

TINJAUAN KRITIS TERHADAP RUU TNI

(Versi Oktober 2002)

I. DASAR PEMIKIRAN

1. Setiap negara memerlukan angkatan bersenjata yang kuat dan profesional untuk menegakkan kedaulatan, mempertahankan keutuhan wilayah dan melindungi keselamatan warga negara. Mengingat angkatan bersenjata adalah pelaksana hak negara dalam memonopoli penggunaan senjata (*force*) secara sah, maka kehadirannya perlu diatur dengan seperangkat legislasi dan regulasi. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin penggunaan senjata (*force*) tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi dan kemanusiaan.
2. Untuk bisa memenuhi syarat-syarat sebagai angkatan bersenjata yang tangguh dan profesional sekaligus berada dalam koridor prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi dan kemanusiaan, maka sebuah undang-undang yang mengatur tentang militer harus mencerminkan prinsip-prinsip:
 - a. Supremasi sipil
 - b. Profesionalitas
 - c. Syarat-syarat penggunaan kekuatan.

II. KRITIK UMUM

1. RUU TNI secara keseluruhan mengurangi kewenangan Departemen Pertahanan.
2. RUU ini masih mencerminkan posisi TNI yang relatif otonom dari otoritas politik. Hal ini bertentangan dengan posisi dan keberadaan tentara dalam sistem demokrasi.
3. Pelaksanaan RUU TNI ini masih membutuhkan produk perundang undangan lain khususnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Hal ini memberi kewenangan yang berlebihan kepada Presiden dalam menjilangkan fungsi legislasi yang pada gilirannya memperlemah fungsi *checks and balances*.
4. Sebagian besar isi RUU TNI ini hanya memindahkan ketentuan yang termuat dalam produk perundangan sebelumnya (TAP MPR, UU No.3/2002 dan UU No.2/1988). Dalam hal pemindahan ketentuan dalam TAP MPR, RUU ini mengacaukan tatanan hirarki perundang undangan. RUU ini seharusnya memuat aturan tindak lanjut ketentuan dalam TAP MPR dan UU No.3/2002.
5. Pengaturan mengenai keprajuritan dalam RUU ini, yang hanya memindahkan ketentuan ketentuan yang termuat dalam UU No.2/1988, tidak mencerminkan adanya keharusan perubahan sebagai konsekuensi dari perubahan paradigma dan peran TNI.
6. RUU ini tidak memberi peluang bagi pengembangan kemampuan pertahanan negara baik dalam hal pengembangan, pembinaan dan penggunaan kekuatan TNI.

III. KRITIK KHUSUS

A. Prinsip Supremasi Sipil (*civil authority*)

1. Perlu pengaturan yang jelas dan tegas tentang hubungan antar lembaga dalam pengambilan keputusan di bidang kebijakan pertahanan secara umum. Pengaturan yang jelas dan tegas mengenai tataran kewenangan antara pemerintah sebagai pemegang otoritas politik dengan TNI sebagai pelaksana kebijakan pertahanan. Harus ditegaskan kembali bahwa kewenangan dalam hal pembuatan kebijakan serta penggunaan dan pelibatan TNI berada di tangan otoritas

pemerintahan sipil. Sementara itu hal yang menyangkut pelaksanaan kebijakan dan operasional serta pembinaan kekuatan menjadi wewenang TNI.

2. Perlu pengaturan yang jelas dan tegas tentang hubungan antar lembaga dalam pengambilan keputusan dalam perencanaan dan penggunaan anggaran. RUU ini memberi wewenang kepada TNI untuk menentukan perencanaan, besaran dan penggunaan anggaran di luar kontrol otoritas sipil (Menteri Pertahanan). Ruang ini akan memperlemah ruang otoritas sipil untuk menggunakan anggaran sebagai alat kontrol.
3. Perlu pengaturan yang jelas dan tegas tentang hubungan antar lembaga dalam pengambilan keputusan menyangkut penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI. Dalam kaitan itu RUU ini cenderung mengaburkan wewenang politik yang dimiliki oleh pemerintah sebagai lembaga pengambil kebijakan, dan sebaliknya memberikan kewenangan politis kepada TNI sebagai institusi pelaksana. Hal ini tercermin dalam pasal 14 ayat 4 yang menyebutkan bahwa “Panglima bekerja sama dengan Menteri dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya”; dan pasal 14 ayat 7 yang menyebutkan “bekerja sama dengan Menteri dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategik pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara”.
4. Penggunaan kata “bekerjasama” dalam keseluruhan isi RUU TNI ini menempatkan TNI dalam posisi yang setara dengan lembaga pemerintah lainnya. Hal ini bertentangan dengan prinsip supremasi sipil. Dengan demikian seharusnya pasal ini tidak perlu diatur secara khusus dalam UU TNI.

B. Prinsip Profesionalitas

Secara umum RUU ini kurang mendukung terwujudnya TNI yang profesional. Hal ini disebabkan karena belum adanya pengaturan yang jelas mengenai fungsi dan tugas TNI, struktur dan organisasi TNI, pembinaan dan pengembangan prajurit, serta sumber-sumber pendanaannya.

1. Fungsi dan Tugas TNI

- a. Jati diri TNI seharusnya tidak dirumuskan dalam RUU ini karena telah dirumuskan dalam TAP MPR No:VII/2000. Selain itu dari segi substansinya, jati diri TNI seharusnya diletakkan dalam tataran doktrin.
- b. Rumusan peran TNI dalam RUU TNI ini masih bersifat sangat umum dan retorik serta sudah disebutkan dalam TAP MPR No:VII/2000. RUU TNI ini seharusnya merumuskan peran TNI yang lebih operasional.
- c. RUU TNI ini mencampur-adukkan aturan tugas TNI dengan susunan organisasi TNI.
- d. Rumusan mengenai fungsi dasar dan tugas TNI dalam RUU ini masih bersifat retorik dan tidak mungkin dioperasionalkan menjadi ketentuan-ketentuan hukum. Hal ini terlihat dalam pasal 2 dan 3. Oleh karena itu pasal-pasal tersebut harus dihapuskan.
- e. RUU TNI ini tidak perlu mengatur mengenai wajib militer – seperti disebut dalam pasal 24 dan 32, karena seharusnya diatur dalam UU tersendiri.
- f. TNI masih dibebani fungsi dan tugas di luar kompetensi utamanya. Misalnya menyelenggarakan wajib militer seperti tertuang dalam pasal 5 dan 24 yang seharusnya menjadi wewenang pemerintah, sedangkan TNI hanya terlibat sebatas sebagai pelatih.

- g. RUU TNI ini tidak membedakan antara tugas pokok, tugas utama dan perbantuan, padahal aturan, syarat dan mekanisme untuk masing-masing tugas berbeda. Rumusan pasal 5 RUU TNI hanya berupa pemindahan TAP MPR VII/2000 yang seharusnya dirinci dalam RUU TNI. Fungsi dan tugas yang tercantum dalam RUU TNI ini tidak mencerminkan prinsip *integrated armed forces* yang mensyaratkan pentingnya operasi gabungan antar angkatan maupun koordinasi antara Kepala Staf Angkatan dan Panglima TNI. Hal ini tercermin dalam pasal 7, 8 dan 9 yang lebih menekankan tugas berdasarkan masing-masing matra.
- h. Wewenang Panglima TNI dalam menggunakan kekuatan TNI bertentangan dengan pasal 14 UU No.3/2002. Meskipun dalam keadaan mendesak, Panglima TNI tidak berhak menggunakan TNI tanpa keputusan penerahan oleh presiden yang disetujui DPR.
- i. Fungsi dan tugas TNI yang dirumuskan dalam RUU ini tidak memberikan wewenang bagi masing-masing angkatan untuk melaksanakan strategi penangkalan (*deterrence*), patroli perbatasan, operasi intelijen strategis (AD), operasi penginderaan dan pengintaian laut (AL), serta pengamatan dan pengintaian udara (AU). Strategi dan operasi tersebut merupakan pola operasi yang dilaksanakan dalam masa damai.

2. Struktur dan Organisasi

- a. RUU TNI ini memberikan penekanan yang berlebihan kepada hak-hak dan kewenangan Panglima TNI. RUU TNI ini kurang mengoptimalkan peran Kepala Staf Angkatan.
- b. RUU TNI ini memberikan wewenang yang terlalu besar kepada Panglima TNI untuk menentukan perencanaan strategik dan operasi militer dan tidak memberikan kemungkinan bagi masing-masing Kepala Staf Angkatan untuk mengembangkan strategi operasi matra angkatan masing-masing, doktrin, komando operasional masing-masing angkatan serta menutup kemungkinan keterlibatan masing-masing Kepala Staf untuk menyusun strategi operasi militer gabungan. Hal ini tercermin antara lain dalam pasal 14 dan 15.
- c. Kewenangan Panglima sebagaimana diatur dalam pasal 14 dan 19 RUU TNI ini memberi kesan adanya kondisi darurat perang secara permanen sehingga kewenangan Panglima tidak terbatas. Padahal, dalam keadaan darurat perang pun kewenangan Panglima tidak tak terbatas. Dengan demikian, seperti disyaratkan dalam pasal 18 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, RUU TNI ini seharusnya mengatur tentang batas, syarat dan mekanisme penggunaan wewenang Panglima untuk menggunakan segenap komponen pertahanan negara.
- d. RUU TNI ini seharusnya memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai struktur dan organisasi TNI berikut wewenang dan hubungan antar masing-masing wewenang. Hal ini meliputi kejelasan mengenai struktur organisasi mulai dari Markas Besar sampai Komando Utama Operasi dan Pembinaan, hirarki organisasi -- termasuk kepangkatan dan jabatan, dan tugas serta wewenang masing-masing hirarki dan jabatan serta hubungan -- termasuk garis komando tiap hirarki dan jabatan tersebut.
- e. RUU ini tidak akan mampu memfasilitasi perwujudan kekuatan militer yang bersifat integrasi dan sekaligus mencerminkan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan sebagaimana ditegaskan dalam pasal 3 ayat 2 UU No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

3. Pembinaan dan Pengembangan Prajurit

- a. RUU TNI ini tidak mengatur arah pembinaan prajurit, termasuk didalamnya tidak mengatur tentang ukuran-ukuran profesionalitas sebagai tujuan pembinaan, serta tidak ada lembaga

penyelenggara kode etik prajurit, pembatasan peran prajurit di wilayah politik, ekonomi dan birokrasi.

- b. RUU TNI ini menempatkan kepangkatan sebagai instrumen utama pembinaan prajurit TNI.
- c. Penyelenggaraan wajib militer sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan pasal 24 RUU ini seharusnya dipertegas dengan menyatakan bahwa wewenang penyelenggaraan berada di tangan pemerintah dan TNI hanya berfungsi sebagai pelatih. Pengaturan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan wajib militer seharusnya diatur dalam UU tersendiri.
- d. RUU ini memperpanjang masa dinas bintara dan tamtama yang dapat memperlemah kemampuan pertahanan yang tercermin pada pasal 49 ayat (2). Perpanjangan masa dinas pada tingkat perwira dikhawatirkan dapat menghambat proses regenerasi dalam TNI.
- e. Rumusan pasal 64 seharusnya mengatur monopoli penggunaan atribut dan simbol resmi yang digunakan oleh TNI.

4. Sumber-sumber Pendanaan

- a. RUU TNI ini tidak secara jelas dan tegas menjelaskan peran Departemen Pertahanan dalam perencanaan dan penggunaan pembiayaan TNI. Rumusan pasal 66 ayat 5, seharusnya tidak menggunakan kata 'melalui' tetapi kata 'kepada'.
- b. Pengaturan mengenai pembiayaan dalam pasal 66, tidak secara tegas mengakui wewenang Departemen Pertahanan sebagai institusi pemerintah yang menetapkan kebijakan anggaran.
- c. Pengaturan mengenai pembiayaan dalam pasal 67 harus memuat ketentuan mengenai mekanisme pertanggung jawaban anggaran kontinjensi dan anggaran tambahan kontinjensi yang digunakan TNI.
- d. Dalam hal mekanisme penggunaan anggaran di lingkungan TNI, RUU ini seharusnya menegaskan bahwa anggaran mengenai pembinaan seharusnya langsung diserahkan kepada masing-masing angkatan, sementara anggaran pembinaan yang bersifat integratif untuk kepentingan antar angkatan dikelola oleh Mabes TNI.

C. Hubungan Kelembagaan

Naskah akademik RUU TNI menyebutkan bahwa masalah hubungan kelembagaan merupakan salah satu pokok materi yang akan diundangkan dalam RUU TNI. Namun, rumusan dan isi Bab IX mengenai hubungan kelembagaan tidak mencerminkan poin 15 dari Naskah Akademik, yang mewajibkan aturan hubungan kelembagaan antara TNI dengan: (a) DPN, (b) Dephan, dan (c) lembaga pemerintah diluar bidang pertahanan. Bahkan rumusan pasal 69, hanya mengalihkan tugas mengundang hal tersebut diatas kepada peraturan perundang-undangan yang lain.

D. Prinsip Penggunaan dan Perbantuan

1. RUU TNI ini tidak merujuk pada prinsip penggunaan kekuatan TNI sebagai alternatif terakhir dan dengan tujuan untuk mengembalikan keadaan damai. Hal ini menimbulkan kemungkinan penggunaan kekuatan TNI secara tidak proporsional.
2. RUU TNI ini tidak mengatur syarat-syarat penggunaan kekuatan TNI baik pada masa perang maupun pada masa damai. Dengan demikian RUU ini akan memberikan peluang perluasan kewenangan bagi Panglima TNI untuk menggunakan atau melibatkan TNI secara tidak terbatas.

3. RUU TNI ini belum mencantumkan prinsip-prinsip perbantuan TNI yang pada dasarnya menekankan bahwa ada mekanisme kelembagaan yang harus dipenuhi untuk menjalankan fungsi perbantuan, dan pada hakekatnya prajurit TNI yang menjalankan tugas perbantuan berada di bawah wewenang institusi sipil.

IV. LAIN-LAIN

1. Ketentuan Hukum militer yang ada dalam RUU TNI ini seharusnya diatur dalam UU tersendiri.
2. Ketentuan mengenai ancaman pidana wajib militer seharusnya diatur dalam UU tersendiri.
3. RUU TNI ini masih mencakup banyak rumusan yang membuka peluang interpretasi subyektif dan terbuka, untuk itu rumusan-rumusan ini harus dijelaskan secara rinci.
4. Tidak ada pengaturan tentang kode etik prajurit dan mekanisme penyelesaian sengketa.
5. Membentuk ketentuan khusus prosedur pengangkatan Panglima TNI yang bertentangan dengan UU No:3/2002 tentang Pertahanan Negara (pasal 12 ayat 3, 4 dan 5) disamping membatasi kewenangan DPR dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Panglima.
6. RUU TNI ini seharusnya tidak mengatur soal soal mengenai pembedaan.
7. RUU ini mendorong atau mempertahankan kecenderungan *impunity* (kekebalan hukum) bagi anggota TNI. Meletakkan pasal tentang wajib militer dalam bab tentang prajurit (Bab V) menunjukkan adanya kerangka berpikir yang menempatkan seluruh masyarakat dalam posisi subordinasi militer.

###

Jakarta , 29 November – 1 Desember 2002

Tim Penyusun : Dr. Kusnanto Anggoro, Dr. Rizal Sukma, Dr. Edy Prasetyono, Munir, SH, Dr. Bob Sugeng Hadiwinata, A.A Banyu Perwita, MA, Bambang Widjojanto, MA, M. Riefqi Muna, MdefStu, Dr. Ikrar Nusa Bhakti.

Tim Fasilitasi : T. Hari Prihatono, Alexandra Retno Wulan, Dwi Wahyuni, Endra Hermawan, Liza Feradiani, Brilinatina, A.Rahmat, Unang.