

DEMOKRASI DAN PERTAHANAN NEGARA

Rizal SUKMA
CSIS, Jakarta

Bahan Diskusi Disampaikan Pada
FGD ProPatria dan Komisi I DPR-RI
Jakarta, 17 Mei 2005

Pendahuluan

1. Paparan singkat ini akan membahas *rationale* mengenai pentingnya reformasi pertahanan dalam konteks demokratisasi politik, serta agenda reformasi pertahanan itu sendiri bagi Indonesia. Setidaknya ada dua alasan mengapa reformasi pertahanan negara menjadi suatu keharusan dalam demokrasi. Pertama, alasan prinsipil/normatif akibat perubahan politik ke arah demokrasi. Kedua, alasan praktis akibat adanya kebutuhan nyata dalam masyarakat transisi.
2. Berdasarkan pembahasan mengenai alasan bagi reformasi pertahanan, makalah ini akan memaparkan juga beberapa agenda bagi reformasi pertahanan Indonesia.

Keharusan Prinsipil/Normatif

2. Runtuhnya sistem politik otoriter sejak Mei 1998, yang kemudian menghantarkan Indonesia memasuki masa transisi demokrasi, merupakan sebuah perubahan dramatis dalam kehidupan politik dalam negeri di Indonesia. Di lingkungan regional dan global, perubahan konteks politik ini terjadi seiring dengan sejumlah perubahan-perubahan demokratis lainnya disejumlah negara. Dengan kata lain, proses demokratisasi Indonesia merupakan bagian dari arus perubahan *the third wave* (gelombang ketiga) demokratisasi di dunia berkembang yang oleh majalah *the Economist* disebut sebagai *the other Asian miracle*.
2. Dalam sistem demokrasi, keterbukaan (*openness*) dan akuntabilitas (*accountability*) negara dalam menjalankan fungsi dan perannya menjadi sentral sebagai prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini semakin penting artinya dalam konteks fungsi negara dalam menyediakan barang publik (*public goods*) bagi segenap warga negara. Dalam konteks itu, sebagai konsekuensi dari proses demokratisasi tersebut, negara berkewajiban untuk memahami dan memperlakukan keamanan nasional (*national security*) sebagai salah satu barang publik yang esensial, tidak hanya bagi negara (*state security*),

tetapi juga bagi segenap warga negara baik sebagai individu maupun kelompok (*human security*).

3. Dengan kata lain, keamanan harus dilihat dalam konteks keseluruhan (*comprehensive security*) dan keseimbangan antara kepentingan keamanan negara (*state security*) di satu pihak dan keamanan insani (*human security*) di lain pihak. Ancaman terhadap yang satu tidak secara otomatis memberi hak bagi pemerintah untuk meniadakan penghormatan atau melakukan pengorbanan atas yang lainnya. Dalam pemahaman keamanan nasional sebagai barang publik, pemerintah senantiasa dituntut untuk menjaga keseimbangan antara kebebasan (*liberty*) dan keamanan (*security*).

4. Prinsip kedua berkaitan dengan diakui, dihormati, dan dilindunginya hak-hak asasi manusia (HAM) dalam demokrasi. Penghormatan terhadap HAM ditetapkan oleh undang-undang sebagai prinsip yang harus diindahkan dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara. Di masa lalu, dalam sistem politik otoriter, prinsip ini terkubur oleh sikap negara yang menempatkan keamanan negara di atas keamanan masyarakat atau individu. Akibatnya, institusi yang bertanggungjawab di bidang pertahanan, yakni ABRI pada waktu itu, kerap kali melanggar HAM dalam menjalankan fungsinya. Oleh karenanya, reformasi pertahanan diperlukan karena adanya perubahan prinsipil mengenai tempat HAM dalam sistem politik Indonesia.

5. Alasan prinsipil/normatif ketiga berkaitan dengan posisi militer dalam sistem demokrasi, yakni berada dalam *objective and effective civilian control*. Militer, sebagai pelaksana kebijakan pemerintah dalam menjamin keamanan nasional, tidak boleh menjadi negara dalam negara, yang otonom dan independen dari negara. Prinsip ini mensyaratkan perubahan posisi dan peran militer dari salah satu kekuatan sosial-politik menjadi alat atau instrumen negara di bidang pertahanan. Dengan kata lain, perubahan demikian mewajibkan militer untuk berada dibawah kontrol pemerintahan sipil yang dipilih rakyat (eksekutif dan legislatif), dan itu membutuhkan reformasi di bidang pertahanan.

6. Prinsip *civilian control* berkaitan dengan prinsip keempat, yakni *civilian supremacy* dalam tatanan demokrasi. Militer tidak lagi independen dalam bertindak, namun harus didasarkan pada keputusan politik yang diambil oleh pemerintah atau otoritas politik yang sah dan dipilih lewat pemilihan umum oleh rakyat.

Keharusan Praktis

7. Disamping keharusan prinsipil di atas, keharusan untuk melakukan reformasi pertahanan didasarkan pada adanya kebutuhan nyata yang dihadapi Indonesia

sebagai masyarakat transisi. Dalam hal ini terdapat tiga kebutuhan yang mengharuskan adanya respon dalam bentuk reformasi pertahanan. Pertama, kebutuhan untuk menata kembali posisi dan fungsi militer dalam tatanan demokrasi, berdasarkan prinsip-prinsip yang disebutkan diatas. Kedua, berubahnya hakekat ancaman yang dihadapi Indonesia. Ketiga, adanya tuntutan perubahan dalam cara penyelenggaraan fungsi pertahanan oleh institusi yang berwenang.

8. Kebutuhan pertama berkaitan dengan regulasi. Perubahan posisi TNI dalam tatanan demokrasi membutuhkan seperangkat perundang-undangan yang mengatur, misalnya, tataran kewenangan dalam penyelenggaraan pertahanan negara; fungsi, tugas dan organisasi TNI, dan penggunaan kekuatan militer. Kewajiban ini antara lain telah dimulai dengan ditetapkannya UU No. 3/2002 dan UU No. 34/2004. Namun, pengaturan mengenai pertahanan negara ini dirasa belum memadai, sehingga masih membutuhkan perbaikan.

9. Kebutuhan kedua berkaitan dengan *capability*. Ancaman yang dihadapi Indonesia, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar negeri, semakin kompleks. Perubahan ini, yang terjadi bersamaan dengan perubahan politik domestik, membutuhkan kemampuan dan mekanisme baru bagi TNI dan pemerintah dalam menyelenggarakan pertahanan negara.

10. Kebutuhan ketiga berkaitan dengan profesionalisme. TNI tidak dapat lagi menjalankan fungsi dan tugasnya dengan cara-cara lama yang sarat dengan pengaruh sistem otoritarianisme. TNI kini diharapkan tampil sebagai alat pertahanan yang profesional. Reformasi pertahanan untuk membangun profesionalisme ini membutuhkan perubahan dalam filosofi, doktrin, pendidikan, dan latihan.

11. Oleh karena itu, reformasi pertahanan menyuluruh bertujuan untuk mengubah, membentuk, atau meningkatkan kemampuan aktor-aktor pertahanan negara dalam menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan *good governance*. Untuk itu, reformasi pertahanan harus mampu:

(a) membangun kemampuan pelaksana pertahanan (khususnya TNI yang mendapat mandat untuk menggunakan kekerasan) yang professional dan tunduk kepada prinsip demokrasi,

(b) mengembangkan kemampuan institusi penyelenggara pertahanan (Dephan),

(c) mendorong dan memperkuat peran aktif institusi pengawas (*oversight*), yakni Parlemen dan *civil Society* (termasuk media), dan

(d) membangun kemampuan pertahanan yang sejalan dengan ancaman yang dihadapi.

Agenda Reformasi Pertahanan

11. Adanya keharusan reformasi pertahanan sebagai konsekuensi dari proses demokratisasi, baik yang bersifat prinsipil maupun praktis, melahirkan sejumlah agenda yang harus dituntaskan oleh Indonesia.

12. Di bidang perundang-undangan, perlu penataan ulang di bidang keamanan nasional secara keseluruhan, yang didalamnya termasuk perundang-undangan yang khusus berkaitan dengan bidang pertahanan. Penataan ini penting karena keamanan nasional merupakan “payung” besar yang akan menjadi landasan bagi upaya membangun stabilitas nasional secara lebih terintegrasi. Pemilahan antara bidang “keamanan” dan “pertahanan” dalam pengertian fungsional, misalnya, akan mempersulit proses penataan hubungan TNI dan Polri, yang pada gilirannya akan berdampak pada upaya penyelesaian berbagai permasalahan di bidang keamanan.

13. Untuk agenda ini, pemerintah perlu didesak untuk mengajukan rencana (a) perubahan Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara menjadi UU Keamanan Nasional atau UU Pertahanan dan Keamanan Negara; (b) perubahan UU No. 2 Tentang Kepolisian Negara; (c) penyempurnaan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI); (d) penyusunan Rancangan Undang-Undang Tugas-Tugas Perbantuan TNI Kepada Pemerintah (RRU Tugas Perbantuan); dan (e) pengajuan RUU Intelijen. Pengajuan perubahan atas UU yang ada, dan pengajuan rancangan undang-undang baru, perlu dilakukan dalam satu paket. Pengajuan penataan instrumen perundang-undangan di bidang keamanan nasional dalam satu paket demikian akan memungkinkan Indonesia memiliki seperangkat UU yang komprehensif, integral, dan tidak saling berbenturan seperti sekarang ini.

14. Untuk pengembangan profesionalisme militer, perlu dilakukan agenda sebagai berikut:

- a. melaksanakan amanat UU TNI yang baru disahkan oleh DPR, khususnya dalam kaitan restrukturisasi komando teritorial dan pengalihan bisnis militer kepada pemerintah. Paling tidak, dalam waktu setahun, pemerintah diharapkan sudah dapat memulai dan menyelesaikan rencana restrukturisasi komando teritorial dan rencana pengalihan bisnis militer kepada pemerintah. Oleh karena konsekuensinya terhadap postur, personalia dan pembiayaan pertahanan, kedua rencana tersebut

- memerlukan persiapan yang matang. Kalau perlu, penyusunan rencana tersebut dilakukan dengan membentuk gugus tugas *ad hoc* khusus, yang melibatkan Dephan dan Mabes TNI, untuk mengkaji berbagai implikasi dan penyesuaian kebijakan yang dibutuhkan, yang kemudian dikomunikasikan dengan DPR.
- b. Penegakan disiplin, baik di lingkungan prajurit TNI maupun anggota Polri. Pemberitaan di media massa, misalnya, belakangan ini kerap melaporkan berbagai tindak indisipliner yang dilakukan oleh segelintir anggota TNI dan Polri, mulai dari keterlibatan oknum dalam aksi-aksi kejahatan sampai persoalan kekerasan dan pertunjukan arogansi kepada anggota masyarakat umum. Kita juga kerap menyaksikan berbagai perselisihan yang terjadi di antara anggota TNI dan Polri, yang kadang kala mengarah kepada bentrokan fisik di antara keduanya. Penyempurnaan pembinaan, dan tindakan hukum yang keras, diperlukan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada TNI dan Polri.
 - c. Meningkatkan jaminan kesejahteraan bagi para prajurit TNI. Mengharapkan profesionalisme militer tanpa disertai pemenuhan kebutuhan yang layak adalah sesuatu yang tidak realitis. Karena keterbatasan kemampuan negara, kesejahteraan prajurit TNI masih sangat memprihatinkan. Meskipun demikian, persoalan ini perlu dijadikan agenda prioritas dalam kebijakan penataan sistem pertahanan secara keseluruhan. Disamping itu, peningkatan kesejahteraan ini juga perlu mencakup ketersediaan asuransi dan jaminan kesehatan dan pendidikan bagi prajurit TNI beserta keluarganya.
15. Untuk pengembangan Dephan, dan perkuatan Parlemen dan NGO, perlu dilakukan agenda sebagai berikut:
- a. Ketentuan dalam UU TNI mengenai hubungan Departemen Pertahanan (Dephan) dan Mabes TNI, misalnya, masih membutuhkan kejelasan dalam tatanan operasional. Untuk sepenuhnya menghilangkan dualisme dan kekaburan hubungan di antara kedua institusi tersebut, pemerintah sebaiknya mengajukan usul perubahan UU TNI untuk menempatkan Mabes TNI di bawah Departemen Pertahanan. Dalam hal perencanaan pertahanan, proses kaji ulang strategi pertahanan yang sedang berlangsung di Dephan patut mendapat dukungan dan dipercepat. Menghadapi perubahan lingkungan strategis yang begitu cepat, sudah saatnya Indonesia memiliki kebijakan umum pertahanan negara (JAKUMHANNEG) yang memberi arahan bagi kebijakan dan strategi pertahanan selama lima tahun ke depan.

- b. Berkaitan dengan agenda di atas, perlu adanya pembangunan postur pertahanan yang sejalan dengan kebutuhan, tantangan, dan ancaman yang dihadapi dalam lima tahun mendatang. Agenda ini perlu dimulai dengan menyusun proyeksi kebutuhan pertahanan selama lima tahun mendatang, mengkaji ulang alat utama sistem persenjataan (alutsista) dan pendukung, pengembangan kemampuan intelijen strategis, pengadaan dan pemeliharaan, serta peningkatan anggaran pertahanan secara bertahap. Postur pertahanan Indonesia (kekuatan, kemampuan, dan gelar) memerlukan pengembangan yang memadai.
- c. Peningkatan kemampuan kalangan sipil, khususnya di kalangan parlemen dan *civil society*, mengenai pertahanan negara. Upaya untuk mewujudkan supremasi sipil tidak akan mudah dilakukan apabila sipil tidak memahami pertahanan. Dalam hal ini, sipil perlu memperkuat pengetahuannya, sehingga tidak lagi terfokus pada isu peran militer dalam politik. Agenda ini akan membantu terbentuknya suatu *civilian community of defence*, yang merupakan salah satu prasyarat bagi terlaksananya reformasi pertahanan secara lebih efektif.

16. Untuk peningkatan kekuatan dan kemampuan, program pemerintah perlu diarahkan untuk memodernisasi peralatan yang ada. Dalam hal peningkatan kemampuan, khususnya mobilitas, pengintaian dan penginderaan, serta kemampuan menghadapi konflik intensitas rendah (*low intensity conflict*), memerlukan *up-grading* yang memadai. Peningkatan kemampuan ini sangat penting mengingat adanya kebutuhan mendesak untuk menghadapi insurgensi dan penanggulangan ancaman non-tradisional berbasis maritim (*maritime-based non-traditional threats*). Sementara, dalam hal penggelaran kekuatan, sudah saatnya Indonesia menyusun rencana penggelaran yang mengarah kepada terbentuknya kekuatan pertahanan yg terintegrasi (*integrated forces*), bukannya terpilah menurut matra seperti sekarang.

17. Agenda di atas tentunya belumlah lengkap, namun setidaknya diharapkan dapat memberi gambaran yang lebih jelas mengenai bagaimana reformasi pertahanan di Indonesia harus dilakukan.