lagi kritik dan otokritik terhadap TNI tidak boleh dipandang sebagai ancaman, tetapi harus dipandang sebagai bentuk partisipasi aktif warga negara dalam upaya mewujudkan TNI yang profesional.

Keempat, Dengan demikian, kemacetan terhadap jalannya reformasi TNI tidak bisa disalahkan dan dibebankan hanya kepada TNI. Sebagai negara yang menerapkan sistem demokrasi, sudah sepantasnya tanggungjawab itu dibebankan kepada otoritas politik yang terpilih secara legitimate.

Kelima, Reformasi TNI harus dapat memastikan bahwa TNI bukan lagi sebagai alat kekuasaan politik sebagaimana terjadi di masa rezim orde baru, tetapi menjadi alat pertahanan negara yang tunduk terhadap otoritas politik yang legitimate dan ketentuan hukum yang berlaku. Karenanya TNI patut untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang sekiranya dapat menghambat proses reformasi tersebut serta tunduk kepada tetapan-tetapan serta agenda reformasi TNI yang telah direncanakan dan dihasilkan oleh otoritas politik.

Keenam, Reformasi TNI tidak lagi hanya dilihat sebagai bentuk pelarangan TNI untuk berpolitik dan berbisnis (bukan berarti melupakan dan menegasikan masalah ini), tetapi lebih dari itu, reformasi TNI harus dipandang sebagai upaya untuk

²⁸ Hingga saat ini pemerintah Indonesia belum memiliki *National Security Framework*.

mewujudkan bangunan kekuatan pertahanan yang kuat, integratif serta mewujudkan TNI yang profesional.

Kesimpulan

1. Proses reformasi yang sudah berjalan hampir kurang lebih sembilan tahun sedikit banyak telah menghasilkan beberapa tetapan-tetapan positif. Kendati demikian, jalannya proses reformasi TNI tersebut masih bersifat reaktif, parsial dan masih menyisakan banyak agenda permasalahan.
2. Pasang surut jalannya reformasi TNI sangat dipengaruhi oleh dinamika politik global dan dinamika politik nasional. Di titik itu, pergolakan dan perubahan dinamika politik yang terjadi sangat mempengaruhi jalannya reformasi TNI.
3. Secara nyata kita harus akui bahwa peningkatan tajam capaian reformasi TNI terjadi pada masa Gus Dur. Setelah itu, jalannya reformasi TNI mengalami penurunan yang signifikan.
4. Perdebatan dan capaian-capaian reformasi TNI pada masa-masa tersebut masih berputar pada tiga permasalahan isu pokok; yakni *pertama* politik Militer-bisnis militer, *kedua* penataan struktur dan *ketiga*, permasalahan pelanggaran HAM. Reformasi TNI yang berjalan belum sepenuhnya menyentuh pada upaya mereformasi manajemen pertahanan dan strategi pertahanan kearah yang lebih modern atau dengan kata lain belum menyentuh pada wilayah bagaimana membangun kekuatan pertahanan yang modern.
5. Sebagai bagian dari agenda reformasi sektor keamanan, penuntasan agenda reformasi TNI harus di lakukan secara lebih tertata dan menyeluruh. Dalam konteks itu pemerintah wajib untuk membuat grand design tentang arah reformasi sektor keamanan yang didalamnya juga menjelaskan tentang arah reformasi militer kedepannya. Tanpa itu, jalannya reformasi militer hanya akan berjalan secara parsial, reaktif dan sebatas tambal sulam saja. Dalam konteks itu, Indonesia sangat memerlukan *national security framework* sebagai pijakan dalam mendorong reformasi militer.

Referensi

Alfred Stephan, *Militer dan Demokratisasi*, Grafiti, Jakarta, 1996.

Anders Uhlin, *Oposisi Berserak*, Jakarta, Mizan, 1998.

Andi Widjayanto dll, *Dinamika reformasi sektor keamanan*, Imparsial, Jakarta, 2005.

Ann M Fitz-Gerald, *Security Sector-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs*, Journal of Security sector management, published by Global Facilitation Network for SSR, University of Cranfield,

- Shrivenham, UK, volume 1 2003.
- Ann M Fitz-Gerald dan W.D. Macnamara " *A National Security Framework for Canada*", 2002 (makalah).
- Arif Yulianto, *Hubungan sipil militer di Indonesia Pasca Orde Baru*, Rajawali Press, Jakarta, 2002.
- Barry Buzan, Ole Waefer, Jaap de Wilde, *Security (A New Framework For Analysis)*, Lynne Rienner, USA, 1998.
- Bob S Hadiwinata and Christoph Schuck, *Democracy in Indonesia, The Challenge of Consolidation*, Nomos, 2007.
- Departemen Pertahanan, *Strategic Defense Review*, 2004
- Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, the East-West Center, Washington, 2006.
- Rifki Muna, *Military Reform in Indonesia : How Far and How Real* (makalah), Yogyakarta, 2002.
- Rusdi Marpaung, Al araf dll " *Menuju TNI Profesional (dinamika advokasi UU TNI)*, Imparsial, Jakarta, 2005.
- Salim Said, *Legitimizing Military Rule*, hal 181, Sinar Harapan, 2006.
- Samuel P Huntington, *Prajurit dan Negara; teori dan politik hubungan militer-sipil*, Grasindo, 2003.
- Tim Propatria, *Indonesia di Tengah Transisi*, Propatria, Jakarta 2000, Undang-Undang Pertahanan No. 3 Tahun 2003.
- Undang-Undang TNI No. 34 Tahun 2004.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Reformasi Sektor Keamanan

Rico Marbun MSc and Hilman Rosyad Shihab¹

Pendahuluan

Era Reformasi yang ditandai dengan jatuhnya Jendral Soeharto dari tampuk kepresidenan menandai berubahnya secara total variabel parlemen dalam dinamika politik nasional. Selama Orde Baru kita sering mendengar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dipenuhi dengan wakil rakyat yang bermental 3D (Datang, Duduk, Duit). Selama puluhan tahun DPR dimanipulasi menjadi sarana pemberi stempel legal bagi produk otoritarian rezim penguasa. Namun era reformasi menjadi titik tolak perubahan yang signifikan.

Dewan Perwakilan Rakyat kini sangat dinamis dan bahkan marak dengan dinamika politik yang hangat dengan nuansa 'kritis' terhadap apapun kebijakan eksekutif. Tak salah rasanya jika DPR kini mampu menghadirkan diinya sebagai kekuatan penyeimbang 'balancing power' dan penggerak motor *check and balances* dalam politik nasional.

Kesungguhan DPR dalam menjalankan perannya tentu sangatlah penting bagi kelangsungan dan keberhasilan reformasi, termasuk di dalamnya reformasi sektor keamanan yang menjadi primadona agenda transisi demokrasi di Indonesia. Prinsip demokrasi mensyaratkan bahwa keamanan adalah *public good*. Artinya warganegara merupakan konsumen utama, dan untuk mencapai *consumer satisfaction*, maka harus ada standar serta prinsip yang harus dipenuhi oleh sektor keamanan. DPR adalah suatu lembaga yang menghasilkan produk UU untuk memastikan bahwa institusi keamanan di Indonesia bekerja untuk memenuhi *consumer satisfaction*. Namun tentu fungsi DPR tidak hanya terbatas pada pembuatan UU. UUD 45 selaku konstitusi Negara menggariskan ada tiga fungsi mendasar yang dimiliki oleh DPR: pengawasan (*monitoring/oversight*), anggaran (*budgeting*) dan penyusunan undang-undang (*legislation*)².

Bagian ini tidak akan menggabarkan apa sebenarnya prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh institusi keamanan tersebut. Namun bagian ini akan mencoba menjelaskan secara detail kontribusi apa yang telah diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam reformasi sektor keamanan.

Ada sebuah pertanyaan mendasar yang akan dijawab oleh bab ini. Seberapa jauhkah efektifitas peran yang dilakukan oleh DPR dalam reformasi sektor keamanan. Untuk menjawab pertanyaan itu, makalah ini akan dibagi menjadi beberapa bagian. **Pertama**, penjelasan tentang bagian dari Dewan Perwakilan Rakyat yang bertanggungjawab terhadap sektor keamanan. **Kedua**, penjabaran

¹ Rico Marbun adalah Peneliti di Lesperssi dan Hilman R. Shihab adalah anggota Komisi I DPR RI dari FPKS.

² Lihat UUD 45 dan Perubahannya pasal 20-A, ayat 1.

mengenai peran DPR dalam penataan ketiga aktor penting sektor keamanan Indonesia (militer dalam hal ini TNI, POLRI serta badan intelijen) pasca 1998. **Ketiga**, analisa serta kesimpulan.

Instrumen DPR dalam sektor Keamanan

Guna menjalankan fungsinya dengan efektif, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dibagi menjadi beberapa Komisi yang membidangi segmen-segmen spesifik. Khusus yang berkaitan dengan sektor keamanan, ada dua Komisi yang bersentuhan secara langsung yaitu Komisi I dan Komisi III. Komisi I yang secara dominan banyak bersentuhan langsung serta bertanggungjawab membidangi Pertahanan, Luar Negeri, Tentara Nasional Indonesia, Dewan Ketahanan Nasional, Badan Intelijen Negara, Lembaga Sandi Negara, Lembaga Informasi Nasional dan Lembaga Ketahanan Nasional. Sementara Komisi III diantaranya membidangi organ Kepolisian Negara secara khusus.

Peran DPR dalam Sektor Keamanan

Secara aktif pasca jatuhnya soeharto sebenarnya ada ragam terobosan terobosan yang dilakukan oleh Komisi I dan II DPR. Dapat dicermati DPR telah berusaha secara nyata menata ketiga lembaga keamanan (Militer, Kepolisian dan BIN).

I. Peran DPR dalam reformasi militer

Institusi militer dalam hal ini Tentara Nasional Indonesia memang menjadi fokus utama reformasi sektor keamanan. Selama puluhan tahun institusi ini bukan hanya menikmati ragam *privilege*, namun praktis telah menjelma menjadi institusi yang paling berpengaruh dan berkuasa dalam sejarah Indonesia. Kekuasaan yang besar dan nyaris tanpa kontrol inilah yang menyebabkan tingginya *abuse of power* yang dilakukan oleh institusi militer. Militer pada era Orde Baru secara *de facto* memiliki pengaruh politik yang kuat, dapat berbisnis, dan nyaris kebal hukum. Inilah yang menjadi *concern* utama gerakan reformasi. DPR pasca Orde Baru, menangkap aspirasi akan urgennya reformasi militer dan hingga kini secara bertahap telah melakukan beberapa hal untuk mendorong proses reformasi di tubuh militer.

1. Merancang UU Pertahanan Negara dan UU TNI

Buku putih Indonesia menyebutkan bahwa reformasi militer dimulai dari keluarnya Tap MPR (Ketetapan MPR) nomor VI tentang pemisahan TNI dan POLRI serta TAP MPR nomor VII tahun 2000 tentang peran TNI dan peran POLRI. Bertolak dari amanat TAP MPR, maka Dewan Perwakilan Rakyat merancang dua undang-undang, UU Pertahanan Negara serta UU TNI. UU pertahanan negara disahkan pada tahun 2002 sementara UU tentang TNI disahkan pada tahun 2004.

Aturan-aturan hukum tersebut, antara lain memuat tentang pemisahan TNI-POLRI, memberi landasan bagi penyelenggaraan pengelolaan pertahanan negara, menetapkan nilai, tujuan dan prinsip pertahanan negara, menegaskan fungsi dan peran TNI sebagai alat pertahanan dalam dalam sistem pertahanan nasional,

menetapkan prinsip-prinsip pembangunan pertahanan, mengatur lingkup kewenangan dan hubungan antar lembaga negara/ instansi penyelenggara pertahanan negara dan mengatur tugas tugas TNI.³

2. Advokasi DPR untuk merombak peradilan militer

Impunitas merupakan salah satu isu utama dalam reformasi militer. Oknum militer yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan memang cenderung kerap lolos dari jeratan hukum. Ini bisa terjadi sebab walaupun aparat militer melakukan tindak pidana umum, namun tetap saja berdasar UU no 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang masih berlaku, mereka tidak bisa dibawa ke pengadilan umum. Guru besar pada fakultas FISIP UI Prof Dr Astrid Susanto misalnya, menyatakan bahwa banyak kasus pelanggaran HAM yang melibatkan aparat tak selesai secara transparan. Ini terjadi sebab militer mengenal cara penyelesaian pelanggaran menurut hukum militer yang berbeda dari penegakan hukum sipil. Terkadang cara penyelesaian inilah yang tidak memuaskan. Bahkan Hendardi aktivis HAM di PBHI menyatakan bahwa secara yuridis UU no 31 tahun 1997 justru bertendensi memberikan perlindungan hukum kepada oknum anggota TNI yang melanggar HAM.⁴ Di sinilah letak akar permasalahan. Peradilan militer dianggap sering tidak mampu memberi keadilan yang cukup bagi pelaku kejahatan dari oknum militer.

UU peradilan militer paling akhir yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 1997 menjadi UU nomor 31 tahun 1997 tentang peradilan militer dengan tegas menyebutkan bahwa bila seorang prajurit melakukan tindak pidana maka wewenang untuk mengadili jatuh pada pengadilan militer.⁵

Dewan Perwakilan Rakyat pasca Orde Baru lantas mengambil inisiatif untuk merombak sistem ini. Pada 24 Mei 2004, Dewan Perwakilan Rakyat mengadakan Rapat Paripurna, yang termasuk di dalam agendanya merubah sistem peradilan militer.⁶ Pada rapat tersebut seluruh fraksi dengan bulat sepakat untuk menggunakan hak inisiatif untuk merubah UU no 31 tahun 1997 tentang peradilan militer. Rapat pada saat itu dipimpin oleh wakil ketua MPR Soetardjo Soerjoguritno. Dipenuhi oleh semangat aspirasi reformis, Rajda Roesli wakil dari Fraksi Reformasi misalnya menyatakan bahwa UU peradilan militer yang berlaku saat ini tidak sesuai dengan tuntutan zaman. Juru bicara dari fraksi Kebangkitan Bangsa menyatakan bahwa revisi UU peradilan militer akan menempatkan semua individu pada posisi yang sama di mata hukum. Dan terlebih penting lagi juru bicara dari Fraksi Partai Bulan Bintang menyatakan bahwa UU ini harus direvisi agar peradilan militer menjadi lebih transparan dan terbuka.⁷

³ Rizal Sukma, Supremasi Sipil: Sampai di mana mau kemana?, Media Indonesia 5 Oktober 2005.

⁴ Menanti retasnya sebuah impunity, Kompas Cyber Media, 3 Februari 2000

⁵ Darwan Prinst, SH, Peradilan Militer, hal 4-6.

⁶ Kompas 24 Mei 2004.

⁷ Kompas, 25 Mei 2004, DPR benahi peradilan militer.

DPR akhirnya secara aktif mendesak pemerintah untuk segera menyampaikan draf perubahan UU Peradilan Militer. Di sinilah terlihat masih adanya resistensi dan kegamangan pemerintah. Ada sekitar 78 pasal dari 335 pasal yang diusulkan untuk dirubah. Salah satu isu utama yang didesakkan oleh DPR, terkait dengan kemungkinan anggota militer diadili di peradilan umum bila melakukan tindak pidana umum. Sebagai konsekuensinya, tentu saja oknum militer yang melakukan pelanggaran pidana biasa dapat ditangkap oleh polisi, disidik dan diajukan ke meja pengadilan sipil.

Menanggapi hak inisiatif DPR, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lantas menugasi Yusril Ihza Mahendra selaku Menteri Sekretaris Negara saat itu untuk menyusun draft awal revisi UU peradilan Militer.⁸ Namun ternyata pembahasan usul insisiatif DPR tidak berjalan mulus. Titik sengketa bermula dari usulan DPR tentang yurisdiksi pada UU Peradilan Militer. Anggota panitia khusus, Nursyahbani Katjasungkana dari FKB menyampaikan bahwa baru dua kali pertemuan antar pemerintah dan DPR saja sudah langsung menemui jalan buntu.⁹ Pemerintah ingin prajurit yang melakukan tindak pidana umum tetap diadili di pengadilan militer.

Karena itu pemerintah tetap menginginkan adanya pengadilan koneksitas. Sementara fraksi-fraksi di DPR berpendapat bahwa seorang prajurit yang melakukan tindak pidana umum akan diadili di peradilan umum dan karena itu tidak lagi diperlukan pengadilan koneksitas.¹⁰ Nursyahbani menambahkan pula bahwa pasal ini cenderung antireformasi dan bertentangan dengan semangat supremasi sipil.

Nuansa penolakan terhadap usulan DPR ini ternyata semakin hari justru semakin membesar, dan dalam banyak kesempatan menjurus menjadi debat terbuka. Sejauh ini ada beberapa alasan penolakan yang muncul ke permukaan:

Pertama, Departemen Pertahanan misalnya menolak peradilan umum bagi prajurit yang besalah karena terkait dengan alasan pembinaan prajurit. Lebih lanjut Dephan menjelaskan bahwa bila prajurit diadili dalam lingkungan peradilan umum maka pelaksanaan vonis pidana akan dilakukan di lembaga pemasyarakatan umum, namun tujuan pemidanaan narapidana militer di lembaga peradilan militer adalah mendidik dengan memberi pelatihan taktis dan teknis militer yang dipadu dengan pembinaan fisik dan mental kejuangan.¹¹

Kedua, institusi Polisi dianggap belum siap. Salah satu konsekuensi ditanganinya prajurit yang melanggar di peradilan umum, maka polisi akan melakukan penyidikan. Inilah letak utama keraguan. Komandan Pusat Polisi Militer TNI Angkatan Darat, Mayor Jendral Ruchjan menilai secara psikologis, individu aparat penegak hukum terutama Kepolisian Negara RI masih belum siap menangani kasus kejahatan yang dilakukan prajurit Tentara Nasional

⁸ Kompas Cyber Media, Pemerintah Konsultasikan Draf RUU Peradilan Militer, 11 November 2004.

⁹ Kompas, Pembahasan RUU peradilan Militer mentok, 16 Maret 2006.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Indonesia.¹² Mayor Jenderal Ruchjan tidak sendirian, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono lebih keras lagi menentang. Menhan berpendapat ketidaksiapan aparat penegak hukum terutama dalam menghadapi TNI bersumber dari belum adanya aturan hukum yang mengatur kemungkinan jaksa penuntut umum menuntut anggota TNI aktif di pengadilan dan kinerja aparat kepolisian yang belum memuaskan apalagi ditinjau dari minimnya anggaran yang dimiliki.¹³ Tentu saja pendapat ini ditolak mentah-mentah oleh Kepolisian serta Anggota DPR.¹⁴

Menanggapi keberatan tersebut, DPR, melalui panitia khusus (pansus) lantas menilai bahwa terutama Departemen Pertahanan dalam hal ini cenderung tidak serius serta bertendensi untuk menunda-nunda pembahasan revisi UU Peradilan Militer. Untuk itu pansus menulis surat meminta penjelasan lebih lanjut kepada Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono.¹⁵

Tekanan DPR akhirnya membuahkan hasil. Walaupun tidak ada jawaban secara resmi oleh pemerintah, namun selang beberapa waktu, sikap Menhan akhirnya melunak setelah berkonsultasi dengan Presiden. Berdasarkan kesepakatan, Menhan menyetujui prajurit dapat dibawa ke peradilan umum¹⁶. Perkembangan terakhir ini, Dephan dan Pansus telah bersepakat untuk membawa RUU Peradilan Militer ke tingkat lebih lanjut yaitu ke tingkat Panitia Kerja.¹⁷ Sementara untuk mencari jalan tengah, maka pemberlakuan UU ini nantinya akan melewati masa transisi antara 2 hingga tiga tahun.¹⁸

3. Tekanan DPR dalam penghapusan Bisnis TNI

Bisnis militer merupakan salah satu corak utama penyimpangan profesionalisme tentara yang berlangsung lama bahkan sejak republik ini terbentuk. Pondasi awal bagi langkah reformasi militer untuk menghapus kegiatan bisnis yang membahayakan profesionalisme ini berada pada UU TNI No. 34 tahun 2004 yang telah diundangkan. Ada beberapa pasal penting dalam UU TNI:

- a. Pasal 2.d, jati diri tentara profesional ialah tentara yang tidak berbisnis.
- b. Pasal 39, prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan bisnis
- c. Pasal 7b ayat 1, bahwa dalam jangka 5 tahun sejak berlakunya Undang-Undang, pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pasal-pasal tersebut secara tegas memperlihatkan bahwa DPR berperan sangat signifikan meletakkan dasar penghapusan kegiatan pencarian dana oleh militer di luar anggaran resmi. Pada awalnya dalam draft RUU TNI yang disusun oleh pemerintah (Dephan) sama sekali tidak disinggung tentang penghapusan dan

¹² Kompas Cyber Media, Polisi belum siap tangani kejahatan oleh prajurit TNI, 29 Maret 2006.

¹³ Kompas Cyber Media, RUU Peradilan Militer sulit diwujudkan, 23 Juni 2006.

¹⁴ Kompas Cyber Media, Pemerintah bergeming soal prajurit melanggar pidana, 1 April 2006.

¹⁵ Kompas Cyber Media. DPR nilai Pemerintah Tak serius. 22 September 2006.

¹⁶ Kompas Cyber Media, Pemerintah 'Mengalah'. Prajurit bias diadili di peradilan umum. 29 November 2006.

¹⁷ Kompas Cyber Media, Dephan dan Pansus Sepakat, 24 Januari 2007.

¹⁸ Kompas Cyber Media, Militer akan diadili di peradilan Uumu, ada masa transisi 2-3 tahun, 9 Februari 2007.

pengambilalihan bisnis TNI. Munculnya pasal ini berawal dari Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Komisi I DPR tanggal 21 Agustus 2004, Partai Kebangkitan Bangsa melalui pasal usulan yang eksplisit mengaskan pentingnya pemerintah mengambil alih seluruh bisnis TNI.¹⁹

Dengan berlakunya UU TNI, berarti pada 2009 nanti, sesuai amanat UU, kegiatan mengakuisisi bisnis TNI haruslah sudah selesai dilaksanakan. Namun perjalanan proses dari tahun 2004 hingga 2007 kini justru menunjukkan proses yang tidak mulus. Pemerintah memang telah menargetkan pengalihan bisnis milik TNI akan selesai pada Desember 2008. Untuk keperluan itu, Tim Nasional Transformasi Bisnis TNI sudah dibentuk.²⁰ Namun sangat disayangkan hingga tulisan ini disusun, keputusan presiden yang akan menjadi pedoman dalam proses pengambil-alihan belum juga keluar. Untuk itulah, berkali kali DPR melayangkan *warning* dan *pressure* secara terbuka agar pemerintah lebih serius dalam menangani akuisisi bisnis TNI. Berikut adalah beberapa rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi I DPR:

- a. Pada tanggal 8 Desember 2004, Komisi I DPR meminta agar Menhan menertibkan sejumlah bisnis TNI guna implementasi UU 34 tahun 2004 yang baru saja diundangkan.²¹
- b. Dalam rapat Komisi I meminta agar KSAD secara khusus mempersiapkan jajarannya untuk terlibat aktif menjalankan amanat UU TNI tentang pengambilalihan bisnis TNI.²²
- c. Komisi I DPR meminta agar Menteri Pertahanan, Menteri Keuangan dan Menteri BUMN serta Panglima TNI untuk mempercepat tata cara dan aturan mengenai pengambil alihan bisnis TNI dan tindak lanjutnya sehingga keputusan presiden tentang pengambil alihan bisnis TNI dapat segera diterbitkan.²³
- d. Komisi I DPR mendesak agar dalam masa persiapan pengambil alihan bisnis TNI kepada pemerintah tidak dibenarkan adanya engalihan sebagian atau seluruh aset TNI kepada pihak lain, seperti isu yang banyak beredar.²⁴
- e. DPR kembali mengingatkan agar Dephan menata lingkungan internalnya terkait perapihan bisnis TNI yang tak kunjung usai.²⁵
- f. DPR secara spesifik mengingatkan panglima TNI agar kontrak atau kerjasama bisnis antara TNI Angkatan Laut dengan Rajawali Nusantara Indonesia dan PT KGA di area Pusat Latihan Tempur Pasuruan dihentikan.²⁶

¹⁹ Jaleswari Pramodhawardani, *Bisnis Serdadu : Ekonomi Bayangan*, hal viii, The Indonesian Institute.

²⁰ *Ibid* hal i.

²¹ Laporan singkat Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Menhan pada tanggal 8 Desember 2004.

²² Laporan singkat Rapat Kerja Komisi I DPR dengan KSAD, 22 Maret 2005.

²³ Lapoan singkat Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Panglima TNI, 8 September 2005.

²⁴ Laporan singkat Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Menteri Pertahanan, 28 September 2005.

²⁵ Laporan singkat Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Menteri Pertahanan, 28 Mei 2007.

²⁶ Laporan singkat Rapat Kerja komisi I DPR RI dengan Panglima TNI, 13 Juni 2007.

Langkah-langkah di atas adalah sebagian dari tekanan yang dilakukan secara langsung oleh Komisi I DPR dalam memastikan terlaksanakannya amanat UU tentang pengambilalihan bisnis TNI. Namun sangat disayangkan hingga kini aturan pelaksanaan berupa Keppres belum juga rampung.

4. Advokasi terhadap isu-isu penting.

Langkah lainnya yang telah diambil Dewan Perwakilan Rakyat masa bakti pasca Orde Baru juga mencuat dalam bentuk advokasi, monitoring serta pendampingan intensif terhadap isu serta kejadian penting yang terkait langsung dengan sektor keamanan. Di antara beberapa kasus yang paling teranyar ialah pembelaan DPR terhadap korban penembakan marinir yang menewaskan empat warga sipil di Alas Tlogo dan pendampingan intensif terhadap pembelian panser VAB dari Prancis demi penghematan uang negara. Dari kedua kasus di atas, harus diakui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memang telah menunjukkan performa yang lebih memuaskan ketimbang periode Orde Baru. Pada kasus penembakan Alas Tlogo yang mencuat beberapa waktu lalu, DPR dengan sigap membentuk tim investigasi ke lokasi kejadian, memanggil KSAL dan Panglima TNI serta mengeluarkan beberapa keputusan terbuka. Dalam *draft* laporan hasil kunjungan ke Pasuruan pada 31 Mei 2007, tim membuat beberapa keputusan.

Pertama, tim dari DPR mengecam keras perilaku membabi buta marinir yang telah menewaskan empat orang warga sipil dalam insiden.

Kedua, tim mendesak dibukanya proses peradilan yang terbuka.

Ketiga, tim mendesak kepada Panglima TNI untuk memeriksa ulang pernyataan sebelumnya bahwa warga yang tewas adalah akibat tembakan pantulan yang tidak disengaja.²⁷

Sementara untuk kasus pembelian panser VAB dari Prancis untuk melengkapi pemberangkatan pasukan perdamaian ke Libanon, tekanan yang dilakukan oleh DPR mampu meningkatkan efisiensi anggaran. Sebagaimana diketahui, bahwa pembelian panser dilakukan tidak melalui proses tender, namun dengan penunjukkan langsung G to G. Setelah membentuk tim, Sekjen Dephan Sjafrie Samsoeddin lantas mengumumkan secara sepihak rencana pembelian 32 panser dengan harga satuan sekitar 700,000 Euro. Anggota DPR lantas menolak rencana ini dengan dua alasan, pertama prosesnya seharusnya dilakukan melalui tender. Dan kedua, harga yang dipatok oleh Sekjen Dephan berdasarkan investigasi anggota dewan terlalu mahal. Setelah melalui beberapa kali rapat kerja dan pemanggilan, akhirnya dicapailah beberapa kesepakatan. DPR merestui pembelian langsung tanpa tender, namun harga jual tersebut berhasil ditekan hingga sekitar 450,000 euro per unit panser.²⁸

²⁷ Draft Laporan Kunjungan TIM Komisi I DPR RI ke Pasuruan sehubungan dengan peristiwa Pasuruan.

²⁸ Kompas, Anggaran Panser jangan Turun Dulu, Kompas 13 September 2006.

II. Peran DPR dalam reformasi Kepolisian Republik Indonesia

Pada era Orde Baru, Kepolisian merupakan Angkatan Keempat setelah Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Praktis kepolisian berada di bawah kendali Panglima Angkatan Bersenjata dan merupakan bagian dari komando militer. Namun TAP MPR No. VI tahun 2000 memutuskan bahwa POLRI haruslah berdiri sendiri secara terpisah dari institusi militer (TNI). Pada Orde baru kepolisian tampil dengan wajah yang sangat militeristik dan berfungsi sebagai alat penjaga kekuasaan rezim penguasa. Posisi tersebutlah yang menyebabkan POLRI akhirnya memiliki citra yang rendah hingga ke titik nadir.²⁹

1. Dewan Perwakilan Rakyat menyusun UU Kepolisian

Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia tidak akan pernah utuh tanpa melakukan kembali reposisi dan reformasi POLRI yang utuh. Langkah reformasi POLRI perlu untuk dilakukan bukan hanya untuk menyelamatkan citra Kepolisian yang tercoreng akibat karakteristik militerisme selama puluhan tahun. Namun lebih dari itu, Kepolisian haruslah dirombak sedemikian rupa sehingga polisi haruslah menjaga jarak terhadap rezim yang otoritarian serta memposisikan dirinya menjadi bagian masyarakat sipil.³⁰ Lebih jauh polisi haruslah dirancang menjadi *civilian in uniform* dan bertindak sebagai *the strong hand of society* sekaligus *the soft hand of society*.³¹

Demi mencapai tujuan itu, maka langkah pertama yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat ialah merancang UU Kepolisian yang baru. Setelah melalui serangkaian proses rapat yang panjang akhirnya pada tahun 2002 disahkanlah UU Kepolisian Republik Indonesia, UU No. 2 tahun 2002. Produk legislatif ini memperjelas porsi kepolisian sebagai penanggungjawab masalah keamanan dalam negeri, sementara persoalan keamanan eksternal (pertahanan) menjadi beban dan tanggung jawab TNI. Produk UU ini juga memperkokoh pemisahan struktural TNI-POLRI, menjadikan identitas POLRI sebagai kekuatan polisi sipil (*civilian police force*) serta berkedudukan langsung di bawah presiden.³²

2. Dewan Perwakilan Rakyat mengadakan kontrol dan monitoring berkelanjutan terhadap ragam isu seputar kinerja POLRI

Sebaik apapun UU yang disusun namun ujung tombak keberhasilan tetap pada implementasi lapangan. Untuk itulah DPR dalam hal ini Komisi III secara rutin melakukan monitoring dan rapat kerja terhadap kinerja aparat kepolisian. Salah satu isu penting yang pernah mencuat ialah tingginya tingkat kekerasan oleh aparat kepolisian dalam bertugas. Pada tahun 2002 saja, Aliansi Jurnalis Indonesia

²⁹ Lihat Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan POLRI, S. Yunanto, The RIDEP Institute hal 51.

³⁰ Prof.Dr. Satjipto Rahardjo, SH, Polisi Sipil: Dalam Perubahan Sosial di Indonesia, Penerbit Kompas, Jakarta, Maret 2002, hal xviii.

³¹ Ibid hal xix.

³² S. Yunanto, Evaluasi Kolektif, hal 52.

mencatat Polisi menempati urutan teratas sebagai pelaku kekerasan bagi jurnalis.³³ Pasca diserahkan urusan keamanan dalam negeri ternyata POLRI dengan Brimobnya terlihat belum mampu mengendalikan situasi dengan baik di lapangan.

Hal ini terlihat dengan tingginya tingkat kekerasan yang dipergunakan selama penanggulangan instabilitas di Aceh sebelum MOU ditangani. Namun salah satu kasus kekerasan yang memicu reaksi keras dari anggota DPR ialah penyerangan secara membabi buta terhadap demonstran di Kampus UMI (Universitas Muslim Indonesia) Makasar pada tahun 2004 lalu. Pada peristiwa penyerbuan polisi hingga memasuki kampus, yang berakibat korban luka parah dari kalangan mahasiswa mencapai angka 65 orang dengan dua orang mendapatkan luka tembak. Menanggapi peristiwa itu anggota DPR Ibrahim Ambong mengancam pada sebuah rapat kerja akan memangkas anggaran persenjataan bagi kepolisian.³⁴

III. Peran DPR dalam Reformasi Intelijen

Hingga kini, Indonesia belum memiliki satupun UU yang menata komunitas dan institusi Intelijen. Walaupun rapat, monitoring serta kontrol antara Badan Intelijen Negara dengan DPR rutin dilakukan, namun praktis belum ada terobosan berarti yang dilakukan. Satu-satunya isu yang sempat mencuat ke permukaan adalah penolakan DPR terhadap rancangan UU Intelijen yang pernah diajukan Mantan Ketua BIN A.M Hendropriyono pada tahun 2002 lalu. Sebagaimana paralel dengan konteks saat itu, isu aksi terror memang sedang mencapai puncaknya di Indonesia. Rangkaian aksi teror berupa bom yang meledak di beberapa tempat di tanah air rupanya menjadi momentum bagi komunitas intelijen untuk meminta porsi lebih secara legal untuk turut melakukan kegiatan kontra terorisme. Namun ada beberapa pasal di dalam *draft* tersebut yang dipandang justru membahayakan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia dan rentan *abuse of power*. Diantaranya adalah :

1. Pasal 21 menyatakan: 'Dalam rangka melaksanakan penyelidikan..., petugas intelijen Negara berwenang untuk melakukan: a. penangkapan, penahanan dan pemeriksaan, penggeledahan serta pencegahan dan penangkalan terhadap stia orang yang diduga terlibat langsung dalam kegiatan ancaman Nasional.'³⁵
2. Pada pasal 26 disebutkan bahwa penangkapan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 21 huruf a dilaksanakan paling lama untuk 7 kali 24 jam.³⁶
3. Pada pasal 27 ditambahkan pada ayat 1 bahwa penahanan dalam rangka pemeriksaan intelijen sebagaimana berlaku pada pasal 21 a berlaku paling lama 90 hari.³⁷

³³ Kompas Cyber Media, Polisi tempati urutan teratas pelaku kekerasan terhadap jurnalis, 30 Desember 2002.

³⁴ Pikiran Rakyat, Polri Menuai Kecaman, 4 Mei 2004.

³⁵ Draft RUU Intelijen Negara tanggal 25 Januari 2002.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

4. Pada pasal 27 ayat 2 ditambahkan, bahwa bila diperlukan demi kepentingan pemeriksaan maka penahanan dapat diperpanjang selama 3 kali 90 hari.³⁸

5. Pada pasal 27 ayat 3, disebutkan bahwa kegiatan penahanan dilakukan di suatu tempat yang ditentukan oleh Kepala Badan Intelijen Negara.³⁹

6. Pada pasal 28 disebutkan bahwa dalam pemeriksaan intelijen maka tersangka tidak berhak didampingi oleh advokat, tidak mempunyai hak diam, tidak mempunyai hak atas penangguhan penahanan, dan tidak mempunyai hak untuk berhubungan dengan pihak luar.⁴⁰

Terutama terkait dengan pasal yang memberi wewenang khusus bagi personil intelijen untuk melakukan penangkapan tentu saja ini sudah menyalahi kaidah hukum yang berlaku, dimana penangkapan hanya bisa dilakukan oleh aparat kepolisian. Ini ditambah dengan kewenangan untuk melakukan waktu penahanan dalam jangka waktu yang lama serta dihilangkannya hak-hak dasar dari tersangka seperti didampingi oleh pengacara. Tentu saja aroma praktik Orde Baru dimana oknum aparat cenderung melakukan *abuse of power* sangat kental mewarnai draft RUU intelijen ini. Maka DPR pun menolak draft ini dan meminta untuk dilakukan perbaikan, sebab dalam bentuk seperti ini, norma-norma demokrasi justru terancam.

Peran DPR dalam era Reformasi: Membaik tapi Belum Cukup

Dari uraian di atas, dapat dilihat sebenarnya dibandingkan dengan era Orde Baru dimana DPR justru dijadikan alat legitimasi produk hukum yang melanggengkan perilaku otoriter rezim, maka DPR era reformasi sesungguhnya telah berusaha melakukan hal positif dalam reformasi sektor keamanan, dan dalam beberapa kasus cukup efektif. Ada beberapa kesimpulan yang dapat kita ambil.

Pertama, DPR memang telah cukup berhasil meletakkan dasar-dasar aturan main terutama yang terkait dengan institusi militer dan polisi. Ini terlihat dari terselesainya UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, serta UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dasar hukum UU itulah yang menyebabkan DPR dapat secara leluasa melakukan monitoring secara kontinu terhadap kinerja institusi keamanan tersebut.

Kedua, manuver yang dilakukan DPR cenderung memperkuat persepsi bahwa hingga kini yang dimaksud dengan reformasi sektor keamanan cenderung dengan reformasi militer. Hal ini dapat dilihat dari fokus rangkaian kerja DPR. Terlihat bahwa isu-isu yang terkait dengan reformasi militer seperti RUU Peradilan Militer, pengambilalihan bisnis TNI, kasus pelanggaran HAM oleh oknum TNI menjadi sasaran tembak yang digarap secara serius. Namun bila kembali kepada ruang lingkup reformasi sektor keamanan yang didalamnya termasuk

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

institusi kepolisian dan intelijen tentu saja evaluasi kontribusi DPR secara integral belumlah menggembirakan. Terlepas dari penolakan terhadap RUU intelijen yang berbau '*abuse of power*' serta keberhasilan dalam menyusun UU Kepolisian, namun masih terlalu banyak pekerjaan rumah yang belum diselesaikan.

Sebagai contoh, kasus-kasus kekerasan yang terjadi di lapangan oleh aparat kepolisian merupakan bukti bahwa perubahan kultural di dalam institusi POLRI belum selesai, namun menyelesaikan hal ini tentu saja tidaklah cukup hanya dengan rekomendasi serta *pressure* dalam rapat kerja. Dalam bidang intelijen misalnya, penolakan terhadap draft RUU intelijen justru tidak jelas kelanjutannya hingga kini.

Ketiga, terobosan yang dilakukan oleh DPR bukannya berlangsung tanpa resistensi. Dalam beberapa kasus seperti penolakan terhadap peradilan militer serta usulan UU intelijen yang kental aroma pelanggaran HAM, dapat dilihat bahwa tingkat penolakan terhadap agenda reformasi sektor keamanan masih tinggi. Untuk itulah, DPR bersama elemen sipil lainnya perlu melakukan konsolidasi terus menerus untuk mendesakkan agenda reformasi.

Keempat, dalam reformasi sektor keamanan dapat dilihat sesungguhnya setelah hampir 10 tahun reformasi, produk UU yang dihasilkan belumlah memadai. Masih ada sekitar 11 UU yang terkait dengan sektor keamanan yang belum diundangkan. Di antaranya adalah UU Keamanan Nasional, UU Intelijen Negara, UU Rahasia Negara, UU Peradilan Militer, UU KUHP Militer, UU Komponen Cadangan dan Komponen Pendukung Pertahanan, UU Mobilisasi dan Demobilisasi, UU Wajib Militer, UU Bela Negara, UU Tata Ruang Wilayah Pertahanan, UU Keadaan Bahaya serta UU Tugas Perbantuan. Belum lengkapnya UU yang dihasilkan oleh DPR menyebabkan reformasi sektor keamanan belumlah utuh. Dalam beberapa hal misalnya ketidakjelasan aturan main ini justru membahayakan dilapangan. Misalnya pasca pemisahan TNI-POLRI pada tahun 2000 lalu hingga kini, telah terjadi kurang lebih 21 bentrokan antara personil Polri dan TNI di lapangan yang membawa puluhan korban jiwa baik dari aparat kepolisian, tentara maupun sipil.

Mengamati hal di atas, perlu kiranya bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih meningkatkan *performance* dalam penataan kembali institusi keamanan di Indonesia. *Security Sector Reform* hanya dapat berhasil apabila DPR mampu menyediakan produk legislasi yang berkualitas, serta pengawasan yang berkelanjutan dan terbuka. Tanpa itu dikuatirkan proses reformasi Indonesia hanya akan sampai pada tahap transisi yang tidak berkesudahan.

Reformasi Kepolisian Republik Indonesia: Baru Janji, Belum Bukti

S. Yunanto¹

Pendahuluan

Reformasi Kepolisian Republik Indonesia, untuk selanjutnya disebut Polri merupakan salah satu komponen terpenting dalam reformasi birokrasi Sektor Keamanan, karena reformasi ini memberikan jaminan kepada penegakan hukum dan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, suatu fungsi yang melekat pada institusi Polri. Dalam fungsi penegakan hukum, Polri menjadi ujung tombak bersama dengan birokrasi peradilan yang lain seperti kejaksaan, peradilan, penyidik pegawai negeri lainnya (PPNS), dan lembaga-lembaga ekstra departemen seperti KPK. Dalam fungsi mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat polisi menjadi komponen inti, sekalipun mendapat bantuan dari masyarakat, aparat-aparat pemolisian lainnya seperti Satuan Polisi Pamong Praja, Polisi Kehutanan dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Maka tidak berlebihan kiranya jika disimpulkan bahwa salah satu parameter keberhasilan reformasi adalah Reformasi Kepolisian. Salah satu komponen terpenting dalam reformasi sektor keamanan adalah reformasi kepolisian, karena reformasi dalam sektor ini mempunyai jalinan interdependensi yang sangat erat dengan reformasi pada sektor lain.

Sejarah Polri

Birokrasi Polri telah ada sejak jaman kolonial Belanda. Pada masa itu, birokrasi kepolisian ditujukan untuk melayani penjajah Belanda, yaitu dalam memberikan perlindungan manusia, harta benda dan kekayaan lainnya dari ancaman pencurian, penjarahan dari pihak-pihak yang merugikan pihak Belanda. Sepanjang Pendudukan Belanda, orientasi birokrasi kepolisian adalah untuk membela kepentingan penguasa dan elite pribumi. Fungsi dan kedudukan birokrasi kepolisian pada masa pendudukan Jepang hampir sama, meskipun sebagian besar anggota kepolisian berasal dari penduduk pribumi. Perbedaannya adalah dalam penggunaan senjata. Pada masa pendudukan Belanda, hanya polisi Belanda yang diperbolehkan menggunakan senjata api, sementara polisi pribumi tidak diperbolehkan. Pada masa Jepang, polisi pribumi diperbolehkan menggunakan senjata api secara resmi.² Bisa jadi kebijakan pemerintah Jepang sejalan dengan situasi politik pada saat itu dimana Jepang berusaha mengambil hati penduduk pribumi agar mau membela Jepang dalam menghadapi tentara sekutu yang

¹ S. Yunanto adalah pendiri IDSPS sekarang sedang mengambil studi PhD di AS.

² Muhammad Nasir, *Konflik Presiden dan Polri dalam Masa Transisi Demokrasi*, Madani Institut, 2004. hal 28-30. (Buku ini diangkat dari tesis master ilmu politik Universitas Nasional, 2004).

menjadi musuhnya pada Perang Dunia II. Pendidikan dan pelatihan tentang pengetahuan teori-teori kepolisian secara umum sedikit sekali diberikan pada polisi pribumi.

Setelah kemerdekaan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengintegrasikan birokrasi kepolisian kedalam birokrasi Kementerian Dalam Negeri. Sejalan dengan situasi politik pada masa itu, kepolisian masih mengalami tekanan sebagaimana yang dialami penduduk Indonesia yang sedang mengalami perjuangan kemerdekaan. Pada masa akhir Orde Lama, tepatnya ketika dikeluarkan UU No 13 tahun 1961 dan dilanjutkan dengan Keppres No 290/1964, 12 November 1964, Polri diintegrasikan kedalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI, kini TNI). Polri menjadi ujung tombak penjaga stabilitas politik. Pengintegrasian ini kemudian disadari mengakibatkan fungsi dan tugas Polri tidak maksimal. Berbagai kasus keamanan yang berhubungan dengan persoalan sosial-politik ditangani lebih lanjut oleh ABRI sebagai institusi induknya. Antara peran dan tugas Polri dengan ABRI menjadi rancu. Misalnya kebijakan Institusi militer pasca pemberontakan adalah menegakkan hukum, suatu tugas yang menjadi domain kepolisian. Pengintegrasian Polri kedalam ABRI juga telah menyebabkan ideologi militer sangat kuat dalam sistem pendidikan dan manajemen, pengorganisasian yang sentralistik dan komunitas polisi lebih lekat kepada militer daripada komunitas kepolisian.³

Pada masa Orde Baru, posisi Polri masih melemah, atau bahkan lebih lemah. Karena struktur organisasi Polri masih berada dibawah ABRI. Karena sistem anggaran yang masih disatukan dibawah ABRI, pengadaan peralatan sering juga dikalahkan oleh ABRI. Ketidajelasan posisi Polri dalam ABRI juga mengakibatkan Polri tidak profesional. Sikap dan tindakan Polri selama Orde Baru lebih nampak seperti "militer" dan jauh dari sikap polisi sebagai Pembina keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Segala ketentuan angkatan bersenjata juga diberlakukan bagi kepolisian, seperti pendidikan, sistem anggaran dan keuangan serta kebutuhan lainnya.⁴

Jatuhnya Orde Baru dan mulainya era reformasi memberi pengaruh yang sangat penting dalam reformasi kepolisian. TAP MPR No VI dan VII tahun 2000 memisahkan Polri dari TNI dan meletakkan fungsi Polri yang terpisah dari TNI. Organisasi Kepolisian RI (Polri) selanjutnya langsung berada dibawah presiden. Tentang fungsi Polri ini TAP MPR No VI dan VII tahun 2000 Bab 2 pasal 6 menjelaskan :

1. Kepolisian Negara merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan perlindungan masyarakat.

³ Bambang W Umar, Penafsiran Kembali Simbol-Simbol Polisi, Jurnal Polisi Indonesia, 4/2002 hal 19-20.

⁴ Salim Said, Polisi Republik Indonesia Dalam Pusaran Arus Politik, Naskah Dies Natalis ke 54, PTIK, Jakarta, 17 Juni 2000.

2. Dalam menjalankan perannya, Polri wajib memiliki keahlian dan ketrampilan profesional.⁵

Kedudukan Polri yang langsung berada dibawah presiden ini, hingga masa reformasi yang telah memasuki usianya yang lebih dari sewindu menjadi kontroversi yang menghangat dari waktu-waktu. Dari perspektif Polisi, lepasnya Polri dari struktur TNI telah mendorong tingkat independensi dan otonomi Polri, yang menjamin terciptanya profesionalisme. Sementara berbagai kalangan CSO, sebagian politisi dan tentunya militer melihat bahwa struktur Polisi ini kebablasan dan tidak lazim di negara manapun. Karena di berbagai negara stuktur Polisi terletak di bawah satu departemen, misalnya Departemen Dalam Negeri (Ministry of Interior) atau Menteri Kehakiman (Ministry of Justice). Posisi Polri yang langsung terletak dibawah Presiden juga telah terbukti dan dikhawatirkan mendorong institusi kepolisian memasuki wilayah politisasi presiden.

Struktur Organisasi dan Kepangkatan Polri.

Saat ini Polri yang berjumlah sekitar 250 ribu. Jika dilihat dari dimensi rasio dengan penduduk, jumlah polisi belum mencapai pada tataran ideal, karena rasio yang ideal menurut ketentuan PBB adalah 1:500. Pada tahun 2005 rasio jumlah anggota Polri dengan penduduk ditargetkan 1:675. Apabila rencana rekrutmen personil tahun 2009 tercapai, maka rasio polisi dengan penduduk menjadi 1:537, rasio ini sudah mendekati ketentuan PBB 1:500. Para pimpinan Polri masih menganggap belum idealnya rasio jumlah personil ini sebagai salah satu sebab belum efektifnya kinerja polisi. Walaupun demikian anggapan itu perlu diuji apakah memang benar demikian. Ataukah karena faktor lain misalnya profesionalisme, efektivitas kepemimpinan dan rendahnya motivasi kerja.

Setelah Polri terpisah dari struktur organisasi TNI, dalam struktur organisasi ketata negaraan Polri menjadi lembaga non pemerintahan yang langsung berada dibawah Presiden. Dengan pemisahan ini Polri diharapkan akan menjadi betul-betul, otonom, independen, tanpa intervensi lembaga-lembaga lain, terutama partai politik. Penyusunan organisasi Polri harus didasarkan pada kepentingan tugas, tuntutan masyarakat yang bersifat nasional dan memperhatikan karakteristik daerah dan disusun secara situasional, namun tetap mengacu kepada wawasan nusantara, persatuan dan kesatuan. Pengangkatan personil-personil organisasi dibedakan antara daerah padat penduduk dan daerah jarang penduduk, perbedaan karakteristik, geografi dan adat istiadat seperti komunikasi, alat mobilisasi, teknologi, pembuktian dan lainnya. Selain itu, penyusunan jabatan organisasi tidak bersifat *top heavy*, melainkan dititik beratkan pada tingkat Polres dan polsek sebagai ujung tombak operasional.⁶ Kebijakan ini diikuti dengan kebijakan rekrutmen di daerah yang menekankan kepada sumberdaya local (local boy for local job).

Dengan sistem yang terintegrasi, pola kerja kepolisian nasional dilaksanakan secara *bottom up* dengan pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang

⁵ Lihat Ketetapan MPR Nomor VII tahun 2000, tentang peran TNI dan Polri.

⁶ Bibit R Rianto, Reformasi Polri, Pemikiran Kearah Kemandirian Polri, Jakarta, hal 40-41.

lebih luas kepada kewilayahan terutama polres sebagai Kesatuan Operasional Dasar (KOD). Penyusunan organisasi Polri disesuaikan dengan struktur pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana. Organisasi Polri disusun tanpa birokrasi yang panjang agar dapat menjamin pengambilan keputusan yang lebih cepat dan tepat sehingga masyarakat merasakan pelayanan polri.⁷

Sejalan dengan semangat untuk menjadi polisi Sipil pasca pemisahan struktur organisasi Polri dengan TNI, nama struktur kepangkatan Polri telah dirubah dari kepangkatan yang sebelumnya mengikuti organisasi militer menjadi nama-nama pangkat yang spesifik Polri, sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Polisi Dulu	Polisi Sekarang
Perwira	
Perwira Tinggi	
Jenderal Polisi Letnan Jenderal Polisi Mayor Jenderal Polisi Brigadir Jenderal Polisi	Jenderal Polisi Komisaris Jenderal Polisi Inspektur Jenderal Polisi Brigadir Jenderal Polisi
Perwira Menengah	
Kolonel Letnan Kolonel Mayor	Komisaris Besar Ajun Komisaris Besar Polisi Komisaris Polisi
Perwira Pertama	
Kapten Letnan Satu Letnan Dua	Ajun Komisaris Polisi Inspektur Polisi Satu Inspektur Polisi Dua
Bintara Tinggi	
Pembantu Letnan Satu Pembantu Letnan Dua	Ajun Inspektur Polisi Satu Ajun Inspektur Polisi Dua
Bintara	
Sersan Mayor Sersan Kepala Sersan Satu Sersan Dua	Brigadir Polisi Kepala Brigadir Polisi Brigadir Polisi Satu Brigadir Polisi Dua
Kopral	
Kopral Kepala Kopral Satu Kopral Dua Prajurit Kepala Prajurit Satu Prajurit Dua	Ajun Brigadir Polisi Ajun Brigadir Polisi Satu Ajun Brigadir Polisi Dua Bhayangkara Kepala Bhayangkara Satu Bhayangkara Dua

Dari nama-nama pangkat yang digunakan, nampak keinginan Polri untuk keluar dari kultur militeristik. Tetapi jika diamati lebih jauh perubahan pangkat diatas, nampak hanya terjadi pada perwira menengah kebawah. Sementara pada

⁷ Kebijakan kapolri, 1 juli 1999, jenderal Polisi Roesmanhadi, Jakarta, hal 20-21.

pangkat perwira tinggi, para pejabat elit kepolisian masih mempunyai keinginan kuat untuk menggunakan simbol-simbol nama pangkat yang berbau militer, misalnya dalam penggunaan Jenderal.

Sistem Pendidikan

Pada saat Polri masih menjadi bagian dari ABRI (kini TNI) , materi pendidikan di Polri terdiri dari 40 % komponen militer dan sebanyak 60 % profesionalisme kepolisian. Akibatnya budaya militer melekat pada perilaku dan sikap sehari-hari personel Polri yang masih bekerja berdasarkan perintah atasan, selalu mengatakan siap perintah dan berbagai jargon militeristik lainnya. Padahal kepolisian harus tunduk pada undang-undang yang berlaku (KUHAP).⁸

Setelah Polri berpisah dari TNI, persoalan utama pendidikan adalah bagaimana mendesain kurikulum pendidikan yang mampu mengubah kultur militeristik ini. Sebagai upaya mewujudkan pegawai Polri yang profesional dan berbudaya serta mampu mengimbangi tingkat pendidikan masyarakat, maka sistem pendidikan Polri di susun berdasarkan sistem pendidikan nasional, yaitu dengan pengembangan ilmu kepolisian yang dilakukan melalui konsorsium ilmu kepolisian dibawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (kini Departemen Pendidikan Nasional/DEPDIKNAS). Berbagai substansi dan latihan Polri termasuk kurikulum pada setiap jenis pendidikannya diorientasikan dengan berbagai materi yang berkait erat dengan profesi kepolisian, antara lain penguasaan masalah-masalah HAM, demokratisasi, lingkungan hidup dan kemampuan dialog interaktif maupun muatan lokal/budaya setempat. Sebelum diangkat menjadi pegawai polri, para pelamar terlebih dahulu diberikan kesempatan magang (*probationary period*) sebagai upaya pembentukan mental kepribadian calon pegawai Polri yang baik. Bagi yang memenuhi syarat akan dilantik menjadi pegawai Polri yang ditandai dengan pengucapan sumpah dan pernyataan penerimaan kode etik Polri.

Untuk menjadi pegawai polri, saat ini diselenggarakan melalui berbagai jenjang lembaga pendidikan. Pendidikan Pertama (Diktama) terdiri dari Sekolah Tamtama (Seta), Sekolah Bintara (Seba), Sekolah Calon Perwira (Secapa), Pendidikan Perwira Sumber Sarjana (PDSS) dan Akademi Kepolisian (Akpil). Jenjang pendidikan lanjutan dalam Polri disebut sebagai Pendidikan Pembentukan (Diktuk) terdiri dari Sekolah Bintara Reguler (Seba Reg), Sekolah Calon Perwira/Sekolah Pembentukan Perwira (Secapa/Setukpa). Jenjang Pendidikan selanjutnya adalah Pendidikan Pengembangan yang terdiri dari Sekolah Lanjutan Perwira (Selapa), Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Sekolah Pimpinan (Sespim) dan Sekolah Perwira Tinggi (Sepati). Diluar pendidikan tersebut, Polri juga mempunyai Pendidikan Sain, teknologi dan spesialisasi seperti Pusdik Lantas, Reserse, Intel, Sabhara, Brimob serta Pusdik Administrasi.

Jenjang pendidikan Polri disusun untuk memperoleh kemampuan/kualifikasi keahlian melalui pola pendidikan Strata 1, 2 dan 3 serta kerja sama pendidikan baik dalam maupun luar negeri. Kualifikasi keterampilan melalui pola pendidikan D1 untuk setingkat petugas lapangan Polri (*police worker*), D3 untuk setingkat penyelia

⁸ Periksa hasil penelitian PTIK, tentang kemandirian Polri pasca mandiri, PTIK, 1999.

lapangan Polri (*first line supervisor*) serta melalui kejuruan. Kualifikasi manajerial melalui pola pendidikan manajerial tingkat menengah dan atas. Akpol dan PTIK adalah perguruan tinggi kedinasan karena sistem pendidikannya diarahkan untuk mengisi kebutuhan kedinasan dilingkungan Polri. SELAPA, SESPIM dan SESPATI adalah lembaga pendidikan di atas SMA yang beridentitas kedinasan, tetapi bukan perguruan tinggi. Lembaga ini merupakan lembaga pendidikan non-gelar, atau berdasarkan undang-undang disebut sebagai lembaga pendidikan profesi. Sekolah tinggi atau universitas merupakan lembaga pendidikan akademis. Khusus berkaitan dengan AKPOL yang erat kaitannya dengan PTIK, Departemen Pendidikan Nasional (DEPDIKNAS) menetapkan Universitas Diponegoro sebagai pembina akademis AKPOL. Untuk memasuki PTIK, mahasiswa yang berasal dari tamatan AKPOL harus melakukan praktek kerja beberapa tahun sebelum menempuh ujian masuk PTIK. Untuk pendidikan setelah PTIK, Polri juga bekerjasama dengan Universitas Indonesia menyelenggarakan pendidikan tingkat master (S2) dengan nama Kajian Ilmu Kepolisian (KIK).

Berbagai macam pendidikan tersebut diharapkan dapat memberikan kemampuan yang dibutuhkan dalam mengoperasionalkan organisasi Polri. Pertama, kemampuan teknis profesional kepolisian. Kedua, kemampuan manajerial kepolisian tingkat dasar, menengah dan tinggi. Ketiga, kemampuan keahlian.

Anggaran dan Bisnis Polri

Pada masa Orde Baru, anggaran Polri sulit dideteksi, karena diintegrasikan kedalam anggaran ABRI. Pasca Reformasi, anggaran Polri mengalami kenaikan dari tahun ketahun berkisar antara 4 hingga 10%. Berikut ini tabel anggaran Polri empat tahun terakhir.

Tabel Anggaran APBN Polri dari 2004-2007
Dalam milyar (000,000,000)

NO	TAHUN	JUMLAH	KENAIKAN
1	2004	Rp. 10, 645 T	
2	2005	Rp. 11, 165 T	4, 89%
3	2006	Rp. 16, 778 T	10, 23%
4	2007	Rp. 18, 230 T	8, 65%

Selain sumber APBN, untuk membiayai kebutuhan operasional Polisi daerah juga menerima kontribusi dari APBD dan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari SIM, STNK dan BPKB dan penerimaan-penerimaan dari luar negara yang biasanya disebut Partisipasi Masyarakat (Parmas), Partisipasi Teman (Parman) dan pendapatan-pendapatan dari sumber-sumber yang secara hukum meragukan, sering disebut Partisipasi dari Sektor Kriminal (Parmin). Penerimaan selain dari APBN tidak sesuai dengan UU Keuangan Negara dan menimbulkan persoalan akuntabilitas dan transparansi dan rawan terhadap praktek korupsi. Menurut Lembaga Pengembangan Ekonomi Masyarakat (LPEM) UI, walaupun mengalami kenaikan dari tahun ketahun, anggaran Polri masih menyisakan berbagai persoalan. *Pertama*, visi dan misi organisasi tidak tercermin dalam rencana dan anggaran. *Kedua*, dana yang terbatas dengan alokasi yang sub-optimal. *Ketiga*, praktek akuntabilitas semu di bidang keuangan. Persoalan lain, pelaksanaan anggaran Polri juga tidak mempunyai landasan hukum ketata negaraan yang jelas, yang ini berbeda dengan anggaran pertahanan. Dalam UU. No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, tidak ditemukan dalam suatu pasal yang menjelaskan dari mana diperolehnya sumber anggaran polisi. Persoalan ini seakan-akan memberikan peluang bagi praktek-praktek pengumpulan dan yang tidak tidak akuntabel, transparan dan bahkan cenderung bertentangan dengan hukum. Padahal Polri merupakan salah satu institusi penegak hukum yang penting. Seharusnya sumber anggaran Polri dicantumkan secara jelas dalam UU Polri.

Sejak saat ini kedepan, Mabes Polri telah berketetapan untuk merubah sistem anggaran Polri dari sistem anggaran yang berorientasi program (*top down*) di mana besar anggarannya ditentukan oleh pemerintah, menjadi *budget oriented (bottom up)* atau anggaran Polri oleh kebutuhan kerja lapangan. Dengan berubahnya status Polri sebagai institusi sipil, kini dalam proses perencanaan dan penganggaran mengacu pada UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara, serta UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Perubahan sistem otorisasi anggaran Polri dianggap sebagai suatu kemajuan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugasnya. Namun dalam kenyataannya masih ada kelemahan, khususnya dalam perumusan anggaran satuan kerja. Hal ini berakibat penerimaan dana oleh Kepala Kesatuan Kerja (terutama di tingkat, Polwitabs, Polwil dan Polres) dikhawatirkan tidak tersalurkan secara maksimal ke unit-unit polisi terendah. Akibatnya tingkat kesejahteraan anggota Polisi dengan pangkat rendah yang setiap hari bertanggung jawab dalam kegiatan operasi kepolisian kurang mendapatkan perhatian yang cukup. Kondisi ini sebaliknya menguntungkan pimpinan yang mempunyai kontrol terhadap anggaran.

Bisnis Polri

Terdapat tiga Jenis Bisnis Polisi yaitu, koperasi, yayasan dan perorangan yang dilakukan oleh mantan polisi dan biasanya mempunyai kaitan dengan institusi kepolisian. Usaha itu sudah berlangsung sejak Orde Baru berkuasa, sewaktu Polri masih bergabung dengan ABRI. Di lingkungan Polri, bisnis itu ada yang sejalan dengan wewenang yang dimiliki, seperti bisnis di bidang pengadaan sarana

administrasi SIM, STNK, BPKB (SSB), plat nomor kendaraan dan asuransi kecelakaan lalu-lintas.

Bisnis yang berkaitan dengan pengadaan administrasi SIM, STNK, BPKB, Plat Nomor Kendaraan dan Asuransi Kecelakaan lalu-lintas telah dilakukan secara merata di seluruh wilayah Indonesia melalui satuan lalu-lintas di Polda-Polda, Polwil-Polwil dan Polres-polres tanpa ada saingan. Karena bisnis itu sudah melekat pada diri organisasi Polri maka bisnis-bisnis yang lain bukan tujuan utama.

Bisnis di lingkungan Polri sangat berpengaruh terhadap sikap independensi polisi dalam menjalankan tugas, karena bisnis Polri membuka kemungkinan terjadinya KKN antara polisi yang mempunyai otoritas penegakan hukum dan teknik-teknik hukum dengan pihak yang kuat yang sedang berperkara. Bagi pihak yang sedang berperkara praktek KKN membuka peluang untuk melepaskan diri dari proses pengadilan. Dalam situasi seperti ini, bisnis Polri dapat mendorong polisi menjadi alat kejahatan. Usaha bisnis di lingkungan Polri juga dapat mempengaruhi perilaku polisi yang seharusnya berorientasi pada "prestise" (reputasi nama baik) dalam menjalankan tugas berubah kearah orientasi pada "material" (uang), dimana kepentingan pribadi polisi akan lebih menonjol dan sangat mungkin mengalahkan misi kelembagaan.

Penanganan bisnis Polri berbeda dengan penanganan bisnis militer. Saat ini persoalan yang berkaitan dengan bisnis militer sudah mendapatkan perhatian kalangan CSO yang luas dan kerangka hukum yang jelas, walaupun implementasinya masih meragukan. Berbagai kajian dan penelitian tentang bisnis militer sudah sangat banyak. Hingga saat ini kajian tentang bisnis Polri masih sangat minim. Kerangka hukumnya pun belum jelas. UU tentang Polri tidak menyebutkan arah yang jelas tentang bisnis Polri ini. Keterlibatan Polri dalam bisnis akan mempengaruhi profesionalitas, independensi dan asas keadilan dalam memberikan pelayanan. Selain itu, belum adanya kerangka penanganan bisnis Polri juga menimbulkan kecemburuan di kalangan militer yang keterlibatannya dalam bisnis juga telah dibahas melalui beberapa kajian dan bahkan UU.

Pengawasan dan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas)

Salah satu isu yang paling urgen untuk dibahas adalah fungsi pengawasan. Fungsi ini menjadi begitu penting karena institusi Polri memegang dua fungsi pokok yaitu: fungsi diskresi (*discretion*) dan kerahasiaan (*secrecy*). Fungsi diskresi secara sederhana diartikan sebagai wewenang dalam menginterpretasikan sebuah norma peraturan sebagai dasar pengambilan tindakan dalam menjalankan tugas. Sedang fungsi kerahasiaan (*secrecy*) adalah wewenang Polisi dalam menjaga kerahasiaan. Kedua fungsi ini seperti pisau bermata dua. Di tangan anggota yang mempunyai moralitas yang tinggi, kedua fungsi ini bisa menjadi basis tindakan yang memberikan manfaat kepada masyarakat. Di tangan anggota yang mempunyai moralitas yang rendah, kedua fungsi ini bisa menjadi peluang yang membenarkan segala macam pelanggaran. Terlebih-lebih polisi mempunyai monopoli dalam penegakan hukum.

Agar fungsi ini dapat digunakan sesuai dengan tugas pokok Polri, maka perlu disertai dengan sistem pengawasan. Secara internal, implementasi organisasi Polri diawasi oleh sebuah Inspektorat yang disebut sebagai Irwasum. Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum) memiliki tugas menyelenggarakan fungsi: pembinaan, pengawasan dan pemeriksaan umum bagi seluruh jajaran Polri, menyelenggarakan kegiatan rutin pengawasan umum dan pemeriksaan baik yang terprogram maupun yang tak terprogram terhadap aspek manajerial semua unit organisasi Polri dan menyusun laporan hasil pemeriksaan termasuk penyimpangan pelaksanaan tugasnya.⁹⁹

Pengawasan eksternal pada level kebijakan dan politik dilakukan oleh Presiden sebagai atasan langsung dan Komisi III DPR yang secara garis besar mempunyai fungsi pengawasan khususnya dalam penegakan hukum. Sistem pengawasan Internal yang dilakukan oleh Irwasum diragukan efektifitasnya. Hampir sulit dibayangkan kalau anggota Irwasum yang juga anggota Polisi akan menindak kawan-kawan sendiri, yang juga dari kepolisian. Bukti dari ketidakefektifan ini adalah pada masa reformasi reputasi Polri di mata masyarakat masih buruk. Polri masih dianggap sebagai institusi yang korup, melanggar HAM, dan menunjukkan karakter yang militeristik. Sedangkan pengawasan dari presiden tentunya terbatas kepada tingkat kebijakan makro. Presiden tidak punya staf khusus yang bertugas mengawasi Kepolisian. Sedangkan Komisi III DPR terbatas kepada pengawasan politik. Mekanisme pengawasan eksternal dari DPR ini tidak rutin, misalnya hanya dilakukan dalam rapat dengar pendapat.

Di berbagai negara, fungsi pengawasan selain dijalankan oleh fungsi-fungsi internal dan pengawasan politik, juga dijalankan oleh sebuah komisi kepolisian. Komisi ini mempunyai wewenang dalam melakukan penyidikan dan penyelidikan. Bahkan di beberapa negara seperti Filipina dan Sri Lanka, komisi ini juga mempunyai wewenang melakukan penangkapan terhadap polisi yang melakukan pelanggaran. Di Indonesia, UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 37 dan 38 juga mengamanatkan pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS). Tetapi berbeda dengan Komisi Kepolisian di Negara lain yang mempunyai fungsi pengawasan, Kompolnas mempunyai tugas yang sangat terbatas dan tidak mempunyai tugas pengawasan. Komisi ini hanya mempunyai tugas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Dalam menjalankan tugasnya, Kompolnas juga mempunyai kewenangan yang sangat terbatas, yaitu mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pertimbangan kepada Presiden dalam mengembangkan institusi Kepolisian, memberikan saran dalam mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Dalam hubungannya dengan masyarakat, Kompolnas menerima saran dan keluhan mengenai kinerja kepolisian.

Jadi dengan kerangka UU dan peraturan yang ada, Kompolnas memang tidak didisain untuk menjadi lembaga pengawasan (*watchdog*), melainkan hanya sebagai

⁹⁹ Lihat Keputusan Kapolri : Nomor Kep/53/X/2002, tanggal 17 Oktober 2002.

lembaga konsultasi dan lembaga *Think Tank*. Dengan melihat luasnya tugas dan wewenang Polri dan struktur pengawasan yang ada, memang sulit dibayangkan adanya prinsip *checks and balances* dalam kinerja Polri yang menjamin transparansi dan akuntabilitas. Bisa jadi karena faktor inilah kinerja Polri selama ini masih menuai berbagai kritikan dan ketidakpuasan. Padahal pada masa reformasi ini, polisi mempunyai wewenang yang lebih luas, lebih otonom dan lebih mandiri. Ditambah lagi, Anggaran Polri mempunyai kecenderungan naik dari tahun ke tahun.

Garis besar Reformasi Kepolisian

Sebagaimana yang dilakukan oleh TNI dalam melakukan reformasi internal. Polri juga merumuskan konsep reformasi yang disebut "Paradigma Baru Polri". Paradigma ini dikonseptualisasikan dalam tiga perubahan: perubahan aspek struktural, perubahan aspek instrumental dan perubahan aspek kultural. Perubahan aspek struktural dan instrumental merupakan sarana (*means*) dan prakondisi menuju perubahan Kultural. Perubahan aspek struktural meliputi perubahan aspek kelembagaan (institusi) kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Inti perubahan struktural pasca berpisahnya organisasi Polri dari TNI adalah diberlakukannya suatu konsep yang terintegrasi sebagai polisi nasional dengan pendekatan dari bawah "*bottom up*" dengan pendelegasian wewenang kepada satuan-satuan operasional (KOD) sehingga mekanisme pengambilan keputusan lebih cepat. Struktur organisasi dibuat dalam bentuk jaringan bukan piramidal yang menekankan kepada kerjasama. Organisasi Polri diharapkan akan mempunyai prinsip yang hemat struktur tetapi kaya fungsi. Tujuannya adalah mengakselerasikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam semangat ini Polri telah melakukan upaya kemitraan dengan masyarakat melalui program Community Policy (COP), yang saat ini sudah ditingkatkan menjadi program Pemolisian Masyarakat (Polmas). Melalui bantuan Lembaga Swadaya Masyarakat nasional maupun internasional, program ini telah diujicobakan di berbagai wilayah di Indonesia.

Perubahan aspek instrumental mencakup filosofi yang terdiri dari visi, misi dan tujuan, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Doktrin polri, merupakan pandangan yang diyakini kebenarannya dan mempengaruhi perilaku pegawai atau kelompok organisasi dalam menjalankan misi untuk mencapai tujuan organisasi. Perubahan aspek Kultural merupakan tujuan atau hasil dari perubahan aspek struktural dan instrumental. Secara garis besar perubahan kultural adalah perubahan budaya Polri yang terdiri dari cara pandang, cara pikir, perilaku dan sikap yang mencerminkan jatidiri sebagai polisi sipil. Secara konseptual Polisi Sipil adalah polisi menghargai hak-hak sipil dan mempunyai sifat ke-sipilan-an atau keadaban misalnya sopan santun, bersahabat, tidak menunjukkan sifat yang keras, membela kepentingan rakyat bukan kepentingan penguasa, tunduk kepada prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance* seperti akuntabilitas, transparansi, *checks and ballances*. Secara diametral visi perubahan kultural tersebut berbeda dengan sifat lama polisi yang mencerminkan karakter militeristik, berwajah kekerasan, membela kepentingan penguasa, layaknya polisi rahasia, tidak transparan, tidak akuntabel dan korup. Dampak dari belum

berhasilnya perubahan kultural tersebut Polisi masih mempunyai citra buruk dimata masyarakat, karenanya tidak dipercaya oleh masyarakat.

Sementara perubahan struktural dan instrumental dianggap telah memantapkan posisi Polri dalam sistem ketatanegaraan RI dan semakin mengutamakan paradigma ke arah polisi sipil. Perubahan aspek kultural disebut-sebut masih dalam proses antara lain dalam membenahan kurikulum pendidikan, sosialisasi nilai-nilai Tri Brata, Catur Prasetya dan Kode etik Profesi untuk mewujudkan jati diri Polri sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Para pimpinan Polri masih mengakui bahwa perilaku polri masih terlihat arogan, menggunakan kekerasan, diskriminatif, kurang responsif dan belum professional. Masyarakat juga belum sepenuhnya percaya kepada Polri, karena institusi Polri dipandang masih diskriminatif, kurang profesional, kurang tanggap dan kurang santun dalam memberikan pelayanan. Salah seorang anggota DPR dari Komisi III menunjukkan salah satu bukti rendahnya kepercayaan masyarakat adalah munculnya berbagai tim *ad hoc* yang tugasnya dapat dikatakan sama dengan tugas kepolisian seperti: Timtastipikor, Tim Pencari Fakta. Tim-tim tersebut menunjukkan bahwa tugas Polri dalam bidang penyelidikan belum mampu menuntaskan kasus yang menjadi perhatian publik.

Kesimpulan

Reformasi telah mendorong perubahan dalam Polri khususnya dalam hal-hal yang simbolik dan permukaan, tetapi belum menyentuh aspek-aspek substantial yaitu perubahan kultur yang terdiri dari perilaku dan sikap. Singkatnya Reformasi Polri baru memberikan janji belum bukti. Dengan menggunakan kerangka pikir Polri, perubahan struktural dan instrumental termasuk peningkatan anggaran dari tahun ke tahun akan menghasilkan perubahan kultural. Dalam jangka panjang perlu diuji dengan seksama apakah memang problema kemandegan perubahan ini secara substantif disebabkan oleh persoalan-persoalan yang lebih makro misalnya pada level legislasi yang menyangkut aspek-aspek krusial seperti struktur organisasi, transparansi anggaran, kerangka pengawasan. Kalau itu memang menjadi penyebabnya, memang perlu dilakukan reformasi yang lebih radikal dalam kepolisian yang menyangkut aspek-aspek strategis misalnya amandemen UU Polri yang merubah persoalan struktur organisasi, kerangka pengawasan, sumber pendanaan, termasuk peninjauan yurisdiksi Polri yang saat ini dinilai terlalu luas, tetapi dengan pengawasan yang lemah. Tetapi upaya ini secara politik memang melelahkan, karena belum adanya kesamaan visi para pengambil kebijakan dalam kepolisian. Langkah-langkah praktis jangka pendek adalah menggunakan kerangka legislasi yang ada, untuk mendorong kinerja Polri dengan berbagai program penguatan, konsultansi dan tentunya pengawasan agar Polri dapat meningkatkan fungsinya dalam memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Upaya *incremental* itu bisa dilakukan sesegara mungkin, dalam kerangka hukum yang belum memuaskan. Dalam jangka pendek, lembagalembaga politik seperti, Presiden, DPR dan Masyarakat seharusnya meningkatkan pengawasan akan kinerja Polri. Selibuhnya, masyarakat bisa melakukan kerja sama dengan Polri dalam melakukan pencegahan, penyidikan dan penyelidikan terhadap kejahatan kriminal.

REFORMASI BRIMOB POLRI: ANTARA TRADISI MILITER DAN KULTUR POLISI SIPIL

Murad¹

Pendahuluan

Permasalahan yang mendasar dalam proses transformasi kelembagaan Polri dari polisi dengan karakter militeristik menjadi polisi sipil adalah adanya faktor berpengaruh yang menghambat proses tersebut. Faktor tersebut banyak orang menuding dengan keberadaan Brigade Mobil (Brimob) Polri. Kesatuan elit di Polri tersebut dianggap sebagai batu sandungan bagi proses penataan kelembagaan di Polri, karena paramiliter yang melekat di kesatuan tersebut. Bahkan sebagian kecil masyarakat menganggap bahwa Brimob layak untuk dibubarkan, agar proses transformasi tersebut dapat dijalankan.

Setelah hampir delapan tahun berpisah dari TNI, sebagai 'organisasi induk', Polri masih menyisakan permasalahan pada permasalahan penataan kelembagaan dan kultur organisasi. Brimob secara kelembagaan memang sudah menyesuaikan diri dengan apa yang menjadi agenda Polri. Hanya saja, proses yang dirasakan terlalu lamban, untuk Brimob sendiri, sehingga dianggap tidak ikhlas melakukan perubahan. Di sinilah pangkal kunci, mengapa Brimob masih menjadi kerikil dari sepatu besar Polri.

Proses perubahan, atau dalam bahasa internal Brimob sebagai penyesuaian dengan agenda Polri menambah beban psikologis di tubuh Brimob sendiri. Karena sejatinya, keberadaan Brimob sejak kali pertama terbentuk, telah difokuskan pada kekhususan penegakan hukum gangguan keamanan tingkat tinggi, yang tidak bisa dilakukan oleh anggota Polri biasa. Sehingga, pengadopsian warna militeristiknya juga menjadi satu kesadaran tersendiri, ketika terintegrasi secara formal dalam tubuh Polri. Sehingga ketika 'dipaksa' menanggalkan berbagai atribut kemiliteran yang telah melekat sejak tahun 1946, maka ada semangat penolakan yang sistematis, karena menyangkut *esprit de corps*.

Tulisan ini akan membahas tentang proses reformasi yang terjadi di tubuh Brimob Polri, respon-respon yang dilakukan, termasuk pola pembinaan, operasional, dan struktur yang ada. Di samping itu akan dibahas juga bagaimana proses pergeseran dari tradisi yang sepenuhnya militeristik menjadi tradisi yang bercampur antara tradisi militeristik, dan tradisi sipil yang hendak dikembangkan.

¹ Muradi adalah Direktur Program RIDEP Institute, Jakarta.

Lahir dari Tradisi Militeristik

Brigade Mobil (Brimob) Polri sejak pembentukannya, 14 November 1946 merupakan respon dari Polri untuk bersama-sama dengan elemen bangsa lainnya mempertahankan kemerdekaan dari upaya Belanda dan sekutunya untuk kembali menjajah Indonesia. Hal ini tercermin dari upaya segenap anggota Brimob dan Polri ketika itu untuk mengintegrasikan diri dan bahu membahu dalam mempertahankan kemerdekaan bersama rakyat dan unsur TNI, disamping peran dan fungsinya dalam penegakan hukum. Apalagi secara eksplisit, Polri juga ikut dalam setiap langkah dan kebijakan dari pemerintah yang menyangkut penjagaan pada eksistensi bangsa dan negara dari rongrongan pihak asing dan upaya pemberontakan dengan dalih mengganti ideologi dan dasar negara dengan yang lain, seperti yang tercermin pada Pemberontakan PKI Madiun 1948, yang ditumpas oleh Divisi Siliwangi, TNI, rakyat, serta Polri.

Setelah kemerdekaan penuh direngkuh oleh rakyat dan bangsa Indonesia, Brimob tidak berhenti mengabdikan diri pada Ibu Pertiwi. Berbagai pemberontakan dan gerakan separatisme, yang mengancam keamanan dalam negeri (Kamdagri), dan eksistensi republik ini. Brimob menjadi satuan Polri yang terdepan untuk memadamkan berbagai pemberontakan dan gerakan separatisme bersama TNI. Pada masa Orde Lama ini, ternyata peran dan fungsi Polri tidak terbatas pada upaya penegakan hukum, preventif dan represif saja, tapi juga pada peran dan fungsi yang berkaitan dengan wilayah politik, serta bersama-sama dengan TNI terlibat dalam operasi penumpasan gerakan pemberontakan seperti Pemberontakan Andi Aziz, PRRI/Permesta, APRA, DI/TII, dan lain sebagainya.

Kembali ke awal pembentukannya, Brimob Polri merupakan bagian dari metamorfosis polisi paramiliter bentukan Jepang dan Belanda ketika kedua negara tersebut menjajah bangsa ini. Pada tahun 1912, ketika masa penjajahan Belanda satuan polisi bersenjata dibentuk dengan nama *Gewapende Politie* dan digantikan oleh satuan lain bernama *Veld Politie*, tugasnya antara lain: bertindak sebagai unit reaksi cepat, menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat, mempertahankan hukum sipil, menghindarkan munculnya suasana yang memerlukan bantuan militer, serta konsolidasi atas wilayah yang dikuasai.²

Bisa dikatakan *Gewapende Politie* dan kemudian *Veld Politie* merupakan bagian dari unit pemadaman pemberontakan yang efektif, sebelum militer akhirnya turun tangan, sebab kedua kesatuan tersebut sesungguhnya merupakan bentuk lunak dari pasukan bersenjata selain militer.

Sementara itu, ketika masa pendudukan Jepang, juga tidak kalah sigapnya untuk membentuk pasukan paramiliter pada April 1944, yang dikenal dengan *Tokubetsu Keisatsu Tai*, yang anggota terdiri dari para polisi muda dan pemuda polisi didikan Jepang. *Tokubetsu Keisatsu Tai* ini lebih terlatih dari pasukan polisi istimewa pada masa penjajahan Belanda. Selain diasramakan, polisi istimewa Jepang ini mendapatkan pendidikan dan latihan kemiliteran dari tentara Jepang.

² Misalnya lihat Wenas, S.Y. 2006. *Korp Brimob Polri dalam Aktualisasi*. PTIK Press, hal. 3.

Tokubetsu Keisatsu Tai memiliki tugas dan tanggung jawab dalam bidang Kamtibmas, dan sekaligus di front pertempuran.³

Masa *Tokubetsu Keisatsu Tai* ini ternyata telah diupayakan menyebar ke wilayah-wilayah, di mana setiap kesatuan *Tokubetsu Keisatsu Tai* dibawah perintah kepala polisi kerésidénan. Setiap wilayah memiliki variasi jumlah personil, yang berkisar antara 60 hingga 200 personil, tergantung kondisi dan situasi wilayah. Komandan kompi dari *Tokubetsu Keisatsu Tai* tersebut umumnya berpangkat *Itto Keibu* (Letnan Satu/Inspektur Satu). Salah satu komandan *Tokubetsu Keisatsu Tai* adalah Inspektur M. Jasin yang menjadi 'Bapak Pendiri' Brimob Polri dengan memaklumkan pendirian polisi istimewa, atau pasukan polisi istimewa, atau Barisan Polisi Istimewa, yang merupakan cikal bakal dari Brigade Mobil (Brimob). Penamaan yang tidak satu tersebut kemudian mengundang permasalahan, karena satu sama lain merasa bahwa penamaan tersebut mencitrakan sebuah persaingan tidak terbuka antara pengusung nama-nama tersebut. Atas inisiatif Komisaris Tk. I Soemarto, yang menjabat sebagai Wakil Kepala Kepolisian Negara untuk mengubah nama polisi istimewa tersebut dengan Mobile Brigade (Mobrig).

Perubahan nama tersebut memang sejalan dengan langkah untuk mempertegas eksistensi polisi istimewa dalam struktur Polri, dengan terbitnya Surat Perintah Kepala Muda Kepolisian No. Pol: 12/78/91, yang memerintahkan Inspektur M. Jasin untuk mempersiapkan berbagai hal untuk pembentukan Mobile Brigade (Mobrig), yang dilanjutkan dengan Mobile Brigade Kerésidénan (MBK) berkekuatan satu kompi, struktur ini mengadopsi struktur *Tokubetsu Keisatsu Tai*.

Pada masa Orde Lama, Mobrig menjadi kesatuan khusus yang dimiliki Polri dengan pengkhususan pada gangguan keamanan dan ketertiban tingkat tinggi, seperti konflik dan gerakan separatisme. Hal ini mendorong upaya penyempurnaan organisasi. Meski hanya bersifat sementara dan koordinatif, di tingkat kerésidénan MBK diubah menjadi Rayon Mobrig dan MBB di tingkat provinsi diubah menjadi kompi reserve (cadangan). Di tingkat pusat dibentuk koordinator dan inspektur Mobile Brigade yang berkewajiban mengurus pasukan Mobrig yang berkedudukan di Purwokerto dengan tugas membantu Kepala Djawatan Kepolisian Negara berkaitan dengan Mobrig. Sementara di tingkat provinsi dibentuk Koordinator dan Inspektur Mobile Brigade yang berkewajiban mengurus pasukan Mobrig di daerah yang berkedudukan di provinsi, di mana konsekuensinya di tiap kabupaten dibentuk kompi-kompi Mobrig.

Mobrig kemudian ditingkatkan statusnya, yang semula setingkat kompi, maka berdasarkan Surat Keputusan Departemen Kepolisian Negara No. Pol: 13/MB/1959 tertanggal 25 April 1959 ditingkatkan statusnya menjadi setingkat batalyon, sementara koordinator daerah Mobrig diubah menjadi Komandemen Daerah serta Koordinator Mobile Brigade Djawatan Kepolisian Negara diubah menjadi komandemen Mobile Brigade Pusat, yang juga diubah lagi menjadi

³ Secara formal, diturunkannya *Tokubetsu Keisatsu Tai* dalam berbagai pertempuran merupakan fase dari proses Brimob masa kini, yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang hampir mirip, dengan diterjunkan di medan pertempuran, baik ketika bangsa ini masih muda belia, pada Perang Kemerdekaan seperti Pertempuran 10 November 1945, maupun sekarang yang ikut dalam pemadaman gerakan separatisme di Aceh maupun Papua.

Komandemen Mobrig Pusat.

Menjelang Ulang Tahun Mobrig ke 16, Menteri Kepala Kepolisian Negara mengeluarkan surat order (Perintah) dengan nomor: Y.M. No. Pol: 23/61 tertanggal 16 Agustus 1961, di mana berisi penetapan hari ulang tahun, dengan Inspektur Upacara Presiden Soekarno, yang mengubah sebutan Mobrig menjadi Brigade Mobil, atau Brimob. Akan tetapi pada perjalanannya, perubahan penamaan tersebut tidak memberikan satu perspektif bahwa penamaan tersebut kurang memberikan penekanan akan pentingnya integralitas Brimob sebagai bagian dari kesatuan yang ada di Polri. Justru perwatakan Brimob mengarah pada pengentalan karakteristik militer yang sesungguhnya bertolak belakang dengan esensi Polri sebagai organisasi pengelola keamanan yang berwatak sipil.

Justru yang makin menarik adalah dari berbagai proses perubahan ketatanegaraan dan legal formalnya, hingga terbitnya UU Pokok Kepolisian No. 13/1961 yang mempertegas posisi Polri sebagai salah satu unsur ABRI. Perubahan tersebut mendorong internalisasi nilai militeristik dalam tubuh dan struktur Polri. Apalagi sejak dikeluarkannya Keppres No. 155/1965 tanggal 6 Juli 1965 tentang disamakannya pendidikan pada level akademi bagi ABRI dan Polri. Setelah itu dikembalikan ke masing-masing akademinya. Hal ini jelas mengubah perwajahan Polri dari sipil ke militer, dengan berbagai atribut yang dikenakannya. Permasalahan yang kemudian muncul adalah, bahwa Polri merupakan institusi sipil yang harus mencitrakan dirinya sebagai bagian dari sipil dalam operasionalnya. Tak terkecuali Brimob.

Brimob yang sejak awal memang kesatuan paramiliter yang merupakan kesatuan khusus Polri makin mengentalkan warna militeristiknya ketika Polri disatukan dengan TNI dengan nama ABRI, warna militeristik makin kental, bukan hanya terbatas pada satuan Brimob saja, melainkan menjadi bagian dari kultur di Polri. Bahkan hal tersebut makin menguatkan kultur militeristik yang meresap di satuan Brimob. Perubahan ini sangat mempengaruhi kinerja Polri, dan Brimob pada khususnya dalam mengoperasionalkan peran dan fungsinya sebagai alat keamanan negara. Upaya mendorong agar proses demokrasi sebagai bagian dari komitmen Polri dalam mewujudkan Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri) yang kondusif ham pir tidak terjadi.

Penekanan bahwa tugas Brimob dalam bidang Kamtibmas gangguan tingkat tinggi dan di front pertempuran, terkoreksi dengan keluarnya Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: SK/05/III/1972, tertanggal 2 Maret 1972 tentang Refungsionalisasi dan Reorganisasi Organisasi Brimob, yang mengurangi peran front tempur dan militernya. Di samping itu Surat Keputusan tersebut menempatkan Brimob kembali pada esensi awal pendiriannya yakni di bawah komando langsung Kapolda, sama ketika organisasi Brimob kali pertama dengan nama MBK tersebut.

Mengacu kepada SK tersebut pula, tugas dan fungsi Brimob dipangkas tidak lagi pada tugas tempur militer, tapi fungsi satuan bantuan operasional taktis kepolisian, guna menghadapi kriminalitas tingkat tinggi. Sehingga bentuk

organisasinya juga tidak lagi bersifat korps yang bersifat vertikal, namun kesatuan yang dibatasi hanya sampai pada tingkat batalyon kedudukan kompi-kompi yang berdiri sendiri (BS), menjadi organik pada komando-komando kewilayahan Polri (Polda).

Perubahan struktur organisasi tersebut hanya bertahan selama sebelas tahun, karena pada 14 November 1983, struktur Brimob kembali dirubah, dengan benar-benar melikuidasi keberadaan batalyon dan Kompi BS. Hal ini berarti ada penyempitan dengan keberadaan batalyon dan kompi dari mulai pertama pembentukannya hingga Surat Keputusan Polri No. Pol.: Skep/522/XI/1983, digantikan dengan pembentukan Satuan Brimob, yang membawahi kompi-kompi non-BS.

Harus diakui bahwa rentang waktu antara tahun 1972 hingga 1983 posisi Brimob secara langsung menjadi 'kaki tangan' dari ABRI, yang secara organisasi melakukan subordinat kepada Polri, dan Brimob. Hal ini mempengaruhi psikologis anggota Brimob khususnya dikemudian hari. Tekanan psikologis tersebut terkait perasaan lebih rendah, dan tidak lebih baik dibandingkan dengan personil ABRI lainnya. Bahkan dimasyarakat berkembang anekdot Brimob dikenal dengan "polisi bukan, tentara belum", karena ketidakjelasan 'kelamin' Brimob Polri. Selama kurun waktu tersebut praktik-praktik militeristik sudah merupakan keseharian dalam perjalanan Brimob Polri. Hal ini ditopang karena rejim yang berkuasa cenderung melegiti masi.

Yang menarik pada tahun 1996, validasi dan peningkatan status Brimob, yakni menjadi badan pelaksana pusat, yang berkedudukan dibawah Kapolri. Konsekuensinya tentu saja jabatan perwira menengah, dari setingkat kolonel (komisaris besar/Kombes) menjadi perwira bintang satu (brigadir jenderal), yang kali pertama di jabat oleh Brigjen Pol. Drs. Sutiyono. Peningkatan status ini juga berpengaruh pada tugas pokok Brimob Polri, yakni: Membina kemampuan dan mengerahkan kekuatan Brimob guna menanggulangi gangguan Kamtibmas berkadar tinggi, utamanya kerusuhan massa, kejahatan terorganisir bersenjata api, atau bahan peledak, serta bersama-sama dengan unsur pelaksana operasional kepolisian lainnya mewujudkan tertib hukum dan ketentraman masyarakat di seluruh wilayah yuridiksi nasional Republik Indonesia.⁴

Harus diakui bahwa proses validasi tersebut merupakan bagian penorehan sejarah bagi eksistensi Brimob, karena pengakuan bahwa Brimob bukan lagi institusi pelengkap saja, tapi merupakan institusi penting dalam jajaran Polri. Karena kurang lebih tiga puluh tahun, status Brimob selama Orde Baru, lebih banyak menjadi alat kekuasaan bukan alat negara. Brimob menjelma menjadi aparat kekuasaan yang menjaga kelanggengan kekuasaan Orde Baru. Bahkan dengan motto: "Sekali Melangkah Pantang Menyerah, Sekali Tampil Harus Berhasil", nampak mencitrakan kekejaman dan menghalalkan segala cara, dalam rangka tugas pokoknya. Motto tersebut memberikan satu perspektif bahwa Brimob masih sangat dipengaruhi oleh jargon dan slogan berbau militeristik, sehingga dicap

⁴ Wenas. *Op cit.* hal 13.

sebagai pelanggeng budaya militer di internal Polri. Apalagi secara garis besar, perilaku anggota Brimob mencitrakan perbedaan antara kesatuan tersebut dengan kesatuan lain di internal Polri.⁵

Dan menjelang kejatuhan Orde Baru, Brimob juga menjadi sasaran kecaman masyarakat karena praktik kekerasan yang dilakukannya. Upaya menggeser gerbong Brimob agar lebih condong ke sisi sipil terus dilakukan, dengan melakukan internalisasi nilai-nilai polisi sipil dalam kurikulum dan operasional di lapangan. Dan usaha tersebut belum membuahkan hasil yang maksimal, perubahan yang dibangun dengan mengikuti arus reformasi tidak serta merta mengubah paradigma Brimob secara esensial, karena perubahan yang terjadi lebih banyak parsial dan *lipservice* saja. Karena hingga kejatuhan Soeharto, Brimob masih mewartakan diri sebagai polisi paramiliter yang memiliki kekhasan dan warna militeristik yang kental.

Brimob dan Democratic Policing

Perubahan yang signifikan pada posisi dan peran Polri seiring dengan era reformasi, yang mana ditandai dengan keputusan politik memisahkan Polri dari institusi dan garis komando TNI pada 1 April 1999 dengan adanya Inpres No. 2 Tahun 1999. Karena mendapatkan dukungan publik yang luas, maka keputusan tersebut ditetapkan dalam Tap MPR/VI/2000 tentang pemisahan ABRI (TNI dan Polri) serta Tap MPR/VII/2000 tentang peran kedua lembaga tersebut dengan menempatkan TNI di bawah Departemen Pertahanan, khusus Polri berada langsung di bawah Presiden. Tindak lanjut dari keluarnya kedua Tap MPR tersebut adalah dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, yang berkaitan juga dengan peran dan posisi TNI dalam peran perbantuannya pada Polri.⁶

Dalam perspektif yang lebih umum, Polisi masih dikelompokkan ke dalam militer, sehingga yang disebut orang sipil adalah mereka yang bukan militer dan juga bukan polisi. Polisi masih dikategorikan militer karena sama dengan militer, masih memikul citra "*having force and power*". Maka menjadi polisi sipil adalah mendekonstruksi pekerjaan polisi menjadi suatu kekuatan publik yang sejauh mungkin mengambil jarak dari "*suatu force yang berbasis power*".

⁵ Berbagai perlakuan berbeda yang diterima oleh Brimob Polri, dan berbeda dengan kesatuan-kesatuan lain membuat pola dan perilaku yang terbentuk dari Brimob Polri kontras berbeda dengan kesatuan yang ada. Bahkan bentuk kontras ini dipertahankan hingga saat ini. Kenyataan inilah sesungguhnya yang membuat masyarakat tidak melihat esensi Brimob sebagai kekuatan polisi sipil.

⁶ Karena dirasakan UU No 3 Tahun 2002 tidak cukup memberikan ruang gerak yang efektif, dan cenderung terlalu umum, maka pada tahun 2004 terbit UU No. 34 tahun 2004, tentang TNI.

Polisi Sipil selain sebagai paradigma juga merupakan tujuan dari reformasi itu sendiri. Oleh karena itu, pada dasarnya perubahan-perubahan yang dilaksanakan tidak dapat dilaksanakan secara parsial tetapi secara simultan, sehingga akan menghasilkan sinergi yang menjadi percepatan dalam mencapai tujuan yaitu terwujudnya Polisi Sipil. Beberapa parameter yang menjadi indikator Polisi Sipil, yakni : profesional dan proposional, demokrasi, menjunjung tinggi HAM, transparansi, akuntabilitas, supremasi hukum, dan sikap protagonis. Oleh karenanya perubahan struktural harus diikuti dengan perubahan instrumental dan kultural.⁷

Mengembalikan peran dan posisi Polri sebagai institusi yang terfokus pada keamanan dalam negeri dipertegas dalam UU No. 2 Tahun 2002, Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 5. Pada Pasal 2 dijelaskan mengenai fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sementara pada Pasal 4 ditegaskan tujuan dari Polri, yakni mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Sedangkan pada Pasal 5 ditegaskan kembali peran dari Polri yang merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri dalam kultur polisi sipil.

Turunan dari pasal-pasal tersebut di atas, Brimob menjabarkan tugas pokok dan fungsinya sebagai berikut:

"Tugas Pokok Brimob Polri adalah melaksanakan dan menggerakkan kekuatan Brimob Polri guna menanggulangi gangguan Kamtibmas berkadar tinggi, utamanya kerusuhan massa, kejahatan terorganisir bersenjata api, bom, bahan kimia, biologi dan radioaktif bersama unsur pelaksana operasional kepolisian lainnya mewujudkan tertib hukum serta ketentraman masyarakat di seluruh wilayah yuridiksi Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tugas-tugas lain yang dibebankan kepadanya."

"Fungsi Brimob Polri adalah sebagai satuan pamungkas Polri yang memiliki kemampuan spesifik penanggulangan keamanan dalam negeri (Kamdagri) yang berkadar tinggi dan penyelamatan masyarakat yang didukung oleh personil terlatih dan memiliki kepemimpinan yang solid, peralatan, perlengkapan dengan teknologi modern."

"Peran Brimob Polri adalah melakukan manuver, baik secara individual atau dalam kelompok dengan daya gerak, daya tembak, dan daya sergap untuk

⁷ Indikator dari Democratic Policing, sebagaimana yang dimaksud tersebut di atas menjadi penegas bahwa Polri suka tidak suka harus mampu mengimplementasikan indikator-indikator tersebut, karena menjadi polisi sipil adalah berarti juga Polri patuh pada otoritas sipil, dan kontrol masyarakat.

membatasi ruang gerak, melumpuhkan, menangkap para pelaku kejahatan beserta saksi dan barang bukti dengan cara: membantu, melengkapi, melindungi, memperkuat, dan menggantikan.”

Sedangkan yang perlu diketahui juga tentang kemampuan dari Brimob Polri, yang terbagi menjadi dua kemampuan, yakni:

1. Strata Kemampuan:

- a. Strata Kemampuan Brimob: Kemampuan Dasar Kepolisian, PHH, Resmob, Jibom, Wanteror, dan SAR;
- b. Strata Kemampuan Pelopor: Kemampuan Brimob Dasar plus kemampuan lawan gerilya/lawan insurjensi;
- c. Strata Kemampuan Gegana: kemampuan pelopor plus operator Jibom, intelijen, dan kemampuan kimia, biologi, dan radioaktif;
- d. Strata Kemampuan Instruktur: kemampuan gegana plus pengajaran dan latihan, pengkajian dan pengembangan.

2. Kemampuan Brimob Polri:

- a. Kemampuan Dasar Kepolisian;
- b. Penanggulangan Huru-Hara (PHH);
- c. Reserse Mobil (Resmob);
- d. Jihandak/Jibom (penjinakan bahan peledak/penjinakan bom);
- e. Perlawanan Teror (Wanteror);
- f. Search and Rescue (SAR).

Jadi sesungguhnya sudah sangat jelas bahwa Brimob Polri mencoba mempertegas jati dirinya sebagai bagian integral dari Polri sebagai bagian untuk mendorong terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh sebab itu, peningkatan kualitas kinerja kepolisian mutlak harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan, dan harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh seluruh jajaran anggota Polri. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) sebagai pucuk pimpinan tertinggi organisasi Polri, telah melakukan terobosan untuk menjawab tuntutan reformasi, khususnya dalam reformasi perwujudan kultur polisi sipil dengan mengeluarkan Surat Keputusan Kapolri No. Pol: Skep/1320/VIII/1998, tanggal 31 Agustus 1998 mengenai Buku Petunjuk Lapangan tentang Peningkatan Pelayanan Polri dalam Era Reformasi. Brimob Polri pun meresponnya dengan mengeluarkan Buku Pedoman Pelaksanaan Operasional dan Pembinaan Brimob Polri sebagai tindak lanjut membangun dan mengembangkan satu kultur organisasi yang seirama dengan satuan-satuan lain di lingkungan Polri.

Sementara yang berkaitan langsung dengan Brimob terbit Surat Keputusan Kapolri, No. Pol: Kep 53/X/2002 tertanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Korps Brimob, maka sejak itu struktur organisasi Brimob mengalami perubahan lagi, di mana kepangkatan Komandan Korps Brimob menjadi bintang dua (Inspektur Jenderal), dan Irjen Pol. Drs. Yusuf Mangga

Barani menjabat sebagai Kakorbrimob. Konsekuensinya juga ada perubahan struktur organisasi Brimob di daerah, dengan menghapus Kasi Intel pada satuan Brimob, dan menambahkan Subden Gegana di seluruh satuan Brimob, yang juga mengacu kepada Keputusan Kapolri No Pol.: Kep/54/X/2002 tentang OTK Satuan-satuan Organisasi Kepolisian Daerah (Polda). Secara harfiah, perubahan ini mensiratkan langkah dan penataan Brimob untuk lebih terintegral dengan Polri. Bahkan sebelum SK Kapolri No. 54 tersebut keluar, didahului keluarnya Surat Keputusan Kapolri No Pol: Skep/27/IX/2002 tentang Reformasi Brimob Polri, yang meliputi:

a. Aspek Struktural

- 1) Kekuatan Brimob Polri tidak terpusat (sentralisasi), tetapi lebih di arahkan kepada kewilayahan (desentralisasi pada tingkat Polda).
- 2) Struktur organisasi tidak harus sama dengan struktur organisasi militer.

b. Aspek Instrumental

- 1) Penyempurnaan piranti lunak yang berlaku di Brimob Polri mengarah dan mengacu kepada paradigma baru Polri, UU Polri, dan tuntutan masyarakat.
- 2) Pengkajian secara terus menerus terhadap sistem dan metode oleh lingkungan Brimob Polri, guna mewujudkan anggota Brimob Polri sebagai pelindung, pengayom, dan pelayanan masyarakat serta penegak hukum yang profesional.

c. Aspek Kultural

- 1) Adanya perubahan yang signifikan dari perilaku anggota Brimob Polri yang militeristik menjadi anggota Brimob Polri yang berstatus sipil.
- 2) Menghindari dan menghilangkan sifat kebanggaan korps yang berlebihan dan arogan pada setiap perilaku anggota Brimob Polri dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat maupun saat melaksanakan tugas.
- 3) Mengimplementasikan penggunaan program yang komprehensif dan tepat dalam rangka memupuk loyalitas setiap personil Brimob Polri kepada misi organisasi, bukan pada pribadi atau pimpinan.

Namun kenyataannya kultur polisi sipil belum bergeser jauh antara sebelum reformasi Polri dan setelah reformasi Polri. Bahkan di satuan Brimob, perubahan tersebut belum nampak terlihat, hal ini dapat dilihat dengan kasat mata, dimana Brimob lebih menampakkan kesan militeristiknya dari pada satuan-satuan lainnya. Untuk itu perlu dicarikan solusinya tentang bagaimana strategi mengoptimalkan peran dan fungsi Brimob dalam kultur polisi sipil dalam memelihara keamanan dalam negeri (Kamdagri) untuk mewujudkan harapan dan kepercayaan masyarakat. Ketiga aspek yang ditegaskan dalam SK Kapolri tersebut belum sepenuhnya dapat diimplementasikan dengan efektif dan baik. Bahkan dalam berbagai proses selama tahun 1998 hingga tahun 2005, Brimob Polri yang

bertugas di sejumlah daerah konflik seperti Aceh, Poso, Ambon, dan Papua menorehkan tinta negatif bagi upaya untuk menata dan mereformasi satuan khusus di lingkungan Polri tersebut.

Di Aceh sepanjang kurun waktu tersebut terjadi berbagai pungli dan tindak kekerasan yang dilakukan oleh personil Brimob, selama kurun waktu 1998 hingga 2005, menyebutkan bahwa Brimob tergoda juga akhirnya melakukan berbagai aktivitas menyimpang, dari mulai pungli di pos perbatasan (check point), aktivitas ekonomi bayangan (*Shadow economic*), hingga pembekingan aktifitas kriminal, seperti penyelundupan, dan lain sebagainya.⁸

Kasus yang lebih menarik adalah penyimpangan tugas yang dilakukan Brimob Polri di Poso. Dalam sebuah paper "*Keterlibatan Polisi dalam Pemeliharaan Ketidakamanan di Sulawesi Tengah*" G. J. Aditjondro menyebutkan ada sekitar dua belas jenis keterlibatan oknum-oknum Polri dan Brimob dalam bisnis kelabu ini di wilayah Poso dan sekitarnya yakni (a) pemerasan secara langsung oleh 'oknum' berbaju seragam; (b) perlindungan bagi prostitusi terselubung; (c) sabung ayam; (d) bisnis satpam; (e) perburuan dan penyelundupan flora dan fauna langka; (f) perdagangan hasil hutan; (g) pengangkutan barang dan penumpang dengan kendaraan dinas; (h) bisnis pengawalan; (i) pungutan di pos-pos penjagaan; (j) proteksi properti milik pengusaha dan eks-pejabat tertentu; (k) bisnis proteksi operasi perusahaan-perusahaan bermodal besar; dan (l) perdagangan ilegal senjata api dan amunisi.

Diluar penyimpangan tersebut adalah kekerasan yang dilakukan secara sistematis kepada masyarakat Poso, yang dilakukan oleh oknum Brimob Polri. Bahkan dalam penelitian awal yang dilakukan oleh penulis pada tahun 2005 lalu, ketidaksukaan masyarakat terhadap perilaku oknum Brimob Polri makin menjadi-jadi, dan hal tersebut terbukti saat beberapa kompi personil Brimob Polri sempat bentrok ketika ingin menangkap pelaku teror di awal tahun 2007 lalu.⁹

Terlepas dari proses reformasi yang tengah berjalan, Brimob Polri secara harfiah belum benar-benar melakukan reformasi internalnya secara menyeluruh, baru sebatas permukaan dan parsial saja. Hal ini dapat dilihat, misalnya pada struktur yang masih mengadopsi struktur militer, meski tidak secara penuh. Namun hal tersebut secara harfiah dipahami sebagai keengganan Brimob untuk melepas atribut dan kultur militeristik yang teranjur melekat. Meski demikian upaya terus dilakukan dengan mengganti motto Brimob, yang selama ini dianggap sangat militeristik, dari "*Sekali Melangkah Pantang Menyerah, Sekali Tampil Harus Berhasil*" menjadi "*Jiwa Ragaku Demi Kemanusiaan*", filosofi dari motto tersebut sebenarnya lebih beradab dan bernuansa sipil. akan tetapi, pada pelaksanaannya memang belum dapat diimplementasikan secara maksimal.

⁸ Lebih lanjut lihat Abdul Rojak Tanjung, "Kuasa dan Niaga Brimob di Masa Darurat: Sebuah Refleksi Keterlibatan Brimob di NAD Pada Masa Darurat Militer, Darurat Sipil dan Pasca Bencana", FISIP USU, Hasil Penelitian, Tidak diterbitkan.

⁹ Lebih lanjut lihat Yayasan Tanah Merdeka Palu (2006), Poso: Aparat keamanan dan rasa aman yang hilang, Seputar Rakyat No 01 tahun 2006.

Kondisi ini menjadi catatan penting dalam evaluasi reformasi sektor keamanan, dalam hal ini Polri, yang menjadi titik lemah Polri dalam merajut kultur polisi sipil dan profesional dalam mewujudkan Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri), sehingga perlu kembali ditegaskan tentang pentingnya mempercepat proses reformasi di internal Brimob. Langkah tersebut dilakukan dengan menerbitkan Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Kep/20/IX/2005 tertanggal 7 September 2005 tentang Rencana Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia 2005-2009, yang di dalamnya ditegaskan upaya Polri untuk memperbaiki dan mereposisi Brimob Polri sebagai satuan khusus polisi profesional dengan daya tangkal tinggi, akan tetapi berbeda fungsi dengan militer. Hal tersebut diperlukan bagi terwujudnya:

- a. Kemampuan menetralsir ancaman kekerasan terhadap masyarakat;
- b. Memantapkan fungsi Brimob Polri dalam melawan insurgensi (separatisme) dengan cara bekerja sama dengan TNI;
- c. Menerapkan proses rekrutmen dan seleksi Brimob yang lebih ketat dibandingkan polisi reguler;
- d. Memberikan pengalaman magang dan pelatihan khusus berorientasi sipil yang berbeda sama sekali dengan militer.¹⁰

Terlepas dari berbagai kebijakan yang telah dibuat dan didukung agar Brimob Polri dapat mempertegas posisi Polri sebagai polisi sipil, namun realitas yang ada di lapangan justru sebaliknya. Tujuh hal yang menjadi titik krusial dan evaluasi bagi posisi Brimob dalam menopang reformasi Polri, yakni:

Pertama, meski kekuatan Brimob Polri tidak terpusat, namun dalam melakukan mobilisasi dan pengerahan masih tetap membutuhkan komando dari Mabes Polri, atau setidaknya Kakorbrimob. Hal ini sebenarnya relatif menyulitkan ketika terjadi di lapangan, di mana Brimob yang di-BKO-kan cenderung kurang sensitif dalam pengembangan tali komandonya dibandingkan dengan *chain of command* yang telah dibangun di masing-masing satuan brimob Polda. Sekedar contoh dalam pengerahan personil Brimob, Kapolres Poso, kesulitan melakukan pengerahan, karena tali komando tidak berada di tangannya sebagai penguasa kesatuan Operasional Dasar (KOD), melainkan pimpinan kompi, atau kesatuannya langsung.

Kedua, meski berupaya menanggalkan struktur organisasi dan kultur militeristik, akan tetapi sepanjang delapan tahun Reformasi Polri bergulir, langkah tersebut tidak sepenuhnya berhasil. Justru hanya penamaannya saja diganti, tapi pola tali komando, serta atributnya tetap digunakan. Alhasil, secara kultur Brimob masih enggan menanggalkan baju dan kultur militernya. Contoh kasus yang paling mudah ditemukan adalah masih maraknya pendekatan kekerasan yang dilakukan oleh oknum Brimob di lapangan.

Ketiga, upaya agar Brimob terintegral dengan agenda reformasi Mabes Polri terus dilakukan, namun efek positifnya masih belum nampak. Sekedar gambaran,

¹⁰ Wenas. *Op. cit.* hal. 22-23.

keluarnya Surat Keputusan Kakorbrimob Polri No. Pol: Skep/94/X/2005 tentang Buku Pedoman Pelaksanaan Penerapan Perpolisian Masyarakat bagi Personil Brimob Polri, hingga saat ini belum mampu diterapkan oleh Brimob Polri. Selain masalah perwatakan yang berlawanan, juga dikarenakan karakteristik pembentukan Brimob yang disiapkan menjadi personil pemukul.

Keempat, penyempurnaan struktur dan berbagai bentuk pembinaan yang dilakukan masih dirasakan belum maksimal. Keluarnya Surat Keputusan Kepala Korps Brimob Polri No. Pol: Skep/115/XI/2006 tentang Buku Pedoman Pelaksanaan Operasional Brimob Polri juga masih menjadi wacana yang harus dipecahkan untuk dioperasionalkan. Hal ini masih nampak pada penyergapan buronan pelaku teror Poso, yang terjadi bentrok dengan masyarakat. Padahal dalam buku pedoman tersebut telah digarisbawahi tentang pentingnya mencitrakan Brimob sebagai institusi sipil yang profesional.

Kelima, perubahan internal yang dilakukan pengkajian secara terus menerus terhadap sistem dan metode oleh lingkungan Brimob Polri, belum memberikan kontribusi yang efektif, karena terjadi kegamangan di internal Brimob Polri sendiri, apakah mengikuti arus perubahan dengan mengarahkan perubahan sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat, atau tetap bertahan dengan menjaga tradisi yang telah dibangun lebih dari 60 tahun lalu.

Keenam, perilaku anggota Brimob di lapangan masih belum mencitrakan polisi sipil yang diharapkan oleh masyarakat. Watak militeristik masih nampak dalam proses menjalankan fungsinya. Pendekatan kekerasan masih dipraktikkan dalam berbagai permasalahan yang melibatkan Brimob, seperti di daerah konflik, dan kerusuhan massa.

Ketujuh, eksklusivitas personil Brimob di antara satuan Polri yang lainnya. Bahkan dalam upaya penegakan hukum di wilayah konflik ataupun ancaman keamanan dengan intensitas tinggi, seperti pada bentrok massa dengan petugas Polri dan Brimob dalam unjuk rasa pembebasan lahan untuk pembangunan lapangan terbang di Nusa Tenggara Barat beberapa waktu lalu.

Kedelapan, upaya pengembangan keterampilan dan keahlian personil Brimob masih sebatas pada keahlian profesional, belum keahlian pada penekanan untuk membangun interpersonal, sebagai salah satu prasyarat dari polisi sipil, dan kepolisian demokratik. Keahlian ini, meski telah didapat dalam keterampilan kepolisian dasar, namun ketika terintegral dalam kesatuan Brimob, keterampilan tersebut menyurut, dan berganti menjadi keterampilan dalam penegakan hukum pendekatan preventif dan represif.

Kesembilan, rekrutmen personil Brimob Polri masih bersandar pada pola lama, yakni perekrutan dari jalur Akademi Kepolisian (Akp), bukan semata-mata karena minat, tapi penunjukkan atasan. Sementara di jalur non perwira, perekrutan terbatas pada penjangkangan yang telah ada. Hasilnya memang tidak terukur, sehingga ketika yang muncul adalah semangat paramiliter, maka tidak bisa dipungkiri, hal tersebut merupakan bagian dari pola lama yang termanifes.

Dari sembilan permasalahan tersebut, maka langkah dan upaya untuk menegaskan proses reformasi Brimob menjadi bagian yang tidak bisa ditunda lagi. Hal ini disebabkan karena posisi Brimob Polri yang sangat strategis dalam keluarga besar Polri. Sebab cepat atau lambat, Brimob Polri akan mengikuti arus, atau melawan arus dari perubahan tersebut. Dengan melawan arus, maka sejatinya Brimob tengah menggali kuburan bagi Polri, serta Polri sebagai organisasi induk Brimob akan terus mendapatkan kritik dan hujatan dari masyarakat, yang belum puas dengan performa Polri, selepas berpisah dari TNI delapan tahun lalu.

Ada tujuh agenda yang harus menjadi prioritas bagi Brimob untuk menuntaskan agenda reformasi internal; mewujudkan Brimob Polri, sebagai polisi sipil yang profesional, yakni:

Pertama, melakukan penataan rekrutmen dan seleksi terhadap calon personil Brimob dengan baik. Ada dua model seleksi yang harus diterapkan secara serius; seleksi melalui jalur Akpol, dan seleksi bagi Bintara dan Tamtama. Bila selama ini seleksi melalui jalur Akpol, setelah lulus dari Akpol maka para perwira pertama tersebut kemudian diplot ke Polda-Polda yang ada. Dan dengan otoritas Kapolda dan atasannya si perwira muda ini kemudian mengambil kejuruan, ke pendidikan dan latihan Brimob Polri. Maka akan lebih baik, apabila keputusan untuk diplot ke Brimob Polri, didasari juga karena hasil analisis psikologi, minat dan bakat, serta kemampuan dasar, yang semuanya harus terukur. Sedangkan jalur Bintara dan Tamtama, meski sudah benar, tapi upaya membaurkan dengan calon personil Polri lainnya harus terus diwacanakan dan kemudian direalisasikan.

Kedua, perbaikan struktur organisasi Brimob yang tetap bersandar pada profesionalisme, dan kekhasan. Meski status Brimob sudah langsung di bawah Polri, bukan berarti Brimob telah tuntas dalam melaksanakan penataan internal. Justru Brimob menjadi satu bagian yang disorot, sebagai akibat dari belum banyak berubahnya kultur di Brimob. Perbaikan organisasi ini harus juga diupayakan untuk tetap berpatokan pada kepolisian demokratik.

Ketiga, melakukan berbagai pelatihan bagi personil Brimob, yang terkait dengan perpolisian masyarakat, kehumasan, teknik negosiasi, komunikasi sosial, psikologi sosial, di luar kemampuan utamanya. Langkah ini guna mengimbangi kultur militeristik yang telanjur mengakar. Dengan pelatihan-pelatihan tersebut, diharapkan akan terbangun satu paradigma baru tentang kultur polisi sipil.

Keempat, melakukan sosialisasi secara efektif berbagai perangkat lunak, baik perundang-undangan maupun Surat Keputusan (SK) agar terjadi transformasi pemahaman di antara personil Brimob Polri. Langkah ini sebenarnya yang paling mungkin dilakukan di tengah keterbatasan anggaran Polri. Akan tetapi kembali ke soal kemauan. Berbagai undang-undang ataupun peraturan sekelas Surat Keputusanpun jika tingkat sosialisasinya rendah, maka hanya akan memperburuk keadaan.

Kelima, membangun kultur polisi sipil. Pembangunan kultur ini dapat dilakukan dengan melakukan interaksi dengan kesatuan lain di lingkungan Polri, agar terjadi transfer pemahaman dan budaya. Hal ini juga diharapkan mampu mencairkan kebuntuan komunikasi antara personil Brimob dengan satuan lain.

Keenam, menginternalisasi nilai-nilai *democratic policing*, yang terintegral dalam berbagai aktivitas Brimob yang harus merujuk kepada nilai-nilai demokrasi, menjunjung tinggi HAM, menegakkan supremasi hukum, dan lain sebagainya.

Ketujuh, mengembangkan pendekatan preemtif dan preventif, selain pendekatan penegakan hukum dan represif. Hal ini perlu dipertegas karena dalam banyak kasus, Brimob juga tidak hanya melakukan penegakkan hukum dan represif, tapi juga pencegahan dan rehabilitasi terhadap lokasi atau wilayah pasca konflik.

Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Reformasi Brimob Polri masih belum mampu menopang lokomotif besar Polri, karena proses internalisasi polisi sipil dan *democratic policing* belum tuntas. Hal ini disadari karena proses terbentuknya Brimob Polri tidak terlepas dari tujuan awalnya, yakni sebagai pasukan paramiliter di tubuh kepolisian, yang mengacu kepada pasukan polisi paramiliter di era Jepang dan Belanda. Artinya, butuh suatu proses yang lebih lama untuk dapat menempatkan Brimob dalam lokomotif polisi sipil yang tengah diusung oleh Polri. Kondisi ini memang kurang menguntungkan bagi Polri dan Brimob secara organisasi. Hanya saja perlu suatu penekanan bahwa salah satu konsekuensi logis dari pemisahan Polri dari TNI adalah membangun paradigma baru yang sama sekali berbeda dan jauh dari watak dan kultur militeristik di Polri, dengan membenamkan kaki Polri pada kultur polisi sipil dan *democratic policing*.

Cepat atau lambat Brimob harus mampu mengembangkan suatu paradigma berpikir, serta operasionalisasi di lapangan, yang mencerminkan suatu perwatakan dari *democratic policing* dan polisi sipil. Sebab, apabila Brimob tetap bertahan dengan kultur lama dan enggan melakukan perubahan, maka cepat atau lambat Brimob akan menjadi bagian dari musuh masyarakat, yang menginginkan agar Polri, dan Brimob yang ada di dalamnya benar-benar mencerminkan perwatakan polisi sipil dan *democratic policing*, di mana kontrol aktif masyarakat dapat dilakukan. Dan tuntutan agar Brimob dibubarkan yang berkembang dimasyarakat seharusnya menjadi refleksi bagi Brimob untuk secara bersungguh-sungguh melakukan perubahan dan penyesuaian dengan agenda reformasi Polri. Karena kita masih ingin melihat dan memiliki satuan khusus di Polri yang dapat menjadi kebanggaan masyarakat, dengan tetap berada di koridor *democratic policing*.

DAFTAR PUSTAKA

Gunawan, Budi. 2006. *Membangun Kompetensi Polri*. Jakarta YPKIK. Korps Brimob.

1992. Pembinaan Korps Brimob. Jakarta: Brimob Polri
-----, 2003. Pendayagunaan Satuan Brimob Polri dalam Rangka Operasi
Kepolisian Khususnya di Daerah Rawan GPK. Juklak/OIR/III/2003
-----, 2005. Upaya Peningkatan Pelayanan Publik Sesuai Dengan Standar
Pelayanan Korps Brimob Polri
Meliala, Adrianus. 2002. Problema Reformasi Polri. Jakarta: Trio Repro
Mabes Polri. Pendayagunaan Brimob. Petunjuk Pelaksana Kapolri No: Juklak/08/V/1994
-----, Himpunan Petunjuk Lapangan Polri bagi Satuan Brimob
Mabes Polri. 1983. Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/552/XI/1983. Tentang Likuidasi
Satuan Brimob dan Redislokasi Kompi-Kompi BS Brimob
Miswan. 1998. Pasukan Khusus dan Perang Gerilya. Pusdik Brimob Watukosek
Mabes Polri. 2002 Kep Kapolri No. Pol: Kep/27/IX/2002 Tanggal 20 September 2002
tentang Reformasi Brimob Polri
Rahardjo, Satjipto. 2002. Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia. Jakarta:
Kompas.
Suparno, Atim. 1998. Pelopor. Pusdik Brimob Watukosek

DETASEMEN KHUSUS 88 POLRI

Eko Maryadi¹

Pendahuluan

Nama Detasemen Khusus (Densus) 88 Anti Teror (AT) kembali mencuat menyusul penangkapan dua pimpinan Jamaah Islamiyah (JI), Zarkasih dan Abu Dujana, di Yogyakarta, Juni 2007. Ini merupakan kisah sukses ketiga Densus 88 setelah aksi penangkapan besar-besaran anggota kelompok teror di Jawa Tengah dan Poso, Maret 2007, dan perburuan Doktor Azahari yang menewaskan gembong teroris asal Malaysia itu, November 2005. Meskipun sarat dengan prestasi, Densus 88 tidak sepi dari kritik dan hujatan, dicemburui kesatuan lain, sampai dituntut untuk dibubarkan. Mampukah Detasemen Khusus Anti Teror 88 Polri bertahan di tengah upaya reformasi sektor keamanan dewasa ini?

Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal Sutanto untuk sementara bisa sedikit rileks. Gugatan praperadilan oleh Tim Pembela Muslim (TPM) terhadap Detasemen Khusus 88 Mabes Polri ditolak Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dengan putusan itu, tindakan penangkapan anggota Densus 88 terhadap Abu Dujana awal Juni 2007, dinyatakan sah secara hukum. TPM menggugat penangkapan oleh anggota Densus 88 disertai tuduhan polisi melakukan kekerasan dan pelanggaran HAM, dengan menembak kaki Abu Dujana saat ditangkap.

Jawaban Majelis Hakim kurang lebih sama dengan pembelaan polisi. Yakni bahwa tindakan pelumpuhan (menembak kaki) terpaksa diambil karena tersangka melawan dan berpotensi membahayakan keselamatan petugas. Seperti diakuinya sendiri, Abu Dujana adalah pimpinan sayap militer Jamaah Islamiyah (JI), yang cerdas dan berbahaya seperti Doktor Azahari (almarhum) atau Noordin M Top, yang masih buron. Sebelum menggugat ke pengadilan, istri Abu Dujana mengadukan Mabes Polri ke DPR, Komnas HAM, dan Komnas HAM Anak terkait aksi penembakan anggota Densus 88 terhadap Abu Dujana dilakukan di depan anak-anaknya. Simpati publik sempat tercurah kepada Abu Dujana, sampai-sampai tersangka teroris ini dianggap sebagai "pahlawan".

Selain dicecar gugatan hukum, Densus 88 juga sering dikritik, dihujat, bahkan dimusuhi secara terbuka. Abu Dujana misalnya, selalu menyebut polisi sebagai *thogut* alias setan besar yang harus dilawan. Sebagian aktivis Islam menuduh Densus 88 adalah satuan anti teror bentukan Amerika dan negara Barat. Kelompok ini menuntut Densus 88 dibubarkan karena dianggap

¹ Eko Maryadi adalah jurnalis lepas untuk sejumlah media internasional dan ia merupakan anggota AJI.

meresahkan dan bersikap diskriminatif. Mereka menuduh Densus 88 dikendalikan oleh perwira polisi non-muslim, sehingga operasi penegakan hukumnya cenderung anti Islam. Bahkan ada yang menuduh Densus 88 mirip PKI karena suka menculik orang diam-diam. Kasus ini terjadi di Solo dalam aksi massa Islam menentang Densus 88 yang berakhir dengan penangkapan sang demonstran oleh Kapolwil Surakarta, dengan tuduhan menghina institusi kepolisian.

Selain gugatan hukum dan hujatan, Detasemen Khusus 88 Anti Teror Mabes Polri acap dicemburui satuan keamanan lain. Maklum, Indonesia mempunyai berbagai kesatuan anti teror berkualifikasi komando dan terlatih dalam penanggulangan aksi teror. Sebut misalnya, Detasemen Gultor (Penanggulangan Teror) Kopassus TNI-AD yang dulu bernama Group 5 Anti Teror atau Den 81, Detasemen Jala Mangkara (Marinir TNI AL), Detasemen Bravo Paskhas TNI-AU, dan Detasemen C Resimen IV Gegana (Brimob Polri). Penggunaan kata "Anti Teror" di belakang nama Densus 88 pun sempat dipersoalkan karena lembaga anti teror yang resmi selama ini adalah Badan Intelijen Negera (BIN), Satuan Intelijen tiap angkatan, termasuk Badan Intelijen Polri.

Sejarah Pembentukan Densus 88 Polri

Meskipun terkamufase dalam wacana pro-kontra, Detasemen Khusus 88 Anti Teror Polri jelas ada dan pernah dibentuk. Di tingkat nasional, satuan Anti Teror Polri merupakan paket pembentukan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme, sesuai Surat Keputusan (Skep) Menko Polkam Nomor Kep-26/Menko/Polkam/11/2002. Skep Menko Polkam yang saat itu dijabat Susilo Bambang Yudhoyono diteken sebagai jawaban Instruksi Presiden RI Megawati Soekarnoputri tentang tindak pidana terorisme alias Inpres Nomor 4 Tahun 2002. Paket kebijakan nasional ini terangkum dalam Perpu Nomor 1 dan Perpu Nomor 2 Tahun 2002 yang kemudian disahkan menjadi Undang Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Nomor 15 Tahun 2003.

Seiring perkembangan di tingkat nasional, perubahan terjadi di dalam Kepolisian Republik Indonesia. Dibutuhkan riset mendalam soal kapan persisnya dan bagaimana suasana pembentukan Detasemen Khusus 88 Anti Teror. Namun embrio Densus 88 diketahui sudah muncul sejak Satuan Tugas (Satgas) Bom Polri dibentuk untuk menangani kasus bom Bali (2002), bom Marriot (2003), dan bom Kedubes Australia (2004). Tak lama setelah Satgas Bom Polri dilebur, muncul kebutuhan internal Polri untuk melakukan reorganisasi Direktorat VI Anti Teror yang dinilai kurang efektif. Pada Juni 2002, Kapolri mengeluarkan keputusan yang di dalamnya mengatur perubahan nama Direktorat VI menjadi Detasemen Khusus 88 Anti Teror Polri.

Rahasia Densus 88 dan Penyangkalan

Layaknya pembentukan pasukan khusus (special forces) pada berbagai angkatan, kerahasiaan merupakan ciri Detasemen Khusus 88 Anti Teror Mabes Polri.

Bagaimana jalur operasinya, peralatan operasi, rekrutmen, kurikulum pendidikan, bentuk penugasan, berapa jumlah persis personelnya, sampai pembiayaan operasi, sangat sulit diketahui publik. Pers, bisa dikatakan sebagai pihak pertama yang membuka luas keberadaan satuan elit anti teror Polri, seperti termuat dalam majalah Far Eastern Economic Review (FEER) edisi 13 November 2003, yang diikuti laporan oleh pers nasional lainnya.

Dalam laporan FEER disebutkan, Kepolisian Republik Indonesia (Polri) membentuk pasukan khusus bernama Detasemen 88 atau Delta 88 dengan bantuan pemerintah Amerika Serikat. Pasukan khusus Polri berkekuatan 400 personel ini dilatih oleh CIA, FBI, dan Secret Service, sebagai unit anti teror yang memiliki kemampuan mengatasi gangguan teroris, ancaman bom, sampai penyanderaan. Dukungan pemerintah Amerika ini diberikan atas kerja keras Polri mengungkap kasus Bom Bali dan Bom Marriot, meliputi dukungan pelatihan, penyediaan peralatan, dan pendanaan operasional. Biaya pembentukan Detasemen Anti Teror ini sekitar 150 Miliar, termasuk penyediaan senjata, peralatanintai, dan alat angkut pasukan.²

Pimpinan Polri Jenderal Polisi Da'i Bachtiar waktu itu membantah pemberitaan FEER terkait pembentukan pasukan khusus Polri. Jenderal Da'i hanya mengakui pemerintah Indonesia dan Amerika Serikat memiliki kerja sama bidang pendidikan dan pelatihan bagi anggota Polri, salah satunya lewat pengiriman perwira Polri ke Amerika tiap tahun untuk mengikuti pelatihan kepolisian. Kepala Bidang Penerangan Umum (Kabidpenum) Divisi Humas Polri Kombes Zainuri Lubis juga menyangkal berita FEER. Menurut Zainuri, dalam menangani kasus-kasus terorisme, Polri hanya mengerahkan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki.

Seiring perjalanan waktu, apa yang disangkal pimpinan Polri saat itu terbukti tidak benar. Densus 88 bukan saja ada dan pernah dibentuk, tetapi mampu mengangkat citra Polri secara positif khususnya dalam upaya pemberantasan terorisme. Namun mengingat kompleksitas masalah dan realitas politik saat itu, penyangkalan pimpinan Polri terkait pembentukan Detasemen Khusus 88 Anti Teror Polri bisa dipahami.

Misalnya, masih cukup kuat sentimen anti Amerika Serikat terkait kebijakan embargo peralatan militer Indonesia serta tuduhan pelanggaran HAM oleh TNI pada masa pemerintahan Orde Baru. Bagaimana mungkin Polri yang merupakan saudara kandung TNI menerima bantuan Amerika Serikat, sementara negara adidaya itu terang-terangan "memeloroti" kekuatan TNI melalui embargo militer. Bisa jadi, pimpinan Polri saat itu juga mempertimbangkan resistensi publik terhadap hal-hal yang berbau "pasukan khusus". Belum lagi masalah rivalitas antara TNI dan Polri tentang siapa yang lebih berwenang mengurus keamanan dalam negeri, ikut mewarnai situasi sosial politik yang ada.

² Far Eastern Economic Review, Edition 23 November 2003.

Landasan Hukum Pembentukan Densus 88

Dibentuk dalam suasana politik-hukum yang galau, Densus 88 mulai digagas pada 2003. Dikatakan galau karena, peristiwa pemisahan tugas dan peran sektor keamanan antara TNI dan Polri awal 2000 membawa dampak sosial-politik yang tidak sederhana. Ini berimplikasi pada pengendalian sektor keamanan dalam negeri, yang kini sepenuhnya dipegang Polri, dan keamanan negara secara umum, yang menjadi porsi TNI dan Departemen Pertahanan.

Di tingkat Mabes Polri, Densus 88 Anti Teror (AT) dibentuk melalui Surat Keputusan (Skep) Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), Jenderal Polisi Da'i Bachtiar, Nomor 30/VI/2003 tanggal 30 Juni 2003. Alasan utama pembentukan Densus 88 AT ini adalah untuk menanggulangi meningkatnya kejahatan terorisme di Indonesia, khususnya aksi teror dengan modus peledakan bom.

Sebelum ini penanganan kejahatan bahan peledak seperti bom, hanya dijerat dengan Undang Undang (UU) Darurat Nomor 12 tahun 1951 tentang senjata api dan bahan peledak. Sekarang jenis kejahatan itu bisa dijerat dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Terorisme, pengganti Undang Undang Subversi PNPS Nomor 1 Tahun 1963 yang sudah dicabut. Dengan demikian bisa dikatakan, Densus 88 Anti Teror merupakan unit pelaksana tugas penanggulangan teror dalam negeri oleh Polri, sebagaimana tertuang dalam UU Anti Terorisme.

Sedangkan pembentukan Densus 88 AT di tingkat Polda pertama kali diputuskan melalui Surat Perintah (Sprint) Kapolda Metro Jaya, Irjen Polisi Firman Gani, Nomor 883/VIII/2004 tanggal 24 Agustus 2004. Detasemen Khusus 88 Polda Metro Jaya ini awalnya memiliki 74 anggota terdiri dari perwira dan bintara, dipimpin oleh Komisariss Besar Polisi Tito Karnavian yang pernah mendapat pelatihan di beberapa negara.

Angka 88

Sejak awal pendirian, angka 88 yang menyertai nama Detasemen Anti Teror Polri sudah sering dipertanyakan. Mereka yang sinis mengatakan angka 88 itu merupakan imitasi Delta 88 atau nama pasukan khusus kepolisian Amerika Serikat. Padahal, angka 88 pada Detasemen Khusus ini merupakan simbolisasi sepasang borgol, alat penangkap tangan yang identik dengan institusi kepolisian. Angka "88" juga merupakan representasi jumlah korban tewas terbanyak dalam peristiwa bom Bali 2002 yakni warga Australia. Sedangkan menurut keyakinan sebagian masyarakat, angka 88 dipercaya membawa hoki alias keberuntungan ganda. Angka ini juga mempunyai makna sesuatu yang tidak terputus atau terus menyambung. Ini artinya pekerjaan Detasemen Khusus 88 Anti Teror merupakan tugas yang berkesinambungan dan tidak kenal berhenti.

Pembiayaan dan Pelatihan

Pasukan Densus 88 Anti Teror Polri diinisiasi dan dibiayai oleh pemerintah Amerika Serikat melalui Jasa Keamanan Diplomatik (U.S Diplomatic Security Service, State Department), dan dilatih langsung oleh instruktur dari CIA, FBI, dan Secret Service. Para pengajar *Secret Service* ini kebanyakan mantan anggota pasukan khusus Amerika Serikat. Soal berapa persisnya biaya pelatihan, penyediaan senjata, fasilitas peralatan, operasional dan logistik, hanya diketahui oleh pimpinan Polri dan tentunya Presiden.

Namun sudah menjadi rahasia umum, Densus 88 bekerja dengan sumber dana, dukungan peralatan dan logistik yang nyaris tak terbatas. Amerika Serikat, Inggris, dan Australia adalah nama-nama negara yang sering disebut menjalin kerja sama teknis dan siap memberikan bantuan operasional berapapun jumlahnya. Tentu tidak ada makan siang gratis, semua kerja sama dan bantuan keamanan itu ada kepentingan tertentu terhadap Indonesia. Paling tidak, semua kerja sama itu terangkum dalam rencana besar berjudul "perang melawan terorisme global" atau *war against terrorism* yang dipimpin Amerika Serikat.

Sekolah Anti Teror dan Rekrutmen

Para personil Densus 88 Polri umumnya dilatih di Pusat Pendidikan (Pusdik) Reserse Polri di kawasan Megamendung, Puncak, Jawa Barat, serta di Pusat Pendidikan Anti Teror Nasional (Platina), kompleks Akademi Kepolisian (Akpil), Semarang, Jawa Tengah. Di kedua tempat inilah setiap personil Densus 88 mendapatkan pendidikan anti teror dengan kurikulum pendidikan kepolisian moderen, fasilitas lengkap, serta instruktur dari dalam dan luar negeri. Segala ilmu dan pengetahuan terkait tindak kejahatan terorisme dipelajari di sini, termasuk praktek dan simulasinya.

Rekrutmen personil Densus 88 dilakukan secara tertutup, sesuai kebutuhan operasional dan hanya diketahui oleh pimpinan Densus. Namun sejak awal terlihat, anggota Densus 88 berasal dari Gegana Brimob, serta perwira terbaik dari satuan Reserse dan satuan Intelijen. Secara umum, anggota Densus 88 Polri bisa berasal dari Akademi Kepolisian, Sekolah Polwan, lulusan PTIK, atau bahkan sipil yang memiliki keahlian tertentu seperti teknologi informatika dan bersedia dilatih dalam kurikulum anti teror Polri. Sebagai satuan elit anti teror, Densus 88 tidak akan melatih personil dalam jumlah besar. Melainkan membentuk kemampuan dan kecakapan memadai tiap anggota Polri agar mampu bekerja dalam unit-unit kecil yang terlatih dan berpengalaman menangani kasus teror.

Persenjataan dan Peralatan

Densus 88 AT Polri dilengkapi dengan berbagai senjata dan peralatan pendukung moderen, seperti senapan serbu jenis Colt M4 5,56 mm buatan Amerika Serikat yang lebih baru dari Steyr-AUG, senapan penembak jitu Armalite AR-

10, dan shotgun model Remington 870 yang ringan dan sangat andal. Sempat beredar kabar, Densus 88 AT juga akan memiliki pesawat Hercules seri C-130 sendiri untuk meningkatkan mobilitasnya. Semua persenjataan, materi peralatan dan latihan, serta fasilitas pendukung operasi konon serupa dengan apa yang dimiliki satuan elit kepolisian anti-teror Amerika Serikat (SWAT).

Selain persenjataan, setiap anggota Densus 88 Anti Teror dilengkapi dengan peralatan personal maupun tim. Peralatan ini diperlukan saat mereka bertugas melakukan penyelidikan kasus kejahatan terorisme. Misalnya alat komunikasi personal, GPS, kamera pengintai malam, alat penyadap dan perekam mikro, pesawat interseptor, mesin pengacak sinyal, dan banyak lagi. Di luar itu Mabes Polri bekerja sama dengan seluruh operator telepon seluler dan internet agar memiliki akses mengawasi dan menangkap nomor-nomor seluler dan alamat internet yang digunakan para teroris. Bagi unit penjinak bom, mereka dilengkapi alat pendeteksi logam dan bom, sarung tangan dan masker khusus, rompi dan sepatu anti ranjau darat, juga kendaraan taktis peredam bom.

Cara Kerja Personil Densus 88

Yang paling tahu cara kerja Densus 88 Anti Teror adalah pimpinan dan personil Densus sendiri. Secara prinsip, satuan khusus Kepolisian Negara Republik Indonesia dilatih untuk menangani berbagai jenis ancaman teror, termasuk teror bom, penculikan dan penyanderaan. Dalam tugasnya, Densus 88 diberikan kewenangan melakukan pengintaian, penangkapan, pelumpuhan, sampai melakukan penyidikan terhadap tersangka teroris. Unit khusus berkekuatan 400 personel ini terdiri dari ahli investigasi (reserse), ahli intelijen (intel), ahli bahan peledak dan penjinak bom, unit pemukul (strike forces), juga tim penembak jitu (sniper). Beberapa anggota Densus 88 Anti Teror berasal dari Unit Gegana Brimob yang telah memiliki kualifikasi pasukan khusus Polri.

Berbeda dengan cara kerja anggota Polri yang mengurus pidana umum, metode kerja Densus 88 lebih tertutup dan rahasia. Majalah Tempo edisi 40/XXXIV/28 November-04 Desember 2005 sedikit mengupas cara kerja Densus 88 dalam Laporan Khususnya. Penulis sengaja mengutip laporan ini secara lengkap, agar tidak mengurangi makna dan esensi pemberitaan.

Laporan Khusus Majalah TEMPO

Bagus Tapi Dengan Kritik,
oleh Philipus Parera, Wahyu Muryadi, dan Agung Rulianto (Jakarta), Kukuh S. Wibowo (Surabaya).

Paras Gorries Mere tampak bahagia di Ruang Rapat Utama Markas Besar Polisi Republik Indonesia (Mabes Polri), Jakarta, Rabu dua pekan lalu. Maklum, dia baru saja mendapat tambahan satu bintang di pundaknya. Gorries kini berpangkat inspektur jenderal. Upacara kenaikan pangkat itu dipimpin

langsung oleh Kepala Polisi Republik Indonesia, Jenderal Sutanto.

Berbarengan dengan Gorries, Surya Dharma Salim Nasution juga naik pangkat. Direktur I Keamanan Negara dan Kejahatan Transnasional Badan Reserse dan Kriminal Mabes Polri (Bareskrim) itu naik dari komisaris besar menjadi brigadir jenderal.

Sebenarnya, kalau dilihat dari pos yang didudukinya, Gorries memang harus naik pangkat. Jabatan Wakil Kepala Bareskrim, yang disandanginya sejak September lalu, adalah pos jenderal bintang dua. Tapi, karena kenaikan pangkat ini hanya sepekan setelah Detasemen Khusus 88 sukses menggulung persembunyian Dr Azahari di Batu, Jawa Timur, orang lantas menghubungkan dua hal itu. Jangan lupa, Gorries dan Surya Dharma adalah anggota detasemen yang kini kondang itu.

Bagaimana tidak menjadi kondang, Azahari bersama Noor Din M. Top adalah buron nomor wahid di negeri ini. Keduanya dikenal licin bagai belut kena oli. Dan Detasemen Khusus 88 berhasil meringkus salah satunya. Rasa ingin tahu publik pun terusik, bagaimanakah detasemen ini bekerja?

Sebuah sumber *Tempo* di Mabes Polri membisikkan, sejatinya operasi detasemen itu tak beda dengan prosedur standar yang berlaku di kepolisian: mengumpulkan informasi, mengintai, lalu menggerebek. Bedanya, kata dia, Detasemen Khusus (Densus) diperkuat oleh intel-intel tangguh, plus memiliki alat penyadap seluler nan canggih. Dan - ini yang penting - mereka selalu diliputi rahasia.

Soal rahasia ini, ada banyak cerita menarik yang beredar di lingkungan Densus. Misalnya, ketika mengintai rumah Azahari, Surya Dharma segera menelepon anak buahnya di Surabaya untuk minta bantuan. Ketika sang rekan bertanya posisinya, Surya Dharma mengaku ada di perbatasan Jawa Tengah-Jawa Timur. "Padahal saat itu dia sudah di Batu, he-he..," ujar sumber *Tempo* di lingkungan Detasemen 88.

Rahasia memang menjadi bagian penting dari kode operasi Densus, sehingga semua rencana hanya diketahui oleh komandan. Para anak buah hanya mendapat instruksi pada saat-saat terakhir. Itu pun dengan embel-embel: jangan dibocorkan. "Tak mengherankan, mereka sering pergi tanpa sempat pamit kepada keluarga," ujar sumber *Tempo* itu.

Yang sering menjadi "korban" pelaksanaan kode rahasia ini adalah tim Densus 88 di daerah-daerah. Hal itu pernah dialami tim Kepolisian Daerah Jawa Timur. Dalam penyerbuan Azahari itu, misalnya, merekalah yang bertugas mensterilkan lokasi. Tapi, "Bahkan hingga penggerebekan berlangsung, masih ada anggota yang tidak tahu bahwa yang dikepung Azahari," ujar sumber *Tempo* di sana. Tetapi itu semua dimafhumi belaka. Sebab, dengan kerahasiaan itulah operasi-operasi penting dijalankan. Sejauh ini hasilnya dinilai memuaskan.

Namun, tak semua merasa puas. Sejumlah kritik masih terselip di antara acungan jempol. Mantan Kepala Badan Intelijen Negara, Hendropriyono, termasuk yang melancarkan kritik itu. Terutama karena Azahari tak dapat dijerat hidup-hidup dalam penggerebekan di Batu.

Hendro gemas karena teroris asal Malaysia tersebut pastilah memiliki segudang informasi penting di benaknya. Dan itu tentu sangat berharga untuk membongkar jaringan tukang teror di negeri ini. "Bagi intelijen, yang paling untung kalau bisa dapat Azahari hidup," kata Hendro.

Kritik juga datang dari tentara. Seorang mantan purnawirawan Tentara Nasional Indonesia (TNI) mengatakan tewasnya Azahari itu karena Densus memang tak memiliki keahlian penyerbuan. "Saya tidak bermaksud mengecilkan hasil polisi. Tetapi, jika ini dilakukan oleh profesional, hasilnya mungkin lebih baik," ujarnya.

Yang ia maksudkan dengan "profesional" adalah Detasemen 81 TNI. Tim ini memang dilatih khusus untuk menyerbu. Mereka, misalnya, bisa menembak tepat sasaran di dalam pesawat DC-9 dengan mata tertutup. "Menyusup masuk ke langit-langit rumah tanpa diketahui penghuninya pun bisa mereka lakukan," ujarnya.

Tak aneh jika Hendro usul agar pada waktu-waktu mendatang urusan "mukul" sebaiknya tidak dilakukan Densus sendiri. "Otak intelijen tetap polisi. Tapi, kalau menyergap orang, suruh saja tentara," ujarnya.

Struktur Organisasi Densus 88

Secara struktural, Densus 88 Anti Teror tingkat pusat berada di bawah Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Mabes Polri dipimpin Komandan Detasemen berpangkat Brigjen Polisi dan dibantu wakil Detasemen (Waden). Sedangkan pada tingkat Kepolisian Daerah (Polda), Densus 88 berada di bawah Direktorat Serse (Ditserse) dipimpin komandan berpangkat perwira menengah Polisi. Dalam perkembangannya, Densus 88 Mabes Polri baru dua kali berganti Komandan yakni Brigjen Polisi Bekto Suprpto, dan sekarang Brigjen Polisi Surya Dharma Salim Nasution.

Dalam menjalankan operasinya, Komandan Densus 88 memiliki empat pilar pendukung setingkat Sub-detasemen (Subden), yakni subden Intelijen, subden Penindakan, subden Investigasi, dan subden Bantuan. Di bawah subden terdapat unit-unit pendukung dan personil yang pernah menempuh pendidikan anti-terror assistance (ATA) Mabes Polri dan bekerja dalam unit-unit kerja dengan keahlian spesifik. Misalnya subden Intelijen membawahi unit Deteksi, unit Analisis, dan unit Kontra intelijen. Subden Penindakan membawahi unit Negosiasi, unit Pendahulu, Unit Penetrasi, dan Unit Jihandak. Subden Investigasi membawahi unit Olah TKP, unit Riksa, dan unit Bantuan Teknis. Sedangkan subden Bantuan membawahi unit Bantuan Operasi dan Bantuan

Administrasi.

Secara umum, anggota Densus 88 Anti Teror adalah anggota Polri yang bekerja di bawah Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Pasal 13 UU Kepolisian menyatakan tugas pokok polisi ada tiga, yakni memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakan hukum; memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Di tengah ancaman bahaya terorisme, menjadi pekerjaan besar kepolisian untuk membentuk anggota polisi yang mampu menjalankan tugas pokok mereka secara adil dan setara kepada seluruh lapisan masyarakat.

Isu Terorisme dan Peran Media

Fakta mengatakan, tidak mudah bekerja sendirian dalam isu terorisme. Selain bisa berubah menjadi komoditas politik, isu terorisme kerap menyulut sentimen SARA yang bisa meletup menjadi ketegangan sosial politik. Misalnya hubungan tegang antara Densus 88 Polri dengan sebagian kelompok Islam penganut aliran Wahabi terkait kerasnya tindakan hukum aparat polisi terhadap kelompok teror Jamaah Islamiyah (JI). Merujuk pada fakta yang perlu dikonfirmasi, sepanjang 1999-2006, aparat Polri telah menangkap ratusan tersangka teroris yang kebetulan kebanyakan beraliran Islam Wahabi dan mungkin menembak mati anggota teroris dari berbagai kelompok masyarakat dan agama.

Ketegangan semacam itu mungkin saja terjadi dan sulit dihindarkan mengingat Indonesia berpenduduk mayoritas muslim. Hanya saja yang perlu diingat, kebanyakan muslim di Indonesia adalah penganut Islam kultural beraliran moderat, bukan penganut Islam struktural yang beraliran keras seperti kelompok Wahabi. Dengan demikian, Densus 88 Anti Teror Polri tidak perlu ragu menjalankan tugasnya menegakkan hukum sesuai peraturan yang ada.

Sejauh ini, Densus 88 Polri bisa membuktikan mereka mampu mengatasi isu terorisme secara proporsional. Apalagi satuan khusus Polri ini kerap memakai media sebagai mitra, sekurangnya mengumumkan keberhasilan operasi penanganan terorisme di tanah air. Nama besar Densus 88 Polri tak lepas dari peran media dan ini dapat meningkatkan kepercayaan aparat Polri dalam menanggulangi kejahatan terorisme. Terungkapnya sejumlah kasus teror bom, operasi penangkapan, dan pemrosesan secara hukum para pelaku teror, tidak dicapai dengan mudah, melainkan dengan kerja keras dan pengorbanan berat. Oleh karena itu, kerja sama dengan media harus dijaga.

Pada sisi lain, media massa juga ikut memperkuat eksistensi kelompok teroris, memperluas ketakutan publik (public fear) lewat pemberitaan aksi-aksi teror dan kekerasan yang mereka ciptakan. Media massa masih kurang mempublikasikan kegiatan berbagai kelompok moderat atau memuat suara mayoritas warga yang menolak aksi terorisme dan kekerasan. Saat ini Polri memiliki Daftar Pencarian Orang (DPO). Sebagian dari DPO itu sudah tertangkap atau sedang menjalani hukuman atas kejahatannya. Namun

sebagian lagi masih bebas dengan kemungkinan melakukan aksi teror yang baru. Karena itu upaya pencegahan dan penindakan kejahatan terorisme harus terus diperbaiki sesuai aturan hukum yang ada.

Bekerja Dalam Koridor Hukum

Terkait penguatan aturan hukum, pada Maret 2006, pemerintah dan DPR meratifikasi dua konvensi internasional yaitu *International Convention for Suppression of the Financing of Terrorism* (1999) dan *International Convention for the Suppression of Terrorism Bombings* (1997). Dengan ratifikasi ini, Indonesia diharapkan meningkatkan kerja sama internasional dalam mencegah peledakan bom dan pendanaan terorisme. Secara teknis organisasi, barangkali disinilah Subden Intelijen dan Subden Investigasi Densus Polri 88 bisa berperan lebih aktif agar potensi ancaman itu bisa dideteksi sejak dini.

Jika semua prosedur dilakukan dengan benar, hasil kerja Densus 88 Polri tentunya akan memberikan tekanan signifikan terhadap kejahatan terorisme itu sendiri. Hanya saja seperti dikatakan Ketua DPR-RI Agung Laksono dalam Rapat Paripurna DPR-RI, Mei 2006, "Ikannya didapat, tapi airnya tidak keruh", untuk mengingatkan operasi melawan teroris oleh satuan Anti Teror 88 Polri tidak sampai menimbulkan kekacauan, apalagi sampai melukai hati rakyat.

Secara teori sosial, terorisme bisa dilawan dengan sejumlah langkah, mulai dari persiapan, pencegahan, penindakan, penghukuman, dan pendidikan. Porsi Densus 88 Anti Teror Polri lebih pada fungsi ke dua dan tiga, yakni pencegahan dan penindakan. Sedangkan peran penghukuman bukan termasuk wewenang aparat Polri melainkan aparat Kejaksaan dan Hakim. Sedangkan peran persiapan dan pendidikan menghadapi teror berada di tangan masyarakat serta institusi pendidikan.

Sekilas tentang Gegana Brimob dan Satgas Bom Polri

Salah satu Detasemen Polri yang memiliki kualifikasi anti teror, operasi penyelamatan (SAR), dan penjinakan bom adalah unit Gegana di bawah Korps Brimob. Nama Gegana Brimob sempat dikenal seiring maraknya kasus teror dan ancaman bom di tanah air. Pasukan inilah yang datang memeriksa jika ada laporan terkait teror bom dan bahan peledak di suatu tempat. Pasukan Brimob juga sering ditugaskan membantu aparat keamanan organik ke berbagai "wilayah panas" seperti Aceh, Ambon, dan Poso, untuk mengatasi gangguan keamanan dan kerusuhan sosial. Dapat dikatakan kemampuan pasukan Brimob Polri secara umum bisa disejajarkan dengan satuan tempur Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Masalahnya, tugas dan peran satuan Gegana Brimob Polri masih terfokus pada upaya represif, belum mengembangkan upaya preventif. Sehingga Gegana dinilai kurang memenuhi kriteria sebagai unit anti teror karena hanya berfungsi sebagai satuan penindak (*striking force*). Sejak itu wacana pembentukan

Detasemen Khusus 88 Polri yang memiliki kualifikasi penanggulangan dan anti teror makin meng uat.

Sebelum membentuk Detasemen Khusus 88 Anti Teror, polisi memiliki Satgas Anti Bom Polri. Satgas Anti Bom inilah yang beroperasi langsung di bawah Kapolri yang bekerja siang malam mengungkap kasus Bom Bali dan Bom Marriot, dengan bantuan personil, dana serta peralatan kepolisian Amerika Serikat dan Australia. Namun sesuai namanya, Satgas Bom ini bersifat ad hoc atau sementara. Sehingga Satgas Bom Polri ini dibubarkan setelah kejahatan Bom Bali dan Bom Marriot terungkap. Adapun Gegana, tetap hidup di markas komando Brimob induknya dan ditugaskan sewaktu-waktu jika diperlukan.

Densus 88 dengan cepat menjadi bintang satuan khusus anti teror Polri yang baru. Hal ini disebabkan antara lain, luasnya kewenangan Densus 88 khususnya dalam menanggulangi kejahatan terorisme. Kewenangan itu meliputi operasi pengintaian (intelijen), investigasi (penyelidikan), penindakan (pasukan pemukul), sampai penyidikan (penegakan hukum). Seiring waktu berjalan, unit keamanan anti teror lainnya mulai kehilangan peran. Terlebih dalam iklim demokrasi, dimana peran militer dan intelijen dibatasi, kehadiran Densus 88 Anti Teror Polri lebih diterima publik. Sukses operasi perburuan Doktor Azahari, dan terakhir penangkapan Abu Dujana membuat Densus 88 Anti Teror menjadi primadona. Publik tentu masih menunggu prestasi besar lainnya seperti menangkap gembong teroris Noordin M Top sekaligus membongkar jaringan teroris yang beroperasi di tanah air.

Transparansi Anggaran dan Pengawasan

Jika ada yang samar dari semua paparan mengenai Densus 88 Anti Teror Polri, barangkali itu soal penggunaan anggaran berikut mekanisme pengawasannya. Sejauh ini belum ada data valid yang bisa dirujuk soal berapa nilai proyek pembentukan dan pengoperasian Densus 88 Anti Teror Polri selama empat tahun terakhir, dan bagaimana pengawasannya? Berapa biaya operasi perburuan Azahari atau Abu Dujana? Berapa biaya penangkapan DPO ke Poso? Berapa operasi penyeragaman tersangka teroris ke Wonosobo, Yogyakarta, atau wilayah lain? Itu semua belum termasuk berapa nilai peralatan yang digunakan Densus 88, biaya logistik, akomodasi dan biaya operasional lainnya.

Sejauh yang diketahui, anggaran yang digunakan oleh Densus 88 Anti Teror Polri pada 2005 sebesar 16 Miliar sedangkan anggaran tahun sebelumnya (2004) sebesar 1,5 Miliar. Bagaimana terjadinya pembengkakan yang sangat besar (10 kali lipat) dalam dua tahun anggaran tentunya harus bisa dipertanggungjawabkan di depan publik dan negara. Hal yang juga penting ialah penjelasan soal penggunaan dana bantuan dari berbagai negara seperti Amerika Serikat dan Australia terkait perang melawan terorisme. Belum ada angka resmi mengenai jumlah bantuan bagi Densus 88, tapi hampir pasti angkanya mencapai ratusan juta dollar.

Transparansi anggaran merupakan masalah krusial yang perlu diungkapkan dengan benar dan jujur. Kasus dugaan penyuaipan dan indikasi korupsi yang melibatkan sejumlah petinggi Polri menunjukkan ketertutupan dan lemahnya pengawasan bisa menjadi sumber masalah dalam organisasi Densus 88 secara khusus, dan citra Polri secara umum. Dengan kejujuran dan transparansi, nama besar Densus 88 AT Polri akan terjaga.

Rekomendasi Seputar Densus 88 Polri

Sebagai institusi buatan manusia, Densus 88 Anti Teror Polri tentu memiliki kelemahan dan mungkin kesalahan. Kelemahan itu ada yang bersifat struktural, ada kelemahan teknis seperti masalah koordinasi atau kelemahan sumber daya manusia secara mendasar.

Secara struktural, masih tampak kehadiran Densus 88 Anti Teror terpengaruh oleh metode pendekatan keamanan negara (*state security*), bukan pendekatan kemanusiaan (*human security*). Inilah yang menjelaskan terjadinya insiden Poso Berdarah 22 Januari 2007, saat anggota Densus 88 Polri dibantu kepolisian Sulawesi Tengah melakukan penindakan terhadap DPO yang berujung pada tewasnya 14 orang sipil (dimana tiga diantaranya warga biasa yang tidak ada hubungannya dengan kelompok Jihad) dan seorang anggota Polri, serta lebih dari 20 orang ditangkap.³ Bisa saja para tersangka teroris yang ditangkap memang termasuk dalam DPO yang dicari polisi atau bisa pula warga biasa. Tetapi dengan adanya tiga warga sipil yang menjadi korban, dan seorang anggota polisi, bukanlah upaya penegakan hukum yang patut dibanggakan. Ini menunjukkan belum optimalnya kemampuan unit negosiasi dan lemahnya unit deteksi Densus 88 Anti Teror saat melakukan operasi penindakan.

Kelemahan bersifat koordinatif tampak dari simpang siurnya informasi sekitar penangkapan pimpinan sayap militer Jamaah Islamiyah (JI) Abu Dujana dan Zarkasih oleh anggota Densus 88 Anti Teror, awal Juni 2007. Saat itu, informasi tertangkapnya Abu Dujana justru dilansir oleh Menteri Luar Negeri Australia Alexander Downer, dikonfirmasi oleh anggota BIN, tapi dibantah oleh juru bicara Polri. Jika kasus itu merupakan bagian dari strategi Mabes Polri untuk mengaburkan informasi dan untuk menjebak anggota teroris lainnya supaya

³ Page 1, ICG Asia Report No.127 "Jihadism in Indonesia, Poso on the Edge", 27 January 2007.

keluar, barangkali masih bisa diterima. Namun jika itu murni masalah komunikasi dan kurangnya koordinasi antar satuan keamanan, maka itu patut disayangkan.

Sedangkan kelemahan sumber daya manusia lebih disebabkan oleh sikap dasar anggota Densus 88 saat menjalankan tugasnya. Sebagai satuan elit Polri, anggota Densus 88 harus berbeda dengan intel Melayu model lama yang berperilaku tengil ala koboy, suka cari gratisan, suka pamer kalau dia intel, atau menyalahgunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi. Anggota Densus 88 harus lebih mengedepankan sikap dan cara kerja yang baik, taat hukum, dan profesional.

Kronologi Seputar Pembentukan Detasemen Khusus 88 Anti Teror Polri

2001

11 September: Menara kembar WTC di New York meledak oleh pesawat bom bunuh diri. Diperkirakan 3000 orang meninggal dalam serangan non-militer terbesar pasca Perang Dunia II ke jantung perdagangan negara adidaya Amerika Serikat.

2002

12 Oktober: Dua bom meledak di kawasan wisata Kuta, Bali, menghancurkan Sari's Club dan Paddy's Club, dan puluhan bangunan lainnya di kawasan Kuta-Legian. Bom mobil berkekuatan dahsyat ini menewaskan 202 orang kebanyakan turis asing, termasuk 88 warga Australia, dan puluhan orang Indonesia. Tiga pelaku pengeboman itu belakangan tertangkap dan dijatuhi hukuman mati oleh Pengadilan.

18 Oktober: Pemerintah Indonesia memasukkan agenda pemberantasan terorisme ke dalam kebijakan politik dan keamanan nasional dengan mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2002, Perpu Nomor 2 Tahun 2002 dan Inpres No. 4/2002 tentang Tindak Pidana Terorisme, diikuti penetapan Skep Menko Polkam Nomor Kep 26/Menko/Polkam/1 1/2002 tentang Pembentukan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme. Desk Anti Teror ini bekerja di level nasional sebagai satuan pelaksana tugas di bawah Presiden.

2003

5 Agustus: Hotel JW Marriot milik jaringan hotel Amerika di kawasan Mega Kuningan Jakarta meledak oleh serangan bom mobil. Sebanyak 13 orang tewas di tempat dan puluhan lainnya cedera, sedangkan bagian depan hotel hancur. Peristiwa peledakan bom Marriot ini mengubah peta keamanan hotel-hotel dan kantor perusahaan asing dalam negeri menjadi lebih ketat dan merepotkan.

18 Desember: Pasukan Anti Teror Indonesia (Densus 88 Polri) pertama dibentuk dan dilatih di kawasan Mega Mendung, Puncak Jawa Barat.

Pemerintah Amerika Serikat mengucurkan dana sekitar 24 juta dolar AS untuk membentuk dan melatih pasukan elit kepolisian ini.

2004

9 September: Sebuah bom mobil berkekuatan besar meledak di halaman Kedutaan Besar Australia di Jalan Rasuna Said, Jakarta. Pada saat yang sama, Kepala Polri Jenderal Polisi Da"i Bachtiar sedang memberikan penjelasan resmi mengenai situasi keamanan dalam negeri di gedung DPR-RI. Bom ini menghancurkan kaca-kaca gedung sekitarnya, menewaskan 10 orang, termasuk satpam dan pejalan kaki yang sedang lewat di kawasan itu. Satu bulan kemudian, Satuan Anti Teror Bom Mabes Polri bekerja sama dengan Australia Federal Police (AFP) membongkar kasus pengeboman, menangkap para pelakunya, dan menghukum mereka dengan penjara belasan tahun.

2005

1 Oktober: Ledakan bom kembali mengguncang Bali. Sekitar 23 orang tewas dan 102 lainnya luka-luka akibat ledakan yang terjadi di Raja's Bar dan Restaurant, Kuta Square, daerah Pantai Kuta, juga di Nyoman Café dan Café Menega di kawasan Jimbaran. Peristiwa yang dikenal sebagai Bom Bali II ini membuat industri pariwisata Bali terpuruk dan butuh waktu lama untuk bangkit kembali.

9 November: Detasemen 88 Mabes Polri menyerbu kediaman buronan teroris Doktor Azahari di Batu, Malang, Jawa Timur yang menyebabkan tewasnya buronan nomor satu di Indonesia dan Malaysia tersebut. Kasus ini melambungkan nama Densus 88 sebagai satuan anti teror terkemuka di Asia.

31 Desember: Bom meledak di sebuah pasar kota Palu, Sulawesi Tengah. Delapan orang tewas dan 45 lainnya luka. Pelaku pengeboman diduga salah satu dari kelompok sipil yang bertikai di Poso.

2006

29 April 2006: Gembong teroris Noordin M Top lolos dari tangkapan aparat Densus Anti Teror 88. Dalam operasi penggerebekan rumah kontrakan tersangka di dusun Binangun Wonosobo, Jawa Tengah. Dalam aksi penyergapan yang diwarnai baku tembak itu, aparat Densus Anti Teror menangkap dua orang dan menembak mati dua tersangka teroris lainnya.

2007

22 Maret : Densus 88 menggerebek kelompok teroris Jawa Tengah dan membongkar penyimpanan bahan peledak dalam jumlah besar di kawasan Sleman Yogyakarta. Dalam penyerbuan itu, anggota Densus 88 menangkap 7 tersangka pemilik, penyimpan dan perakitan bahan peledak, dan menewaskan dua anggota teroris. Menurut keterangan juru bicara Polri, temuan bahan peledak yang ditemukan di Jawa Tengah ini jauh lebih

besar dari pada Bom Bali dan bom-bom lainnya. Tak kurang 20 paket bom besar, puluhan detonator, rangkaian pembuat bom, peluru, bahan kimia pembuat bom, dua senjata M16 dan tiga pistol, disita anggota Densus dari para tersangka.

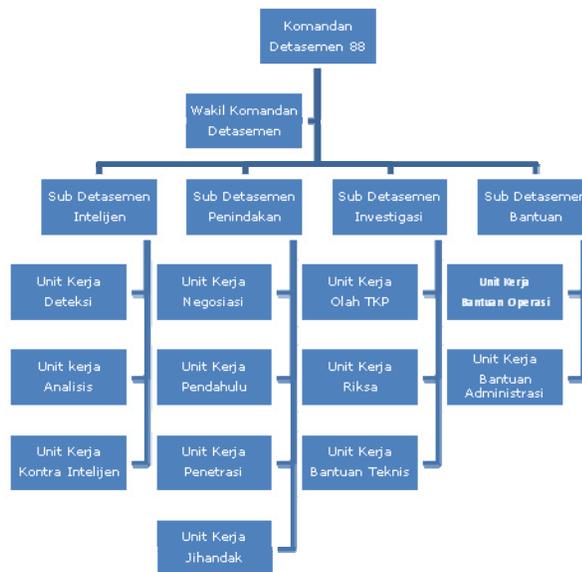
9 Juni: Menyusul penangkapan kelompok Jawa Tengah, Densus 88 menangkap Abu Dujana alias Ainul Bahri, komandan sayap militer Jamaah Islamiyah (JI) dan Zarkasih. Kedua tokoh ini merupakan tangkapan besar pasca perburuan Azahari, namun masih menyisakan buronan kelas kakap Noordin M Top.

Daftar referensi

1. Riset media massa meliputi: Detikcom, Okezone, Antara, Kompas Cyber Media, Tempo, Media Indonesia, Republika, Antara, Suara Pembaruan, Majalah Trust, Forum Keadilan, Majalah FEER, Eramuslim online, Majalah Sabili.
2. Wikipedia Indonesia, www.wikipedia.co.id
3. ICG Asia Report No. 27, 27 January 2007.

Lampiran 1.

Struktur Organisasi Detasemen 88 Anti Teror Polri



Badan Intelijen Negara (BIN) **Aleksius Jemadu, Ph.D¹**

Pendahuluan

Sebelum tulisan ini membahas perkembangan terakhir tentang reformasi intelijen khususnya yang berkaitan dengan peranan Badan Intelijen Negara (BIN), terlebih dahulu dipaparkan beberapa publikasi yang sudah membahas topik yang sama selama ini. Meskipun di sana-sini telah ada upaya untuk menganalisis perkembangan reformasi intelijen di Indonesia terutama yang dilakukan oleh kalangan organisasi non-pemerintah dan perguruan tinggi, namun publikasi yang membahas topik ini secara komprehensif masih sangat terbatas.

Ada beberapa publikasi yang bisa dijadikan sebagai referensi untuk mengetahui sejauhmana intelijen Indonesia telah memainkan peranannya selama ini, tetapi masing-masingnya memiliki kelemahan yang mendasar. Buku yang ditulis oleh Ken Conboy dengan judul *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service* yang kemudian diterjemahkan menjadi *Intel: Menguak Tabir Dunia Intelijen Indonesia* mengulas perkembangan intelijen Indonesia sejak kemerdekaan sampai periode pasca kejatuhan Soeharto.² Kelebihan buku ini terletak pada kecermatannya dalam merekam jejak sejarah dunia intelijen Indonesia serta kiprahnya dalam setiap periode pemerintahan. Selain itu wawancara yang dilakukan penulis terhadap praktisi intelijen Indonesia dan data yang ekstensif mengenai berbagai kasus berdasarkan informasi yang diperoleh dari "orang dalam" merupakan daya tarik tersendiri bagi buku ini. Tetapi sayangnya dari perspektif teori buku ini tidak memberikan arah yang jelas. Misalnya, keberadaan Badan Intelijen Negara (BIN) pasca kejatuhan Soeharto banyak diapresiasi tetapi tidak dijelaskan secara preskriptif bagaimana seharusnya intelijen menjalankan peranannya dalam sebuah negara demokrasi.

Buku lain yang juga ditulis oleh orang mengenal dari dekat sepak terjang intelijen Indonesia adalah *Menguak Tabu Intelijen: Teror, Motif dan Rezim* yang ditulis A. C. Manullang. Kelebihan buku ini adalah latarbelakang penulisnya yang pernah menjabat sebagai salah seorang direktur Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) dan luasnya cakupan konsep dan teori yang diterapkan dalam kasus intelijen Indonesia. Selain itu buku ini juga menyinggung perspektif politik global dalam menganalisis peranan intelijen Indonesia khususnya pada era pasca Orde Baru. Kelemahan buku ini berkaitan dengan pemahaman intelijen yang hanya dikaitkan dengan kemampuan teknis dan efektifitas kerja. Dalam bab khusus yang membahas topik tentang intelijen yang profesional tidak diuraikan aspek penting dari intelijen dalam masyarakat demokratis yaitu pengawasannya baik secara formal oleh lembaga pemerintahan maupun informal oleh masyarakat luas.³

¹ Aleksius Jemadu adalah Ketua Jurusan Hubungan Internasional FISIP UNPAR.

² Lihat Ken Conboy. 2007. *Intel: Menguak Tabir Dunia Intelijen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Primatama.

³ Lihat A.C. Manullang. 2001. *Menguak Tabu Intelijen: Teror, Motif dan Rezim*. Jakarta: Panta Rei.

Ada beberapa buku yang juga membantu pembaca untuk mengetahui perkembangan reformasi intelijen di Indonesia yang ditulis oleh organisasi non-pemerintah yang bergerak dalam bidang hak azasi manusia dan kalangan akademisi. Buku saku yang dipublikasikan oleh Imparsial dengan judul *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi* menyajikan analisis khas organisasi non-pemerintah dan penggiat hak azasi manusia yang tentu sangat kritis dan bahkan sinis terhadap kinerja pemerintah Indonesia dalam menangani keamanan nasional dalam beberapa tahun terakhir.⁴ Tetapi cakupan buku ini tentu saja terlalu sempit untuk menilai kemajuan reformasi intelijen di Indonesia.

Inisiatif untuk menganalisis perkembangan terakhir tentang reformasi intelijen dilakukan oleh Kelompok Kerja Reformasi Intelijen di Indonesia yang dikoordinasi oleh Pacivis dari Universitas Indonesia. Selain menghasilkan draft Rancangan Undang Undang Intelijen Negara sebagai masukan dari *civil society* untuk pemerintah dan parlemen, Pacivis juga telah menghasilkan berbagai buku yang dapat digunakan sebagai referensi tentang perkembangan reformasi intelijen di Indonesia. Salah satu buku yang dipublikasikannya adalah *Reformasi Intelijen Negara* yang ditulis oleh para akademisi dari berbagai perguruan tinggi di Indonesia. Buku ini membahas berbagai aspek penting reformasi intelijen dalam konteks konsolidasi demokrasi di Indonesia dan karena itu lebih bernuansa teoritis-preskriptif daripada pembahasan masalah-masalah empiris yang menjadi tantangan nyata intelijen di Indonesia.⁵

Sebagai bagian dari fungsi pemerintahan, intelijen tidak terlepas dari prinsip pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Namun tidak dapat disangkal bahwa kurang lebih sembilan tahun sejak jatuhnya rezim otoriter Presiden Soeharto bulan Mei 1998, reformasi di bidang intelijen masih menjadi agenda yang belum mendapat prioritas utama baik di kalangan eksekutif maupun legislatif. Padahal pada saat yang sama keamanan nasional terus digoncang oleh berbagai ledakan bom oleh kelompok teroris yang secara beruntun terjadi sejak tahun 2000 sampai sekarang. Selain itu merebaknya berbagai konflik di berbagai daerah sejak kejatuhan Soeharto menunjukkan betapa rapuhnya intelijen Indonesia dalam mengantisipasi berbagai kejadian tersebut. Bahkan ada tuduhan bahwa aparat keamanan dan intelijen ikut terlibat dalam berbagai provokasi untuk menggagalkan reformasi menuju demokrasi yang terkonsolidasi.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang latarbelakang historis intelijen di Indonesia khususnya pada masa Orde Baru serta berbagai persoalan yang diwariskannya sampai sekarang. Setelah Soeharto jatuh terjadi reorganisasi badan intelijen yang menjelma menjadi Badan Intelijen Negara (BIN) yang menurut penilaian banyak pihak tidak mampu mencegah eskalasi konflik di berbagai daerah sejak pemerintahan Presiden B.J. Habibie dan gagal mencegah rangkaian pemboman oleh kelompok teroris. Kegagalan intelijen ini mencerminkan kegamangan pemerintah pasca-Soeharto dalam membangun arsitektur keamanan dan penegakan hukum di Indonesia. Tulisan ini juga menjelaskan perkembangan terakhir tentang reformasi intelijen di Indonesia baik

⁴ Lihat Imparsial. 2005. *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi*. Jakarta, Imparsial.

⁵ Lihat Andi Widjajanto (ed.). 2005. *Reformasi Intelijen Negara*, Jakarta Pacivis.

dari perspektif pemerintah (BIN) maupun kelompok *civil society* serta hambatan-hambatan struktural yang menghambat proses tersebut.

Pengorganisasian Intelijen Masa Orde Baru

Dalam rangka penulisan almanak tentang perkembangan intelijen di Indonesia, masa Orde Baru dijadikan sebagai titik tolak dengan alasan karena citra intelijen Indonesia saat ini sangat dipengaruhi oleh penggunaan intelijen yang bertentangan dengan demokrasi dan hak azasi manusia selama era kepemimpinan Presiden Soeharto. Selain itu banyak warisan kelembagaan dan budaya kerja dari periode itu yang diteruskan ke periode pasca Soeharto padahal secara formal kelembagaan Indonesia telah memasuki era demokrasi. Pengorganisasian intelijen masa Orde Baru tidak terlepas dari karakteristik rezim yang otoriter dan militeristik. Karena itu intelijen diindetikkan dengan organisasi militer yang tugas utamanya adalah mengamankan kekuasaan Presiden Soeharto dan dominasi tentara dari pusat sampai ke daerah. Tidaklah mengherankan kalau periode tiga dekade pemerintahan Soeharto penuh dengan praktek intelijen hitam seperti pembunuhan lawan politik maupun penahanan dan penghilangan secara paksa bagi orang yang menentang kekuasaan pemerintah.

Meskipun Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) merupakan lembaga intelijen utama pada tahun 1970an, Presiden Soeharto memiliki kebiasaan untuk menciptakan lembaga tandingan lainnya dengan maksud untuk memperkuat posisinya sambil mendorong persaingan antara bawahannya yang pada akhirnya mencari perlindungan atau *favour* (restu) dari Soeharto sendiri. Sebagai ilustrasi, ada tiga lembaga intelijen yang bekerja secara tumpang tindih dan bernaung di bawah tiga lembaga induk yang berbeda. Ketiga lembaga tersebut adalah Asisten Intel di bawah Menteri Pertahanan Keamanan merangkap Panglima ABRI, Kepala Intel Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), dan Badan Koordinasi Intelijen Negara. Yang menarik salah seorang kepercayaan Presiden Soeharto yaitu L.B. Moerdani memegang jabatan di ketiga lembaga tersebut yang tujuan utamanya mengamankan kekuasaan Soeharto. Selain itu Moerdani juga diberi kepercayaan untuk memimpin Pusat Intelijen Strategis di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan. Dengan jabatannya ini Moerdani diberi wewenang yang sangat luas dalam keadaan darurat untuk mengerahkan pasukan khusus Angkatan Darat (Kopassandha, pada waktu itu) serta mendapat tugas khusus dari Presiden untuk, antara lain, perencanaan dan pelaksanaan invasi ke Timor Timur, pembelian pesawat tempur yang sudah dimodifikasi dari Israel dan misi penyelamatan pesawat Garuda yang dibajak di Thailand.⁶

Setelah dinilai sukses dalam menjalankan tugas intelijen, Moerdani diangkat menjadi Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada awal 1980an. Ketika menjadi Panglima ABRI Moerdani mulai membangun Badan Intelijen Strategis (BAIS) yang memiliki jaringan internasional dengan penempatan Atase Pertahanan di berbagai negara. BAIS berkembang pesat sampai awal

⁶ Lihat David Jenkins. 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975 – 1983*. Monograph Series. Cornell Modern Indonesia Project. Southeast Asia Program. Cornell University, Ithaca New York. hal. 26 – 28.

1990an ketika Soeharto mulai menyingkirkan Moerdani dan orang-orang dekatnya. Dengan dukungan anggaran yang besar serta jaringan kerja di dalam dan luar negeri BAIS menjadi lembaga intelijen yang menonjol serta mengungguli lembaga intelijen lainnya.⁷ BAIS yang seharusnya menangani isu-isu strategis justru terutama ditujukan untuk menghadapi ancaman keamanan dalam negeri dan bahkan memiliki perpanjangan tangan sampai ke daerah-daerah melalui komando teritorial.⁸ Sampai akhir tahun 1980an ketergantungan Soeharto pada lembaga intelijen sangat besar dan sejak awal 1990an, bersamaan dengan hubungannya yang semakin renggang dengan Moerdani, Soeharto mengubah strategi untuk mengamankan kekuasaannya dengan merangkul kekuatan di luar ABRI khususnya kelompok Islam konservatif dengan instrumen utamanya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).

Penyingkiran Moerdani dengan orang-orang dekatnya dari lingkaran kekuasaan Soeharto menandai era baru konsolidasi kekuasaan Soeharto yang semakin sensitif terhadap pertumbuhan gerakan demokrasi di Indonesia. Sejak awal 1990an tantangan utama Soeharto adalah kelompok-kelompok *civil society* yang mulai menggugat kekuasaannya yang otoriter dan represif. Di bawah Panglima ABRI yang baru Jenderal Faisal Tanjung BAIS dibubarkan dan diganti dengan lembaga yang baru yaitu Badan Intelijen ABRI (BIA) dengan personil yang sengaja dipilih untuk mengakhiri pengaruh Moerdani dalam dunia intelijen Indonesia. Untuk memimpin BAKIN Soeharto sengaja memilih seorang jenderal yang tidak terlalu berpengaruh dan dianggap tidak akan membangkang terhadap Soeharto yaitu Letnan Jenderal Moetojib. Menurut para pengamat intelijen Indonesia, hal ini juga mempengaruhi kinerja badan tersebut.⁹

Pada saat yang sama intelijen Indonesia mulai diarahkan untuk memantau kegiatan kelompok-kelompok pro-demokrasi dan aktivis politik dari kalangan *civil society* yang menentang pemerintahan Soeharto. Penguasa Orde Baru sengaja memanfaatkan isu agama untuk memperlemah dan memecah-belah *civil society* sehingga tidak berdaya untuk melawan kekuasaannya. Tidaklah mengherankan kalau sejak awal 1990an kerusuhan bernuansa SARA (Suku, Ras, Agama dan Antar Golongan) merebak di berbagai daerah di Indonesia tanpa pemerintah mampu mengatasinya. Sesudah kejatuhan Soeharto konflik bernuansa agama terjadi secara beruntun di Kalimantan Barat, Maluku dan Poso (Sulawesi Tengah). Intelijen Indonesia yang biasanya sangat peka terhadap kerusuhan-kerusuhan seperti itu tiba-tiba menjadi tidak berdaya atau bahkan mungkin tidak peduli untuk mengantisipasi konflik komunal yang menggerogoti bangsa ini dari dalam. Meskipun agak sulit dibuktikan secara empiris ada dugaan yang kuat bahwa kekuatan-kekuatan Orde Baru baik dari kalangan militer maupun sipil turut bermain dalam memprovokasi berbagai kelompok ini untuk kembali merebut pengaruh baik dalam politik maupun ekonomi.

Jalan Menuju Intelijen Yang Sejalan Dengan Demokrasi

⁷ Lihat Haryadi Wirawan. 2005. "Evolusi Intelijen Indonesia" dalam Andi Widjajanto (ed.). *op.cit.* hal. 41.

⁸ Lihat Andi Widjajanto. 2006. (ed.) *Menguak Tabir Intelijen "Hitam" Indonesia*. Jakarta. Pacivis dan FES. hal. 76.

⁹ Ken Conboy. *op.cit.* hal. 215.

Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie tidak ada perubahan yang berarti dalam dunia intelijen Indonesia dan citranya sebagai alat penguasa yang represif juga tetap melekat pada institusi tersebut. Intelijen yang biasanya melayani kebutuhan penguasa ternyata tidak mampu mengantisipasi berbagai gejolak politik dan eskalasi konflik di berbagai daerah. Sementara lembaga-lembaga yang lain mulai melakukan reformasi, lembaga intelijen seakan-akan kebal terhadap tuntutan masyarakat yang menuntut pertanggungjawaban pemerintah.

Di bawah Presiden Habibie, BAKIN dipimpin oleh Letnan Jenderal Z.A. Maulani yang memiliki latar belakang sebagai pemikir militer. Memang ada beberapa catatan penting menyangkut perubahan politik yang dilakukan oleh Presiden Habibie. Misalnya, beliau mencabut Undang-Undang Subversi (UU Nomor 11 Tahun 1963) yang biasa digunakan oleh rezim Orde Baru untuk menangkap dan memenjarakan lawan-lawan politiknya. Selain itu pemerintahan Habibie juga berhasil mengungkap misteri di balik penghilangan dan penculikan aktivis demokrasi selama tahun-tahun terakhir pemerintahan Soeharto di mana beberapa perwira Kopassus yang terbukti menjadi pelaku mendapat hukuman penjara. Terlepas dari perubahan politik yang signifikan itu, rakyat tetap tidak puas dengan budaya impunitas yang masih kuat dan tidak ada tindakan yang dilakukan untuk mereformasi badan intelijen. Agenda untuk mereformasi lembaga intelijen negara masih kalah dibandingkan dengan prioritas kebijakan keamanan lainnya seperti reformasi TNI dan menyelesaikan konflik di berbagai daerah.

Sebagai seorang presiden yang berlatarbelakang organisasi kemasyarakatan, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) memiliki keinginan yang kuat untuk mereformasi sektor keamanan di Indonesia meskipun pada saat yang sama ia harus menghadapi tantangan dan bahkan tekanan dari pimpinan TNI yang berusaha untuk menghambat reformasi politik yang diperjuangkannya. Untuk memimpin BAKIN Gus Dur mengangkat Letnan Jenderal Arie Kumaat menggantikan Z.A. Maulani. Kemampuan Gus Dur untuk menjalankan niatnya untuk melakukan perubahan yang fundamental dalam organisasi TNI ternyata harus berhadapan dengan resistensi yang kuat dan bahkan berujung pada kejatuhannya melalui kerjasama antara kelompok nasionalis di parlemen dan TNI yang tidak senang dengan campur tangan beliau. Pada saat yang sama Gus Dur harus menghadapi eskalasi konflik di Aceh, Maluku dan Poso di mana pihak keamanan dan intelijen Indonesia menunjukkan ketidakberdayaannya dalam mengantisipasi dan mengatasi konflik komunal yang diduga melibatkan aparat TNI dan kepolisian.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri BAKIN diubah menjadi Badan Intelijen Negara (BIN) dan dipimpin oleh Letnan Jenderal (Purn) A.M. Hendropriyono yang memiliki latarbelakang intelijen militer. Segera setelah Megawati menggantikan Gus Dur, tantangan keamanan nasional yang menonjol adalah isu tentang adanya jaringan terorisme global di Indonesia. Apalagi sejak tahun 2000 telah berbagai aksi pemboman yang dilakukan oleh jaringan terorisme. Karena itu dibutuhkan intelijen yang profesional untuk menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional yang semakin meningkat dan pada saat yang sama harus mempertimbangkan aspirasi masyarakat yang menuntut agar intelijen Indonesia tidak lagi mengulangi kesalahan yang dilakukan

pada masa lalu. Tetapi respons yang diberikan oleh Presiden Megawati tidak memenuhi tuntutan masyarakat yang sebenarnya. Pemerintah tampaknya enggan melakukan reformasi yang menyeluruh terhadap lembaga intelijen karena resiko politik yang dihadapinya. Pemerintahan Megawati yang didukung oleh pimpinan militer yang konservatif tidak ingin melakukan perombakan yang fundamental terhadap institusi keamanan yang masih didominasi oleh kalangan militer. Selain itu pemerintah juga tidak melihat reformasi intelijen sebagai prioritas kebijakan yang mengalahkan agenda nasional lain yang lebih mendesak seperti pemulihan ekonomi dan penyelesaian konflik di berbagai daerah. A. M. Hendropriyono sebagai mantan Kepala BIN mengakui betapa aparat intelijen di lapangan membutuhkan mandat hukum yang jelas dari wakil rakyat agar mereka memiliki pedoman yang jelas dalam melaksanakan tugasnya. Tetapi Hendropriyono menjelaskan argumennya dengan mengatakan: *But most of all, I wanted an intelligence law in order to enable BIN to detain suspects for limited periods. Such detention would not be for judicial reasons – the police already have that authority – but rather for operational reasons.*¹⁰

Dengan pola pikir seperti di atas Pemerintahan Megawati melakukan kebijakan yang minimalis dalam mereformasi intelijen di Indonesia. Hal itu terlihat dari dasar hukum yang dijadikan sebagai landasan keberadaan BIN yang menggantikan BAKIN. Produk hukum yang pertama adalah Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non-Departemen. Selanjutnya pasal 34 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 menyebutkan bahwa BIN melaksanakan tugas pemerintahan di bidang intelijen sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Untuk memperkuat koordinasi antara berbagai elemen yang ada dalam komunitas intelijen pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2002 di mana BIN diberi tugas untuk mewujudkan keterpaduan dan rencana dan operasionalisasi tugas intelijen demi mencapai tujuan keamanan nasional. Dilihat dari tingginya frekuensi ledakan bom dan eskalasi konflik dan kekerasan di daerah pada masa pemerintahan Megawati, kalangan *civil society* mempertanyakan efektifitas koordinasi intelijen yang dilakukan oleh BIN.¹¹

Lemahnya payung hukum yang mendasari pelaksanaan tugas intelijen membuka peluang terjadinya pelanggaran hak azasi manusia dan kebebasan sipil. Tantangan terhadap keamanan nasional pasca peristiwa 11 September 2001 sifatnya sangat kompleks sehingga diperlukan legislasi yang komprehensif untuk mengaturnya. Selain mandat hukum yang jelas bagi aparat intelijen dibutuhkan juga ketentuan hukum tentang pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Yang berlaku di Indonesia selama ini bukan *rule of law* tetapi *rule of bureaucratic law* di mana dominasi eksekutif menjadi ciri utama dalam penanganan isu keamanan nasional termasuk intelijen. Dominasi eksekutif ini merupakan tantangan utama reformasi intelijen di Indonesia dan pada saat yang sama partai politik dan anggota legislatif tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang fungsi intelijen dalam negara demokrasi. Tampak ada kesenjangan pengetahuan yang cukup lebar antara organisasi non-pemerintah yang aktif dalam memperjuangkan

¹⁰ A. M. Hendropriyono, "Indonesia badly needs to enact intelligence law", *The Jakarta Post*, October 5, 2005.

¹¹ Lihat Imparsial. *op. cit.* hal. 9.

demokrasi dan hak azasi manusia di satu pihak dan anggota legislatif yang memiliki pengetahuan yang terbatas tentang intelijen. Selama ini inisiatif untuk mendorong diskusi publik tentang reformasi intelijen selalu datang dari kelompok *civil society*, sedangkan pemerintah dan para wakil rakyat hanya bersikap reaktif dan cenderung memiliki sikap yang konservatif dengan lebih menekankan kekuasaan negara yang koersif dalam menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional.

Karena Indonesia tidak memiliki Undang-Undang khusus untuk intelijen di tengah semakin meningkatnya aksi kekerasan melalui rangkaian ledakan bom, maka cara pemerintah dalam mengatasi ancaman keamanan nasional senantiasa bersifat *ad hoc* dan parsial. Ketika aksi terorisme semakin meningkat di berbagai tempat di Indonesia, pemerintah menanggapi dengan mengaktifkan kembali Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) dengan menggunakan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2002 sebagai landasan hukumnya. Tujuan dari Kominda adalah menyediakan wadah bagi pemerintah daerah untuk melakukan koordinasi dalam bidang intelijen untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka pemulihan keamanan. Kebijakan ini tentu saja menuai protes keras dari kalangan organisasi non-pemerintah dan pejuang hak azasi manusia karena pemerintah tidak memberikan jaminan bahwa Kominda tidak akan digunakan untuk kepentingan penguasa. Selain itu tugas Kominda yang tidak dirumuskan secara tegas akan membuka peluang pelanggaran hak azasi manusia dan kebebasan sipil warganegara di daerah.¹²

Dalam tahun 2006 Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pembentukan Komunitas Intelijen Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah. Munculnya dua peraturan tingkat menteri ini menunjukkan kegamangan pemerintah Indonesia dalam menata intelijen domestik yang seharusnya mematuhi prinsip-prinsip tertentu agar tidak menjadikan warganegara sendiri sebagai musuh.¹³ Meskipun pemerintah memiliki niat yang baik dengan berbagai ketentuan ini, tetapi setiap peraturan yang bersifat *ad hoc* dalam bidang intelijen akan menciptakan lebih banyak masalah bagi warganegara daripada melindungi mereka. Apalagi pengawasan informal oleh organisasi non-pemerintah terhadap aparat keamanan di daerah jauh lebih lemah dan tidak berdaya dibandingkan dengan apa yang terjadi di pusat.

Menanggapi tuntutan yang semakin meningkat agar pemerintah menyediakan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Intelijen Negara yang dapat mengakomodasi kepentingan intelijen maupun demokrasi, pada tanggal 10 Maret 2006 *draft* tersebut ditawarkan kepada masyarakat dan reaksi pro dan kontra pun bermunculan dari berbagai pihak. Perlu dicatat bahwa sebelum pemerintah menawarkan draft ini jauh sebelumnya Kelompok Kerja Reformasi Intelijen di Indonesia yang dikoordinasi oleh Pacivis dari Universitas Indonesia telah menyusun draft RUU Intelijen Negara versi *civil society* yang tampaknya sulit

¹² *Ibid.* hal. 28 – 30.

¹³ Lihat *Telik Sandi*, buletin dwimingguan yang diterbitkan oleh Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI) hal. 2.

diterima oleh pemerintah (khususnya BIN) karena dianggap terlalu menitikberatkan kepentingan warganegara dan sangat membatasi keleluasaan aparat negara dalam menghadapi kompleksitas ancaman keamanan nasional abad 21. Tetapi sampai pada saat makalah ini ditulis DPR belum juga mengadakan pembahasan terhadap *draft* dari pemerintah.

Sebagai negara demokrasi baru sangat sulit bagi Indonesia untuk menilai sejauhmana suatu RUU Intelijen Negara sudah memenuhi standar yang berlaku umum di berbagai negara lain. Karena itu satu-satunya cara untuk memberikan penilaian adalah menggunakan pengalaman negara lain melalui publikasi yang selama ini sudah disebarluaskan kepada publik. Dari segi luasnya cakupan isi dari RUU ini cukup komprehensif karena memuat berbagai isu-isu yang penting menyangkut keseimbangan antara kebutuhan intelijen yang profesional dan perlindungan demokrasi dan hak azasi manusia.

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) telah menerbitkan *occasional paper* dengan judul *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View* yang isinya antara lain menjelaskan berbagai tantangan yang dihadapi oleh negara demokrasi baru dalam mereformasi lembaga intelijennya. Selain itu DCAF juga memberikan pedoman praktis bagi setiap negara demokrasi baru kriteria yang harus dipenuhi untuk reformasi intelijen secara komprehensif tanpa mengorbankan efektifitas kebijakan keamanan nasional.¹⁴ Berdasarkan pemikiran yang dituangkan dalam terbitan DCAF ini penulis mencoba mengomentari beberapa isu penting dalam RUU Intelijen Negara yang diusulkan pemerintah Indonesia.

Kedudukan dan luasnya wewenang yang diberikan kepada BIN merupakan hal yang menonjol dalam *draft* RUU Intelijen Negara yang diajukan pemerintah. Hal ini bisa dimengerti karena secara historis selalu terjadi perebutan pengaruh dan penguasaan sumberdaya antara lembaga intelijen yang satu dengan yang lain.

Peran BIN yang diuraikan dalam Bab 2 diberikan porsi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan anggota komunitas intelijen yang lainnya.¹⁵ Bahkan dalam pasal 15 disebutkan bahwa "*lembaga negara, instansi pemerintah, lembaga swasta, organisasi kemasyarakatan dan setiap orang wajib memberikan informasi yang diperlukan oleh BIN dalam rangka menjalankan aktivitas intelijen*". Kewenangan BIN yang sangat luas ini berpotensi menimbulkan masalah atau memberikan peluang terjadinya penyalahgunaan intelijen oleh penguasa jika tidak diimbangi oleh mekanisme pengawasan yang efektif baik oleh lembaga formal pemerintahan maupun oleh masyarakat.

Dalam pasal 12 dikemukakan bahwa BIN diberi kewenangan khusus

¹⁴ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2003. "Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View", Geneva, July 2003. hal. 59.

¹⁵ Komunitas intelijen dalam RUU Intelijen Negara versi pemerintah pasal 7 (1) terdiri dari BIN, Badan Intelijen Strategis TNI dan badan intelijen lainnya yang ada di jajaran TNI, Badan Intelijen Keamanan Kepolisian Republik Indonesia, Badan Intelijen Kejaksaan, dan unsur intelijen departemen atau instansi lainnya.

untuk melakukan penangkapan terhadap seseorang dan untuk keperluan interogasi bisa menahan orang tersebut paling lama 7 x 24 jam. Ketentuan ini menimbulkan keprihatinan di kalangan kelompok masyarakat sipil dan aktivis HAM. Dalam setiap draft yang diusulkan oleh pemerintah (BIN) selama ini ketentuan inti secara konsisten dicantumkan. Hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa pemerintah tampaknya bersikeras dengan mencantumkan ketentuan ini? Secara umum bisa dikatakan bahwa alasannya terkait dengan kenyataan bahwa pemerintah di manapun pasti akan mendahulukan tanggungjawabnya terhadap keamanan nasional. Tetapi bisa ditambahkan juga alasan-alasan lain yang lebih spesifik.

Pertama, selama ini pemerintah khususnya lembaga intelijen selalu menjadi sasaran kritik masyarakat karena tidak mampu mencegah serangan-serangan terorisme yang terjadi setiap tahun sejak tahun 2000 sampai dengan 2005. Karena tidak ingin terus dipersalahkan, maka dicari jalan pintas yaitu menciptakan legitimasi hukum untuk melakukan penangkapan atau penahanan oleh aparat intelijen. Mungkin masalah sesungguhnya adalah ketidakmampuan intelijen untuk memetakan potensi ancaman yang ada atau lemahnya koordinasi antara aparat keamanan. Kecurigaan kelompok masyarakat sipil sangat beralasan karena adanya wewenang penangkapan tidak dengan sendirinya mengurangi potensi ancaman terhadap keamanan nasional apalagi kalau tidak ada peningkatan profesionalisme dan koordinasi di antara aparat pemerintah sendiri.

Kedua, pemerintah Indonesia khususnya badan intelijen sangat dipengaruhi oleh *trend* umum yang berlaku di negara-negara lain, tidak hanya di Asia Tenggara tetapi juga di negara-negara demokrasi maju di mana mereka mencantumkan ketentuan ini dalam UU Intelijen dan Keamanan Nasional dalam rangka menghadapi ancaman terorisme global. Tumpang tindih fungsi intelijen dan penegakan hukum tampaknya menjadi kecenderungan yang mengancam prinsip supremasi hukum negara demokrasi. Dengan setting politik seperti ini diperkirakan bahwa pemerintah akan tetap "memaksakan" kehendaknya agar aparat intelijen diberi wewenang menangkap dan menginterogasi. Pertanyaannya adalah bagaimana strategi kelompok masyarakat sipil menghadapi arus militerisasi intelijen ini? Saya berpendapat tidak cukup bila kita mempersoalkan pasal 12 RUU ini tanpa mengajukan alternatif pengaturan untuk menyelamatkan demokrasi dan HAM. Dengan prinsip *minus malum* dan *maximum bonum* (mencari formulasi yang efek negatifnya paling kecil atau efek positifnya paling besar) ada yang mengusulkan agar aparat intelijen menjalankan tugasnya bersama dengan aparat penegak hukum lainnya (misalnya Polri dan Kejaksaan) dalam Satuan Tugas yang sengaja dibentuk untuk tugas tertentu. Dalam Satuan Tugas dimaksud penangkapan dan penahanan orang dengan bukti awal yang kuat tetap dilakukan oleh kepolisian dan bukan oleh intelijen. Jika terjadi salah prosedur, anggota masyarakat yang merasa dirugikan diberi kesempatan untuk mempraperadilan polisi yang menangkap atau menahannya. Dengan demikian mekanisme negara demokrasi tetap terjaga tanpa mengurangi upaya pencegahan tindakan yang membahayakan keamanan nasional.

Sehubungan dengan pasal 12 kelemahan RUU Intelijen Negara yang perlu

diungkapkan adalah tidak adanya pembedaan yang tegas antara intelijen positif dan agresif serta kapan dan bagaimana prosedur penerapannya. Mencampuradukkan kedua metode kerja yang berbeda ini dapat membahayakan kebebasan sipil dan mengaburkan pertanggungjawaban intelijen kepada publik. Intelijen positif mencakup pengumpulan, pengolahan dan analisis dan penyajian informasi yang digunakan untuk memperkuat sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis sebagai antisipasi menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional. Sedangkan intelijen agresif ditujukan untuk menghadapi elemen-elemen asing yang mengancam keamanan nasional dengan menggunakan metode operasi kontraintelijen dan atau kontraspijionase untuk mengungkapkan kegiatan sejenis yang dilakukan pihak asing atau musuh.

Jika metode ini ditujukan kepada rakyat sendiri dalam negeri, maka terdapat syarat-syarat penting yang harus dipenuhi. *Pertama*, ada bukti kuat bahwa ada warganegara yang bekerja bagi kepentingan intelijen asing atau musuh. *Kedua*, adanya kegiatan yang menunjukkan permusuhan terhadap keseluruhan bangunan konstitusi dan sendi-sendi ketatanegaraan yang diwujudkan melalui aksi kekerasan. *Ketiga*, adanya upaya agitasi atau intimidasi untuk mendorong atau memprovokasi terjadinya kekerasan primordial. *Keempat*, adanya penggunaan cara-cara kekerasan untuk memaksakan perubahan sosial demi kepentingan individu atau kelompok.

Dengan demikian intelijen agresif tidak bisa dilakukan secara random atau serampangan oleh aparat intelijen. Perlu pula ditegaskan bahwa penggunaan metode kerja intelijen agresif tidak boleh melanggar apa yang dikenal dengan *non-derogable rights* yang mencakup hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak untuk bebas dari perlakuan dan hukuman yang tidak manusiawi, hak untuk bebas dari perbudakan, hak untuk mendapat pengakuan yang sama sebagai individu di depan hukum, hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani dan beragama.

Di negara-negara demokrasi baru seperti Indonesia, pengawasan terhadap kinerja lembaga politik dan pemerintahan merupakan hal yang sangat penting karena adanya lembaga politik modern belum tentu menjamin pelaksanaan demokrasi. Kajian kritis menyebutkan pasal tentang pengawasan dalam RUU ini sangat minim hanya mencakup 4 persen dari total. Pasal 43, misalnya, mengatur pembentukan Sub-Komisi DPR yang bertugas mencegah pelaksanaan kewenangan khusus oleh aparat intelijen. Pengawasan tentu juga bisa dilakukan melalui anggaran intelijen yang hanya diperoleh melalui alokasi dari APBN. Pencantuman pasal ini merupakan langkah maju tetapi mengingat begitu rentannya institusi intelijen terhadap pelanggaran hak-hak sipil maka tidak ada salahnya jika kita meniru sistem pengawasan berlapis yang diperkenalkan oleh negara-negara maju terhadap dinas intelijennya.

Dengan demikian RUU Intelijen Negara perlu menyediakan pasal yang lebih banyak untuk menjamin adanya pengawasan yang lebih komprehensif. Terlepas dari dicantumkannya soal anggaran yang hanya bersumber pada APBN ini kelompok civil society menginginkan agar rincian tentang penggunaan anggaran ini dibuat

lebih transparan lagi meskipun disadari juga bahwa pengungkapan rincian anggaran BIN yang terlalu detail akan mengurangi efektifitas kerja lembaga itu. Kekhawatiran civil society beralasan karena dalam beberapa tahun terakhir alokasi anggaran dari APBN untuk BIN bisa dikatakan tidak memadai untuk menghadapi ancaman keamanan nasional yang semakin kompleks.¹⁶ Kurangnya anggaran ini justru akan menciptakan peluang bagi BIN untuk mencari sumber-sumber keuangan yang di luar APBN dan berpotensi melanggar hukum.

Dalam membangun mekanisme pengawasan yang efektif terhadap intelijen Indonesia bisa mencontohi praktek-praktek yang sudah umum dilakukan di negaranegara yang sudah mantap demokrasinya. Di negara-negara seperti Inggris, AS dan Australia, intelijen diawasi secara ketat oleh parlemen maupun *civil society* khususnya LSM yang aktif dalam masalah HAM dan media massa yang selalu siap mengungkapkan penyelewengan otoritas yang diberikan kepada dinas intelijen. Indonesia yang sudah membangun lembaga-lembaga demokrasi seperti partai politik, parlemen, media massa yang independen dan *civil society* yang tidak lagi dihambat oleh pemerintah mestinya dapat juga membangun mekanisme pengawasan yang sama.

Indonesia bisa mengadopsi apa yang di negara-negara demokrasi maju dikenal dengan prinsip *multilayered oversight*. Dikatakan bahwa pelaksanaan fungsi intelijen dapat diawasi secara ketat oleh empat lapisan pengawasan yang saling berhubungan dan lapisan pengawasan yang di luar melingkupi lapisan pengawasan di dalamnya. *Pertama*, setiap dinas intelijen memiliki mekanisme pengawasan internal yang dilakuka oleh pemimpin terhadap bawahan sebagaimana lazimnya praktek birokrasi pemerintahan. Dalam lapisan ini atasan harus mendapat jaminan bahwa aparat intelijen melaksanakan tugas sesuai dengan ketetapan yang digariskan oleh pimpinan unit dan organisasi secara menyeluruh. Selain itu seorang bawahan harus memberikan laporan terhadap atasan secara teratur sehingga atasan dapat memonitor dan mengevaluasi sejauhmana tugas sudah dilaksanakan. Pada lapisan yang berikutnya terdapat lapisan pengawasan oleh kekuasaan eksekutif di mana, misalnya, Presiden mendapat laporan dari pejabat yang ditugaskan untuk memimpin lembaga intelijen atau dalam hal lembaga intelijen berada di bawah suatu kementerian maka menteri yang bersangkutan mengawasi lembaga intelijen yang berada di bawah kewenangannya.

Pengawasan oleh kekuasaan eksekutif sangat penting untuk menjamin bahwa lembaga intelijen melaksanakan prioritas kebijakan pemerintah yang ditetapkan sesuai dengan tantangan keamanan nasional yang dihadapi. Sebagaimana lazimnya dalam negara demokrasi kekuasaan eksekutif pada gilirannya akan diawasi oleh parlemen atau DPR di mana lembaga wakil rakyat dapat meminta jaminan dari lembaga intelijen dan pemimpin eksekutif bahwa pelaksanaan fungsi intelijen sudah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. DPR juga dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga intelijen dalam hal pelaksanaan wewenang khusus intelijen sehingga tidak melanggar ketentuan yang

¹⁶ Misalnya, untuk tahun anggaran 2006 alokasi APBN untuk BIN hanya sebesar Rp 958.872.881.808,- dan tahun 2007 sebesar Rp. 1.072.616.049.000,- . Sumber; Dengar pendapat DPR RI dengan Ka BIN, 12 Maret 2007.

ada dan tidak bertentangan dengan HAM warganegara. Dalam hal ini DPR dapat membentuk komisi parlemen yang bertugas khusus untuk mengawasi kinerja intelijen dan menangani kasus-kasus pelanggaran Undang-Undang oleh intelijen yang kemudian atas rekomensinya diteruskan ke pengadilan.

Akhirnya, pada lapisan yang paling luar kita dapat menempatkan pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan independent yang menerima keluhan atau komplain dari warganegara serta pengawasan oleh masyarakat secara keseluruhan yang biasanya difasilitasi oleh kelompok-kelompok *civil society* seperti LSM dan media massa. Hak kelompok *civil society* dalam mengungkapkan penyalahgunaan wewenang oleh lembaga intelijen harus dilindungi oleh hukum sehingga negara tidak dapat secara sewenang-sewenang melanggar hak-hak sipil warganegara atas nama keamanan nasional. Hal ini menjadi lebih penting lagi karena Indonesia sudah meratifikasi Konvensi HAM tentang hak-hak sipil dan politik warganegara.

Penutup

Nyata sudah bahwa saat ini Indonesia sedang mencari bentuk kelembagaan yang tepat untuk mewadahi fungsi pemerintahan dalam bidang intelijen. Pengalaman masa lalu menunjukkan betapa pentingnya reformasi intelijen untuk menjaga keamanan nasional dan sekaligus melindungi demokrasi dan kebebasan sipil dari pihak-pihak yang anti-demokrasi. Secara historis Indonesia tidak memiliki preseden pengorganisasian intelijen yang tunduk di bawah supremasi hukum. Intelijen selalu menjadi alat penguasa untuk menindas para penentangannya dan akibatnya intelijen juga selalu menjadi ajang perebutan pengaruh antara berbagai kelompok atau individu yang ingin meraih kekuasaan dengan cara-cara yang tidak beradab.

Salah satu kelemahan yang terdapat di negara demokrasi baru seperti Indonesia adalah kurangnya pemahaman publik dan wakil rakyat tentang dunia intelijen. Hal ini tidak boleh dijadikan sebagai pembenaran untuk monopoli pemerintah (BIN) dalam mengembangkan wacana tentang reformasi intelijen. Justru karena kurangnya pengetahuan masyarakat maka baik pemerintah maupun kelompok-kelompok *civil society* perlu memberikan pencerahan agar warganegara tidak dijadikan sebagai obyek manipulasi kekuasaan oleh otoriterisme penguasa.

Singkatnya, reformasi intelijen di Indonesia terlalu penting untuk ditangani oleh BIN saja. Rakyat harus disertakan dalam keseluruhan proses reformasi intelijen termasuk dalam implementasi legislasi intelijen pada masa yang akan datang. Keamanan nasional dan demokrasi merupakan dua tujuan bersama yang tidak perlu dipertentangkan.

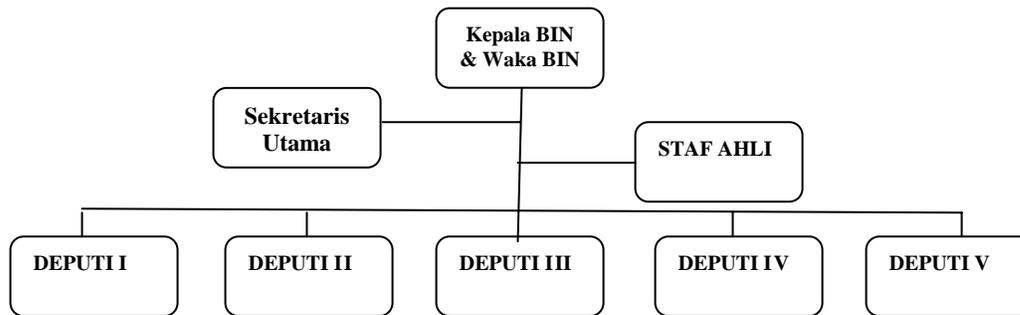
Kepustakaan:

- Conboy, Ken. 2007. *Intel: Menguk Tabir Dunia Intelijen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Primatama.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2003. "Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View", Geneva, July 2003
- David Jenkins, David. 1984. *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975 – 1983*. Monograph Series. Cornell Modern Indonesia Project. Southeast Asia Program.

- Cornell University, Ithaca New York.
- Hendropriyono, A. M. 2005. "Indonesia badly needs to enact intelligence law", *The Jakarta Post*, October 5, 2005.
- Imparsial. 2005. *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi*. Jakarta: Imparsial.
- Manullang, A. C. 2001. *Menguak Tabu Intelijen: Teror, Motif dan Rezim*. Jakarta: Panta Rei.
- Widjajanto, Andi. (ed.). 2005. *Reformasi Intelijen Negara*. Jakarta.
- _____ (ed.). 2006. *Menguak Tabir Intelijen "Hitam" Indonesia*. Jakarta, Pacivis FES

Lampiran 1.

STRUKTUR BADAN INTELIJEN NEGARA



Penjelasan :

Deputi I membidangi luar negeri dan organisasi internasional.

Deputi II membidangi politik dalam negeri dalam bentuk pengumpulan data dan pengamanan.

Deputi III menangani dan memproduksi data-data yang dikumpulkan oleh Deputi I, II, dan

IV Deputi IV membidangi pengamanan dan kontra intelijen.

Deputi V membidangi penggalangan dan propaganda.

BADAN INTELIJEN STRATEGIS (BAIS)

Rizal Darmaputra¹

Latar Belakang

Dinas intelijen resmi pemerintah Indonesia saat ini yang cakupan tugasnya meliputi berbagai aspek dan lintas sektoral serta bertanggungjawab langsung secara hierarkis kepada Presiden sebagai *user* adalah Badan Intelijen Negara (BIN). Keberadaan BIN sampai tulisan ini dibuat belum berlandaskan pada undang-undang, namun masih berdasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2003 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen. Sebagaimana telah beberapa kali diubah dengan Keputusan Presiden No.46 Tahun 2002, Badan Koordinasi Intelijen Negara berubah menjadi Badan Intelijen Negara (BIN). Tugas pokok dan fungsi BIN adalah pengembangan tugas intelijen nasional dan berperan menyelenggarakan intelijen *community*². Sehingga hubungan BIN dengan lembaga intelijen lainnya merupakan hubungan antar dinas intelijen dalam suatu intelijen *community*. Artinya tidak ada hierarki komando antara BIN dengan dinas-dinas intelijen non-BIN.

Selain BIN terdapat institusi negara yang juga menjalankan tugas-tugas intelijen seperti unit intelijen Kejaksaan Agung, Imigrasi, Bea Cukai, Badan Intelijen Keamanan Kepolisian Republik Indonesia, dan tentunya dinas intelijen yang menonjol pada masa pemerintahan mantan presiden Soeharto adalah dinas intelijen militer atau Tentara Nasional Indonesia (TNI), yang saat ini dikenal dengan nama Badan Intelijen Strategis (BAIS).

Dapat dikatakan bahwa dari sejumlah lembaga intelijen yang disebutkan di atas, secara hierarki hanya BIN sebagai dinas intelijen yang *usemya* secara langsung adalah presiden. Sementara itu dinas intelijen militer seperti BAIS dan intelijen kepolisian – Baintelkam, masing-masing dalam hierarkinya (Kepala BAIS dan Kepala Baintelkam) bertanggungjawab terhadap pimpinan puncak masing-masing institusi sebagai *user*, yakni dimana Panglima TNI sebagai *user* langsung dari BAIS yang dipimpin oleh seorang Kepala BAIS berpangkat Mayor Jenderal, lantas untuk Baintelkam dipimpin oleh seorang Inspektur Jenderal Polisi yang setara dengan Mayor Jenderal dalam kepangkatan militer, dengan *user* pada *level* puncaknya adalah Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Kemudian pimpinan kedua lembaga tersebut (Panglima TNI dan Kapolri) menyajikan laporan intelijen dari institusinya masing-masing kepada Presiden.

¹ Rizal Darmaputra adalah Direktur Eksekutif Lesperssi, Jakarta.

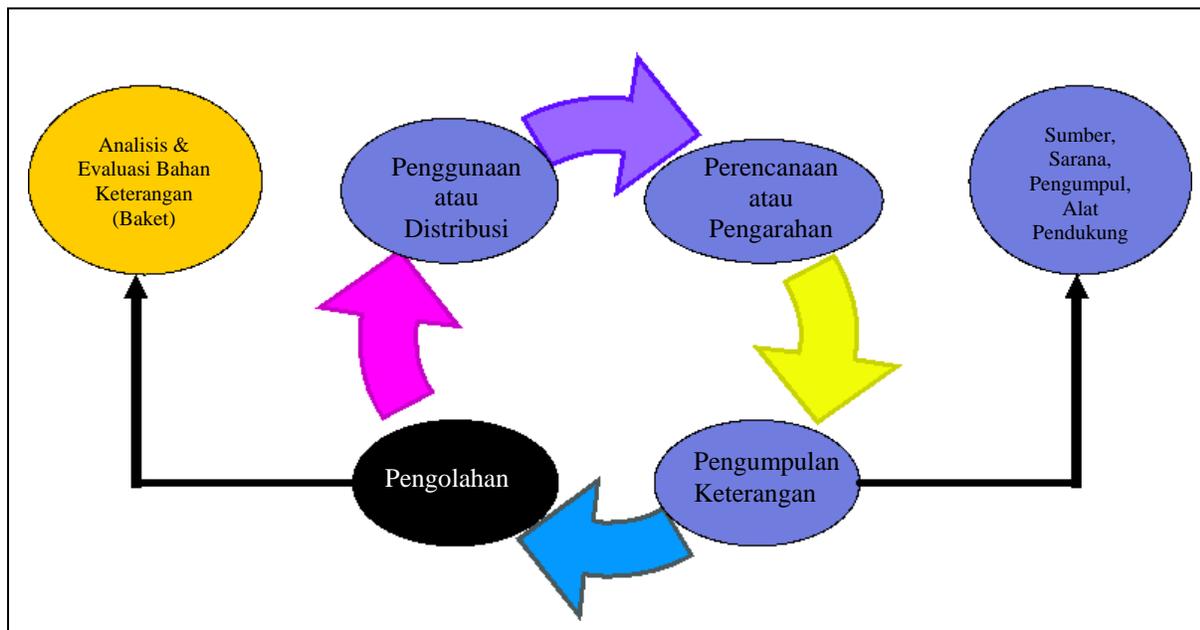
² Y. Wahyu Saronto, *Intelijen – Teori, Aplikasi, dan Modernisasi*, PT Ekalaya Saputra, Jakarta 2004, hal.21-22.

Walaupun dalam hal ini BIN merupakan dinas intelijen yang bertanggungjawab langsung terhadap Presiden, namun BIN tidak memiliki kewenangan operasional terhadap dinas intelijen militer dan kepolisian, yang nota bene memiliki sumber daya dan dukungan struktur sampai ke tatanan masyarakat paling bawah yakni pedesaan. Bahkan BAIS juga memiliki jangkauan akses sumber daya yang dapat memberikan kontribusi informasi di luar negeri, yakni melalui para Atase Pertahanan dan perangkatnya di tiap-tiap Kedutaan Besar Republik Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa BAIS merupakan organisasi intelijen militer yang jangkauan operasinya cukup luas (khususnya di lingkup domestik) dengan didukung oleh struktur intelijen yang relatif tidak mengalami perubahan, baik pada masa sebelum dan sesudah reformasi.

Isu dan Persepsi Ancaman

Dinas intelijen seyogyanya dalam melakukan "penilaian" terhadap ancaman nasional (*threat assessment*) hendaknya berlandaskan pada suatu konsensus dari otoritas politik, yakni dimana partai politik yang duduk di parlemen (dapat melalui komisi intelijen) membuat suatu rumusan umum mengenai suatu isu yang dikategorikan sebagai "ancaman nasional". Atau dinas intelijen memaparkan kepada parlemen tentang sejumlah isu yang dikategorikan sebagai ancaman nasional, sehingga parlemen dapat menyepakatinya sebagai suatu persepsi bersama atas ancaman nasional, lantas dinas intelijen merumuskan kerangka teknisnya dari sisi langkah operasional dan tindakan apa saja yang kiranya dapat dilakukan. Dengan demikian kebijakan di bidang intelijen sedikit banyak akan memperoleh "payung" hukum dan politik, karena dinas intelijen dalam memulai roda perputaran intelijen (*intelligence cycle*) yang biasanya dimulai dari perencanaan atau pengarahan, telah mendapatkan legitimasinya dari parlemen. Jadi, diharapkan pada saat "persepsi ancaman" telah disepakati oleh parlemen, maka dinas intelijen menjalankan kegiatannya dengan tidak menyimpang dari garis kebijakan yang disepakati bersama. Maka hal ini diharapkan dapat meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) berupa digunakannya dinas intelijen untuk kepentingan politik rezim berkuasa, atau kelompok kepentingan tertentu, atau bahkan dengan ditunggangi oleh kepentingan negara atau dinas intelijen asing.

Gambar dibawah merupakan roda perputaran intelijen yang lazim digunakan sebagai mekanisme umum yang berlaku dalam dinas intelijen. Guna meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan dalam dinas intelijen, maka penetapan persepsi ancaman nasional yang dalam roda perputaran intelijen tersebut dimulai dari "lingkaran" perencanaan atau pengarahan, ditetapkan berdasarkan pada konsensus atau kesepakatan di parlemen.



Roda Perputaran Intelijen (Intelligence Cycle)

Selama tidak ada penetapan persepsi ancaman nasional dari parlemen dan otoritas politik sipil, maka dinas intelijen akan cenderung membuat penafsiran sendiri atas kriteria ancaman nasional sebagaimana yang mereka persepsikan. Seperti halnya dengan yang ditafsirkan oleh Badan Intelijen Strategis (BAIS) yang nota bene merupakan intelijen militer, salah satunya menafsirkan faktor ancaman internal (domestik) antara lain adalah dengan masih menempatkan kelompok yang kritis di masyarakat, misalnya dengan menyebutkan sebagai kelompok radikal kiri, radikal kanan, dan kelompok radikal lain. Penafsiran ancaman seperti ini mengingatkan kembali kepada sebutan atau stigma yang dilakukan oleh aparat intelijen pada masa rezim Soeharto dalam memberangus dan memberikan legitimasi untuk "menindak" kelompok-kelompok kritis yang dianggap membangkang terhadap pemerintah pada waktu itu. Berikut sebagian kutipan uraian dari Kepala Badan Intelijen Strategis Mayjen TNI Syafnil Armen dalam seminar di Departemen Pertahanan tanggal 26 Agustus 2006:

Pemahaman dan penghayatan sebagian masyarakat terhadap ideologi Pancasila saat ini mulai mengalami degradasi karena adanya upaya kelompok-kelompok tertentu yang ingin memaksakan ideologi selain Pancasila. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkatnya aktivitas kelompok radikal seiring dengan bergulirnya era reformasi:

- **Kelompok radikal kiri.** Saat ini Raki terbagi dalam dua kelompok orientasi politik yaitu kelompok sosial demokratik dan komunis/marxist. Aktivitas yang mereka lakukan diantaranya pemutarbalikan fakta tentang komunis di

Indonesia, rekonsiliasi dan konsolidasi organisasi, pembentukan opini dalam bentuk penerbitan buku-buku, pembuatan dan pemutaran film, serta penyusupan kader, simpatisan maupun pendukungnya ke legislatif. Hal ini akan semakin memperkuat pergerakan kelompok Raki. Salah satu tujuan utama kelompok mereka adalah dicabutnya TAP XXV/MPRS/1966 sebagai kondisi awal untuk merubah ideologi negara Pancasila dan membangkitkan kembali komunis di Indonesia.

- **Kelompok radikal kanan.** Radikal kanan aktif melakukan penyusupan ke berbagai organisasi politik dalam upayanya menerapkan syariat Islam dengan melaksanakan dakwah dan jihad. Mereka juga melakukan aksi unjuk rasa untuk mendapatkan simpati/dukungan umat muslim. Organisasi yang digunakan bersifat tertutup dan *link up* dengan Jemaah Islamiyah dan organisasi Negara Islam Berdaulat (NIB). Terpilihnya beberapa tokoh yang mempunyai kedekatan dan latar belakang radikal kanan pada jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, merupakan strategi untuk mempengaruhi dan menekan berbagai kebijakan pemerintah pada masa mendatang.
- **Kelompok radikal lain.** Terdiri dari LSM dan kelompok yang tidak puas serta kecewa terhadap pemerintah seperti Imparsial, Kontras, dan Elsham. Mereka mendapat bantuan dari pihak asing dan aktif memberikan dukungan secara politik, finansial serta advokasi kepada gerakan separatis di tanah air. Selain itu, mereka senantiasa menyerang setiap kebijakan Pemerintah secara tidak proporsional, dengan mengangkat isu-isu global.³

Uraian yang disampaikan oleh Kepala BAIS tersebut merupakan suatu contoh, atas penafsiran ancaman nasional yang berasal dari lingkungan domestik, dengan menempatkan sejumlah anggota masyarakat yang bersikap kritis terhadap pemerintah sebagai suatu ancaman nasional, sehingga dikategorikan sebagai kelompok-kelompok radikal. Dimana dalam hal ini "kelompok-kelompok radikal" tersebut dianggap membahayakan ideologi negara Pancasila. Bahkan dalam pernyataannya tersebut, Ka BAIS juga mengindikasikan adanya sejumlah anggota legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dikategorikannya sebagai kelompok radikal yang "menyerang" pemerintah. Persepsi ancaman yang demikian merupakan suatu bentuk penafsiran ancaman yang biasanya dimiliki oleh rezim otoriter, karena memandang pihak yang berada diluar pemerintah sebagai potensi ancaman yang dapat mengganggu kelangsungan pemerintah. Sehingga sikap kritis terhadap pemerintah ditafsirkan sebagai, dapat mengganggu jalannya suatu pemerintahan yang dianggapnya identik dengan ancaman atas keberlangsungan keamanan nasional.

Hal seperti ini masih saja terjadi karena selain tidak terlibatnya otoritas politik di lembaga perwakilan rakyat dalam penetapan "*threat assessment*", juga dikarenakan belum berubahnya pola operasi dan ruang lingkup dari dinas intelijen seperti BAIS yang seharusnya lebih fokus pada aspek intelijen militer. Ternyata sejak digunakannya intelijen militer di Indonesia bagi keperluan operasi politik

³ Kepala Badan Intelijen Strategis TNI Mayjen TNI Syafnil Armen, makalah Persepsi Ancaman Internal dan Transnasional pada Seminar di Departemen Pertahanan RI, 26 Agustus 2006, hal.14- 15.

domestik terutama pada masa rezim Soeharto, sampai saat ini masih melakukan kegiatan intelijen yang tetap memantau dinamika politik domestik, dan menafsirkan kelompok-kelompok non-kombatan di dalam masyarakat sebagai suatu ancaman. Hal ini terjadi karena ruang lingkup tugas dan struktur organisasinya hampir tidak berubah sejak lembaga ini dibentuk.

Badan Intelijen Strategis (BAIS)

Walaupun BAIS bukan merupakan satu-satunya organisasi intelijen di dalam organisasi TNI, namun BAIS adalah organisasi intelijen TNI yang paling diandalkan dan diberi tanggungjawab utama oleh Mabes TNI dalam menjalankan fungsi intelijen yang tidak hanya melakukan kegiatan intelijen militer, namun struktur organisasi BAIS juga menyelenggarakan kegiatan intelijen yang cakupannya kepada permasalahan domestik non-militer.

Evolusi BAIS

BAIS berasal dari Pusat Psikologi Angkatan Darat (disingkat PsiAD) milik Markas Besar TNI Angkatan Darat (MBAD) untuk mengimbangi Biro Pusat Intelijen (BPI) di bawah pimpinan Subandrio yang pada saat itu banyak menyerap anggota Partai Komunis Indonesia (PKI).

Di awal Orde Baru, Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) mendirikan Pusat Intelijen Strategis (disingkat Pusintelstrat) dengan anggota-anggota PsiAD sebagian besar dilikuidasi ke dalamnya. Pusintelstrat dipimpin oleh Ketua G-I Hankam Brigjen L.B. Moerdani. Jabatan tersebut terus dipegang sampai L.B. Moerdani menjadi Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Pada era ini, intelijen militer memiliki badan intelijen operasional yang bernama Satgas Intelijen Kopkamtib. Badan inilah yang di era Kopkamtib berperan penuh sebagai Satuan Intelijen Operasional yang kewenangannya sangat superior.

Pada tahun 1980, Pusintelstrat dan Satgas Intel Kopkamtib dilebur menjadi Badan Intelijen ABRI (disingkat BIA). Jabatan Kepala BIA dipegang oleh Panglima ABRI, sedangkan kegiatan operasional BIA dipimpin oleh Wakil Kepala. Tahun 1986 untuk menjawab tantangan keadaan BIA diubah menjadi BAIS. Perubahan ini berdampak kepada restrukturisasi organisasi yang harus mencakup dan menganalisis semua aspek Strategis Pertahanan Keamanan dan Pembangunan Nasional.

Belum lagi restrukturisasi dilaksanakan, terjadi lagi perubahan dimana BAIS dikembalikan menjadi BIA, yang artinya secara formal lembaga ini hanya melakukan operasi intelijen militer. Jabatan Kepala BIA kemudian tidak lagi dirangkap oleh Panglima ABRI. Lantas pada tahun 1999, BIA kembali menjadi BAIS TNI.⁴ Bahkan hingga era-reformasi atau pasca Soeharto badan intelijen militer ini masih menggunakan nama BAIS sampai tulisan ini dibuat.

Dalam struktur organisasinya BAIS dipimpin oleh seorang Kepala yang berpangkat Mayor Jenderal dan Wakil Kepala Berpangkat Brigadir Jenderal, yang membawahi

⁴ <http://www.wikipediaIndonesia..Bais>

para Direktur yang masing-masing memimpin 7 direktorat yang menggerakkan organisasi intelijen militer tersebut yakni;

- Direktorat A : menangani permasalahan dalam negeri;
- Direktorat B : menangani permasalahan luar negeri;
- Direktorat C : menangani bidang pertahanan;
- Direktorat D : menangani masalah keamanan;
- Direktorat E : menangani atau melakukan operasi psikologi;
- Direktorat F : melakukan tugas administrasi dan keuangan;
- Direktorat G : mengolah dan menyajikan produk-produk intelijen kepada kepala BAIS dan Panglima TNI.⁵

Pelaksana Tugas di Lapangan

BAIS dalam mengumpulkan informasi serta melakukan berbagai kegiatan intelijen dapat dikatakan efektif secara operasional, antara lain karena didukung oleh ruang lingkup kerja dari BAIS yang cukup luas baik dari luar negeri maupun dalam negeri, seperti misalnya dalam memperoleh pasokan informasi dari luar negeri, biasanya suplai informasi dilakukan melalui jaringan para atase pertahanan atau militer, yang penempatannya atas dasar penunjukkan dari BAIS. Kemudian untuk pasokan informasi dalam negeri, pengumpulan informasi selain melalui jalur struktur Komando teritorial dari berbagai Komando Daerah Militer (Kodam). BAIS juga memiliki satuan intel atau yang disebut dengan satintel yang bekerja secara rutin, terutama di berbagai daerah yang dikategorikan sebagai daerah "rawan konflik". Adapun komando pengendaliannya secara hierarkis berada dibawah tanggungjawab organisasi BAIS. Lantas sebagai pelaksana operasi, terutama untuk melakukan tugas-tugas "khusus" operasi intelijen, selain dari aparat BAIS yang ditugaskan dari Markas Satuan Intel BAIS, biasanya tugas di lapangan juga dilakukan oleh personel Komando Pasukan Khusus (Kopassus), yakni dari Detasemen 81 Penanggulangan Teror (Gultor).

Pada era 1995-2001 Detasemen 81 sempat dimekarkan jadi Grup 5 Anti Teror. Lantas tahun 2001, satuan ini mengalami reorganisasi menjadi Sat-81 Gultor. Sat-81 terdiri dari dua batalion, Batalion pertama dikenal sebagai Batalion Aksi Khusus (Yon Aksus) 811 dan yang kedua adalah Batalion Bantuan (Ban) 812. Setiap batalion terdiri dari dua detasemen sebagai pelaksana.

Dalam penugasan, Sat-81 bergerak dalam unit kecil Seksi berkekuatan 10 orang atau Unit 4-5 orang. Diperkirakan Sat-81 saat ini berkekuatan 800-an personel.⁶ Unit kecil Seksi yang berkekuatan 10 orang seperti ini yang biasanya digunakan oleh BAIS dalam operasi tugas-tugas rutin satuan intel di daerah-daerah yang dikategorikan sebagai "rawan" konflik, misalnya seperti di Papua.

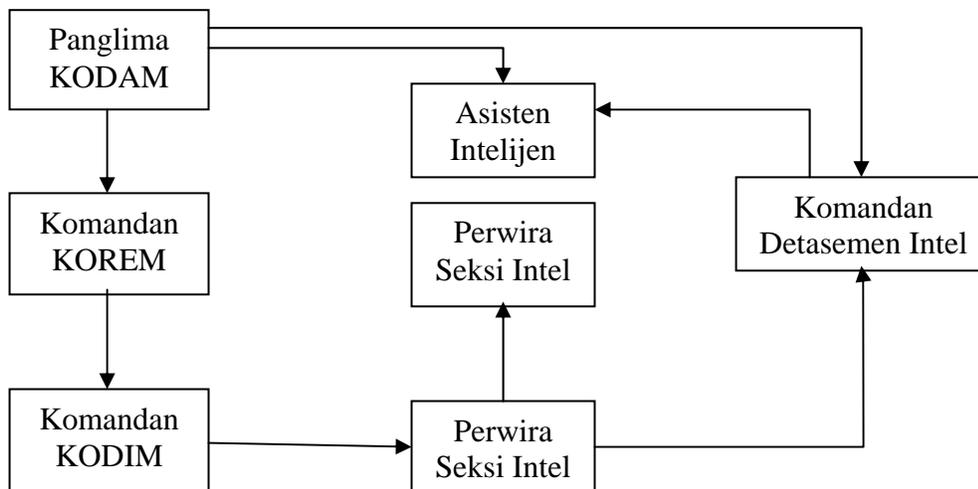
⁵ Angel Rabasa – John Haseman, *The Military and Democracy in Indonesia – Challenges, Politics, and Power*, RAND, Santa Monica, 2002, hal.32.

⁶ Angkasa Edisi Koleksi, *Indonesia Special Forces*, Jakarta, 2003, hal. 15-16.

BAIS dan Unsur Pendukung Intelijen Militer

Dilain pihak intelijen militer juga melakukan kegiatannya melalui struktur komando teritorial, yakni dimana tiap-tiap Komando Daerah Militer (Kodam) terdapat Detasemen Intel (Den-Intel) yang melakukan tugas-tugas pokok intelijen (penyelidikan, pengamanan dan penggalangan) di tiap-tiap wilayah yang menjadi tanggungjawab dari Kodam tersebut. Namun demikian aparat intelijen yang ditempatkan oleh BAIS dalam Sat-Intel di suatu wilayah Komando Daerah Militer (Kodam), juga dapat mengakses dan bekerjasama dengan unsur intelijen Kodam yang tergabung di dalam Detasemen Intel. Dimana dalam hal ini Den-Intel sebagai kesatuan intelijen yang permanen di dalam struktur Komando Teritorial memberikan perencanaan atau pengarahan tugas intelijen, serta mendapatkan *feedback*nya melalui perwira seksi intelijen baik yang berada di dalam struktur Komando Resor Militer (Korem) dan struktur Koter yang hierarkinya berada dibawah Korem, yakni Komando Distrik Militer (Kodim). Lantas Den-intel yang menerima suplai informasi intelijen dari perwira seksi tersebut, meneruskan atau melaporkannya kepada Asisten Intelijen di Kodam tersebut.

Struktur Mekanisme Intelijen Komando Teritorial



Sumber: Wawancara dengan Perwira Menengah TNI

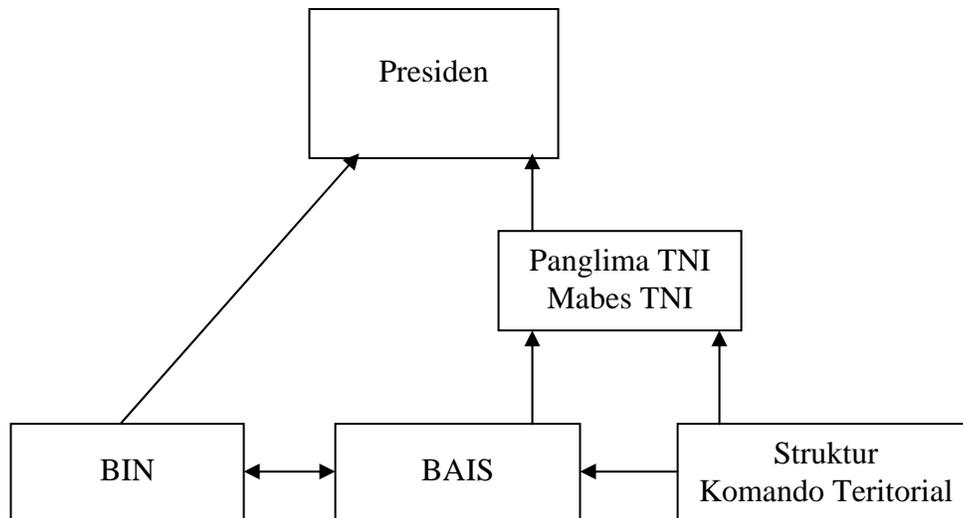
Adapun hierarki komando tertinggi di tiap-tiap Kodam dalam kegiatan intelijen adalah para Panglima Daerah Militernya masing-masing yang berperan sebagai "user" tertinggi di wilayah daerah militernya tersebut. Lantas para Pangdam tersebut secara hierarki menyuplai informasinya ke Markas Besar TNI melalui Asisten Intelijen Kepala Staf Umum TNI (Asintel Kasum), kemudian dari Asisten Kasum TNI informasi intelijen disajikan kepada "user" utama di TNI yakni Panglima TNI.

Jadi, walaupun "muara" dari alur intelijen militer adalah sama yakni Panglima TNI, dan secara organisatoris terdapat garis kerjasama antara unsur petugas intelijen

dari BAIS dengan personel intelijen dari Kodam dalam operasi intelijen di lapangan. Namun Markas Besar TNI dapat dikatakan mengoperasikan dua mekanisme kegiatan intelijen yang relatif berbeda dalam hierarki kegiatan intelijen militer, yakni BAIS beserta perangkat intelijennya dan dilain pihak perangkat intelijen yang diorganisasikan oleh Asintel Kasum TNI melalui struktur Komando Teritorial. Dalam mekanisme seperti ini informasi intelijen bisa saling melengkapi dan memverifikasi satu sama lain sebelum penyajian informasi terakhir di lingkungan Mabes TNI sampai kepada Panglima TNI.

Dengan struktur dan pola operasi dari BAIS seperti ini, maka dapat dikatakan titik berat perhatiannya lebih kepada kegiatan intelijen di dalam negeri, karena selain mengerahkan satuan intelijennya ke berbagai daerah yang dikategorikan "rawan" konflik, juga dapat menggunakan dukungan aparat intelijen teritorial yang strukturnya dari *level* provinsi sampai ke pedesaan melalui aparat Bintara Pembina Desa (Babinsa). Struktur dan pola operasi seperti ini bukannya tidak baik, namun yang terpenting adalah bagaimana BAIS menempatkan paradigma ancaman nasional dalam membuat perencanaan operasi dan pengerahan aparat intelijennya yang dalam hal ini adalah kesatuan militer. Tentunya sejauh ancaman domestik bersifat kombatan, maka keberadaan dari BAIS baik dalam kegiatan intelijen di wilayah domestik maupun luar negeri masih dapat dikatakan relevan.

Struktur Komunitas Intelijen Indonesia



Sumber: Angel Rabasa – Johan Haseman, *The Military and Democracy In Indonesia – Challenges, Politics, and Power*, RAND, Santa Monica, 2002, hal. 33

Kesimpulan

Keberadaan intelijen militer di Indonesia beserta segenap kegiatannya merupakan bagian dari ruang lingkup kerja dan kegiatan dari organisasi Tentara Nasional Indonesia. Sehingga diharapkan intelijen militer dapat mendukung performa dari Tentara Nasional Indonesia. Dalam hal ini organisasi TNI tidak hanya "menggerakkan" Badan Intelijen Strategis (BAIS) sebagai satu-satunya organisasi intelijen militer di dalam tubuh TNI dalam melakukan pekerjaan intelijen, namun juga terdapat mekanisme pekerjaan intelijen lainnya yang mengandalkan struktur komando teritorial. Bahkan pasukan khusus seperti Kopassus juga memiliki kesatuan yang memiliki spesifikasi kemampuan intelijen tempur yang kerap kali membantu tugas-tugas intelijen dari BAIS. Artinya disini bahwa terdapat sejumlah "perangkat" intelijen di dalam organisasi TNI yang pada umumnya beroperasi di dalam ruang lingkup domestik. Hanya yang diketahui secara awam adalah muara dari sejumlah "perangkat" intelijen tersebut, baik yang beroperasi melalui BAIS, struktur Koter, maupun personel Kopassus yang berasal dari Grup Sandi Yudha atau Detasemen 81 Gultor, adalah Panglima TNI sebagai "user" puncak di TNI.

Agar kegiatan intelijen militer dapat dipertanggungjawabkan akuntabilitasnya, terutama untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Perlu adanya payung hukum berupa undang-undang intelijen yang antara lain juga menjelaskan; ruang lingkup kegiatan intelijen militer, prosedur kerjasama internal antara sesama "perangkat" intelijen di TNI, maupun dengan instansi intelijen non-TNI seperti BIN, serta dinas intelijen asing. Demikian juga dalam menjabarkan definisi obyek operasi intelijen perlu diuraikan secara jelas, karena jangan sampai intelijen militer "melangkah" terlalu jauh dalam menetapkan obyek/sasaran dari intelijen militer terhadap sejumlah isu atau pihak yang sifatnya non-militer atau non-kombatan. Sehingga intelijen militer tidak lagi menafsirkan suatu perbedaan pandangan atau sikap kritis dari masyarakat sipil sebagai suatu ancaman nasional yang harus direspon oleh dinas intelijen militer beserta perangkat militer yang melekat didalamnya. Artinya bahwa perlu adanya mekanisme yang jelas serta berkekuatan hukum dalam bentuk undang-undang. Sehingga BAIS dalam menjalankan fungsi intelijen militer memiliki kekuatan hukum, baik dalam ruang lingkup tugas maupun dalam pengerahan dan penggunaan personel militer, baik yang tergabung di dalam BAIS maupun yang berasal dari kesatuan militer lainnya.

Dengan adanya payung hukum dan aturan mekanisme yang jelas seperti tersebut di atas, maka diharapkan dapat meminimalkan penyalahgunaan wewenang. Sehingga kendali yang demokratis terhadap dinas intelijen, baik dari legislatif maupun eksekutif selaku "user" diharapkan dapat berjalan secara efektif manakala terdapat aturan hukum yang jelas dalam ruang lingkup maupun hubungan antar dinas intelijen. Terlebih lagi apabila BIN "diletakkan" kembali sebagai koordinator utama atas dinas-dinas intelijen lainnya termasuk BAIS, diharapkan dapat relatif mempermudah pengawasan Legislatif terhadap berbagai dinas intelijen. Karena adanya koordinator yang akan menjadi penanggungjawab utama dari segenap kegiatan intelijen nasional.

BISNIS TENTARA NASIONAL INDONESIA (TNI)

Eric Hendra¹

*"Peran yang dimainkan oleh TNI berbeda dari militer-militer lainnya, tidak ada angkatan bersenjata di negara-negara maju yang dapat kita gunakan sebagai perbandingan. Kita harus mengembangkan doktrin, strategi, taktik dan teknik berdasarkan kebutuhan ideal dan pengalaman kita sendiri."*²

Historis & Evolusi Bisnis TNI

Pemenuhan anggaran sendiri oleh militer merupakan sebuah praktek yang sudah lama terjadi di Indonesia yang sebagian disebabkan oleh konstruksi sejarah terbentuknya tentara nasional Indonesia. Tentara nasional Indonesia berasal dari perpaduan unsur atau kombinasi unit militer moderen yang dibentuk dan dilatih oleh Belanda (KNIL) dan Jepang (PETA) pada masa sebelum kemerdekaan serta pasukan gerilya masyarakat yang berada pada tingkat-tingkat daerah. Oleh karena sejarah pembentukannya tersebut maka sebagai konsekuensi langsungnya dari berdirinya militer Indonesia adalah berdasarkan pada prinsip unit-unit daerah atau teritorial semi otonom yang masing-masing memiliki tanggung jawab untuk pendanaan serta logistiknya masing-masing.³

Jadi bukan menjadi rahasia lagi bahwa militer Indonesia telah memainkan aktivitas ekonominya sejak awal masa kemerdekaan, akan tetapi baru pada tahun 1957 fungsi atau peran ini dilembagakan seiring dengan diterapkannya status negara dalam keadaan darurat (*martial law*). Demonstrasi anti Belanda yang terjadi pada saat itu yang dipelopori oleh kaum nasionalis atas konflik status Papua Barat, telah membuka jalan bagi militer Indonesia pada saat itu untuk mengambil alih keadaan yang berarti juga mengambil alih kontrol seluruh perusahaan-perusahaan milik Belanda.

Bahkan lebih jauh lagi keterlibatan militer Indonesia tidak hanya menguasai perusahaan-perusahaan tersebut saja tetapi juga hingga ke tingkat pedesaan dimana perwira militer pada saat itu juga mengambil alih kontrol penggilingan dan pengadaan beras dengan harga yang dikontrol mereka.⁴ Pada tahun yang sama perusahaan minyak negara Pertamina, yang juga didukung oleh militer, didirikan dan mengalami ekspansi dengan pesat akan tetapi tidak seperti saat masih dikelola oleh pihak Belanda dimana perusahaan-perusahaan yang diambil alih dibawah

¹ Eric Hendra adalah Peneliti Senior di Lesperssi, Jakarta

² Bradford, John, *"The Indonesian Military as a Professional Organization: Criteria and Ramifications for Reform," IDSS Working Paper, no. 73, January, 2005.* (Diucapkan oleh mantan Presiden Suharto pada tahun 1995). http://www.ntu.edu.sg/idss/publications/Working_papers.html

³ Ishak, Otto Syamsuddin, dalam Moch. Nurhasim, ed, *Practices of Military Business: Experiences from Indonesia, Burma, Philippines and South Korea*, 2005, hlm. 9 1-93.

⁴ Lihat Palmier, Leslie, *The Control of Bureaucratic Corruption: Case Studies in Asia*, 1985 hlm. 201-202

kontrol militer lebih sebagai sumber untuk memperkaya diri.⁵ Pertamina diambil alih pengelolaannya pertama kali oleh militer pada tahun 1960-an. Awalnya, KSAD Jenderal A.H. Nasution yang memerintahkan Deputy II Kolonel Ibnu Sutowo mengambil alih ladang minyak yang tidak dipergunakan lagi di sebelah utara Sumatra, dikelola lagi dengan modal dari kelompok pengusaha Jepang. Pada masa inilah awal dari militer Indonesia dalam mengontrol hampir semua sektor penting dari perekonomian Indonesia.

Memasuki awal tahun 1960an, perekonomian Indonesia mengalami apa yang kita kenal sebagai periode rasionalisasi ekonomi dimana hampir seluruh sektor baik badan-badan pemerintah maupun militer mengalami tekanan atas kebijakan fiskal ketat. Digambarkan bahwa gaji yang diterima oleh seorang perajurit tidak dapat memenuhi kebutuhan mereka bahkan untuk kebutuhan utamanya. Gaji per bulan mereka hanya cukup untuk menafkahi keluarga mereka dalam waktu satu minggu.⁶ Begitu pula dengan infrastruktur militer yang begitu buruk, perumahan yang standar serta perlengkapan dan seragam yang tidak mencukupi. Berangkat dari kondisi inilah, banyak para komandan pasukan mengambil inisiatif untuk memainkan peran menjembatani kekurangan anggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat dengan kebutuhan aktual para prajuritnya.

Militer meningkatkan ekspansi dengan mengelola Badan Urusan Logistik di bawah pimpinan Letjen Ahmad Tirtosudiro. Operasionalnya didukung dana kredit Bank Indonesia. Walaupun gagal mengelola Bulog, TNI ekspansi lagi dengan mendirikan PT Berdikari dengan Suhardiman sebagai Direktur Utamanya pada saat itu. Perusahaan ini mengakuisisi dua perusahaan pada Orde Soekarno, PT Karkam dan Aslam. Melalui badan usaha ini, Suhardiman melebarkan sayap Bank Dharma Ekonomi (swasta) di sejumlah provinsi dan menjalin kontrak kerja sama dengan pihak asing hingga meraih kredit lunak sebagai modal ekspansi. Bank ini tidak berapa lama bangkrut karena terlalu maju dalam ekspansi usahanya.

Pada tahun 1964 proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing pun makin meluas. Seiring dengan diambil alihnya perusahaan-perusahaan milik Inggris dan setahun kemudian perusahaan-perusahaan Amerika Serikat.⁷ Dan sekali lagi militerlah yang diberikan tugas untuk mengontrol perusahaan-perusahaan tersebut, dengan demikian peran ekonomi militer Indonesia pun semakin berkembang.

Para pemimpin militer berusaha untuk memainkan peranannya tersebut dalam usaha menutupi kesenjangan anggaran dan kebutuhan, memberikan fokus pada dua tingkatan. Pertama mereka memfokuskan pada perwira-perwira militer yang bertugas pada perusahaan-perusahaan utama atau besar yang telah dinasionalisasi tersebut yang sekarang dikenal sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), kepada mereka diperintahkan untuk menarik dana secara langsung untuk keperluan pihak militer dan bukan untuk pendapatan negara atau pemerintah seperti seharusnya.

⁵ McCulloch, Lesley dalam Brommelhorster, Jorn, *The Military as an Economic Actor*, 2003, hlm. 101

⁶ Ibid.

⁷ Rabasa, Angel, et.al, *The Military And Democracy In Indonesia*, 2002, hlm.71

Puncaknya pada tahun 1969, Markas Besar Angkatan Darat mengalihkan badan-badan usaha yang dikelolanya menjadi badan-badan usaha swasta di bawah payung PT. Tri Usaha Bhakti (Truba). Sektor usahanya perakitan mobil, pabrik baterai, sepatu dan pakaian, penggilingan beras, Bank Gepabrik, Zamrud Airlines dan sejumlah projek di Kalimantan dan Ambon yang dikelola secara patungan dengan perusahaan asing. Yayasan-yayasan pun tetap dihidupkan seperti Yayasan Dharma Putra Kostrad dipimpin Jenderal Sofyar. Bahkan di sejumlah daerah, Komando Daerah Militer (Kodam) diizinkan mendirikan perusahaan seperti Propelat di Bandung (1970). Sektor usahanya sebagai kontraktor utama pembangunan fasilitas Pertamina.

Sedangkan fokus kedua adalah pada tingkat lokal dimana unit-unit militer mulai melakukan penggalangan dana untuk tujuan kesejahteraan dan biaya operasional yaitu dengan cara menjalankan bisnis lokal, sebagai contoh Jenderal Rudini, mantan Mendagri pada era Soeharto, yang pada saat itu masih berpangkat Letkol pun pernah terlibat dalam usaha informal yang menggunakan fasilitas militer, dalam hal ini adalah penggunaan truk untuk mengangkut produk komersial, membangun peternakan ayam serta mendirikan toko dengan prinsip koperasi yang menjual telur dan barang lainnya dengan harga murah.⁸

Hal lain yang juga dilakukan pada tingkat lokal ini adalah menarik pajak tidak resmi, dan mulai terlibat didalam kegiatan-kegiatan komersial informal lainnya yang begitu banyak. Pada tahun 1957 hingga 1959 sebagai Pangdam Diponegoro, Soeharto yang berpangkat kolonel pada saat itu juga pernah membangun sebuah jaringan usaha yang cukup besar dan beragam. Dengan mendirikan berbagai perusahaan dimana modalnya diperoleh dari dua yayasan amal yang dibentuknya, yang katanya diperuntukan untuk pengembangan ekonomi daerah dan untuk tunjangan purnawirawan. Akan tetapi besarnya bisnis yang dijalankan Soeharto dianggap sudah melampaui batas pada saat itu, maka Soeharto pun dimutasi ke Sesko AD di Bandung.⁹ Praktek-praktek bisnis seperti ini telah mewariskan budaya korupsi yang sangat sulit diberantas.

Jenderal A.H. Nasution selaku Menteri Pertahanan dan Keamanan pada 1960an telah mencoba untuk mengambil langkah menghentikan praktek korupsi ini di dalam tubuh militer dengan mengepalai Paran, sebuah lembaga negara yang baru yang memiliki tugas untuk melakukan penyelidikan atas korupsi di tubuh militer. Akan tetapi karena ditentang oleh sebagian besar pimpinan militer lainnya, maka Presiden Soekarno yang pada masa itu sedang memainkan politik keseimbangan antara militer, Islam dan komunis, akhirnya terpaksa menghentikan usaha Jenderal Nasution tersebut pada tahun 1964.

Kompromi dari hal tersebut, Jenderal Nasution mengajukan konsep peran politik militer yang dikenal dengan istilah "*jalan tengah*". Konsep inilah yang memberi landasan bagi militer untuk masuk ke dalam dunia politik sipil dan sebagai kompensasinya militer sepakat untuk tidak mendominasi panggung politik dan ekonomi. Masuknya perwakilan militer ke dalam pemerintahan dan juga legislatif

⁸ Samego, Indria, et.al, *Bila Abri Berbisnis*, Mizan, 1998, hlm. 52

⁹ Vatikiotis, Michael, *Indonesia Politics under Suharto: Order and Pressure for Change*, 1993, hlm. 15-16

telah memberikan sebuah peran baru bagi militer Indonesia di dalam kancah sipil yang dikemudian hari menjadi landasan bagi konsep "*dwifungsi*" yang diterapkan selama masa Orde Baru Soeharto, dengan ditetapkannya TAP MPR No. XXIV/MPRS/1966. Meskipun di kemudian hari, penggagas konsep "*jalan tengah*" tersebut, yang merupakan dasar bagi peran sosial politik militer Indonesia, mengatakan bahwa penerapannya semasa pemerintahan Soeharto adalah tidak sesuai dengan gagasan awalnya.

Jadi dapatlah disimpulkan bahwa secara historis sebenarnya peran militer didalam bisnis atau ekonomi di Indonesia telah dilakukan jauh sebelum peran-peran lainnya di dalam bidang sosial dan politik pada masa Orde Baru (*dwi fungsi*). Bisnis militer di Indonesia mendapatkan tempat dan berkembang dengan pesat pada masa Orde Baru menjadi sebuah struktur yang luas yang mencakup pengolahan sumber daya alam, keuangan, perumahan, konstruksi dan manufaktur.

Perspektif Mengenai Bisnis Militer pada Masa Orde Baru

Jika sebelumnya perspektif historis dikemukakan sebagai pembuka tulisan ini dalam memberikan sebuah latar belakang dan pemahaman dari aktifitas bisnis militer di Indonesia dan proses evolusinya, maka dalam bagian ini dicoba untuk melihat bisnis militer selama Orde Baru dari perspektif lainnya.

Memasuki dekade 1970an seiring dengan *boomingnya* harga minyak dunia maka Pertamina pada saat itu mendapat keuntungan yang berlimpah hingga hampir sebagian besar keuangan dan belanja Negara berasal dari Pertamina, akan tetapi Ibnu Soetowo yang pada saat itu memimpin Pertamina juga membangun jaringan bisnis pribadinya, dan seperti sejarah telah mendokumentasikan bahwa seiring dengan anjloknya harga minyak dunia maka Pertamina juga mengalami hutang luar negeri jangka pendek yang begitu besar dan hal tersebut juga diperburuk dengan terjadinya korupsi di tubuh badan usaha milik negara tersebut.

Pertamina hanya satu dari sekian banyak BUMN yang dikelola oleh militer pada saat itu yang mengalami hal yang sama, sebut saja BULOG (Badan Urusan Logistik) dibawah kepemimpinan Ahmad Tirtosudiro pada akhir 1960-an. Hingga pada akhirnya pemerintahan Soeharto mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.6/1974 yang menyatakan bahwa militer dilarang melakukan bisnis. Tetapi justru berawal dari hal inilah maka memasuki era 1970an akhir hingga saat ini, bisnis militer di Indonesia memberikan landasan dan format baru.

Jika sebelumnya mesin uang militer terfokus pada perusahaan-perusahaan asing yang dinasionalisasikan dan dijadikan perusahaan negara atau BUMN, maka dengan keluarnya PP No.6/1974 format bisnis militer Indonesia beralih melalui bentuk yayasan dan juga koperasi. Yang memiliki jaringan usaha yang beragam dan luas dibawahnya. Meski keluarnya PP no.6/1974 ini mengatakan bahwa institusi TNI dilarang melakukan bisnis tetapi tetap diberikan kelonggaran oleh pemerintah Soeharto melalui yayasan dan dengan syarat 25 persen keuntungan harus masuk kas TNI.

Maka kemudian mereka mengalihkan aset bisnis militer menjadi aset yayasan. Hal ini terungkap dalam laporan Yayasan Kartika Eka Paksi (YKEP), yang menyatakan bahwa pada tahun 1973 seluruh aset dari P.T TRUBA (Tri Usaha Bhakti) dialihkan seluruhnya menjadi aset YKEP yang didirikan oleh Umar Wirahadikusumah pada tahun 1972.¹⁰

Sedangkan unit-unit usaha dari bentuk koperasi, dilakukan oleh militer Indonesia dengan mengikuti struktur teritorialnya, yaitu pada tingkat pusat atau Mabes, mereka mendirikan apa yang kita kenal dengan istilah Induk Koperasi (Inkop) dan ini juga diterapkan di seluruh matra yang ada. Kemudian pada tingkat regional atau mengikuti istilah teritorial dikenal dengan tingkat KODAM mereka mendirikan Pusat Koperasi (Puskop) dan pada tingkat KOREM mereka memiliki Primer Koperasi (Primkop). Sama halnya dengan yayasan-yayasan militer, koperasi-koperasi mereka juga memiliki unit usaha yang sangat beragam dan luas.¹¹

Jadi dapat disimpulkan secara sederhana bahwa bisnis militer di Indonesia pada masa Orde Baru juga telah menggunakan pijakan dari keberadaan dan pengaruh TNI yang dibangun melalui penerapan struktur jaringan komando teritorial dari tingkat pusat hingga ke pelosok pedesaan sebagaimana halnya demi kepentingan sosial-politiknya. Kenyataan akan berkembangnya bisnis militer pada masa Orde Baru seperti diurai secara singkat diatas dapat dijelaskan atau dipahami dari perspektif budaya¹² dengan melihat pola hubungan yang dijalankan oleh Soeharto dengan pihak militer, yaitu dengan membangun sebuah hubungan yang didasari oleh hubungan patrimonial antara Soeharto dengan pimpinan militer pada saat itu. Sehingga kesan "*hubungan pribadi*" pun terbangun, dimana dalam hubungan tersebut menempatkan pimpinan-pimpinan militer tersebut sebagai bawahan.

Konsekuensinya, pola struktur hirarkis rasional yang seharusnya dijalankan oleh institusi negara seperti militer tidaklah tercipta sehingga profesionalisme dan independensi institusi tersebut menjadi kabur. Lebih lanjut dalam perspektif ini praktek bisnis militer menjadi dapat ditoleransi sejauh pihak militer dalam hal ini adalah pihak "*bawahan*" dapat menunjukkan loyalitas pada "*atasannya*". Pola hubungan ini merupakan refleksi dari model kekuasaan Jawa pada masa kerajaan. Konsep hubungan ini jugalah yang mewarnai demokrasi masa pemerintahan Soeharto, yaitu "*demokrasi patrimonial*".

Realitas bisnis militer pada masa Orde Baru juga dapat dijelaskan dari perspektif struktural. Yang dimaksud adalah melihat militer sebagai sebuah kelas sosial tersendiri yang ada dalam struktur masyarakat di negara Indonesia pada masa pasca penjajahan.¹³ Belanda sebagai penguasa kolonial di Indonesia dalam waktu yang cukup lama telah merubah tatanan kelas yang ada dalam masyarakat

¹⁰ Laporan Yayasan Kartika Eka Paksi tahun 2002 mengenai Restrukturisasi YKEP dan unit unit usahanya, hlm. 3

¹¹ Widoyoko, Danang dalam Moch. Nurhasim, ed, *Practices of Military Business: Experiences from Indonesia, Burma, Philippines and South Korea*, 2005, hlm.1 18

¹² Disimpulkan dari pembahasan perspektif budaya Anderson dalam buku Jenkins, David, *Suharto and His Generals: Indonesia Military Politics 1975-1983*, 1987

¹³ Penjelasan lebih dalam dapat dilihat dalam *Robinson, Richard, Indonesia: The Rise of Capital, 1986*

kerajaan pada saat itu. Salah satu kelas yang terhapuskan dalam masyarakat pada masa kerajaan di Nusantara adalah kelas borjuis. Dengan berubahnya status menjadi sebuah negara merdeka, pihak militer mencoba untuk mengklaim peran mereka atas tatanan masyarakat di negara Indonesia yang baru merdeka.

Secara tidak langsung pihak militer mencoba untuk mengidentifikasi keberadaan mereka sebagai kelas borjuis baru dan aktifitas bisnis yang mereka lakukan dapat dipandang sebagai sebuah konsekuensi logis dari proses pembentukan militer di Indonesia yang dianggap sebagai pembentukan sebuah kelas borjuis tersebut. Aktifitas bisnis mereka merupakan bagian dari usaha pembentukan hegemoni mereka atas negara dan pada saat yang bersamaan militer juga menerapkan klaim ideologis mereka. Puncaknya adalah pada masa Orde Baru dimana salah satunya adalah dengan melakukan dukungan kepada rejim politik yang berkuasa pada saat itu. Pendekatan ini dikenal dengan istilah praktek politik birokrasi, dimana para pimpinan militer memimpin struktur birokrasi dan mengambil keuntungan untuk aktifitas bisnis dan politik mereka pada saat itu. Kondisi seperti ini lazim terjadi pada sebuah negara dengan model kekuasaan militer otoriter sebagaimana yang diterapkan pada masa pemerintahan Soeharto dan Orde Barunya.

Masalah Anggaran Pertahanan

Sejak masa awal terbentuknya militer Indonesia hingga saat ini komposisi anggaran militer yang dapat dipenuhi oleh negara hanya berkisar antara 25-30% sedangkan kekurangannya diasumsikan berasal dari anggaran yang bersumber dari luar APBN (*off-budget*) yaitu sekitar 70-75%. Kondisi ini telah memaklumkan keterlibatan militer Indonesia di dalam aktivitas bisnis, dan begitu kuatnya kondisi tersebut hingga seakan-akan perilaku bisnis militer Indonesia telah menjadi hal yang ditoleransikan dan tidak dipandang sebagai sebuah peran yang menyimpang dari fungsi utama keberadaan militer dalam konteks sebuah negara demokratis.

Padahal sejak ditetapkannya undang-undang no.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, sebagaimana tertuang dalam pasal 25, telah mengatakan dengan gamblang bahwa Anggaran Pertahanan Negara hanya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sedangkan penggunaan dan pengelolaan sumber daya nasional yang berupa manusia, sumber daya alam dan buatan, nilai-nilai, dan teknologi dan wilayah dalam meningkatkan kemampuan pertahanan nasional dilakukan oleh pemerintah melalui Departemen Pertahanan.

Disinilah letak dilemanya disatu sisi prinsip pengelolaan sistem pertahanan negara terpusat dan prinsip kontrol demokratik yang hendak diterapkan dengan melarang adanya sumber anggaran *off-budget* harus menghadapi kenyataan disisi lainnya dengan keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah dan hal ini dapat dipandang sebagai ketidakmampuan negara dalam memenuhi kebutuhan pertahanannya. Belum lagi dalam prakteknya terjadinya bias dalam otorisasi pengelolaan dan struktur program dalam mekanisme anggaran antara Dephan dan Mabes TNI.

Anggaran Pertahanan 2006-07		
Periode	2006	2007
Rupiah (triliun)	28.2	32.6

Fig. 1. Anggaran Pertahanan 2006-2007. Sumber: DEPHAN

Anggaran pertahanan pada tahun 2006 merupakan alokasi terbesar kedua setelah sektor pendidikan, yaitu kurang lebih sebesar Rp 23,6 triliun serta tambahan kredit ekspor (KE) sebesar Rp 4,5 triliun jadi keseluruhan anggaran adalah Rp 28,2 triliun. Menurut Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, sebenarnya Dephan mengusulkan anggaran pertahanan dapat mencapai Rp 45 triliun. Sedangkan anggaran yang disetujui hanya 4 persen dari APBN dan tak sampai 1 persen dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia yang mencapai 368 miliar dolar AS.

Dibandingkan dengan anggaran pertahanan negara tetangga yang umumnya berkisar antara 4-6 persen dari APBN mereka dan lebih dari 3 persen PDB. Sebagai contoh Malaysia yang mempunyai anggaran pertahanan 3,5 miliar dolar AS dengan PDB 180 miliar dolar AS. Artinya Malaysia menganggarkan hampir dua persen PDB untuk pertahanan bagi 25 juta penduduk dengan luas wilayah yang tak sampai seperempat dari wilayah Indonesia. Sementara Singapura yang daratannya hanya sepanjang 45 kilometer dengan 4,2 juta penduduk, menganggarkan 4,4 miliar dolar AS untuk sektor pertahanan yang berarti besarnya alokasi anggaran negara tersebut adalah 1,5 kali lebih besar dari anggaran pertahanan Indonesia.

Secara kuantitatif memang alokasi anggaran pertahanan pada masa pemerintahan SBY memang terlihat adanya peningkatan cukup signifikan dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2006 sebesar Rp 28,2 triliun, sedangkan pada tahun 2007 meningkat menjadi sekitar Rp 32,6 triliun seperti yang dapat dilihat pada figur.1. Akan tetapi dalam perbandingan persentase alokasi anggaran pertahanan dengan PDB maka nyata sekali bahwa terjadi penurunan sangat drastis atau tajam.

Jika pada tahun 1970 persentase anggaran pertahanan terhadap PDB adalah 27% maka pada tahun 2000 hanya sebesar 1% dan sebagaimana diketahui bahwa persentase anggaran pertahanan untuk tahun 2006 adalah dibawah 1 % dari PDB Indonesia (figur.2). Memang kondisi perekonomian Indonesia yang sedang dalam proses recovery dari krisis besar sejak akhir 1990an juga turut memberi andil besar dalam penurunan tersebut, disamping situasi dan kondisi sosial politik lainnya.

Persentase Anggaran Pertahanan terhadap GDP 1970-2006									
Periode	60an	1988	1989	90an	2000	2001	2002	2003	2004
Persentase	29%	27%	2%	1.8%	1.59%	1%	0.64%	0.76%	1.07%

Fig.2 Persentase Anggaran Pertahanan terhadap GDP 1970-2006.
Sumber: SIPRI dan DEPHAN¹⁴.

Persentase Anggaran Pertahanan terhadap APBN 2000-2006						
Periode	2000	2001	2002	2003	2004	2006
Persentase	4%	2.66%	3.71%	4.94%	5.72%	4.00%

Fig.3. Persentase Anggaran Pertahanan terhadap APBN 2000-2006.
Sumber: DEPHAN

Seperti yang ditunjukkan pada figur.4, anggaran pertahanan yang dialokasikan untuk mendukung kesejahteraan bagi prajurit TNI pada tahun anggaran 2007 adalah meliputi gaji dan tunjangan, pemeliharaan dan pembangunan mess, rumah dinas dan asrama, pembangunan fasilitas kesehatan, pengadaan bekal kesehatan dan alat kesehatan serta pengadaan perlengkapan perorangan sebesar Rp 14,6 triliun, sedangkan untuk belanja barang sebesar Rp 8 triliun dan belanja modal Rp 9,9 triliun, terdiri dari rupiah murni sebesar Rp 5,7 triliun dan kredit ekspor sebesar Rp 4,2 triliun.

Alokasi Belanja Anggaran Pertahanan 2007		
Belanja Pegawai	Rp. 14.6 triliun	45%
Belanja Barang	Rp. 8 triliun	25%
Belanja Modal	Rp. 9.9 triliun	30%

Fig.4 Alokasi Belanja Anggaran Pertahanan 2007.
Sumber: DEPHAN

¹⁴ Untuk data anggaran 1970, 2000 dan 2001 dikalkulasi dari Widjajanto, Andi, dalam Moch. Nurhasim, ed, *Practices of Military Business: Experiences from Indonesia, Burma, Philippines and South Korea*, 2005, hlm. 143. Sedangkan 1988-89 serta 1990an bersumber dari SIPRI dan anggaran 2007 bersumber dari DEPHAN. <http://www.dmcindonesia.web.id/berita.php?id=136>.

Sedangkan mengenai prioritas kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara pada tahun 2007 berupa pembuatan piranti-piranti lunak (software) Sistem Pertahanan Negara (Sishanneg) yang meliputi: strategi pertahanan, doktrin pertahanan dan postur pertahanan, termasuk *Strategic Defence Review* tahun 2006 dan buku putih.

Persoalan dalam alokasi anggaran pertahanan di Indonesia bukanlah suatu hal yang sederhana. Selain pertimbangan ekonomi ada pula pertimbangan-pertimbangan non ekonomi yang biasanya jauh lebih penting. Akan tetapi bagaimana menyusun sebuah kebijakan anggaran dengan prioritas yang tepat dan realisasi anggaran yang efisien masih merupakan masalah yang terbesar. Tidaklah terlalu sulit untuk memahami persoalan mendasar yang dihadapi dalam alokasi anggaran pertahanan.

Jika kita merujuk pada sistem pembangunan dan pengembangan pertahanan yang handal dalam menjawab tantangan dan ancaman serta kriteria pembentukan sebuah kekuatan militer yang profesional bagi sebuah negara maka pola alokasi anggaran pertahanan Indonesia sudah jelas belum dapat memenuhi tujuan tersebut. Belanja anggaran rutin sebagai porsi terbesar dalam alokasi anggaran pertahanan di Indonesia berarti pemenuhan kesejahteraan prajurit masih mendominasi belanja anggaran dan belum mengarah pada pembangunan militer yang professional.

Dalam figure.5 terlihat bahwa sejak 1995 hingga awal tahun 2000an anggaran rutin masih merupakan presentase belanja terbesar dari anggaran pertahanan, sementara untuk anggaran pemeliharaan dan pembangunan masih dalam porsi yang kecil. Akan tetapi pada tahun 2004 terlihat peningkatan presentase anggaran pembangunan, hal ini dimungkinkan terjadi seiring dengan adanya penurunan inflasi dan pertumbuhan dalam bidang ekonomi.

Terlepas dari itu semua jika pengalihan bisnis militer dijadikan sebagai alternatif untuk menutupi ketidak mampuan negara dalam memenuhi kebutuhan anggaran pertahanan, maka akan terlalu naif karena menurut taksiran kontribusi yang dapat diberikan dari bisnis institusional militer hanya berkisar 1% saja dari anggaran yang tercantum dalam APBN. Jadi peralihan bisnis TNI atau militer yang diamanatkan oleh Negara dalam UU no.34/2004 itu haruslah dilihat bukan sebagai usaha untuk mencari sumber alternatif untuk anggaran pertahanan Indonesia akan tetapi lebih kepada mengembalikan militer pada peran utamanya serta menghindari dampaknya pada iklim dan kebijakan ekonomi serta politik dalam konteks yang luas.

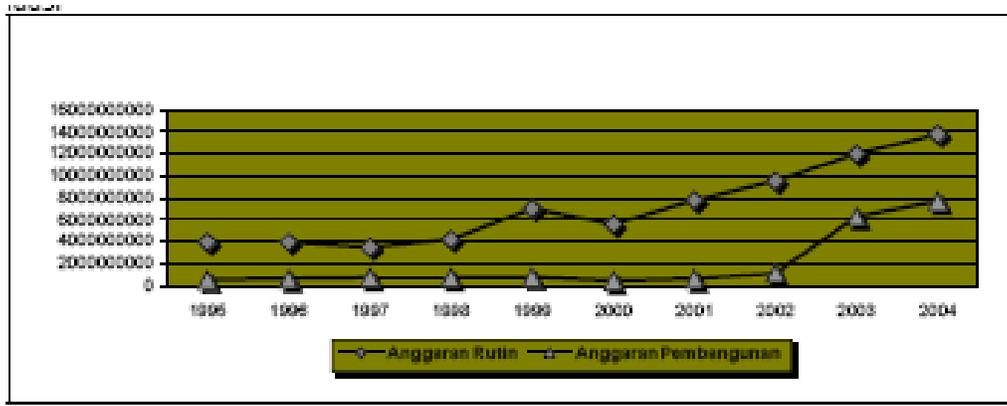


Fig.5 Alokasi Anggaran Pertahanan 1995-2004. Sumber: SIPRI dan DEPHAN

Masalah penting lainnya dalam kaitannya dengan pengalihan bisnis militer adalah bahwa hal tersebut bukanlah masalah yang sederhana. Karena menghentikan bisnis militer memerlukan kompensasi dalam hal anggaran dan ketika negara tidak memiliki kemampuan tersebut maka pengalihan bisnis militer tidak akan dapat dilakukan dengan sepenuhnya. Sementara itu keinginan untuk membangun sebuah kekuatan pertahanan yang baik serta militer yang profesional membutuhkan dukungan keuangan yang besar.

Dalam masa ekonomi Indonesia yang masih belum pulih dari krisis maka proses untuk mencapai tujuan tersebut masih jauh dari kenyataan. Dalam konteks Indonesia yang diperlukan adalah bagaimana mencari siasat untuk melakukan penghematan dan pengetatan alokasi belanja anggaran dan bukan mengurangi jumlah anggaran pertahanannya. Akan tetapi terlepas dari itu semua jika prinsip kontrol demokratik yang akan diterapkan, maka masalah anggaran tidaklah dapat digunakan sebagai justifikasi penyimpangan peran militer Indonesia dengan terlibat dalam aktivitas bisnis.

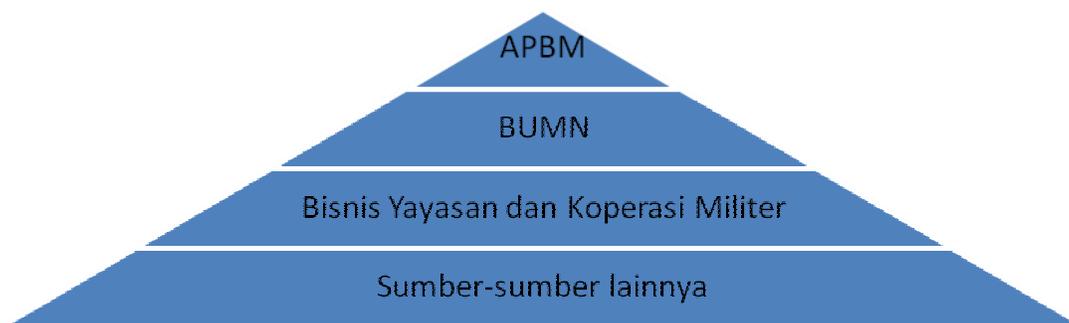
Sekilas Tipologi Bisnis TNI

Perdebatan panjang seiring dengan diamanatkannya pengalihan bisnis TNI dalam UU no 34/2004 mengenai TNI mengenai apa yang dimaksud atau definisi apa yang dimaksud dengan bisnis TNI serta pelarangan tidak berbisnis. Jika kita melihat pada bagian ketiga, pasal 39 Undang-undang nomor 34 tahun 2004 tentang TNI, yang membahas mengenai kewajiban dan larangan, menyatakan **larangan** bagi prajurit-prajurit TNI untuk "*terlibat menjadi anggota partai politik, berpolitik praktis, dalam kegiatan bisnis, dan kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya*" serta definisi dari jati diri TNI sebagaimana dijabarkan di dalam Bab II, pasal 2 (d), undang-undang yang sama menyatakan bahwa tentara profesional, yaitu yang *terlatih, terdidik, dilengkapi secara baik, tidak berpolitik, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang men ganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.*

Kata-kata “tidak berbisnis” seperti tertuang di dalam pasal 2 (d) dan kata-kata “dalam kegiatan bisnis” pada pasal 39 sebenarnya dapat menimbulkan ambiguitas interpretasi. Di satu sisi, hal tersebut dapat diartikan seperti apa adanya dengan pemahaman baik dalam kegiatan (proses berbisnisnya) maupun kepemilikannya (keterlibatan investasi atau modal dalam berbagai bentuk maupun persentasenya). Di lain hal kata-kata tersebut juga dapat diartikan “hanya” keterlibatan dalam proses kegiatannya dengan demikian dapat dipahami pelarangan tersebut hanya pada aspek keterlibatan dalam kegiatan berbisnisnya saja tetapi tidak dalam hal keikutsertaan modal atau investasi di dalam bidang bisnis.¹⁵

Lebih lanjut perlu juga diasumsikan bahwa aset dari bisnis TNI yang institusional sudah pasti merupakan aset negara. Jadi tidak ada lagi pemikiran bahwa bisnis militer tertentu dapat dikatakan bahwa modal atau asetnya milik militer karena aset militer haruslah dipandang sebagai aset negara. Tanpa adanya sebuah peraturan pemerintah sebagai rambu teknis dalam melakukan kategorisasi bisnis militer dalam proses pengambil alihannya oleh negara, maka persoalan akan menjadi lebih mengambang karena hal tersebut akan membuka peluang bagi banyak pihak yang berkepentingan untuk menginterpretasikan bisnis mana yang dapat diambil alih dan bisnis mana yang tidak dapat.

Dilihat dari peringkat atau besarnya sumber pemasukan keuangan bagi militer Indonesia, sebenarnya dapat diklasifikasikan apa saja yang dapat dimasukkan dalam cakupan pemahaman bisnis militer. Meminjam ilustrasi piramid, dari mesin bisnis militer untuk memobilisasi dana, yang digambarkan oleh Angel Rabasa, maka dapat disimpulkan bahwa dua sumber penghasil dana terbesar bagi militer Indonesia adalah dari yayasan dan koperasi serta sumber-sumber lainnya. Sedangkan anggaran dari pemerintah pusat melalui APBN memang selalu pada porsi yang terkecil.¹⁶

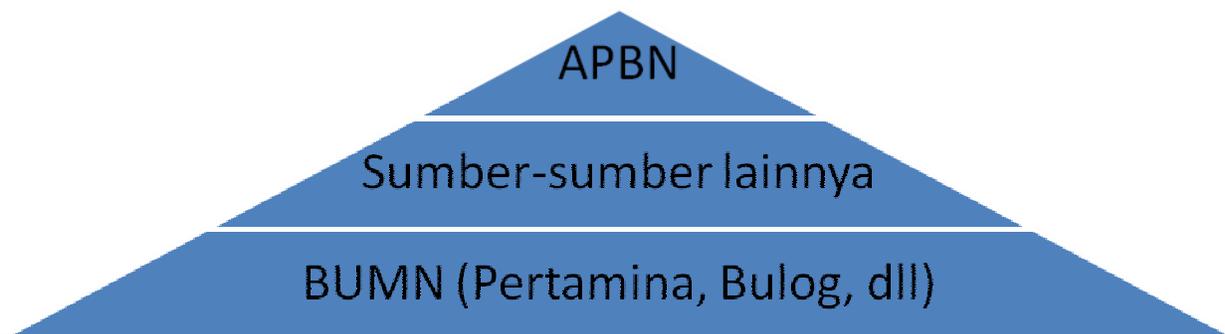


***Skema Sumber Finansial/Dana bagi Militer Indonesia
pasca PP no.6/1974***

¹⁵ Tuhuleley, E.H, dalam Beni Sukadis & Eric Hendra, eds, *Toward Professional TNI: TNI Business Restructuring*, 2005, hlm.134-135

¹⁶ Rabasa, Angel, *Ibid*, hlm.72-73. Pada struktur pendukung ekonomi militer di lapisan terbawah yang merupakan pemasok dana terbesar bagi militer Indonesia mencakup kegiatan bisnis pelayanan jasa dan kontribusi untuk pengusaha-pengusaha daerah. Umumnya jenis kegiatan bisnis ini tidak diketahui secara detil oleh komandan senior militer

Sebagai perbandingan skema sumber finansial atau Dana bagi militer Indonesia sebelum diterapkannya PP no.6/1974 atau pada masa Orde Lama hingga awal pemerintahan Orde Baru, maka posisi skema yang tetap sama hanya pada sumber yang berasal dari APBN atau anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah pusat, sedangkan sumber terbesar justru berada pada BUMN serta sumber-sumber lainnya.



***Skema Sumber Finansial/Dana bagi Militer Indonesia
prior PP no.6/1974***

Terlepas dari perdebatan definisi dan legalitas mengenai usaha apa saja yang dapat kita klasifikasi sebagai bisnis militer sebagaimana yang tertera dalam UU no.34/2004 tentang TNI tersebut, secara sederhana kita dapat membagi jenis bisnis atau usaha yang dijalankan oleh militer ke dalam dua kelompok umum, yaitu institusional dan yang non institusional. Ada juga yang mengelompokkannya menjadi tiga kelompok dengan menambahkan kelompok usaha atau bisnis yang ilegal atau ada dalam wilayah "abu-abu". Akan tetapi menurut hematnya kelompok ketiga sebenarnya juga dapat diklasifikasikan secara umum di dalam kelompok non institusional.

Bentuk Bisnis yang Institusional

Bisnis TNI yang masuk dalam kategori ini meliputi yayasan yang ada di setiap matra TNI berikut perusahaan-perusahaan yang tergabung di dalam *holding company* atau proyek terkait yang berada di luar *holding company*. Meskipun menurut I Gde Artjana bentuk bisnis TNI yang institusional dapat dibagi ke dalam dua kategori berdasarkan struktural dan wadah institusinya.¹⁷ Akan tetapi secara umum baik yayasan maupun koperasi yang tersebar pada berbagai satuan di ketiga matra TNI maupun di bawah Departemen Pertahanan bahkan pada unit-unit komando atau khusus, seperti Kopassus, dll. Oleh karenanya dapat disimpulkan bahwa bisnis TNI yang institusional dapat diartikan sebagai unit-unit usaha atau bisnis, baik yang menggunakan wadah institusi TNI maupun wadah struktural dari

¹⁷ I Gde Artjana dalam Beni Sukadis, Eric Hendra, eds, *Menuju TNI yang Profesional: Restrukturisasi Bisnis TNI*, 2005, hlm.29

organisasi militer baik dalam bentuk yayasan maupun koperasi beserta seluruh unit-unit usahanya.¹⁸

Bentuk Bisnis yang Tidak Institusional

Meskipun sejak tahun 1974 sudah ada larangan bagi militer aktif untuk berbisnis tetapi PP no 6/1974 tidak dapat membuat mereka untuk berhenti dari aktivitas bisnis non institusionalnya. Bentuk bisnis dalam kategori ini dijalankan baik oleh perwira-perwira TNI baik yang sudah purnawirawan maupun masih aktif bahkan oleh anggota keluarga mereka yang umumnya memiliki posisi yang cukup tinggi pada perusahaan-perusahaan tersebut serta masih memiliki hubungan emosional dengan institusi militer. Jaringan bisnis mereka biasanya berada diluar bisnis militer yang institusional. Akan tetapi cakupan wilayah bisnis dalam kategori ini bisa berada dalam sektor usaha formal maupun informal. Karena tingkat keterlibatannya ada pada tingkat individual oleh karenanya bentuk bisnis ini disebut non institusional karena tidak melibatkan atau berada pada level institusi.

Bisnis dalam sektor informal dalam prakteknya termasuk mengambil komisi atas barang dan jasa yang dilakukan oleh pebisnis rekanan yang umumnya lebih banyak dari etnis Cina. Disamping juga usaha-usaha seperti menyewakan alat-alat transportasi militer seperti truk, angkutan udara dan laut. Praktek bisnis lainnya adalah usaha jasa keamanan serta kegiatan bisnis lainnya yang seringkali juga bersifat ilegal bahkan ada usaha yang dapat dimasukkan ke dalam kategori tindakan kriminal.¹⁹

¹⁸ Disarikan dari berbagai sumber. (*Uraian dibawah ini hanyalah gambaran dari begitu luasnya jaringan bisnis yang dilakukan oleh militer Indonesia. *Sudah banyak perubahan untuk kondisi saat ini).*

¹⁹ Sudah bukan rahasia lagi bila militer Indonesia (non institusional) juga memberikan pelayanan keamanan kepada individu atau perusahaan. Ambil contoh kasus P.T Freeport dalam laporannya kepada komisi securities exchange di AS dimana pada tahun 2002 perusahaan tersebut telah menawarkan dana kepada TNI sebesar kurang lebih 50 milyar rupiah untuk pengeluaran jasa keamanan mereka. Demikian juga dengan perusahaan-perusahaanasing lainnya seperti Exxon Mobile Oil. Akses www.jatam.org untuk informasi lebih jauh dalam hal ini. Masih banyak dan beragam kasus bisnis illegal maupun yang masuk kategori kriminal yang dilakukan oleh individu-individu militer aktif, dari keterlibatan dalam illegal logging hingga kasus pembunuhan direktur ASABA yang melibatkan anggota pasukan khusus AD serta anggota unit pasukan katak dari Korps Marinir AL. Dalam hal pelanggaran hak asasi manusia bisa dilihat di <http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/hrw-idn-2> 1jun.pdf. Kasus baru-baru ini yaitu kasus penembakan masyarakat di Pasuruan Jawa Timur oleh aparat Marinir yang berfungsi sebagai keamanan bagi sebuah perusahaan swasta juga merupakan pelanggaran atas fungsi keamanan yang sudah bukan lagi sebagai fungsi TNI melainkan fungsi POLRI dan TNI dapat dilibatkan atas dasar permintaan bantuan dari POLRI. Disamping itu pada lahan sengketa yang seharusnya berfungsi sebagai lahan latihan tempur bagi Marinir tapi dengan munculnya kasus ini diketahui bahwa lahan tersebut disewakan untuk perkebunan tebu kepada pengusaha swasta.

Yayasan

i. Angkatan Darat

Yayasan Kartika Eka Paksi (YKEP) memiliki holding company yaitu PT. Tri Usaha Bhakti. Diantara sekian banyak unit-unit usahanya, beberapa adalah sebagai berikut, memiliki tanah di Jakarta seluas 44 hektar di daerah yang dikenal dengan kawasan “segitiga emas”, Bank Artha Graha, Cigna Indonesia Assurance, Danayasa Artatama (Hotel Borobudur), perumahan, lapangan golf, perkayuan serta manufaktur. Secara umum yayasan ini dijadikan sebagai sumber utama bagi kesejahteraan prajurit khususnya pengadaan perumahan. Akan tetapi yayasan ini juga menyokong Universitas Ahmad Yani di Bandung disamping lainnya.

ii. Angkatan Laut

Yayasan Bhumi Yamca (Yashbum) memiliki perusahaan yang cukup beragam. Dibidang pelayaran, resorts, kilang minyak, property rental, import-export, perkebunan coklat, elektronik dan telekomunikasi maritime, perusahaan taxi, serta jasa penyelaman. Di bidang sosial dan pendidikan, yayasan ini juga menaungi dua rumah yatim piatu, sekolah Hang Tuah dll. Marinir yang secara formal berada dibawah Angkatan Laut tetapi juga memiliki usaha sendiri dibidang perumahan serta joint venture atas Plaza Cilandak.

iii. Angkatan Udara

Yayasan Adi Upaya (YAU), memiliki bank Angkasa bersama Perusahaan Dana Pensiun PLN serta investor swasta lainnya. Memiliki lapangan golf, perusahaan jasa pengangkutan, hotel, perkayuan, perusahaan aviasi dan pemotretan udara. Dibidang sosial dan pendidikan, yayasan ini membeikan beasiswa bagi dan asuransi kesehatan prajurit AU serta membangun perumahan di pangkalan-pangkalan AU.

iv. Departemen Pertahanan

- Yayasan Panglima Sudirman, bergerak didalam bidang pendidikan. Adapun institusi yang berada dalam naungan yayasan tersebut adalah Universitas Pembangunan Nasional, “Veteran” yang berada di tiga kota di pulau Jawa, yaitu Jakarta, Yogyakarta dan Surabaya. Disamping itu juga ada Sekolah Menengah Umum di Jawa Tengah.
- Yayasan Satya Bhakti Pertiwi, lebih bergerak dalam unit-unit usaha sebagai sumber finansial bagi kesejahteraan prajurit. Adapun unit-unit usahanya cukup beragam.
- PT. Yamatran dalam bidang transportasi
- PT. Mina Jaya dalam bidang perikanan
- PT. Undagi Wana Lestari dalam bidang kehutanan
- PT. Yayasan Maju Kerja dalam bidang kehutanan dll

v. Markas Besar TNI

Yayasan Manunggal ABRI

vi. KOSTRAD

Yayasan Darma Putra Kostrad melalui holding companynya PT. Darma Kencana Sakti, memiliki usaha penerbangan Mandala airlines, perusahaan penyimpanan bahan kimia yang bekerjasama dengan Mitsubishi, perusahaan kantong pelastik yang disuplai kepada Pertamina, perusahaan furniture, perusahaan pengimpor mobil mewah serta perusahaan kontraktor perumahan.

vi. KOPASSUS

Yayasan Kops Baret Merah (Kobame) berkongsi dengan pengusaha swasta mendirikan sebuah konsorsium dalam naungan PT. Kobame Propertindo yang membangun Graha Cijantung diatas lahan milik Kodam Jaya. Sebenarnya masih banyak usaha-usaha yang dimiliki oleh yayasan ini hanya ketika krisis ekonomi melanda Indonesia banyak usahanya yang bangkrut atau merugi.

Koperasi

Umumnya banyak didukung oleh bantuan finansial dari yayasan. Untuk unit-unit usaha sangat beragam, dari kepemilikan spbu hingga penyewaan lahan untuk bisnis. Dan seperti halnya yayasan, koperasi juga memiliki investasi yang ditanamkan atau joint venture maupun perusahaan sendiri yang memiliki wilayah bisnis yang (pada tingkat puskop dan inkop) sangat luas.

- Angkatan Darat Angkatan Laut Angkatan Udara
- INKOPAD
- PUSKOPAD
- PRIMKOPAD
- INKOPAL
- PUSKOPAL
- PRIMKOPAL
- INKOPAU
- PUSKOPAU
- PRIMKOPAU
- MABES
- KODAM
- BATALYON/ KODIM/KOREM (*Disamping itu unit-unit pasukan khusus juga memiliki usaha bisnis dibawah format koperasi.*)

Bisnis Militer dalam Undang-Undang No.34 Tahun 2004 Tentang TNI

Besarnya tuntutan dalam masyarakat agar militer di Indonesia dikembalikan kepada fungsi utamanya setelah jatuhnya rejim Orde Baru merupakan hal yang dapat dijelaskan dari banyak perspektif dimana salah satunya adalah sudut pandang pembahasan sosiologi. Ditinjau dari paradigma hubungan fungsional dalam sebuah masyarakat dimana setiap bagian dari masyarakat, sebagaimana juga militer, dianggap mempunyai suatu fungsi, dalam pengertian bahwa setiap bagian itu melakukan fungsinya untuk membantu kelancaran sistem masyarakat tersebut dalam upaya pencapaian tujuannya.

Apabila satu bagian dari masyarakat tersebut melakukan penyimpangan fungsi maka akan muncul desakan ke arah pengintegrasian kembali (reintegrasi) bagian tersebut dengan bagian-bagian lain yang berkaitan. Hal ini perlu dilakukan untuk membentuk stabilitas dalam masyarakat tersebut, baik stabilitas yang berdasarkan keharusan fungsional semata maupun yang berdasarkan konsensus nilai-nilai seperti nilai demokrasi yang dianut atau sedang dikembangkan di banyak negara modern. Secara singkat dapat dikatakan bahwa nilai-nilai yang dianut bersama atau mayoritas dalam sebuah masyarakat atau negara merupakan acuan utama bagi analisis mengenai sistem sosial sebagai suatu sistem yang empiris²⁰, yang didalamnya juga menyangkut penyimpangan-penyimpangan fungsi (*deviance*) yang mengakibatkan konflik sosial.

²⁰ Parsons, T, *Sociological Theory and Modern Society*, 1969, hlm.6.

Oleh karenanya berdasarkan kualifikasi paradigma Parsonsian diatas, aktivitas bisnis oleh militer yang juga merupakan bagian dari masyarakat dianggap sebuah penyimpangan fungsi serta berlawanan arus dengan konsensus nilai publik atau negara demokrasi yang sedang dibangun di Indonesia. Setelah sekian lama dalam proses, akhirnya setelah tertunda-tunda dan mengalami berbagai kendala dan revisi, sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 30 September 2004 meskipun tidak mencapai kuorum, mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentara Nasional Indonesia (TNI) menjadi undang-undang (UU).

RUU TNI yang awalnya terdiri dari 9 bab dan 67 pasal. Setelah disempurnakan, RUU ini menjadi 11 bab dan 77 pasal. Dalam proses perjalanannya RUU TNI ini selalu mendapatkan reaksi keras dari unsur-unsur masyarakat yang menolak RUU ini dikarenakan dalam sudut pandang mereka, RUU tersebut mengandung paradigma lama. Misalnya mengenai pembinaan teritorial dan kemungkinan TNI bisa aktif di departemen dan nondepartemen, serta kedudukan panglima.

Disamping keraguan masyarakat mengenai keseriusan militer untuk merestrukturisasi bisnisnya dalam waktu lima tahun (2004-2009). Mereka mengharapkan semua bisnis militer sudah dihapuskan dan diambil alih pemerintah sebagaimana yang diamanatkan dalam UU tentang TNI tersebut.

Setidaknya terdapat tiga pasal di dalam UU no.34/2004 mengenai TNI yang mengatur atau membahas mengenai bisnis TNI. Pertama adalah pada pasal 2 mengenai jati diri TNI yang menyatakan bahwa tentara profesional salah satu mengenai kewajiban dan larangan yang salah satunya menyatakan pelarangan bagi prajurit TNI untuk terlibat dalam kegiatan bisnis. Adapun pasal terakhir yang merupakan mandat dari UU tersebut kepada pemerintah untuk mengambil alih seluruh bisnis TNI terdapat pada pasal 76 ayat 1 dan 2 mengenai ketentuan dan peralihan.

Secara lengkap ayat 1 dari pasal 76 ini berbunyi, "dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung". Adapun ayat 2 nya menyatakan bahwa "tata cara dan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ayat (1) diatur dengan keputusan presiden".

Dengan demikian proses pelaksanaan dari pengambilalihan bisnis TNI ini memerlukan suatu penjabaran teknis serta kepastian hukum dalam bentuk peraturan presiden (perpres), serta perlu juga didalam perpres tersebut untuk menguraikan secara teknis mengenai aturan kompensasi bagi prajurit TNI disamping pemerintah perlu mempertimbangkan peningkatan anggaran yang memadai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagi institusi keamanan negara ini. Hal ini diperlukan guna menghindari terciptanya kondisi yang kontra produktif bagi TNI. Selain daripada itu kebutuhan akan dikeluarkannya perpres adalah juga merupakan suatu wujud nyata akan adanya kemauan

pemerintah untuk melaksanakan amanat dari Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tersebut.

Pengalihan Bisnis TNI dan Peraturan Presiden

Pada awalnya berbagai wacana telah berkembang berkaitan dengan siapa dan bagaimana serta apa saja yang akan diambilalih dari bisnis militer di Indonesia sejak ditetapkannya mandat pengambilalihan bisnis TNI dalam UU No. 34/2004 tentang TNI. Menteri Pertahanan bersama tiga menteri terkait lain bekerja sama merumuskan tata cara pengambilalihan bisnis militer tersebut. Ketiga departemen terkait itu adalah Departemen Keuangan, Kementerian Negara BUMN, serta Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dimana pengambilalihan bisnis TNI akan didasari penilaian dari lima aspek, seperti jenis usaha, aset yang dimiliki, klasifikasi bisnis, kepentingan usaha, dan akuntabilitas.

Untuk penanganan Bisnis TNI sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI khususnya pasal 76, pihak pemerintah telah membentuk tim antar departemen termasuk dari pihak TNI yang disebut Tim Supervisi dan Transformasi Bisnis (TSTB) TNI dikoordinasikan bersama oleh pihak Kementerian BUMN dan Departemen Pertahanan. TSTB TNI diketuai Sekjen Kementerian BUMN, Said Didu dan Wakilnya Sekjen Departemen Pertahanan (Dephan) Letjen Sjafrie Sjamsoeddin.

Dari hasil keputusan empat menteri terkait, diputuskan PT Dana Reksa dan Bahana sebagai auditor independen verifikator bagi unit usaha di lingkungan TNI. Verifikasi dan analisis terhadap unit-unit usaha tersebut dikoordinasikan oleh Meneg BUMN sebagai focal point dan pihak yang berwenang atas hal tersebut. Menurut pemerintah langkah awal yang akan dilakukan adalah memilah mana unit usaha TNI yang menggunakan fasilitas negara dan tidak. Dan pada akhirnya diputuskan hanya unit usaha yang memiliki aset minimum antara 15-20 milyar saja yang akan diambilalih. Dan pada akhirnya dari hasil analisis tersebut akan ditetapkan apakah unit usaha itu akan dijadikan Perseroan Terbatas (PT), perusahaan umum (Perum) atau perusahaan gabungan (*holding company*).

Itu adalah rencana awal yang dilakukan oleh pemerintah akan tetapi sejak disahkannya UU No. 34/2004 tentang TNI yang memberi mandat kepada pemerintah untuk melakukan proses pengambilalihan bisnis TNI, pemerintah melalui Dephan baru memberi batas waktu hingga 27 September 2005 kepada Tentara Nasional Indonesia untuk menginventarisasi bisnis militer, baik di lingkungan Markas Besar TNI, matra angkatan, maupun kesatuan-kesatuan yang ada. Seusai proses inventarisasi itu, Dephan akan memverifikasi data-data yang diserahkan untuk kemudian dilaporkan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Jadi memerlukan waktu yang kurang lebih satu tahun hanya untuk melakukan inventarisasi unit usaha di lingkungan TNI (hanya bisnis dalam klasifikasi institusional).

Lebih dari dua tahun waktu yang dibutuhkan, sejak disahkannya UU TNI pada tahun 2004, hanya untuk melalui proses inventarisasi bisnis di lingkungan militer, serta melakukan verifikasi. Sehingga banyak kalangan menganggap upaya

pemerintah ini sangat lambat jika tidak dapat dikatakan jalan ditempat. Informasi angka bisnis yang diambilalih pun simpang siur, mulai dari sekitar 219 unit, hingga angka 900 sampai 1000 unit, dan terakhir 1.520 unit.²¹ Waktu yang begitu lama untuk hanya untuk melakukan inventarisasi dan verifikasi, ditambah lagi pemerintah tidak mengeluarkan peraturan untuk memberlakukan status quo atas seluruh unit usaha TNI, hal ini banyak menjadi perhatian baik dikalangan publik maupun parlemen yang meminta pemerintah untuk mengawasi dan memberlakukan status quo agar unit usaha yang sedang diinventarisasi dan di verifikasi tidak dijual asetnya ke pihak swasta. Akan tetapi karena belum juga dikeluarkannya perpres, yang seharusnya juga mengatur hal tersebut, maka menurut Sekjen Dephan kewenangan Dephan hanya sebatas memverifikasi data dari Mabes TNI. Terkait kemungkinan sepanjang prosesnya terjadi penjualan atau pengalihan aset maupun perusahaan, Dephan tidak bisa mencegah itu.

TSTB TNI kini telah melakukan verifikasi terhadap seluruh kegiatan bisnis TNI, dan merekomendasikan bisnis di lingkungan TNI akan ditangani Badan Pengelolaan Bisnis TNI. Semua proses bisnis TNI itu akan melewati proses klarifikasi legal dan aspek bisnis. Apabila rekomendasi dari Badan Pengelolaan bersifat mengelola kebijakan, maka bagi pemerintah hal itu sudah menjawab pasal 76, UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI bahwa pengambilalihan bisnis TNI, secara langsung atau tidak langsung sudah di bawah pengelolaan pemerintah yakni di bawah lembaga yang disebut Badan Pengelolaan Bisnis TNI. Meskipun demikian, pengelolaannya bersifat non korporasi.

Terkait perpres, Menhan Juwono Sudarsono menyatakan akan dikeluarkan sekitar bulan Oktober 2005, kemudian berubah menjadi April 2006, dengan alasan menunggu hasil supervisi Menteri Negara BUMN. Setelah masa tersebut lewat tanpa ada penjelasan kepada publik kemudian dinyatakan perpres tersebut akan diumumkan bersamaan dengan pidato tahunan Presiden pada 16 Agustus 2006. Terakhir pihak Dephan mengatakan jika perpres akan dikeluarkan pada bulan Maret 2007. Kenyataannya, sampai saat tulisan ini dibuat, pertengahan 2007, perpres tersebut belum juga terealisasi.

Terus tertundanya peraturan presiden (perpres) yang akan mengatur bisnis TNI, dianggap telah menjadi sumber ketidakjelasan proses ini dengan timbulnya banyak interpretasi mengenai bisnis apa saja yang harus di jauhi tentara karena kepastian hukum yang seharusnya dijabarkan dalam perpres sebagai penjabaran teknis mandat belum juga dikeluarkan oleh pemerintah. Disamping itu hal ini juga telah menjadikan publik bertanya-tanya mengenai keseriusan pemerintah akan penyelesaian masalah perngambilalihan bisnis militer ini. Padahal, seharusnya perpres yang akan dikeluarkan mengenai bisnis TNI merupakan implementasi dan petunjuk teknis dari pasal 76 UU TNI Nomor 34/2004, yang menyatakan TNI tak boleh berbisnis. Lebih jauh, lewat perpres juga bisa ditegaskan apa itu bisnis TNI secara langsung dan tidak langsung, serta berbagai turunannya. Di dalam pasal 76 UU TNI tersebut, jelas TNI harus keluar dari bisnis. Artinya, di koperasi dan yayasan tak boleh ada perwira aktif.

²¹ Republika, "Bisnis TNI Yang Diverifikasi Sudah 1.520 Unit", 14 Maret 2006

Jadi tidaklah benar alasan dan kesimpulan yang dikeluarkan oleh pihak TNI yang menyatakan bahwa proses pengambilalihan bisnis TNI berlangsung hingga tahun 2009, sehingga sekarang masih diperbolehkan karena secara legal isi perundang-undangan menjadi terikat sejak ia ditetapkan atau disahkan dan dalam pasal 39 mengenai kewajiban dan larangan yang salah satunya menyatakan pelarangan bagi prajurit TNI untuk terlibat dalam kegiatan bisnis. Adapun pasal 76 yang memandatkan pengambilalihan bisnis TNI haruslah dilihat sebagai suatu batasan waktu (5 tahun) untuk mengambilalih bisnis yang ada. Oleh karenanya, bisnis TNI yang ada seharusnya sejak ditetapkannya UU tersebut haruslah divakumkan atau setidaknya harus dalam kondisi *status quo* dan dibawah pengawasan pemerintah hingga akhirnya diambilalih oleh pemerintah.

Di lain hal, TNI dan pemerintah, dalam hal ini adalah Dephan, yang menyatakan bahwa koperasi di tubuh TNI tidak diambil alih atau akan dibiarkan berjalan dengan alasan bahwa koperasi di tubuh TNI tidak menggunakan aset negara dan modalnya adalah modal prajurit juga harus diperjelas jika yang mengelolanya adalah militer aktif berarti hal tersebut tetap melanggar UU No. 34/2004 tentang larangan militer berbisnis sedangkan jika alasannya adalah karena pemerintah belum mampu untuk memenuhi kesejahteraan prajurit maka sebenarnya hal tersebut juga telah melanggar UU No.34/2004 tersebut yang mengatakan bahwa kesejahteraan prajurit ditanggung oleh negara.

Jika memang kondisinya pemerintah belum mampu memenuhi tanggungjawabnya tersebut bukanlah berarti pemerintah harus lepas tangan dan membiarkan pihak militer tetap menjalankan usahanya dalam mensejahterakan diri mereka sendiri akan tetapi seharusnya pemerintah juga mengambilalih setidaknya mengontrolnya sebagaimana yang pernah diusulkan dengan pembentukan Badan yang mengelola bisnis TNI. Tujuan pembentukan Badan ini sebenarnya untuk memenuhi pasal 76, UU No. 34 tentang TNI. bahwa bisnis TNI diambilalih oleh pemerintah.

Badan ini hanya sebatas mengatur kebijakan. Karena problem yang dihadapi dalam menangani bisnis TNI sekarang adalah belum tentu yang dipergunakan untuk kegiatan bisnis adalah aset negara. Aset yang dipakai itu bisa saja aset milik yayasan ataupun koperasi. Tetapi dikarenakan hal itu sudah dilarang oleh UU No. 34/2004 tentang TNI, sehingga perlu ada langkah terobosan untuk mempercepat pelaksanaannya.

Dengan mengontrol dan menertibkan koperasi-koperasi milik TNI dibawah pengawasan pemerintah dan mengikuti aturan pelaksanaan koperasi sesuai dengan undang-undang koperasi maka pemerintah telah memenuhi kewajiban dalam usahanya memenuhi kesejahteraan prajurit disamping tidak melanggar UU TNI yang mewajibkan negara menanggung kesejahteraan prajurit TNI. Adapun kepengurusan dari koperasi-koperasi tersebut tidaklah menutup kemungkinan untuk dikelola oleh purnawirawan TNI maupun sipil lainnya dan bukannya oleh militer aktif seperti saat ini. Begitu pula halnya dengan yayasan-yayasan di lingkungan TNI.

Pemerintah akhirnya mengatakan bahwa akan membentuk TNPB TNI (Tim Nasional Pengalihan Bisnis TNI) menyusul segera akan dikeluarkannya peraturan presiden yang dikatakan akan keluar tahun ini (2007). Timnas dibagi menjadi tiga subbagian, yakni Tim Pengarah yang terdiri atas Menteri Pertahanan, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM, Menteri BUMN, dan Panglima TNI, serta Tim Pengawas yang terdiri atas Tim Supervisi Transformasi Bisnis TNI (TSTB) yang diketuai Sesmeneg BUMN dan Sekjen Dephan ditambah Kasum TNI, dan Dirjen Kekayaan Negara. Dan ketiga adalah Tim Pelaksana yang akan mengeksekusi bisnis-bisnis yang ada di lingkungan TNI, untuk dipilah mana yang akan dikembalikan kepada TNI dan mana yang akan diambil alih pemerintah atau BUMN. Tim Pelaksana tersebut rencananya akan diketuai oleh Deputi Hubungan Komunikasi, Informasi, dan Hubungan Stakeholder BRR Aceh Sudirman Said, serta akan beranggotakan empat orang yang profesional dan independen. Tentang batas waktu pengalihan bisnis TNI yang ditargetkan dua tahun.²²

Timnas Transformasi Bisnis TNI akan mulai bekerja pada saat Perpres ditandatangani dengan dibiayai oleh APBN. Tetapi dijelaskannya, saat ini persiapan Timnas terus dilakukan seiring telah adanya persetujuan dari Tim Pengarah. Timnas ini kemudian akan melaksanakan tugasnya untuk mengkaji bisnis-bisnis TNI dan kemudian melaporkannya kepada Tim Pengarah dengan batas waktu sampai dengan Desember 2008. Sementara itu, dibentuk pula Komite Supervisi yang bersifat internal institusi Departemen Pertahanan dan TNI dan merupakan Komite transisi antara TSTB TNI dan Tim Nasional Transformasi Bisnis TNI.²³

Apapun itu, pada akhirnya hal-hal seperti ini akan dapat dipahami dengan adanya kepastian hukum yang seharusnya dikeluarkan dalam perpres. Oleh karenanya, segera dikeluarkannya perpres menjadi sangat penting artinya, dan semoga perpres yang telah tertunda sekian lama ini memang benar diterbitkan segera dalam tahun 2007 ini sebelum perhatian publik beralih lagi dengan persiapan pesta demokrasi Pemilu 2009 dan menjadikan permasalahan bisnis TNI ini sebagai komoditas politik. Terlepas dari itu semua, bagaimana isi teknis dari perpres yang akan dikeluarkan tersebut juga akan dapat dipandang sebagai wujud keseriusan pemerintahan saat ini dalam melaksanakan mandat UU No.34 tahun 2004 tersebut.

Kepustakaan

1. ASPINALL, ED AND GREG FEALY (EDS.), LOCAL POWER AND POLITICS IN INDONESIA: DEMOCRATISATION AND DECENTRALISATION, AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY AND INSTITUTE OF SOUTHEAST ASIAN STUDIES, CANBERRA, 2003
2. BAKER, RICHARD W, ET.AL, EDS, INDONESIA: THE CHALLENGE OF CHANGE, INSTITUTE OF SOUTHEAST ASIAN STUDIES, SINGAPORE, N.Y, ST.MARTIN PRESS, 1999
3. BISNIS BARET MERAH, TEMPO, 16 APRIL 2002
4. BRADFORD, JOHN. "THE INDONESIAN MILITARY AS A PROFESSIONAL ORGANIZATION: CRITERIA AND RAMIFICATIONS FOR REFORM." *IDSS WORKING PAPER*, NO. 73, JANUARY 2005, [HTTP://WWW.NTU.EDU.SG/IDSS/PUBLICATIONS/WORKING_PAPERS.HTML](http://www.ntu.edu.sg/idss/publications/working_papers.html)

²² <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=7387>

²³ <http://www.dmcindonesia.web.id/berita.php?id=80>

5. BROMMELHORSTER, JORN, ET.AL, EDS, THE MILITARY AS AN ECONOMIC ACTOR: SOLDIERS IN BUSINESS, N.Y, PALGRAVE MACMILLAN & BICC, 2003
6. CROUCH, HAROLD, THE ARMY AND POLITICS IN INDONESIA, ITHACA, N.Y. AND LONDON, CORNELL UNIVERSITY PRESS, 1993
7. HARRY, K. (2003) 'SMALL BUDGET DOES NOT JUSTIFY TNI MERCENARY ACTIVITIES', *JAKARTA POST*, 18 MARCH.
8. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "INDONESIA: POLICE REFORM," ICG ASIA REPORT NO.13, JAKARTA AND BRUSSELS, FEBRUARY 20, 2001
9. JENKINS, DAVID, SUHARTO AND HIS GENERALS: INDONESIA MILITARY POLITICS 1975- 1983, ITHACA, NEW YORK, CORNELL UNIVERSITY PRESS,1987
10. KORAN TEMPO, "PEMERINTAH BENTUK PENGELOLA BISNIS TNI", 3 MARET 2006
11. LIEM SOEI LIONG, "CIVIL SUPREMACY AND REFORM OF THE MILITARY," *TAPOL BULLETIN* VOL. 182, APRIL, 2006
12. LOWRY, ROBERT, THE ARMED FORCES OF INDONESIA, SYDNEY, ALLEN & UNWIN, 1996
13. MARPAUNG, RUSDI, ET.AL, EDS, DINAMIKA REFORMASI SEKTOR KEAMANAN, JAKARTA, IMPARSIAL, 2005
14. NURHASIM, MOCH, EDS, PRACTICES OF MILITARY BUSINESS: EXPERIENCES FROM INDONESIA, BURMA, PHILIPPINES AND SOUTH KOREA, JAKARTA, FES & RIDEP, 2005
15. PALMIER, LESLIE, THE CONTROL OF BUREAUCRATIC CORRUPTION: CASE STUDIES IN ASIA, NEW DELHI, ALLIED PUBLISHERS, 1985
16. PARSONS, T, SOCIOLOGICAL THEORY AND MODERN SOCIETY, NEW YORK, FREE PRESS, 1969
17. PENGAWASAN PARLEMEN DALAM SEKTOR KEAMANAN: ASAS, MEKANISME DAN PELAKSANAAN, JENEWA, DCAF & IPU, 2003
18. RABASA, ANGEL, ET.AL, THE MILITARY AND DEMOCRACY IN INDONESIA, RAND, PITTSBURGH, 2002
19. REPUBLIKA, "900 UNIT BISNIS TNI TERPETAKAN", 25 FEBRUARI 2006, REPUBLIKA, "BISNIS TNI DIJADIKAN 7 PERUSAHAAN", 8 MARET 2006, , REPUBLIKA, "BISNIS TNI YANG DIVERIFIKASI SUDAH 1.520 UNIT", 14 MARET 2006
20. ROBINSON, RICHARD, INDONESIA: THE RISE OF CAPITAL, SYDNEY, ALLEN UNWIN, 1986
21. SAMEGO, INDRIA, ET.AL, BILA ABRI BERBISNIS, MIZAN, 1998
22. SINAR HARAPAN, "KEPPRES BISNIS MILITER PALING LAMBAT APRIL 2006", 29 DESEMBER 2006
23. SINGH, BILVEER, "THE INDONESIAN MILITARY BUSINESS COMPLEX: ORIGINS, COURSE AND FUTURE", STRATEGIC & DEFENCE STUDIES CENTRE WORKING PAPER NO.354, AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY, CANBERRA, 2001
24. SUKADIS, BENI, ERIC HENDRA, EDS, TOWARD PROFESSIONAL TNI: TNI BUSINESS RESTRUCTURING, FES & LESPERSI, JAKARTA, 2005
25. THE JAKARTA POST, "SECURITY PAYMENT BY FREEPORT TRIGGER U.S GOVT INQUIRY", 19 JANUARI 2006

26. "TOO HIGH A PRICE: THE HUMAN RIGHTS COST OF THE INDONESIAN MILITARY'S ECONOMIC ACTIVITIES." HUMAN RIGHTS REPORT VOL. 18, NO. 5(C) JUNE 2006. [HTTP://WWW.RELIEFWEB.INT/LIBRARY/DOCUMENTS/2006/HRW- IDN- 21JUN . PDF](http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/hrw-idn-21jun.pdf)
27. VATIKIOTIS, MICHAEL, *INDONESIAN POLITICS UNDER SUHARTO: ORDER AND PRESSURE FOR CHANGE*, ROUTLEDGE, LONDON, 1993
28. WIDJOJO, AGUS, AND BAMBANG HARYMURTI. "UNDERSTANDING POLITICAL CHANGE AND THE ROLE OF THE MILITARY IN POST SUHARTO INDONESIA." *TRENDS SINGAPORE INSTITUTE OF SOUTHEAST ASIAN STUDIES* NO. 3, 2000 [HTTP://WWW.ISEAS.EDU.SG/TRENDS320.PDF](http://www.iseas.edu.sg/trends320.pdf)

KOMANDO TERITORIAL DAN REFORMASI SEKTOR KEAMANAN

Agus Widjojo¹

Sejarah Singkat

Sejarah keberadaan komando teritorial (koter) berawal dari sekitar tahun 1948 ketika pemerintah Republik Indonesia melakukan langkah-langkah persiapan untuk menghadapi Perang Kemerdekaan II. Kita fahami keadaan pada waktu itu dibentuk oleh hasil perjanjian Renville yang menyebabkan daerah-daerah yang dikuasai oleh Republik Indonesia menjadi sempit dibandingkan dengan 'wilayah federal' yang dikuasai oleh Belanda. Pasukan TNI diharuskan keluar dari 'wilayah federal' dan menempati wilayah kekuasaan Republik yang terbatas. Keadaan ini menyebabkan pimpinan TNI ketika itu merubah strategi militer dalam menghadapi serangan Belanda dari strategi pertahanan linier menjadi strategi perang gerilya.

Perubahan ini ditandai dengan dikeluarkannya Perintah Siasat No. 1 oleh Markas Besar Angkatan Perang Mobil. Pokok terpenting isi Perintah Siasat No. 1 yang berlaku daerah demi daerah itu antara lain (1) tidak akan melakukan pertahanan yang linier, (2) tugas membentuk kantong-kantong di tiap onderdistrik militer yang mempunyai pemerintahan gerilya (disebut *wehrkreise*) yang totaliter dan mempunyai pusat di beberapa kompleks pegunungan, (3) pokok perlawanan ialah perang gerilya, yang disatu pihak bersifat agresif terhadap musuh, dan dilain pihak bersifat konstruktif dapat menegakkan kekuasaan de facto Republik, dalam arti militer maupun sipil, disebanyak mungkin kantong². Dinyatakan selanjutnya oleh Jenderal TNI AH Nasution dalam bukunya 'TNI', '*karena itu perlulah suatu pemerintah militer yang tetap dirasakan oleh rakyat. Pemerintah militer ini dipegang oleh pejabat-pejabat territorial dari tentara. Pemerintah sipil dimasukkan kedalamnya. Dapatlah dengan demikian diatur supaya kekuasaan de facto Republik Indonesia terhadap rakyat tetap tegak*'.³

Pada umumnya didapat pengertian bahwa tugas Komando Teritorial (koter) adalah menyelenggarakan fungsi teritorial. Fungsi teritorial itu sendiri diartikan dalam pengertian yang sangat umum tanpa adanya rincian fungsi. Dari uraian diatas yang diangkat dari pengalaman perang kemerdekaan, koter berasal dari bentuk pemerintahan darurat militer yang dalam perkembangannya kemudian dinamakan 'Tentara dan Teritorium' sebagai asal organisasi Komando Daerah Militer (kodam). Organisasi Tentara dan Teritorium ini yang mencerminkan fungsi pertahanan dan pengelolaan sumberdaya nasional, dan hadir semasa tahun 1950an. Bentuk

¹ Agus Widjojo adalah purnawirawan Letnan Jenderal TNI, sekarang aktif di CSIS sebagai Senior Fellow.

² Jenderal AH Nasution, TNI Jilid 2, Penerbit Seruling Masa, Jakarta, 1968 halaman 187.

³ Ibid, halaman 202.

organisasi 'Tentara dan Teritorium' itu sendiri berasal dari bentuk pemerintahan gerilya ketika bangsa ini berjuang merebut dan mempertahankan kemerdekaan pada akhir tahun 1940an. Pemerintahan gerilya sebagai bentuk pemerintahan perang, mempunyai tugas untuk melancarkan dan mengendalikan operasi militer (fungsi tentara) dan menyelenggarakan fungsi pemerintahan (fungsi teritorium) didalam wilayahnya, serta diawasi oleh para komandan militer. Fungsi pemerintahan ini pada hakikatnya merupakan fungsi pengelolaan sumber daya nasional untuk mendukung upaya pertahanan.

Karena pemerintahannya berbentuk pemerintahan darurat militer, maka penyelenggaraan fungsi pengelolaan sumber daya nasional tersebut dilakukan oleh aparat militer, yang kemudian dikenal sebagai fungsi teritorial. Fungsi ini disebut fungsi teritorial karena menyangkut pengelolaan isi sebuah teritori. Mudah difahami bahwa sesungguhnya fungsi ini bukan merupakan fungsi organik TNI (AD), karena mengikuti bentuk pemerintahan. Oleh karenanya dalam keadaan damai (tertib sipil), fungsi ini, yang merupakan fungsi pemerintahan, sepatutnya diselenggarakan secara fungsional oleh pemerintahan sipil di daerah. Keadaannya berbeda dengan fungsi 'tentara', karena fungsi 'tentara' pada hakikatnya merupakan fungsi pertahanan dan merupakan fungsi organik yang diberikan oleh konstitusi kepada TNI. Fungsi ini dimasa damai mengambil bentuk kegiatan menyiapkan satuan-satuan TNI yang ada di daerah untuk melaksanakan tugas pertahanan di wilayah tersebut bila sewaktu-waktu diperlukan.

Pemahaman atas perbedaan kedua fungsi tadi diperlukan agar kita dapat membedakan antara pengertian 'komando teritorial' dan 'fungsi teritorial'. Fungsi teritorial adalah istilah yang dikenal dalam perbendaharaan istilah TNI, yang sebenarnya merupakan fungsi pemerintahan, dan dilaksanakan oleh TNI ketika TNI mengisi struktur pemerintahan darurat militer. Ketika bentuk pemerintahan kembali kepada otoritas sipil, fungsi ini kembali ditangani oleh pemerintahan sipil di daerah. Di sisi lain, koter sebagai gelar kekuatan dan pertahanan TNI merupakan komando militer yang peran dan kewenangannya oleh konstitusi dibatasi dalam wilayah geografis tertentu (teritori) untuk menyelenggarakan fungsi pertahanan. Oleh karenanya koter TNI masih bisa hadir apabila menyelenggarakan fungsi sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, yaitu fungsi pertahanan. Dengan demikian tugas koter menjadi menyiapkan satuan dan prajurit TNI untuk melaksanakan tugas pertahanan dalam wilayah tersebut, namun tidak mempunyai kewenangan untuk menjangkau sumber daya nasional yang masih berstatus 'sipil', seperti memobilisasi penduduk sipil, mengatur organisasi massa dan partai politik, menangani kriminalitas dan keamanan, ataupun melaksanakan fungsi intelijen yang bukan untuk tujuan pertahanan. Koter dalam kaitan gelar pertahanan dapat hadir hanya apabila dibatasi dalam fungsi pertahanan.

Untuk mendapatkan pemahaman atas pengertian koter, bila dilihat sebagai bentuk gelar pertahanan TNI yang mempunyai fungsi pertahanan, maka proses pembentukan koter bermuara kepada makna pengertian pertahanan.

Pertahanan pada hakikatnya merupakan upaya operasional berdasarkan keputusan politik untuk mempertahankan kelangsungan hidup bangsa ketika

menghadapi ancaman militer dari luar negeri. Untuk menghadapi ancaman tersebut, kita perlu punya kemampuan, yang diwujudkan melalui pengadaan sistem senjata, pelatihan satuan TNI dan besaran kekuatan TNI. Kemampuan ini harus berada pada tingkat yang mampu mengalahkan kemampuan lawan dan memenuhi persyaratan pertahanan yang dituntut dari bentuk geostrategis wilayah nasional ditinjau dalam kaitan ancaman militer dari luar negeri. Kemampuan ini kita dapatkan dengan mengadakan penilaian terhadap setiap keadaan yang dapat memberi ancaman, yang meliputi aspek kemampuan dan kemauan berbagai negara dikaitkan dengan kemampuan sistem senjata yang mereka miliki untuk menimbulkan ancaman terhadap kedaulatan bangsa Indonesia. Kemampuan pertahanan yang kita butuhkan tersebut kemudian digelar secara geografis sesuai dengan penilaian ancaman tadi.

Bentuk gelar pertahanan secara geografis yang dimaksud itulah kita dapatkan dalam bentuk koter. Pembentukan koter didapat dari hasil penilaian ancaman pertahanan yang datang dari luar negeri. Pembentukan koter tidak datang dari aspirasi rakyat setempat, maupun mengikuti batas wilayah administratif pemerintahan. Dinyatakan dalam UU RI No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, pada penjelasan pasal 11 ayat (2) tentang Postur, bahwa: 'Dalam pelaksanaan pengelolaan kekuatan TNI, harus dihindari bentuk-bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik publik dan pengelolaannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintah'. Pada dasarnya koter dapat dilihat sebagai pembagian wilayah geografis dalam sektor tanggung jawab untuk mendukung penyelenggaraan upaya pertahanan.

Aspek Legal

Untuk melihat aspek legal keberadaan koter perlu kita fahami bahwa karena koter merupakan bentuk gelar sebagai wujud operasional fungsi TNI, maka aspek legal keberadaan koter sangat erat mengikuti aspek legal keberadaan, peran dan kewenangan TNI. Walaupun dasar-dasar legal dan konstitusional tentang TNI saat ini masih merupakan hasil suasana reformasi yang pada bagian tertentu dirasa memerlukan perubahan dan penyempurnaan, namun dapat dikatakan bahwa hal-hal yang dicakup oleh dasar legal yang menyangkut TNI pada dasarnya telah memberi gambaran yang cukup jelas tentang tugas, peran dan kewenangan TNI.

Penentuan peran, fungsi dan tugas TNI dapat kita lihat pada bab IV pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam pasal 5 tersebut dinyatakan bahwa 'TNI berperan sebagai alat Negara dibidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara'. Artinya tidak ada peran atau kegiatan TNI yang ditentukan oleh TNI sendiri.

Tugas pokok TNI dinyatakan dalam pasal 7, yaitu "*menegakkan kedaulatan Negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara*".

Dari dasar legal diatas hal yang dapat kita tarik adalah bahwa:

1. Karena kepada TNI, konstitusi memberikan peran pertahanan nasional, maka konsekuensi daripada ketentuan ini adalah bahwa jabatan apapun dari keberadaan dan pelaksanaan peran konstitusional TNI, harus konsisten dengan konstitusi, yaitu dalam peran pertahanan nasional. Karenanya juga, koter sebagai gelar pertahanan dibatasi dalam peran dan kewenangan pertahanan nasional. Hal yang perlu mendapat kesepakatan adalah tentang pengertian 'pertahanan'.

Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa pengertian pertahanan adalah upaya untuk mempertahankan diri terhadap ancaman militer dari luar negeri dengan kemampuan mengalahkan kekuatan militer ancaman tersebut. Benar adanya bahwa ancaman terhadap bangsa dapat muncul dari manapun, termasuk dari dalam negeri. Tetapi mengalihkan tugas TNI dari upaya pertahanan menghadapi ancaman militer dari luar negeri, memasuki wilayah keamanan dalam negeri juga ditentukan mengikuti prosedur konstitusional. Pengalihan tugas TNI kedalam wilayah keamanan dalam negeri dapat merujuk kepada pengalihan kewenangan pemerintahan secara bertahap dari pemerintahan sipil sampai pemerintahan darurat perang yang diatur untuk sementara ini dalam UURI No. 23/Prp/1959 tentang pengaturan tingkat keadaan bahaya.

Sebagai penjabarannya, kita kenal juga regulasi tentang Prosedur Bantuan Militer kepada Otoritas Sipil dalam masa damai. Regulasi tentang pengaturan kewenangan dalam berbagai tingkat keadaan bahaya ini juga sesuai dengan konteks kelahiran koter pertama kali dalam suasana perang kemerdekaan. Fungsi teritorial dari koter sebenarnya merupakan fungsi pemerintahan untuk mengelola dan mendayagunakan sumberdaya nasional guna mendukung upaya pertahanan. Tapi karena pemerintahan pada saat itu berbentuk pemerintahan darurat perang gerilya, maka sebenarnya fungsi tersebut dilakukan oleh koter TNI bukan karena fungsi teritorial merupakan fungsi TNI tetapi tetap merupakan fungsi pemerintahan. Namun karena pada saat itu TNI identik dengan pemerintahan gerilya, maka fungsi tersebut dilakukan oleh TNI.

2. Penegakan kedaulatan negara dan mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada hakikatnya merupakan fungsi pertahanan menghadapi ancaman militer dari luar negeri. Untuk menghadapi ancaman militer dari luar negeri tersebut diperlukan kekuatan dan kemampuan militer, untuk mengalahkan kekuatan militer agresor. TNI sebagai institusi militer secara universal pada dasarnya memang disiagakan untuk perang. Keadaan ini berbeda untuk menghadapi ancaman yang muncul dari dalam negeri, karena setiap ancaman yang muncul dari dalam negeri pada dasarnya dan awalnya merupakan tindakan pelanggaran hukum nasional. Ancaman seperti ini direspons dengan tindakan penegakan hukum. TNI tidak pernah dimaksudkan sebagai institusi utama penegakan hukum. Spektrum tugas TNI mulai dari menghadapi ancaman militer dari luar negeri hingga pengerahan untuk membantu aparat penegak hukum menghadapi ancaman dari dalam negeri diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Ketentuan ini juga

untuk menjaga agar keberadaan koter dalam peran dan kewenangan pertahanan tidak disalahgunakan untuk melintasi peran dan fungsi konstitusional dalam pertahanan.

Dari uraian diatas dapat ditarik bahwa permasalahan pokok tentang koter ini bukanlah terletak pada pendapat membubarkan atau mempertahankan koter, tetapi lebih pada penentuan peran dan kewenangan apa yang kita berikan kepada koter, agar konsisten dengan ketentuan yang diamanatkan oleh konstitusi. Apabila kepada koter kita berikan peran dan fungsi pertahanan, maka sah keberadaan koter sebagai wujud gelar pertahanan dalam masa keadaan darurat maupun dalam masa damai. Tetapi fungsi koter untuk melakukan pembinaan teritorial, sebagai wujud pelaksanaan fungsi pemerintahan hanya berlaku dalam keadaan darurat militer, dan darurat perang mengikuti bentuk pemerintahan darurat militer dan pemerintahan darurat perang.

Didalam peran dan kewenangan fungsi pertahanan maka keberadaan koter adalah untuk menyiapkan prajurit dan satuan TNI untuk melaksanakan operasi pertahanan dalam wilayah geografik yang ditentukan. Namun tidak melaksanakan fungsi pemerintahan yang menjangkau wilayah sumberdaya sipil. Keberadaan koter dalam fungsi pertahanan secara universal sebenarnya bukan merupakan hal baru. Kita mengenal komando gabungan regional Amerika Serikat seperti *Pacific Command*, *Central Command* merupakan koter dalam fungsi pertahanan. Kita juga mengenal *Northern Territories Command* di Australia merupakan koter yang dibatasi dalam fungsi pertahanan. Permasalahan koter adalah permasalahan konsistensi peran dan kewenangan yang diberikan kepadanya oleh konstitusi.

Perkembangan Teraktual

Penyesuaian koter dalam agenda reformasi sektor keamanan dan pengawasan demokratik pada saat ini di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keadaan masa transisi demokrasi. Masa transisi tidak dapat menghindari diri dari ciri suatu proses perubahan, untuk meninggalkan kebiasaan masa lalu guna merubah menjadi tatanan baru. Perkembangan dari kepentingan untuk merubah keberadaan koter kita hadapi secara faktual bahwa reformasi koter merupakan salah satu agenda reformasi sektor keamanan pada lingkup TNI yang paling akhir dan sulit dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena keberadaan koter dengan fungsi teritorialnya dalam pelaksanaan doktrin Dwifungsi oleh TNI dimasa lalu memainkan peran sentral. Fungsi teritorial bagi TNI merupakan pintu untuk meluaskan peran karena sifat interaksi langsung dengan masyarakat yang dimiliki koter. Interaksi langsung yang dimungkinkan oleh adanya fungsi (pembinaan) teritorial, membuka jalan bagi penyelenggaraan fungsi intelijen, pembinaan masyarakat, penyelenggaraan kegiatan ekonomi dan politik oleh TNI yang melintasi batas peran dan kewenangan fungsi pertahanan yang diamanatkan konstitusi.

Doktrin Dwifungsi ABRI ketika itu memberikan kepada TNI, peran sebagai kekuatan pertahanan keamanan, dan peran sebagai kekuatan sosial politik. Peran sebagai

kekuatan pertahanan keamanan memungkinkan TNI memasuki wilayah keamanan dalam negeri yang erat berkaitan dengan masalah sosial politik. Sedangkan peran sebagai kekuatan sosial politik memberi legitimasi bagi TNI untuk melakukan kegiatan sosial politik praktis. Posisi ini sangat sejalan dengan sistem politik otoritarian ketika itu. Kebijakan ini juga sesuai dengan strategi keamanan nasional yang bersifat preventif. Dengan sangat kecilnya kemungkinan terjadinya agresi militer terbuka, dipandang bahwa munculnya ancaman terhadap keamanan nasional kemungkinan terbesar datang dari dalam negeri. TNI dengan peran gandanya sesuai dengan Dwifungsi memainkan peran yang tepat dengan memusatkan perhatian kepada perkembangan keadaan dalam negeri. Dalam peran ini faktor yang memerankan fungsi teritorial dipersepsikan merupakan ujung tombak peran Dwifungsi TNI karena posisinya yang memungkinkan berinteraksi langsung dengan masyarakat. Stabilitas yang dihasilkan dengan peran TNI sesuai dengan Dwifungsi, menimbulkan bahan perbandingan dengan situasi transisi demokrasi saat ini yang penuh dengan dinamika politik, mengurangi kewibawaan pemerintah dalam menyelesaikan berbagai masalah bangsa karena tumbuhnya kekuatan *civil-society* yang tengah mencari bentuk dan dapat menimbulkan persoalan bagi stabilitas keamanan.

Perbandingan semacam ini memberikan ambivalensi pada publik. Keadaan inilah yang memberikan peluang bagi kelompok yang enggan untuk melakukan perubahan, khususnya mereformasi peran dan kewenangan koter. Hal yang juga menambah keengganan untuk melakukan perubahan tentang koter adalah, bahwa struktur dan fungsi koter bersifat tetap dan merupakan ciri unik TNI karena diwarisi dari sejarah masa perang kemerdekaan yang tidak perlu dirubah. Pemindahan peran kepada pemerintah daerah juga memerlukan langkah persiapan pada pihak pemerintah daerah, karena selama ini pemda tidak terbiasa melakukan fungsi tersebut. Kesimpangsiuran tentang peran dan kewenangan koter ini juga tidak dibantu diluruskan melalui kebijakan yang dibuat oleh pejabat dalam otoritas politik karena berbagai keadaan dan kepentingan. Disatu sisi pemangku otoritas politik yang terdiri dari pejabat sipil juga terkena oleh perbandingan stabilitas yang berfihak kepada masa lalu, disisi lain pejabat sipil yang berwenang menentukan kebijakan kurang memahami permasalahan bahkan elit penguasa terkadang dipengaruhi oleh kepentingan untuk merebut dukungan politik TNI.

Perubahan komando dan fungsi teritorial, bila difahami secara komprehensif sebagai bagian dari tatanan fungsi pemerintahan dalam fungsi pertahanan, memudahkan untuk mengerti pula perubahan fungsi pemerintah pusat yang tidak didelegasikan kepada daerah. Dimasa lalu salah satu dari perkecualian tersebut adalah fungsi pertahanan keamanan. Namun setelah pemisahan Polri dari TNI dan departemen fungsional menjadi Departemen Pertahanan, seharusnya fungsi yang tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan tidak didelegasikan kepada daerah adalah fungsi pertahanan. Keamanan tentu menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Terlintas pula gagasan untuk membentuk Kantor Wilayah Departemen Pertahanan (Kanwil Dephan). Hal ini dirasa kurang tepat karena yang dimaksud dengan pertahanan adalah aspek operasional TNI dalam rangka menjaga kedaulatan

negara. Pembinaan sumberdaya nasional (walaupun untuk kepentingan pertahanan) tetap menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Pembentukan Kanwil Dephan hanya akan membentuk kembali koter dengan mengalihkan dari koter TNI menjadi koter sipil (Dephan).

Justru penyelesaian reformasi TNI secara utuh, termasuk reformasi fungsi dan komando teritorial, harus dimulai berdasarkan keputusan politik. Sulit diharapkan penyelesaian reformasi fungsi dan komando teritorial, bila tidak ada pemahaman dan kemauan politik dari para pejabat pemangku otoritas politik yang mempunyai kewenangan untuk membuat dan melaksanakan kebijakan.

Pengawasan Demokratis

Aspirasi rakyat tentang keberadaan dan pembentukan koter sebenarnya bukan menyangkut keberadaan koter itu dalam wilayahnya, namun lebih berkait kepada fungsi kontrol DPR dalam fungsi pertahanan. Fungsi kontrol tersebut terbagi atas fungsi DPR untuk mengontrol kebijakan pemerintah tentang pembangunan kekuatan pertahanan, fungsi DPR untuk mengontrol alokasi anggaran belanja dan pendapatan nasional dalam bidang pertahanan, dan fungsi DPR untuk mengontrol pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan kekuatan pertahanan juga semestinya secara konsisten tercantum dalam Buku Putih Pertahanan, yang berfungsi sebagai sarana akuntabilitas kepada rakyat dan sarana pembangunan kepercayaan (*confidence building measures*) bagi negara-negara lain. Dengan demikian setiap rencana dan langkah kebijakan pembangunan kekuatan pertahanan harus memenuhi syarat: (1) mendapat persetujuan DPR, (2) konsisten dengan APBN dan isi Buku Putih Pertahanan, dan (3) apabila terjadi perubahan dari rencana awal, harus mendapat persetujuan DPR, dan seyogyanya melakukan perubahan dalam isi Buku Putih Pertahanan.

Sesuai dengan bergulirnya reformasi demokratisasi pada tingkat nasional, TNI telah merumuskan arah reformasi yang pada dasarnya meliputi (1) menanggalkan peran sosial politik, (2) memusatkan perhatian pada peran TNI dalam pertahanan nasional, dan (3) memposisikan diri sebagai bagian dari sistem nasional, termasuk tidak lagi bertindak sebagai institusi utama dalam fungsi keamanan dalam negeri dan penegakan hukum, karena institusi fungsional bagi keamanan dalam negeri dan penegakan hukum merupakan fungsi berbagai aparat penegak hukum, diantaranya POLRI. Reformasi TNI ini pada hakikatnya merupakan penegasan konsistensi peran TNI sesuai dengan konstitusi UUD 1945 dan kaidah demokrasi. Dalam kaitan refungsionalisasi TNI dengan wujud keberadaan koter yang hanya dibatasi dalam fungsi pertahanan, seharusnya mengambil bentuk penyusutan bertahap dalam peran dan jumlah dan tingkatan koter. Dikaitkan dengan fenomena penambahan jumlah Kodam, timbul pertanyaan, apa yang menjadi tuntutan dan menyebabkan adanya kebutuhan untuk menambah jumlah koter, dan apa tugas yang dapat kita harapkan dari keberadaan koter tersebut, dalam kerangka peran yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi?

Apabila kita sesuaikan bahwa koter sah adanya sebagai gelar kekuatan pertahanan bila dibatasi dalam fungsi pertahanan, maka tingkat koter terendah yang mampu

melaksanakan peran tersebut adalah Komando Resort Militer (Korem) sebagai sub-kompartemen strategis. Sebagai sub-kompartemen strategis, Korem merupakan tingkat terendah koter yang memiliki kemampuan untuk membina, melatih dan mengendalikan operasi militer di wilayah geografik tanggung jawabnya. Koter tingkat Komando Distrik Militer (Kodim) kebawah sepenuhnya hanya memiliki fungsi pembinaan teritorial dan tidak dibekali kemampuan, kewenangan ataupun memenuhi syarat untuk mengendalikan operasi militer. Apabila fungsi teritorial tingkat kodim ke bawah ini tetap dipelihara dimasa damai, kita hanya memberi celah kepada TNI untuk memasuki fungsi pemerintahan sipil, sehingga menimbulkan duplikasi antara peran koter dan kewenangan pemerintahan sipil.

Apakah benar bahwa Kodim dapat kembali melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan aparat pemerintahan sipil, apakah benar aparat koter kembali menjadi aparat intelijen dengan mengamati dinamika politik yang ada dalam masyarakat? Apakah benar koter dapat menyelenggarakan fungsi intelijen terhadap komunisme sebagai bahaya laten misalnya? Apabila jawabannya benar, maka tidakkah kewenangan koter tumpang tindih dengan aparat fungsional pemerintahan sipil? Apabila jawabannya tidak benar, tidakkah dengan dipertahankan koter tingkat kodim kebawah dimasa damai menjadi mubazir dan merupakan pemborosan anggaran? Tidakkah lebih baik anggaran didayagunakan untuk program yang lebih dapat dirasakan oleh prajurit untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan fungsi pertahanan, atau meningkatkan kesejahteraan prajurit.

Silang pendapat terjadi karena kita berada pada masa transisi demokrasi. Satu pandangan menyatakan bahwa kita sudah harus mulai menyesuaikan dengan tatanan kewenangan yang kita tuju dimasa depan dan sesuai dengan kaidah demokrasi. Sisi lain berpendapat bahwa tatanan masa lalu telah membuktikan efektivitas pelaksanaannya yang mampu menghasilkan stabilitas keamanan secara berkelanjutan. Dalam cara pandang tersebut, merubah tatanan hanya mengundang risiko yang tidak menguntungkan bagi iklim pembangunan bangsa. Respons yang harus kita berikan adalah bahwa bangsa ini telah mengambil keputusan strategis untuk membangun sistem nasional yang lebih demokratis dan modern. Tidak bisa lain segenap jabaran-lanjut segenap tatanan kekuasaan penyelenggaraan negara yang merupakan fungsi pemerintahan, harus konsisten dan ditata sesuai dengan kaidah demokrasi, tidak terkecuali fungsi pertahanan.

Tanpa perlu untuk saling menyalahkan, kita perlu melihat tatanan masa lalu dalam konteks, ketika sistem politik bersifat terpusat ditangan Presiden dengan kultur politik yang tidak memberikan kontrol yang efektif. Keadaan tersebut tidak sepenuhnya memenuhi kaidah demokrasi, namun dapat ditegakkan pada saat itu dengan berbagai harga (*cost*) yang harus kita bayar, khususnya dalam bentuk pembatasan kebebasan warganegara menjalankan hak politiknya. Kita tidak dapat kembali kemasa lalu, dan perlu senantiasa berorientasi kemasa depan. Kalaupun kondisi ideal demokrasi belum terwujud, kita perlu memiliki visi untuk kita jadikan sebagai tujuan ke arah mana pembangunan kita laksanakan, serta pentahapan waktu agar kita menyadari bahwa masa transisi hanya bersifat sementara, dan kita harus berupaya untuk segera melaluinya. Program dengan pentahapan menjadi penting sebagai instrument yang memberikan arah

pembangunan dengan pengakuan atas kondisi faktual saat ini dengan terminal akhir sebagai tujuan yang dihubungkan oleh program bertahap. Markas Besar TNI pernah merumuskan program pengalihan fungsi pembinaan teritorial dari koter TNI kepada pemerintah daerah dalam jangka waktu 15 tahun secara bertahap. Namun tidak bisa lagi kita mempertahankan keberadaan koter secara mutlak dengan berlindung dibalik 'ketidaksiapan' institusi pengganti atau keunikan TNI dalam *'birthright principle'*.

Konsistensi yang ingin dibangun, sebagai dasar untuk menentukan apa yang harus kita lakukan dengan koter dan fungsi teritorial, adalah dengan menguji bahwa peran, tugas dan kewenangan yang kita berikan kepada TNI harus konsisten dengan kaidah demokrasi (dengan asumsi bahwa UUD 1945 mengamankan sistem politik berdasarkan demokrasi). Penyusutan koter bukan merupakan masalah penggantian dengan struktur TNI yang lain seperti Divisi, karena antara koter dan Divisi terdapat perbedaan kewenangan⁴. Kewenangan menangani sumber daya sipil yang tidak lagi dimiliki koter tidak dapat digantikan oleh Divisi. Oleh karenanya tidak relevan mengkaitkan keberadaan koter dengan Divisi, kecuali untuk fungsi pertahanan.

Penyesuaian koter dan fungsi teritorial ini pada akhirnya dimaksudkan untuk melindungi para prajurit TNI, bahwa dalam tugas apapun prajurit TNI melaksanakan tugasnya, ia akan dijamin oleh kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Penyesuaian koter dan fungsi teritorial ini juga bukan merupakan perubahan, karena masih tetap konsisten dengan isi UUD 1945, sehingga lebih tepat dikatakan sebagai 'pemurnian kembali' peran TNI sesuai dengan UUD 1945. Dalam alur pikir seperti diatas, maka penyesuaian koter dan fungsi teritorial seharusnya secara bertahap dikembalikan kepada fungsi pertahanan dengan penentuan jumlahnya disesuaikan secara jernih dengan kepentingan pertahanan, berdasarkan alur perencanaan strategis untuk menentukan postur pertahanan yang tepat bagi Indonesia.

Kesimpulan

Dari uraian diatas tentang kebutuhan untuk mengadakan penyesuaian struktur, peran dan kewenangan koter dengan reformasi sektor keamanan dan pengawasan demokratik, dapat kita simpulkan:

1. Peran dan fungsi komando teritorial TNI yang sekarang ada, diwarisi dari struktur pemerintahan darurat gerilya pada masa perang kemerdekaan, dimana TNI berperan menyelenggarakan fungsi pemerintahan.
2. Fungsi teritorial yang diselenggarakan oleh komando teritorial TNI pada hakikatnya adalah fungsi pembinaan (manajemen) dan pendayagunaan sumberdaya nasional di daerah untuk mendukung upaya pertahanan.
3. Fungsi pembinaan dan pendayagunaan sumberdaya nasional merupakan fungsi pemerintahan. Institusi pelaksana fungsional fungsi ini mengikuti bentuk pemerintahan, sehingga ketika TNI menyelenggarakan fungsi ini, adalah karena pemerintahan merupakan pemerintahan darurat militer.

⁴ Media Indonesia, 31 Maret 2005.

4. Koter melaksanakan fungsi pembinaan teritorial ketika suatu daerah dinyatakan dalam keadaan darurat militer atau darurat perang, dan pemerintahannya berbentuk pemerintahan darurat militer atau perang.
5. Masalah yang terkandung dalam reformasi komando teritorial, bukanlah membubarkan atau mempertahankan keberadaan komando teritorial, tetapi peran dan kewenangan apa yang kita berikan kepada komando teritorial.
6. Keberadaan komando teritorial sah adanya bila kepada komando teritorial diberikan peran dan kewenangan terbatas kepada fungsi pertahanan nasional, konsisten dengan amanat konstitusi.
7. Hakikat dari reformasi terhadap komando teritorial adalah untuk menempatkan peran dan kewenangan komando teritorial konsisten dengan amanat konstitusi serta menempatkannya dibawah kontrol demokratik, mengingat konstitusi mengamanatkan sistem politik yang demokratik.
8. Apabila koter tidak disesuaikan dengan ketentuan dengan amanat konstitusi, maka dalam masa damai terjadi duplikasi pelaksanaan fungsi pembinaan sumberdaya nasional antara koter TNI dengan pemerintah daerah.
9. Penanggung jawab tunggal atas pembinaan sumberdaya nasional di daerah adalah kepala daerah, sehingga tidak perlu dibentuk Kantor Wilayah Departemen Pertahanan (Kanwil Dephan). Pembentukan Kanwil Dephan hanya akan melestarikan koter dari koter TNI menjadi koter sipil (Dephan).
10. Perkecualian fungsi pemerintah pusat yang tidak didelegasikan ke daerah adalah fungsi pertahanan. Tanggung jawab fungsi keamanan di daerah berada pada pemerintah daerah. Yang dimaksud dengan fungsi pertahanan adalah fungsi operasional TNI untuk mempertahankan kedaulatan nasional dari ancaman militer dari luar negeri. Fungsi pembinaan sumberdaya nasional yang ada didaerah (walaupun untuk kepentingan pertahanan) dimasa damai menjadi tanggung jawab pemda.

Lampiran.

Nama Komando Daerah Militer se-Indonesia

Nama Kodam	Daerah Pengawasan (propinsi)
Kodam Iskandar Muda	Daerah Istimewa Aceh
Kodam I / Bukit Barisan	Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau
Kodam II / Sriwijaya	Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu, Lampung, Bangka Belitung
Kodam Jaya	DKI Jakarta
Kodam III / Siliwangi	Jawa Barat, Banten
Kodam IV / Diponegoro	Jawa Tengah, Jogjakarta
Kodam V / Brawijaya	Jawa Timur
Kodam VI / Tanjungpura	Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat
Kodam VII / Wirabuana	Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara
Kodam IX / Udayana	Bali, NTB, NTT
Kodam XVI / Pattimura	Maluku, Maluku Utara
Kodam XVII / Trikora	Papua, Papua Barat

PERAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DALAM REFORMASI SEKTOR KEAMANAN

Mufti Makarim Al-Ahlaq¹

Pendahuluan

Gerakan Reformasi di penghujung 1997 hingga pertengahan 1998 setidaknya telah mengusung tiga tuntutan mendasar, yaitu Turunkan Soeharto, Cabut Dwifungsi ABRI dan Penghapusan KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme) sebagai isu besar perubahan total dan mendasar di semua sektor sebagai reaksi atas kiat menguatnya represi pemerintahan Orde Baru. Dari tiga tuntutan mendasar tersebut, berkembang beberapa tuntutan agenda mendesak yang jauh lebih sektoral. Tuntutan pencabutan Dwifungsi ABRI misalnya, telah memunculkan rekomendasi penghapusan segala bentuk peran politik dan ekonomi aktor keamanan (TNI, POLRI dan belakangan mulai juga disinggung BIN), akuntabilitas terhadap kekerasan, pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum lainnya yang dilakukan aktor keamanan dan pemerintah Orde Baru, serta pengembangan aktor keamanan profesional yang tunduk pada otoritas politik sipil. Agenda-agenda mendesak inilah yang *notabene* mewarnai diskursus aktor keamanan paska lengsernya Soeharto menjelang penghujung Mei 1998 dan menjadi cikal bakal munculnya isu Reformasi Sektor Keamanan (RSK) di Indonesia, paling tidak menjadi sangat kuat dan dominan sepanjang 1998 hingga 2000.

Catatan ini akan menguraikan secara ringkas gambaran umum dinamika advokasi kelompok-kelompok Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam agenda-agenda RSK, khususnya sepanjang tahun 2006 dengan melihat keterkaitan dengan agenda reformasi 1998 dan rangkaian advokasi-advokasi yang telah dilakukan di tahun-tahun sebelumnya. Potret aktivitas yang diajukan secara deskriptif dalam catatan ini tidak dimaksudkan untuk menilai dengan mengunggulkan atau melemahkan sejumlah aktivitas-aktivitas OMS, namun sekadar untuk memberikan ilustrasi terhadap apa yang terjadi dalam 8 tahun sejak 1998.

Hal lain yang juga akan ditonjolkan dalam catatan ini adalah penilaian berdasarkan aksi dan reaksi terhadap beberapa kebijakan pemerintah dalam 1 tahun terakhir, misalnya terkait dengan peradilan atas pelanggaran HAM dan penegakan hukum lainnya terhadap aktor-aktor keamanan, mekanisme kontrol otoritas politik sipil terutama dalam pengadaan alat-alat dan persenjataan TNI dan aktivitas kontra-terorisme Polri, akuisisi bisnis-bisnis militer, peninjauan ulang peran Komando Teritorial, rancangan undang-undang keamanan nasional dan undang-undang intelijen, serta kritik dan rekomendasi evaluasi atas meningkatnya brutalitas polisi di tahun-tahun terakhir.

¹ Mufti Makarim A. adalah Direktur Eksekutif IDSPS, Jakarta.

Catatan ini akan memaparkan kilas balik sejarah dan mandat advokasi RSK oleh kalangan OMS, dinamika permasalahan dan perkembangan rangkaian advokasi tersebut, serta efektivitas dan hasil seluruh advokasi-advokasi tersebut.

Kilas Balik Advokasi RSK 1998-2006

Upaya mendorong RSK sebenarnya bukanlah sesuatu yang tiba-tiba muncul di tahun 1998, namun sudah muncul jauh sebelumnya. Apa yang muncul di tahun awal 1998 hingga lengsernya Soeharto pada 21 Mei 1998, merupakan reaksi kumulatif serangkaian perlawanan dan kritisi dan terhadap buruknya peran seluruh aktor keamanan yang sangat berkuasa paska peristiwa 1965, sebagai instrumen militeristik negara untuk menjaga stabilitas politik dan ekonomi sekaligus sebagai pengambil kebijakan terkait dengan seluruh kepentingan pemerintahan Rezim Orde Baru yang diwarnai berbagai bentuk intimidasi, tindakan represif pelarangan terhadap kebebasan berkumpul, berserikat, mengajukan pendapat serta pengawasan berlebihan terhadap kehidupan privat setiap individu.

Perdebatan menonjol dalam diskursus publik pada periode ini adalah perihal Dwifungsi ABRI, Sishankamrata, hubungan sipil-militer, peran aktor-aktor keamanan sebagai 'penengah' dalam konflik-konflik agraria, perburuhan hingga politik, serta memburuknya perilaku politik dan ekonomi Rezim Orde Baru yang ditandai dengan peningkatan pelanggaran-pelanggaran Hak-hak Sipil dan Politik serta Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di tahun-tahun 90-an. Pelbagai kasus menonjol yang 'gagal' untuk disembunyikan rezim dari mata publik –namun berhasil didistorsi— seperti kasus Tanjung Priok, Kasus Talangsari, Kasus pembunuhan wartawan Udin, Kasus Marsinah, Kasus Kedung Ombo, Kasus 27 Juli, bahkan kasus-kasus serius dan massif seperti pembantaian dan penahanan secara brutal terhadap orang-orang Partai Komunis Indonesia dan 'kelompok-kelompok separatis' di Timor Timur, Aceh dan Papua, pada tingkat tertentu mendapat reaksi publik berupa kecaman, kritisi dan perlawanan, meskipun terbatas dan didominasi masyarakat internasional yang *notabene* lebih terbuka dalam menerima informasi.

Sejumlah diskursus akademik tentang peran militer dan problematika aktor keamanan pun muncul dari kalangan akademisi dan aktivis seperti Mochtar Mas'ood, Yahya Muhaimin, George Aditjondro, Arief Budiman, Onghokham, Vedi R. Hadiz, Adnan Buyung Nasution, YB. Mangunwidjaya, M. Fadjroel Rahman, dll., bahkan dari internal purnawirawan militer seperti Ali Sadikin dan A. Hasnan Habib. Pada tahun-tahun ini, gerakan mahasiswa yang menjadi cikal bakal dari gerakan yang lebih massif di tahun 1997- 1998 sudah bermunculan, bergerak di bawah tanah dan bersama-sama dengan sejumlah akademisi dan aktivis sejumlah lembaga seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang tersebar di beberapa provinsi mengorganisir aksi dan perlawanan terhadap kesewenang-wenangan perilaku aktor-aktor keamanan.²

² Beberapa nama aktivis muda LBH yang terlibat dalam pergulatan perlawanan rakyat yang bersifat sektoral yang seringkali berhadapan dengan otoritarianisme Negara dan represi aktor-aktor keamanannya muncul, seperti Abdul Hakim Garuda Nusantara, Todung Mulya Lubis, Nursyahbani Katjasungkana, Hendaradi, Mulyana W Kusuma,

Upaya mendorong reformasi –termasuk RSK— kian menguat pada tahun 1997-1998 seiring dengan rontoknya kemampuan rezim untuk mempertahankan kekuasaannya akibat terpaan krisis ekonomi dan tekanan internasional terkait dengan kepentingan rezim ekonomi internasional seperti IMF, World Bank dan para investor asing terhadap ‘penyelamatan’ investasi mereka serta memburuknya kondisi politik dan pelanggaran HAM yang disoroti secara tajam. Rezim Orde Baru bukan saja menghadapi tekanan eksternal akibat krisis ekonomi dan pelanggaran HAM, namun juga tekanan internal terkait dengan ‘akumulasi’ kemarahan publik terhadap otoritarianisme rezim yang kian menjadi-jadi, kesewenang-wenangan aparat keamanan serta perilaku buruk birokrat sipil dan militer yang kian terbuka.

Sebagai respons terhadap tuntutan yang meluas ini, dalam lima tahun setidaknya muncul beberapa kebijakan dan legislasi yang dikeluarkan oleh institusi keamanan seperti Paradigma Baru TNI yang dikeluarkan Markas Besar TNI pada 5 Oktober 1998, Ketetapan (TAP) MPR-RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Polri yang dikeluarkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara dan Undang-undang No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia yang dikeluarkan Dewan Perwakilan Rakyat, serta Buku Putih Pertahanan yang dikeluarkan Departemen Pertahanan (DEPHAN) pada 2003. Meski demikian, sekian banyak respons di tingkatan legislasi dan kebijakan ini belum dapat menjamin telah tumbuh dan berjalannya RSK dalam artian yang sebenarnya, melainkan baru memasuki tahap awal mengingat masih melekatnya sejumlah problem dalam substansinya serta lemahnya pengawasan dalam implementasi dan tindak lanjutnya. Di sisi lain sejumlah legislasi dan kebijakan lain seperti di bidang intelijen dan usulan amandemen sejumlah pasal bermasalah atau pembuatan instrumen teknis berupa Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden belum terrealisasi.

Umumnya keterlibatan aktor-aktor dari kalangan masyarakat sipil dan OMS dalam periode 1997-1999 ini didasarkan pada kepentingan mendorong transisi demokrasi dan perubahan politik yang massif. Kekangan Orde Baru dan kekuatan aktor-aktor keamanannya yang militeristik menyebabkan munculnya satu watak advokasi RSK kalangan OMS yang mengedepankan tekanan terhadap institusi keamanan melalui jargon-jargon seperti ‘militer kembali ke barak’, ‘demiliterisasi’, atau ‘negara tanpa tentara’, ketimbang memberikan solusi teknokratik seperti perubahan postur, strategi dan sistem pertahanan atau profesionalisme TNI, Polri dan BIN. Dalam beberapa hal munculnya pendekatan ini juga dipengaruhi minimnya pemahaman dan ‘trauma’ masa lalu atas perilaku aktor keamanan yang kelam sehingga ada beberapa OMS yang cenderung menghindar untuk bermain api dengan mereka untuk ‘bermitra’.³

Bambang Widjayanto dan Munir.

³ Kusnanto Anggoro, Pengantar dalam “Rekam Jejak Proses ‘SSR’ Indonesia 2000-2005” (Jakarta: Propatria Institute, Oktober 2006), hal. xvii

Paska 1999, tiga corak advokasi RSK kalangan OMS kian jelas tampil ke permukaan, yaitu corak advokasi RSK berupa *think tank*, kelompok *motivator* dan *pressure group*.⁴ Pilihan corak advokasi ini sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh *background* aktor-aktor dalam OMS dan model persinggungan yang dipilih oleh konstituen dan organisasi mereka. Kelompok *think tank* yang sebagian besar dimotori kalangan akademisi, *policy maker* dan pensiunan militer melakukan aktivitas-aktivitas formal terkait dengan formulasi legislasi dan kebijakan, seperti *lobby*, *hearing* dan penyusunan naskah-naskah akademik dan Usulan Perundang-undangan. Sementara kelompok *motivator* yang umumnya dari kalangan akademisi dan aktivis kampus mendorong keberlanjutan wacana RSK dalam ruang diskursus publik, meski tidak langsung bersinggungan dan mempengaruhi legislasi dan kebijakan RSK. Sementara *pressure groups* yang terdiri dari komunitas sektoral (buruh, petani, nelayan, kelompok miskin kota), korban kekerasan aktor-aktor keamanan serta organisasi yang bergerak di bidang bantuan hukum disamping mendorong akuntabilitas dan keadilan atas kejahatan dan pelanggaran HAM oleh aktor keamanan juga melakukan pengawasan terhadap pelbagai penyimpangan dan ketidakseriusan negara dalam melakukan RSK.⁵

⁴ Kusnanto Anggoro dan Anak Agung Banyu Perwita (Ed.), “Rekam Jejak Proses ‘SSR’ Indonesia 2000-2005” (Jakarta: Propatria Institute, Oktober 2006), hal. 114-115

⁵ Pembagian tiga kategori ini bukanlah pemisahan yang ekstrim, karena pada tingkat tertentu beberapa aktor dari kalangan OMS saling bertemu untuk *sharing* gagasan dan mengatur strategi. Sebagai contoh, dalam menyikapi Undang-undang Anti Terorisme, seluruh OMS yang melakukan advokasi RSK memiliki kecenderungan kritik dan keberatan yang sama, meskipun cara dan pendekatan advokasi yang dilakukan berbeda-beda.

Tabel Corak Advokasi RSK Kalangan OMS

Kategori	Think Tank	Motivator	Pressure Groups
Strategi Umum	Pendekatan formal terhadap <i>policy makers</i> di bidang RSK dan institusi keamanan serta penguatan terhadap arah kebijakan RSK yang konsisten dengan arah kebijakan pemerintah.	Penguatan Publik untuk mendorong masivitas wacana RSK dan kesadaran terhadap urgensi RSK di kalangan universitas dan kelompok-kelompok masyarakat, terutama mahasiswa.	Memberikan tekanan RSK dalam konteks memastikan adanya akuntabilitas dan penegakan hukum terhadap aktor keamanan serta pengawasan ketat terhadap institusi-institusi keamanan.
Target/Sasaran Advokasi	Negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif)	Masyarakat Sipil (komunitas-komunitas Sektoral, Mahasiswa dan Publik)	Negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif)
Output	<ul style="list-style-type: none"> • Komitmen Politik dan <i>engagement</i> dalam proses legislasi dan pengambilan kebijakan • Naskah Akademik • Naskah Rancangan Undang-undang • Lobby Paper 	<ul style="list-style-type: none"> • Pewacanaan RSK • Kajian dan Monitoring • Pelibatan langsung dan tidak langsung dalam advokasi RSK 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengawasan • Akuntabilitas hukum dan perubahan seluruh legislasi dan kebijakan yang tidak demokratis • Perubahan <i>attitude</i> secara Institusional • Kampanye anti militerisme dan dekonstruksi memori sosial yang menciderap nilai-nilai kekerasan selama 32 tahun di bawah Orde Baru
Watak Advokasi	Teknokratik, memperkuat negara, mendorong perubahan gradual	Informatif, mendorong kritisi publik, mendorong sikap yang konstitusional terhadap sektor keamanan	Ekstra parlementer dan mengedepankan akuntabilitas hukum, mendorong perubahan total
Isu-isu	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan <i>policy</i> Sektor Keamanan melalui perubahan legislasi dan kebijakan • Reformulasi perspektif, konsep, nilai, prosedur dan pengawasan aktor keamanan 	Pelibatan aktif publik dalam perumusan kebijakan sektor keamanan	<ul style="list-style-type: none"> • Pertanggungjawaban hukum aktor keamanan dalam berbagai bentuk kejahatan (pelanggaran HAM, korupsi, kriminal lainnya) • Pengawasan ketat terhadap kinerja lapangan aktor-aktor keamanan
Aktor Dominan	Akademisi, pensiunan aktor keamanan, politisi	Akademisi, aktivis pro-demokrasi, Organisasi Non-pemerintah (Ornop)	Ornop, terutama yang bergerak di bidang bantuan hukum, HAM dan pengawasan negara

Sepanjang 2000-2005, banyak rekomendasi-rekomendasi strategis terkait dengan rancangan legislasi, perumusan kebijakan dan pencabutan legislasi dan kebijakan yang bertentangan dengan demokrasi dan nilai-nilai HAM dan *good governance*

dikeluarkan kalangan OMS. Kondisi ini menunjukkan adanya persinggungan kerja antar aktor-aktor OMS dan perubahan secara bertahap dalam relasi advokasi RSK yang kian konstruktif. Seiring dengan munculnya keterbukaan negara terhadap aspirasi publik dan tersedianya ruang ekspresi yang memadai mempengaruhi munculnya advokasi-advokasi SSR yang elegan, misalnya dengan mengajukan rekomendasi-rekomendasi, membuat usulan rancangan perundang-undangan dan kebijakan, melakukan audiensi dengan DPR, DEPHAN, Markas Besar TNI dan Polri, melakukan gugatan *class action* atau *judicial review* atas satu kebijakan sektor keamanan yang dianggap mengancam *human security*, sampai dengan membuat debat publik yang terbuka tentang konsep dan persepsi RSK dari kalangan OMS.

Beberapa rekomendasi penting sebagai hasil konsolidasi kalangan OMS yang pertama kali disampaikan secara terbuka kepada pemerintah untuk perwujudan supremasi sipil misalnya, dikeluarkan pada tahun 2000 oleh Forum untuk Reformasi Demokratis –terdiri dari kalangan akademisi, Ornop, Birokrat sipil dan ahli-ahli internasional—yang isinya menekankan:

- 1). Pencabutan Ketetapan MPR No VII/MPR/2000 yang mempertahankan keberadaan Fraksi TNI-Polri di MPR hingga 2009;
- 2). Pencabutan Undang-undang No 80 Tahun 1958 Tentang Badan Pembangunan Nasional –yang memberi militer peran dalam pengambilan keputusan—dan Undang-undang No 20 Tahun 1982 –yang menunjuk militer sebagai “dinamisator dan stabilitator, sejajar dengan kekuatan sosial lainnya (yang) menjalankan tugas-tugas dan menjamin kesuksesan perjuangan nasional dalam membangun dan meningkatkan taraf hidup rakyat.”;
- 3). Menghapuskan jatah kursi militer di DPR dan DPRD;
- 4). Memulihkan hak-hak kewarganegaraan personel militer dengan memberi hak pilih dalam Pemilu;
- 5). Memperkuat keahlian DPR untuk menguasai urusan-urusan militer dan pertahanan agar bisa berperan baik sebagai legislator dan pengawas penerintah;
- 6). Menjamin adanya doktrin TNI yang tunduk pada supremasi otoritas sipil dan membatasi aktivitas TNI pada pertahanan melawan ancaman dari luar;
- 7). Pencabutan Pasal 28 (1) dari Bab X A amandemen kedua UUD 1945 yang melarang penuntutan-penuntutan di bawah perundang-undangan yang masih berlaku;
- 8). Personel militer harus diadili di pengadilan sipil atas kekerasan dan pelanggaran hukum-hukum sipil;
- 9). Memperkuat keahlian DEPHAN dalam urusan-urusan militer;
- 10). Pencantuman dalam Undang-undang larangan bagi perwira aktif militer untuk menjabat posisi-posisi sipil dalam pemerintahan;
- 11). Menentukan batas-batas hukum yang jelas antara badanbadan intelijen yang berbeda dan mengalihkan pekerjaan-pekerjaan mereka ke polisi selama dibenarkan;
- 12). Penunjukkan perwira tinggi dilaksanakan oleh cabang eksekutif pemerintan

melalui konsultasi dengan parlemen nasional;

13). Polisi ditempatkan di bawah otoritas Departemen Dalam Negeri begitu departemen tersebut telah menjadi pranata sipil;

14). Struktur sipil yang bisa dipertanggungjawabkan kepada pemerintah harus mengambil alih manajemen bisnis legal angkatan bersenjata seraya menjamin keuntungan yang didapat tetap milik TNI; serta

15). Pengurangan Komando Teritorial militer harus dikombinasikan dengan pemberian kesempatan berpartisipasi dalam forum-forum internasional untuk menanamkan norma-norma profesional yang lebih besar dan menaikkan gaji tentara.⁶

Dinamika Advokasi RSK 2006: *Di Antara Akomodasi, Kompromi dan Resistensi Negara*

Advokasi RSK sepanjang tahun 2006 yang dilakukan kalangan OMS dapat dilihat dari beberapa isu dan kasus-kasus menonjol serta momentum-momentum penting sepanjang tahun ini, seperti di paparkan berikut ini:

1. Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional

Pembahasan Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional di DEPHAN menuai polemik, terutama antara DEPHAN dan Polri. Padahal jauh sebelumnya, beberapa konsep keamanan nasional yang diperdebatkan seperti adanya mekanisme kontrol otoritas politik sipil terhadap seluruh aktor keamanan sudah menjadi diskursus dan rekomendasi kalangan OMS. Adalah Propatria yang mengawal dinamika isu ini dengan melihat kompleksitas problem pertahanan dan tumpang tindihnya legislasi, kebijakan dan pembagian peran antar aktor keamanan di bidang ini. Apa yang diinisiasi Propatria sebenarnya juga menjembatani berbagai pandangan tentang keamanan nasional sekaligus menepis kecurigaan-kecurigaan terutama dari kalangan yang berpikir parsial hanya dari sisi pelaksanaan dan kalangan yang 'trauma' dengan istilah keamanan dengan menawarkannya dalam bentuk konsep, yang juga sekaligus mengakomodasi konsepsi *human security* yang dikembangkan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB). Persoalannya sekarang tampaknya bukan terhadap konsep dan Rancangan Undang-undang yang diusulkan kalangan OMS, namun lebih pada politik kepentingan pada Rancangan Undang-undang yang diajukan DEPHAN dan pandangan akan adanya 'ancaman' terhadap *previledge* Polri. Sehingga praktis sepanjang tahun 2006 proses ini 'tersendat' di pemerintah.⁷

⁶ Forum untuk Reformasi Demokratis, "Penilaian Demokratisasi di Indonesia" (Jakarta-Stockholm: International IDEA, 2000), hal 81-101

⁷ "Supaya TNI dan Polri Lebih Serasi", Koran Tempo 2 November 2006, "RUU Keamanan Nasional Terkendala Posisi Polri", Republika 20 November 2006

2. Rancangan Undang-Undang Intelijen

Terkait dengan minimnya perhatian terhadap reformasi intelejen dan munculnya kecenderungan ‘menghidupkan’ kembali peran-peran *extra-ordinary* dan *extra-judicial* Badan Intelijen Negara dengan menggunakan isu terorisme dan pengajuan Rancangan Undang-undang Badan Intelijen Negara dan Rancangan Undang-undang Rahasia Negara, sejak awal tahun 2005 kalangan OMS yang diinisiasi PACIVIS mendorong isu reformasi intelejen negara. Kelompok kerja untuk reformasi intelejen yang terdiri dari kalangan akademisi dari Universitas, *think tank*, LIPI dan Ornop menyiapkan rancangan Undang-undang Intelijen Negara versi masyarakat sipil yang jauh lebih demokratis, berperspektif HAM dan menempatkan BIN secara proporsional sesuai dengan fungsi dan tugasnya sebagai intelejen negara. Rancangan Undang-undang yang telah disiapkan kelompok kerja yang juga disosialisasikan ke beberapa provinsi ini juga menjadi bahan advokasi reformasi intelejen yang didukung satu koalisi nasional bernama Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI) yang terdiri dari beberapa OMS seperti Elsam, Human Rights Working Group (HRWG), Imparsial, ICW, ISAI, KontraS, Pacivis, Propatria, RIDEP and YLBHI. Sayangnya, respons “positif” pemerintah terhadap dinamika ini tidak disertai dengan keseriusan memasukkannya dalam Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) sampai dengan akhir tahun ini.

3. Rancangan Undang-undang Peradilan Militer

Proses revisi UU peradilan militer sudah masuk di DPR. Kalangan OMS melakukan protes keras atas hambatan yang muncul dari sikap kontraproduktif DEPHAN yang melindungi kepentingan militer ketimbang mengawal dan meloloskan pembahasannya di DPR. Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono secara terbuka menunjukkan keberpihakannya pada sikap konservatif segelintir kalangan militer yang masih ingin mendapat *privilege* dengan menghindari status *equality before the law* sebagaimana kalangan sipil dengan mengedepankan argumen prihal ketidaksiapan aparat hukum sipil dan sistem hukum yang ada untuk mengadili kalangan militer.⁸ YLBHI dan Elsam dengan tegas menyatakan bahwa Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) kompatibel untuk mengadili setiap anggota TNI yang melakukan pelanggaran tindak pidana umum dan Mahkamah Agung juga menegaskan bahwa peradilan sipil yang ada siap untuk mengadili anggota TNI.⁹

⁸ Sebagai representasi dari otoritas politik sipil, Menhan seharusnya faham, bahwa pembahasan RUU Peradilan Militer yang memperjelas yurisdiksi tindak pidana dan pelanggaran disipliner oleh prajurit TNI adalah kelanjutan dari TAP MPR No VII Tahun 2000 Tentang Peran TNI dan Polri serta UU No 34 Tahun 2004 Tentang TNI. Lihat “Penyidik TNI Diminta Tetap Polisi Militer”, *Republika* 8 Desember 2006, “Peradilan Sipil Diminta Tak Tinggalkan Ciri Militer”, *Koran Tempo* 8 Desember 2006, “RUU Peradilan Militer yang Terkatung-katung Menunggu Political Will Pemerintah”, *Indopost* 14 November 2006, “Juwono Reject Civilian Trials”, *The Jakarta Post* 30 November 2006.

⁹ “KUHP dan KUHAP Dinilai Kompatibel”, *Kompas* 1 Desember 2006, “Pengadilan Militer Siap Adili Anggota TNI” 2 Desember 2006.

4. Peran Departemen Pertahanan

Peran strategis DEPHAN sebagai institusi yang berwenang menjalankan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara yang lebih komprehensif –di mana TNI merupakan komponen utamanya- mengasumsikan adanya kemampuan kontrol secara efektif terhadap TNI.¹⁰ Dalam pandangan OMS, asumsi di atas cenderung di atas kertas. TNI masih relatif melakukan hal sebaliknya, lebih dominan mempengaruhi kebijakan DEPHAN yang akan diterapkan untuk TNI, baik dalam hal *threat assesment*, pengembangan postur pertahanan, struktur, gelar kekuatan, peralatan dan anggaran. Kritik OMS terhadap posisi DEPHAN yang demikian terkait dengan ketidakjelasan atau keberanian sikapnya dalam hal kasus-kasus pelanggaran HAM, korupsi, praktek bisnis –termasuk bisnis-bisnis yang bersifat kriminal dan merugikan negara— dan tindakan penyalahgunaan wewenang lainnya oleh TNI. Masih banyak aktifitas TNI yang berada diluar kendali DEPHAN, yang merupakan akses dari lemahnya posisi politik otoritas sipil di lembaga ini dan pandangan kalangan TNI bahwa DEPHAN hanya mengurus pembiayaan negara dan administrasi mereka. Dalam soal-soal pengadaan senjata, logistik dan pembiayaan operasional misalnya, kondisi ini terlihat lebih jelas. TNI dengan leluasa dapat berhubungan langsung dengan pihak-pihak ketiga. Dalam hal kasus-kasus demikian terungkap ke publik, DEPHAN biasanya ‘berfungsi’ mencuci kesalahan-kesalahan tersebut dengan memberikan respon dan tindakan yang cenderung ‘menyelamatkan’ citra TNI ketimbang mengoreksinya.¹¹

5. Pengalihan Bisnis Militer

Advokasi OMS terhadap isu pengambilalihan bisnis militer menyoroti lamban dan bertele-telenya upaya pemerintah mengambilalih bisnis-bisnis TNI. Proses pengajuan rancangan Keppres pembentukan tim khusus inventarisasi bisnis di lingkungan TNI, pembentukan kelompok kerja, surat menyurat resmi Menteri Pertahanan ke Panglima TNI dan Kepala-kepala Staf Angkatan, hingga verifikasi-nya menghabiskan waktu hampir 2 tahun sejak disahkannya UU TNI pada tahun 2004.

Informasi angka bisnis yang diambilalih pun simpang siur, mulai dari sekitar 219 unit, hingga angka 900 sampai 1000 unit, dan terakhir 1.520 unit.¹²

¹⁰ Pasal 16 Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara menyebutkan peran Menteri Pertahanan meliputi; 1). Membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara; 2). Menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden; 3). Menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional, dan internasional di bidangnya; 4). Merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan Tentara Nasional Indonesia dan komponen pertahanan lainnya; 5). Menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen kekuatan pertahanan lainnya; 6). Bekerjasama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lainnya serta menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan.

¹¹ Kontras-INFID-Imparsial, “Catatan Monitoring Reformasi TNI 1 Tahun Paska Pencabutan Embargo Militer Amerika Serikat”, Oktober 2006, hal. 19

¹² “900 Unit Bisnis TNI Terpetakan” *Republika* 25 Februari 2006, “Pemerintah Bentuk Pengelola Bisnis TNI” *Koran Tempo* 3 Maret 2006, “Bisnis TNI Dijadikan 7 Perusahaan” *Republika* 8 Maret 2006, “Bisnis TNI yang Diverifikasi Sudah 1.520 Unit” *Republika* 14 Maret 2006

Belum termasuk masalah Keppres yang sampai saat ini belum terrealisasi. Kalangan OMS juga mengkritisi ketiadaan tindakan serius terhadap bisnis 'abu-abu' atau bahkan ilegal/kriminal aktor keamanan, seperti kasus uang jasa keamanan perusahaan pertambangan Amerika Serikat yang berbasis di New Orleans, Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc. kepada Kodam Trikora, kasus *illegal logging* oleh perwira tinggi TNI, pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum di Papua antara 2002-2004, serta kasus ditemukannya 185 pucuk senjata api berbagai jenis di kediaman Wakil Asisten Logistik KSAD, almarhum Brigjen Koesmayadi.¹³

6. Pelanggaran HAM dan Hukum oleh TNI dan Polri

Dalam pandangan OMS, aktor keamanan, terutama TNI masih menggunakan pengaruh dominannya sebagaimana di masa lalu pada setiap proses hukum yang melibatkan aparatnya. Akibatnya, tidak satu pun kasus-kasus yang melibatkan TNI diselesaikan secara adil dan akuntabel hasilnya, seperti kasus Timor Timur, Tanjung Priok, Abepura dan pembunuhan Munir. Kalangan OMS juga mengecam banyaknya kasus-kasus pelanggaran hukum dan HAM yang terus terjadi atau belum diproses secara hukum. Dalam hal ini insitusi TNI melanggar praktek *impunity* dengan mempertahankan aparatnya yang 'melanggar hukum' pada posisi-posisi strategis dengan dalih otonomi TNI dalam mekanisme promosi dan mutasi perwira, serta menggunakan pengadilan militer untuk menghindari dari upaya koreksi melalui sistem hukum nasional, termasuk pengadilan HAM.¹⁴ TNI belum menjadi institusi yang tunduk pada hukum melahirkan ketidaksamaan di muka hukum (*inequality before the law*) antara personil TNI dan warga sipil.¹⁵

7. Pencabutan Embargo Militer Amerika Serikat

Penandatanganan Undang-undang Apropriasi HR 3067 oleh Presiden Amerika Serikat (AS), George W. Bush pada 14 November 2005, menandai pencabutan embargo militer atas Indonesia yang telah berlangsung sejak peristiwa Santa Cruz

¹³ "NGOs accuse TNI, officials in biggest timber heist ever" The Jakarta Post 18 Februari 2005, "Security payment by Freeport trigger U.S govt inquiry" The Jakarta Post 19 Januari 2006. Kasus Koesmayadi diurai mendalam pada 2 edisi majalah Tempo secara berturut-turut, yaitu edisi "Warisan Maut Jenderal Koes", Tempo Edisi 3-9 Juli 2006, dan "Jenderal di Luar Jalur", Tempo Edisi 10-16 Juli 2006. Perihal uang jasa keamanan Freeport dapat dilihat di laporan Global Witness, "Paying For Protection, The Freeport mine and the Indonesian Security forces" Juli 2005. Sedangkan kasus *illegal logging* yang melibatkan kalangan perwira TNI, lihat laporan Environmental Investigation Agency/Telapak, "The last Frontier; Illegal logging in Papua and China's massive timber theft", London/Jakarta, Februari 2005

¹⁴ Beberapa nama perwira 'bermasalah' tersebut antara lain Mayor Jenderal Sriyanto Muntrasan yang diangkat menjadi Panglima Kodam III Siliwangi (terlibat dalam kasus Tanjung Priok, 1984), Kolonel Chairawan sebagai Komandan Korem 011 Lilawangsa, Aceh (kasus penculikan dan penghilangan aktivis pro-demokrasi 1997-1998), Mayor Jenderal Sjamsoedin sebagai Sekjen Departemen Pertahanan (Kerusuhan Mei 1998) dan Mayor Jenderal Adam Damiri yang diangkat sebagai Asisten Operasional Kasum TNI (Kasus Timor Timur 1999), Palima Kodam Iskandar Muda, Mayor Jenderal Endang Suwarya menjadi . Wakil Kepala Staf Angkatan Darat (Darurat Militer dan Darurat Sipil di Aceh). Lihat "Rights group wary of TNI reshuffle" The Jakarta Post 5 Februari 2005, "Promosikan Sriyanto dan Chairawan, TNI Diprotes" Indopost 5 Februari 2005, "TNI Dinilai Belum Hormati Penegakan HAM" Suara Pembaruan 5 Februari 2005, "LSM Nilai TNI Tak Peka Soal Endang Suwarya" Koran Tempo 2 April 2005, "Activist criticize latest TNI moves" The Jakarta Post 2 April 2005.

¹⁵ Mufti Maa'arif A, "Potret Reformasi TNI 2006", www.prakarsa-rakyat.org

tahun 1992 sekaligus menjadi babak baru membaiknya hubungan militer AS-Indonesia. Menanggapi pencabutan ini, awalnya pandangan kalangan OMS terpecah dua, yaitu kelompok yang menolak –terutama dari komunitas advokasi HAM—dan yang menerima –dari komunitas *think tank* RSK. Namun akhirnya muncul satu pernyataan sikap bersama yang menekankan tetap perlunya kondisionalitas HAM dan reformasi untuk kerjasama tersebut, dimana pemerintah AS harus dengan sungguh-sungguh menjadikannya sebagai parameter evaluasi tahunannya.¹⁶

Setelah satu tahun berjalan, kalangan OMS tetap meminta pemerintah AS dan komunitas internasional lainnya agar proses demokratisasi, penguatan kontrol otoritas politik sipil atas militer dan penegakan HAM di Indonesia mendapat perhatian serius. AS dan masyarakat dunia seharusnya lebih menekankan sekaligus membantu Indonesia untuk mengkaji ulang agenda reformasi, membuat evaluasi terhadap pencapaian 8 tahun reformasi, serta menyusun *road map* yang dapat mengakhiri masa transisi sehingga dapat memasuki rumah demokrasi yang nyata dan hakiki.

Beberapa permasalahan yang masih muncul dapat menjadi pertimbangan pemerintah AS. Kongres dan Senat untuk melakukan kajian ulang terhadap kerjasama militer AS-Indonesia dan tidak membuka secara total kerjasama militer dengan Indonesia. Pemerintah AS, termasuk Kongres dan Senat juga tidak menerima begitu saja lobi pemerintah Indonesia, militer Indonesia bahkan kelompok sipil yang menghendaki normalisasi hubungan militer AS-Indonesia dengan mengatasnamakan upaya penuntasan RSK, reformasi TNI serta modernisasi persenjataan militer Indonesia tanpa melakukan pengecekan terhadap proses transisi demokrasi di Indonesia.¹⁷

8. Pengadaan Alutsista

Dalam pandangan OMS, pengadaan alat-alat militer cenderung *inkonsisten* dan tidak mengacu pada pengembangan postur pertahanan. Menghadapi embargo Amerika Serikat, pemerintah membeli persenjataan produksi negara-negara Eropa, meski dengan harga sangat mahal atau kualitas kurang memadai karena merupakan barang bekas pakai. Problemnya, hampir seluruh pengadaan tersebut menggunakan fasilitas kredit ekspor yang setiap tahunnya dialokasikan untuk DEPHAN dan Polri.¹⁸ Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas setiap tahun mengalokasikan US\$ 500 juta untuk pengadaan dan pembiayaan militer dengan alasan tidak adanya skema pinjaman lain dari donor bilateral atau multilateral yang diperbolehkan membiayai pembiayaan tersebut. Artinya, diluar budget APBN khusus untuk anggaran pertahanan, militer juga memperoleh sumber-sumber keuangan lain yang jelas menambah

¹⁶ Lihat Siaran Pers Bersama oleh INFID, Pro Patria, KontraS, Imparsial HRWG, The Ridep Institute dan LBH Jakarta, Oktober 2005 menyikapi rencana pencabutan Embargo Militer AS, sebelum akhirnya UU tersebut disahkan pemerintah AS dan hanya memuat sedikit sekali klausul RSK dan HAM.

¹⁷ KontraS-INFID-Imparsial, “Catatan Monitoring Reformasi TNI 1 Tahun Paska Pencabutan Embargo Militer Amerika Serikat”, Oktober 2006, hal. 25

¹⁸ Lebih dalamnya lihat Andi Widjajanto dan Makmur Keliat, “Laporan Penelitian Reformasi EkonomiPertahanan di Indonesia” (Jakarta: INFID dan PACIVIS, 2006).

beban hutang negara.¹⁹

9. Kontra-terorisme

Sorotan tajam OMS terhadap operasi-operasi kontra-terorisme terkait erat dengan minimnya perlindungan HAM dan keselamatan masyarakat sipil. Kebijakan perang terhadap terorisme selain memberikan impact pada pengurangan jaminan hak-hak privat dan kebebasan-kebebasan juga memberikan kekuatan *extraordinary* terhadap aktor-aktor keamanan –BIN dan Detasemen 88 Polri—untuk melakukan tindakan represif. Kalangan OMS mengajukan beberapa kasus penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, hingga penetapan hukuman mati dalam tindak pidana terorisme, seperti yang terjadi di Sulawesi Tengah, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur. Upaya pemberantasan terorisme telah menghalalkan segala cara, termasuk mengambil hak-hak yang tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable right*), melakukan penyiksaan (*torture*) dan mensahkan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (*arrest and arbitrary detention*). Hal lain yang menjadi sorotan adalah permintaan Presiden untuk melibatkan TNI dalam perang melawan terorisme.²⁰

10. Brutalitas Polisi

Fenomena meningkatnya brutalitas polisi menjadi satu fakta yang diajukan kalangan OMS terkait dengan belum menyeluruhnya reformasi institusi ini, termasuk seringkali muncul dalam liputan media.²¹ Dengan corak militeristik yang diwariskan militer pada masa Orde Baru, aparat kepolisian menjadi aktor dominan baru dalam berbagai kekerasan di masyarakat, jauh di atas pelanggaran sejenis oleh TNI. Pada tingkat tertentu, termasuk makin maraknya pelibatan anggota polisi dalam bisnis-bisnis ilegal dan melanggar hukum. Bagi kalangan OMS, berlanjutnya brutalitas polisi sangat dipengaruhi ketidakjelasan fungsi dan peran pengawasan DPR dan tidak adanya otoritas politik sipil setingkat kementerian yang berwenang membawahi langsung insitusi kepolisian yang saat ini berada di bawah Presiden. Di sisi lain, tidak ada aturan hukum yang mengatur legitimasi dan mekanisme pertanggungjawaban kepolisian secara reguler kepada DPR. Juga Komisi Kepolisian Nasional yang dimaksudkan untuk mengawasi Kepolisian justru mendapat mandat yang 'lemah' dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁹ “Kredit Ekspor TNI dan Polri Dievaluasi” Suara Pembaruan 28 Februari 2006

²⁰ Pernyataan ini serta merta mendapat reaksi keras berbagai kalangan. Mantan Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan bahwa menghidupkan peran aktif Koter adalah obat yang salah untuk penyakit yang tengah kita hadapi dan berpotensi menghidupkan kembali militerisme dan mendorong pemerintahan yang otoriter. Sementara Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, Hidayat Nurwahid menegaskan bahwa militer hanya dapat melakukan peran perbantuan terhadap Kepolisian Nasional (Polri) dan Badan Intelijen Negara (BIN), bukan mengambilalih perannya. Lihat “Politicians slam plan for TNI” The Jakarta Post 7 October 2005

²¹ Sebagai contoh, lihat “Anggota Polisi Tembak Warga Sipil”, *Kompas* 29 Agustus 2006, “Polisi Pukul Terdakwa”, *MediaIndonesia* 29 Agustus 2006, “Polisi Tembak Istri yang TNI”, *Indopost* 30 Agustus 2006, “Pelecehan Seksual, Langgar Kode Etik Brigjen Edhi Bisa Dipecat”, *Media Indonesia* 30 Agustus 2006, “Illegal Logging, Wakapolres Tabalong Dipecat” “Oknum TNI, Polisi, dan Penjahat Bersekongkol”, 12 November 2006.

Masa Depan Advokasi OMS dalam RSK: Dinamika dan Tantangan Mendorong Kontrol dan Pengawasan Demokratis

Dinamika RSK dalam perjalanannya diwarnai isu-isu yang kian spesifik, dan melibatkan banyak aktor dan pendekatan. Dinamika ini setidaknya dipengaruhi beberapa faktor seperti:

- 1). Adanya kompromi dan politik akomodasi kalangan elit Orde Baru yang masih menguasai yudikatif, legislatif dan eksekutif terhadap tuntutan-tuntutan mendesak publik di atas;
- 2). Munculnya kalangan politisi sipil dari partai-partai lama dan baru yang akomodatif terhadap sejumlah agenda transisi demokrasi;
- 3). Terbukanya akses publik terhadap rancangan, proses dan pengambilan kebijakan RSK di parlemen dan pemerintah, meski belum disertai dengan pelibatan yang massif dalam proses desain bersama dengan kalangan-kalangan akademisi, OMS, Ornop dan Organisasi Masyarakat (Ormas) lainnya yang memiliki perhatian terhadap RSK; dan
- 4). Desakan dan dukungan komunitas internasional terhadap agenda RSK di Indonesia.

Sayangnya, dinamika RSK yang telah berjalan dalam beberapa periode kekuasaan paska Soeharto belumlah menunjukkan grafik perubahan yang sangat signifikan. Paket perubahan yang menjadi tuntutan di tahun 1998 kian bergerak ke arah reformasi simbolik ketimbang substantif. Hal ini dapat ditengarai pada munculnya beberapa kebijakan RSK yang miskin implementasi, apalagi pengawasan dalam implementasinya serta bersifat parsial.²² Belum lagi ditambah sejumlah persoalan yang tersandung kompleksitas sikap politik negara dan elit aktor keamanan, seperti akuntabilitas pelanggaran, kejahatan politik dan ekonomi yang melibatkan aktor keamanan serta kesungguhan pengembangan postur dan kultur aktor keamanan yang profesional, tunduk pada otoritas politik sipil dan ketentuan hukum yang berlaku.

Di sisi lain, peran dari OMS dalam 2 periode pemerintahan terakhir (pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono) cenderung bergerak dalam dinamika dan orientasi yang beragam dan bergerak tanpa konsensus dan distribusi peran yang ketat dalam mengawal agenda RSK bila dibandingkan pada 2 periode sebelumnya (B.J. Habibie dan Abdurrahman Wahid). Dalam beberapa hal kondisi ini dapat dimaklumi, karena memang sangat terkait dengan dinamika politik makro, kecenderungan dan kepentingan kalangan elit, serta arah konsolidasi dan resistensi negara dan pihak aktor keamanan. Kondisi ini menunjukkan dan membuktikan bahwa dinamika transisi demokrasi Indonesia masih pada tataran pencarian makna bersama, penuh kompromi antar berbagai kepentingan, dan sangat tergantung pada arus kepentingan politik dominan ketimbang menjawab persoalan-persoalan substansial dan prinsipial, yang utamanya untuk melakukan perubahan secara konsisten dan efektif di tubuh negara.

²² "Reformasi TNI Masih Parsial dan Internal", 14 November 2006

Secara khusus, reformasi TNI dan Polri yang didorong pemerintah misalnya, baru menyentuh aspek-aspek legal non penegakan hukum dan aspek-aspek struktural *non-reorientasi* postur dan strategi pertahanan dan keamanan. Sementara reformasi BIN masih jauh dari proses karena belum satu pun aturan hukum baru yang didorong, apalagi diberlakukan. Rancangan Undang-undang Badan Intelejen Negara yang diusulkan BIN pun hanya untuk memberikan payung hukum terhadap institusi intelejen ini, namun belum mengatur kewenangan dan larangan serta mekanisme pengawasan negara (eksekutif dan legislatif) terhadap kerja-kerja badan intelejennya.

Karenanya advokasi RSK oleh kalangan OMS bukan saja tetap berhadapan dengan resistensi dari aktor-aktor kemananan, namun juga berbenturan dengan ambiguitas sikap politik negara dan miskinnya dukungan politik elit. Kecenderungan ini pada akhirnya mendorong kecenderungan banyak avokasi RSK kalangan OMS mengedepankan pilihan agenda dan strategi yang lebih realistis sesuai dengan kapasitas dan arah kepentingan masing-masing organisasi, misalnya pada kebijakan dan kasus tertentu ketimbang berkonsolidasi dan secara bersama-sama mengawal isu-isu RSK di tataran pengembangan sikap dan kemauan politik negara untuk melakukan perubahan total secara sungguh-sungguh sebagaimana telah didesakkan pada 1997-1998 lalu. OMS mau tidak mau juga mengambil sikap lebih realistis dalam mendorong perubahan, misalnya dengan menggunakan indikator kasus dan isu ketimbang menilai berdasarkan indikator perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap legislasi dan kebijakan sektor keamanan, yang mensyaratkan kapasitas dan dukungan politik yang kuat serta adanya konsolidasi dan jaringan kerja besar yang lebih solid.

Walhasil, perjalanan advokasi RSK sepanjang tahun 2006 memang tidak menampakkan pencapaian yang sangat menonjol dan besar, namun harus berpuas pada kemajuan-kemajuan kecil yang mungkin dapat menjadi preseden untuk mendorong perubahan-perubahan besar.

Media Massa dan Reformasi Sektor Keamanan

Ahmad Taufik¹

Pendahuluan

Sejak kemerdekaan 1945 pers Indonesia mengalami masa naik turun, namun pers Indonesia setelah reformasi telah mendapatkan kebebasan dalam menampilkan berita. Selama lebih dari 30 tahun masa Orde Baru, pers Indonesia lebih banyak tampil sebagai peran pers pembangunan dalam menyebarkan kebijakan pemerintah yang otoriter sehingga pers saat itu cenderung tidak kritis dan mengiyakan semua kebijakan Orde Baru.

Saat itu pemerintah menggunakan kontrol melalui SIUPP (Surat izin usaha penerbitan pers), bahkan organisasi wartawanpun hanya satu yaitu Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) yang cenderung menjadi corong pemerintah pula. SIUPP dapat dicabut sewaktu-waktu, yang masih menjadi fenomenal adalah dicabutnya SIUPP bagi majalah *Tempo*, *Editor* dan tabloid *Detik* tahun 1994. Walaupun diprotes oleh sejumlah wartawan muda dari berbagai media massa, tapi pemerintah Soeharto tak bergeming. *Tempo* baru dapat terbit lagi pada masa reformasi, dimana Soeharto dipaksa turun dari jabatannya setelah gelombang demonstrasi mahasiswa yang menduduki MPR.

Setelah Orde Baru tumbang tahun 1998, pers Indonesia mendapatkan kesempatan untuk mengembangkan dirinya agar lebih kritis dalam penyampaian berita dan fakta. Hal ini dapat dilihat seiring dengan proses demokratisasi, dimana terjadi pula reformasi sejumlah institusi keamanan. Pers berperan memotret dan melihat sejauh mana optimalisasi tugas institusi keamanan di sejumlah wilayah konflik di tanah air. Pers Indonesia sangat berperan dalam melakukan peliputan berita-berita tentang reformasi TNI dan Polri serta dinamikanya.

Hal yang paling signifikan dalam perubahan institusional dari para aktor keamanan adalah pemisahan Polri dari TNI tahun 1999. Seiring dengan itu berbagai bentrokan antara aparat Polri dan TNI di sejumlah daerah dan terutama di daerah konflik seperti Maluku, Aceh dan Papua menjadi bagian dari peliputan ini. Peliputan tentang peran dan dinamika aktor keamanan oleh media massa perlu dilihat dalam konteks kontrol sosial publik terhadap para aktor keamanan. Dapat dikatakan kontribusi media massa menjadi penting mengingat media mempunyai fungsi sebagai penyedia informasi bagi publik.

Penyajian liputan media massa terhadap dinamika aktor keamanan, perlu dilihat sebagai bagian dari pengawasan publik terhadap reformasi sektor keamanan. Sehingga media massa yang profesional dan tidak memihak menjadi kebutuhan bersama dalam melakukan peliputan dan menyampaikan informasi secara terbuka. Artinya kebebasan media dalam melakukan liputan harus diperjuangkan secara

¹ Ahmad Taufik adalah jurnalis anggota Aliansi Jurnalis Independen (AJI) kini bekerja di majalah *Tempo*.

konsisten dan terarah tanpa mengenal lelah sesuai prinsip demokrasi.

Media massa dan dinamika aktor keamanan

Perlu diketahui secara umum apa fungsi media massa dalam masyarakat dan khususnya bagi sektor keamanan. Secara umum fungsi media massa (pers) dapat dibagi tiga menurut Harold Laswell, yaitu:

1. Pengawasan sosial (social surveillance)
2. Korelasi sosial (social correlation)
3. Sosialisasi (socialization)²

Dapat dijabarkan disini bahwa fungsi pengawasan sosial dari media massa adalah bagian dari penyebaran informasi dalam rangka untuk melakukan kontrol sosial. Dapat dicontohkan disini adalah peliputan seperti kasus pelanggaran HAM yang dilakukan aparat keamanan merupakan bagian dari fungsi pengawasan sosial dari media massa. Sedangkan korelasi sosial adalah menghubungkan satu kelompok dengan kelompok lainnya atau pandangan satu kelompok dengan lainnya. Yang terakhir fungsi sosialisasi yaitu melakukan penyebaran ide dan nilai-nilai kepada satu generasi ke generasi yang lainnya. Mungkin dapat dicontohkan yakni bagaimana nilai-nilai kejujuran, kegotongroyongan, keadilan sosial dan persatuan ataupun nasionalisme di masyarakat dapat terus diberitakan melalui media massa.

Seiring dengan reformasi diberbagai bidang, ternyata media massa di Indonesia secara kuantitatif berkembang pesat. Sebagai contoh, pada tahun 2002 saja paling tidak terdapat 695 media cetak, sedangkan media elektronik seperti radio berjumlah 1.100 dan televisi swasta nasional berjumlah 10 stasiun serta satu stasiun milik pemerintah (TVRI). Yang juga berkembang pesat adalah media *online internet* seperti detik.com, kompas online dan tempointeraktif, dan lain-lain. Dari segi kualitatif hasil liputan media massa masih bisa diperdebatkan, apakah sudah baik atau masih mencari format.

Dilihat dari kategorisasi bisa dilihat sebagai berikut, media massa cetak berupa koran, tabloid dan majalah dan media elektronik berupa radio dan televisi serta media *online* seperti internet. Persaingan media massa baik diantara media cetak maupun antara media cetak dengan elektronik atau online pasti terjadi. Sedangkan dilihat dari segi kepemilikan, mungkin media massa hanya dimiliki segelintir orang yang telah memiliki pengalaman dan modal. Beberapa kelompok media adalah sebagai berikut *Kompas-Gramedia* grup, *Jawa Pos* grup, *Media Indonesia* grup, *Tempo* grup, dan sejumlah kelompok media yang lebih kecil, seperti *Republika* dan *Pikiran Rakyat*.³

Dari data tahun 2004 saja, dapat disebutkan bahwa media cetak sebagian besar dikuasai oleh konglomerasi media dari kelompok *Kompas*, *Jawa Pos* dan *Media Indonesia*. Dimana kelompok Kompas memiliki 14 surat kabar dan 32 mingguan, sedangkan Jawa Pos grup lebih banyak yaitu 81 surat kabar dan 23 mingguan,

² Hal. 14, Kompetensi Wartawan, Penerbit Dewan Pers, 2005.

³ Hal. 52, Media Sadar Publik, LSPP, Jakarta, 2005.

serta kelompok Media Indonesia memiliki 4 surat kabar dan 1 televisi. Kelompok media ini dapat dikategorikan sebagai media arus utama (mainstream media), bukan media alternatif yang menampilkan berita dengan berbagai perspektif dan berupaya melakukan upaya tindak pencegahan terhadap kekerasan.

Dari media-media tersebut manakah yang secara konsisten memiliki kebijakan yang serius dalam peliputan terhadap peran para aktor keamanan dan dinamika reformasi keamanan. Tulisan berikut ini kebanyakan diambil dari analisa media cetak nasional, karena media ini dianggap mempunyai konsumen diberbagai pelosok tanah air, memiliki jaringan media di daerah terpencil dan dianggap dapat menyebarkan informasi secara massif serta berpengaruh. Tapi hal ini tidak bermaksud menafikan peran media massa daerah ataupun media moderen dan relatif murah seperti internet.

Dilihat dari analisis isi berita, berbagai isu yang mendapat sorotan dalam liputan media cetak antara lain soal hak pilih TNI/polri, pelanggaran HAM, bisnis TNI, pengadaan alutista, RUU peradilan militer dan terorisme, serta korupsi aparat keamanan. Berikut sejumlah liputan media cetak tentang reformasi sektor keamanan selama periode 2006-2007 :

1. Peristiwa besar yang cukup mengguncangkan kepercayaan publik pada pertengahan 2006 adalah penemuan ratusan pucuk senjata dan puluhan ribu amunisi di rumah almarhum Wakil Asisten Logistik Kepala Staf TNI Angkatan Darat (Waaslog KSAD) Brigjen Koesmayadi, di Jakarta Utara. Namun, sayang peristiwa ini baru menyebarluas ke publik setelah KSAD memberikan keterangan pers di Mabes TNI AD. Setelah itu baru media massa berlomba-lomba melakukan liputannya. Pada awalnya memang sebagian besar media seperti *Kompas*, *Koran Tempo*, *Media Indonesia* dan majalah *Tempo* termasuk dari media massa yang intens dalam melakukan liputannya. Tetapi, sampai saat ini tidak jelas tentang status dari penyelidikan kasus ini, padahal TNI AD sudah pernah mengumumkan sejumlah tersangka baik sipil dan militer. Sehingga bagaimana Brigjen. Koesmayadi mendapatkan senjata-senjata itu masih belum jelas. Dan yang paling penting untuk apa senjata-senjata tersebut, sampai sekarang masih belum jelas. Liputan media cetak nampaknya lebih liputan pada peristiwa, bukan pada prosesnya.
2. Pengadaan Panser VAB yang dilakukan Dephan menjelang pengiriman pasukan perdamaian RI ke Lebanon, awal Oktober 2006, menjadi polemik selama lebih dari sebulan dimedia massa cetak. Kontroversi ini berawal dari penunjukan langsung dari pemerintah terhadap panser VAB, yang rekondisi tahun 2000, dari Perancis tanpa melalui tender, dimana dalam Rapat antara pemerintah (cq.Depfan) dengan Komisi I DPR, yang mana Komisi I menolak penunjukan langsung tersebut.⁴ Akibat desakan DPR ini akhirnya pemerintah melakukan negosiasi ulang dengan pabrik panser, hasil negosiasi ulang harganya dapat diturunkan dari 700 ribu dolar menjadi sekitar 549 ribu dolar untuk panser APC (standar). Uang yang disediakan pemerintah adalah 287 milyar dolar AS, namun karena harga turun maka harga total semestinya hanya Rp 205 milyar.

⁴ Kompas, 10 September 2006, Indonesia beli panser senilai Rp 259,2 milyar.

Tapi pemerintah tetap menghabiskan anggaran sebesar Rp 287 milyar, dengan alasan memperbaiki panser VAB yang telah kita miliki sejak 1997. Media cetak *mainstream* belum terlihat melakukan investigasi secara dalam apakah benar dana sisa itu benar-benar diperuntukkan untuk perbaikan panser lama. Hanya ada satu media *online* yang mengutip pernyataan kritis anggota Komisi I dari FPG Yuddi Chrisnandi tentang penggunaan dana sisa tersebut.⁵

3. Pada 30 Mei 2007, di Desa Alas Tlogo, Kecamatan Lekok, Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur, empat warga sipil tewas seketika dan delapan lainnya luka-luka. Penyerangnya adalah pasukan Marinir TNI AL. Kasus penembakan petani di Alas Tlogo itu mengejutkan publik, mengingat konteks zaman yang sudah berubah. Pasca orde baru, institusi militer berulang kali berusaha meyakinkan publik, bahwa telah dilakukan dengan sekuat tenaga kultur dan karakter institusi tersebut, dari yang dikenal sebagai institusi represif di masa lalu menjadi militer modern. Kehadiran prajurit militer di lapangan (perkebunan) hanyalah menjadi "tukang pukul" pengusaha. Jadi relatif tak beda jauh dengan masa Orde Baru. Banyak orang pesimistis soal penyelesaian kasus penembakan ini. Salah satunya Ketua Komisi Yudisial Busro Muqoddas, dalam salah satu media, menyatakan kasus penembakan aparat terhadap masyarakat Pasuruan Jawa Timur sebaiknya diproses hukum di peradilan umum. Sebab jika diadili di peradilan militer, nuansa *esprit de corps* akan sangat kental dan dikhawatirkan proses peradilan tidak transparan. Hampir semua media *mainstream* memberitakannya kasus ini, paling tidak 11 hari setelah penembakan masih banyak media cetak nasional yang memberitakan fakta lanjutan, walaupun sudah tidak menjadi berita utama.⁶ Yang patut dilihat juga bahwa media *online* dalam liputan berita kasus ini melakukan liputan secara cepat dan dilihat dari berbagai versi atau sudut pandang (baik komentar atau fakta).
4. Soal pencalonan Gubernur DKI Jakarta, Fauzi Bowo, yang menggandeng militer aktif Mayor Jenderal TNI Prijanto menjadi wakil calon Gubernur pada pemilihan Gubernur Agustus 2007. Prijanto pernah menjabat Komandan Komando Resor Militer-051/Wijayakarta Daerah Militer Jakarta Raya tahun 1999 sampai 2000. Sebelum ditunjuk sebagai pasangan Fauzi, Mayjen Prijanto menjabat sebagai Asisten Teritorial Kepala Staf Angkatan Darat sejak Mei 2006. Pilihan itu bukan saja menyakiti, para calon dari pensiunan militer yang sudah lama berkecimpung di partai politik dan publik, tetapi juga menodai reformasi TNI yang dicita-citakan, yaitu TNI tak terlibat di bidang politik. Peristiwa ini langsung ditonjolkan media massa Indonesia, yakni bagaimana Mayjen Prijanto yang masih menjabat Aster dicalonkan oleh Fauzi Bowo. Diberbagai media, masyarakat umum mempertanyakan tentang status Prijanto yang masih tentara, ketika dicalonkan. Walaupun Prijanto menjawab berbagai tuduhan itu bahwa ia sudah pensiun dari TNI. Jawaban ini bagi publik agak sulit diterima akal sehat karena pengunduran diri dari TNI atau PNS tidak mungkin diproses dalam satu atau dua hari. Artinya jawabannya agak sulit diterima, namun

⁵ Media Indonesia online, 11 Oktober 2006, Dephan dinilai Manipulasi Pembelian panser VAB.

⁶ Lihat berita kasus ini di Halaman 16, Harian Media Indonesia, 9 Juni 2007.

belum terlihat ada media *mainstream* yang mencecar soal status Prijanto itu dengan melakukan jurnalistik investigatif.

5. **Bisnis TNI.** Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, dalam suatu diskusi, mengatakan bahwa TNI terlibat dalam bisnis dimulai sejak 1952, dimana saat itu pemerintah melakukan rasionalisasi terhadap institusi tentara.⁷ Menurut Juwono, pemerintah tidak mampu membiayai tentara. Institusi ini kemudian diserahkan untuk mengelola hasil nasionalisasi dari aset negara penjajah. Dengan segala historisnya itu, kita tidak bisa melihat kebelakang terus dalam artian menggunakan argumen yang bias. Karena secara formal, lima tahun sejak pengesahan UU TNI, semua bisnis TNI harus diserahkan pada negara. Hal ini sesuai amanat pasal 76 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Maka awal 2006, dibentuk Tim Supervisi Transformasi Bisnis TNI. Tim yang anggotanya terdiri dari berbagai departemen ini mendata semua aset dan bisnis TNI. Sampai saat ini, jumlah kekayaan atau aset yang pasti dari yayasan dan koperasi ada ditangan tim ini, sehingga publik tidak tahu. Persoalan pengambilalihan bisnis TNI sangat berkaitan dalam pemakaian definisi bisnis TNI yang sempit hingga menjadi perdebatan dipublik. Menurut Dephan bisnis TNI adalah perusahaan yang memiliki aset minimal 50 ribu US \$. Menurut Juwono mungkin hanya enam atau tujuh perusahaan yang masuk kriteria ini. Kalau begitu yayasan dan koperasi yang punya usaha, menurut ketentuan ini tidak akan diambilalih dan dikembalikan ke kesatuannya. *Kompas*, *Republika* dan *Jakarta Post* dalam beberapa kali liputan tentang bisnis TNI meragukan keseriusan pemerintah dalam pengambilalihan bisnis TNI. Beberapa pertanyaan publik soal bisnis TNI, apakah perusahaan-perusahaan itu sudah melewati audit investigatif yang benar? Kalau sudah, siapa auditor independennya atautakah auditornya dari pemerintah saja? Media belum pernah mempublikasikannya.
6. **RUU Kamnas.** Pemberitaan tentang RUU Kamnas, yang draftnya digodok oleh Departemen Pertahanan, terutama mengenai hal ini Menteri Pertahanan kepada situs *Tempo Interaktif* secara jelas menyatakan, pemisahan TNI-Polri adalah bentuk kebablasan reformasi TNI 1998-1999. Ini seperti memutar balik reformasi TNI yang telah membagi persoalan keamanan kepada polisi sedangkan pertahanan kepada TNI. Banyak liputan media massa *mainstream* yang memfokuskan kontroversi RUU ini dalam soal penempatan Polri dibawah suatu departemen (otoritas politik). Padahal sebenarnya yang lebih substansial, yaitu lebih pada soal peran TNI dalam keadaan darurat terutama keadaan bahaya bagi keamanan nasional. Soal siapa yang dapat memberikan interpretasi soal peran perbantuan TNI dalam menanggulangi masalah darurat akibat suatu huru-hara yang bisa mengancam keamanan nasional. Jadi harus ada pengaturan tugas perbantuan TNI yang lebih jelas dan terukur dalam perbantuan masalah keamanan. Tugas perbantuan TNI merupakan tugas-tugas yang diberikan kepada TNI selain tugas pokoknya.

⁷ Kompas , 12 Juni 2007.

7. Soal peran DPR. Menurut Kusnanto Anggoro dalam sebuah media, sebenarnya bisa memainkan peran penting dalam reformasi militer. "Secara teoritis, kontrol sipil terhadap militer dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme," katanya. Dia menunjukkan beberapa prosedur, antara lain pemandangan umum (*public hearing*) dan/atau kontrol anggaran (*budgetary control*). DPR misalnya dapat menyetujui besarnya anggaran pertahanan dan melalui mekanisme itu menentukan "kekuatan" militer. Departemen Pertahanan menyusun Buku Putih (*Defence White Paper*) dan Kaji Ulang Strategi Pertahanan (*Strategic Defence Riview*) sebagian panduan tentara dalam mengembangkan kekuatan operasionalnya. DPR dapat mempertanyakan kebijakan pertahanan dan keamanan yang diambil Presiden, Menteri Pertahanan maupun Kepala Kepolisian Negara. "Namun bahkan sebagian naluri kontrol sipil terhadap institusi militer itupun tampaknya belum cukup kuat bersemayam di berbagai institusi demokratik," katanya. Liputan dengan mengutip seperti ini menjadi ciri dari media arus utama. Artinya nilai beritanya berasal dari kutipan pernyataan pakar atau ahli, yang akhirnya bisa mengundang polemik di media.
8. Bentrok TNI dan Polri. Berita tentang bentrokan antara dua aparat keamanan ini menjadi sumber berita yang *hot news* dari berbagai media nasional baik cetak, elektronik maupun online. Paling tidak enam kali bentrokan terjadi di tahun 2006, dan yang cukup mendapat sorotan media adalah bentrok di Atambua, NTT akhir tahun 2006.⁸ Dalam bentrokan ini satu anggota TNI AD dari Yon 744 yang menjaga perbatasan RI-Timor Leste tewas dan satu polisi luka-luka. Tapi, media massa lebih cenderung menampilkan soal peristiwanya, baik dari sisi korban dan kerusakan. Sementara akar masalahnya belum berhasil ditampilkan secara utuh.

Reformasi internal TNI dalam sorotan media mainstream

Semula orang menduga reformasi TNI berhasil dalam bidang politik, yaitu menyingkirkan militer aktif dalam parlemen dan pemerintahan sipil. Bahkan seorang peneliti asal LIPI Jaleswari Pramodhawardani sempat terkecoh, dalam pernyataannya sebuah diskusi buku di Jakarta, menyatakan, "sejak tahun 1998, ketegangan yang terjadi antara sipil dan militer lebih terkait dua isu, bagaimana mengeluarkan TNI dari politik dan dari bisnis. Kalau untuk yang pertama, prosesnya relatif jauh lebih mudah daripada yang kedua," ujar Jaleswari.

Munculnya, Prijanto militer aktif dalam jabatan politisi sipil sebagai calon wakil Gubernur, menunjukkan tesis Jaleswari keliru. Pengamat CSIS J. Kristiadi menilai, pencalonan anggota TNI dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) dapat mengganggu proses reformasi di tubuh insitusi militer tersebut. "Secara konstitusi anggota TNI hanya boleh memilih, bukan dipilih. Kalau pun dia akan mencalonkan diri harus pensiun terlebih dulu," katanya.

⁸ Panglima TNI: bentrok TNI-Polri, Masalah Serius, Tempointeraktif, 11 Desember 2006.

Karena itu, jika TNI ingin benar-benar menjalankan reformasi hingga menjadi institusi yang profesional dalam menjalankan tugas pokoknya menjaga kedaulatan dan keutuhan NKRI, maka anggota TNI tidak perlu ikut bursa dalam pilkada.

Yang menarik untuk diperhatikan yakni bagaimana pers sering melakukan jajak pendapat publik untuk melihat persepsi publik terhadap kinerja aparat keamanan. Salah satu contohnya adalah harian Kompas melakukan jajak pendapat tentang kinerja TNI menjelang HUT TNI ke 61. Hasil Lembaga Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Harian *Kompas*,⁹ misalnya, menilai Tentara Nasional Indonesia (TNI) tampaknya sedang berada di persimpangan jalan. Antara meneruskan agenda reformasi dengan meningkatkan profesionalitas dan menahan diri dari politik. Ataukah meninggalkan barak dengan membuka sedikit kebebasan politik di dalam tubuh lembaga pertahanan-keamanan ini?

Ternyata ada hal yang sama yang ditemui *Kompas* dalam penelitiannya itu, melihat proses politik pasca orde baru, publik mendua saat menyikapi peran TNI saat ini, antara mendukung dan khawatir terhadap penggunaan hak politik TNI. Sebenarnya, citra TNI memperlihatkan kecenderungan membaik, jika dirunut sejak awal reformasi tahun 1998. Menurut jajak pendapat tahun 2006 itu, tidak kurang dari 60,6 persen menyatakan citra TNI baik. Namun, di sisi lain mereka yang menilai citra TNI kurang baik justru menunjukkan kecenderungan meningkat. Jika tahun 2005, sebanyak 22,2 persen responden menilai buruk citra TNI, tahun 2006 persentase itu meningkat menjadi 35,3 persen responden. Meningkatnya citra buruk TNI tak bisa dilepaskan dari konteks peristiwa yang melingkupi lembaga yang kini berusia 62 tahun itu.

Tak urung, hal ini menjadi polemik yang cukup menimbulkan kecurigaan terhadap adanya gerakan yang tak terkontrol di dalam tubuh TNI. Hampir separuh (47,3 persen) responden menyatakan bahwa penemuan senjata tersebut membuat rasa percaya mereka terhadap TNI berkurang. Lebih lagi, sebagian besar (65,2 persen) responden pun pesimistis, persoalan temuan senjata ini akan diusut sesuai dengan prosedur hukum hingga tuntas. Lepas dari itu, pembersihan dan kontrol atas bisnis senjata di tubuh TNI tampaknya juga belum memperlihatkan hasil nyata. Bahkan, alih-alih berkurang, beberapa hari ini malahan terkuak lagi keterlibatan oknum purnawirawan TNI dalam jual-beli senjata gelap di Amerika Serikat.

Namun, torehan arang yang ditimbulkannya tampaknya tak menghapus citra baik yang sudah mulai dibangun TNI sejak masa reformasi. Ingatan publik akan peran TNI dalam berbagai bencana yang menimpa negeri ini, kesigapan TNI turun ke lokasi bencana, mulai dari letusan Gunung Merapi, gempa Yogyakarta, tsunami Pangandaran hingga lumpur panas Sidoarjo ternyata berhasil membangkitkan apresiasi positif publik. Peran sosial TNI membantu masyarakat dalam berbagai peristiwa mendapat pujian, tiga dari empat (75,0 persen) responden mengaku puas dengan kinerja TNI membantu masyarakat di lokasi bencana alam.

⁹ Kompas, 4 Oktober 2006.

Sayangnya, meski peran sosial TNI mendapat sambutan positif publik, apa yang justru menjadi tuntutan profesional TNI sendiri tampaknya belum memuaskan. Dalam memulihkan keamanan di daerah-daerah konflik, baru 46,3 persen yang mengaku puas, sementara separuh yang lain (50,7 persen) mengaku belum puas. Penilaian terhadap aspek kinerja TNI yang lain seperti menjaga kedaulatan negara pun tidak terlalu antusias disikapi responden.

Terhadap berbagai penilaian kinerja TNI, mereka yang memberi apresiasi positif hampir berimbang dengan mereka yang memberikan penilaian negatif. Secara umum, mayoritas (57,6 persen) publik jajak pendapat memang puas dengan kinerja TNI saat ini. Meski demikian, masih ada 39,7 persen yang merasa tidak puas.

Di antara pujian dan kritik publik, TNI sendiri sedang ada dalam wacana tarik-menarik mengenai peran politisnya. Setelah diredam cukup lama sejak tumbangannya rezim militer Soeharto, kini hak-hak politik anggota TNI mulai dipertanyakan lagi. Keinginan untuk memulihkan hak politik anggota TNI justru beredar di kalangan DPR yang notabene merupakan representasi dari partai politik. Tampaknya persoalan peran politis TNI di mata publik ini memang menimbulkan kegamangan, antara dibiarkan tetapi dikhawatirkan.

Di satu pihak berkembang wacana mengembalikan hak pilih TNI dalam pemilu, yang berarti langsung atau tidak langsung akan kembali membawa TNI masuk dalam praksis politik. Meski dengan cara yang mungkin sama sekali berbeda dengan peran politik TNI pada masa-masa sebelumnya. Di pihak yang lain, tak kurang dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri sampai tiga kali dalam forum resmi meminta agar TNI tidak berpolitik.

Pelaksanaan hak politik TNI pun disikapi mendua oleh masyarakat. Separuh (49,2 persen) publik jajak pendapat ini tidak keberatan prajurit TNI diberi kembali hak untuk memilih seperti pada Pemilu 1955, sementara separuh yang lain (48,8 persen) menolaknya. Di sisi yang lain, kekhawatiran publik diam-diam merebak. Jika TNI diberi hak pilih untuk memberikan suara dalam pemilihan umum, dikhawatirkan TNI akan sulit menjaga netralitasnya. Tidak kurang dari 62,1 persen responden menyatakan kekhawatiran mereka akan hal tersebut. Terlebih, di mata 65,5 persen, selama ini TNI lebih berpihak kepada penguasa ketimbang rakyat.

Pernyataan Presiden Yudhoyono agar TNI tidak berpolitik sangat beralasan. Setidaknya, bagi mayoritas (67,9 persen) responden yang memang menilai TNI masih berpengaruh sangat kuat dalam perpolitikan di negeri ini. Namun, keterlibatan politis TNI saat ini diinginkan atau ditolak publik, tampaknya masyarakat pun masih gamang memutuskan.

Untuk kegiatan politik praktis dengan tujuan memperoleh kekuasaan daerah, misalnya, publik cenderung menginginkan figur sipil lebih tampil ketimbang figur militer. Tidak kurang dari 61,7 persen dengan tegas menyatakan tidak setuju jika ada anggota TNI yang terjun berpolitik untuk memperebutkan kursi kekuasaan dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Tampaknya, sebagian besar publik tak ingin kembali ke masa lalu ketika jajaran kepala daerah didominasi oleh militer.

Jika publik masih menampakkan sikap yang ragu terhadap peran TNI di bidang politik, di bidang bisnis secara tegas publik menolak keikutsertaan TNI. Meskipun lebih dari separuh responden (66,2 persen) memandang kesejahteraan anggota TNI saat ini masih memprihatinkan, mayoritas (86,2 persen) menolak TNI berbisnis dan dengan tegas menyatakan negaralah yang seharusnya menjamin kesejahteraan hidup para prajurit tersebut.

Berbagai hasil jajak pendapat ini semakin menunjukkan sosok TNI di negeri ini yang dipandang tidak selalu dalam satu sisi. Dalam beberapa sisi, keberadaannya kadang kurang diinginkan, namun di sisi lain pamornya sebagai kelompok terlatih penjaga pertahanan negara tetap selalu menarik perhatian, terkadang kebanggaan. Kebanggaan seperti diungkapkan oleh 63,6 persen responden seandainya ada saudara/famili yang menjadi TNI, mungkin cukup memberikan gambaran tingkat penghargaan yang cukup tinggi terhadap kelas sosial mereka.

Perilaku Media massa dalam liputan

Kasus Panser VAB, Koesmayadi, Alas Tlogo, bisnis TNI dan Wagub Prijanto merupakan kegagalan dalam reformasi TNI (khusus TNI AD) dalam konteks supremasi sipil terhadap TNI. Nantinya, akan berkaitan dengan rencana ke depan bangsa ini, terutama penyusunan beberapa rancangan undang-undang (RUU). Antara lain RUU Keamanan Nasional (Kamnas), Intelejen, Rahasia Negara dan Komponen Cadangan. Karena kunci dari reformasi adalah tersedia basis hukum bagi peran yang tegas dan jelas bagi aparat keamanan (*division of labor*).

Tak heran jika media massa menyoroti hampir semua tingkah laku TNI. Harian *Kompas* banyak menulis tentang belum siapnya reformasi dalam tubuh TNI. Hanya dalam menyampaikan kritik, *Kompas*, seringkali tak langsung pada sasarannya. Sehingga sulit dimengerti bagi masyarakat awam. Tulisan yang sangat kritis terhadap militer justru datang dari para penulis opini, yang bukan orang "dalam" Kompas.

Majalah TEMPO lebih kritis dan langsung menohok. Misalnya, tentang penemuan 103 pucuk senapan, 42 pistol, 6 granat, dan hampir 30 ribu peluru di rumah mending Brigadir Jenderal Koesmayadi. Bagi Tempo itu merupakan hal yang serius.

Menurut TEMPO berbagai konflik bersenjata, seperti yang belum lama terjadi di Aceh dan Maluku maupun yang masih berlangsung seperti di Poso dan Papua, sering memunculkan pertanyaan tak terjawab: dari mana senjata standar militer para pelaku itu diperoleh? Termasuk juga ketika, dalam pekan yang sama, seorang penjual senjata otomatis Uzi di Jakarta Utara ditangkap polisi. Dan sebelumnya, ketika polisi melaporkan telah menyita senapan serupa dari kelompok Jamaah Islamiyah. Temuan di rumah Brigjen Koesmayadi mudah-mudahan akan menjadi titik terang dalam upaya melacak asal-usul peredaran senjata militer gelap yang telah menyebabkan berbagai aksi kekerasan di republik ini.

Kompas juga termasuk yang rajin mengamati hal-hal yang formal seperti misalnya pengajuan RUU yang berkaitan dengan TNI. Sedangkan *Tempo Interaktif*, lebih pada soal pernyataan-pernyataan pakar dan kegiatan yang bernilai *news*nya. Harian *Republika*, tak terlalu tampak tertarik pada soal-soal reformasi dalam tubuh militer. Tapi ketika ada kejadian atau insiden tertentu yang berkaitan dengan umat Islam, sebagai contoh peristiwa operasi penangkapan terhadap DPO teroris di Tanah Runtuh (Sulteng) oleh Detasemen 88 Polri, diberitakan proporsinya sebagai media yang mengklaim media perwakilan umat muslim. Tampaknya harian *Republika* cenderung memberitakan kasus pelanggaran HAM yang dilakukan Polri dalam penyerbuan itu secara bombastis.¹⁰ Tahun 2006 *Republika* melakukan ulasan panjang soal reformasi militer pada saat menjelang HUT TNI.

The *Jakarta Post*, mungkin karena harian berbahasa Inggris, lebih berani mengkritik TNI. Dalam beberapa tulisan *features* *Jakarta Post* sering menurunkan ulasan kritis soal TNI baik tentang bisnis TNI, RUU Kamnas, Koter, hubungan sipil militer dan lain- lainnya.

Penutup

Memang proses reformasi memerlukan saling kontrol dan saling mengingatkan. Tetapi, proses reformasi juga memerlukan saling percaya dan saling memberikan kesempatan. Proses reformasi memerlukan waktu dan karena itu juga memerlukan suasana yang kondusif.

Menurut pakar militer Salim Said, salah satu tantangan reformasi keamanan adalah menarik tentara masuk dan bisa menempatkan diri dalam 'agama baru', yakni *the religion of democracy*. Termasuk dalam konteks ini adalah mencegah polisi termiliterisasikan dan badan-badan intelijen didominasi oleh tokoh dan wacana militer. Tanpa kesediaan militer untuk masuk ke era baru, sulit bisa diwujudkan konsep keamanan yang lebih menyeluruh dan berpusat pada manusia. Salim melihat ada dua kendala besar. Pertama adalah keengganan tentara untuk bisa mempercayai sipil dan mengakui supremasi sipil. Kedua adalah kesiapan dan keberanian di kalangan sipil sendiri. Contoh teranyar, adalah pasangan Cagub/Cawagub DKI Jaya, Fauzi Bowo/Prijanto itu. Padahal, menurut Salim Said, Alfred Stephan sebenarnya hanya memberi baju baru kepada kenyataan di dunia ketiga. Yang memang didesain oleh pemerintah AS untuk menjustifikasi keterlibatan tentara di dalam politik, terutama di bawah rezim Amerika Latin yang didukungnya. Pandangan ala Stephan ini masih dominan di kalangan tentara Indonesia.

Media massa sebagai salah satu Pilar demokrasi, menurut Kusnanto, punya masalah tersendiri. Persoalannya kurang lebih sama, dimana sebagian besar wartawan lebih tertarik memberitakan "politik para jenderal" daripada persoalan pertahanan yang substansial. Kelemahan-kelemahan seperti ini, harus ditelaah lebih lanjut apakah akibat hambatan struktural atau kultural.

¹⁰ *Republika*, 23 Januari 2007.

Kalau persoalan kultural, mungkin dapat dimaklumi karena perlu proses. Namun kalau sebabnya struktural akan makin menumpulkan pers dalam bersikap kritis dalam menghadapi persoalan sosial politik apalagi yang berkaitan dengan reformasi keamanan.

Liputan media massa terhadap reformasi sektor keamanan masih terpaku pada peliputan peristiwa secara reaktif.¹¹ Liputan media belum menampilkan berita secara komprehensif dengan mengungkapkan akar masalah. Artinya media massa harus tampil secara utuh memberitakan liputannya terutama proses peristiwa itu terjadi. Media harus dapat membedah persoalan dan mengantarkan hingga sampai tahap penyelesaian akhir. Namun kadang kala tuntutan pemilik media lebih diutamakan dari pada kepentingan bersama. Untuk itu kalangan wartawan sebagai ujung tombak pers harus bekerja sama dengan masyarakat sipil lainnya untuk mendorong perbaikan kinerja para aktor keamanan.

Nampaknya aliansi atau koalisi sipil untuk membawa militer ke dalam tatanan demokrasi belum begitu solid, sehingga tidak dapat menjamin kesinambungan reformasi keamanan. Perubahan, walaupun terjadi, semata-mata mengandalkan pada kesukarelaan tentara. Dalam suasana seperti itu, selalu terbuka kemungkinan bagi struktur politik secara maksimal dieksploitasi kekuatan politik tertentu, termasuk tentara. Saat ini kalangan sipil harus berani mengambil keputusan untuk membagi peran masing-masing sesuai bidangnya. Terutama bagi media massa agar tampil lebih lugas dan lebih jujur. Sehingga fungsi kontrol media massa terhadap aktor keamanan bisa berjalan secara optimal.

Referensi :

Laporan sementara Kontras, 6 Juni 2007
Tempo Interaktif, 31 Mei 2007
Media Indonesia Online, 31 Mei 2007
Kompas, 12 Juni 2007
Kompas, Rabu, 04 Oktober 2006
KOMPAS, Senin, 12-12-2005
Tempo Interaktif, 15/2/2005.
TEMPO Edisi 10 Oktober 2004
Antara, 14 April 2005
Tempo Interaktif 7 juni 2007
Tempo Interaktif, 18 Juni 2007
Republika, 6 Oktober 2006
Jakarta Post, 10 July 2007
Kompetensi Wartawan, Dewan Pers, 2005

¹¹ Lihat contoh sebagian liputan dalam delapan kasus/isu yang disebutkan di bagian awal tulisan ini.

Relasi Departemen Pertahanan-Mabes TNI di Era Reformasi

Rico Marbun¹

Pendahuluan

Dalam konteks reformasi pengelolaan Pertahanan (*defense management reform*) di Indonesia pasca jatuhnya rezim Orde Baru², ada tiga kebijakan yang menarik untuk diperhatikan. **Pertama**, seiring dengan dipisahkannya POLRI dari TNI berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat VI tahun 2000, Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) diubah menjadi Departemen Pertahanan. **Kedua**, pemisahan jabatan Menteri Pertahanan dengan Panglima Tentara Nasional Indonesia. Dan **Ketiga**, untuk pertama kalinya semenjak tiga dekade sejarah Orde Baru Indonesia, Abdurrahman Wahid³ yang juga kerap dipanggil Gus Dur, menunjuk Dr Juwono Sudarsono seorang sipil menjadi Menteri Pertahanan⁴.

Pemisahan kata Pertahanan dan kata Keamanan sebenarnya dimaksudkan lebih dari sekedar merubah nama Departemen semata. Hal ini dilandasi adanya keinginan untuk mengembalikan fungsi militer pada tugas utamanya, Pertahanan. Sesuai dengan Tap MPR no VII tahun 2000, yang bertanggungjawab dalam menjaga keamanan dan ketertiban dalam negeri kini ialah Kepolisian Republik Indonesia.⁵ Langkah kedua dan ketiga lebih ditujukan untuk memperkuat kembali representasi otoritas sipil serta revitalisasi nilai ketundukan TNI sebagai alat Negara.

Reorganisasi Departemen Pertahanan menjadi bagian yang penting untuk diperhatikan dalam *Security Sector Reform*, sebab kehadiran sebuah Departemen Pertahanan secara teoretik merupakan representasi otoritas legal sipil terhadap institusi militer. Dan Indonesia termasuk di antara deretan Negara *post authoritarian* yang turut pula harus merombak kembali hubungan, pola kerja, serta institusi Departemen Pertahanan-Markas Besar Militer.

Bagian ini secara khusus akan mencoba menjabarkan hubungan antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI pada Era Reformasi. Ada dua buah pertanyaan mendasar yang akan dijawab oleh bagian ini. Pertama, perubahan seperti apakah yang dihasilkan oleh reformasi militer pada hubungan, fungsi serta kedudukan antara Departemen Pertahanan-Mabes TNI. Kedua, apakah hubungan seperti pada era reformasi ini telah memenuhi prinsip-prinsip kontrol sipil yang memadai?

¹ Rico Marbun adalah peneliti Lesperssi dan mendapatkan gelar master dalam studi strategis di IDSS, Nanyang University, Singapore.

² Orde Baru adalah julukan dari rezim pemerintahan yang menggantikan pemerintahan Presiden Soekarno. Orde baru berlangsung selama 32 tahun dengan Jendral Soeharto sebagai Prsidenya dan militer sebagai pendukung utamanya.

³ Abdurrahman Wahid adalah Presiden keempat Indonesia.

⁴ Malik Haramain, *Gus Dur Militer dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), bagian pengantar redaksi.

⁵ Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: The Use of Indonesian Military Forces*, (Singapore: ISEAS, 2006) hal.

Untuk menjawab dua pertanyaan mendasar tersebut, bagian makalah ini akan mengulasnya dengan cara sebagai berikut. *Pertama*, memaparkan secara detail hubungan kerja, serta fungsi antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI⁶ berdasarkan aturan yang berlaku pasca reformasi. *Kedua* menganalisa kesesuaian hubungan tersebut dengan nilai-nilai ideal dan peraturan yang ada. Jika ditemukan deviasi, maka yang dilakukan selanjutnya ialah mencari dan menganalisa akar permasalahan. Bagian akhir dari Bab ini akan memberikan beberapa solusi serta langkah apa yang harus dilakukan sehingga posisi yang ideal dapat dicapai.

Tatanan baru Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI era reformasi

Seiring dengan derasnya tuntutan masyarakat Indonesia pasca jatuhnya Orde Baru untuk mereformasi institusi militer maka lahirlah dua buah Undang-Undang yang terkait dengan penataan institusi pertahanan negara, Undang-Undang no 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara serta UU no 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Di dalam dua perangkat regulasi inilah, tatanan kerja, fungsi dan pengaturan organisasi Departemen Pertahanan serta Markas Besar⁷ TNI dieksplisitkan. Di bawah ini dijelaskan fungsi-fungsi dan hubungan masing institusi seperti tercantum dalam Undang-Undang.

A. Wewenang Departemen Pertahanan.

Pasal 16 UU no 3/2002 menyatakan bahwa Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum Pertahanan Negara dan kemudian menuangkannya ke dalam kebijakan penyelenggaraan Pertahanan. Sebagai penyelenggara kebijakan Pertahanan, Departemen Pertahanan berwenang merencanakan pengembangan kekuatan pertahanan dan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan kekuatan komponen-komponen pertahanan. Pasal ini juga menyebutkan bahwa Menteri Pertahanan bekerjasama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lain untuk menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan Pertahanan.⁸

Oleh karena itu berdasarkan Undang-Undang, Menteri Pertahanan/Menhan selaku pemimpin Departemen Pertahanan memiliki tugas sebagai berikut ialah:

1. Menteri membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum Pertahanan Negara;
2. Menteri menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan Pertahanan Negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden;
3. Menteri menyusun buku putih Pertahanan serta menetapkan kebijakan kerjasama bilateral, regional, dan internasional di bidangnya, dan.
4. Menteri merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI.

B. Pola Hubungan dan Pengaturan Organisasi Departemen Pertahanan dan Markas

⁶ TNI ialah Tentara Nasional Indonesia, merupakan institusi militer yang pada era Orde BARu bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI.

⁷ Markas Besar untuk selanjutnya disebut Mabes.

⁸ Andi Widjajanto, *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta:Pro Patria, 2004), hal 55.

Besar TNI

Kedua Undang-Undang (UU Pertahanan Negara dan UU TNI) telah pula menetapkan dan menyusun kerangka relasi antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI. Undang-Undang menyebutkan dalam pasal 17 bab VI, ayat 1, bahwa kewenangan dan tanggungjawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden. Dan selanjutnya untuk penggunaan kekuatan TNI, komando penuh ada di tangan Panglima, sementara dalam hal penggunaan kekuatan, panglima TNI bertanggungjawab langsung terhadap presiden.⁹

Selanjutnya dalam kebijakan dan strategi Pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.¹⁰ Bagian Penjelasan UU menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *di bawah koordinasi Dephan* ialah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategis yang meliputi aspek pengelolaan Pertahanan Negara, kebijakan penganggaran, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi industri Pertahanan yang diperlukan oleh TNI. Sedangkan yang dimaksud dengan pembinaan kekuatan TNI dan berkaitan dengan pendidikan, latihan, penyiapan kekuatan, doktrin militer berada pada Panglima TNI dengan dibantu para Kepala Staf Angkatan.¹¹ Dalam hal ini organisasi TNI dipimpin oleh Panglima Tentara Nasional Indonesia dan organisasi TNI terdiri atas Markas Besar TNI yang membawahkan Markas Besar TNI Angkatan Darat, Markas Besar TNI Angkatan Laut dan Markas Besar TNI Angkatan Udara.¹²

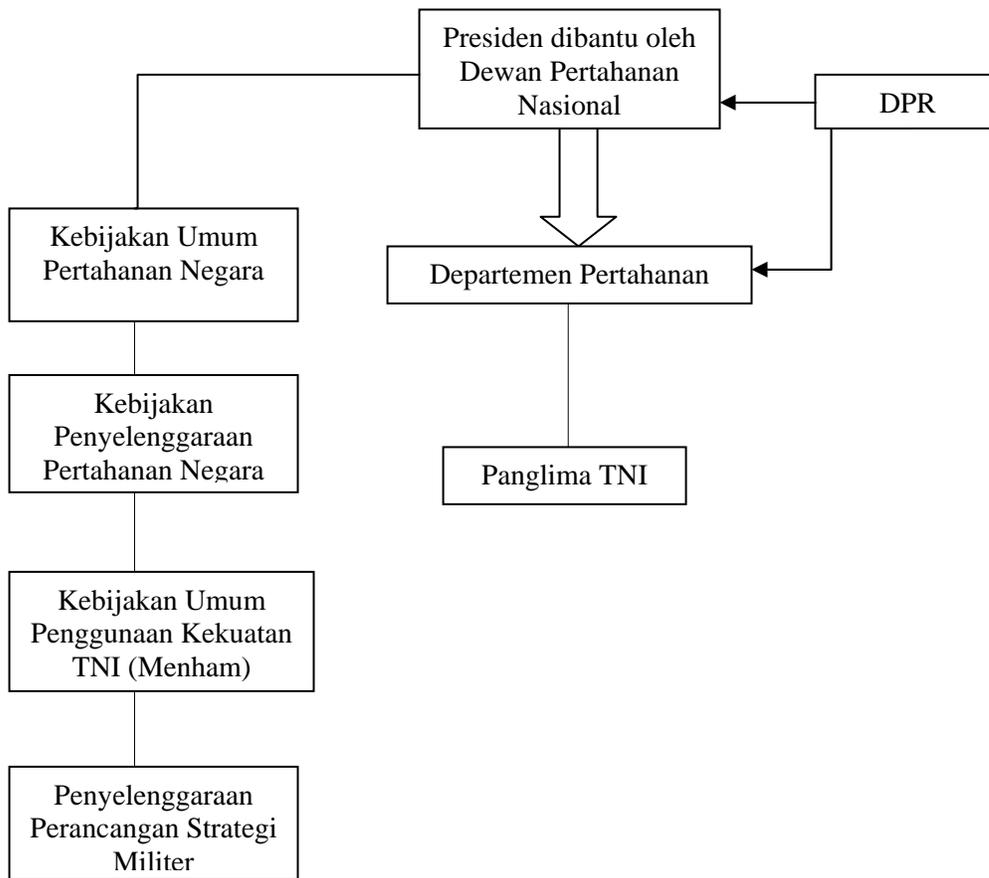
⁹ UU no 34 tahun 2004 pasal 19 ayat 1 dan 2.

¹⁰ Lihat UU no 34 tahun 2004 pasal 3 ayat 2.

¹¹ Lihat penjelasan UU no 34 tahun 2004 pasal 3 ayat 2

¹² Lihat UU no 34 tahun 2004 pasal 12 ayat 1.

C. Alur Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara



Gambar 1¹³

Sebagai catatan, gambar di atas menunjukkan aliran kebijakan Pertahanan Negara, bukan aliran komando operasional penggunaan kekuatan militer. Alur tersebut disarikan dari Undang-Undang Pertahanan Negara. Dalam alur penyelenggaraan Pertahanan Negara. Pada tahap awal, pemerintahan sipil merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Perumusan ini dilakukan oleh Presiden dan Departemen Pertahanan. Kebijakan Umum Pertahanan Negara akan dioperasionalisasikan oleh Menteri Pertahanan dengan merumuskan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara dan Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI.¹⁴ Pasal 16 UU no 3 tahun 2002 menyatakan bahwa Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijakan umum Pertahanan Negara dan kemudian menuangkannya ke dalam kebijakan penyelenggaraan Pertahanan. Sebagai penyelenggara kebijakan Pertahanan, Departemen Pertahanan berwenang merencanakan pengembangan kekuatan Pertahanan dan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan kekuatan komponen-komponen

¹³ Andi Widjajanto, *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta, Pro Patria, hal 56.

¹⁴ Andi Widjajanto, ed, *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Pro Patria, hal 55.

Pertahanan. Oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan politik tentang Pertahanan Negara tersebut dijadikan pedoman untuk merencanakan pengembangan strategi-strategi militer. Perumusan dan pelaksanaan rangkaian kebijakan Pertahanan Negara ini secara berkala diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat/DPR.¹⁵

D. Penyelenggaraan Anggaran

Salah satu instrumen kontrol sipil atas militer ialah melalui kontrol anggaran militer. Berdasarkan UU, pertahanan negara secara legal dibayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara¹⁶ dan diajukan oleh Departemen Pertahanan.¹⁷ Dan untuk kebutuhan pembuatan anggaran maka, panglima TNI akan mengajukan anggaran yang dibutuhkan kepada Menteri Pertahanan.

Secara mendasar mekanisme anggaran TNI dirumuskan sebagai berikut¹⁸:

1. Mabes Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara melakukan bottom up review untuk mengidentifikasi item kebutuhan.
2. Hasil dari bottom up review akan diberikan kepada Departemen Pertahanan untuk kemudian dirumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara.
3. Dalam kebijakan tersebut turut disusun pula rencana pengembangan. Dan bedasar rencana tersebutlah Departemen Pertahanan akan menentukan besaran anggaran yang dibutuhkan dan dituangkan dalam Rencana Anggaran Belanja Pertahanan, Rencana Anggaran ini kemudian dituangkan dalam Rancangan APBN sebagai bagian dari anggaran Negara untuk sektor Pertahanan.
4. Anggaran sektor Pertahanan yang telah disetujui oleh DPR di APBN diatur alokasinya oleh Departemen Pertahanan.

Tata aturan yang diperkenalkan oleh Undang-Undang no 3 tahun 2002 dan UU no 34 tahun 2004 pada era reformasi secara nyata memang telah menunjukkan beberapa kemajuan, dan berusaha memenuhi kaidah-kaidah supremasi sipil yang umum berlaku. Sebagaimana telah digambarkan, bahwa dalam kerangka relasi Mabes TNI-Dephan, tentu saja lahirnya seperangkat peraturan tersebut patut mendapat kredit. Departemen Pertahanan kini diakui sebagai instrumen sipil penyelenggara fungsi pemerintahan di bidang pertahanan. Undang-Undang Pertahanan juga telah memberikan porsi wewenang yang lebih besar kepada Departemen Pertahanan untuk menyusun kebijakan Pertahanan serta kebijakan penggunaan kekuatan pertahanan. Dan lebih utama lagi kini Departemen Pertahananlah yang berhak untuk mengajukan anggaran kepada DPR. Tentu, ketika menyusun anggaran, Dephan akan mendapatkan usulan serta masukan dari Mabes TNI dan tiga angkatan lainnya (angkatan Udara, Angkatan Laut dan Angkatan Darat).¹⁹

¹⁵ Ibid.hal 55.

¹⁶ Lihat Undang Undang Pertahanan Negara pasal 25 ayat 1.

¹⁷ UU TNI no 34 tahun 2004, pasal 66 ayat 2.

¹⁸ Opcit, *Reformasi Sektor Keamanan*, hal 95.

¹⁹ Rizal Sukma dan Edy Prasetyono, *Security Sector Reform in Indonesia: The military and the Police*, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, February 2003, hal 19.

Kendali Departemen Pertahanan yang Belum Kokoh

Sepintas dari penjabaran di atas terlihat ada kemajuan hubungan antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI. Namun pada tataran praktik, dalam konteks hubungan yang sehat antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI ternyata masih ada beberapa hal yang cukup mengganjal.

Pertama, walau ada klausul yang menyebutkan bahwa dalam urusan administrasi dan kebijakan Pertahanan, Mabes TNI ada di bawah koordinasi Dephan, tidak pernah ada kejelasan koordinasi macam apa. Kerumitan ini diperparah dengan kenyataan bahwa hingga kini institusi Mabes TNI tidaklah menyatu, tidak ada di bawah kontrol langsung, serta tidak harus bertanggungjawab kepada Departemen Pertahanan. Ini terjadi sebab Panglima TNI dalam hal ini, memiliki posisi sejajar dengan Menteri Pertahanan. Keduanya sama-sama merupakan anggota kabinet. Sehingga, praktis Panglima TNI akan langsung bertanggungjawab terhadap Presiden bukan kepada Menteri Pertahanan. Kenyataan ini melahirkan semacam dualisme dalam hal, siapa yang sebenarnya memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan Pertahanan nasional.

Hierarki hubungan kewenangan antara Dephan dan TNI belum diatur dengan tegas, karena ketentuan dalam undang-undang hanya menyebutkan bahwa '*dalam kebijakan dan strategi Pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan*' (Pasal 4 Ayat 2, UU No 34/2004). Tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan '*di bawah koordinasi*' dan bagaimana koordinasi itu dilakukan. Dengan kata lain, kewenangan Menteri Pertahanan sebagai otoritas sipil masih dibatasi oleh kedudukan Panglima TNI yang tidak berada di bawah Menteri dan Markas Besar TNI yang belum menjadi bagian dari Departemen Pertahanan.²⁰ Contoh pelanggaran prinsip ini terjadi dalam pembentukan kembali KODAM²¹ (Komando Daerah militer di Aceh) Iskandar Muda akibat tekanan Mabes TNI. Sebagaimana kita ketahui Kodam di Aceh telah dibekukan pada masa pemerintahan Habibie.²² Pada masa pemerintahan Megawati²³, Mabes TNI secara terbuka menyatakan kepada publik untuk membentuk lagi Kodam di Aceh dengan pertimbangan saat itu aksi serangan kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka sedang meningkat. Usul yang disampaikan secara publik ini walau mungkin masih bisa diperdebatkan dari sisi efektifitas pilihan strategi, namun telah melanggar etik dan aturan UU Pertahanan Negara. Pembentukan sebuah Kodam pada dasarnya adalah *Force Deployment* (gelar kekuatan) yang sangat terkait dengan landasan dan tujuan penggelaran itu sendiri. Usul ini sebenarnya masuk ke dalam wilayah penentuan penggunaan kekuatan TNI oleh Negara. Artinya wewenang atas usul ini sebenarnya berada di tangan otoritas sipil pelaksana fungsi Pertahanan.

²⁰ Rizal Sukma, *Supremasi Sipil: Sampai Dimana? Mau Ke mana?*, Media Indonesia 5 Oktober 2005.

²¹ Kodam adalah struktur komando teritorial pada tingkat Propinsi. KODAM yang merupakan bagian postur pertahanan teritorial di Aceh dilikuidasi karena derasnya desakan masyarakat, mengingat korban pelanggaran HAM akibat beridinya KODAM di ACEH pada masa Orde Baru.

²² Habibie adalah presiden ketiga setelah lengsernya Presiden Soeharto. Habibie sebelumnya adalah Wakil Presiden yang otomatis menggantikan Soeharto saat Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya.

²³ Megawati adalah Presiden kelima setelah Abdurrahman Wahid lengser.

Singkatnya, usul ini haruslah digodok dan dikemukakan oleh Menteri Pertahanan terlebih dahulu, bukannya oleh Mabes TNI.²⁴ Kejadian ini dapat ditafsirkan pula sebagai *pressure* terbuka yang dilakukan oleh Mabes TNI untuk mewacanakan terbentuknya kembali KODAM di Aceh, tanpa harus melalui mekanisme pembahasan Departemen Pertahanan.

Kedua, walau dalam dukungan administrasi, pengadaan, anggaran dan kebijakan Pertahanan, TNI (Mabes) ada di bawah Departemen Pertahanan, namun banyak kasus menunjukkan sebaliknya. Dalam hal pengadaan misalnya, pernah terjadi dimana Departemen Pertahanan justru tidak tahu menahu dan tidak terlibat. Pada tanggal 23 April 2003 Indonesia bersepakat dengan Rusia untuk membeli beberapa pesawat tempur jenis Sukhoi SU 27SK dan SU 30 MK masing masing dua buah, ditambah dengan dua buah helikopter Mi-35P²⁵. Yang menghebohkan ternyata proses pembelian ini melanggar UU Pertahanan Negara dalam hal pembiayaan. Pelanggaran UU menjadi semakin jelas ketika ternyata penandatanganan kontrak dilakukan bukan oleh pihak yang berwenang. Kontrak pembelian Sukhoi ditandatangani oleh Panglima TNI saat itu, Jendral Endriartono Sutarto sebagai *user* dan Ketua Bulog²⁶ Widjanarko sebagai *buyer*.²⁷ Hal ini dilakukan tanpa sepengetahuan serta tanda tangan pihak Departemen Pertahanan, bahkan Menteri Pertahanan saat itu, Matori Abdul Djaliil, mengaku tidak tahu sama sekali masalah pembelian Sukhoi.²⁸ Kasus pembelian ini tentunya melanggar UU no 3 tahun 2002 pasal 16 ayat 6. Aksi pembelian sepihak yang mem by-pass Dephan ini tetap saja dilakukan walau persiapannya sudah dimulai semenjak dikirimnya tim teknis TNI AU dan AD tanpa ada persetujuan dari Dephan.²⁹

Contoh kedua dalam pelanggaran dalam masalah penganggaran terjadi pada proses hibah Pemerintah Daerah Riau kepada Armada Barat. Pemerintah Daerah Riau membeli beberapa kapal Angkatan Laut jenis KAL-35. Memorandum of Understanding pembelian kapal tersebut ditandatangani oleh Panglima Armada Barat Laksamana Muda Muslimin Santoso dan Gubernur Riau Saleh Djasit. Hal ini jelas melanggar pasal 25 ayat 1 UU Pertahanan Negara yang menyatakan pertahanan Negara dibiayai oleh APBN. Dan kasus ini termasuk dalam kategori pengadaan alat persenjataan sehingga secara prosedural pun seharusnya hibah tersebut disampaikan dahulu ke Dephan baru lantas disalurkan.³⁰

Contoh-contoh di atas hanyalah sebagian dari pelanggaran yang kerap terjadi. Hal tersebut menunjukkan bahwa otoritas sipil pada tubuh militer dalam hal ini yang direpresentasikan oleh Departemen Pertahanan terhadap Markas Besar TNI masih jauh dari ideal. Contoh-contoh di atas menunjukkan pula bahwa pelanggaran-

²⁴ Eds, M. Riefqi Muna, *Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional*, (Jakarta: The Ridep Institute, Juli 2002) hal 36.

²⁵ *Pembelian Sukhoi Melanggar 3 UU*, *Pikiran Rakyat*, 11 Juli 2003.

²⁶ BULOG adalah Badan Urusan Logistik, lembaga yang bertanggungjawab atas peredaran dan penstabilan harga 9 bahan pokok seperti beras, minyak tanah dan lain-lain, lembaga BULOG tidak ada sangkut pautnya dengan pertahanan.

²⁷ *Sukhoi ditentang Mahasiswa Bandung*, *Pikiran Rakyat*, 25 Juni 2003.

²⁸ *Departemen Pertahanan Dinilai Tidak Berwibawa*, *Kompas*, 21 Mei 2003.

²⁹ *Panglima TNI beberkan pembelian Sukhoi*, www.angkasa-online.com, *Angkasa* no 9 Juni 2003 Tahun XIII.

³⁰ *Monograph No.2, Keamanan Nasional, Pro Patria*, hal 40.

pelanggaran bermula dari ketidakjelasan posisi serta ambiguitas Menteri Pertahanan dan Panglima TNI yang berujung pada kacaunya kerja Dephan-Mabes TNI. Jelasnya, akibat posisi panglima TNI dan Mabes TNI yang tidak menjadi sub-ordinat Menteri Pertahanan dan Departemen Pertahanan, Mabes TNI dapat bersikap independen dan memby-pass Dephan. Kenyataan inilah yang memang membuka pintu peluang terjadinya penyimpangan serta berlanjutnya daya tekan *defacto* militer terhadap otoritas sipil dalam hal ini Dephan.

Memang, dalam penjelasan UU TNI pasal 3 ayat 2 disebutkan bahwa dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan Pertahanan Negara pada masa yang akan datang, TNI, dalam hal ini termasuk Mabes TNI, akan berada dalam Departemen Pertahanan. Artinya Mabes TNI akan ada berada dalam kontrol Dephan, dan Panglima TNI tidak lagi sejajar dengan Menteri Pertahanan. Harapan posisi yang ideal ini menjadi sulit diwujudkan karena tiga hal. *Pertama*, klausul ini hanya disebutkan dalam bagian penjelasan UU dengan kalimat '**di masa yang akan datang**'. Kata **di masa datang** tanpa target dan batasan waktu yang jelas telah membuka peluang tertundanya integrasi Mabes TNI di dalam Dephan. *Kedua*, pemerintah sendiri hingga kini belum memberi batas waktu yang jelas kapan akan menerapkan integrasi Mabes TNI-Dephan. Dan *ketiga*, yang terpenting di antara semua alasan, militer dalam hal ini Panglima TNI serta jajaran di bawahnya hingga kini berkali-kali menolak agar TNI diintegrasikan di dalam departemen Pertahanan.

Terkait dengan penempatan Panglima dan Mabes TNI di bawah Dephan, Juwono Sudarsono, selaku Menteri Pertahanan dalam banyak kesempatan telah melontarkan ide sebaiknya Mabes TNI diintegrasikan saja secepatnya di bawah Dephan³¹, dan ia memandang proses integrasi setidaknya membutuhkan waktu kurang lebih 3 tahun untuk proses transisi.³² Namun walaupun permintaan dan desakan agar TNI diletakkan di bawah Dephan gencar dilontarkan oleh pejabat-pejabat Dephan, ternyata desakan tersebut justru dilawan dengan penolakan yang tak kalah sengitnya. Panglima TNI secara langsung bahkan berkeberatan dan menolak bila dirinya dan Mabes TNI harus diletakkan di bawah Dephan dalam periode yang tergolong transisi politik saat ini.³³ Alasan paling utamanya, Panglima TNI menganggap sipil masih belum cukup matang.³⁴ Panglima TNI mengkuatirkan apabila Menteri Pertahanan nanti diisi oleh orang-orang partai politik tertentu, bisa saja TNI akan dipergunakan dan diperalat untuk mendukung kepentingan politik tersebut. Kesimpulannya hingga kini TNI masih meragukan kesiapan Menteri Pertahanan untuk tidak melakukan *politicking terhadap* TNI bila TNI ada di dalam DEPHAN.

³¹ *TNI di Bawah Dephan*, Kompas, 29 Oktober 2004.

³² *Integrasi TNI-Dephan butuh waktu 3 Tahun*, Kompas, 21 Desember 2004.

³³ *Panglima TNI berkeberatan TNI diletakkan di bawah Dephan*, Kompas, 9 November 2004.

³⁴ *Penempatan TNI di bawah Dephan jangan Buru-buru*, Tempo Interaktif, 8 November 2004.

Membedah Akar Penolakan

Lantas apakah yang menyebabkan TNI menolak untuk diintegrasikan ke dalam Dephan?

Pertama, menurut hemat penulis, penolakan Panglima TNI secara terbuka dan berulang dapat dipahami dari sisi histori. Anggapan para petinggi TNI -bila TNI ada di dalam kontrol Dephan maka TNI cenderung dipolitisir- sebenarnya bermula dari trauma sejarah yang dapat dirunut kembali pada insiden yang terjadi pada era Demokrasi Parlementer.

Pada 14 November 1945, terjadi perubahan kelaziman konstitusi, dari sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Dengan adanya sistem pemerintahan parlementer maka terbentuklah kabinet, dipimpin oleh perdana Menteri yang dikontrol oleh wakil rakyat di KNIP.³⁵ Sjahrir kemudian dilantik menjadi Perdana Menteri dan Amri Sjarifuddin sebagai Menteri Pertahanan. Sebagaimana diketahui bahwa Sutan Sjahrir selaku Perdana Menteri berasal dari Partai Sosialis. Secara ideologis, partai sosialis dapat dikatakan cenderung liberal dan anti fasisme. Untuk itulah Sjahrir memandang bahwa tentara haruslah diletakkan di bawah kontrol sipil secara mutlak. Itu pulalah yang menyebabkan Sjahrir menolak usul tentara yang menginginkan Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai Menteri Pertahanan. Sjahrir justru lebih memilih Amir Sjarifuddin menjadi Menteri Pertahanan yang juga koleganya di Partai Sosialis Indonesia.³⁶

Namun ternyata Amir Sjarifudidin bukan hanya ingin meletakkan Tentara pada kontrol Negara, langkah-langkah yang ia pilih justru lebih terlihat meletakkan Tentara pada kontrol partai dan ideologi sosialis. Di hadapan tentara Amir berpidato bahwa ia akan memberi indoktrinasi politik kepada tentara agar tentara berideologi dan memiliki keyakinan politik. Oleh karena itu, ia lantas membentuk suatu badan yang diberi nama Pepolit (Pendidikan Politik Tentara). Untuk tujuan itu Amir selaku Menteri Pertahanan mengeluarkan perintah untuk mengangkat kolega-kolega sipilnya dan meletakkan orang-orang tersebut di dalam organ Pepolit di dalam divisi-divisi militer. Bukan hanya itu, orang sipil yang diangkat seperti Soekarno Djojopratiknyo diberi pula pangkat militer Letnan Jendral. Soekarno diberi tugas sebagai Kepala staf pendidikan Pepolit. Sementara sipil lainnya dalam struktur Pepolit diberi pangkat Mayor Jendral setara dengan Panglima Divisi Tentara. Panglima Soedirman saat itu sangat menentang pendirian Pepolit dan menduga bahwa Pepolit adalah alat untuk memasukan ideologi komnis ke dalam tubuh tentara.³⁷

Kebijakan yang dianggap oleh pihak tentara jelas merupakan usaha politisasi. Kebijakan ini pula yang menyebabkan Markas Besar Tentara di Yogyakarta saat itu

³⁵ Legge, J.D., *Soekarno : Biografi Politik* (Jakarta: Sinar Harapan, 2001), hal 246.

³⁶ Dwi Pratomo Yulianto, *Militer dan Kekuasaan: Puncak-Puncak Krisis Hubungan Sipil-Militer di Indonesia*, (Yogyakarta:Narasi, 2004), hal 86.

³⁷ Dr.Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara: Pasang Surut Politik Militer 1945-2004*, (Yogyakarta, LKiS,2005), hal 56-57.

menentang secara terbuka perintah Menteri Pertahanan di Jakarta.³⁸ Penentangan tersebut dianggap oleh Menhan Amir Syarifuddin sebagai pembangkangan terbuka yang ditunjukkan Markas Besar Tentara di Yogyakarta. Maka akhirnya Amir Syarifudin memutuskan untuk membentuk dan mempersenjatai tentaranya sendiri. Ia lantas merekrut laskar-laskar perjuangan yang saat itu masih banyak - mengingat Indonesia baru saja merdeka- dan dinamai Biro Perjuangan. Pada mulanya aktivitas Biro Perjuangan diumumkan sebagai non partisan, namun karena Jabatan Kementrian Pertahanan saat itu dinamai didominasi oleh orang Partai Sosialis Indonesia, akhirnya kelompok laskar PESINDO yang dekat dengan PSI-lah yang lengkap dipersenjatai. Berbagai laskar perjuangan ini-lah yang nanti diorganisasikan dalam brigade dan dinamai Tentara Nasional Indonesia Masyarakat (TNI Masyarakat). Jelas pembentukan ini merupakan upaya Departemen Pertahanan untuk menyaingi TNI.³⁹

Namun hanya menyalahkan manuver Departemen Pertahanan pada era demokrasi parlementer tentu tidak sepenuhnya tepat. Kekuatiran dan ketidaksukaan militer akan kebijakan sipil sebenarnya secara mendalam juga timbul karena militer memang merasa lebih tinggi dari politisi sipil yang dianggapnya telah gagal dalam melindungi Negara. Puncak kekesalan terjadi ketika pada agresi militer Belanda ke II, Presiden Soekarno dan pemimpin sipil lainnya justru mengingkari janji mereka untuk memimpin gerilya bersama tentara. Sudirman misalnya merasa kecewa berat dengan pemimpin sipil yang justru membiarkan dirinya ditangkap.⁴⁰ Perasaan inilah yang secara turun temurun diwariskan kepada setiap generasi perwira TNI dengan ungkapan bahwa TNI-lah 'penjaga Republik hakiki'.

Kedua, sepanjang sejarah pembentukannya, Departemen Pertahanan senantiasa terjebak pada dua hal yang tidak menguntungkan. Yaitu, Departemen Pertahanan memang tidak pernah mampu mengontrol Markas Besar Tentara dan diberi wewenang yang tidak memadai; atau Departemen Pertahanan cenderung didominasi oleh militer. Kenyataan yang kedua ini mengakibatkan Dephan memang bernuansa eksklusif militer.

Kesempatan pertama untuk memperoleh Departemen Pertahanan yang kuat sebenarnya pernah dicoba oleh Jenderal Nasution, namun sayangnya langkah ini dibuat berantakan oleh manuver pemerintah sipil sendiri, dalam hal ini Soekarno. Pada tahun 1961 saat Nasution berkunjung ke Moscow untuk melakukan pembelian perlengkapan militer, dalam kesempatan itu pun ia juga mencari konsep baru reorganisasi organisasi militer Indonesia. Nasution saat itu mendapatkan ide untuk melakukan integrasi kekuatan tentara sekaligus memperkuat wewenang Departemen Pertahanan. Ia mengusulkan akan mereformasi Dephan dan Markas besar TNI mirip dengan Tentara Merah di Rusia saat itu. Nasution mengatakan, *"Saya ingin menerapkan semua Kepala Staf Angkatan Bersenjata menjadi Staf Deputy Menteri Pertahanan dan semua berkumpul di bawah Departemen Pertahanan."* Dengan itu 4 Markas Besar Angkatan akan dilebur ke Kementerian

³⁸ *Militer dan Kekuasaan*, hal. 90.

³⁹ *Militer dan kekuasaan*, hal. 94-95.

⁴⁰ Salim Said, *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2006) hal 116.

Pertahanan dengan staf umum bersama".⁴¹ Walau Nasution sendiri saat itu adalah tokoh militer namun langkah ini sebenarnya sudah sesuai dengan prinsip ideal kontrol sipil atas militer. Seluruh angkatan ada di bawah kendali institusi sipil yaitu Departemen Pertahanan. Namun sangat disayangkan, karena saat itu Soekarno punya kepentingan politik yang lain, ide itu akhirnya gagal. Soekarno justru menyingkirkan Nasution dan berhasil melobi ketiga Angkatan (Udara, Laut dan Polisi) untuk menolak diletakkan dalam posisi seperti diusulkan oleh Nasution. Bahkan lebih lanjut, setiap Ketua Staf masing-masing Angkatan diangkat posisinya hingga setingkat Menteri. Ini jugalah trik Soekarno untuk mencegah Tentara menjadi solid.⁴²

Berlanjutnya kekuatan posisi tawar Markas Besar TNI atas Dephan bahkan pada era reformasi ini, tentu bukan sesuatu yang terjadi dalam semalam. Kuatnya dominasi militer atas institusi Dephan sudah menjadi budaya yang berjalan sejak berdirinya Republik ini. Terkecuali masa demokrasi parlementer dimana TNI berusaha dikontrol secara penuh, walau ternyata juga tidak berhasil, selebihnya Departemen Pertahanan memang sebaliknya didominasi penuh oleh personil militer.

Periode	Karakter Institusi Departemen Pertahanan dan TNI	Pemimpin Institusi	Fungsi Institusi
1945-1966	Departemen Pertahanan dibentuk untuk pertama kalinya, lantas dalam perjalanannya berganti name menjadi Departemen Keamanan Rakyat. Perubahan name terjadi lagi menjadi Departemen Pertahanan dan Keamanan.	Pada era demokrasi Parlementer, beberapa kali figur sipil sempat memimpin kementerian pertahanan.	Departemen Pertahanan atau Departemen Pertahanan Keamanan menjalankan fungsi pertahanan Negara.
1966-1983	Jabatan Menteri yang memimpin Departemen Pertahanan Keamanan ⁴³ digabung dengan Panglima TNI sebagai pemimpin TNI.	Pada masa ini praktis Orde Baru dengan Jendral Soeharto sebagai Presidennya memulai kekuasaannya di Indonesia. Hingga tahun 1973, Jendral Soeharto ⁴⁴ juga merangkap sebagai Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan Menteri Pertahanan Keamanan. Untuk seterusnya Panglima ABRI merangkap sebagai Menteri Pertahanan Keamanan.	Walau ada penggabungan jabatan Kementerian Pertahanan dan Panglima, namun tetap saja secara struktural komando operasi ada dalam kapasitas sebagai panglima, dan operasional militer ada di bawah kendali Markas Besar.

⁴¹ A.H. Nasution, Memenuhi Panggilan Tugas, Jakarta: CV Haji Mas Agung, 1989, Vol V, hal 219-220.

⁴² Salim Said, hal 239-240.

⁴³ Pada masa Orde Baru Departemen Pertahanan dinamakan dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan, penambahan kata Keamanan dilakukan sebab saat itu POLRI masih termasuk dalam Angkatan Bersenjata.

⁴⁴ Jenderal Soeharto ialah Presiden Republik Indonesia ke-2 yang berkuasa hingga 32 tahun.

1983-1988	Jabatan Pemimpin Departemen Pertahanan Keamanan dipisahkan dengan Panglima ABRI.	Panglima ABRI memimpin ABRI (artinya Mabes ada di bawah kendali Panglima) sementara Dephankam selalu dipimpin oleh seorang menteri berlatar belakang militer aktif.	Departemen Pertahan biasanya hanya berfungsi untuk mendukung kebutuhan administrasi serta logistik TNI, komando operasional atas TNI tetap dibawah kendali Panglima serta terpusat pada Mabes TNI.
1998-1999	Jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan disatukan lagi dengan Panglima ABRI.	Artinya Panglima ABRI otomatis adalah Menteri Pertahanan dan Keamanan, lagi-lagi Departemen Pertahanan tetap didominasi oleh militer.	Dephankam tetaplah mendapat fungsi minor guna memberikan support logistik dan administrasi, Mabes TNI jauh dominan dan berperan.
1999-sekarang	Departemen Pertahanan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan.	TNI dipimpin oleh Panglima TNI, sementara Departemen Pertahan untuk pertam kalinya semenjak 32 tahun Orde Baru, dipimpin oleh Menteri Pertahanan bukan berlatar belakang militer.	Fungsi dan relasi Dephan - Mabes TNI termaktub dalam ragam UU (UU Pertahanan Negara, UU TNI).

Tabel 1⁴⁵

Tabel di atas menunjukkan, terkonsolidasikannya secara sistematis dominasi militer serta figur militer atas Departemen Pertahanan dimulai semenjak naiknya Soeharto menjadi Presiden pada tahun 1968. Sejak itu hingga tahun 1983 praktis Posisi Panglima Angkatan Bersenjata juga merangkap sebagai Menteri Pertahanan Keamanan, artinya tokoh militer pemimpin Angkatan Bersejata-lah yang akan memimpin Dephan. Semenjak Benny Moerdani naik pangkat menjadi Panglima pada 1983 barulah ia memisahkan antara jabatan Panglima TNI dan Menteri Pertahanan. Namun tetap saja Menteri Pertahanan hanya memiliki peran yang minor. Dephan biasanya hanya menjadi badan yang mempersiapkan kebutuhan logistik dan admininstrasi bagi TNI.

Namun pada tahun 1988, Soeharto kembali memisahkan jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan dengan Panglima ABRI⁴⁶. Ini berlanjut terus hingga reformasi datang, dan Soeharto terjungkal. Departemen Pertahanan yang dianggap sebagai otoritas politik sipil dipisah dengan Mabes TNI yang dianggap sebagai pelaksana kebijakan pertahanan. Dari uraian panjang di atas, terlihat jelas bahwa secara alami memang keinginan Dephan untuk mengendalikan Mabes TNI secara penuh telah berbenturan dengan sejarah panjang dominasi militer.

⁴⁵ Disarikan dari berbagai sumber terutama website resmi Departemen Pertahanan.

⁴⁶ ABRI atau Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ialah sebutan militer Indonesia sebelum akhirnya berubah menjadi TNI (Tentara Nasional Indonesia)

Merancang Kemajuan

Rangkaian penjelasan di atas memperlihatkan bahwa Departemen Pertahanan pada era Reformasi telah menjalani proses transformasi menuju pemenuhan kaidah-kaidah demokratis. Dalam konteks hubungan Dephan-MABES TNI, terlihat secara legal formal Dephan memiliki beberapa perluasan wewenang. Jika pada Orde Baru, Dephan hanya bertugas menyediakan support administrasi dan logistik, kini ada beberapa yurisdiksi baru. Di antaranya Dephan – dengan petunjuk Presiden - yang menentukan arah kebijakan pertahanan yang harus dijalankan oleh TNI melalui Markas Besarnya. Dephan pula yang kini menentukan alokasi anggaran bagi TNI. Namun kemajuan tersebut dalam realita tidak sepenuhnya tercapai. MABES TNI dalam beberapa insiden dapat mem-bypass bahkan 'menekan' Dephan. Menteri Pertahanan pun tak dapat berbuat banyak, sebab Panglima TNI juga duduk dalam kabinet dan memiliki posisi sederajat Menteri.

Tentunya walaupun penolakan Mabes TNI untuk diletakkan di bawah Dephan masih terdengar, dan posisi tawar TNI terhadap Dephan masih relatif kuat, tidak lantas alasan tersebut bisa dijadikan argumen untuk *status quo* Dephan-Mabes TNI. Reformasi hubungan depan dan Mabes TNI harus segera digulirkan. Bagaimanakah cara memulai?

Pertama, usulan pejabat Dephan agar TNI diletakkan di bawah Dephan harus segera ditindak lanjuti oleh otoritas politik terkait. Walau niat untuk meletakkan TNI di bawah Dephan seperti yang disinggung dalam UU TNI tidak eksplisit menjelaskan kapan waktunya, namun ide ini harus segera didorong dan dimatangkan. Usulan terbaru dari Dephan yang menyatakan Kepala Staf Gabungan ada di bawah Dephan sebagaimana yang dilontarkan oleh tim defense review Dephan patut didukung.

Kedua, amandemen terhadap UU Pertahanan Negara dan UU TNI. Perbaikan atas regulasi tersebut haruslah dilakukan dengan memasukkan klausul yang jelas bahwa TNI diintegrasikan dengan Dephan, serta posisi Panglima TNI yang tidak lagi langsung di bawah Presiden.

Ketiga, memperkuat kapasitas sipil dalam urusan Pertahanan. Pihak sipil tentunya juga harus melakukan evaluasi mendalam terhadap dirinya sendiri. Harus diakui bahwa sipil umumnya masih cukup awam dalam persoalan pertahanan yang secara tradisional menjadi ranah dominasi militer. Peningkatan kualitas sumber daya sipil untuk bergabung ke dalam Dephan menjadi hal yang sangat urgen, bila otoritas sipil ingin menaikkan daya tawarnya terhadap institusi militer. Persoalan penting lainnya ialah pendewasaan partai politik. Ini menjadi penting sebab ketidak paduan elit politik sipil tentu akan turut memperlemah kohesivitas serta daya dorong atas isu *security sector reform*.

MANAJEMEN PERBATASAN DAN KEAMANAN NASIONAL

Anak Agung Banyu Perwita, Ph.D¹

"Kondisi daerah perbatasan yang belum menggembirakan tidak mampu menarik perhatian pemerintah untuk memfokuskan perhatian pada masyarakat di daerah perbatasan. Bahkan pemerintah punya kecenderungan membatasi isu daerah perbatasan menjadi sekadar pada pulau-pulau terluar. Padahal di perbatasan daratan ada yang membutuhkan perhatian."²

Pendahuluan

Pernyataan di atas secara gamblang menunjukkan problema wilayah perbatasan³ Indonesia yang cukup kompleks. Pengelolaan wilayah perbatasan yang belum optimal, perkembangan ekonomi, kondisi sosial masyarakat setempat yang relatif buruk dan keamanan wilayah yang rendah menjadikan isu perbatasan negara menjadi salah satu isu hangat dan penting bagi Indonesia dewasa ini. Persoalan internal ini dan ditambah pula (kemungkinan) klaim negara-negara tetangga atas wilayah perbatasan teritorial kita semakin menjadikan isu ini sebagai prioritas utama pemerintah RI untuk mempertahankan integritas teritorial dan kedaulatan Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa pada era globalisasi dewasa ini.

Buku Putih Pertahanan RI 2003, misalnya, secara tegas menyatakan RI masih memiliki sejumlah persoalan wilayah perbatasan dengan 10 (sepuluh) negara tetangga. Berbagai persoalan wilayah perbatasan yang belum terselesaikan dengan baik tersebut adalah dengan negara-negara Singapura, Malaysia, Filipina, Australia, Papua Nugini, Vietnam, India, Thailand, Timor Leste, dan Republik Palau.⁴ Sejumlah persoalan wilayah perbatasan yang belum tuntas ini tentunya akan memiliki konsekuensi negatif pada berbagai dimensi keamanan nasional, seperti dimensi keamanan militer, politik, ekonomi, sosial dan lingkungan.⁵

¹ Anak Agung Banyu Perwita, Ph.D, adalah Wakil Rektor UNPAR bidang Kerjasama dan merupakan dosen senior FISIP Unpar.

² Pernyataan ketua Umum Partai Amanat Nasional, Soetrisno Bachir sebagaimana dikutip dari harian KOMPAS, "Isu Perbatasan Bukan Hanya Pulau Terluar", 13 Februari 2006.

³ Dalam khasanah konseptual, istilah ini kerap merupakan terjemahan dari istilah *frontier*, *boundary* dan *border*. Menurut Duska Knecevic Hocevar, ketiga istilah ini sering dimaknakan sama, yakni sebuah garis perbatasan wilayah antar negara berdasarkan hukum internasional. Sejatinya, ketiga istilah ini memiliki makna berbeda yang tidak hanya mencakup ruang geografis tetapi juga bermakna simbolik, etnisitas, dan politik. Lihat Duska Knecevic Hocevar (2000) *Studying International Borders in Geography and Anthropology: Paradigmatic and Conceptual Relations*. Dalam Geografski Zbornik. Vol.30, hlm.85-92.

⁴ Lihat Buku Putih Pertahanan RI, Ministry of Defence (2003). *Defending The Country Entering the 21st Century*. Jakarta: Ministry of Defence, hlm.24-25.

⁵ Pembahasan lebih lanjut mengenai lima dimensi keamanan ini, lihat Barry Buzan (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Lalu, bagaimana kita mencermati dan memposisikan batas negara sebagai bagian penting dalam keamanan nasional dan upaya-upaya sistematis seperti apa sajakah yang harus kita benahi untuk meningkatkan manajemen perbatasan Indonesia? Bagaimana pula pengelolaan manajemen keamanan perbatasan ditinjau dari kerangka reformasi sektor keamanan? Tulisan ini akan memfokuskan pembahasan akademik pada isu batas negara dan kaitannya dengan keamanan nasional dan kaitannya dengan proses reformasi sektor keamanan. Pembahasan akan diawali dengan melihat keterkaitan fenomena globalisasi dan eksistensi negara-bangsa yang dicirikan dengan pengelolaan batas negara sebagai simbol kedaulatan tertinggi sebuah negara-bangsa. Pembahasan juga dilanjutkan dengan mengupas isu perbatasan negara sebagai salah satu agenda penting keamanan nasional dan politik luar negeri Indonesia. Bagian terakhir tulisan ini menyoroti pentingnya pengembangan kekuatan pertahanan kita dalam koordinasi kebijakan dan lembaga/institusi negara dalam pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia sebagai bagian dari proses reformasi sektor keamanan.

Globalisasi, Batas negara dan Keamanan Nasional

*"borders are like agents of national security and sovereignty, and a physical record of a state's past and present relations with its neighbors."*⁶

Kutipan diatas secara cukup tegas menunjukkan bahwa batas (negara) memainkan peranan penting dalam menentukan kedaulatan dan keamanan nasional suatu negara dan bahkan batas negara memiliki posisi penting dalam politik luar negeri sebuah negara sebagai upaya membentuk tata interaksi antar negara yang konstruktif dalam suatu cakupan kawasan geografis. Hubungan internasional kontemporer dan agenda politik luar negeri tetap akan masih didominasi oleh persoalan tradisional batas-batas negara. Hal ini tentunya sangat terkait dengan persoalan keamanan nasional, kedaulatan teritorial dan efektifitas politik luar negeri dan bahkan diplomasi yang diperankan oleh sebuah negara.

Di sisi lain, fenomena globalisasi dengan berbagai macam aspeknya seakan meluluhkan batas-batas tradisional antar negara dan menghapus jarak fisik antarnegara. Perkembangan teknologi informasi, komunikasi dan persenjataan telah menunjukkan pula betapa tapal batas negara menjadi sesuatu yang semakin kurang relevan dalam hubungan internasional pada era globalisasi dewasa ini. Globalisasi, menurut Anthony Mc Grew, bukan saja telah menjadikan teritorialitas di banyak negara menjadi semakin kurang relevan, melainkan juga mempertanyakan eksistensi kedaulatan teritorial yang dimiliki sebuah negara-bangsa.⁷ Ironisnya, perkembangan yang terjadi di banyak negara berkembang pada era globalisasi ini menunjukkan kondisi yang sangat berbeda.

⁶ Lihat Kari Laitinen (2004). *Reflecting the Security Border in the Post-Cold War Context*, dalam http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol6_2/Laitinen.htm, accessed 25 jan 2006.

⁷ Lihat misalnya, Anthony McGrew (2000). *Power Shift: From National Government to Global Governance*. Dalam David Held, Eds. *A Globalizing World ? : Culture, Economics and Politics*. London: Routledge, hlm. 127-168.

Identitas dan Negara Lemah/Gagal

Dalam banyak kasus di banyak negara berkembang, persoalan batas negara yang belum dapat dikelola dengan baik bahkan juga menjadi salah satu indikator bahwa negara tersebut sangat lemah atau bahkan telah gagal (*Weak/failed state*).⁸ Hal ini, misalnya ditandai dengan ketidakmampuan negara dalam mengelola secara fisik pengelolaan wilayah perbatasannya. Selain itu, ketidadaan administrasi yang efektif dalam mengatur batas wilayahnya juga menjadi persoalan tersendiri yang menambah rumit persoalan batas wilayah negara.

Dalam konteks Indonesia, misalnya, fenomena pembentukan kabupaten dan provinsi baru bisa dilihat pula dari mengemukanya sentimen lokalitas dengan membentuk dan bahkan menuntut pembentukan wilayah perbatasan baru. Alhasil, beberapa pemerintahan kabupaten dan atau provinsi baru kini berupaya untuk mempertegas batas wilayahnya masing-masing. Salah satu ilustrasi mengenai hal ini adalah permintaan DPRD dan pemerintah provinsi Banten kepada DPRD dan Pemerintah DKI Jakarta untuk mempertegas batas wilayah kepulauan Seribu.⁹ Apabila persoalan seperti diatas tidak dapat diatasi secara komprehensif, tentunya akan berdampak buruk pada integrasi nasional Indonesia. Konsekwensi terburuk dari kegagalan negara dalam memelihara wilayah perbatasan dan integritas teritorialnya adalah tercabik-cabiknya negara tersebut dalam perang sipil yang akan bermuara pada fragmentasi dan disintegrasi.¹⁰

Terbatasnya dan rendahnya kemampuan negara dalam mengelola dan mengawasi semua wilayah perbatasan dan teritorialnya baik udara, laut dan darat juga akan memiliki dampak yang sangat dalam baik secara internal dan eksternal. Kompleksitas persoalan wilayah perbatasan ini secara tradisional bukan saja akan mendorong terjadinya *intrastate conflict/war* bahkan juga akan memicu terjadinya konflik antar negara dan *interstate war*. Hal ini dikarenakan bukan saja dipicu oleh prinsip kesatuan teritorialitas tetapi juga dipertegas oleh prinsip kedaulatan yang selama ini memang telah menjadi kepentingan pertama dan utama dari setiap negara-bangsa. Secara tradisional, setiap negara-bangsa akan siap melakukan apa saja untuk mempertahankan kedaulatannya.¹¹

Lebih jauh, Kari Laitinen juga mengungkapkan persoalan perbatasan (negara) bukan saja melulu mencakup persoalan teritorial semata, melainkan juga akan meliputi berbagai aspek kehidupan lainnya seperti sumberdaya dan kebanggaan identitas yang dalam konteks tertentu akan menjadi faktor penting terhadap kebanggaan lokal dan nasional dalam politik luar negerinya.¹² Pada titik ini, persoalan perbatasan akan menjadi isu yang sangat penting dalam agenda

⁸ Lihat Stewart Patrick (2006). *Weak States and Global Threats: Fact or Fiction*. dalam *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.2, hlm.27-53.

⁹ Lihat "Banten Minta batas Wilayah Kepulauan Seribu", harian KOMPAS, 28 Maret 2006.

¹⁰ Lihat misalnya, Julian Saurin (1995) *The End of International Relations ? The State and International Theory In The Age of Globalization*. Dalam John MacMillan, Andrew Linklater. *Boundaries In Question: New Directions In International Relations*. London: Pinter Publishers, hlm. 244-261.

¹¹ Mengenai dinamika konsep kedaulatan, lihat misalnya Daniel Philpott (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, hlm.5- 10.

¹² Lihat Kari Laitinen (2004). *Ibid*.

keamanan nasional. Dengan demikian, sistem manajemen pengawasan wilayah perbatasan akan memainkan peranan penting dalam agenda pembangunan nasional secara menyeluruh.

Sementara itu dalam konteks hubungan internasional, ada banyak kasus pula yang dapat kita sebut untuk sekadar memberikan ilustrasi konflik antar negara yang berawal dari belum terselesaikannya berbagai persoalan tapal batas negara. Dengan kata lain, berbagai perkembangan hubungan internasional kontemporer dewasa ini telah membawa warna kontradiktif dalam hubungan antar aktor (baik negara maupun non negara). Di satu sisi, mengemukakan sentimen (etno) nasionalisme dan berbagai bentuk keterikatan identitas (lokal dan nasional) lainnya serta keinginan untuk mempertahankan sumberdaya (alam) semakin memperkuat pentingnya makna tapal batas. Munculnya kasus Ambalat antara Indonesia dan Malaysia adalah salah satu kasus yang dapat kita gunakan untuk memahami hal diatas.

Secara tradisional, hubungan internasional memusatkan perhatiannya pada studi mengenai pola-pola politik luar negeri yang membentuk hubungan antar aktor negara yang diikat oleh batas-batas teritorial/kewilayahan. Ruang teritorial yang dimiliki oleh negara ini kemudian akan menentukan kedaulatan, power dan bahkan keamanan yang dimiliki oleh negara.¹³ Oleh karenanya, batas dan luas teritorial memainkan peran yang sangat signifikan dalam menentukan eksistensi suatu negara. Gagasan utama dari penentuan batas teritorial ini adalah untuk membedakan negara secara fisik. Selain itu, batas negara juga menjadi alat untuk mengontrol aliran barang, gagasan, dan bahkan ideologi.

Agar dapat mengontrol hal diatas dalam sebuah ruang geografi, sebuah unit negara akan membutuhkan kekuatan militer yang sekaligus pula akan berfungsi untuk melindunginya dari kemungkinan gangguan kedaulatan berupa ancaman militer yang berasal dari lingkungan eksternalnya. Gagasan untuk melindungi keamanan batas wilayahnya (*security border*) bersandar pada pemikiran Realisme klasik yang sangat menekankan *self-help system*. Dengan kata lain, konsep *security border* akan membawa konsekwensi pada kemampuan penangkalan (*deterrence*), kekuatan angkatan bersenjata (*military forces*) dan dilema keamanan (*security dilemma*) dalam interaksinya dengan aktor negara lainnya.

Bahkan bagi Realist klasik seperti Hans. J Morgenthau, kepentingan keamanan nasional yang sangat fundamental adalah "*to protect [its] physical, political, and cultural identity against encroachments by other nations*".¹⁴ Lebih jauh, setiap Negara-bangsa harus mencapai kepentingan nasionalnya '*defined in terms of power*' untuk melindungi keamanannya (*security*) wilayahnya dan kelangsungan hidupnya (*survival*). Dalam argumen Realisme, kepentingan nasional memainkan peranan yang sangat krusial dimana melalui konsep ini, kebutuhan keamanan suatu aktor Negara-bangsa memiliki kaitan yang sangat erat antara kedaulatan

¹³ Mengenai hal ini lihat misalnya Mike Bowker, Robin Brown (1993). *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics In The 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, hlm.2.

¹⁴ Dikutip dalam Jutta Welds (1996). *Constructing National Interests*. Dalam *European Journal of International Relations*. Vol.2. No.3, hlm.275-318.

negara dan karakteristik sistem internasional, seperti anarki dan distribusi power, dengan semua kebijakan luar negeri dan tindakan yang diambil aktor Negara.

Namun, persoalan batas negara dan keamanan nasional akan memunculkan wajah berbeda di kebanyakan negara-negara berkembang. Studi yang dilakukan Robert I. Rotberg secara eksplisit mengindikasikan salah satu karakteristik penting dari negara gagal (*failed states*) adalah ketidakmampuannya dalam menyelesaikan persoalan batas negara yang kemudian mendorong terjadinya *intra* dan *interstate war* secara hampir bersamaan.¹⁵ Penataan dan pengelolaan batas-batas negara secara lebih baik, dengan demikian, akan menjadi prasyarat utama bagi upaya menciptakan sebuah negara kuat (*strong state*).¹⁶

Di sisi lain, sebagaimana diutarakan George Sorensen, persoalan terbesar untuk menciptakan sebuah keamanan nasional dan negara kuat justru kerap kali terhambat oleh keterbatasan kemampuan, kalau tidak dikatakan ketidakmampuan, negara. Hal ini terutama ditunjukkan oleh agenda negara yang sangat disibukkan dengan berbagai persoalan domestik termasuk mempertahankan rejim pemerintahan semata, dan kemampuan yang terbatas dalam mengelola kondisi ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan negara (termasuk di dalamnya untuk menjaga semua perbatasan negara dan wilayah teritorialnya).¹⁷ Sehingga tidaklah mengherankan apabila kita memperoleh informasi bahwa sebagian besar peneyelundupan dan pencurian sumber daya alam kita begitu tinggi karena lemahnya pengawasan wilayah perbatasan darat dan laut kita.

Keamanan Miiter dan Non Miiter dalam Isu Perbatasan

Bagi banyak negara berkembang, seperti Indonesia misalnya, isu perbatasan negara dan keamanan nasional kerap menjadi persoalan yang sangat dilematis. Aspek pertahanan yang merujuk pada kemampuan untuk mengatasi berbagai ancaman militer yang berasal dari lingkungan internasional akan berbaur dengan aspek ancaman non militer. Tidak seperti negara-negara maju lainnya, negara-negara berkembang harus menghadapi sekaligus berbagai isu pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik yang begitu rumit dan terkait erat dengan stabilitas internal serta kemampuan aspek pertahanan negara untuk melindunginya dari berbagai kemungkinan ancaman militer yang berasal dari lingkungan eksternal.

Dalam banyak kasus di negara-negara berkembang, berbagai isu pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik domestik di atas akhirnya menjadi bagian tidak terlepas dari isu pertahanan dan keamanan negara. Bahkan, isu-isu diatas termasuk pembangunan wilayah perbatasan merupakan bagian dari *domestic*

¹⁵ Robert I. Rotberg (2004). *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair*. Dalam Robert I. Rotberg ed. *When States Fail: Causes and Consequences*. New Jersey: Princeton University Press, hlm. 1-50.

¹⁶ Merujuk pada penjelasan Sorensen, negara kuat ditunjukkan dengan institusi dan mekanisme politik yang sudah matang, kinerja ekonomi yang baik, pengelolaan wilayah teritorial yang baik, tata kelola pemerintah yang juga baik, dan identitas nasional yang kuat. Lihat Georg Sorensen (1996) *Individual Security and National Security: The State Remains the Principal Problem*. Dalam jurnal *SecurityDialogue*. Vol27. No.4. hlm.375-390.

¹⁷ Ibid.

vulnerabilities yang kerap mendominasi agenda pembangunan keamanan nasional sehingga kemudian diterjemahkan pula sebagai obyek utama pertahanan negara.

Dipandang dari sisi penjelajahan literatur akademik, berbagai persoalan yang terkait satu sama lain seperti diatas telah menunjukkan signifikansi isu-isu non militer terhadap kemampuan melindungi keamanan nasional.¹⁸ Selain itu, negara gagal (*failed State*) yang tidak dapat melindungi wilayah perbatasannya akan menghadapi berbagai persoalan ketidakamanan wilayah perbatasannya yang muncul dari aktor non negara seperti kelompok penjahat transnasional (*transnational organized crime*) -- yang menjalankan aksi kejahatan seperti perdagangan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan barang dan manusia serta pencucian uang (*money laundering*) -- dan kelompok teroris yang kerap memanfaatkan lemahnya kontrol wilayah perbatasan untuk merencanakan, mempersiapkan dan menggagalkan semua aksi terorismenya.¹⁹

Salah satu ilustrasi terkini mengenai keterkaitan antara kejahatan transnasional dan aktivitas terorisme yang memanfaatkan wilayah perbatasan yang tidak terkontrol dengan baik adalah digunakannya wilayah perbatasan Thailand, Malaysia dan Singapura oleh kelompok teroris dalam merancang, mempersiapkan dan melaksanakan aktivitas terorisme di Indonesia selama beberapa tahun terakhir ini.²⁰ Wilayah perbatasan di Thailand Selatan melalui provinsi Satun ke Sumatera (kepulauan Riau) melalui perairan Malaysia di sekitar Langkawi-Penang merupakan jalur darat dan laut favorit yang digunakan untuk mengalirkan dana, peredaran senjata, dan bahan peledak para pelaku terorisme untuk merancang aktivitas terorisme. Selain itu wilayah perbatasan Filipina Selatan dari Zamboanga dan Davao (Mindanao), menuju kepulauan Sulu menuju ke Sarawak dan Nunukan di Kalimantan serta Kepulauan Sangihe Talaud di Sulawesi Utara menuju Maluku dan Sulawesi Tengah ditengarai pula menjadi jalur penyaluran senjata dan manusia untuk melakukan kegiatan terorisme di wilayah timur Indonesia.²¹ Melihat contoh kasus diatas, tidaklah berlebihan bila Harian The New York Times menyatakan bahwa, "*Failed states that cannot provide jobs and food for their people, that have lost chunks of territory to warlords, and that can no longer track or control their borders, send an invitation to terrorists*".²² Dalam konteks ini, lemahnya

¹⁸ Lihat misalnya, Richard Ullman (1983). *Redefining Security*. Dalam *International Security*. Vol.8.No. 1, Ole Waever (1989). *European Security-Problems of Research on Non-Military Aspects*. Copenhagen Papers No.1. Copenhagen: University of Copenhagen, , Barry Buzan (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Helga Haftendorn (1991). *The Security Puzzle: Theory Building and Discipline in International Security*. Dalam *International Studies Quarterly*. Vol. 35. No.1, Muthiah Alagappa (1998). *Asian Security Practice: Material and Ideational Practices*. California: Stanford University Press, Benjamin Miller (2001). *The Concept of Security: Should it Be Redefined*. Dalam *The Journal of Strategic Studies*. Vol.24.No.2, Sean Kay (2004). *Globalization, Power and Security*. Dalam *SecurityDialogue*. Vol.35. No.1.

¹⁹ Lihat Elke Krahnmann (2005). *From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance*. Dalam Elke Krahnmann. *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave MacMillan, hlm. 3-20.

²⁰ "Terorisme: Segitiga Maut Indonesia-Malaysia-Thailand", harian KOMPAS, 1 April 2006.

²¹ Ibid.

²² Sebagaimana ditulis harian New York Times, July 2005. Dikutip dalam Stewart Patrick (2006), hlm.34. Penegasan kata-kata tercetak tebal dilakukan oleh penulis untuk kepentingan makalah ini.

kontrol terhadap wilayah perbatasan akan menjadi faktor pengganggu dalam diplomasi perbatasan yang harus Indonesia lakukan dengan beberapa negara tetangga. Dengan kata lain, hal ini akan menjadi titik lemah dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Pengalaman banyak negara berkembang yang cenderung lemah (*weak*) atau gagal (*failed*) tentang kompleksitas aktor dan isu militer dan non militer seperti tingkat pembangunan yang belum merata terutama di wilayah perbatasan, *overpopulation*, kejahatan lintas batas negara, degradasi lingkungan, dan persoalan sosial budaya, merupakan sumber ketidakamanan nasional dan sekaligus menjadi sumber masalah dalam politik luar negeri. Sebagaimana dikatakan Caroline Thomas,

*“(national) security in the context of the third world does not simply refer to the military dimension, as it often assumed in the Western discussion of the concept, but to the whole range dimensions of a state’s existence which have been taken care of in the more developed states, especially those in the West”.*²³

Sebuah ilustrasi sederhana tentang hal ini, misalnya, dapat ditemukan dalam dua buah berita berbeda yang dimuat di sebuah harian nasional. Harian Kompas (10 Maret 2006) menyetengahkan sebuah berita yang bertajuk “Keamanan RI Jadi Isu Utama”. Berita ini mengupas keengganan para investor Jepang untuk menanamkan modalnya dikarenakan ketidakstabilan keamanan dan kondisi sosial di Indonesia. Sementara dalam sebuah berita lain pada harian yang sama dan tanggal yang sama pula, terdapat sebuah berita bertajuk “Pos TNI di Pulau Terluar Papua” yang memberitakan upaya Kodam Trikora untuk membangun pos militer untuk mengamankan pulau-pulau terluar dari kemungkinan klaim dan atau ancaman militer pihak luar. Selain itu, ditengarai pula wilayah perbatasan ini merupakan jalur lalu lintas utama dari penyelundupan, pencurian kayu dalam jumlah besar (*illegal logging*) dan sumber daya kelautan lainnya (*illegal fishing*).²⁴

Tentu saja makna kata keamanan dalam berita pertama dan kedua memiliki perbedaan yang sangat tajam. Bila berita pertama dimaksudkan untuk melihat kondisi riil keamanan sosial domestik kita sehingga upaya yang patut dilakukan untuk mengundang investor asing membutuhkan beragam kebijakan non militer seperti ekonomi, hukum dan sosial budaya, maka pada berita kedua secara tegas mengacu pada aspek pertahanan wilayah teritorial kita dari kemungkinan klaim dan ancaman (militer) yang datang dari lingkungan eksternal kita. Oleh karenanya, membutuhkan respon yang bersifat militer pula untuk melindungi wilayah kedaulatan Indonesia. Namun tentunya patut pula kita akui bahwa respon militer semata tidaklah memadai. Diperlukan pula respon-respon lainnya termasuk aspek ekonomi, hukum, sosial budaya dan diplomasi untuk mendukung upaya melindungi kedaulatan teritorial kita.

²³ Dikutip dari Caroline Thomas (1991). *New Directions in Thinking about Security in the Third World*. Dalam Ken Booth ed. *New Thinking about Strategy and International Security*. London: Harper Collins Academic, hlm.269.

²⁴ Lihat Harian KOMPAS, 10 Maret 2006, hlm. 21 dan 25.

Tingkat kerawanan di banyak negara berkembang semakin menjadi lebih tinggi tatkala berbagai persoalan diatas diperumit dengan berbagai persoalan lainnya seperti terbatasnya kapasitas sumber daya keuangan, sumber daya manusia dan institusional (termasuk kekuatan militernya). Oleh karenanya, isu perbatasan negara dan keamanan nasional tidak dapat dipisahkan dari ancaman-ancaman militer dan non militer. Alhasil, pengelolaan dan pengawasan keamanan seluruh wilayah perbatasan akan mencakup berbagai dimensi baik militer, ekonomi, sosial budaya, lingkungan dan politik.

Pengembangan Kekuatan Pertahanan (TNI AL) dan Koordinasi Keamanan Perbatasan Nasional Sebagai Bagian dari Reformasi Sektor Keamanan

Dalam upayanya menjaga perbatasan (maritim) nasionalnya, Indonesia juga sangat membutuhkan suatu armada pertahanan laut yang efektif, besar dan canggih dan oleh karenanya menuntut pula penyediaan fasilitas pertahanan laut yang memadai. Sebagaimana diungkapkan (mantan) KSAL Laksamana Bernard K. Sondakh, eksistensi Indonesia sebagai negara maritim hanya bisa ditunjukkan bila Indonesia memiliki armada angkatan laut yang besar dan kuat untuk menguasai dan mengamankan wilayah lautnya.²⁵

Sebagaimana tertuang dalam doktrin TNI AL "Eka Sasana Jaya" yang menggariskan bahwa kebesaran suatu bangsa atau negara maritim sangat ditentukan oleh kekuatan lautnya, baik berupa kekuatan armada niaga dan kekuatan armada bersenjata yaitu Angkatan Laut.²⁶ Dengan demikian, kehadiran angkatan laut untuk memberikan jaminan keamanan di laut, sudah merupakan suatu *conditio sine qua non*.²⁷ Dengan kata lain, tulang punggung pertahanan nasional tidak lagi tertuju pada kekuatan angkatan darat (*continental oriented*), namun lebih difokuskan pada kekuatan angkatan laut (*maritime oriented*) dan udara. Dengan kata lain, orientasi utama pertahanan nasional harus diberikan kepada matra laut dan udara.

Sebagai perbandingan, tabel di bawah menggambarkan kekuatan armada pertahanan laut Indonesia dan beberapa negara lain di kawasan Asia Pasifik.

²⁵ Wawancara KOMPAS dengan KSAL Laksamana Bernard K. Sondakh, KOMPAS, 27 Juni 2004.

²⁶ Lihat www.tnial.mil.id/doktrin.php, diakses tgl 25 Juni 2004.

²⁷ Ibid.

Tabel Kekuatan Angkatan Laut Negara-Negara di Asia Pasifik

	Personil	Kapal selam	Armada laut utama	Pengawas pantai
Australia	14.200	4	11	16
India	53.000	16	26	40
Indonesia	45.000	2	17	58
Jepang	43.800	16	55	3
Korea Utara	46.000	26	3	309
Korea Selatan	60.000	19	39	84
Malaysia	12.500	-	4	41
Filipina	20.500	-	1	67
Singapura	9.500	3	-	24
RRC	230.000	71	53	676
Taiwan	68.000	4	37	104
Thailand	73.000	-	15	88
Vietnam	42.000	2	6	40
AS (Pasifik)	132.300	38	58	-
Rusia (Pasifik)	31.000	17	10	41

Sumber: diolah dari **The Military Balance 2003-2004**. London: Oxford University Press.

Dari tabel diatas, dapat ditarik pemahaman bahwa kekuatan armada laut Indonesia tidaklah begitu besar dibandingkan dengan misalnya dengan Thailand, sementara wilayah laut yang harus dijaga jauh lebih besar dibandingkan dengan Thailand. Dan bila dibandingkan dengan Korea Utara, Korea Selatan, Taiwan, kekuatan armada laut Indonesia sangat jauh tertinggal. Wilayah laut Indonesia adalah terbesar di kawasan Asia Pasifik, sementara itu kekuatan armada laut utama di kawasan sangat didominasi oleh AS dan RRC. Kedua negara inilah yang kini menentukan pola interaksi regional.

Sementara dilihat dari sisi kecanggihan armada laut, seluruh armada laut RI telah berusia tua dengan rata-rata tahun pembuatan akhir 1960an dan tahun rekondisi 1980an. Sehingga dapatlah dikatakan bahwa sebagian besar alutsista (alat utama sistem persenjataan) laut Indonesia merupakan 'besi tua mengambang' dan tidak mampu melakukan tugas pengamanan dan pertahana laut secara menyeluruh. Secara keseluruhan, TNI AL memiliki 113 kapal yang terdiri dari berbagai tipe²⁸ dengan rentang waktu pembuatan 1967 dan 1990. Armada kapal buatan tahun 1967 direkondisikan kembali pada tahun 1986 hingga 1990 an. Guna melindungi keamanan laut nasional idealnya Indonesia membutuhkan 380 kapal perang.²⁹

²⁸ Tipe kapal yang dimiliki TNI AL adalah kapal selam (2), Fregat (6), Fregat patroli (6), fregat latihan (1), fregat ringan (3), korvet patroli (16), Kapal misil (4), penyapu ranjau (9), kapal patroli (19), kapal patroli ASW (4), kapal pendarat (22), penyapu ranjau pantai (2), kapal komando (1), kapal minyak (2), kapal tarik (2), kapal survey (2), kapal riset (6), kapal transpor pantai (3), kapal tanker (2). Sumber: Toppan, Andrew, World Navies Today: Indonesia, <http://www.hazegray.org>, diakses 14 April 2004.

²⁹ Wawancara KOMPAS dengan KSAL Laksamana Bernard K. Sondakh, KOMPAS, 27 Juni 2004.

Sementara itu, untuk mengawasi perairan Selat Malaka, TNI AL membutuhkan setidaknya 38 kapal patroli agar bisa melindungi keamanan selat sepanjang 613 mil³⁰. Dari armada yang dimiliki TNI-AL diatas, 39 kapal telah berusia lebih dari 30 tahun, 42 kapal berusia 21-30 tahun, 24 kapal berusia 11-20 tahun, dan hanya 8 kapal yang berusia kurang dari 10 tahun.³¹ Dalam jangka waktu lima tahun ke depan, TNI AL merencanakan untuk melengkapi armada lautnya dengan membeli antara 2-6 kapal selam jenis terbaru.³²

Oleh karena itu, pengembangan dan pembangunan kekuatan pertahanan TNI AL, termasuk di dalam peningkatan operasional alutsista dan pengembangan doktrin TNI-AL, pada dasarnya, dapat dikategorikan *sebagai "minimum defence requirement"*³³ yang harus dilakukan TNI-AL dalam upayanya melindungi keamanan dan menjamin pertahanan laut Indonesia.

Kekuatan dan kondisi armada TNI Angkatan Laut RI (*navy ships*) dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

No	Type	Kelas	Keterangan
1	Kapal Selam (2 unit)	U-209 (buatan Jerman, 1981)	Kondisi riil 70% dan belum pernah dilakukan overhaul sejak 20 tahun terakhir.
2	Fregat (6 unit)	Van Speijk (buatan Belanda)	Kondisi kurang bagus, kecepatan hanya 16 knot, boros bensin, persenjataan misil harpoon (6 unit, 2 unit telah kadaluwarsa, 4 unit kadaluwarsa th 2002).
3	Korvet (4 unit)	Buatan Belanda dan Yugoslavia, 1980	Armada paling modern yang dimiliki AL, memiliki 2 telah kadaluwarsa)6 misil Exocet MM-38 tapi semua telah kadaluwarsa.
4	Kapal parchim (16 unit)	Buatan Jerman Timur, 1980an	Sistem propeler tidak dapat bekerja di wilayah tropis, suku cadang tidak dapat dipenuhi karena pabriknya di Rostock telah ditutup.
5	Boat bermisil dan berkecepatan tinggi (4 unit)	Buatan Korea, 1979	Memiliki senjata utama misil Exocet MM-38 (semuanya telah kadalwarsa), 1 unit dalam keadaan buruk, 3 unit dalam perawatan.
6	Boat berkecepatan tinggi dengan torpedo (2 unit)	Buatan PT PAL	Dalam kondisi baik dan siap operasi.

Sumber: Pidato KSAL RI di depan Komisi I DPR RI, 2002.

Tabel diatas sekaligus juga menunjukkan implikasi eksternal dari prioritas internal bagi pengembangan potensi pertahanan laut nusantara. Seperti diketahui, di dunia internasional sedang terjadi pula perubahan-perubahan yang sangat besar baik

³⁰ Sebagaimana diungkapkan Panglima Armada Kawasan Barat TNI AL, Laksamana Muda Y. Didik Heru Purnomo dalam wawancaranya dengan Majalah mingguan TEMPO, edisi 28 Juni-4 Juli 2004.

³¹ Jawaban tertulis KASAL terhadap pertanyaan anggota Komisi I DPR RI, 2002.

³² Majalah Tempo, 5 Februari 2006.

³³ Dalam kajian strategis, konsep ini mengacu pada dua peran utama, yaitu: defence planning dan defence management. Lihat misalnya, Gompert, David C, Olikier, Olga, Timilsina, Anga (2004). *Clean, Lean, and Able: A Strategy for Defence Development*. Santo Monica: RAND Corporation.hlm.5.

dalam bidang politik, ekonomi dan pertahanan. Dalam bidang politik-keamanan misalnya, dinamika yang terjadi di kawasan Asia Pasifik telah memunculkan beberapa mekanisme pengaturan keamanan internasional yang akan memberikan pengaruh penting terhadap sosok politik luar negeri dan kebijaksanaan pertahanan RI.

Mengingat berbagai perkembangan positif dalam kerangka kerjasama kemaritiman regional, terdapat pula beberapa kebijaksanaan nasional yang perlu Indonesia pertimbangkan. *Pertama*, perlu lebih memprioritaskan pembentukan pertahanan laut yang *credible* guna mengawasi dan menciptakan keamanan laut yang kondusif bagi semua negara yang berkepentingan terhadap kawasan.

Pengembangan kekuatan matra laut Indonesia yang tangguh juga diperlukan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan ancaman militer dan non militer di perairan nusantara seperti pencurian ikan yang begitu merajalela di wilayah laut nasional, praktek-praktek penyelundupan baik barang maupun manusia dan kemungkinan gangguan militer dari beberapa *hot spot* di laut Cina Selatan. Dengan kata lain, pengembangan kekuatan TNI-AL lebih ditujukan untuk sarana pertahanan keamanan (*defense and security*) wilayah perairan nasional ketimbang sebagai kekuatan penyerang (*aggressive*).

Peningkatan kekuatan armada laut Indonesia secara signifikan tentu saja akan mengubah posisi strategis Indonesia di kawasan dan dengan demikian Indonesia akan turut menentukan pola hubungan antarnegara di samudera Hindia dan khususnya di Samudera Pasifik. Kendati pun dalam jangka waktu lima tahun ke depan, Departemen Pertahanan sudah mengalokasikan kredit ekspor sebesar US \$ 1,97 milyar untuk TNI AL, namun jumlah ini belumlah memadai untuk melengkapi alutsista TNI AL dalam menjaga keamanan maritim nasional.³⁴

Kedua, persoalan koordinasi antar-institusi (pemerintah) nasional yang berkaitan dengan persoalan pengelolaan wilayah perbatasan maritim perlu pula mendapat perhatian yang lebih serius. Selama ini terdapat kesan bahwa koordinasi antara TNI AL, TNI AU kepolisian dan departemen terkait (Departemen Kelautan dan Perikanan), DEPLU, Bea Cukai dan Imigrasi serta pengadilan dalam melindungi laut teritorial dan wilayah laut perbatasan beserta segala isinya masih bersifat tumpang tindih dan *incomprehensive*.

Untuk itu, berbagai institusi diatas perlu secara reguler dan koordinatif menyelesaikan berbagai persoalan yang ada diantara mereka. Persoalan koordinasi ini menjadi semakin rumit tatkala beberapa provinsi seperti Papua, Riau dan Bangka Belitung dengan semangat otonomi daerah merencanakan pembelian kapal patroli guna mengamankan perairan laut mereka dari pencurian ikan. Isu pembelian kapal patroli cepat ini semakin menjadi kontroversi berkepanjangan antara berbagai institusi dalam negeri seperti pemerintah provinsi, Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan dan TNI AL. Hal ini terjadi akibat perbedaan penafsiran UU No.3/2002 tentang Pertahanan

³⁴ Lihat Majalah Tempo, 5 Februari 2006.

Negara dan UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah³⁵.

Koordinasi dan harmonisasi yang semakin baik antara berbagai institusi nasional (Deplu, Dephan, Mabes TNI dan beberapa institusi pemerintah lainnya) tentunya akan mengarah pada semakin tingginya kemampuan pengawasan kita terhadap keamanan alur laut nasional dan regional yang pada akhirnya akan menjadikan Indonesia sebagai negara besar di kawasan. Namun tampaknya, selain membutuhkan alokasi dana yang cukup besar, dan koordinasi kebijakan antar institusi yang cukup tinggi, upaya Indonesia untuk menjadi 'tuan' bagi keamanan maritim nasional akan memakan waktu yang cukup panjang. Meminjam kata-kata Kepala Staf Angkatan Laut RI, Laksamana TNI Slamet Subiyanto, upaya pengelolaan keamanan maritim Indonesia secara terpadu membutuhkan penyusunan strategi pertahanan yang sesuai dengan kondisi geografis Indonesia, sinergi seluruh komponen pertahanan negara dan pengawasan dari berbagai sektor keamanan baik militer maupun sipil.³⁶ Kemauan politik dari para anggota DPR sebagai representasi masyarakat sipil yang sangat tinggi akan sangat mempengaruhi tingkat keamanan yang semakin baik di wilayah perbatasan kita, sekaligus pula DPR dapat memainkan peranan *oversight* nya yang memang menjadi salah satu prasyarat utama dalam pelaksanaan reformasi sektor keamanan.

Penutup

Dari beberapa uraian diatas, dapatlah ditarik sebuah pemahaman bahwasanya persoalan pengelolaan keamanan maritim bersifat multidimensional. Selain itu, sumber-sumber ancaman (*source of threats*) maritim yang dihadapi Indonesia dan negara litoral lainnya juga beragam baik dari dimensi militer dan non militer serta berasal dari lingkungan internal dan eksternal. Selain itu, derajat ancaman (*degree of threats*) keamanan maritim yang dihadapi juga sangat tinggi. Sementara itu, kemampuan Indonesia untuk melindungi keamanannya relatif masih sangat terbatas. Dengan kata lain, Indonesia memiliki *security deficit*³⁷ dalam melindungi keamanannya.

Oleh karenanya, Indonesia tidak akan hanya dapat menyandarkan keamanannya (maritim) nya dari aspek pengembangan pertahanan laut semata melainkan membutuhkan suatu kerangka kerjasama yang semakin komprehensif dengan berbagai negara di sekitarnya. Dengan kata lain, Indonesia membutuhkan kerjasama dan koordinasi lintas sektoral baik secara nasional, bilateral dan multilateral guna menjamin keamanan (pelayaran) maritimnya. Selain itu, dibutuhkan pula mekanisme pengawasan (*oversight*) dan pengumpulan data intelijen tentang semua info perbatasan negara yang tertata secara akuntabel

³⁵ "Kontroversi Pembelian kapal Patroli oleh Pemda: Saat Otonomi Menyentuh Keamanan Laut", KOMPAS, 24 Juni 2004.

³⁶ Lihat Laksamana TNI Slamet Subianto (2005). Gagasan Tentang Strategi Pertahanan Maritim Indonesia (SPMI) Sebagai Strategi Pertahanan Negara Kepulauan. Dalam Jurnal Satria: Studi Pertahanan, Vol.1. No.2, hlm. 10-17.

³⁷ Konsep ini merujuk pada sebuah kondisi dimana ancaman jauh lebih besar dan beragam dibandingkan dengan kemampuan untuk mengatasi ancaman tersebut.

dalam mekanisme "*Frontier regimes*"³⁸ dalam kerangka reformasi sektor keamanan.

Rumitnya persoalan perbatasan negara yang kita miliki sekarang ini yang ditandai dengan beragam aspek seperti jenis ancaman, sifat ancaman, obyek keamanan nasional yang semakin meluas, keterbatasan sumber daya, persepsi ancaman yang juga begitu beragam, pendekatan dan instrumen kebijakan yang kita miliki, akan selalu mendorong kita untuk dapat membahasnya secara berkelanjutan dengan lebih transparan dan akuntabel. Dengan demikian, diharapkan kita tidak saja dapat memiliki pemahaman yang lebih komprehensif mengenai arti penting berbagai hal diatas, melainkan juga dapat menghasilkan perangkat sistem dan kebijakan (termasuk gagasan pembentukan lembaga baru yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden) yang dapat mengakomodasi semua kebutuhan perbatasan wilayah negara dan keamanan nasional kita secara lebih lengkap dan utuh pula.

Secara internal, pengelolaan dan pengawasan semua (batas) teritorial bukan saja hanya akan memperkuat *nation-state building* tapi juga akan mendorong terciptanya *regional security building*. Hal ini, misalnya, dapat diupayakan dengan melakukan kerjasama dengan semua negara tetangga yang memiliki perbatasan wilayah dengan kita. Namun tentunya, sebelum hal ini dapat dicapai, sekali lagi, kita harus mampu melibatkan berbagai dimensi seperti ekonomi, dan sosial, hukum, dan diplomasi dalam mengelola wilayah perbatasan kita.

Meminjam kata-kata Rizal Sukma, pengelolaan wilayah perbatasan negara dan keamanan nasional Indonesia yang menyeluruh harus melibatkan empat komponen yang terintegrasi dalam sebuah kerangka kebijakan yang utuh, yakni: *Development, Democracy, Diplomacy and Defence*.³⁹ Egoisme sektoral yang tinggi untuk memisahkan berbagai komponen diatas dalam pengelolaan wilayah perbatasan, teritorial dan keamanan nasional kita hanya akan menjadikan Indonesia sebagai negara-bangsa yang terseok-seok dalam merespon berbagai perubahan baik yang terjadi dalam konteks lokal, nasional maupun global.

³⁸ Mengenai hal ini lihat Otwin Marenin (2006). *Democratic Oversight and Border Management: Principles, Complexity and Agency Interests*. Dalam Marina Caparini, Otwin Marenin eds. *Borders And Security Governance: Managing Borders in A Globalised World*. Zurich: LIT Verlag, hlm. 27-28.

³⁹ Rizal Sukma (2005) *War will never solve our problem*, dalam *The Jakarta Post*, 21 Maret 2005.

Reformasi Legislasi Sektor Keamanan Indonesia

Bhatara Ibnu Reza¹

Pendahuluan

Cita-cita reformasi pascajatuhnya Soeharto adalah menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) di segala bidang termasuk didalamnya reformasi sektor keamanan (*security sector reform*). Reformasi sektor keamanan memiliki cakupan yang luas dan kompleks dimana mensyaratkan perlu adanya penataan ulang kembali fungsi, struktur, kultur dan institusi penanggungjawab keamanan yang sesuai dengan tata nilai demokrasi dan hak asasi manusia (HAM).

Dalam kurun 1998-2004, pemerintahan telah berganti empat kali namun setiap pemerintahan tidak benar-benar berniat untuk menyelesaikan permasalahan utama guna melewati masa transisi. Situasi semakin memburuk ketika elit politik di Parlemen menggunakan isu-isu transisional untuk kepentingan politik sesaat dan sebagai alata tawar menawar dengan pemerintah. Padahal reformasi keamanan menuntut lingkungan yang demokratis sekaligus penghormatan pada HAM. Hal ini terjadi karena begitu kuatnya dominasi militer di masa lalu menjadikan isu-isu tersebut menjadi subyek yang dapat dimanipulasi. Agenda utama reformasi keamanan yang pertama kali dilakukan adalah melakukan pemisahan terhadap Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang telah lama tergabung dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).² Hal ini sangatlah penting karena bila gagal walhasil akan menimbulkan resiko pengulangan terhadap pelanggaran HAM yang telah terjadi di masa lalu.

Indonesia yang masih berada dalam masa transisi masih terus dibayangi dengan kemungkinan-kemungkinan kembalinya peran besar yang dimiliki militer dalam perpolitikan nasional dengan cara yang lebih halus dan legal. Akan tetapi, reformasi politik menuntut posisi militer dalam supremasi sipil serta mengembalikannya sebagai institusi pertahanan dan profesional. Tidak hanya militer, lembaga kepolisian, lembaga intelijen serta seluruh lembaga pelaksana

¹ Bhatara Ibnu Reza adalah Koordinator Peneliti HAM di Imparsial, Jakarta.

² Nama Tentara Nasional Indonesia pertama kali digunakan pada 3 Juni 1947. Pada 21 Juni 1962, TNI menjadi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dengan memasukan Polri didalamnya melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 *jis* UU. No.13 Tahun 1961 tentang Kepolisian RI yang kemudian dikuatkan dengan Keppres No. 290 Tahun 1964. Pada 1969, terbit Keppres 52 tahun 1969 yang menyatakan Polri berada dalam lingkup Departemen Pertahanan dan Keamanan. Panglima TNI Jenderal Wiranto menggunakan kembali nama TNI. Lihat *Kompas*, "Pangab Usulkan ABRI diubah menjadi TNI", 3 April 1999. Sedangkan Polri sejak 1 April 1999 seiring setelah dikeluarkannya TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, secara manajemen operasional Polri kemudian diserahkan dari Markas Besar ABRI kepada Departemen Pertahanan dan Keamanan. Lihat *Kompas*, "Polisi Resmi Pisah dari ABRI: Stop Gaya Militer", 3 April 1999. Pemisahan TNI dan Polri diawali dengan dikeluarkannya Inpres No. 2 tahun 1999 tentang Langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI. Untuk lengkapnya lihat Muhammad Fajrul Falaakh, *et a l, Implikasi Reposisi TNI-Polri di Bidang Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2001).

sektor keamanan juga mengalami reformasi yang terus berlanjut hingga saat ini yaitu menempatkan fungsi-fungsi sebagai aktor keamanan dalam negeri sekaligus aktor yang menjunjung tinggi HAM.

Untuk memperbesar otoritas sipil diperlukan dua pendekatan, *pertama*, militer haruslah tidak terlibat dalam arena politik dan *kedua*, otoritas sipil harus terlibat dalam permasalahan-permasalahan militer sebagaimana fungsinya dalam pertahanan nasional negara dibawah pengawasan dan kontrol sipil.³ Keterlibatan sipil dalam hal ini tidak hanya diwakili oleh para elit politik namun oleh elemen warga negara seperti kelompok masyarakat sipil yang *concern* dengan perubahan dalam reformasi sektor keamanan dilakukan dengan keterlibatannya melalui penanataan ulang institusi keamanan dan pertahanan melalui regulasi politik atau reformasi legislasi. Dengan melakukan perubahan pada regulasi politik tersebut diharapkan terjadinya perubahan terhadap para aktor keamanan untuk menjadi lebih profesional dibawah kontrol sipil.

Hal ini juga dimungkinkan karena perubahan politik pascajatuhnya Soeharto yang turut serta mengubah konfigurasi politik menjadi lebih demokratis yang membuka kesempatan atau peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum sehingga yang dihasilkan adalah sebuah produk hukum yang berkarakter yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.⁴

Adapun tolok ukur dalam melihat suksesnya reformasi sektor keamanan ditentukan oleh tujuh komponen⁵

1. Tertatanya ketentuan perundang-undangan berdasarkan *the rule of law*.
2. Terbangunnya kemampuan pengembangan kebijakan, menyusun perencanaan pertahanan dan keamanan (*defense and security planning*).
3. Terlaksananya pelaksanaan dari kebijakan (Implementasi kebijakan).
4. Terwujudnya profesionalisme aktor pelaksana.
5. Kemampuan dan efektifitas pengawasan.
6. Pengelolaan anggaran yang logis dan proporsional.
7. terselesaikannya penyelesaian kasus pelanggaran HAM.

Dengan mendasarkan pada komponen-komponen itu fokus reformasi legislasi dapat dilepaskan juga dari efektivitas, dasar hukum (*legal basis*) serta akuntabilitas sehingga regulasi yang dihasilkan dapat berjalan dengan semestinya. Guna mewujudkan hal itu haruslah dikaitkan secara erat dengan pembangunan politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia yang saat ini ditabalkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁶ Prolegnas

³ Lihat Terence Lee, "The Nature and Future of Civil-Military Relations in Indonesia", *Asian Survey* at 703-704, Vol. 40, No. 4 (Jul.-Aug., 2000).

⁴ Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, Cet.2, 2001), hal. 24-25.

⁵ Lihat Nicolle Ball, Tsjearid Bouta dan Luc van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector, An Institutional Assessment Framework*, (Clingendael: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs/The Netherlands Institute of International Relations, 2003).

⁶ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006). hal. 33.

merupakan pemetaan atau potret rencana tentang hukum-hukum apa yang hendak dibuat dalam periode tertentu.⁷ Prolegnas disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Pemerintah yang dalam penyusunannya dikoordinasikan oleh DPR yang merupakan konsekuensi logis dari hasil Amandemen Pertama UUD 1945 yang menggeser titik berat pembentukan undang-undang dari Pemerintah ke DPR.⁸

Kedudukan Prolegnas diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang didalamnya tidak saja terkait dengan materi atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, penuntun dan cita hukum yang mendasarinya.⁹

Reformasi sektor keamanan yang telah dilakukan sejak 2000 melalui reformasi legislasi dengan menggunakan ketetapan-ketetapan politik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta perubahan melalui UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Amandemen UUD 1945;
2. TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI- Polri;
3. TAP MPR No. VII/2000 tentang Pemisahan Peran TNI-Polri;
4. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
5. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
6. UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pemberantasan Menjadi Undang-undang, dan
7. UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Kelima regulasi tersebut tidak hanya merupakan tonggak perubahan dari sektor keamanan akan tetapi juga mengubah struktur ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan ketatanegaraan terlihat dengan bagaimana interaksi antara lembaga didalam wilayah kekuasaan eksekutif seperti Presiden, Menteri Pertahanan, Panglima TNI dan Kepala Kepolisian RI serta interaksi antara eksekutif dengan legislatif selaku pembuat undang-undang sebagaimana telah dijelaskan diatas. Hal lain yang lebih penting bahwa reformasi regulasi sektor keamanan yang termaktub dalam Prolegnas juga harus paralel dengan rencana kebutuhan sektor keamanan yang telah tersusun dalam sebuah kerangka besar (*grand design*) sektor keamanan.

Pada periode 2004-2009, reformasi legislasi dalam sektor keamanan masih menyisakan sejumlah peraturan perundang-undangan yang hendak dibahas oleh Pemerintah dengan DPR diantaranya adalah soal-soal keamanan nasional, tugas perbantuan, wajib militer, operasi militer selain perang, intelijen negara, mobilisasi dan demobilisasi, komponen cadangan pertahanan negara, bela negara serta penetapan keadaan bahaya.

⁷ *Ibid.* hal. 33.

⁸ *Ibid.* hal. 33.

⁹ *Ibid.* hal. 33.

Berangkat dari hal-hal itu muncul pertanyaan apakah reformasi regulasi sektor keamanan yang telah dan sedang berlangsung antara kurun waktu 2000-2007 memenuhi harapan serta berjalan dengan baik sesuai dengan prolegnas serta pemenuhan kerangka besar (*grand design*) sektor keamanan.

1. Reformasi Legislasi Sektor Keamanan

a. Amandemen UUD 1945

Saat Soeharto berkuasa kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sama sekali tertutup. Hal ini merupakan konsekuensi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno yang memberlakukan kembali UUD 1945 dimana didalamnya memberikan porsi kepada angkatan bersenjata menjadi aktor utama dalam dalam perpolitikan nasional Indonesia melalui parlemen.¹⁰

Namun sebagaimana telah dijelaskan, pascajatuhnya Soeharto, salah satu agenda besar reformasi politik adalah perubahan terhadap UUD 1945 yang secara *mutatis mutandis* akan mengubah peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal ini disebabkan kedudukan UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Adapun Amandemen yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah dilakukan empat kali dalam kurun 1999-2002.

Fokus Amandemen UUD 1945 dalam sektor keamanan mencakup perubahan-perubahan terhadap kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai kepala Negara dan Parlemen dalam hal ini DPR. Kedudukan Presiden selaku Kepala Negara dalam hubungannya dengan angkatan bersenjata ditegaskan dalam Pasal 10 UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Kedudukan Presiden adalah selaku Panglima Tertinggi (*Supreme Commander*) dalam angkatan bersenjata dan dengan kedudukannya itu, Presiden memiliki kewenangan penuh terhadap militer."¹¹ Namun dalam operasional hariannya ketiga angkatan tersebut dipimpin oleh Panglima TNI.¹²

Presiden juga memiliki wewenang untuk mendeklarasikan perang sebagai penegasan Pasal 11(1) Amandemen Keempat UUD 1945, "Presiden dengan

¹⁰ Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945-1967*, (Oxford University Press, 1982), hal 138.

¹¹ Terdapat perdebatan diantara kalangan pemerhati reformasi sektor keamanan terhadap kedudukan Presiden selaku Panglima Tertinggi (*Supreme Commander*) angkatan bersenjata. Menurut mereka kedudukan Presiden adalah selaku Panglima Angkatan Bersenjata (*Commander in Chief*). Namun di Indonesia terdapat jabatan Panglima Angkatan Bersenjata yang kedudukannya dibawah Presiden. Penggunaan terminologi Panglima Tertinggi (*Supreme Commander*) pertama kali digunakan dalam UU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, lihat Prof. Mr. Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996). Penulis sendiri berpendapat kedudukan Panglima TNI selaku *commander in chief* haruslah ditinjau ulang dengan kata lain secara efektif harus diberikan kepada Presiden selaku pemegang tertinggi kekuasaan angkatan bersenjata.

¹² Hubungan antara Presiden dan Panglima TNI akan dielaborasi dalam sub-bahasan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI.

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.”

Presiden juga berwenang untuk menyatakan negara dalam keadaan kondisi darurat atau keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945, “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Perubahan yang cukup signifikan terjadi pada Bab XII Amandemen Kedua UUD 1945 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara yang termaktub dalam Pasal 30:¹³

1. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
2. Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.
3. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.
5. Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Hal yang penting dari pasal ini adalah penabalan konsep sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (*sishankamrata*) yang sebelumnya tidak pernah diatur dalam konstitusi.

Hal yang terpenting dalam amandemen konstitusi di Indonesia adalah pengakuan terhadap HAM yang sebelumnya tidak diatur dalam konstitusi.¹⁴ Beberapa hal penting yang diatur dalam *International Bill of Human Rights* dalam hal ini *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) telah diadopsi dalam Amandemen Kedua UUD 1945 jauh sebelum Indonesia melakukan ratifikasi

¹³ Bandingkan dengan Bab XII tentang Pertahanan Negara dalam Pasal 30 UUD 1945 yang belum diamandemen: “(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara; (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dalam undang-undang.” Dalam Bahasa Indonesia terdapat perbedaan karakter antara kata “pembelaan” (Pasal 30 sebelum Amandemen UUD 1945) dengan “pertahanan” (Pasal 30 Amandemen Kedua UUD 1945). Kata pertama memiliki sifat aktif-agresif dibandingkan kata kedua. Namun dalam Bahasa Inggris kedua kata tersebut diterjemahkan dan diartikan sama yaitu “*defense*”. Lihat Bhatara Ibnu Reza, *The Indonesian Doctrine of Territorial Warfare: Problems in Civil-Military Relations and Their Implications for Human Rights and Humanitarian Law*, Thesis for Master of Laws in International Human Rights Law, Northwestern University School of Law, Chicago, 2006, hal. 39-40.

¹⁴ HAM secara khusus diatur dalam Bab XA dimulai dari Pasal 28A hingga 28J Amandemen Kedua UUD 1945

terhadap kedua instrumen tersebut.¹⁵ Satu hal yang terpenting adalah jaminan negara atas hak yang termasuk dalam rumpun *non-derogable* atau hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.¹⁶

Dengan dimasukkannya HAM dalam konstitusi artinya hak-hak tersebut telah diakui sebagai hak konstitusi warga negara yang harus dijunjung tinggi oleh pemerintah termasuk didalamnya aktor-aktor keamanan.¹⁷

b. TAP MPR Tahun 2000

Bersamaan dengan amandemen konstitusi. MPR juga memutuskan dua hal penting perihal reformasi sektor keamanan. Sesuai dengan tata urutan perundang-undangan di Indonesia, kedudukan Ketetapan (TAP) MPR berada dibawah konstitusi.¹⁸ Dua TAP MPR yang disahkan pada 2000 adalah dasar dari reformasi legislasi MPR sekaligus sebagai dasar hukum undang-undang dibawahnya seperti UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI.

Inti dari dua TAP MPR pada 2000 adalah pemisahan institusi, peran serta yurisdiksi hukum antara TNI dengan Polisi RI (Polri). Termasuk pula didalamnya adalah pelarang keterlibatan TNI dan Polri dalam politik praktis serta rangkap jabatan. Selain itu yang terpenting dari kedua TAP MPR ini adalah keterlibatan parlemen dalam hal ini DPR dalam proses pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kepala Polri dalam kerangka UUD 1945.¹⁹

¹⁵ Indonesia meratifikasi ICESCR dengan menerbitkan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dan ICCPR dengan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.

¹⁶ Pengakuan terhadap *non-derogable rights* dalam konstitusi ditabalkan dalam Pasal 28I (1) Amandemen Kedua UUD 1945. Pasal 28I(1): Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

¹⁷ Pembahasan secara komprehensif mengenai HAM pada aktor keamanan dapat di lihat dalam Peter Rowe, *The Impact of Human Rights Law on Armed Forces*, (United Kingdom: Cambrigde University Press, 2006).

¹⁸ Hal ini didasarkan pada TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun sejakdikeluarkan TAP MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 Sampai Dengan 2002, tidak semua TAP MPR menjadi sumber hukum di Indonesia. Akan tetapi terdapat beberapa TAP MPR yang kedudukannya tetap sebagai sumber hukum sehingga ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang dibuat harus mengacu pada TAP MPR tersebut Misalnya TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia serta TAP No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Adapun sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan yang baru diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7(1):

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah

¹⁹ Keterlibatan parlemen dalam menentukan pimpinan tentara dan kepolisian pernah terjadi pada masa Demokrasi Liberal 1950-1959 dalam kerangka UUDS 1950 dengan sistem parlementer. Keterlibatan

Adapun TAP MPR yang dimaksud adalah *pertama*, TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI. Ketentuan ini memuat penegasan pemisahan kedua lembaga tersebut. Pasal 2 TAP MPR No. VI/MPR/2000 menegaskan:

1. Tentara Nasional Indonesia adalah alat Negara yang berperan dalam pertahanan negara.
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan Negara.
3. Dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia harus bekerjasama dan saling membantu.

Kedua, adalah TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terdapat beberapa pasal penting menyangkut TNI. *Pertama* Susunan dan Kedudukan TNI sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 TAP MPR No. VII/MPR/2000:

1. Tentara Nasional Indonesia terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan dan yang diatur dengan Undang-undang.
2. Tentara Nasional berada dibawah Presiden.
3. Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
4. a. Prajurit Tentara Nasional Indonesia tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum.
b. Apabila kekuasaan peradilan umum sebagaimana dimaksud pada ayat pasal ini tidak berfungsi maka prajurit Tentara Nasional Indonesia tunduk di bawah kekuasaan peradilan yang diatur dengan undang-undang.

Pasal ini menunjukkan pada kita bagaimana kedudukan Panglima TNI berada dibawah wewenang Presiden dan terdapat keterlibatan DPR dalam memutuskan mengangkat dan memberhentikan Panglima TNI. Inilah untuk pertama kalinya MPR memutuskan kedudukan Panglima TNI dalam TAP MPR yang dahulu diatur dalam undang-undang.²⁰

Kedua, bantuan kepada Polri dalam menjaga keamanan oleh TNI tercantum dalam Pasal 4(2), "Tentara Nasional Indonesia memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang

parlemen yang terlampau jauh dalam urusan internal tentara dan kepolisian mengakibatkan para perwira yang seharusnya berindak secara professional menjadi berorientasi pada politik. Lihat Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945 -1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI*, (LP3ES: Jakarta, 1986), hal. 123-128.

²⁰ Sebelumnya kedudukan Panglima TNI tidak pernah diatur dalam TAP MPR juga tidak diatur dalam konstitusi.

diatur dalam undang-undang.” Pasal ini muncul didasarkan pada pengalaman ketika Polri masih menjadi bagian dari angkatan bersenjata. Saat itu, permasalahan menjaga hukum dan ketertiban termasuk keamanan juga menjadi tugas militer.

Pasal 5 TAP MPR No. VII/MPR/2000 mengatur keikutsertaan TNI dalam penyelenggaraan negara, yaitu:

1. Kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas Tentara Nasional Indonesia.
2. Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
3. Tentara Nasional Indonesia mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.
4. Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.²¹
5. Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Pasal ini mengakhiri era dwifungsi angkatan bersenjata sekaligus mengakhiri keterlibatan militer dalam kehidupan politik Indonesia dan praktik kekaryaan yang seringkali dilakukan dimana seorang perwira militer aktif dapat menjabat jabatan sipil secara rangkap.²² Hal yang terpenting lainnya adalah perubahan dalam kabinet presiden yang mensyaratkan Panglima TNI tidak merangkap sebagai Menteri Pertahanan dalam saat yang bersamaan.²³

²¹ Sejak 1999 hingga 2004, Fraksi TNI-Polri masih menjadi bagian dari MPR and DPR. Sebagaimana dalam Pasal 5(4) TAP MPR No.VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, TNI menggunakan hak untuk menentukan arah kebijakan nasional dalam Parlemen hingga 2009. Setelah Amandemen Ke-empat UUD 1945 pada 2002 yang mengatur keanggotaan MPR dan DPR, Markas Besar TNI dan Polri memutuskan untuk menghapus dan menarik fraksinya di DPR dan MPR dimana keanggotaan mereka di Parlemen berdasarkan pengangkatan dan penunjukan Panglima TNI dan Kepala Polri dan bukan dari hasil pemilihan legislatif melalui pemilihan umum.

²² Berkait dengan terminologi “seorang perwira militer aktif” haruslah diartikan bahwa orang tersebut masih menjadi anggota militer. Namun TNI menafsirkan ketidaaktifan seorang anggota militer adalah perwira tanpa *porto folio*. Yang ini dapat diartikan bahwa anggota militer masih dapat menduduki jabatan sipil dengan menon-aktifkannya sementara. Hal ini terjadi dalam pemilihan kepala daerah dimana perwira militer aktif dinominasikan dalam percaturan politik daerah. Lihat Aris Santoso, “Pilkada Ujian lapangan Bagi TNI”, *Republika*, 6 Mei 2005. Secara khusus peninjauan penerapan Dwifungsi ABRI pertama kali ditabalkan dalam TAP MPR No. X/MPR/1998, lihat Muhammad Fajrul Falaakh, *et al, Op .Cit.* hal. 41.

²³ Dahulu adalah biasa bila Panglima TNI sekaligus merangkap sebagai Menteri Pertahanan. Hal ini mengindikasikan posisi militer yang independen dan tidak berada dalam kontrol sipil. terakhir kedua jabatan tersebut dirangkap oleh Jenderal Wiranto dimana ia dipromosikan oleh Presiden Soeharto sebagai Pangab pada 16 Februari 1998 dan sebulan kemudian dia diangkat menjadi Menhankam. Pasca jatuhnya Soeharto, Presiden Habibie menunjuknya tetap dalam pos lamanya pada 22 Mei 1998. Hingga pada 4 November 1999, Presiden Abdurrahman Wahid menunjuk sebagai Menteri Koordinator Politik, Sosial dan Keamanan dan menyerahkan jabatan Panglima TNI kepada Laksamana Widodo A.S. dan Menteri Pertahanan kepada Prof. Juwono Sudarsono. Lihat Bhatara Ibnu Reza, *The Indonesian Doctrine of Territorial Warfare: Problems in Civil-Military Relations and Their Implications for Human Rights and Humanitarian Law*, Thesis for Master of Laws in International Human Rights Law, Northwestern University School of Law, Chicago, 2006, hal. 44.

Peran Polri diatur dalam Pasal 6 TAP MPR No. VII/MPR/2000 yaitu:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan, ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan masyarakat.
2. Dalam menjalankan perannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional.

Sedangkan susunan dan kedudukan Polri secara jelas juga diatur dalam Pasal 7 TAP MPR No. VII/MPR/2000:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan Kepolisian Nasional yang organisasinya disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai tingkat daerah;
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden;
3. Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan
4. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Semenjak lembaga kepolisian dibawah Presiden, MPR kemudian perlu untuk menambah sebuah institusi guna membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri. Hal ini diatur dalam Pasal 8 TAP MPR No. VII/MPR/2000 perihal Lembaga Kepolisian Nasional. Tidak hanya itu, lembaga ini juga berfungsi untuk memberikan pertimbangan kepada presiden dalam mengangkat dan memberhentikan kepala Polri. Lembaga ini dibentuk oleh presiden dengan undang-undang.

Polri juga memiliki tugas perbantuan sebagaimana dimiliki oleh TNI namun ada beberapa hal khusus yang memang merupakan khas kepolisian yang tidak dimiliki oleh militer. Hal ini tercantum dalam Pasal 9 TAP MPR No. VII/MPR/2000:

1. Dalam keadaan darurat Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan bantuan kepada Tentara Nasional Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia turut secara aktif dalam tugas-tugas penanggulangan kejahatan internasional sebagai anggota *International Criminal Police Organization – Interpol*.
3. Kepolisian Negara Republik Indonesia membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian dunia (*peace keeping operation*) di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Pasal 10 TAP MPR No. VII/MPR/2000 sebagaimana TNI dalam keikutsertaannya dalam penyelenggaraan negara, anggota Polri juga harus bersikap netral serta tidak turut serta dalam politik praktis. Selain itu anggota Polri tidak memiliki hak untuk dapat memilih dan dipilih namun keikutsertaan mereka dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR hingga 2009.

Ketentuan lainnya adalah mengenai keharusan mengundurkan diri atau pensiun bagi anggota Polri bila hendak menduduki jabatan diluar kepolisian.

c. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Lahirnya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara merupakan implementasi dari amanat TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara RI dan TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU ini sekaligus menghapus UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang hanya berlaku selama 5 tahun sejak 36 tahun diatur dalam UU No. 13 Tahun 1961 tentang Kepolisian RI.

Terbitnya UU memberikan harapan perubahan kultur bagi Polri yang semula sangat militeristik untuk menjadi sebuah lembaga kepolisian sipil sebagaimana dikenal dalam negara-negara demokratis. Lembaga kepolisian juga diharapkan dapat menjadi profesional dan modern terutama dalam fungsinya sebagai penegak hukum dengan menjunjung tinggi demokrasi dan menghormati HAM.

UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia secara substansi menempatkan lembaga kepolisian sebagai lembaga yang kuat terlihat dari fungsi serta kedudukannya dalam pemerintahan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 yaitu, "Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat." Sementara kedudukan Polri dalam pemerintahan berada dibawah Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 UU No. 2 Tahun 2002.

Bila ditelisik secara mendalam terdapat tiga hal penting dalam kedudukan Polri yaitu *pertama*, fungsi pemerintahan, *kedua* fungsi penegakkan hukum dan *ketiga* fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibnas). Dari segi pemerintahan salah satunya dapat terlihat dari wewenang Polri memiliki kewenangan untuk membuat peraturan kepolisian yang bersifat umum dalam rangka pemulihan ketertiban dan keamanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴

Ketentuan ini agak janggal bila sebuah peraturan kepolisian memiliki sifat mengikat umum dimana hal itu ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Meski peraturan kepolisian dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan tetapi akan terbuka penyimpangan atau pelanggaran HAM mengingat itu ditujukan dalam kerangka pemulihan ketertiban dan keamanan.²⁵

²⁴ Lihat Pasal 1(4) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia: Peraturan Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

²⁵ Secara nyata dapat terlihat ketika Kapolda Sulawesi Tengah, Brig jend. Badrodin Haiti mengeluarkan Maklumat Pemerintah Tembak Ditempat di wilayah Kabupaten Poso dan Kota Palu pada 16 Januari 2007 bagi siapa saja yang memiliki dan menyimpan senjata api dan bahan peledak tanpa otoritas yang sah. Menurut Kabidhumas Polda

Sedangkan dari fungsi kepolisian dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana (*integrated justice system*) diatur dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2002. Secara khusus fungsi kepolisian sebagai penegak hukum (*law enforcement*) telah diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Fungsi dan wewenang kepolisian dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat secara khusus diatur dalam Pasal 14 dan pasal 15 UU No. 2 Tahun 2002. Dalam kedua pasal ini memang sedikit terdapat tumpang tindih antara fungsi dan kewenangan kepolisian dalam rangka penegakan hukum dengan kewenangan sebagai pembina kamtibmas. Misalnya Pasal 15(1)(f) dimana aparat kepolisian dapat melakukan pemeriksaan khusus dalam upaya tindakan pencegahan.²⁶ Tindakan ini dalam penjelasan UU No. 2 Tahun 2002 tidak diberikan penjelasan akan tetapi bila tindakan ini tidak dijelaskan akan menimbulkan pelanggaran hak *habeas corpus* dan terbuknya praktik penyiksaan terhadap tersangka.²⁷ Dengan kata lain sangatlah sulit membedakan kapan aparat kepolisian menggunakan hukum dengan menegakkan hukum.

Hal terpenting dalam UU ini adalah penegasan mengenai Lembaga Kepolisian Nasional yang diatur dalam Bab VI Pasal 38-40 UU No. 2 Tahun 2002. Lembaga ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 38(1) disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Akan tetapi berbeda dengan amanat dalam TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dimana lembaga ini diharapkan menjadi lembaga pengawas dari institusi kepolisian tetapi menjadi sekedar menjadi lembaga penasihat Presiden.²⁸

Hal terakhir yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 adalah Bab VII Pasal 41 dan 42 tentang Bantuan, Hubungan dan Kerjasama yang sebenarnya merupakan penegasan terhadap permintaan bantuan Polri dalam mengemban tugas keamanan kepada TNI, tugas perbantuan Polri kepada TNI dalam keadaan darurat militer, ikut serta dalam pemiharaan perdamaian dibawah bendera PBB yang kesemua ini telah diatur dalam Pasal 9 TAP MPR No. VII/MPR/2000. Sedangkan hubungan kerjasama secara umum dijelaskan mengenai pengembangan kerjasama antara Polri dengan institusi baik dalam maupun dalam negeri.

Sulteng, langkah ini diambil guna memulihkan keamanan dan ketertiban. Hal lainnya adalah guna menghentikan perlawanan orang-orang yang tercantum dalam Daftar Pencarian Orang (DPO) kasus kerusuhan Poso untuk menyerahkan diri kepada kepolisian. Lihat *Republika Online*, "Maklumat Tembak Ditempat berlebihan", 18 Januari 2007, http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=279333&kat_id=59, diakses pada 24 April 2007.

²⁶ Pasal 15(1)(f) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia: Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan.

²⁷ Indonesia telah meratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan dengan diterbitkannya UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.

²⁸ Anggota Komisi Polisi Nasional telah pula ditunjuk dengan diterbitkannya Keppres No. 50 Tahun 2006, 19 Mei 2006. Lihat *Media Indonesia Online*, "Mabes Polri Terima Daftar Nama Anggota Kopolnas", 20 Mei 2006, <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=201314>, diakses 24 April 2007.

d. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara merubah secara fundamental sistem pertahanan nasional serta hubungan sipil-militer meski masih sangat terbatas. UU ini mengganti UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara.²⁹ Terbitnya UU No. 3 Tahun 2002 langsung mengurangi peran politik militer dimana dalam reformasi legislasi ini mengadopsi nilai-nilai demokrasi, HAM, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, ketentuan hukum nasional, hukum internasional dan kebiasaan internasional sertaprinsip hidup berdampingan secara damai.³⁰

Dalam UU No. 3 tahun 2002 ini, terdapat dua hal penting yang patut diperhatikan. *Pertama* tentang perubahan sistem pertahanan nasional dan *kedua* adalah hubungan dan peran Presiden, Menteri Pertahanan dan Panglima TNI dalam pertahanan negara.

Sebagaimana telah dipaparkan diatas mengenai kedudukan sistem pertahanan rakyat semesta (sishankamrata) yang telah dikukuhkan dalam konstitusi. Namun dalam UU No. 3 tahun 2002 memiliki perbedaan interpretasi khususnya mengenai keterlibatan rakyat atau penduduk yang tidak dipandang lagi sebagai komponen dasar dalam menghadapi ancaman militer. Pasal 7(2) UU No. 3 tahun 2002 menegaskan, "Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman militer menempatkan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama dengan didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung."³¹ Peran TNI juga dibatasi bila negara menghadapi ancaman non-militer dengan mengedepankan institusi pemerintahan yang lain.³²

Komponen cadangan terdiri atas warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan serta sarana dan prasarana nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat komponen utama.³³ Sedangkan komponen pendukung terdiri warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan serta sarana dan prasarana nasional yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kekuatan dan kemampuan

²⁹ UU No 20 Tahun 1982 merupakan bentuk peneguhan dari praktik Dwifungsi ABRI yang sebelumnya posisinya telah dikukuhkan dalam TAP MPRS No. XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan Baru tentang Pertahanan dan Keamanan. Sungguhpun demikian untuk mengamankan peran ABRI dalam pertahanan serta peran mereka dalam kehidupan sosial dan politik, rejim Soeharto perlu kiranya untuk mengautkan kembali posisinya itu Pasal 26 UU No. 20 Tahun 1982 yaitu: Angkatan Bersenjata mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial. Dalam Pasal 28 (1) UU No. 20 Tahun 1982: Angkatan Bersenjata sebagai kekuatan sosial bertindak selaku dinamisor dan stabilisor yang bersama-sama kekuatan sosial lainnya memikul tanggungjawab mengamankan dan menyukseskan perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan serta meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

³⁰ Lihat Pasal 3(1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³¹ Bandingkan dengan Pasal 1(5) UU No. 20 Tahun 1982: Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta adalah tatanan segenap komponen pertahanan dan keamanan negarayang terdiri dari komponen dasar Rakyat Terlatih, komponen utama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia beserta Cadangan Tentara Nasional Indonesia, komponen khusus Perlindungan Masyarakat dan komponen pendukung sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional, secara menyeluruh, terpadu dan terarah.

³² Lihat Pasal 7(3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³³ Lihat Pasal 8(1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

komponen utama dan komponen cadangan.³⁴

Dengan pengaturan tersebut, TNI mau tidak mau menjadi institusi militer profesional semenjak mereka hanya memfokuskan diri pada pertahanan negara. Adalah tugas pemerintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur keterlibatan rakyat dalam pertahanan sehingga tidak akan ada lagi keterlibatan langsung TNI dalam menggunakan rakyat dalam rangka pertahanan negara.³⁵ Berdasarkan Penjelasan UU No. 3 tahun 2002, TNI sebagai komponen utama dan Cadangan TNI sebagai komponen cadangan agar pelaksanaan pertahanan negara sesuai dengan aturan hukum internasional khususnya prinsip pembedaan antara kombatan dengan non-kombatan.³⁶

UU No 3 tahun 2002 menempatkan Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi dari TNI memiliki wewenang dan bertanggungjawab atas kekuatan pengerahan TNI³⁷ sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945. Meski demikian, kewenangan itu tidak dapat langsung digunakan oleh Presiden tanpa terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPR³⁸ kecuali dalam keadaan memaksa.³⁹ Jika hal ini terjadi, maka dalam waktu 2 X 24 jam Presiden harus mengajukan persetujuan kepada DPR⁴⁰ serta jika tidak disetujui Presiden harus menghentikan pengerahan operasi militer.⁴¹

Sedangkan kedudukan Menteri Pertahanan dalam UU No. 3 Tahun 2002 adalah memimpin kepala Departemen Pertahanan⁴² dan membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara.⁴³ Menteri Pertahanan juga menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan oleh Presiden.⁴⁴ Menteri Pertahanan merumuskan kebijakan umum penggunaan TNI dan komponen pertahanan lainnya.⁴⁵

Menteri Pertahanan juga memiliki tugas dalam menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan TNI dan komponen

³⁴ Lihat Pasal 8(2) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³⁵ Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan berkait dengan mobilisasi dan demobilisasi, rakyat terlatih dan prajurit ABRI tetapi sejak sumber hukumnya adalah UUD 1945 yang telah diamandemen dan UU No. 20 Tahun 1982 telah diganti dengan UU No. 3 tahun 2002 maka peraturan perundang-undangan itu tidak memiliki kekuatan hukum.

³⁶ Lihat Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Berkait dengan implementasi hukum HAM dan Hukum Humaniter seiring dengan pemberlakuan UU No. 3 tahun 2002, Menteri Pertahanan mengeluarkan Keputusan Menteri No. Kep/02/M/II/2002 tentang Penerapan Hukum Humaniter dan Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Pertahanan negara.

³⁷ Lihat Pasal 14(1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³⁸ Lihat Pasal 14(2) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³⁹ Lihat Pasal 14(3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴⁰ Lihat Pasal 14(4) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴¹ Lihat Pasal 14(5) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴² Lihat Pasal 16(1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴³ Lihat Pasal 16(2) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴⁴ Lihat Pasal 16(3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴⁵ Lihat Pasal 16(5) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

pertahanan lainnya.⁴⁶ Dalam rangka hubungan internasional, Menteri Pertahanan menyusun Buku Putih Pertahanan serta menetapkan kebijakan kerjasama bilateral, regional dan kerja dibidangnya.⁴⁷

UU No. 3 Tahun 2002 menyatakan seorang Panglima sebagai pimpinan TNI⁴⁸ dan memiliki bertanggungjawab kepada Presiden dalam penggunaan komponen pertahanan negara dan and bekerjasama dengan menteri Pertahanan dalam pemenuhan kebutuhan TNI.⁴⁹ Panglima TNI juga menyelenggarakan perencanaan strategi dan operasi militer, pembinaan profesi dan kekuatan militer serta pemeliharaan kesiagaan operasional.⁵⁰ Terakhir, Panglima TNI berwenang untuk menggunakan segeanp komponen pertahanan negara dalam penyelenggaraan operasi militer berdasarkan undang-undang.⁵¹

Dengan demikian dapat dikatakan, kedudukan dalam Presiden dan Menteri Pertahanan dalam UU ini mencitrakan hubungan sipil-militer dengan menempatkana supremasi sipil terhadap militer yang dahulu tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tetapi undang UU ini tidak benar-benar mempraktikan hubungan sipil-militer yang utuh mengingat kedudukan TNI yang tidak berada dibawah kontrol Departemen Pertahanan. Dalam kedudukannya, kedua insitutisi baik menteri Pertahanan dan Panglima TNI berada dalam tingkatan yang sama yang secara formal dibawah control Presiden. Kedudukan Presiden memiliki otoritas sentral komando dalam kaitannya dengan pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI.

e. UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

UU No 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-undang) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pemberantasan Menjadi Undang-undang. Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Perpu No. 1 Tahun 2002 sendiri merupakan respon dari peristiwa pemboman di Bali 12 Oktober 2002.

Awalnya peraturan perundang-undangan ini tidak lahir sendiri melainkan diiringi dengan Perpu No. 2 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 yang kemudian disahkan menjadi UU No. 16 Tahun 2003.⁵² Fraksi-fraksi DPR sejak awal terbitnya

⁴⁶ Lihat Pasal 16(6) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴⁷ Lihat Pasal 15(3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pada 31 Maret 2003, Departemen Pertahanan telah menerbitkan Buku Putih Pertahanan Indonesia. Lihat Departemen Pertahanan, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*, (Jakarta: Departmen Pertahanan, 2003).

⁴⁸ Lihat Pasal 18(1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁴⁹ Lihat Pasal 18(4) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁵⁰ Lihat Pasal 18(2) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁵¹ Lihat Pasal 18(3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁵² UU No. 16 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pasal 28(i) UUD 1945 khususnya perihal non-retroaktif. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 013/PUU-I/2003 atas Permohonan Maskur alias Abdul Kadir, terdakwa dalam kasus Bom Bali 12 Oktober 2002 pada Pengadilan Negeri

memiliki sikap yang berbeda-beda sekalipun diantara mereka ada yang setuju dengan kehadiran kedua perpu tersebut sebagai konsekuensi pengaruh politik internasional adapula yang khawatir dan yang lebih banyak adalah mereka meminta adanya draf alternatif.

No	Tanggal pertemuan	Nama fraksi	Nama anggota fraksi	Sikap Fraksi terhadap Perpu dan RUU Antiterorisme	Keterangan lain
1.	12 Januari 2003	Fraksi Reformasi	Patrialis Akbar dan Luthfi Ahmad	Perpu sangat berbahaya bagi masyarakat	Khawatir bila RUU tidak menjadi UU maka terpaksa harus menerima Perpu
2.	16 Januari 2003	F-KKI	Sutradara Ginting dan Kapad	Perpu bentuk reaktif pasca Bali dan RUU Antiterorisme pasti diterima	Menerima RUU Antiterorisme dengan alasan perhitungan politik internasional saat ini
3.	16 Januari 2003	F-Golkar	Marzuki Achmad, Datuk Labuan dan Daryatmo Mardiyanto	Perpu otomatis tidak berlaku bila RUU disahkan menjadi UU	Berharap ada bentuk utuh RUU alternatif dan meminta DIM
4.	20 Januari 2003	F-PDU	K.H. Ahmad Satari, Mudahan Hazdie dan Amarudin Djajasubinta	Menolak Perpu dan menolak perluasan BIN sampai propinsi dan daerah	Meminta bentuk RUU Alternatif
5.	21 Januari 2003	F-PBB	Ahmad Sumargo, M.S. Kaban dll	Khawatir Perpu akan disimpangi dan menolak perluasan BIN	Meminta bentuk RUU Alternatif
6.	22 Januari 2003	F-KB	Chotibul Umam, Manase Mallo, Muhaimin M.T., Ida Fauziah dan Susono Yusuf	Khawatir Perpu akan disimpangi dan menolak perluasan BIN sampai daerah	Meminta bentuk RUU Alternatif
7.	23 Januari 2003	F-PDI-P	Nyoman Gunawan, V.B. Da Costa dan Dwi Ria Latifa	Tidak memiliki sikap yang jelas dan semua tergantung instruksi F-PDI-P	Meminta draf alternatif tapi tidak menjamin akan dibahas
8.	-	F-PPP	-	-	-

Tabel 1. Sikap Fraksi-Fraksi DPR Terhadap Perpu dan RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Sumber: UU Anti Terorisme: Antara Kebebasan Keamanan Rakyat, Imparsial, 2003)

Sejak diterbitkannya dalam bentuk Perpu hingga diundangkannya, secara substansi UU ini mendapatkan banyak kritik terutama ancaman terhadap demokrasi dan HAM.⁵³ *Pertama*, juga mengubah wajah penegakan hukum dengan masuknya

Denpasar. Lihat pula *Media Indonesia*, “Yusril: Putusan Mahkamah Konstitusi hanya untuk Bom Bali”, 25 Juli 2004. Mengemai studi tentang Mahkamah Konstitusi secara mendalam lihat Petra Stockmann, *The New Indonesian Constitutional Court: A Study into Its Beginnings and First Years of Work*, (Jakarta: Hans Seidel Foundation, 2007).

⁵³ Untuk menanggapi terbitnya kedua Perpu tersebut beberapa ornop dan pembela HAM sepakat untuk membentuk sebuah koalisi yang bernama Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil (*Coalition for Civil Liberties*) sebagai tindak lanjut dari pertemuan pada 7 dan 12 November 2002. Saat itu Koalisi ini sepakat menunjuk IMPARSIAL The Indonesian Human Rights Monitor sebagai koordinator. Lihat Imparsial dan Koalisi Kebebasan Masyarakat Sipil, *UU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, (Jakarta, Imparsial, 2003). Buku ini memberikan pemaparan lengkap tentang seluruh peraturan perundang-undangan berkait pemberantasan terorisme termasuk beberapa komunike dari Koalisi.

intelijen non-yudisial dalam ranah Sistem Peradilan Pidana (*integrated criminal justice system*). *Kedua*, perubahan pada hukum acara pidana dimana dan *ketiga* adalah penerapan retroaktif untuk kejahatan terorisme.

Seiring dengan diterbitkannya Perpu saat itu, Presiden Megawati mengeluarkan dua Instruksi presiden. *Pertama*, Inpres No 4 Tahun 2002 dimana Menteri Koordinator Politik Sosial dan Keamanan mempunyai wewenang merumuskan kebijakan terorisme.⁵⁴ *Kedua*, Inpres No 5 Tahun 2002 disebutkan peran Badan Intelijen Negara (BIN) sebagai koordinator seluruh kegiatan intelijen dengan membawahi beberapa badan yang memiliki kegiatan intelijen (Bais, Polri, Kejaksaan Agung dan Kehakiman, Imigrasi, Bea Cukai dan lain-lain).⁵⁵

UU No. 15 Tahun 2003 dalam bidang perlindungan hak-hal sipil justru mengancam kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat.⁵⁶ Pasal 20 UU No 15 Tahun 2003 menyebutkan "...tindakan "mengintimidasi" terhadap penyidik..", tanpa pembatasan apa yang dimaksud dengan "intimidasi", rumusan pasal ini dapat digunakan sebagai alasan pembatasan terhadap media massa atau pun mereka yang memberikan komentar atas suatu proses hukum atas tindak pidana terorisme.⁵⁷

UU No. 15 Tahun 2003 juga mengancam hak-hak individu melalui tindakan penyadapan telepon, pengawasan buku bank dan seterusnya yang semata-mata yang didasarkan pada laporan intelijen.⁵⁸ Ini merupakan hal baru dalam hukum acara pidana dimana laporan intelijen sebagai salah satu alat bukti sebagaimana telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).⁵⁹

Memperlakukan ketentuan pidana terorisme berlaku surut (*retroactive*) adalah bertentangan dengan hak sipil. Karenanya undang-undang ini mengindahkan asas non retroaktif yang merupakan merupakan *cardinal principle* dari hukum pidana.⁶⁰ Dalam praktiknya, setiap konstitusi di berbagai negara demokratis menolak menggelar sebuah pengadilan berdasarkan pada kasus-kasus masa lampau (*ex-post facto*)

⁵⁴ *Ibid.* hal. 9.

⁵⁵ *Ibid.* hal. 9.

⁵⁶ Lihat Tim Imparsial, "Terorisme dalam Pergulatan Politik Hukum", dalam Rusdi Marpaung dan Al Araf, *Ed.*, *Terorisme: Definisi, Aksi dan Regulasi*, (Jakarta, Imparsial, 2003). hal. 52.

⁵⁷ *Ibid.* hal. 52. Pasal 20 UU No. 15 Tahun 2003: Setiap orang yang dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan mengintimidasi penyelidik, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, dan/atau hakim yang menangani tindak pidana terorisme sehingga proses peradilan menjadi terganggu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

⁵⁸ *Ibid.* hal. 52. Pasal 26(1) UU No. 15 Tahun 2003: Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelijen. Lihat juga Pasal 30 UU No. 15 Tahun 2003.

⁵⁹ Lihat Pasal 184(1) UU No. 6 tahun 1981 tentang KUHAP: Alat bukti yang sah ialah:

- a. keterangan saksi;
- b. keterangan ahli;
- c. surat;
- d. petunjuk;
- e. keterangan terdakwa

⁶⁰ Lihat Keputusan Mahkamah Konstitusi 013/PUU-I/2003.

Sebagaimana telah disebutkan, UU No. 15 tahun 2003 mengancam independensi *judicial system* dengan keterlibatan aparat intelijen *non-judicial* seperti Badan Intelijen Negara (BIN) dan TNI.⁶¹ Hal ini tentunya dapat melumpuhkan pengawasan publik terhadap institusi hukum dengan keterlibatan intelijen *non-judicial* dalam proses hukum.⁶²

UU No 15 Tahun 2003 juga mengadopsi mekanisme *pre-trial* yang berasal dari sistem Anglo-Saxon namun tidak mengadopsi sistem peradilannya, justru dapat meniadakan hak-hak untuk mengajukan keberatan (*habeas corpus*).⁶³ Terlebih mekanisme ini menutup kemungkinan hak individu untuk menggunakan prosedur praperadilan sebagaimana diatur dalam KUHAP sebagai satu-satunya mekanisme *habeas corpus* sebagai sarana kontrol.⁶⁴ Pembentukan mekanisme *pre-trial* dalam proses *admissibility* dimana hakim menentukan bukti awalan, perintah penahanan, pengeledahan dan penyitaan adalah merupakan kerangka mengembangkan kekebalan hukum serta *impunity* kepada intelijen sebagaimana diuraikan dalam Pasal 26 (2).⁶⁵

Alih-alih membatasi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara, UU No 15 tahun 2003 justru memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan negara khususnya pemberian kesempatan yang luas kepada intelijen, baik intelijen dari BIN maupun TNI untuk tujuan-tujuan lain yang dimaksudkan mencegah atau mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan terorisme.⁶⁶ Selain itu UU 15 Tahun 2003 melindungi pelaku penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh bank atau lembaga keuangan, baik berupa tindakan pembocoran rahasia bank, penggelapan, korupsi dan seterusnya sebagai tindakan kesalahan administrasi semata.⁶⁷

Dalam perkembangannya kemudian, Pemerintah menyadari banyaknya kritik terhadap UU No. 15 tahun 2003 dan untuk itu disusunlah rancangan perubahan. Akan tetapi semangat serta niatan untuk melakukan amandemen hanya muncul bila terjadi peristiwa peledakan bom di Indonesia. Hal ini terlihat ketika disusunnya naskah rancangan amandemen hasil konsiyering tertanggal 20-28 Agustus 2003 merupakan respon terhadap Pemboman Hotel JW Marriot pada 5 Agustus 2003. Sedangkan pada rancangan amandemen lainnya muncul pada

⁶¹ Rusdi Marpaung dan Al Araf, *Op.Cit.* hal. 52.

⁶² *Ibid.* hal. 52.

⁶³ *Ibid.* hal. 52. Lihat Pasal 26(2) UU No. 15 tahun 2003: Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.

⁶⁴ Mengenai Praperadilan diatur dalam UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP pada Bab X Wewenang Pengadilan untuk Mengadili Bagian Kesatu.

⁶⁵ Rusdi Marpaung dan Al Araf, *Op.Cit.* hal. 52.

⁶⁶ *Ibid.* hal. 53.

⁶⁷ *Ibid.* hal. 53. Lihat Pasal 29(2) UU No. 15 Tahun 2003: Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:

- a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
- b. identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa;
- c. alasan pemblokiran;
- d. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
- e. tempat harta kekayaan berada.

September 2004 sebagai respon terhadap peledakan Bom Kuningan 8 September 2004.⁶⁸ Adapun semangat yang digunakan tetap sama yaitu penguatan kepada negara dan bukan pada penjaminan dan penghormatan kepada HAM dan demokrasi

Dalam rancangan amandemen yang pertama, pemerintah mengakomodasi tuntutan lembaga-lembaga *non-judicial* seperti TNI dan BIN untuk ikut dalam proses penegakan hukum.⁶⁹ Keinginan Departemen Kehakiman dan HAM⁷⁰ tersebut terkesan reaktif dan mendasarkan pada kepentingan jangka pendek serta mengabaikan aspek fundamental berupa penempatan TNI dan BIN dalam kerangka negara demokrasi.⁷¹

Sedangkan dalam rancangan amandemen kedua UU No 15 Tahun 2003 yang diajukan oleh pemerintah melalui Departemen Kehakiman dan HAM pasca peledakan bom Kuningan, pemerintah tidak memberikan batasan yang jelas siapa yang dimaksud dengan pelaku terorisme.⁷² Dalam Pasal 13B mengenai organisasi teroris, pemerintah menggolongkan orang-orang yang mengenakan pakaian dan atribut organisasi terorisme di tempat umum, dan menggunakan uang dari organisasi terorisme sebagai bagian dari orang yang pantas diberikan sanksi hukum selama kurang lebih 3-15 tahun penjara.⁷³

f. UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Terbitnya UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI merupakan usaha lanjutan dalam rangka melakukan reformasi sektor keamanan sebagaimana amanat TAP MPR VI/MPR/2000 dan TAP MPR No. VII/MPR/2000. Dalam perjalanannya ketika UU ini masih berupa Rancangan Undang-undang (RUU) terdapat usaha yang dilakukan TNI dalam usahanya untuk menjadikannya sebagai institusi independen terlepas dari kontrol sipil. Dalam RUU TNI Tahun 2003⁷⁴, TNI berhasil memasukan satu pasal kontroversial khususnya penggunaan kekuatan. Dalam Pasal 19 RUU TNI 2003 tersebut ditegaskan:

1. Dalam keadaan mendesak dimana kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa terancam, Panglima dapat menggunakan Kekuatan TNI sebagai langkah awal guna mencegah kerugian negara yang lebih besar.
2. Pengerahan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaporkan kepada Presiden paling lama dalam waktu 1 x 24 jam.

⁶⁸ Lihat Tim Imparsial, *Catatan HAM 2004: Keamanan Mengalahkan Kebebasan*, (Jakarta , Imparsial, 2006). hal. 48.

⁶⁹ *Ibid.* hal. 48

⁷⁰ Saat ini departemen tersebut berubah nama menjadi Departemen Hukum dan HAM.

⁷¹ *Ibid.* hal. 48

⁷² *Ibid.* hal. 48

⁷³ *Ibid.* hal. 48

⁷⁴ RUU TNI Hasil rapat Dephan tertanggal 3 Februari 2003.

Pasal ini kemudian terkenal (*notorious*) sebagai “Pasal Kudeta” yang menurut pendapat TNI diperlukan bila terjadi situasi darurat.⁷⁵ Pasal ini kemudian menjadi sasaran kritik oleh para pakar politik, pembela HAM dan politisi di DPR yang terlibat dalam penyusunan RUU TNI. Secara mendasar, pasal tersebut tidak memberikan kriteria yang jelas mengenai apa yang dimaksud sebagai “keadaan mendesak” yang mengancam kedaulatan negara dan keutuhan wilayah serta tidak mengindikasikan aktor yang berhak melakukan tafsir terhadap kriteria tersebut.⁷⁶

Panglima TNI saat itu, Jenderal Endriartono Sutarto menjelaskan bahwa dirinya sependapat bila pengerahan kekuatan harus diputuskan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.⁷⁷ Akan tetapi menurutnya, dalam praktik TNI membutuhkan payung hukum untuk menangkal serangan musuh sesegera mungkin ketika seiring dengan keadaan darurat. Menanggapi hal itu, kewenangan dalam penggunaan dan pengerahan kekuatan sebagaimana dimaksud pasal 19 RUU TNI cukup diatur dalam sebuah *standard operating procedure*.⁷⁸ Dengan kata lain, Panglima TNI sama sekali tidak memiliki wewenang itu secara otomatis melainkan harus ada *political minded*.⁷⁹ Begitu besarnya penolakan dari berbagai elemen masyarakat, pasal ini akhirnya dihapus dan tidak pernah muncul kembali dalam RUU TNI berikutnya.

Pada 30 Juni 2004, menjelang Pemilihan Presiden 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri mengajukan RUU TNI kepada DPR. Alokasi waktu yang dibutuhkan DPR untuk membahas RUU ini adalah 45 hari sebelum masa persidangan akhir DPR yang dalam pembuatan hukum di Indonesia hal itu sangat singkat.⁸⁰ Bagi TNI, pembahasan RUU TNI merupakan usaha akhir bagi mereka untuk terlibat dalam menentukan arah kebijakan nasional melalui proses legislasi sebelum akhirnya mereka meninggalkan DPR.

Terdapat empat hal penting dalam pembahasan RUU TNI kali ini yaitu *pertama*, pembinaan teritorial sebagai tugas utama TNI; *kedua*, kedudukan Mabes TNI dibawah Departemen Pertahanan; *ketiga* adalah soal kekaryaan dalam birokrasi dimana anggota TNI dapat merangkap sebagai seorang militer sekaligus pejabat birokrasi dilingkungan sipil dan *keempat* adalah bisnis militer.

⁷⁵ ⁷⁵Lihat Tim Imparsial, *Menuju TNI Profesional: Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik*, (Jakarta: Imparsial, 2005), hal. 115. Buku ini memberikan semua informasi lengkap tentang proses perdebatan RUU TNI di DPR termasuk analisis dan kampanye untuk menolak RUU TNI.

⁷⁶ *Ibid.* hal. 116.

⁷⁷ Lihat Jenderal Endriartono Sutarto, “Soal Pasal Kudeta”, *Kompas*, 7April 2003.

⁷⁸ Tim Imparsial, *Op.Cit.* hal. 123

⁷⁹ *Ibid.* hal. 123.

⁸⁰ Analisis Kebijakan Imparsial, “Gambaran Reformasi TNI dalam Pengesahan UU TNI”, (Jakarta: Imparsial, December 2004), hal. 1.

No	Elite Politik	Sikap	Sumber
1	Megawato Spoekarnoputri (Presiden RI)	Mendukung RUU TNI dengan mengajukannya kepada DPR pada 30 Juni 2004	<i>Kompas</i> , 16 Agustus 2004
2	Amris Fuad Hasan (Wakil Ketua Komisi I DPR)	Menyatakan dukungan terhadap pembahasan RUU TNI dengan alasan untuk memberi kesempatan terakhir kali kepada Fraksi TNI-Polri	<i>Media Indonesia Online</i> , 3 Agustus 2004
3	Marsekal Muda Pieter L.D. Wattimena (Dirjen Kuathan Departemen Pertahanan)	Meminta agar RUU TNI dibahas oleh DPR periode sekarang karena sudah menjadi amanat konstitusi. Penangguhan pembahasan hingga terbentuknya DPR period 2004-2008 dinilainya tidak tepat	<i>Tempo Interaktif Online</i> , 19 Juli 2004

Tabel 2. Sikap Awal Elit Politik terhadap RUU TNI (Sumber: Analisis Imparsial, 2004).

Pada kesempatan ini TNI sekali lagi menaruh satu pasal perihal pembinaan teritorial sebagai salah satu tugas TNI. Dalam Pasal 8(2) RUU TNI menyebutkan tugas utama TNI adalah:

2. Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI melaksanakan:
 - a. operasi militer untuk perang;
 - b. operasi militer selain perang;
 - c. melaksanakan pembinaan teritorial sesuai dengan peran dan wewenang TNI:
 1. membantu pemerintah menyelenggarakan pembinaan potensi pertahanan dalam rangka meningkatkan kemampuan pertahanan negara;
 2. membantu pemerintah menyelenggarakan wajib militer dan pelatihan dasar kemiliteran bagi warga negara;
 3. mewujudkan kemandirian TNI dengan Rakyat, dan
 4. tugas-tugas lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal ini menjadikan pembinaan teritorial sebagai tugas pokok TNI yang secara tidak langsung struktur teritorial TNI menjadi permanen karena selama ini pembinaan teritorial salah satu tugas yang melekat komando teritorial (koter).⁸¹ Koter sendiri selama ini merupakan tulang punggung dari TNI-AD dalam melaksanakan Doktrin Perang Wilayah dan bukan bagian dari sistem pertahanan yang melibatkan keseluruhan matra.⁸²

⁸¹ *Ibid.* hal. 4.

⁸² Lihat Bhatara Ibnu Reza, *The Indonesian Doctrine of Territorial Warfare: Problems in Civil-Military Relations*

Panglima TNI, Jenderal Endriartono Sutarto menafsirkan pentingnya pembinaan teritorial adalah sebagai alat untuk mewujudkan keberpihakan rakyat terhadap TNI dan sebagai kepanjangan tangan TNI dalam mendapatkan informasi.⁸³ Interpretasi Panglima TNI itu membuktikan keinginan TNI untuk menjadi sebuah entitas politik yang bebas dari kontrol otoritas sipil.

Fraksi	Fungsi Teritorial TNI	TNI dibawah Menteri Pertahanan	Kekaryaannya dalam Birokrasi
PDI-P	Menolak	Setuju	Harus mengundurkan diri
Partai Golkar	Belum diputuskan	Setuju	Harus mengundurkan diri
PPP	Menolak	Setuju	Harus mengundurkan diri
PKB	Menolak	Setuju	Harus mengundurkan diri
Reformasi	Belum diputuskan	Setuju	Menolak
TNI-Polri	Setuju	Menolak	Setuju

Tabel 3. Sikap Fraksi DPR terhadap RUU TNI pada 23 Agustus 2004 (Sumber: Analisis Imparsial, 2004)⁸⁴

Pada 30 September 2004, RUU TNI disahkan menjadi UU tanpa memasukan pembinaan teritorial didalamnya. UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI secara paralel juga menguatkan beberapa hal yang telah diatur dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara seperti pengerahan TNI oleh Presiden dengan persetujuan oleh DPR⁸⁵, kewenangan Presiden dalam keadaan darurat⁸⁶, peran Panglima TNI dalam penggunaan kekuatan⁸⁷ serta kedudukan Panglima TNI yang berada dibawah Presiden dalam penggunaan kekuatan.⁸⁸ Namun UU ini gagal untuk menempatkan TNI dibawah Departemen Pertahanan sebagai bentuk cerminan supremasi sipil terhadap militer.

Pemberlakuan UU No. 34 Tahun 2004 juga menghapuskan UU No. 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Hal ini disebabkan dalam UU No. 34 Tahun 2004 juga mengatur soal prajurit TNI.

and Their Implications for Human Rights and Humanitarian Law, Thesis for Master of Laws in International Human Rights Law, Northwestern University School of Law, Chicago, 2006.

⁸³ Lihat *Kompas*, "RUU TNI Belum Tentu Bisa Diselesaikan DPR, 29 Juli 2004. Lihat juga Bhatara Ibnu Reza, "Mempertimbangkan RUU TNI", *SuaraPembangunan*, 5 Agustus 2004.

⁸⁴ Fraksi Kesatuan Kebangsaan, Fraksi Daulatul Ummah dan Fraksi Partai Bulan Bintang tidak tercatat.

⁸⁵ Lihat Pasal 17(1) dan (2) UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Lihat juga Pasal 14(1) dan (2) UU No. 3Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁸⁶ Lihat Pasal 18 (1),(2) dan (3) UU No..34 Tahun 2004 tentang TNI TNI. Lihat juga Pasal 14(3),(4) and (5) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁸⁷ Lihat Pasal 19(1) UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI.

⁸⁸ Lihat Pasal 19(2) UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI. Dalam penjelasannya, tanggungjawab Panglima TNI kepada Presiden adalah tindakan operasi militer. Lihat juga Pasal 18(3) dan (4) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

3. Beberapa Rancangan Legislasi Sektor Keamanan

Saat ini terdapat beberapa rancangan legislasi yang masih diperdebatkan di DPR. Adapun proses pembahasan beberapa rancangan legislasi tersebut terpengaruh dengan pergulatan politik di DPR sehingga pembahasannya memakan waktu yang cukup lama hingga hitungan tahun. Adapun rancangan legislasi yang dibahas saat ini adalah RUU tentang Rahasia negara, RUU tentang Kebebasan Mencari Informasi Publik (KMIP),⁸⁹ RUU tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Dua RUU yang sempat mencuat dan mendapatkan perhatian publik sekalipun belum dibahas oleh DPR adalah RUU tentang Intelijen Negara dan RUU tentang Keamanan Nasional.

Khusus mengenai pembahasan RUU tentang Rahasia Negara, RUU tentang KMIP dan RUU tentang Intelijen Negara tidak terlepas dari situasi politik Indonesia berkait dengan kebijakan anti-terorisme pasca peledakan Bom Bali 12 Oktober 2002. Sehingga sejak saat itu terdapat usaha-usaha pemerintah khususnya BIN untuk meminta DPR yang ketika itu tengah membahas RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme agar perlu menyamakan suasana kebatinan mereka dalam menyusun RUU KMIP, RUU Intelijen Negara serta RUU Rahasia Negara.⁹⁰

A. Rancangan Legislasi yang Sedang Diperdebatkan oleh DPR dan Pemerintah

a. RUU tentang Rahasia Negara

RUU tentang Rahasia Negara atau RUU Rahasia Negara menjadi salah satu prioritas Prolegnas berdasarkan Keputusan DPR RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 yang akan disahkan pada 2007 sebagai UU. Saat ini RUU Rahasia Negara merupakan rancangan yang diusulkan oleh Departemen Pertahanan yang rancangannya disusun oleh Lembaga Sandi Negara.⁹¹ Pembahasan RUU Rahasia Negara tak lepas dari keberadaan RUU KMIP.⁹² Keputusan DPR memprioritaskan RUU Rahasia Negara ketimbang RUU KMIP dalam Prolegnas merupakan sebuah

⁸⁹ Perkembangan terbaru Pansus RUU KMIP kemudian merubah nama dari RUU ini menjadi RUU Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Lihat *Kompas*, "RUU KMIP Diubah Jadi KIP: Kata Kebebasan Tidak Ditemukan", 28 Mei 2007.

⁹⁰ Lihat Lobby Document Imparsial, "UU Anti Teroris: Kembalinya Otoritarianisme", dalam Imparsial dan Koalisi untuk Kebebasan Masyarakat Sipil, *UU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, (Jakarta, Imparsial, 2003), hal. 13.

⁹¹ Lihat Tim Imparsial, *RUU Rahasia Negara: Ancaman Bagi Demokrasi*, (Jakarta, Imparsial, 2006), hal. 3. Buku memberikan ulasan serta analisis yang mendalam terhadap keberadaan RUU Rahasia Negara. Dalam buku ini juga yang dijadikan fokus kritik adalah draf RUU tentang rahasia negara pada Januari 2006. Sebelumnya terdapat pula draft RUU tentang Rahasia Negara hasil dari rapat harmonisasi RUU Rahasia Negara di Departemen Hukum dan HAM, 4 Mei 2005.

⁹² Sejak Desember 1998 sejumlah LSM membentuk koalisi dengan nama Koalisi untuk Kebebasan Mencari memperoleh Informasi yang kemudian menyusun RUU KMIP versi koalisi yang diajukan kepada DPR. Lihat Masyarakat Transparansi Indonesia, "Trilogi Kebebasan Memperoleh Informasi: RUU Kebebasan Memperoleh Informasi, RUU Kerahasiaan Negara dan RUU Intelijen Negara", www.transparansi.or.id dipublikasikan pada Maret 2006. hal. 1. Diakses pada 10 Mei 2007. Mengenai RUU KMIP akan dibahas kemudian.

keputusan yang sangat janggal dari segi pembuatan legislasi mengingat selama ini RUU KMIP telah terlebih dahulu dibahas.⁹³

Sejak pertama kali muncul semangat yang diusung oleh RUU ini adalah *limited access maximum exemption* yang berarti memandang setiap informasi terlebih berasal dari negara adalah bersifat rahasia.⁹⁴ Konsekuensinya ke depan akan melahirkan sebuah *state police* sebagaimana dipraktekan oleh rejim komunis Jerman Timur.⁹⁵ Seharusnya RUU ini juga mengakomodasi prinsip *maximum disclosure and limited exemption* sebagai salah satu rambu utama guna membatasi rahasia negara.⁹⁶

Dalam RUU tersebut juga mengacu pada Pasal 28J(2) UUD 1945 yang pada intinya adalah pembatasan hak dan kebebasan setiap orang dalam lingkup penghormatan HAM dalam hal ini adalah hak untuk mendapatkan informasi.⁹⁷ Prinsip Keseimbangan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi dalam RUU Rahasia Negara guna membatasi rahasia negara itu sendiri dengan memasukan Pasal 28F UUD 1945 juga tidak diakomodasi didalamnya.⁹⁸ Hal ini terlihat dengan bagaimana RUU tersebut mengatur jenis rahasia negara berupa informasi, benda dan/atau aktivitas.⁹⁹

⁹³ Pada 19 Februari 2003 RUU tentang Rahasia Negara baru memasuki tahap diusulkan oleh 20 anggota Badan Legislatif DPR (Baleg) DPR dimana pada saat yang sama Pansus RUU KMIP sedang menyempurnakan draft naskah RUU KMIP. Lihat Paulus Widiyanto, "Mewaspadaai Legislasi RUU Kerahasiaan Negara: Catatan Singkat Paulus Widiyanto", (tanpa ahun). para. 3.

⁹⁴ Lihat Pasal 2(1) RUU Rahasia Negara draft Januari 2006: Setiap orang wajib melindungi rahasia negara. Dalam penjelasannya Pasal 2(1): Kewajiban ini berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing baik yang berdomisili maupun yang tidak berdomisili.

⁹⁵ Polisi rahasia Jerman Timur atau lebih dikenal sebagai Stasi (*Staatssicherheit*) yang berada dibawah Kementerian Keamanan Negara (*Ministerium für Staatssicherheit*). Stasi merupakan aktor utama dalam mengawasi warga Jerman Timur saat itu dengan menebar teror dan intimidasi. Bahkan setiap warga negara menjadi mata-mata terhadap satu dengan yang lainnya dimana informasi itu kemudian dijadikan arsip. Kini arsip-arsip tersebut masih dapat dilihat di Markas Stasi di Lichtenberg yang telah dijadikan museum. Lihat James A McAdams, *Judging The Past in Unified Germany*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

⁹⁶ Tim Imparsial, *RUU Rahasia... Op.Cit.* hal 16.

⁹⁷ *Ibid.* hal. 8. Pasal 28J(2) Amandemen Kedua UUD 1945: Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Pasal ini seringkali digunakan khususnya oleh para pendukung hukuman mati (*retentionist*) dimana pasal ini dapat membatasi hak untuk hidup yang telah dikenal sebagai hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*) sebagaimana diatur dalam Pasal 28I (1) Amandemen Kedua UUD 1945. Pasal 28I(1): Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.

⁹⁸ *Ibid.* hal. 8. Pasal 28F UUD 1945: Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

⁹⁹ Pasal 4 RUU tentang Rahasia Negara.

Kemudian jenis rahasia tersebut oleh RUU ini dibagi dalam ruang lingkup kebijakan dan tindakan negara dalam bidang:¹⁰⁰

- a. Pertahanan dan keamanan negara;
- b. Hubungan internasional;
- c. Proses penegakan hukum;
- d. Ketahanan ekonomi nasional;
- e. Sistem persandian negara;
- f. Sistem intelijen negara, dan
- g. Aset vital negara.

Khusus pada bidang pertahanan dan keamanan menyebutkan beberapa hal yang dimasukkan sebagai klasifikasi rahasia yaitu: persenjataan, perbekalan, peralatan tempur dan penemuan riset pengembangan.¹⁰¹ Padahal transparansi persenjataan telah menjadi bagian dari regulasi internasional tentang transfer senjata yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga multilateral seperti *Wassenaar Arrangement* berupa doku men *Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* dimana Negara-negara anggota PBB juga telah menyepakati "*Guidelines for International Arms Transfer*" yang dikeluarkan oleh *Disarmament Commission* pada 3 Mei 1996.¹⁰²

Pedoman PBB tersebut mengatur kesepakatan dasar transfer persenjataan dengan kewajiban utama, (1) kerjasama untuk mencegah pengalihan; (2) penerbitan sertifikat penggunaan akhir dan pemakai akhir yang dapat diverifikasi; (3) kerjasama kepabeanan dan intelijen untuk mendeteksi perdagangan gelap senjata; (4) kerjasama hukum untuk mengembangkan prosedur baku ekspor dan impor senjata; (5) pengaturan terhadap agen perantara pemasok senjata; (6) ketaatan terhadap sanksi dan embargo senjata yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB; dan (7) pelaporan transaksi transfer senjata.¹⁰³

Pelaporan senjata dilakukan berdasarkan *UN Register of Conventional Arm dan UN Standarized System of Reporting on Military Expenditure* dimana keduanya mengatur transparansi di bidang pertahanan negara yang berkaitan dengan data tentang transfer senjata konvensional yang meliputi:¹⁰⁴

- (1) kebijakan pertahanan negara yang melakukan transfer senjata;
- (2) perusahaan pengadaan alutsista, dan
- (3) produksi nasional persenjataan.

Sedangkan pada bidang hukum yang menyebutkan proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh aparat kepolisian atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam kasus tertentu¹⁰⁵ sangat dimungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak tersangka yang dijamin dalam hukum acara sebagaimana diatur

¹⁰⁰ Pasal 5 RUU tentang Rahasia Negara.

¹⁰¹ Penjelasan Pasal 5(a) RUU tentang Rahasia Negara.

¹⁰² Tim Imparsial, *R UU Rahasia... Op.Cit.* hal 46.

¹⁰³ *Ibid.* hal. 46.

¹⁰⁴ *Ibid.* hal. 47.

¹⁰⁵ Penjelasan Pasal 5(c) RUU tentang Rahasia Negara.

dalam KUHAP. Hal lainnya yang tak kalah penting adalah berkait dengan kasus yang mendapatkan perhatian publik seperti korupsi dan pelanggaran berat HAM.

Ditambah lagi apabila terdapat hal yang dianggap sebagai rahasia negara yang diperlukan oleh polisi, jaksa dan/atau hakim demi kepentingan peradilan untuk tidak dihadirkan secara fisik.¹⁰⁶ Ketidakjelasan dalam penentuan hal-hal “untuk kepentingan peradilan” yang dimaksud kembali akan menciderai hak-hak tersangka; terdakwa dan/atau terpidana khususnya dalam proses *cross examination* dalam persidangan di pengadilan. Ditambah lagi jika tindak pidana tersebut melibatkan orang dalam instansi yang menjalankan penyelidikan dan penyidikan atau berkait dengan kasus-kasus seperti pelanggaran berat HAM dan korupsi dimana bukti fisik sangat diperlukan. Jelaslah bahwa RUU ini akan menghambat proses penegakan hukum. Proses penyidikan dalam kasus korupsi atau pelanggaran HAM akan terhenti jika suatu dokumen penting yang mampu mengungkap bagaimana tindak pidana tersebut dilakukan dinyatakan sebagai rahasia negara, bahkan mungkin oleh pelaku itu sendiri yang masih menduduki sebagai kepala suatu instansi.¹⁰⁷

b. RUU Kebebasan Mencari Informasi Publik

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa RUU KMIP yang akan dijadikan fokus oleh DPR untuk segera disah menjadi UU pada tahun 2007 berdasarkan Keputusan DPR RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005. Adapun dasar hukum dari RUU ini mengacu pada Pasal 28F Amandemen Kedua UUD 1945 sebagaimana juga diatur dalam Pasal 19 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia dan kemudian disahkan dalam UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan atas Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik menjadi Undang-undang.¹⁰⁸

Dengan kata lain selain informasi telah menjadi bagian dari HAM yang dijamin oleh masyarakat internasional melalui ICCPR namun dia telah menjadi bagian dari hak konstitusi warga negara di Indonesia.¹⁰⁹ Semangat yang diusung dalam RUU KMIP adalah *maximum access limited exemption* yang mengakomodasi hak warga negara dalam mengakses informasi yadan itu paralel dengan praktik dan nilai-nilai *good governance* dalam hal pelayanan informasi publik oleh pemerintah.

¹⁰⁶ Pasal 27(1) RUU tentang Rahasia Negara.

¹⁰⁷ Tim Imparsial, *RUU Rahasia... Op.Cit.* hal 42.

¹⁰⁸ Lihat pula Pasal 14 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia: (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya; (2): Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Jauh sebelumnya pada era Soeharto terdapat pula regulasi yang menjamin hak warga negara untuk mendapatkan informasi seperti dalam UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

¹⁰⁹ Untuk melihat perbandingan hukum mengenai UU Kebebasan mencari Informasi di berbagai negara dapat dilihat pada Toby Mendel, *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum*, [*Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*] diterjemahkan oleh Tim Kawantama, (Jakarta: UNESCO, 2004).

Amandemen tersebut merupakan penguatan dan pengulangan atas ketentuan yang sama dan telah dirumuskan sebelumnya pada tahun 1999 melalui Pasal 14 UU No.39 Tahun 1999. Tujuan utama adanya ketentuan yang secara tegas mengatur kebebasan informasi adalah:¹¹⁰

1. Mendorong demokrasi dengan memastikan adanya akses publik pada informasi dan rekaman data dan informasi;
2. Meningkatkan akses publik pada data dan informasi;
3. Memastikan agar lembaga mematuhi jangka waktu kadaluarsa, dan
4. Memaksimalkan kegunaan data dan informasi lembaga.

Pada 2007, pembahasan RUU KMIP oleh DPR telah memasuki kurang lebih tahun ke-7 sejak DPR periode 1999-2004 yang kemudian diganti oleh DPR periode 2004-2009. Hal ini tak lepas dari proses pergulatan politik dan tarik ulur antara DPR dengan Pemerintah perihal substansi serta sinkronisasi RUU KMIP dengan RUU tentang Rahasia Negara. Adapun dalam pembahasan RUU ini Pemerintah diwakili oleh Departemen Komunikasi dan Informasi (Depkominfo) yang telah pula membuat RUU versi Pemerintah dengan nama RUU tentang Informasi Publik (RUUIP)¹¹¹.

Dalam pembahasannya yang telah memakan waktu cukup lama terdapat beberapa masalah utama didalam RUU tersebut yaitu:¹¹²

1. Belum adanya kepastian hukum, tentang hal yang bisa diketahui publik dan hal mana yang tidak bisa dibuka dengan alasan tertentu.
2. Masih banyak istilah-istilah yang harus diperjelas definisinya. RUU KMIP hanya mengatur hak publik atas informasi tapi tidak mengatur kewajiban badan publik pemerintah untuk membuka informasi.
3. RUU KMIP tidak mengatur sanksi
4. RUU KMIP tidak mengatur prosedur pengaduan dan mekanisme penjatuhan sanksi bila ada pejabat tidak memberikan informasi.

Salah satu permasalahan yang penting dalam RUU KMIP yaitu mengenai informasi yang dikecualikan. Pasal 15 RUU KMIP menegaskan hal-hal yang menjadi pengecualian bagi badan publik dalam melaksanakan kewajibannya membuka akses informasi kecuali yang akan menimbulkan akibat-akibat seperti:

1. Menghambat proses penegakan hukum;
2. Mengganggu kepentingan, perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
3. Merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional, dan
4. Melanggar kerahasiaan pribadi.

¹¹⁰ Masyarakat Transparansi Indonesia, "Trilogi RUU...", *Op.Cit.* hal. 2.

¹¹¹ Paulus Widiyanto, *Op. Cit.* para. 2.

¹¹² Masyarakat Transparansi Indonesia, "Trilogi RUU...", *Op.Cit.* hal. 2.

Khusus mengenai informasi yang merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional secara detil dinyatakan dalam Pasal 15(c) berupa:

1. Informasi intelijen, taktik, strategi pertahanan dan keamanan negara dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
2. Dokumen yang memuat rencana strategi pelaksanaan peperangan;
3. Data perkiraan kemampuan militer negara lain;
4. Jumlah dan komposisi satuan tempur dan rencana pengembangannya dan/atau;
5. Keadaan pangkalan tempur.

Sebagaimana telah diketahui bahwa hal-hal tertentu diatas seperti data perkiraan kemampuan militer jumlah serta jumlah dan komposisi satuan tempur adalah hal yang dapat diakses sebagai informasi publik. Contohnya mengenai data perkiraan kemampuan militer negara lain dapat diakses melalui *white paper* yang diterbitkan secara berkala oleh departemen pertahanan masing-masing negara-negara guna menunjukkan kepada negara lain khususnya negara-negara tetangganya bahwa postur pertahanan yang mereka bangun tidak mengancam mereka. Sehingga dalam pengembangan pertahanan tidak terjadi apa yang disebut sebagai *security dilemma* yang mengakibatkan masing-masing negara berlomba-lomba satu dengan lainnya untuk memperkuat kemampuannya karena merasa terancam dengan pengembangan pertahanan negara tetangganya.

Hal lain yang terpenting dan telah disinggung sebelumnya adalah transparansi persenjataan telah menjadi bagian dari regulasi internasional tentang transfer senjata seperti *Wassenaar Arrangement* berupa doku men *Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* dimana negara-negara anggota PBB juga telah menyepakati "*Guidelines for International Arms Transfer*" yang dikeluarkan oleh *Disarmament Commission* pada 3 Mei 1996.¹¹³

Sehingga dapat dikatakan bahwa baik RUU KMIP dan RUU Rahasia Negara mengakui adanya batas-batas kebebasan warga negara dalam mendapatkan informasi publik. Meski demikian patut ditekankan bahwa dalam hal pengaturan kerahasiaansebagaimana diatur RUU Rahasia Negara haruslah mengacu pada RUU KMIP karena dengan demikian tidak terdapat pengaturan yang tumpang tindih serta perbedaan penafsiran hukum dari kedua RUU tersebut.

c. RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer¹¹⁴

Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer adalah salah satu rancangan legislasi yang pembahasannya cukup lama kurang lebih 1 tahun oleh Pansus DPR periode 2004-2009 sejak dimulai pada Oktober 2005. Akan tetapi jauh sebelumnya anggota DPR periode 1999-2004 sudah

¹¹³ Tim Imparsial, *RUU Rahasia... Op.Cit.* hal 46.

¹¹⁴ Penulis menyarikannya dari draft Penelitian Imparsial tentang Reformasi Peradilan Militer yang rencananya akan segera diterbitkan pada Juni 2007.

lama menuntut agar dibuat suatu undang-undang baru yang mengatur bahwa anggota militer yang melanggar hukum sipil dapat diadili di pengadilan sipil.¹¹⁵ Dalam naskah perubahan tersebut, perubahan substansial yang terjadi adalah dihapuskannya asas koneksitas. Selebihnya, tidak ada perubahan substansial yang berarti dalam naskah RUU Perubahan terhadap UU No. 31 Tahun 1997. Yang terjadi hanya perubahan-perubahan minor dan redaksional, seperti berubahnya istilah ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) menjadi TNI (Tentara Nasional Indonesia) dan perubahan dari “penasehat hukum” menjadi “advokat”.¹¹⁶

Namun hingga akhir masa tugasnya, DPR RI periode 1999-2004 bahkan tidak sempat melakukan pembahasan terhadap RUU Perubahan atas UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer tersebut. Baru satu setengah tahun kemudian, DPR periode berikutnya (2004-2009) mengajukan RUU ini dengan memasukkannya ke dalam Daftar Prioritas RUU Prolegnas berdasarkan Keputusan DPR RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005. Adapun mitra DPR dalam melakukan pembahasan RUU ini adalah Departemen Pertahanan dan Departemen Hukum dan HAM.

Pada awal Mei 2005, dalam rapat paripurna DPR semua fraksi partai politik di DPR sepakat mengajukan hak inisiatif mereka untuk merevisi UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang diusulkan Badan Legislasi (Baleg) DPR¹¹⁷, dengan pertimbangan bahwa UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer tidak lagi sesuai dengan tuntutan reformasi sektor keamanan. Di mana reformasi itu mensyaratkan ketundukan militer terhadap supremasi hukum dan sekaligus otoritas sipil, yang dipilih melalui sebuah proses pemilihan umum yang demokratis.

Terdapat dua hal krusial yang mengakibatkan proses pembahasan RUU ini menjadi berlarut-larut yaitu *pertama*, soal yurisdiksi dimana RUU tersebut menyatakan prajurit TNI yang melakukan tindak pidana umum diadili di Peradilan Umum dan jika melakukan kejahatan militer akan diadili di Peradilan Militer sebagaimana amanat TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri dan UU No. 34 Tahun tentang TNI. *Kedua*, tuntutan Pemerintah agar DPR harus mendahulukan revisi peraturan perundangan yang mengatur hukum materiil seperti KUHP Militer (KUHPM) ketimbang membahas lembaga Peradilan Militer. Saat ini Peradilan Militer telah berada dalam sistem kekuasaan kehakiman dibawah Mahkamah Agung.¹¹⁸

Perbedaan antara pendapat antara DPR dengan Pemerintah terutama Departemen Pertahanan pendapat terus berlarut-larut dan hampir tidak menemukan titik temu hingga masa sidang DPR bulan Agustus 2006. Bahkan karena dikhawatirkan terjadi

¹¹⁵ *Kompas*, “Segera Revisi UU Peradilan Militer”, Senin 13 Maret 2000, hal. 6.

¹¹⁶ Lihat UU No. 18 tahun 2003 tentang Advokat.

¹¹⁷ *Kompas*, “RUU Peradilan Militer Jadi Usul Inisiatif DPR”, Rabu 22 Juni 2005, hal. 6.

¹¹⁸ Lihat Pasal 24(2) Amandemen Ketiga UUD 1945: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan hal tersebut maka pada 1 September 2004 Panglima TNI mengalihkan secara resmi Militer dalam sistem kekuasaan kehakiman sebagaimana amanat UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Keputusan Presiden No. 56 Tahun 2004. Lihat www.tempointeraktif.com., “Mabes TNI Resmi Alihkan Peradilan Militer ke MA”, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/09/01/brk,20040901-52,id.html>

deadlock, di akhir masa sidang sebelumnya disepakati adanya forum untuk melakukan *lobby* antara pihak Pansus dengan Pemerintah¹¹⁹.

Hal itu kemudian berkembang dan memunculkan dua alasan utama penolakan pemerintah atas RUU perubahan itu. Alasan *pertama* adalah masalah psikologis, yang menjadi kendala serius dalam mengadili oknum TNI. Kondisi seperti itu makin diperparah oleh masih tidak siapnya institusi penegak hukum sipil di lapangan, seperti kepolisian, jaksa, dan hakim, terutama ketika menangani perkara hukum yang melibatkan prajurit TNI.¹²⁰ Alasan *kedua*, pemerintah meyakini sangatlah mustahil mengadili prajurit TNI di peradilan sipil jika KUHP Militer, sebagai dasar hukum materiil, masih belum diubah. Perubahan landasan hukum materiil harus terlebih dulu dilakukan sebelum merevisi UU Peradilan Militer.

Pada akhir November 2006, ketika masih berada di Tokyo Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan melalui Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra dan Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin bahwa Pemerintah setuju prajurit TNI yang melakukan tindak pidana umum diadili di peradilan umum. Dengan pernyataan tersebut, maka kebuntuan yang selama ini terjadi antara DPR dengan Pemerintah sudah menemui jalan keluar dan sepakat untuk melanjutkan pembahasan. Memasuki awal tahun 2007, pemerintah dan DPR mulai mencapai titik temu, menyusul kebuntuan yang sebelumnya terjadi dalam pembahasan draf RUU Peradilan Militer. Kedua belah pihak sama-sama mempunyai keinginan untuk melanjutkan kembali proses pembahasan draf RUU tersebut ke tingkat panitia kerja. Melunaknya sikap kedua belah pihak terlihat saat Pansus Peradilan Militer DPR memenuhi undangan rapat koordinasi dari Departemen Pertahanan.¹²¹

Pertemuan antara Pansus Peradilan Militer DPR dengan Departemen Pertahanan tersebut melahirkan beberapa kesepakatan. *Pertama*, Dephan menerima rumusan Pasal 9 RUU Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer usulan DPR. *Kedua*, selain itu kedua belah pihak juga telah menyepakati adanya waktu transisi selama dua hingga tiga tahun untuk melakukan sosialisasi undang-undang kepada prajurit TNI, serta penyesuaian beberapa undang-undang terkait seperti KUHP, KUHPA, dan KUHP Militer sebelum aturan tentang Peradilan Militer direvisi.

B. RUU yang Mendapat Perhatian Masyarakat tetapi Belum Masuk pada Tahap Pembahasan oleh DPR

a. RUU tentang Intelijen Negara

RUU tentang Intelijen Negara menjadi perhatian publik ketika IMPARSIAL telah membuka ke hadapan publik melalui Pansus RUU Pemberantasan Tindak

¹¹⁹ Tim Lobi DPR berjumlah total 10 orang yang terdiri dari empat pimpinan Pansus dan wakil fraksi-fraksi yang belum terwakili di pimpinan. Lobi ini dilakukan setelah DPR memasuki masa sidang pada Mei 2006.

¹²⁰ *Kompas*, "RUU Peradilan Militer; Pertarungan Merebut 'Pedang Keadilan'", Kamis 28 Desember 2006.

¹²¹ Lihat *Kompas*, "Dephan dan Pansus Sepakat; RUU Peradilan Militer ke Panja", Rabu 24 Januari 2007. Lihat juga *Media Indonesia*, "Pembahasan RUU Peradilan Militer Dilanjutkan; Pansus dan Menhan Berdamai", 24 Januari 2007, hal. 6, serta *Detikcom*, "DPR-Dephan Sepakat Peradilan Umum untuk Prajurit TNI", 23 Januari 2007.

Pidana Terorisme DPR perihal potensi pelanggaran HAM dalam draft RUU Intelijen Negara versi 25 Januari 2002.¹²² Artinya RUU ini telah lama dipersiapkan jauh sebelum terjadinya peristiwa Bom Bali 25 Oktober 2002. RUU ini muncul dengan status rahasia karena memang tidak dimaksudkan untuk diketahui oleh publik oleh Badan Intelijen Negara (BIN).¹²³

Salah satunya wewenang BIN dalam RUU tentang Intelijen Negara adalah menahan pelaku selama 90 hari tanpa diberikan hak sebagaimana telah dijamin oleh KUHAP yang kemudian dikenal sebagai "Pasal Penculikan".¹²⁴ Dalam draft RUU Intelijen Negara versi 25 Januari 2002 juga memberikan kewenangan bagi Kepala BIN untuk melakukan pengadaan serta dan penertiban senjata api bagi penyelenggara intelijen.¹²⁵ Sedangkan kedudukan BIN dalam struktur pemerintahan berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 5(2) draft RUU tentang Intelijen Negara versi 25 Januari 2002.

Setelah mendapatkan masyarakat luas BIN kemudian telah pula menyiapkan sebuah draft legislasi dengan nama RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen tertanggal 5 September 2003. Kembali RUU ini muncul secara rahasia dan beberapa hal seperti "Pasal Penculikan" tidak muncul.¹²⁶ Meski demikian BIN diberikan memiliki kewenangan untuk menangkap selama 30 hari tanpa ada penjelasan mengenai hak-hak tersangka.¹²⁷ Pengadaan senjata api juga diberikan dalam draft RUU versi 5 September 2003 ini namun kali ini tanpa kewenangan melakukan

¹²² Imparsial dan Koalisi untuk Kebebasan Masyarakat Sipil, *Op.Cit.* hal. 13. Saat itu Direktur Eksekutif IMPARSIAL. (Alm) Munir untuk pertama kalinya membongkar RUU tentang Intelijen Negara dihadapan Pansus DPR yang langsung mendapatkan tanggapan negative dari parlemen dan masyarakat.

¹²³ Dalam draft RUU tentang Intelijen Negara versi 25 Januari 2002 tersebut terdapat cap "rahasia" disetiap halamannya.

¹²⁴ Pasal 27(1) RUU tentang Intelijen Negara (draft 25 Januari 2002): Penahanan dalam rangka pemeriksaan intelijen sebagaimana dimaksud Pasal 21 huruf a berlaku paling lama 90 hari. Lihat www.korantempo.com, "BIN Akui 'Pasal Penculikan'", <http://www.korantempo.com/news/2003/3/7/headline/2.html> (Diakses pada 18 Mei 2005). Sedangkan pengingkaran terhadap hak terhadap tersangka lihat Pasal 28 RUU Tentang Intelijen Negara: Dalam pemeriksaan intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a bagi tersangka:

- a. Berlaku sistem inquisitor;
- b. Tidak mempunyai hak untuk didampingi advokat;
- c. Tidak mempunyai hak untuk diam atau tidak menjawab pertanyaan pemeriksa;
- d. Tidak mempunyai hak atas penangguhan penahanan dengan jaminan orang ataupun uang;
- e. Tidak mempunyai hak untuk dilakukan penahanan rumah maupun penahanan kota;
- f. Tidak mempunyai hak untuk berhubungan dengan pihak luar termasuk keluarganya.

¹²⁵ Pasal 25 RUU tentang Intelijen Negara (draft 25 Januari 2002): Kepala Badan Intelijen Negara berwenang:

- a. Melakukan pengadaan senjata api yang dipergunakan langsung dan atau melalui agen yang berdomisili di dalam maupun di luar negeri;
- b. Menertibakan surat senjata api bagi penyelenggara intelijen.

¹²⁶ Dalam draft RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen versi 5 September 2003 tersebut pada halaman depannya terdapat cap "rahasia".

¹²⁷ Pasal 21 RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen Negara (draft 5 September 2003):

1. Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 berlangsung selama 30 hari (tigapuluh hari).
2. Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) ditemukan petunjuk yang kuat terjadinya ancaman terhadap kepentingan nasional, yang bersangkutan diserahkan kepada Kepolisian Republik Indonesia untuk diproses sesuai hukum yang berlaku.
3. Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (1) tidak ditemukan petunjuk tentang terjadinya ancaman, maka yang bersangkutan harus dilepaskan.

penertiban senjata sebagaimana diatur dalam draft sebelumnya.¹²⁸ Mengenai kedudukan BIN dalam draft RUU Pokok-Pokok Intelijen versi 5 September 2003 pada Pasal 6(2) menegaskan kedudukan BIN juga berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Dalam perjalanan berikutnya Pemerintah kemudian menyusun draft RUU tentang Intelijen Negara versi Maret 2006 yang tentunya masih banyak kritik dan kelemahan yaitu *pertama*, adanya pengaturan intelijen yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokratik dan *kedua*, belum diaplikasikannya prinsip-prinsip intelijen demokratik dalam pasal-pasal RUU.¹²⁹ Hal ini ditandai masih munculnya kewenangan bagi BIN untuk melakukan tindakan selayaknya aparat penegak hukum (*law enforcement agency*) seperti penangkapan.¹³⁰

Bila ditelisik lebih dalam, hampir semua RUU yang mengatur soal intelijen justru mengakomodasi terjadinya pelanggaran hukum dan HAM. Sebagaimana telah diketahui bahwa aparat BIN bukanlah aparat penegak hukum sehingga memberikan kewenangan kepada aparat intelijen menyalahi *criminal justice system*. Selain itu tidak dikenal mekanisme hukum untuk melakukan gugatan kepada BIN bila terjadi kesalahan tindakan yang dilakukan aparatnya sebagaimana diatur oleh KUHAP melalui mekanisme Praperadilan.

b. RUU tentang Keamanan Nasional

RUU tentang Keamanan Nasional merupakan draft RUU yang banyak mendapatkan perhatian publik diawal 2007. Selain kemunculannya yang tiba-tiba juga RUU ini bukanlah prioritas untuk dibahas pada 2007 sebagaimana telah ditentukan Prolegnas. Perdebatan dalam masyarakat muncul sebelum terbitnya draft RUU tentang Keamanan Nasional versi 18 Januari 2007 sendiri adalah merupakan hasil rancangan dari Departemen Pertahanan yang memang sejak awal terkesan disembunyikan baik kepada masyarakat maupun institusi keamanan seperti Kepolisian RI.¹³¹ Perdebatan yang cukup unik yang kemudian menimbulkan kecurigaan, polemik serta resistensi baik terutama yang dilakukan oleh Polri berkait dengan penempatannya di bawah Departemen Dalam Negeri.¹³²

¹²⁸ Pasal 23 RUU tentang Pokok-Pokok Intelijen:

1. Kepala Badan Intelijen Negara berwenang melakukan pengadaan senjata api untuk kepentingan dinas langsung kepada produsen atau melalui agen yang berdomisili di dalam maupun luar negeri.
2. Penggunaan senjata api sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini diatur dengan keputusan Kepala Badan Intelijen Negara.

¹²⁹ Andi Widjajanto, Ed., *Panduan Perancangan Undang-Undang Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis, August 2006). Buku ini memberikan gambaran dan kritik terhadap RUU tentang Intelijen Negara versi Maret 2006 secara lengkap.

¹³⁰ Pasal 12 RUU tentang Intelijen Negara (draft Maret 2006):

1. BIN memiliki kewenangan khusus: menangkap dalam rangka interogasi, menyadap, memeriksa rekening dan membuka surat setiap orang yang dianggap membahayakan keselamatan warga negara;
2. Interogasi paling lama 7 x 24 Jam;
3. Bila memenuhi syarat sebagai bukti permulaan, yang bersangkutan diserahkan kepada penyidik yang berwenang bila tidak wajib dilepaskan.

¹³¹ *Kompas*, "Legislasi: Dephan Perlu Buka Draft RUU Keamanan Nasional", (13 Januari 2007).

¹³² *Kompas*, "RUU Kamnas Tidak Akan Dibahas Tahun Ini, Kusnanto Anggoro: Wajar Polri Dibawah Depdagri", (4 Januari 2007).

Namun setelah draft RUU tentang Keamanan Nasional versi 18 Januari 2007 dimunculkan, memang terdapat berbagai permasalahan karena semangatnya yang mengembalikan reformasi keamanan menjadi mentah kembali. Hal ini terlihat bagaimana RUU ini dalam mengartikan keadaan bahaya mengacu pada UU No. 23/Prp/Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang secara substansi sudah tidak cocok lagi untuk digunakan dalam konteks saat ini.¹³³

Permasalahan lainnya dalam RUU tentang Keamanan Nasional versi 18 Januari 2007 adalah kewajiban TNI dalam pelibatannya memberikan bantuan kepada Pemerintah Daerah dalam bidang tugas pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 61(1). Secara detil dalam Pasal 61(2) yang dimaksud tugas pemerintahan adalah:

1. Membantu mengatasi dampak aksi pemogokan nasional.
2. Membantu mengatasi dampak bencana alam atau bencana non-alam.
3. Membantu mengatasi konflik komunal dan dampak-dampaknya.
4. Membantu mengatasi kesulitan rakyat di daerah-daerah yang terisolasi.

Sedangkan dalam pasal 62(1)-(3) dinyatakan bahwa permintaan pelibatan TNI dalam rangka membantu tugas pemerintah daerah didasarkan atas permintaan kepala daerah dengan pola Operasi Militer Selain Perang (*military operation other than war*) serta mekanisme permintaan diatur dengan peraturan presiden. Ketentuan ini justru memungkinkan terbukanya peluang bagi TNI untuk mendapat anggaran daerah yang berarti juga melanggar Pasal 25 (1) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dimana secara tegas dinyatakan bahwa pertahanan negara dibayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹³⁴ Walhasil bila ini terjadi tentunya reformasi keamanan dalam bidang pengawasan oleh sipil terhadap anggaran militer akan kembali ke titik nol.

Ditambah lagi hal dalam konteks hari ini pula pelaksanaan otonomi daerah sangat longgar dan terkesan tidak ada kerangka untuk membatasi kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah pusat pun terkesan kuat tidak memiliki supervisi meski pihak Departemen Dalam Negeri dan Asosiasi Pemerintah Daerah menyepakati pelaksanaan 10 prinsip *Good Governance* (Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas, Daya Tanggap, Kesetaraan, Penegakan Hukum, Pengawasan, Wawasan ke depan, Profesionalisme, Efisiensi dan Efektifitas). Pada tahap implementasi otonomi daerah juga tidak disertai peran supervisi Pemerintah Pusat yang memadai menyebabkan beberapa persoalan yang sebenarnya masuk ke dalam cakupan kewenangan berskala nasional, tetapi justru diberikan ruang untuk tafsir bebas bagi pemerintahan lokal.¹³⁵

¹³³ Pasal 9(4) RUU tentang Keamanan Nasional (draft 18 Januari 2007): Penentuan kondisi keamanan nasional dari keadaan tertib sipil, darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keadaan bahaya. Penjelasan Pasal 9(4) RUU tentang Keamanan Nasional (draft 18 Januari 2007): Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keadaan bahaya adalah Undang-undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya.

¹³⁴ Tim Imparsial, *Pembiayaan Pertahanan Melalui APBD*, (Jakarta: Imparsial, 2007).

¹³⁵ Tim Imparsial, *Pembiayaan Pertahanan...*, *Op.Cit*, hal. 20.

Alangkah perlu bagi DPR selaku pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan draft RUU tentang Keamanan Nasional mengingat berbagai permasalahan yang kompleks yang akan timbul bila menjadi sebuah peraturan perundang-undangan. Bila perlu ke depan DPR mengambil alih pembahasan RUU ini dengan membuat sendiri draft sebagai bentuk penggunaan hak legislatif. Tafsir dan semangat draft RUU tentang Keamanan Nasional terhadap keamanan nasional itu sendiri sangat jauh dari semangat konstitusi yang menyatakan negara melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia.

Kesimpulan

Berangkat pemaparan seluruh legislasi dan rancangan legislasi yang mengatur sektor keamanan 2000-2007 maka dapat disimpulkan, *pertama*, bahwa reformasi legislasi sektor keamanan masih menyisakan permasalahan mengingat substansi beberapa peraturan perundang-undangan itu bertentangan dengan tujuan utama reformasi sektor keamanan menciptakan *good governance* di sektor keamanan dan menciptakan lingkungan yang aman dan tertib, sehingga dapat menopang tujuan negara untuk mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat (*prosperity*).

Kedua, reformasi legislasi sektor keamanan belum paralel dengan perlindungan dan penghormatan serta penjaminan HAM yang telah diteguhkan dalam Amandemen Kedua UUD 1945 serta nilai-nilai demokratik mengingat masih diakomodasinya hal-hal yang justru membahayakan HAM, keamanan insani (*human security*) serta pelaksanaan pemerintahan yang demokratik.

Ketiga, masih belum tertatanya secara runtun dan terencana dalam melakukan reformasi legislasi sektor keamanan. Dengan kata lain, belum terbangunnya kemampuan pengembangan kebijakan, menyusun perencanaan pertahanan dan keamanan (*defense and security planning*) yang dituangkan dalam kerangka besar (*grand design*) sektor keamanan. Hal ini kemudian mengakibatkan reformasi legislasi sektor keamanan menjadi tidak fokus dan paralel dengan Prolegnas. Munculnya draft RUU yang tidak menjadi bahasan dan fokus parlemen adalah salah satu bukti bahwa pembangunan sektor keamanan melalui legislasi masih bersifat parsial.

Kontributor :

Agus Widjojo, adalah purnawirawan Letnan Jenderal TNI, mantan Kepala Staf Teritorial (Kaster) TNI, mantan Wakil Ketua MPR RI, dan kini ia aktif di CSIS sebagai Senior Fellow, serta anggota Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste, dan anggota Dewan Pengarah Lemhannas dan Deputi I UKP3R. Pada masa awal reformasi ia termasuk dalam kelompok pemikir TNI dalam upaya reformasi TNI bersama sejumlah perwira lainnya. Setelah pensiun beliau masih aktif sebagai narasumber di berbagai forum dan penulis diberbagai media di tanah air.

Anak Agung Banyu Perwita, PhD, Wakil Rektor bidang Hubungan dan Kerjasama Universitas Katolik Parahyangan (UNPAR), Bandung dan dosen senior Hubungan Internasional FISIP UNPAR. Sebelumnya pernah menjabat Dekan FISIP UNPAR selama dua tahun. Ia lulus dari S1 dari Hubungan Internasional FISIP UNPAR, kemudian mengambil S2 di Inggris dan S3 di Australia semuanya di bidang HI. Ia aktif menulis di berbagai media massa dan jurnal nasional maupun jurnal internasional. Menjadi penyunting buku "*Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*", yang diterbitkan Propatria Institute.

Aleksius Jemadu, PhD, lahir 12 Oktober 1961 di Ruteng, Manggarai, NTT. Saat ini menjabat Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Katolik Parahyangan (UNPAR) dan Ketua Program Magister Ilmu Sosial di universitas yang sama. Beliau menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1986. Gelar Master dalam Ilmu Sosial diperoleh dari Universitas Indonesia Jakarta tahun 1992. Beliau mendapatkan gelar Ph.D dari Department of Political Sciences dari Katholieke Universiteit (KUL) Leuven Belgia pada tahun 1996. Ia adalah anggota dari Kelompok Kerja Intelijen – yang terdiri dari individual dari kalangan akademisi dan LSM - yang difasilitasi oleh Pacivis UI.

Ahmad Taufik, menempuh pendidikan di UNISBA, Bandung. Pernah menjadi wartawan Tempo perwakilan Biro Bandung sebelum hijrah ke Jakarta. Saat ini menjabat sebagai wartawan senior di Majalah mingguan *Tempo*. Ia juga masih bergabung sebagai anggota AJI.

Al Araf, adalah Koordinator Peneliti *Indonesia Human Right Monitors* atau Imparsial, Jakarta. Menyelesaikan pendidikannya (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dan saat ini sedang menempuh studi magister Manajemen Pertahanan dan Keamanan di ITB Bandung. Beberapa buku yang diterbitkan: *Perebutan Kuasa Tanah* diterbitkan oleh Lappera Yogyakarta, 2002; Bersama Poengky Indarti dan Ali Syafaat menulis buku *Perlindungan terhadap pembela HAM*, Imparsial, 2005; Bersama Rusdi Marpaung, Gufron Mabruri dan Ahmad Junaidi menulis buku *Menuju TNI Profesional* (tidak berbisnis dan tidak berpolitik), Imparsial 2005; 4) Salah satu penulis dan editor buku dinamika reformasi sektor keamanan, Imparsial, 2005. Selain menulis buku, beberapa kali penulis juga menulis beberapa artikel di media massa seperti *Kompas*, *The Jakarta*

Post, Jawa Pos dll.

Bhatara Ibnu Reza, Ia peneliti di IMPARSIAL, Indonesia Human Rights Monitors. Jakarta, sejak 2002. Pada tahun 2007 ia menjabat sebagai Koordinator Peneliti HAM di lembaga yang sama. Ia juga staf pengajar di Jurusan Hubungan Internasional, FISIP Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta dan Universitas Pelita Harapan. Pada tahun 2005, ia mendapatkan beasiswa Fullbright untuk melanjutkan pascasarjana Hukum (LL.M) di Northwestern University, Chicago, AS serta lulus setahun kemudian dengan Terpuji. Sebelumnya tahun 2002, Ia mendapat gelar S2 bidang HI dari Pascasarjana FISIP UI, Jakarta.

Beni Sukadis, saat ini adalah Koordinator Program LESPERSI. Ia pernah mengikuti sejumlah kursus singkat seperti hubungan sipil-militer di *The Clingendael Institute*, Belanda dan juga kursus singkat tentang *Defense Resources Management* yang diselenggarakan oleh **Naval Postgraduate School** (USA) di Jakarta. Ia tertarik pada bidang kajian reformasi sektor keamanan, keamanan internasional, resolusi konflik dan kajian strategis lainnya.

Eric Hendra, Peneliti Senior di LESPERSI. Ia mendapat gelar S1 dari jurusan Hubungan Internasional FISIP, UNPAR (Bandung). Pada tahun 1996, ia mendapatkan gelar master (S2) dari UNSW, Sydney, Australia. Ia sering terlibat dalam beberapa proyek PBB seperti UNOCHA di Timor Leste, EU-UNDP, dan pernah menjabat sebagai Koordinator Proyek bidang resolusi konflik di The British Council, Jakarta. Ia berminat pada kajian-kajian seperti kelembagaan politik, reformasi sektor keamanan, demokrasi, dan keamanan internasional. Saat ini ia juga menjadi staf pengajar di UPN Veteran, Jakarta.

Eko Maryadi (Item), lahir Ajibarang, 8 Maret 1968. Menempuh pendidikan di Fakultas Sastra Universitas Padjadjaran (UNPAD), Bandung. Saat ini bekerja sebagai Jurnalis Freelance untuk Media Internasional. Sebelumnya pernah menjadi bekerja sebagai asisten reporter untuk *The Washington Post* (AS) dan televisi ABC (Australia). Eko saat ini bergabung dalam Aliansi Jurnalis Independen (AJI) dan dalam organisasi ini Ia menjabat sebagai Koordinator Divisi Advokasi, AJI Indonesia.

Dr. Kusnanto Anggoro adalah Peneliti Senior pada Centre for Strategic and International Studies (CSIS), pengajar pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, dan sering menjadi pengajar tamu pada berbagai pendidikan militer seperti SESKO-TNI (Bandung), SESKOAU (Lembang), dan SESKOAL (Jakarta). Dr. Kusnanto aktif memberi prasarana dalam berbagai seminar dan memberi masukan kepada Departemen Pertahanan RI maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai reformasi pertahanan, termasuk sebagai anggota Kelompok Kerja RUU TNI (2002), RUU TNI (2003), dan Buku Putih Pertahanan Indonesia (2003). Dengan latarbelakang elektroteknik (Institut Teknologi Bandung), dan Ilmu Politik (FISIP, Universitas Indonesia). Kusnanto menyelesaikan penelitian doktoral (S3) di bidang Kremlinologi dan Politik Rusia pada Institute of Russian and East European Studies, University of Glasgow, Scotland, United Kingdom. Dengan minat utama di bidang keamanan, pengkajian strategi, dan

reformasi pertahanan, Dr. Kusnanto menulis di berbagai media dalam dan luar negeri.

Muradi, Peneliti dan Direktur Program The RIDEP Institute Jakarta. Dosen Tetap Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD, dan Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Pasundan (UNPAS), Bandung. Di samping itu aktif pula mengajar pada Departemen Hubungan Internasional, Universitas Paramadina, dan Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Al Azhar Indonesia (UAI) Jakarta. Memperoleh gelar S1 dari Jurusan Ilmu Sejarah UNPAD tahun 2000, dan S2 dari Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2003. Bukunya yang berkaitan dengan Reformasi Sektor Keamanan antara lain diterbitkan oleh UNPAD Press (2005), berjudul: *Berpijak Diatas Bara: Kegamangan Politik TNI Pada Masa Transisi*, dan "Pemerintah Daerah, Bisnis Militer, dan Profesionalisme TNI" dalam Jaleswari Pramodhawardani dan Andi Widjajanto (ed). *Bisnis Serdadu: Ekonomi Bayangan* (TII, 2007). Aktif menulis mengenai kajian militer dan kepolisian di berbagai jurnal, majalah dan surat kabar.

Mufti Makarim A, lahir di Pasuruan pada 04 Oktober 1976. Pendidikan terakhir S1 Hukum Islam. Bergabung dengan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) sejak tahun 2000, dan pernah menjadi Sekjen KontraS hingga pertengahan tahun 2007. Saat ini menjabat sebagai Direktur IDSPS. Mufti pernah terlibat dalam studi-studi khusus berkaitan dengan SSR dan HAM, di antaranya melakukan penelitian Pelibatan Militer dalam Bisnis di Bojonegoro, Poso dan Boven Digoel (2004), Analisis Implementasi UU Anti Terorisme (2005), Reformasi TNI Paska Pencabutan Embargo AS (2006), dll.

Rizal Darmaputra, mendapatkan gelar S1 di Hubungan Internasional FISIP UNPAR dan mendapat gelar master dari Hubungan Internasional FISIP UI pada 2003. Sekarang menjabat sebagai Direktur Eksekutif Lesperssi, Jakarta. Ia sering menjadi narasumber di berbagai seminar dalam negeri maupun di luar negeri.

Rico Marbun, ia mendapat gelar sarjana (S1) dari Teknik Fisika UI, Jakarta dan mendapatkan gelar MSc dari IDSS, Nanyang University, Singapura. Pada saat mahasiswa Universitas Indonesia ia pernah menjadi Ketua Umum BEM UI. Saat ini selain aktif di Lesperssi ia merupakan pengajar di PTIK.

Hilman R. Syihab, adalah anggota Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) dari Fraksi PKS periode 2004 – 2009.

S. Yunanto, saat ini menjadi mahasiswa doktoral di Jurusan Ilmu Politik, Western Michigan University, AS. Ia mendapat gelar master (S2) Ilmu Politik dari FISIP UI. Ia pernah mengikuti beberapa kursus singkat soal resolusi konflik dan diplomasi di the Eastern Mennonite University USA (2001), Khon Kaen University Thailand (2001), Upsalla University, Sweden (2005). Dia adalah pendiri dari Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS), di Jakarta. Sebelumnya pernah menjabat sebagai Direktur Eksekutif RIDEP Institute. Ia berminat pada kajian-kajian tentang politik Islam, gerakan Islam dan Reformasi Sektor Keamanan.

LAMPIRAN:

Singkatan yang digunakan Sektor Keamanan Indonesia

ABRI = Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ALKI = Alur Laut Kepulauan Indonesia
AD = Angkatan Darat
AL = Angkatan Laut
AU = Angkatan Udara
AMN = Akademi Militer Nasional
Akabri = Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AAU = Akademi Angkatan Udara
AAL = Akademi Angkatan Laut
AKPOL = Akademi Kepolisian
Alutsista = Alat Utama Sistem Persenjataan
Asops = Asisten Operasi
Asintel = Asisten Intelijen
Asrena = Asisten Perencanaan
Aster = Asisten Teritorial
Aslog = Asisten Logistik
Aspers = Asisten Personalia Armabar = Armada Kawasan Barat
Armatim = Armada Kawasan Timur
Armed = Artileri Medan
Art = Artileri
AT = Anti Teror
BIN = Badan Intelijen Negara
BIA = Badan Intelijen ABRI
BAIS = Badan Intelijen Strategis
Babinsa = Bintara Pembina Desa
Bareskrim = Badan Reserse dan Kriminal
Brimob = Brigade Mobil
Balahanpus = Bala Pertahanan Pusat
Balahanwil = Bala Pertahanan Wilayah
Bin = Pembinaan
BS = berdiri sendiri (istilah satuan militer yang terpisah)
Datin = Data dan informasi
Dephan = Departemen Pertahanan
DPR RI = Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Dan = Komandan
Danrem = Komandan Korem
Dandim = Komandan Kodim
Danramil = Komandan Koramil
Darmil = Darurat Militer
Dirops = Direktur Operasi

Dirbin= Direktur Pembinaan
Densus = Detasemen Khusus 88 (Polri)
Denma = Detasemen Markas
Den 81 = Detasemen 81 Anti Teror (AD)
Denjaka = Detasemen Jalamangkara (AL)
Denbravo = Detasemen Bravo (AU)
Dirjen = Direktur Jenderal
Gultor = Penanggulangan teror
GARSTAP = Garnisun Tetap
Han = Pertahanan
Hanneg = Pertahanan Negara
NF = Infanteri
TNI = Tentara Nasional Indonesia
Jakum = Kebijakan Umum
JCLEC = Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation
KSAD = Kepala Staf Angkatan Darat
KSAL = Kepala Staf Angkatan Laut
KSAU = Kepala Staf Angkatan Udara
Kastaf = Kepala Staf
Kasum = Kepala Staf Umum
Kapolsek = Kepala Polsek
Kopassus = Komando Pasukan Khusus
Kostrad = Komando Cadangan Strategis (AD)
Kopaskhas = Komando Pasukan Khas (AU)
Kopaska = Komando Pasukan Katak (AL)
Kodam = Komando Daerah Militer
Korem = Komando Resor Militer
Kodim = Komando Distrik Militer
Koramil = Komando Rayon Militer
Koter = Komando territorial
Kohanudnas = Komando Pertahanan Udara Nasional
Kormar = Korps Marinir
Pangti = Panglima Tertinggi
Pangdam = Panglima Kodam
Kapolri = Kepala kepolisian RI
Koops = Komando Operasi
Jianstra = kajian strategis
Mabes TNI = Markas Besar TNI
Mabes Polri = Markas Besar Polri
Kuathan = Kekuatan Pertahanan
Kamnas = Keamanan Nasional
KMIP = Kebebasan Memperoleh Informasi Publik
Kotama = Komando Utama
Komcad = Komponen cadangan
Kamdagri = keamanan dalam negeri
Kamtibmas = keamanan dan ketertiban masyarakat
Kominda = komunitas intelijen daerah

Kowil = komando wilayah
Kodahan = komando daerah pertahanan
Kowilhan = komando wilayah pertahanan
Kum = Hukum
Kasubdit = kepala sub direktorat
Komlek = komunikasi dan elektronik
KRI = Kapal Republik Indonesia
Kal = perbekalan
Kes = kesehatan
Lanud = Pangkalan Udara
Lanal = Pangkalan AL
Lemdik = Lembaga Pendidikan
Polda = Kepolisian Daerah
Polwil = Kepolisian Wilayah
Polres = Kepolisian Resor
Polresta = Kepolisian Resor Kota
Polsek = Kepolisian Sektor
Pospol = Pos Polisi
Pothan = Potensi Pertahanan
Polkam = Politik Keamanan
Propam = profesi dan pengamanan
PTIK = Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
Platina = Pelatihan Anti teror Nasional
Pusdik = Pusat Pendidikan
Pers = personalia
PM = Polisi Militer
Strahan = Strategi Pertahanan
Ranahan = Sarana Pertahanan
Renhan = Perencanaan Pertahanan
Renstra = Perencanaan Strategis
RSK = Reformasi Sektor Keamanan Sekjen = Sekretaris Jenderal
NKRI = Negara Kesatuan Republik Indonesia
NCB Interpol = National Country Bureau International Police
RUU = Rancangan Undang-Undang
UU = Undang-undang
RN = Rahasia Negara
RI = Republik Indonesia
Otda = Otonomi daerah
OMS = Organisasi Masyarakat Sipil
Otmil = Oditur Militer
Opslihkam = Operasi pemulihan keamanan
LSM = Lembaga Swadaya Masyarakat
SDR = Strategic Defense Review
Linmas = perlindungan masyarakat
Lemhannas = Lembaga Ketahanan Nasional
HAM = hak asasi manusia
Bekang = perbekalan dan angkutan

Ops = Operasi
Rengar = Perencanaan dan Anggaran
Log = logistik
Kaur = kepala urusan
Kadis = kepala dinas
Renstra = Perencanaan Strategis
Polri = Kepolisian Negara Republik Indonesia
Polmas = pemolisian masyarakat
Puspen = Pusat penerangan
Permil = Peradilan Militer
Pussenif = Pusat Kesenjataan Infanteri
SOPS = Staf Operasi
Sintel = Staf Intelijen
Spers = Staf Personalia
Setum = Sekretariat Umum
SESKO TNI = Sekolah Staf dan Komando TNI
SESKO AD = Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat
SESKO AL = Sekolah Staf dan Komando Angkatan Laut
SESKO AU = Sekolah Staf dan Komando Angkatan Udara
Sespim Polri = Sekolah Staf dan Pimpinan Polri
Sespati = Sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Tinggi (Polri)
SPN = Sekolah Polisi Negara
Secapa = Sekolah calon perwira
Secaba = Sekolah calon bintara
Satker = satuan kerja
Sus = Khusus
Tontaipur = Peleton Intai Tempur
Vet = veteran
Wanjakti = Dewan Jabatan dan Kepangkatan Tinggi
YONIF = Batalyon Infanteri
YONKAV = Batalyon Kavaleri



Indonesia Institute for Defense and Strategic Studies (LESPERSI) was established in 1996 as a discussion forum that analyze several issues at that time, such as, horizontal and vertical conflict, democratization, civil-military relations, and other strategic issues on regional or international level.

For years, LESPERSI has positioned as a non-governmental organization (NGO) in Indonesia that focused on activities regarding the defense, security, and other strategic issues. There are a few activities that conducted by LESPERSI such as research, training, conference, workshop and also producing publications to support and to enhance public accountability, good governance, democratic oversight, and democracy.

LESPERSI

Jl. Petogogan I, No.30, Blok A, Gandaria

Utara South Jakarta 12140

Indonesia

Tel : +62-21 7252725

Fax : +62-21 7262305

E mail :

strategi@centrin.net.id

Web site : www.lesperssi.or.id

The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) was established by the Swiss government in October 2000. The Centre's mission is to promote good governance and reform of the security sector in accordance with democratic standards.

The Centre conducts research on good practices, encourages the development of appropriate norms at the national and international levels, makes policy recommendations and provides in-country advice and assistance programmes. DCAF's partners include governments, parliaments, civil society, international organisations and the range of security sector actors such as police, judiciary, intelligence agencies, border security services and the military. The Centre works with governments and civil society to foster and strengthen the democratic and civilian control of security sector organisations.

DCAF is an international foundation with 48 Member States (including the canton of Geneva). Their representatives compose the Foundation Council. The Centre's primary consultative body, the International Advisory Board, is composed of experts from the various fields in which the Centre is active. The staff numbers over 70 employees from more than 30 countries. DCAF's main divisions are Research and Operations which work together to develop and implement DCAF's programmes as follows:

- By conducting research to identify the central challenges in democratic governance of the security sector, and to collect those practices best suited to meet these challenges