

MONOGRAPH No-2  
**“KEAMANAN NASIONAL”**  
16 FEBRUARI 2004



**PROPATRIA**

Working Group on Security Sector Reform

## Pengantar

Reformasi yang telah berjalan lebih dari lima tahun tidak membawa perubahan sebanyak yang dijanjikan sebelumnya. Sebaliknya, masa transisi ini sering diidentikkan dengan kekacauan dan ketidakamanan. Sebut saja - meningkatnya resistensi gerakan separatis di Aceh dan Papua, merebaknya terorisme dalam berbagai bentuk, rentannya kerusakan, pencurian sumber daya alam laut dan hutan - semuanya adalah contoh bagaimana ancaman terhadap keamanan nasional semakin meningkat dan kompleks.

Ironisnya lagi, reformasi pada sektor yang paling bertanggung jawab dalam hal keamanan nasional masih jauh dari tuntas. Reformasi sektor keamanan masih harus menyelesaikan banyak hal. Hanya dari kasus pembelian pesawat SU-35, helikopter MI-17, dan korvet untuk TNI AL saja bisa ditarik kesimpulan, bahwa kewenangan antarinstansi pemerintah masih tumpang-tindih. Selain itu, dari kasus yang sama juga terlihat tidak ada mekanisme yang jelas, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam manajemen anggaran sektor ini. Berkaitan dengan anggaran, minimnya anggaran pertahanan juga berimplikasi luas. Mulai dari minimnya kesejahteraan prajurit, terbukanya celah bagi militer dan polisi untuk memenuhi kebutuhannya dengan segala cara, dan yang paling penting, tidak mampunya militer untuk mengembangkan atau bahkan merawat sumber daya yang dimilikinya. Tentu saja segala permasalahan tersebut pada gilirannya akan menurunkan kapabilitas negara dalam menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional.

Masalah-masalah sektor keamanan di atas belum dapat diatasi dengan kebijakan negara yang ada, antara lain: Tap MPR VI/2000 tentang Peran TNI dan Polri, Tap MPR VII/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara, UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, dan Buku Putih Pertahanan. Kebijakan-kebijakan tersebut masih belum cukup karena masih bersifat parsial, sehingga kekacauan dan ketidakjelasan masih mewarnai praktik sektor keamanan. Oleh karenanya, diperlukan suatu kebijakan keamanan nasional yang bersifat menyeluruh. Hal itu berarti suatu pekerjaan besar yang harus diselesaikan oleh berbagai pihak. Dengan kata lain, reformasi sektor keamanan masih memerlukan banyak kontribusi dari bangsa Indonesia.

Berkaitan dengan konteks di atas, monograph ini menjadi relevan karena penyusunannya mencerminkan pergulatan pemikiran yang muncul dalam berbagai forum yang difasilitasi oleh ProPatria. Monograph ini merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban publik dalam upaya ProPatria memberikan kontribusi dalam reformasi sektor pertahanan dan keamanan selama lima tahun belakangan ini. Terakhir, monograph ini juga dimaksudkan untuk memicu pemikiran dan tanggapan yang dapat memenuhi kekurangan yang tentu saja dimilikinya, yang pada akhirnya dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi reformasi sektor pertahanan dan keamanan ke depan.

Jakarta, Februari 2004

**ProPatria**

## DAFTAR ISI

I.	KOMPLEKSITAS KEAMANAN NASIONAL .....	1
II.	PERLUASAN KONSEP KEAMANAN: <i>HUMAN SECURITY</i> .....	7
III.	ANCAMAN TERHADAP KEAMANAN NASIONAL.....	13
IV.	KEADAAN DARURAT DAN PERANG.....	17
V.	TATARAN KEWENANGAN: ASPEK POLITIK DAN HUBUNGAN KELEMBAGAAN.....	22
VI.	SUMBER DAYA PERTAHANAN INDONESIA.....	33
VII.	PENUTUP.....	44

## Kompleksitas Keamanan Nasional

Keamanan nasional (*national security*) merupakan masalah yang sangat kompleks. Istilah "*national*", sebagai suatu obyek tidak mudah disepakati sebagai suatu entitas, sebab dalam kehidupan bernegara obyeknya adalah warga negara. Hanya dalam keadaan tertentu, misalnya ketika bangunan negara nasional identik dengan negara teritorial, nasionalitas sekaligus juga berarti warga negara. Keamanan (*security*), sebagai suatu atribut, jauh lebih sulit lagi; sebagian diantaranya karena penilaian tentang keamanan tidak dapat terlepas dari subyektifitas persepsi. Dan persepsi itu akan menentukan prioritas tentang apa yang dianggapnya sebagai keamanan. Bagi seorang buruh misalnya, keamanan adalah pekerjaan yang bisa memberikan penghasilan tetap. Makin kompleks seseorang maka definisi keamanannya juga makin kompleks.

Definisi keamanan nasional yang kaku akan mempersulit upaya menanggulangi ancaman. Sebaliknya, definisi yang longgar dapat menimbulkan sekuritisasi. Konsepsi yang kaku cenderung mempertegas diferensiasi fungsi sehingga, jika tidak dilengkapi dengan pertautan fungsional antar beberapa institusi, dapat terjadi banyak soal, khususnya dalam menghadapi keadaan memaksa. Sebaliknya pula, konsepsi yang terlalu longgar akan mempersulit pengembangan profesi, dan dengan demikian efektifitas maupun efisiensi fungsi penyelenggaraan keamanan nasional.

Perubahan politik juga masih membawa berbagai kecurigaan. Perubahan tataran kewenangan selalu disertai dengan perumusan baru tentang lingkup kerja; dan, dalam kasus pemisahan polisi dari komando tentara, hal ini merupakan persoalan identitas profesi-

onal. Keabsahan Tap VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri serta perubahan UUD 1945, khususnya yang ber-kaitan munculnya sistem keamanan nasional di samping pertahanan, sering digugat karena menimbulkan berbagai inkonsistensi dengan fungsi-fungsi penyelenggara pemerintahan di bidang pertahanan dan penegakan hukum.

Di kalangan sipil, "keamanan" merupakan istilah yang acapkali traumatik. Pembahasan soal itu oleh karenanya tidak pernah dapat terlepas dari keinginan untuk membebaskan diri dari penindasan aparat keamanan yang di masa lalu merupakan pilar utama kekuasaan Soeharto. Bingkai tidak berubah, bahkan ketika aparat keamanan itu telah menjelma menjadi aktor yang terpisah, polisi dan tentara. Dalam konteks apapun, penerapan istilah keamanan nasional dalam ranah domestik menimbulkan kekhawatiran bagi apa yang mereka pahami sebagai demokrasi.

Semua itu terlihat, secara jelas ataupun tersamar, dari bagaimana aktor-aktor keamanan mewacanakan keamanan. Di satu sisi, ada yang berpikir, misalnya, pemahaman atas "keamanan nasional" berangkat dari konsepsi holistik tujuan nasional. Mereka cenderung memahaminya dengan terlebih dahulu merumuskan apa yang diyakini sebagai "kepentingan nasional". Karena kepentingan nasional itu berubah dalam kerangka ruang dan waktu, keamanan nasional terkait dengan tujuan nasional – mempertahankan diri sebagai suatu entitas berdaulat, memelihara identitas kedaulatan, dan mengembangkan diri sebagai entitas berdaulat dalam kehidupan bangsa-bangsa. Bagi militer, oleh karenanya, "keamanan nasional" merupakan suasana damai, tenteram, dan tertib bagi warga

negara, kedaulatan pemerintahan, dan keutuhan wilayah dari segenap ancaman. Tampaknya mereka memahami keamanan nasional sebagai suatu fungsi penyelenggaraan negara. Pertahanan merupakan salah satu unsur dari keamanan nasional.

Di sisi lain, pemahaman atas keamanan nasional lebih banyak berangkat dari konsepsi fungsional. Bertolak dari semantik dan legal instrumen, pemikiran dari sisi ini pada umumnya bertolak dari pemahaman bahwa "pertahanan" sebagai suatu upaya dan "keamanan" sebagai hasil (*outcome*) dari berbagai upaya itu. Konon keamanan berakar pada kata dasar "aman", bahasa Arab yang berarti "tenteram". Keamanan merupakan sesuatu yang bermuara pada rasa tenteram. Dan ketenteraman tidak pernah dapat dinilai hanya sebagai hasil suatu upaya.

Menurut orang-orang di sisi ini, konseptualisasi keamanan nasional seperti yang diajukan oleh sisi lainnya tetap saja mirip pertahanan keamanan. Baginya, kalau segala sesuatunya tercakup, keamanan nasional itu sama dengan sistem bernegara. Dan oleh karenanya upaya membangun keamanan nasional dalam suatu sistem akan mengembalikan konsepsi yang dulu dikenal sebagai pertahanan keamanan. Baginya, tidak mungkin membangun sistem keamanan nasional. Yang dapat dilakukan adalah pembagian kewenangan antar beberapa instansi yang secara sinergis membuahakan rasa aman, tenteram dan tertib. Hanya keamanan yang menyangkut aspek militer yang dapat diwujudkan dengan pertahanan. Ketika ada yang mengatakan bahwa pertahanan dapat menyumbang kepada keamanan, tetapi pertahanan tidak mungkin dapat disandingkan sejajar dengan keamanan, agaknya yang dimaksud adalah tugas perbantuan TNI, bukan peran TNI dalam kerangka keamanan nasional.

Ada pula pemikiran dari sisi lainnya lagi yang membicarakan tentang prioritas, bukan substansi, keamanan nasional. Baginya, keamanan nasional yang paling mendesak saat ini adalah bagaimana agar negara ini tidak salah urus, khususnya kegamangan kita ini kan setelah otoritarianisme Orde Baru, kita berharap reformasi akan membangun suatu tatanan yang lebih baik dan sebagainya. Ternyata itu belum terwujud. Bagaimana keamanan nasional itu bisa kita identifikasikan dalam menjawab kebutuhan saat ini adalah membangun adanya satu sistem politik yang bisa mencegah negara salah urus. Jadi, ada sistem politik yang bisa mencegah adanya *policy* kekuasaan yang bisa menyelenggarakan negara sebagaimana keinginan-keinginan elite semata.

Bagi kalangan non-militer, istilah "keamanan negara" merupakan suatu wacana yang berbahaya. Terlihat kekhawatiran, bahwa "atas nama negara, bisa juga mengalahkan misalnya hak-hak pada masyarakat. Atas nama negara bisa juga mungkin melanggar nilai-nilai yang sebetulnya menjadi bagian perekat daripada bangsa itu sendiri". Kekhawatiran itu dapat dimengerti. Sesuatu yang berharga, dan tidak boleh dilupakan, dari pesan seperti itu adalah bahwa pendekatan-pendekatan yang terlalu menitikberatkan pada keamanan wilayah dan/atau stabilitas pemerintahan, pada saat yang sama harus memperhatikan kesejahteraan dan keamanan manusia (*human security*).

Bisa jadi, perbedaan-perbedaan itu muncul karena setiap orang tidak berangkat dari pijakan yang sama. Dalam banyak kasus mereka juga menganut pendekatan yang berbeda. Lebih dari sekedar pijakan dan pendekatan, sebagian besar dari mereka mempunyai tujuan yang berlainan. Oleh karenanya, pemahaman konseptual, kedudukan profesional, dan keberadaan dalam panggung sejarah

itu pada akhirnya membuahakan kompleksitas luar biasa. Namun juga terlalu berlebihan jika kesulitan untuk mencari titik-temu itu kemudian memperkuat orthodoxi dan konservatisme. Lebih lagi jika semua itu harus bermuara pada keengganan untuk membicarakan masalah.

Transisi selalu diwarnai dengan kerancuan, ketidakpastian, dan perdebatan. Kompleksitas seperti itu hanya dapat diurai dengan sistematisasi berpikir, di samping, tentu saja, melepas kecurigaan. Kearifan, kemampuan melepas diri dari belenggu waktu, dan keniscayaan untuk berpikir secara jernih dapat memberi sumbangan yang berarti dalam pewacanaan tentang keamanan nasional. Barangkali memang perlu kesepakatan lebih dahulu bahwa pewacanaan tentang keamanan nasional perlu memperhatikan sekaligus unsur-unsur substansi, dimensi, dan pendekatan.

Pembacaan yang cermat akan tidak sulit untuk menemukan beberapa titik simpul. Perbedaan pandangan antara satu sisi dengan sisi lain, barangkali tidak lebih dari perbedaan derajat komprehensi. Sering hilang dari perdebatan adalah aspek "nasional" yang menyertai "keamanan" itu. Totalitas — seperti dipahami oleh, tetapi tanpa harus mengaitkannya hanya dengan, mereka yang mempunyai latar belakang militer — merupakan tataran berpikir sistemik, yang memang harus diselenggarakan dalam berbagai fungsi. Ada yang berpendapat bahwa tujuan nasional memang harus dicapai dengan keamanan nasional dan kesejahteraan nasional. Pendapat lain mengatakan bahwa masalah non-militer atau non-fisik bisa saja menjadi masalah keamanan, sepanjang gangguannya atau ancamannya bisa mempengaruhi eksistensi, keutuhan dan kedaulatan negara.

Sebaliknya, parsialisme — seperti dipahami oleh polisi dan/atau mereka yang lebih melihat pada pelaksanaan daripada konsep — merupakan tataran berpikir fungsi-onal, yang memang tidak pernah dapat dilepaskan dari

kinerja sistem secara kese-luruhan. Pada tataran sistemik, pendapat di satu sisi yang menggugat konsepsi totalitas seperti dikemukakan oleh sisi lainnya, pada akhirnya juga mengakui bahwa dalam konteks keamanan nasional, keamanan negara merupakan berbagai upaya yang terdiri dari, antara lain, upaya pertahanan dan upaya pembinaan keamanan umum. Pernyataan itu sebenarnya mempunyai semangat yang tidak jauh berbeda dari apa yang tercermin ketika ada pendapat yang mengatakan bahwa keamanan merupakan suatu yang multidimensi, konsep yang kompleks yang tidak hanya terdiri dari dimensi militer.

Dari segi substansi, misalnya, tidak terlalu sulit untuk menyepakati bahwa keamanan nasional akan terdiri dari beberapa elemen, yaitu warga negara, lembaga pemerintahan, serta kedaulatan dan keutuhan wilayah negara. Kesulitan lebih terletak pada menyepakati konsep "negara" (*state*), yang bagi sebagian orang memiliki arti fisik yang berkaitan dengan warga negara, pemerintahan, dan wilayah; dan bagi sebagian yang lain sangat kental dengan konotasi politik karena berkaitan dengan otoritas. Bahasa Indonesia memang lebih miskin dibanding bahasa Inggris, sehingga tidak membedakan antara "state" dan "country". Dalam bahasa Indonesia, "tumpah darah" merupakan padan kata bagi "tanah air". Tak heran jika kewenangan suatu otoritas politik atas wilayah dan warga negara tidak dilihat dari segi legitimasinya. Ketika berbicara pada tataran konseptual, seseorang harus melepaskan diri dari identitas profesionalnya.

Lebih dari sekedar perbedaan semantik, bangsa dan negara merupakan konsep yang tidak mudah diurai. Di sebagian besar Eropa, kebangsaan, atau sekurang-kurangnya sukubangsa dominan, menjadi identitas negara. Selama ratusan tahun sejak perjanjian *Westphalia*, banyak yang beranggapan bahwa satu-satunya ancaman bagi kelang-

sungan hidup suatu bangsa dan negara adalah ancaman militer yang berasal dari luar negeri. Tapal batas berdasarkan garis etnik *intertwine* dengan kedaulatan negara sehingga tidak ada persoalan internal tentang legitimasi wilayah negara. Bagi sebagian besar negara Eropa, negara nasional sekaligus juga berarti negara teritorial. Kecuali dalam beberapa kasus, misalnya Basque di Spanyol dan Irlandia Utara di Inggris Raya, ketegangan antara negara dan masyarakat dapat diselesaikan melalui saluran-saluran politik tanpa harus menumpahkan darah.

Seperti halnya dengan negara-negara pascakolonial lainnya, Indonesia menghadapi persoalan yang jauh lebih kompleks. Negara nasional dibangun di atas reruntuhan kekuasaan kolonial, dan oleh karenanya mewarisi tradisi represif yang selama berabad-abad dilakukan oleh penguasa kolonial, selain mewarisi penarikan tapal batas yang tidak disandarkan pada satuan *ethno-territorial*. Dengan demikian, dalam transisi menuju negara modern, institusi pemerintahan negara harus mengemban fungsi ganda: bina-bangsa (*nation-building*) dan bina-negara (*state-building*) sekaligus.

Dua fungsi itu tidak selamanya seiring sejalan. Indonesia masih berada dalam tahap bina-negara, dimana kedaulatan negara mungkin tidak banyak menghadapi persoalan dari luar tetapi masih menghadapi persoalan legitimasi dari dalam. Tak heran jika dalam prakteknya, keamanan negara seringkali harus ditegakkan dengan senjata, bahkan ketika berhadapan dengan warga negaranya sendiri. Kekhawatiran beberapa pihak tentang pemahaman tersebut dapat dimengerti. Namun persoalannya sama sekali berbeda ketika hambatan pokok untuk membangun suatu sistem keamanan nasional dikarenakan ancaman terhadap negara tidak sertamerta merupakan ancaman terhadap masyarakat, begitu pula sebaliknya. Keamanan negara terganggu apabila keutuhannya, apabila

eksistensinya, keberadaan negara itu terancam, keutuhannya terancam dan kedaulatannya.

Pernyataan itu juga tidak perlu dihadapkan dengan keniscayaan untuk membangun suatu sistem keamanan nasional. Tanpa menyinggung siapa yang akan melaksanakannya, sistem keamanan nasional memang harus tertuang dalam empat fungsi: perlindungan masyarakat (terhadap bencana, wabah; bencana alam buatan, malapetaka akibat perang), penegakan hukum dan ketertiban umum, pertahanan negara, dan keselamatan bangsa.

Pernyataan bahwa gangguan terhadap keamanan negara tidak serta-merta mengganggu keamanan individu, atau sebaliknya, seharusnya tidak perlu dikaitkan dengan bangunan sistemik, tetapi lebih pada instrumen untuk menjawab tantangan itu. Alat kekerasan mungkin merupakan instrumen yang dapat digunakan (*justified*) dalam situasi, konteks, dan cara tertentu. Namun dalam hal ini, siapapun akan setuju jika dikatakan bahwa senjata tidak pernah menjadi instrumen yang *legitimate*, karena penggunaan alat kekerasan bertentangan dengan hakikat kontrak politik antara otoritas negara dengan warga negaranya. Sesuatu yang *legitimate* selalu *justified*, tetapi tidak demikian sebaliknya. Namun sesuatu yang dapat dibenarkan sekalipun belum tentu *legitimate*.

Keamanan nasional mungkin harus dimengerti berdasarkan pada pendekatan kepentingan (*interest based*) atau ancaman (*threat based*). Istilah yang pertama lebih berkaitan dengan siapa yang diancam; istilah yang kedua dengan sifat ancaman itu. Istilah yang pertama harus dikaitkan dengan komponen-komponen yang bernaung dalam suatu wilayah dan/atau otoritas politik. Istilah yang kedua mungkin akan lebih banyak bermuara pada jenis ancaman dan bagaimana

ancaman itu dapat menimbulkan kerisauan terhadap komponen-komponen yang berada dalam suatu wilayah tersebut. Simpul dari keduanya bermuara pada gradasi keamanan, yaitu tersedianya ruang untuk mempertahankan diri dari ancaman, memelihara kelestarian sistem, dan mengembangkan diri.

Sistem keamanan nasional bukanlah suatu sistem yang dapat diselenggarakan hanya oleh satu fungsi dan dilaksanakan oleh satu instansi. Pengelolaan negara modern memerlukan sekaligus diferensiasi struktur, spesialisasi fungsi, dan kompetensi instrumen pelaksana. Sebagai penanggung jawab keamanan nasional, Presiden dibantu oleh beberapa departemen pemerintahan, termasuk, tetapi tidak semata-mata, Departemen Pertahanan. Penyelenggaraan keamanan nasional juga melibatkan keikutsertaan Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, dan beberapa departemen lain. Instrumen yang digunakan untuk itu dapat berupa diplomasi, intelijen, penegakan hukum, hingga kekuatan militer.

Mungkin saja sistem keamanan nasional tidak perlu dibangun secara khusus kalau terlebih dahulu diasumsikan bahwa tercapainya keamanan nasional merupakan hasil kerja dari seluruh fungsi pemerintahan negara. Spesialisasi fungsi berlangsung secara horizontal sesuai dengan kompetensi penyelenggara fungsi pemerintahan. Dilaksanakan secara konsisten, pertahanan merupakan fungsi penyelenggara negara untuk mempertahankan diri dari ancaman luar. Keamanan tidak dapat digunakan dalam konteks itu, kecuali disepakati bahwa keamanan dipersempit menjadi segala sesuatu yang berkaitan

dengan ancaman terhadap kesejahteraan, ketertiban, dan keselamatan.

Sebaliknya, konseptualisasi keamanan nasional yang menyetarakannya dengan kesejahteraan nasional mengambil asumsi bahwa keamanan nasional lebih berkaitan dengan penggunaan instrumen koersif dan represif, mulai dari hukum dan perundangan, penjara, sampai dengan senjata. Secara konsisten ini perlu dituangkan dalam berbagai sub-sistem, misalnya sistem pertahanan dan sistem kepolisian nasional. Kalau keamanan ditafsirkan secara komprehensif tetapi instansi keamanan dipisahkan secara kaku, yang akan terjadi adalah daerah abu-abu (*grey areas*), ketika tidak jelas siapa yang harus memegang tanggung jawab utama untuk menjawab sesuatu ancaman terhadap keamanan nasional.

Semakin kuatnya globalisasi nilai dan norma-norma baru juga menyebabkan pendekatan yang terlampau menitikberatkan pada negara juga perlu diimbangi dengan kepentingan dan keselamatan warga negara. Yang terjadi kemudian adalah sebuah paradoks, ketika sebuah negara yang bertumpu pada teritorialitas untuk menegakkan kedaulatannya, pada akhirnya juga harus berhadapan dengan luluhnya teritorialitas itu. Norma-norma baru dalam pergaulan internasional menghadirkan konsep baru tentang tanggung jawab negara sebagai bagian penting dari kedaulatan. Kedaulatan negara, oleh sebab itu, tidak melulu diukur dari kewenangannya untuk menguasai, tetapi juga kewajibannya untuk melindungi dan memelihara, suatu teritori dengan segenap sumber daya yang berada didalamnya .

## Perluasan Konsep Keamanan: *Human Security*

Perdebatan tentang masalah keamanan tidak hanya berkisar tentang aktor/pelaku dan hubungan-hubungannya, bagaimana mencapai keamanan, dan dengan menggunakan instrumen apa, dan siapa yang bertanggung jawab politik dan operasional terhadap pencapaian tujuan keamanan nasional. Saat ini muncul perdebatan pada tingkat paradigmatis yang mempertanyakan asumsi tradisional masalah keamanan. Pertama, bahwa keamanan tidak bisa lagi hanya berkisar pada keamanan negara, suatu *state-centric security paradigm*. Kedua, bahwa upaya untuk mencapainya tidak lagi hanya dengan menggunakan kekuatan militer.

Gugatan terhadap perspektif tradisional melahirkan nilai dan norma baru bahwa esensi dari keamanan adalah keamanan manusia atau *human security*. Pemikiran, kebijaksanaan, upaya keamanan pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi salah satu kebutuhan manusia yang paling dasar yaitu keamanan. Bahkan keamanan adalah salah satu pilar dasar pembentukan dan eksistensi negara, disamping kebutuhan atau kepentingan kesejahteraan. Manusia mengikatkan mengikatkan diri dalam suatu entitas politik yang bermuara pada negara tidak lebih untuk memenuhi dua kebutuhan dasar tersebut. Karena itu keamanan manusia dilihat lebih mendasar dari pada keamanan negara. Dengan pemahaman seperti itu maka jelas bahwa ancaman terhadap keamanan manusia tidak hanya terbatas pada ancaman militer. Upaya untuk memenuhi pun mencakup pendekatan-pendekatan yang lebih komprehensif dari pada hanya dengan menggunakan kebijakan dan instrumen militer.

Adalah mudah memahami gagasan tentang *human security* seperti itu. Paling tidak, substansinya bukanlah sama sekali baru. Bahwa ancaman tidak hanya datang dari negara lain dalam bentuk ancaman kekuatan militer sudah disadari oleh beberapa analis dan para pembuat kebijakan sejak beberapa dekade yang lalu, terutama dalam perdebatan tentang masalah keamanan negara-negara berkembang yang jauh lebih kompleks dari pada masalah keamanan negara dan keamanan militer. Subtansi *human security* juga dapat ditemukan dalam konsep keamanan yang dikemukakan oleh para proponent teori kritis yang mempersoalkan bangunan negara (*state*) sebagai tatanan *patriarchal* yang kurang memberikan perlindungan terhadap wanita dan anak-anak, terutama dalam situasi konflik. Demikian pula halnya dengan ketahanan nasional yang digagas oleh Indonesia yang melihat keamanan dari berbagai aspek. Gagasan ketahanan nasional mirip dengan konsep keamanan komprehensif Jepang yang telah dikembangkan oleh Jepang sejak tahun 1970-an.

Oleh karena itu menarik melihat munculnya perdebatan tentang keamanan manusia. Berakhirnya Perang Dingin menciptakan momentum baru yang memberi ruang bagi penafsiran kembali makna keamanan. Ia tidak semata-mata keamanan negara dari ancaman militer negara lain. Bahkan, sebagai implikasinya, peran militer pun diperluas untuk melakukan tugas-tugas di luar pertahanan teritorial. Selain itu, perhatian terhadap *human security* juga diperkuat oleh gelombang globalisasi yang melahirkan arus balik karena beberapa efek negatifnya terhadap

negara-negara lemah, kelompok, dan individu tertentu. Dan, yang paling mencolok adalah bahwa menguatnya gagasan dan upaya *human security* merupakan reaksi terhadap masalah-masalah kemanusiaan yang melanda dunia saat ini, mulai dari pengungsi akibat konflik dan kekerasan fisik, penjualan anak-anak dan wanita, masalah pangan, terorisme, perdagangan senjata ilegal, pelanggaran hak azasi manusia, dan sebagainya. Dengan demikian *human security* mempunyai dasar filosofis dan empirik yang sangat kuat.

Jika dilihat secara lebih tajam dan hati-hati, isu-isu sensitif dalam perdebatan tentang *human security* lebih pada dimensi politiknya. *Pertama*, adanya persepsi bahwa *human security* merupakan gagasan dan upaya negara-negara Barat dalam bungkus baru untuk menyebarkan nilai-nilai mereka terutama tentang hak azasi manusia. *Kedua*, barangkali perdebatan yang paling tajam, adalah perbedaan dalam definisi dan upaya untuk mencapai *human security* oleh masing-masing pemerintah nasional berdasarkan sudut pandang, pengalaman, dan prioritas yang berbeda.

Perbedaan-perbedaan tersebut misalnya terlihat dari definisi *human security*. Pada tahun 1994 UNDP menjelaskan konsep *human security* yang mencakup: *economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security, dan political security*. Secara ringkas UNDP mendefinisikan *human security* sebagai: "*first, safety from such chronic threats such as hunger, disease, and repression. And, second, ...protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life — whether in homes, in jobs or in communities*". Jadi secara umum, definisi *human security* menurut UNDP mencakup "*freedom from fear and freedom from want*".

Konsep *human security* menurut UNDP sebenarnya merupakan sistesa dari perdebatan antara pembangunan dan perlucutan senjata dan beberapa karya atau laporan beberapa komisi misalnya Komisi Brant, Komisi Bruntland, dan Komisi Pemerintahan Global (Global Governance) yang menggeser fokus keamanan dari keamanan nasional atau negara ke arah keamanan manusia. Konsep *human security* UNDP menandai pergeseran hubungan internasional yaitu perubahan norma tentang hubungan antara kedaulatan negara dan keamanan individu dan hak azasi manusia secara lebih luas yang kemudian melahirkan konsep *Responsibility to Protect*. Gagasan UNDP dengan demikian secara langsung mengaitkan *human security* dengan hak azasi manusia dan hukum humaniter.

Pemerintah Kanada secara eksplisit mengkritik bahwa konsep *human security* UNDP terlalu luas dan hanya mengaitkan dengan dampak negatif pembangunan dan keterbelakangan. UNDP mengabaikan "*human insecurity resulting from violent conflict*". Kritik senada juga dikemukakan oleh Norwegia. Menurut Kanada, *human security* adalah keamanan manusia yang doktrinnya didasarkan pada Piagam PBB, Deklarasi Universal tentang Hak Azasi Manusia, dan Konvensi Jenewa. Langkah-langkah operasional untuk melindungi *human security* dirumuskan dalam beberapa agenda tentang: pelarangan penyebaran ranjau, pembentukan International Criminal Court, HAM, hukum humaniter internasional, proliferasi senjata ringan dan kecil, tentara anak-anak, dan tenaga kerja anak-anak.

Sementara itu pandangan Jepang tentang *human security* sangat mirip dengan UNDP. Menurut Jepang, *human security* secara komprehensif mencakup semua hal yang mengancam kehidupan dan kehormatan

manusia, misalnya kerusakan lingkungan, pelanggaran HAM, kejahatan terorganisir internasional, masalah pengungsi, peredaran obat-obat terlarang, penyebaran penyakit menular yang berbahaya, dan sebagainya. Jadi, Jepang menekankan bahwa *human security* dalam konteks *freedom from fear and freedom from want*. Sebagian besar negara-negara Asia segaris dengan pandangan *human security* UNDP dan Jepang. Mereka berpendapat, terlalu sederhana dan tidak realistis, melihat *human security* hanya dari ukuran bebas dari rasa takut akibat konflik dan pelanggaran HAM, sementara masalah-masalah yang dihadapi lebih banyak berdimensi kekerasan struktural akibat keterbelakangan sosial ekonomi.

Perbedaan pandangan tentang *human security* berakar dari perbedaan filosofis dan praktis. Intinya, ada perbedaan tajam mengenai apakah *human security* dilihat lebih dalam konteks akibat kekerasan fisik dalam konflik bersenjata dan pelanggaran HAM ataukah lebih dari itu yang mencakup *vulnerabilities* dari semua bentuk ancaman, termasuk kemiskinan dan bencana alam. Tampaknya perdebatan ini tidak akan berakhir, masing-masing mempunyai dasar argumen yang sangat kuat.

Tetapi, ketika sebuah konsep atau gagasan harus ditransformasi ke dalam suatu kebijakan (*policy*), maka aspek politik dan operasional harus menjadi variabel penting di dalamnya. Lebih mendasar lagi, masalah ini politis karena ketika akan dioperasionalkan ke dalam suatu kebijakan, negara akan dihadapkan pada pilihan-pilihan. Pilihan kebijakan adalah sebuah langkah politis karena di dalamnya mengandung aspek proses pembuatan keputusan. Di sini yang menjadi ukuran adalah apa yang disebut ***the degree of human agency*** dan ***control***. Bencana alam sering sangat sulit diprediksi, dan tetap berada di luar kontrol manusia.

Bantuan kemanusiaan harus dilakukan secara apolitik, imparial dan netral. Ini semua sangat berbeda dari kekerasan yang dibuat oleh manusia baik karena *deliberate policy* maupun karena kelalaian. Kebijakan *human security* dengan demikian akan dilihat dalam konteks proses politik yang mengandung aspek *human agency* dan *control* yaitu pencegahan aksi kekerasan yang mungkin dilakukan oleh berbagai aktor terhadap manusia, mungkin negara, kelompok, individu-individu, dan sebagainya.

Pemahaman tentang *human security* bahwa keamanan lebih luas dari *state security* dan bahwa keamanan manusia bersifat universal yang mengatasi batas-batas kedaulatan negara melahirkan gagasan tentang intervensi kemanusiaan. Tetapi pemahaman secara universal itu masih tidak cukup untuk menyamakan persepsi, gagasan, dan kebijakan untuk menjawab pertanyaan tentang kapan dan bagaimana intervensi kemanusiaan akan dilakukan? Siapa yang memutuskan bahwa suatu situasi telah matang untuk dilakukan intervensi? Siapa yang akan memimpin intervensi? Di mana peran kekuatan militer dalam melindungi *human security*?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut menggarisbawahi bahwa masalah *human security* yang mendasari lahirnya ide intervensi kemanusiaan mempunyai muatan politik yang kental. Misalnya hampir tidak mungkin intervensi kemanusiaan dengan menggunakan kekuatan militer dilakukan terhadap negara besar. Masalah ini politis, karena pada kenyataannya konsep ini lahir dan digodok di negara-negara mapan yang tidak membayangkan akan mempunyai krisis kemanusiaan sebagai salah satu rasionalitas dalam politik luar negerinya terhadap negara-negara berkembang. Hal inilah yang melahirkan kecurigaan bahwa *human security* adalah agenda negara-negara Barat atau negara-negara besar.

Dengan menghubungkannya dengan intervensi kemanusiaan, *human security* secara mendasar langsung menggugat makna dan keabsolutan kedaulatan nasional. Apakah kedaulatan nasional hak atautkah kewajiban? Bukankah pemerintah nasional wajib melakukan perlindungan terhadap individu warganegaranya? Jika gagal melakukan kewajiban untuk itu, siapa yang akan melindungi individu tersebut dan bagaimana dengan akuntabilitas dari pemerintah nasional yang gagal menjalankan kewajiban tersebut?

Pertanyaan di atas mengandung dua dimensi. Pertama, bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab politik terhadap keamanan individu secara luas. Untuk itu, dalam situasi tertentu perlu ada perluasan fungsi kekuatan militer tidak hanya dalam bidang pertahanan teritorial, melainkan juga dalam misi-misi kemanusiaan. Kedua, untuk itu semua pula harus ada mekanisme pertanggungjawaban politik dan operasional dalam menjalankan operasi militer baik operasi perang maupun non-perang.

Kedua dimensi ini sangat relevan dengan situasi di Indonesia saat ini. Berbagai krisis yang telah dan sedang terjadi adalah akibat dari kegagalan pemerintah dalam memenuhi kepentingan politik dan ekonomi masyarakat. Selain itu juga akibat dari tidak ada *good governance*, dan pelanggaran-pelanggaran hak azasi manusia yang dilakukan oleh negara dan instrumen keamanannya. Bahwa dalam kasus Timor Timur salah urus ini kemudian mengundang intervensi internasional, masih menjadi tanda tanya besar apakah krisis di Indonesia akan mengundang bentuk intervensi yang sama dari masyarakat internasional terhadap Indonesia karena pertimbangan dari berbagai faktor dan sudut pandang yang menyebabkan berlakunya prinsip *discrimination* dan *selective* dalam intervensi kemanusiaan. Karena itulah kriteria intervensi dalam praktek sulit diterapkan secara universal.

Pada hakekatnya, apa yang hendak dibangun dari penyebaran nilai atau norma baru dalam masalah *human security* adalah bahwa masalah keamanan tidak bisa dilepaskan dari hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu sistem politik dan kemampuan negara untuk memenuhi kepentingan ekonomi-politik masyarakat. *Human security* bisa terancam oleh upaya persaingan kekuasaan dengan menggunakan instrumen kekerasan. Tetapi ini pun atas dasar asumsi bahwa sistem politik yang ada belum mampu melembagakan persaingan kekuasaan. Di sini *human security* berhadapan dengan negara atau bangunan sistem politik dengan perangkat atau instrumen politiknya.

Pemahaman ini menegaskan bahwa *human security* mensyaratkan beberapa hal yang sekarang sangat relevan dengan situasi di Indonesia yaitu: harus ada *unconditional legitimacy* yaitu negara harus mempunyai perangkat legal sebagai dasar bertindak. Jika perangkat legal banyak menimbulkan masalah, DPR harus bertanggung jawab dengan melakukan perubahan atas perangkat legal tersebut. Kedua, ada *infrastructure power* yang bertindak sebagai instrumen pelaksana, misalnya TNI yang professional dan memahami hukum humaniter dalam melaksanakan tugasnya, serta memiliki kode etik bertempur. Setelah itu yang ketiga adalah *coercive capacity* dengan landasan perangkat legal dan profesionalisme instrumen keamanan. Tetapi harus juga ditegaskan bahwa pemahaman seperti ini mengasumsikan bahwa tidak pernah ada negara ideal, bahkan dari ukuran-ukuran demokrasi dan hak azasi manusia. Syarat-syarat tersebut adalah syarat kelayakan negara atau *state adequateness*.

Dari sudut pandang ini masalah *human security* muncul karena situasi krisis sebagai akibat negatif hubungan-hubungan kekuasaan dan eksekusi penggunaan instrumen kekerasan. Masalahnya menjadi makin rumit ketika negara dengan hubungan-hubungan

kekuasaan seperti itu berhadapan dengan infratraktur sosial-politik yang lemah akibat rendahnya ikatan sosial politik masyarakat. Pada titik ini *human security* lebih banyak mengacu pada upaya untuk mengatasi persoalan ketika ancaman fisik sudah terjadi. Pada tingkat yang sangat ekstrem situasi ini memberi ruang bagi masuknya intervensi kemanusiaan, karena di sini terkait dengan aspek kemampuan negara untuk memberikan perlindungan kepada individu dan masyarakat. Keterkaitan-keterkaitan seperti ini harus menjadi perhatian Indonesia, terutama karena Indonesia saat ini berada dalam situasi yang ditandai oleh lemahnya infrastruktur sosial-politik yang dicirikan dengan beberapa konflik komunal dan kekerasan fisik lainnya dan masih adanya pelanggaran-pelanggaran hak azasi manusia oleh negara dan instrumen keamanannya. Lebih parah lagi jika keadaannya sudah mengarah pada kegagalan negara untuk menjalankan fungsinya, suatu *failed state*, di mana institusi-institusi fungsional dan teknisnya tidak bisa berjalan. Dan hampir sebagaimana besar negara-negara yang meng-arah ke sana atau paling tidak dikhawatirkan akan mengarah ke *failed state*, akan meng-undang intervensi internasional sebagai upaya untuk mengurangi resiko ketidakstabilan dan implikasi strategisnya terhadap keamanan internasional.

Sementara itu aspek kedua yaitu kemampuan negara untuk memenuhi kepentingan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat atau untuk memberikan ruang kepada masyarakat untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut pada dasarnya melihat *human security* sebagai hal yang melekat pada kebijakan negara dalam berbagai bidang. Kebijakan ini lebih merupakan upaya preventif melalui kebijakan-kebijakan pembangunan, misalnya dengan membuat undang-undang dan kebijakan sektoral. Banyak masalah di sini dan tidak ada jaminan bahwa kebijakan pembangunan tidak akan melahirkankses negatif. Yang hendak

ditekankan di sini adalah bahwa *human security* menjadi inti dari, dan melekat pada, hubungan antara negara dan masyarakat yang dirumuskan dalam kebijakan-kebijakan negara untuk memenuhi kepentingan ekonomi, sosial, dan politik.

*Human security* dengan demikian kembali pada persoalan klasik keamanan, terutama jika ia hendak dioperasionalkan dalam kebijakan dan strategi. Persoalan klasik tersebut adalah pertanyaan apa yang hendak dilindungi? Bagaimana melindunginya atau bagaimana mencapainya? Dan instrumen apa yang akan digunakan untuk mencapai tujuan tersebut? Dilihat dari latar belakang sejarah dan filosofisnya dan perkembangan-perkembangan selanjutnya tampak bahwa pada dasarnya *human security* dan upaya-upaya yang dilakukan suatu negara untuk mencapai *human security* bersifat non-militer. Lebih konkret lagi *human security* tidak ditujukan untuk menghadapi suatu ancaman militer. Tetapi memang diakui ia bisa muncul karena konflik-konflik militer atau bersenjata. Kata *security* tidak berarti menjadikan *human security* sebagai masalah militer dan memadankan kata *human* dengan *security* menjadi *human security*, tidak berarti secara cepat melakukan militerisasi konsep *human security*. Konsep *human security* baru menjadi masalah yang militer ketika terjadi kegagalan menciptakan *human security*, ketika terjadi kondisi *human insecurity* yaitu kekerasan fisik (*physical violence*). Ketika terjadi kekerasan fisik, *human security* terancam, keterlibatan militer secara cepat justru diperlukan untuk memulihkan kembali *human security*. Untuk itu peran militer untuk memulihkan kembali *human security* harus diatur dengan penerapan prinsip-prinsip hukum HAM, humaniter, dan dilakukan secara profesional. Dengan demikian, upaya untuk memenuhi *human security* sebenarnya dilakukan oleh departemen-departemen fungsional yang berusaha untuk tidak menjadikan masalah ini sebagai masalah militer.

## Ancaman terhadap Keamanan Nasional

Ancaman dan keamanan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama. Tidak pernah ada masalah keamanan yang tidak timbul dari ancaman, dan sesuatu tidak relevan dibicarakan selama belum merupakan ancaman yang signifikan bagi keamanan nasional. Meskipun demikian, kedua-duanya mempunyai perbedaan. Gravitas dalam setiap pembahasan tentang keamanan nasional lebih terletak pada obyek yang terancam, yang dalam pengertian komprehensif meliputi seluruh komponen negara-bangsa (*nation states*). Di dalamnya mencakup warga negara (*individu dan masyarakat*), kesinambungan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara, dan kedaulatan serta keutuhan wilayah.

Sebaliknya, gravitas dalam setiap pembahasan mengenai ancaman lebih berkaitan dengan hakikat, sumber, dan sifat ancaman. Di dalamnya meliputi ancaman militer maupun non-militer, berasal dari dalam maupun luar negeri, dan yang menyebar secara perlahan maupun eskalatif. Tidak semua jenis ancaman dapat secara langsung menampilkan dirinya sebagai sesuatu yang secara fisik mengancam keselamatan warga negara, kedaulatan pemerintahan, maupun keutuhan wilayah. Ancaman terhadap negara tidak dengan sendirinya merupakan ancaman terhadap individu yang menjadi warga negara dari suatu negara. Pelanggaran atas kedaulatan wilayah tidak selalu berarti ancaman terhadap keutuhan wilayah, tetapi kerap kali dapat mengancam keselamatan warga negara.

Bersamaan dengan itu, lingkungan strategis berubah, teknologi informasi dan persenjataan semakin canggih. Tapal batas seakan-akan luluh, negara kewilayahan mengalami kontraksi. Apa yang semula dimengerti

sebagai dimensi eksternalitas-internalitas dari ancaman terhadap negara teritorial tidak lagi sepenuhnya mampu menjawab keamanan nasional. Batas-batas fisik tidak kelihatan secara jelas, justru karena ancaman itu sudah bersifat transnasional sehingga tidak dapat ditangani tanpa kerjasama dengan negara lain. Ancaman tidak lagi hanya muncul dari negara lain, tetapi juga dari aktor-aktor non-negara. Terorisme internasional, kejahatan internasional, dan perompakan merupakan ancaman serius terhadap keamanan nasional yang tidak mungkin dijawab dengan strategi konvensional.

Seperti halnya dalam setiap pembahasan mengenai keamanan nasional, pembahasan tentang ancaman juga sangat problematik. Tidak mudah menemukan pijakan bersama. Sulit untuk mencari titik temu apakah sesuatu yang mengancam kedaulatan negara juga dapat diartikan secara otomatis sebagai ancaman terhadap warga negara. Lebih sulit lagi untuk menentukan instrumen respons yang dianggap efektif tetapi sekaligus masih berada dalam koridor nilai demokrasi, norma-norma hak asasi manusia, dan esensi *human security*. Mungkin bahkan hampir mustahil menciptakan satu aktor tunggal untuk menjawab masalah keamanan yang begitu kompleks.

Bagi militer, ancaman terhadap keamanan nasional merupakan sesuatu yang harus lebih dulu diturunkan dari tujuan nasional. Tujuan nasional yang pada gilirannya menurunkan kepentingan-kepentingan nasional, lalu dihadapkan pada perkembangan lingkungan strategis, baik sifatnya global, regional maupun nasional. Kepentingan nasional itu antara lain akan menampilkan dirinya

dalam kewajiban, upaya, proses untuk melindungi integritas wilayah; lalu, kewajiban untuk menjaga keutuhan, keamanan, dan keselamatan bangsa; menegakkan respek dan aktualisasi hak asasi dari setiap dan seluruh manusia Indonesia; memelihara kekayaan alam dan aneka aset bangsa negara Republik Indonesia; selain itu juga penting bagi bangsa ini untuk menjamin atau mengupayakan kembali dalam situasi kekinian, adalah kontinuitas dan efektivitas proses pembangunan nasional, pembangunan bangsa dan penegakan hukum serta keadilan, dan seterusnya.

Untuk itu perlu pemahaman mengenai lingkungan strategis pada tingkat global, regional, maupun nasional. Pada strata global, misalnya, masa pasca-Perang Dingin telah menjadikan Amerika Serikat sebagai kekuatan tunggal untuk melakukan intervensi. Amerika Serikat beberapa kali menunjukkan sikap intervensionisnya terhadap negara-negara, khususnya negara-negara berkembang, seperti yang dicontohkan di Irak atau di Afghanistan. Bukan tidak mungkin jika Indonesia terpaksa harus menghadapi situasi serupa. Ancaman lain, masih pada tingkat global ini, adalah munculnya kembali ideologi-ideologi yang pada hakekatnya bersifat imperial global, seperti liberalisme yang dikumandangkan oleh Amerika, atau ada juga evangelisme atau evangelisasi dan sejenisnya yang juga datang atau berasal dari Amerika.

Pada lingkup regional, masalah utama adalah berkembangnya masalah perbatasan nasional. Dengan Malaysia misalnya, walaupun Sipadan-Ligitan sudah selesai, akan tetapi perbatasan darat di Kalimantan masih memunculkan beberapa masalah. Sementara itu, Singapura banyak melakukan reklamasi yang dapat mengancam kedaulatan wilayah Indonesia. Di kelak kemudian hari, mungkin timbul persoalan serupa tentang Natuna dan Miyangas di Filipina. Selain masalah seperti itu, masih ada juga ketimpangan ekonomi regional, ketertinggalan barangkali kita dari

tetangga-tetangga kita juga mengandung potensi kerawanan, bahkan konflik, yang pada gilirannya dapat menimbulkan beberapa bentuk kejahatan transnasional seperti penyelundupan (*smuggling*) dan imigran gelap.

Pada lingkup nasional, konfigurasi geografis maupun demografis dapat mengundang konflik. Bahkan hingga tingkat tertentu masih ada juga masalah ideologis, meskipun para *founding fathers* sudah menyetujui bahwa ideologi kita adalah ideologi nasional, bukan ideologi agama. Keinginan-keinginan untuk memasukkan Piagam Jakarta di dalam Undang Undang Dasar itu juga masih kita saksikan. Sangat mungkin terjadi beberapa potensi konflik itu bertemu dengan radikalisme global. Transisi pasca-Soeharto menimbulkan berbagai persoalan, khususnya karena ketidakeimbangan antara eksplosif partisipasi dengan kapasitas institusi politik untuk menampungnya dan karena lemahnya akuntabilitas birokrasi. Jika dibiarkan, sektarianisme, fanatisme golongan, korupsi juga akan sangat membahayakan keutuhan bangsa.

Dilihat dari sifatnya, antara lain dikenal perbedaan antara ancaman non-militer dan militer. Ancaman non-militer merupakan suatu spektrum, mulai dari tindak kriminal, kerusuhan sosial, berkembangnya ideologi radikal, pertikaian elit politik yang tidak terkendali, ketidakpuasan yang meluas hingga memunculkan pembangkangan massal, dan subversi. Ancaman militer meliputi teror dan pemberontakan bersenjata yang pada umumnya dilakukan dengan cara gerilya, sampai dengan tindakan militer dari luar. Sekuritisasi bisa terjadi karena beberapa dari ancaman yang bersifat non-militer bisa saja berubah menjadi ancaman yang bersifat militer. Padanan kata yang sering digunakan untuk dimensi ini adalah ancaman bersenjata yang memenuhi kualifikasi tertentu, misalnya dilakukan secara sistematis dengan tujuan politik tertentu.

Lebih penting dari sekedar bentuk, sumber, ataupun dari jenis ancaman adalah siapa yang menjadi objek dari keamanan itu: individual, keamanan masyarakat, keamanan rezim, ataupun keamanan negara. Ini selalu menjadi persoalan di dalam proses perumusan kebijakan dan juga tanggapan publik terhadap apa yang disampaikan ataupun yang dianggap sebagai suatu hal yang dapat dikategorikan sebagai ancaman oleh pemerintah. Perdebatan-perdebatan di dalam literatur akademik mengenai soal ini tampak jelas misalnya antara konsep "keamanan negara" (*state security*) dengan konsep "keamanan manusia" (*human security*). Sekuritisasi bisa terjadi karena tidak mudah menemukan titik tengah yang dapat mengakomodasikan *concern* terhadap keamanan negara dan keamanan manusia.

Padahal, sekuritisasi atau inflasi ancaman seharusnya dihindari untuk mencegah agar negara mendapat porsi yang lebih besar dalam upaya untuk merumuskan dan menjawab sekuritisasi tersebut. Otoritas politik demokratik seharusnya memiliki kewenangan untuk menetapkan mengenai eskalasi ancaman ini berdasarkan analisis ataupun input-input dari kalangan intelijen dan/atau perencana pertahanan, aparat pelaksana yang dipercaya. Otoritas politik pula yang harus menetapkan sebuah kondisi, tentu bersamaan dengan terbukanya ruang publik di parlemen untuk menjalankan fungsi kontrol untuk menguji seberapa jauh *assessment* dari otoritas politik itu dapat dipertanggungjawabkan ataupun memiliki korelasi dan berkorespondensi dengan realitas.

Kontrol itu menjadi penting karena orang bisa berbeda misalnya di dalam menilai seberapa besar sebenarnya ancaman yang ada di sebuah daerah, karena hanya perbedaan-perbedaan tolak ukur ataupun perbedaan-perbedaan parameter yang digunakan. Kontrol itu juga menjadi penting

terutama di dalam konteks pengerahan kekuatan. Pengaturan yang tertuang dalam Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara tidak dibuat cukup rinci dengan merujuk pada bagaimana dan kapan pengerahan itu bisa diambil. Pada prinsipnya, Presiden tidak boleh dibiarkan sendiri untuk menetapkan ataupun mengambil keputusan yang berkaitan dengan masalah-masalah keamanan nasional.

Tidak sulit untuk memahami bahwa ancaman terhadap keamanan nasional dapat dijawab dengan seluruh sumber daya maupun segenap sarana yang dimiliki suatu negara. "*All national resources*" dan "*all necessary means*" merupakan kunci penting dalam setiap pembahasan mengenai instrumen respons. Mudah memahami bahwa ancaman pada umumnya bersifat dinamis, sehingga untuk meminimalisasi risiko selalu harus dilihat lubang jarum untuk mengembangkan berbagai respons pada setiap tahap eskalasi ancaman itu. Bagaimana menemukan lubang jarum itu dapat menjadi persoalan besar. Bahkan kepekaan para penyelenggara pun memainkan peranan penting, misalnya ketika suatu ancaman terhadap keamanan individu dan masyarakat tidak dianggap sebagai persoalan serius bagi penyelenggara negara itu.

Apapun alasannya, penyelenggara negara wajib merancang kebijakan, menentukan instrumen respons, serta menggunakannya dengan cara yang seksama – karena pertimbangan efisiensi sumber daya dan minimalisasi risiko. Tak diragukan bahwa bagaimanapun respons itu tetap harus berada dalam koridor tertentu. *Pertama*, respons itu tetap harus berdasarkan kepada kaidah-kaidah demokrasi. Artinya instrumen apapun yang dikerahkan ataupun ditingkatkan kewenangan dan pengerahannya, tetap berawal "berasal" dari keputusan politik. Keputusan semacam itu dapat berupa sesuatu

yang bersifat *ad hoc*, seperti Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri, dapat juga berupa perencanaan yang disusun oleh pemerintah. *Kedua*, penanggung jawab pelaksanaan tetap berada pada kewenangan konstitusional masing-masing institusi. Betapapun Amerika dikagetkan dengan terobosan pertama ancaman luar non-nuklir yang

menerobos di wilayahnya, dan mereka begitu meningkatkan kewaspadaan, tetapi tidak berarti bahwa di Amerika tentara boleh menangkap orang. Penangkapan tetap dilakukan oleh institusi-institusi yang mempunyai kewenangan di konstitusional untuk itu, tetapi ditingkatkan efektivitasnya.

## Keadaan Darurat dan Perang

Suatu dimensi ancaman dapat berubah secara eskalatif menjadi dimensi ancaman yang lain. Bencana alam, kerusuhan sosial dan konflik komunal yang berkepanjangan dapat membawa korban harta dan jiwa dan dengan demikian *human security*. Ketidaksiapan kepada pemerintah dapat berubah menjadi pemberontakan bersenjata yang mengancam kinerja pemerintahan negara atau gerakan separatis bersenjata yang jika berhasil membawa konsekuensi pada keutuhan wilayah. Dalam banyak kasus, minimalisasi risiko membutuhkan perencanaan kontingensi untuk menghadapi situasi-situasi yang tidak normal.

Tuntutan itu menjadi semakin besar ketika sebuah keputusan melibatkan penggunaan kekuatan militer, baik dalam perang maupun keadaan darurat (sipil, militer, perang). Dalam keadaan mendesak bisa saja semua itu dirumuskan agak tergesa-gesa. Konsekuensi paling buruk dari suatu keputusan yang salah bukan hanya kemungkinan terjadinya ketidakefektifan operasi militer tetapi juga pada jatuhnya korban sipil. Sebab itu, Keadaan Darurat selalu membawa serta persoalan akuntabilitas politik, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas pelaksanaan – berturut-turut seiring dengan tahapan pengambilan keputusan, penyusunan rencana, dan pelaksanaan operasinya.

Dalam kedua hal tersebut, perang maupun keadaan darurat, tidak banyak ketentuan perundangan yang mengatur, kecuali rujukan tentang kewenangan prerogratif Presiden untuk menyatakan perang dan untuk menyatakan keadaan darurat (keadaan bahaya). Dalam suasana darurat, apalagi jika kemungkinan besar akan melibatkan peng-

gunaan kekuatan militer, kemungkinan besar Presiden memerlukan pertimbangan-pertimbangan dari Dewan Keamanan Nasional – lembaga yang hingga kini belum terbentuk sekalipun terdapat keharusan seperti dirujuk dalam pasal 15 UU No. 3/2002 tentang pertahanan negara.

Keadaan darurat itu sendiri dapat terjadi karena beberapa hal, misalnya karena keharusan untuk dapat secepatnya menanggulangi akibat bencana alam dan karena ketidakmampuan institusi fungsional, atau darurat karena transisi. Apa yang disebut pertama berbeda dari dua yang disebut belakangan. Yang pertama, keadaan damai dan darurat dalam konteks status keadaan negara, yang diikuti oleh kekuatan-kekuatan apabila diperlukan pada setiap stratifikasi keadaan yang telah diatur. Kelompok yang kedua adalah keadaan damai dan perang, ataupun konflik.

Dalam kaitannya dengan pengaturan mengenai “keadaan darurat”, Indonesia mempunyai sejarah yang panjang, dengan perbedaan jenis dan lingkup keadaan, siapa yang berwenang mengambil keputusan, dan kadar demokrasi dari keputusan-keputusan itu. Masa kolonial mencatat berlakunya *Staat van Oorlog van Beleg* (28 September 1939) membedakan keadaan perang (*staat van Oorlog*) dari darurat perang (*staat van Beleg*). Setelah kemerdekaan, pengaturan mengenai keadaan darurat telah dituangkan dalam beberapa UU, mulai dari UU No.6/1946, UU 74/1957 hingga UU 23/59 yang sampai kini masih berlaku.

Dalam semua ketentuan tersebut terlihat jelas sekuritisasi, kewenangan Presiden yang secara relatif tidak berada

dalam kendali parlemen, atau bahkan kewenangan yang cukup luas kepada institusi militer. Kewenangan otoritas militer semakin besar dalam keadaan darurat militer dan perang, dibanding dengan pada keadaan darurat sipil. Kecuali dalam tenggat yang singkat di tahun 1954, tidak ada kontrol otoritas sipil atas rencana operasi militer. Tidak ada mekanisme akuntabilitas militer kepada otoritas lain, kecuali akuntabilitas politik untuk hanya dapat menggunakan kekuatan militer berdasarkan pada keputusan penerahan yang dibuat oleh Presiden.

UU No. 6/1946 memberi kewenangan luas pada DPN (Dewan Pertahanan Negara) yang terdiri dari Perdana Menteri, beberapa menteri dan 3 wakil dari organisasi rakyat. Seperti halnya Penguasa Darurat dalam UU 23/1959, lembaga ini dapat dibentuk pada tingkat daerah (Dewan Pertahanan Daerah). Hingga tingkat tertentu, UU No.6/1946 lebih demokratis dibanding UU 23/1959. Keberadaan 3 (tiga) "wakil organisasi rakyat" dalam DPN menunjukkan adanya ruang partisipasi publik, bukan hanya terbatas pada pejabat negara, dalam menyusun kebijakan selama berlaku keadaan darurat. Selain itu, perpanjangan atau perluasan berlakunya keadaan darurat perlu mendapat persetujuan Parlemen.

Pada masa RIS (Republik Indonesia Serikat), keadaan bahaya didasarkan pada SOB yang jauh lebih represif dibanding UU No. 6/1946 dan bahkan memberi kewenangan *extra-judicial* pada pemerintah. Seperti halnya dengan UU 23/1959, kedudukan pemerintah (penguasa darurat pusat dan/atau daerah) sangat kuat. Meski demikian, tidak seperti UU No. 23/1959 dan UU No. 6/1946, ada ruang untuk menegakkan kontrol sipil dalam penyusunan taktik operasi militer, misalnya kewenangan Menteri Pertahanan, bukan Panglima, untuk memegang kendali operasi.

Pada tahun 1957 diberlakukan UU No. 74 yang lebih limitatif dan nominatif – istilah yang dipakai untuk menjelaskan derajat subyektifitas kewenangan eksekutif. Beberapa pasal memberi jaminan perlindungan pada kebebasan dan hak-hak asasi manusia. Kebijakan tetap berada di tangan pemerintah (pada waktu itu Dewan Menteri), bukan Penguasa Darurat. Dewan Menteri harus melaporkan pernyataan keadaan darurat kepada DPR. Pembatasan kewenangan seperti itu tidak terlihat dalam UU 23/1959. Sebagian substansi, khususnya yang berkaitan dengan relasi pemerintah dengan DPR, tertampung dalam UU Penanggulangan Keadaan Bahaya (1999) – yang tidak pernah memiliki kekuatan hukum meskipun telah disetujui DPR dan seharusnya, menurut ketentuan dalam amandemen UUD 1945, secara otomatis berlaku.

UU 23/1959 mengenal tiga kategori keadaan: darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Tidak terlalu jelas ukuran keadaan yang menjadi dasar keputusan, selain petunjuk subyektif mengenai "adanya gangguan terhadap tata tertib, keadaan perang atau bahaya perang, negara terancam karena keadaan khusus". Tanpa persetujuan DPR, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberlakukan keadaan darurat. Tidak ada mekanisme yang jelas tentang bagaimana institusi penyusun kebijakan (baca: Penguasa Darurat) harus mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakannya. Bahkan dalam Keadaan Darurat Militer dan Darurat Perang, institusi militer memainkan peran penting, melalui Panglima Daerah Militer sebagai Penguasa Darurat Militer Daerah, untuk membuat dan melaksanakan kebijakan darurat.

Hampir tidak ada perbedaan pendapat terhadap asumsi yang mengatakan bahwa keadaan darurat memerlukan kekuatan terpusat dan tindakan cepat. Sebab itu

Presiden memiliki hak prerogratif, misalnya untuk mengambil keputusan mengenai penggunaan kekuatan militer tanpa terlebih dahulu memperoleh persetujuan Parlemen. Meskipun demikian, dalam sistem demokrasi, derajat justifikasi suatu keputusan tidak semata-mata bersumber pada kewenangan konstitusional tetapi juga pada keandalan keputusan itu. Seperti halnya tentang perang, keputusan mengenai keadaan darurat seharusnya memerlukan pertimbangan yang cermat dari lembaga seperti Dewan Keamanan Nasional.

Perbedaan pendapat mulai menonjol ketika membahas aspek justifikasi dari suatu keputusan politik dan/atau reliabilitas suatu operasi. Militer pada umumnya beranggapan bahwa pertanggungjawaban pimpinan militer hanya terbatas pada ada atau tidaknya keputusan politik dari Presiden yang berwenang untuk mengerahkan kekuatan. Semua dianggap cukup memadai ketika prosedur hukum dipenuhi. Tampaknya ada anggapan kuat bahwa perencanaan dan taktik operasi memang sepenuhnya menjadi kewenangan militer. Hal ini dapat dilihat dari pendapat yang mengatakan bahwa dalam penyampaian deklarasi perang dan keadaan darurat di Aceh, landasan-landasan yang digunakan adalah yang sudah sesuai landasan konstitusional.

Pandangan yang tidak jauh berbeda dalam mengomentari penerapan darurat militer di Aceh, juga muncul: persiapan sudah dilakukan secara cukup matang di Markas Besar TNI, dengan memperhitungkan segenap aspek dan untung-rugi operasi. Argumen yang dikemukakan, Markas Besar TNI telah melakukan persiapan operasi yang matang, termasuk mengadakan *war-gaming*, untuk menentukan taktik operasi. Jika memang demikian, tidak dapat dijelaskan mengapa terjadi kekeliruan taktis, sebagaimana terlihat dari kegagalan TNI melindungi

fasilitas umum dari serangan GAM dalam bulan-bulan pertama pemberlakuan Darurat Militer di Aceh. Bisa jadi *war-gaming* yang dilakukan lebih menitikberatkan pada strategi perang konvensional, bukan sebagai kontra-gerilya atau kontra-insurgensi. Seharusnya tidak terlalu sulit untuk menebak strategi GAM untuk berlindung di tengah masyarakat sipil dan/atau merusak fasilitas umum yang akan digunakan sebagai basis operasi TNI.

Ada sebagian pihak yang mempersoalkan mengapa operasi kontra-insurgensi tidak dilakukan dalam keadaan normal, bukan keadaan darurat. Padahal tidak ada korelasi antara kemampuan operasional militer pada masa damai maupun darurat. Dalam situasi apapun, tetap saja kemampuan tersebut ditentukan oleh disiplin prajurit, efektifitas komando, ketrampilan, dan perlengkapan operasi. Bisa saja perbedaan misi dalam operasi, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan kekuatan militer, memerlukan pelatihan dan/atau pembentukan satuan-satuan khusus.

Dalam sejarah, operasi militer dapat dilakukan tanpa pernyataan darurat militer. Pendapat tersebut diperkuat dengan pengalaman Timor Timur di penghujung 1975 yang menunjukkan kemungkinan itu. Persoalannya tinggal keberanian pemegang otoritas politik untuk melakukannya. Ketika ada yang mengatakan bahwa dalam kasus Aceh hal itu tidak mungkin dilakukan, tampaknya pendapat tersebut hanya merujuk pada keniscayaan bagi otoritas politik untuk memiliki *extra-ordinary power*, bukan pada kemampuan tempur tentara, untuk dapat melakukan operasi penegakan hukum bagi kelompok bersenjata seperti GAM.

Dengan demikian terlihat bahwa, khususnya sejauh menyangkut hubungan sipil-militer, persoalan mendasar yang masih kita hadapi adalah keinginan militer untuk memperoleh independensi, dan dengan

demikian *impunity*, atas apa yang mereka lakukan selama melakukan operasi dalam keadaan darurat. Semua itu semakin meningkatkan keharusan adanya, *pertama*, ukuran-ukuran yang obyektif untuk mengambil keputusan tentang perang dan/atau keputusan darurat; dan, *kedua*, transparansi dalam *rules of engagement* dan prosedur standar operasi (*standard operating procedure*) mengenai bagaimana operasi militer dilakukan. Presiden dapat menggunakan ukuran-ukuran itu pula untuk meminta pertanggungjawaban operasional Panglima.

Sementara itu, faktor yang kedua menjadi semakin mendesak untuk diwujudkan mengingat belum adanya ketentuan perundangan yang mengatur tugas-tugas perbantuan TNI dan, lebih penting lagi, karena kontroversi mengenai pasal 19 draft RUU TNI, yang memberi kewenangan Panglima untuk menggunakan pasukan tanpa pengerahan dari Presiden. Sejauh menyangkut *the use of force*, yang menjadi persoalan besar adalah *just cause of use of force*, yang pokok persoalan dan juga apakah itu ke luar maupun ke dalam, dan itu memerlukan per-aturan perundang-undangan tersendiri, termasuk lembaga-lembaga pengambil keputusan. Dalam kaitannya dengan keadaan darurat, satu-satunya ketentuan yang dapat dipakai adalah UU No. 23/1959.

Dalam kasus apapun, kepemimpinan otoritas sipil sangat diperlukan. Demikian pula halnya dengan kebijakannya untuk melihat suasana dari sudut kepentingan publik, bukan semata-mata kepentingan negara. Sumber ancaman (*source of threats*) terhadap apa yang selama ini dikenal sebagai "keamanan nasional" menjadi semakin luas, bukan hanya meliputi ancaman dari dalam (*internal threats*) dan/atau luar (*external threats*) tetapi juga ancaman azymutal yang bersifat global tanpa bisa dikategorikan sebagai ancaman luar atau dalam. Seirama dengan itu, watak ancaman

(*nature of threats*) juga berubah menjadi multidimensional. Ancaman menjadi semakin majemuk, dan tidak bisa semata-mata dibatasi sebagai ancaman militer. Ideologi, politik, ekonomi dan kultural merupakan dimensi yang tetap relevan diperbincangkan.

Selama ini aturan perundangan yang berlaku hanya memberi landasan yang sangat umum. Pasal 1 UU No. 23/1959 memang hanya menyebutkan bahwa "keadaan bahaya dengan tingkatan darurat sipil atau darurat militer atau darurat perang" apabila (1) keamanan atau ketertiban hukum terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau akibat bencana alam sehingga tidak dapat diatasi oleh alat perlengkapan normal; (2) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah negara dengan cara apapun juga; dan (3) hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala yang dapat membahayakan hidup negara".

Tidak ada keharusan bagi Presiden untuk mengaitkan, misalnya, antara sebab (1) dengan darurat sipil, (2) dengan darurat militer dan (3) dengan darurat perang. Tidak jelas adalah apakah harus ada kaitan antara instrumen respons dengan keadaan tertentu. Tidak mengherankan jika kemungkinan sekuritisasi memang sangat besar. Dalam kasus pemberlakuan Darurat Sipil di Maluku (1999), tujuan itu adalah mengurangi intensitas konflik komunal. Dalam kasus Darurat Militer di Aceh (2003), tujuannya adalah untuk mengembalikan fungsi pemerintahan. Baik dalam kasus Aceh maupun Maluku, tidak ada kriteria untuk menilai keberhasilan operasi militer – sesuatu yang harus menjadi dasar perpanjangan atau perluasan berlakunya ketentuan darurat.

Oleh sebab itu harus ada kejelasan dan rincian tentang tujuan politik dari pemberlakuan keadaan darurat, misalnya melalui

Keputusan Presiden ketika mengumumkan keadaan darurat. Berdasarkan pada tujuan politik yang tertuang dalam Keputusan Presiden itu kemudian Pengusaha Darurat Militer Pusat menentukan tolok-ukur keberhasilan operasi dan militer memilih opsi-

opsi strategi operasi yang dianggap paling efektif. Dengan cara seperti itu akan terbuka peluang bagi akuntabilitas politik Presiden sebagai pengambil keputusan, akuntabilitas kebijakan penguasa darurat, dan akuntabilitas operasional Panglima.

## Tataran Kewenangan: Aspek Politik dan Hubungan Kelembagaan

Pengelolaan keamanan nasional, baik pada tingkat kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pertahanan melalui penggunaan instrumen keamanan untuk menghadapi ancaman dalam keadaan darurat dan perang harus didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip ini menggariskan pemilahan dan sekaligus hubungan antara pemegang akuntabilitas politik dan akuntabilitas kebijakan, yaitu otoritas politik, dan pemegang akuntabilitas operasional yaitu instrumen keamanan. Dengan demikian tataran kewenangan mengandung dua aspek. Aspek pertama adalah aspek politik yang mengacu pada proses politik yang mencerminkan mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan masalah keamanan nasional sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi. Sedangkan aspek yang kedua adalah hubungan antar institusi atau lembaga dalam *melaksanakan* keputusan yang telah diambil melalui proses politik sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi di atas. Tataran kewenangan sangat penting untuk mengatur batasan wewenang, tugas, dan tanggung jawab agar tidak terjadi saling tumpang tindih dalam ketiga hal tersebut di antara institusi dan aktor-aktor keamanan.

Beberapa perkembangan terakhir, misalnya kontroversi sekitar pasal 19 RUU TNI versi Februari 2003, pembelian Sukhoi, dan pembelian kapal oleh Pemerintah Daerah Riau, dan pembelian Helikopter Rusia Mi-17 menunjukkan bagaimana hubungan-hubungan di atas atau tataran kewenangan dalam pengelolaan keamanan nasional masih sangat tidak jelas dan bahkan saling tumpang tindih. Kerancuan ini lahir karena beberapa faktor. *Pertama*, karena Tap MPR Tahun 2000 VI dan VII tentang pemisahan antara TNI dan

Polri dan tentang fungsi dan peran TNI dan Polri masih bisa ditafsirkan secara terbuka, terutama tentang makna 'keamanan dalam negeri'; *kedua*, karena Tap MPR Nomor VI dan VII Tahun 2000 menempatkan Panglima TNI dan Kapolri langsung di bawah Presiden sehingga otoritas Departemen Pertahanan atas TNI menjadi lemah, dan Polri tanpa departemen yang membawa implikasinya akuntabilitas Polri. Faktor *ketiga* adalah ketidaktahuan atau bahkan ketidakmampuan otoritas politik melakukan kontrol atas instrumen keamanan baik TNI maupun Polri. Faktor *keempat* adalah adanya penafsiran yang salah terhadap hubungan pusat dan daerah dalam pengelolaan masalah keamanan nasional, seperti ditunjukkan dalam kasus pembelian kapal oleh Pemda Riau.

Dengan pemahaman bahwa keamanan nasional adalah upaya untuk mengejar dan mempertahankan tujuan kepentingan nasional dari berbagai bentuk dan sumber ancaman, maka menjadi jelas bahwa kebijakan keamanan nasional merupakan tanggung jawab dari otoritas politik. Upaya untuk mencapai tujuan kepentingan nasional, yang sering disebut sebagai strategi keamanan nasional, bertumpu pada tiga pilar yaitu pilar politik, pilar ekonomi, dan pilar pertahanan/militer. Ketiga pilar ini merupakan kerangka strategi kebijakan keamanan nasional yang ditetapkan oleh Presiden atau pemerintah.

Ketentuan konstitusi dan beberapa undang-undang yang berkaitan dengan keamanan nasional, termasuk Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, sangat jelas memuat kewenangan pemerintah dalam perumusan kebijakan dan strategi keamanan nasional. Sementara itu di dalam Pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa pemerintah negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia. Hal ini merupakan fundamental politik dalam negara demokratis karena pemerintah menerima mandat politik rakyat melalui mekanisme pemilihan yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya dikontrol oleh parlemen. Tanggung jawab ini dan perumusan kebijakan pemerintah untuk mencapai apa yang menjadi tanggung jawab negara atau pemerintah tidak pernah diberikan kepada instrumen pelaksana keamanan nasional yaitu TNI dan Polri.

Aspek pertahanan dari keamanan nasional yang dituangkan oleh ke dalam 'kebijakan pertahanan' negara dirumuskan oleh Departemen Pertahanan atau Menteri Pertahanan. Tetapi perlu ditegaskan bahwa hal ini sebenarnya mengasumsikan adanya Kebijakan Umum Pertahanan Negara atau sejenisnya yang dibuat oleh Presiden bersama dengan parlemen. Selain itu, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Darat. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang dan membuat perjanjian perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Presiden memutuskan pengurangan kekuatan bersenjata, termasuk di dalamnya pengurangan kekuatan bersenjata dalam keadaan mendesak. Adalah Presiden pula yang memegang kekuasaan untuk menyatakan keadaan bahaya atau keadaan darurat dan mengerahkan kekuatan militer untuk mengatasinya.

Dengan demikian, Presiden memegang wewenang dan sekaligus tanggung jawab keamanan nasional, menetapkan prioritas keamanan nasional, strategi untuk mencapainya, dan penggunaan instrumen-instrumen keamanan untuk menopang pencapaian tujuan keamanan nasional tersebut. Tugas ini memerlukan perumusan kebijakan yang komprehensif dan pelaksanaan kebijakan keamanan nasional sesuai dengan jenis ancaman, kekuatan instrumen keamanan, dan

menentukan pilihan-pilihan tindakan dalam situasi-situasi tertentu. Untuk itu diperlukan suatu integrasi beberapa departemen dan beberapa institusi pemerintah untuk melakukan kerjasama dalam masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan nasional. Inilah esensi dibentuknya suatu Dewan Keamanan Nasional yang di dalam UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara disebut sebagai Dewan Pertahanan Nasional (DPN). Sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 fungsi utama DPN adalah memberikan nasehat kepada Presiden dalam: 1. menetapkan kebijakan umum pertahanan negara; 2. menyusun kebijakan tentang pengurangan komponen pertahanan negara; 3. menelaah dan menilai resiko dari kebijakan yang akan ditetapkan.

Fungsi DPN menurut UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara seperti itu tampak formal-institusional, mirip dan terikat dalam struktur birokrasi pemerintahan yang tidak banyak berbeda dari fungsi departemen kabinet yang membidangi masalah pertahanan dan keamanan. Padahal, fungsi DPN sebenarnya lebih dari itu. Sehari-hari DPN bertugas menganalisa isu-isu keamanan, ancaman dari mana, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. Atas dasar itu DPN memberi nasihat dan pertimbangan kepada Presiden tentang kebijakan dan langkah-langkah yang perlu diambil untuk menghadapi masalah keamanan tertentu. DPN ini yang sehari-hari berkomunikasi dengan Presiden tentang masalah keamanan. Dalam situasi krisis keberadaan DPN sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi keamanan darurat atau mendesak yang segera harus ditangani dengan segala risikonya, misalnya ketika Presiden terpaksa mengeluarkan pernyataan atau memberlakukan keadaan darurat.

Tetapi perlu ditegaskan bahwa DPN tidak mempunyai akuntabilitas politik. Akuntabilitas politik tetap melekat pada Presiden. Siapa

atau institusi apa yang terlibat dan bagaimana struktur DPN pada dasarnya tergantung dari kebutuhan Presiden sendiri dengan memperhatikan kepentingan dan prioritas masalah keamanan nasional dalam kurun waktu tertentu. Karena DPN adalah tangan kepala eksekutif, biasanya ia dipimpin oleh Presiden sendiri atau Perdana Menteri. Sementara ini DPN belum dibentuk, meskipun pada beberapa waktu lalu sempat muncul diskusi publik tentang perlunya pembentukan DPN sesuai dengan ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Untuk sementara lembaga yang dibebani tugas mirip DPN adalah Wantannas yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 1999.

Sementara itu Menteri Pertahanan, selain berwenang merumuskan kebijakan pertahanan negara, juga mempunyai kekuasaan untuk merumuskan kebijakan tentang arah pengembangan kekuatan TNI, antara lain dalam hal pengadaan atau *procurement*, kebijakan pembinaan potensi pertahanan dan pengelolaan sumber-sumber nasional untuk kepentingan pertahanan, pengembangan teknologi dan industri pertahanan, dan dalam alokasi anggaran pertahanan. Semua ketentuan di atas menegaskan bahwa kekuasaan politik dalam pengelolaan kebijakan keamanan nasional ada di tangan otoritas politik yaitu pemerintah dengan kontrol parlemen yang kuat. Di dalamnya sekaligus mengandung aspek kontrol terhadap instrumen keamanan.

Maka menjadi rumit dan bahkan rancu adanya beberapa instrumen konstitusional-legal dan praktek yang saling berbenturan. Pembelian Sukhoi, terlepas dari kebutuhan pengembangan kekuatan militer dan aspek teknis lainnya, menggarisbawahi hubungan-hubungan di atas. Pertanyaan-pertanyaan mendasar bisa dikemukakan misalnya, apakah bisa seorang Panglima bertindak atas nama Menteri Pertahanan dalam melakukan negosiasi dengan pihak Rusia tanpa sepengetahuan Menteri Pertahanan? Bahkan menteri yang

membidangi masalah di luar masalah pertahanan kemudian mengambil alih peran Menteri Pertahanan dalam hal pengadaan alutsista. Bagaimanakah implikasi hal ini terhadap perencanaan pertahanan dan postur pertahanan yang menjadi kewenangan Menteri Pertahanan?

Kelemahan Departemen Pertahanan dan bahkan Presiden sebagai pemegang otoritas politik juga terlihat dalam debat publik tentang kewenangan seorang Panglima dalam keadaan darurat atau memaksa yang sempat menjadi kontroversi di masyarakat. Pasal 19 RUU TNI adalah contoh kasus menarik. Pasal ini memberikan kewenangan kepada Panglima TNI dalam keadaan mendesak untuk mengambil langkah pengerahan kekuatan militer sebagai langkah awal untuk mencegah kerugian negara yang lebih besar. Langkah ini kemudian harus dilaporkan kepada Presiden dalam waktu paling lambat 24 jam. Tidak hanya ketentuan ini bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara bahwa hanya Presiden yang berwenang untuk mengerahkan kekuatan militer, termasuk dalam keadaan mendesak, melainkan juga memberi kewenangan kepada Panglima untuk memberikan penilaian terhadap suatu situasi dan atas dasar itu memberikan definisi tentang keadaan mendesak yang pada akhirnya harus dihadapi dengan pengerahan kekuatan militer yang diputuskan oleh Panglima. Padahal, hak politik untuk memberikan penilaian yang bermuara pada sebuah keputusan politik tentang pengerahan kekuatan TNI ada pada Presiden dan parlemen. Keadaan darurat juga harus dibuat oleh otoritas politik, bukan oleh Panglima. Masalah serupa dapat ditemukan dalam kasus pengembangan kekuatan batalyon Raiders. Masalah utamanya adalah apakah seorang kepala staf berwenang untuk mendirikan sejumlah batalyon Raiders tanpa adanya kajian kekuatan yang dilakukan oleh Menteri Pertahanan?

Banyak hal dapat menjelaskan mengapa masalah-masalah di atas muncul. Prinsip wewenang dan akuntabilitas politik Presiden yang membawahi TNI dan Polri berbenturan dengan kedudukan setingkat menteri Panglima dan Kapolri yang bisa langsung berkomunikasi dengan DPR/parlemen. Misalnya praktek yang keliru di mana Kapolri atau Panglima melakukan *hearing* dengan DPR. Kepala Staf Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Darat juga melakukan *hearing* dengan DPR. *Hearing* dan komunikasi dengan parlemen berarti bahwa ada pertanggungjawaban politik. Padahal TNI dan Polri bukan institusi politik. Akuntabilitas politik melekat pada Departemen atau Menteri Pertahanan karena ia adalah perpanjangan tangan tanggung jawab politik Presiden tentang TNI. Di sini letak arti akuntabilitas politik Menteri Pertahanan dan Presiden yaitu untuk melindungi TNI sebagai alat dan aset negara untuk tidak disalahgunakan oleh penguasa. Menteri Pertahanan dengan demikian mempunyai kewenangan lebih dari sekedar merumuskan kebijakan pertahanan, melainkan juga melakukan kontrol terhadap TNI, termasuk kontrol terhadap pembinaan kekuatan pertahanan apakah sesuai dengan kebijakan pembangunan kekuatan yang dirumuskan Departemen Pertahanan sesuai dengan kebijakan pertahanan negara. Dan yang juga krusial adalah kontrol terhadap anggaran TNI berada pada Departemen Pertahanan. Pertanggungjawaban politik atas masalah-masalah di atas tidak bisa diberikan kepada TNI karena mereka bukan institusi politik.

Selain itu masih ada *mindset* yang kuat baik di kalangan sipil maupun militer bahwa pengerahan kekuatan TNI merupakan wewenang Panglima. Padahal ini merupakan wewenang Presiden. Kedudukan Panglima setingkat menteri menjadikan hubungannya dengan Departemen Departemen tidak mencerminkan otoritas Departemen dan Menteri

Pertahanan sebagai pemegang supremasi otoritas politik. Pembelian senjata oleh TNI adalah contoh aktual tentang bagaimana Departemen Pertahanan sering tidak menjadi aktor utama yang memberikan keputusan pembelian alutsista sebagai bagian dari pengembangan kekuatan TNI sesuai dengan garis kebijakan pertahanan yang dirumuskan oleh Departemen Pertahanan.

Bisa saja hal ini terjadi karena Departemen Pertahanan, karena berbagai faktor, berada dalam posisi lebih lemah dari pada Markas Besar TNI. Misalnya, banyak perwira militer yang sekarang berada di Departemen Pertahanan, secara psikologis dan politis masih di bawah komando angkatan atau Panglima. Faktor lain adalah karena Departemen Pertahanan tidak mampu merumuskan kebijakan jangka menengah dan jangka panjang tentang pengembangan kekuatan TNI, yang sering digunakan oleh TNI sebagai alasan untuk mengambil inisiatif pembelian dan program pengembangan kekuatan TNI. Masih ada faktor ketidakpercayaan militer terhadap sipil dalam pengelolaan kebijakan keamanan nasional, baik ketidakpercayaan politis maupun ketidakpercayaan kompetensi. Hal ini sering membuat TNI melangkahi wewenang politik pemerintah dalam masalah-masalah pertahanan dan keamanan nasional secara umum.

Kesalahan memang tidak sepenuhnya ditumpahkan kepada TNI sendiri. Sangat jelas bahwa para politisi sipil kelihatan ragu-ragu dan bahkan tidak percaya diri dalam melakukan reformasi TNI menjadi suatu kekuatan yang profesional. Ini bisa dipahami karena mungkin saja politisi sipil masih tidak memahami banyak aspek pertahanan dan keamanan dan bagaimana hubungannya dengan upaya untuk menciptakan suatu sistem politik demokratis yang menuntut ketertundukan militer terhadap otoritas politik. Atau mungkin saja hal itu terjadi

karena tarik-menarik kepentingan politik antara kekuatan politik dengan militer. Mungkin sangat disadari bahwa ada biaya-biaya tinggi dari sisi perhitungan ekonomi dan keuangan untuk menciptakan suatu kekuatan militer profesional. Di sini tampaknya otoritas politik memahami bahwa profesionalisme mensyaratkan adanya kompensasi yang tidak semuanya bisa ditanggung oleh negara atau pemerintah.

Masalah inilah yang menjadi salah satu kesulitan mendasar dalam mengontrol TNI yaitu masalah anggaran. Anggaran berfungsi sebagai instrumen kontrol terhadap institusi militer. Tetapi ini sulit dilakukan karena negara tidak mampu memenuhi kebutuhan anggaran pertahanan yang memadai, bahkan untuk keperluan kebutuhan minimum pertahanan. Ini tidak hanya berpengaruh pada pengembangan kemampuan pertahanan, tetapi juga melahirkan ruang-ruang kepada TNI untuk melakukan kegiatan ekonomi baik legal maupun ilegal dengan alasan untuk pemenuhan kesejahteraan. Praktek ini ternyata menjauhkan terbentuknya militer profesional. Usaha-usaha semacam ini merugikan publik secara berlapis-lapis, mulai dari ekonomi biaya tinggi, praktek preferensial militer dalam memberikan jasa pelayanan publiknya, sampai dengan merongrong disiplin di lingkungan tentara. Ikatan sosial di lingkungan TNI juga rusak akibat kesetiaan atas dasar imbalan kepentingan ekonomi dan bisnis.

Jadi sangat jelas, bahwa dalam hal akuntabilitas kebijakan, lemahnya kapasitas sipil dalam masalah-masalah pertahanan dan keamanan nasional menjadi hambatan utama. Sedangkan sejauh menyangkut masalah akuntabilitas operasional, persoalan terbesar adalah masih kuatnya jajaran personil dengan latar belakang militer di Departemen Pertahanan. Secara kultural mereka akan membawa serta berbagai argumen untuk mempertahankan kerahasiaan organisasi militer dalam suasana perumusan dan pelaksanaan kebij-

kan publik yang justru mensyaratkan transparansi dan akuntabilitas publik. Sipilisasi Departemen Pertahanan tampaknya masih akan menghadapi banyak kendala karena kelangkaan *expertise* sipil, belenggu reformasi birokrasi negara, maupun keniscayaan untuk memberi tempat kepada perwira-perwira tinggi. Pengawasan internal mungkin akan terbentur pada karakter birokrasi militer.

Lalu di mana letak akuntabilitas TNI? TNI adalah salah satu alat negara yang yang menjalankan tugas dalam bidang pertahanan negara, terutama untuk menghadapi ancaman militer, untuk mencapai tujuan kebijakan keamanan nasional. Sebagai instrumen yang bergerak atas dasar keputusan politik pemerintah, TNI tidak mempunyai akuntabilitas politik. Yang melekat pada TNI adalah akuntabilitas operasional. Ini meliputi misalnya seberapa jauh penyiapan, pembinaan, dan penyediaan kekuatan telah dilakukan; strategi dan taktik yang digunakan untuk mencapai tujuan; pengembangan doktrin operasi militer baik gabungan maupun angkatan; dan akuntabilitas pelaksanaan tugas-tugas yang dilakukan oleh TNI. Jadi, akuntabilitas TNI adalah pada bidang pembinaan kekuatan di masa damai dan melaksanakan keputusan politik penggunaan TNI secara profesional. Semua masalah ini bersifat non-politis.

Aspek politik tataran kewenangan dalam pengelolaan keamanan nasional juga menjadi makin fundamental sejalan dengan otonomi daerah. Hubungan pusat dan daerah yang sekarang memberikan kekuasaan besar kepada daerah untuk mengolah sumber-sumber daerah dan untuk menjaga keamanan masing-masing daerah membuka peluang penafsiran dan praktek yang bertentangan dengan prinsip sentralisme masalah pertahanan. Selain itu, otonomi daerah juga membawa implikasi terhadap hubungan antara TNI dengan pemerintah. Masih menjadi pemikiran atau perspektif dominan bahwa otonomi daerah dan pemekaran daerah harus pula

diikuti dengan perluasan atau pembentukan komando teritorial baru. Pemerintah daerah dan juga para politisi masih berpandangan bahwa perluasan hak dan wewenang pemerintahan harus pula diikuti dengan perluasan atau pembentukan struktur teritorial baru. Hal ini dapat dilihat dari permintaan beberapa daerah supaya dibentuk Kodim baru sejalan dengan lahirnya kabupaten-kabupaten baru. Ini sama saja dengan mensejajarkan birokrasi sipil dengan sutruktur militer atau bahkan lebih mengkhawatirkan lagi seolah-olah struktur komando teritorial adalah bagian tidak terpisahkan dari birokrasi pemerintah.

Tataran kewenangan dari sisi politik masih menyisakan satu persoalan besar yaitu pengaturan kedudukan polisi. Masalah utama yang dihadapi Indonesia saat ini berawal dari pemisahan konsep "pertahanan" dan "keamanan". Gagasan awal pada Tap MPR 2000 sebenarnya hanyalah untuk memisahkan organisasi polisi dari garis komando militer (TNI) sehingga oleh karenanya polisi dapat menjadi polisi sipil (*civilian police*). Ketetapan-ketetapan MPR itu seharusnya tidak secara kaku memisahkan fungsi pertahanan dan keamanan, apalagi ketika dalam prakteknya ketentuan yang memberi dasar legal bagi pengaturan kerjasama fungsional dan organisasional tidak berkembang sebagaimana mestinya.

Dengan memberikan kepada TNI tugas pertahanan untuk menghadapi ancaman dari luar dan kepada Polri tugas keamanan untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri, terlihat bahwa konseptualisasi masalah keamanan dan pertahanan hanya didasarkan pada teritorialitas. Tampaknya pemerintah memahami konsep keamanan (*security*) sejajar dengan konsep pertahanan (*defense*). Seharusnya, sektor pertahanan, dengan militer sebagai dimensi ancaman utama, berada bersama dengan sektor ekonomi, sosial, politik dan lingkungan hidup. Tantangan terhadap keamanan nasional tidak dapat

dimengerti hanya sebagai persoalan hitam putih antara perang dan damai ataupun antara "pertahanan" (*defense*) dan "keamanan dan ketertiban masyarakat" (*public order*), yang menurut ketentuan yang berlaku berturut-turut menjadi tugas TNI dan Polri.

Amandemen UUD 1945 memperkeruh suasana karena pemahaman seperti itu kemudian melahirkan pasal yang mengukuhkan "sistem pertahanan rakyat semesta" dan "sistem keamanan rakyat semesta" dengan instrumen utama berturut-turut TNI dan Polri. Selain itu, dengan memberikan kepada TNI dan Polri berturut-turut untuk menghadapi ancaman eksternal dan internal, Tap MPR 2000 membawa beberapa konsekuensi. TNI merupakan aktor utama untuk menghadapi (mencegah, menangkal, dan menindak) ancaman militer yang berasal dari luar; sedang Polri untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri. Dari segi sumber daya nasional, rumusan seperti itu menimbulkan persoalan *idle capacity* pada TNI dan "militerisasi polisi". Persoalan pertama terjadi karena pengembangan TNI dilakukan secara kontinu tetapi hanya digunakan secara penuh untuk menghadapi ancaman militer nyata (*existential military threats*). Persoalan kedua terjadi karena keinginan polisi untuk mengembangkan kemampuannya dalam rangka mengantisipasi ancaman "dalam negeri".

Fungsi kepolisian dengan demikian dilak-sanakan secara otomatis, sebagai sesuatu yang melekat pada dirinya dan bagian dari fungsi pemerintahan sehari-hari. Jadi, fungsi kepolisian merupakan politik pemerintahan dalam hal penegakkan hukum, perlindungan masyarakat, dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, fungsi kepolisian tidak perlu dirumuskan ke dalam kebijakan kepolisian nasional. Dengan pemahaman hakikat fungsi kepolisian seperti itu, maka sebenarnya fungsi kepolisian melekat pada fungsi pemerintahan. Dan karena itu kepolisian adalah bagian dari suatu

departemen yang bertanggung jawab atas kelangsungan fungsi politik pemerintahan. Tergantung dari aspek apa yang menjadi prioritas, fungsi kepolisian dan Polri dengan demikian bisa melekat pada Departemen Dalam Negeri atau Departemen Kehakiman. Karena fungsi kepolisian melekat pada fungsi pemerintahan, maka sangat dimungkinkan desentralisasi kepolisian kecuali bidang penegakkan hukum pidana nasional. Fungsi pelayanan dan perlindungan dan ketertiban masyarakat merupakan bagian dari fungsi pemerintahan yang disusun berdasarkan struktur pemerintahan yang berlaku. Karena itu dengan perkembangan otonomi daerah, polisi bisa berada di bawah suatu pemerintah daerah yang menjalankan fungsi pelayanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah.

Secara organisasi, pemisahan TNI-Polri sudah tepat, bukan karena semata-mata alasan ada perbedaan fungsi keamanan antara TNI dan Polri. Jika keamanan nasional diartikan dalam konteks pencapaian tujuan kepentingan nasional dari gangguan dan ancaman melalui tiga pilar strategi yaitu pertahanan (dalam hal ini militer), ekonomi, dan politik, maka baik tugas dan peran TNI dan Polri menyangkut masalah keamanan secara luas tersebut. Tetapi sejauh menyangkut aspek politik, kedua institusi ini mempunyai domain yang berbeda. Fungsi kepolisian pada dasarnya adalah bagian atau melekat (*embedded*) pada fungsi pemerintahan. Karena itu fungsi kepolisian bersifat non-politis dalam pengertian bahwa dalam melaksanakan fungsi dan perannya Polri tidak berdasarkan pada keputusan politik pemerintah, kecuali Polri dikerahkan untuk menghadapi ancaman bersenjata yang diperbantukan kepada TNI atas dasar keputusan Presiden dengan persetujuan parlemen atau DPR.

Ini baru menyangkut masalah perangkat institusi. Yang menjadi inti permasalahan adalah aneh menempatkan Kapolri langsung

di bawah Presiden dengan kedudukan setingkat menteri. Ini telah dan akan melahirkan beberapa masalah. Polisi adalah pelaksana atau instrumen fungsi politik pemerintahan dalam tiga wilayah yaitu penegakkan hukum, perlindungan dan pengayoman masyarakat, dan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dengan posisi langsung di bawah Presiden dengan status setingkat menteri, akuntabilitas polisi menjadi sangat lemah. Hubungan langsung Polri dengan Parlemen dalam pengadaan alat-alat untuk tugas-tugas kepolisian akhirnya langsung menjadi negosiasi antara Polri dengan Parlemen. Hal ini adalah praktek yang tidak lazim dalam pembangunan sistem politik yang demokratis. Ini juga menunjukkan bahwa polisi adalah institusi politik. Masalahnya menjadi makin rumit karena tampak ada perbedaan penafsiran tentang pelaksanaan tugas keamanan dalam negeri antara TNI dan Polri. Hubungan-hubungan antara kedua institusi ini sekarang menjadi sensitif satu sama lain. Di dalamnya terlibat kepentingan-kepentingan politik dan akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Keadaan ini melahirkan kesulitan untuk menegakkan kontrol politik atas kedua institusi keamanan tersebut. Mereka berlindung dibalik kedudukan mereka langsung di bawah Presiden. Karena itu perlu dilakukan kaji ulang hubungan antara Presiden, Departemen Pertahanan, dan TNI-Polri yang dituangkan ke dalam ketentuan konstitusi atau ke dalam suatu undang-undang tentang keamanan nasional yang mengatur hubungan antara pelaku, institusi dan instrumen keamanan nasional.

Wewenang dan tanggung jawab politik tentang penggunaan instrumen keamanan berada di tangan Presiden melalui sebuah keputusan politik yang disetujui oleh DPR. Ini dengan tegas dinyatakan dalam konstitusi dan Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Sementara itu penggunaan polisi tidak memerlukan keputusan politik

sebab fungsi kepolisian melekat dalam fungsi politik pemerintahan sehari-hari. Hanya jika polisi dikerahkan untuk membantu TNI dalam tugas menghadapi ancaman bersenjata, pelibatan polisi harus dengan keputusan politik pemerintah.

Secara ideal penggunaan instrumen keamanan nasional perlu diatur dalam ketentuan legal-konstitusional yang jelas. Di samping alasan politik sebagai wewenang dan tanggung jawab otoritas politik yaitu pemerintah, penggunaan instrumen keamanan nasional berimplikasi pada penggunaan kekerasan. Hal ini hanya bisa dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas penggunaan instrumen kekerasan dengan kontrol dan pengawasan dari parlemen. Karena itu, penggunaan instrumen keamanan tidak pernah diserahkan kepada TNI atau militer karena mereka tidak pernah memperoleh mandat dari rakyat dalam proses politik yang telah disepakati. Beberapa ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan, misalnya UU Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pertahanan Negara, telah menggariskan prinsip-prinsip di atas.

Penggunaan instrumen keamanan nasional mencakup aspek-aspek: kapan instrumen tersebut digunakan; untuk tujuan apa instrumen tersebut digunakan; tingkat kekerasan yang dapat digunakan oleh instrumen keamanan. Aspek terakhir ini sebenarnya menyangkut pertanyaan bagaimana instrumen keamanan nasional digunakan. Pertanyaan kapan akan digunakan dan untuk tujuan apa adalah tentang *deployment* instrumen keamanan baik untuk keperluan perang maupun non-perang. *Deployment* selalu dalam konteks suatu operasi militer untuk suatu tujuan tertentu. Ini berbeda dari tugas rutin TNI pertahanan negara sesuai dengan strategi pertahanan negara. Penempatan kekuatan militer untuk tugas rutin tidak memerlukan keputusan politik karena tugas rutin adalah bagian integral dari

strategi kebijakan pertahanan. Ini sangat berbeda dari *deployment* yaitu ketika kekuatan militer *dikerahkan* dalam suatu operasi baik dalam keadaan darurat maupun tidak, baik untuk perang maupun non-perang.

Meskipun ketentuan peraturan perundang-undangan sudah menegaskan perlunya persetujuan DPR dalam hal pengerahan kekuatan TNI, masih belum jelas bagaimana mekanisme persetujuan tersebut dilakukan. Apakah yang dimaksud dengan persetujuan DPR sudah cukup melalui konsultasi dengan DPR, ataukah hanya dengan Komisi I DPR yang membidangi masalah luar negeri dan pertahanan? Hal ini tidak pernah jelas. Salah satu akibatnya adalah ketidakjelasan akuntabilitas pelaksanaan operasi. DPR harus meminta pertanggungjawaban pemerintah tentang pelaksanaan suatu operasi militer: seberapa besar operasi militer tersebut berhasil, bagaimana mengukurnya, berapa besar biaya (*cost*) yang ditimbulkan dari operasi tersebut, dan sebagainya. Selama ini hal-hal seperti itu tidak dilakukan, termasuk misalnya operasi militer di Aceh yang sekarang berlangsung. Adalah aneh bahwa DPR tidak mendesak pemerintah untuk membuat laporan pertanggungjawaban.

Penggunaan instrumen keamanan untuk menghadapi suatu ancaman tergantung dari penilaian pemerintah tentang suatu situasi, mulai dari tertib sipil, darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Selain itu juga tergantung dari jenis dan bentuk ancaman. Intinya adalah jenis dan bentuk ancaman mempengaruhi instrumen apa yang akan dipakai untuk mengatasi ancaman atau isu keamanan tersebut. Presiden dapat memerintahkan atau menggunakan instrumen yang ada sesuai dengan pertimbangan politik, kemampuan negara dan kemampuan profesional masing-masing instrumen.

Penggunaan instrumen keamanan, terutama TNI, oleh otoritas politik bisa dilaku-

kan baik untuk operasi militer perang maupun non-perang. Penggunaan untuk perang relatif jelas dan tegas, kecuali pertanyaan mendasar tentang mekanisme persetujuan DPR dan beberapa komplikasi akibat keterlambatan anggaran. Tidak demikian halnya dengan operasi non-perang. Tidak hanya masih timbul kerancuan bahkan salah paham bahwa operasi ini bisa langsung diputuskan oleh TNI, melainkan juga karena ada persinggungan dengan tugas perbantuan baik untuk menjalankan fungsi kepolisian, perbantuan kepada pemerintah, dan untuk perdamaian dunia. Titik singgung yang lain adalah dengan pemerintah daerah. Kecuali untuk tugas perdamaian dunia, operasi non-perang untuk tugas kepolisian dan perbantuan terhadap pemerintah sipil sering memasuki *grey area* yang sering menjadi isu sensitif dalam hubungan antara institusi dan instrumen keamanan. Misalnya tentang fungsi kepolisian untuk menegakkan hukum di wilayah laut yang sampai sekarang masih kabur antara beberapa instrumen, terutama antara Polri dengan TNI Angkatan Laut. Inti pemikirannya adalah bahwa militer yang mungkin di masa damai kemampuannya *idle*, bisa digunakan untuk tugas-tugas yang ditentukan oleh pemerintah.

Penggunaan instrumen keamanan untuk tugas-tugas non-perang baik untuk melaksanakan fungsi kepolisian dan membantu pemerintah harus dengan syarat-syarat: bahwa hal itu tidak mengurangi kemampuan TNI untuk menjalankan tugas pokoknya; bahwa pelaksanaan tugas non-perang tersebut tidak mematikan pengembangan kemampuan institusi sipil atau institusi fungsional; bahwa tugas tersebut adalah dalam jangka waktu yang terbatas (tidak permanen). Tetapi tetap dengan prinsip fundamental bahwa hal itu hanya bisa diputuskan oleh otoritas politik. Tugas perbantuan terhadap fungsi kepolisian, misalnya, ketika Polri tidak mampu mengatasi

situasi gangguan keamanan dan ketertiban karena terjadi huru-hara dan konflik komunal, tidak bisa dilakukan atas dasar kesepakatan antara TNI dan Polri atau antara TNI dengan Pemerintah Daerah. Masih sering terjadi salah kaprah bahwa Polri meminta bantuan TNI atau suatu Pemerintah Daerah meminta bantuan kepada Pangdam atau Kodim setempat untuk mengatasi masalah keamanan tanpa melalui keputusan politik pemerintah. Hal ini sering dilakukan dengan alasan efisiensi, tanpa melalui prosedur yang panjang ke pemerintah pusat.

Padahal, ketika Polri tidak mampu seharusnya ia mengusulkan kepada Pemerintah Daerah setempat untuk meminta bantuan kepada pemerintah pusat untuk mengerahkan TNI mengatasi keadaan. Atau, tanpa permintaan dari Polri, dengan melakukan penilaian atas suatu situasi Pemda bisa langsung meminta kepada pemerintah pusat untuk mengerahkan TNI. Atau, pemerintah pusat atas dasar pertimbangannya sendiri merasa perlu untuk mengerahkan TNI dalam tugas-tugas kepolisian. Masalah ini menggaris-bawahi bahwa masalah keamanan bukan tanggung jawab TNI ataupun Polri, melainkan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah. Sekaligus ini mensyaratkan kemampuan pemerintah untuk membaca dan menganalisa situasi.

Polisi tidak boleh langsung meminta bantuan TNI dan pada sisi yang lain TNI tidak boleh langsung bergerak atas dasar permintaan polisi. Akan lahir beberapa masalah. Pertama masalah anggaran yaitu siapa yang memikul beban untuk tugas perbantuan tersebut? Selain itu bagaimana dengan garis komando padahal setiap penggunaan TNI tetap harus mengikuti jalur komando Panglima? Siapa yang bertanggungjawab politik atas pelaksanaan tugas tersebut, terutama jika tugas tersebut gagal mencapai tujuan? Itulah sebabnya mengapa tugas

operasi militer non-perang, terutama yang menyangkut hubungan TNI-Polri harus diputuskan oleh otoritas politik. Demikian halnya dengan Pemda. Pemda tidak boleh secara otomatis memerintahkan TNI dalam hal ini Kodam dan Kodim untuk melakukan suatu operasi, bahkan untuk operasi militer non-perang. Wewenang pengerahan kekuatan TNI atau militer secara umum tidak pernah diberikan kepada pemerintah daerah. Hal ini akan membuka ruang munculnya desentralisasi TNI, termasuk kebijakan pengerahannya, yang sangat membahayakan *social capital* dari TNI sendiri dan bertentangan prinsip sentralisasi pertahanan di mana kebijakan pertahanan dan militer adalah wewenang pemerintah pusat.

Setiap penggunaan instrumen keamanan nasional juga harus dipertanggungjawabkan secara operasional. Berbeda dari pertanggungjawaban politik yang dibebankan kepada otoritas politik, tanggungjawab operasional yang menyangkut bagaimana suatu operasi dilakukan untuk mencapai tujuan menjadi tanggung jawab prajurit dan komandan. Karena itu perlu ada aturan main. Secara internal militer sendiri ini dirumuskan dalam kode etik militer yang bermuara pada disiplin militer,

sedangkan yang berkaitan dengan bagaimana tugas akan dilakukan dirumuskan dalam *Standard Operating Procedures* (SOP) dan aturan pelibatan (*Rules of Engagement, ROE*). Tanpa harus merinci secara detail, cukup dikatakan bahwa baik pemerintah (otoritas politik) dan instrumen mempunyai wilayah tanggung jawab dalam penggunaan instrumen keamanan nasional dan bahwa penggunaan instrumen keamanan nasional bukanlah pemberian *blank cheque* kepada pelaku baik pemimpin politik maupun militer dalam menjalankan tanggung jawab mereka.

Mungkin akan menarik melihat kecenderungan ke depan yaitu implikasi otonomi daerah terhadap fungsi kepolisian. Hal ini tentu harus didasarkan pada asumsi bahwa tugas kepolisian pada dasarnya melekat pada fungsi politik pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian, fungsi kepolisian bisa didesentralisasi menjadi bagian dari masing-masing pemerintah daerah. Mereka bisa digunakan oleh Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab politik kepada DPRD setempat. Sekaligus ini mendobrak kebuntuan penataan institusi kepolisian akibat penempatan Kapolri langsung di bawah Presiden dengan status setingkat menteri kabinet.

## ENAM

### Sumber Daya Pertahanan Indonesia

Pengembangan kekuatan pertahanan suatu negara selalu dihadapkan pada masalah keterbatasan sumber daya nasional. Kesenambungan program pengembangan kekuatan pertahanan selalu berhadapan dengan prioritas kebijakan nasional yang lain. Ini memaksa para pembuat kebijakan pertahanan untuk dapat memberikan ruang yang cukup untuk mengembangkan potensi-potensi sumber daya. Secara langsung, pengembangan tersebut dilakukan dengan mengalokasi sebagai dari anggaran belanja negara dalam anggaran pertahanan. Dalam kondisi tertentu, negara dapat menggunakan sumber daya cadangan melalui langkah-langkah mobilisasi, ekspansi atau perluasan kekuatan pertahanan (*force expansion*), dan peningkatan kemampuan tanggap (*surge capacity*).

Penggunaan sumber daya nasional ini harus diiringi dengan upaya untuk menciptakan transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan penggunaan sumber daya pertahanan. Pada dasarnya, upaya tersebut merupakan bagian dari penerapan prinsip *good governance*, seperti prinsip-prinsip pengelolaan pengeluaran publik (publik expenditure management) ke sektor pertahanan. Penerapan *good governance* ke sektor pertahanan terlihat nyata dalam terminologi reformasi sektor keamanan. Sebagai bagian dari *good governance* reformasi sektor keamanan diimplementasikan untuk memberikan kerangka penyelesaian menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan seperti penegakan hukum, perlindungan hak-hak sipil dengan kebutuhan untuk melakukan reformasi institusional di tubuh TNI, Polri, lembaga-lembaga intelijen, dan institusi sipil yang bertanggung-jawab untuk melakukan

pengawasan terhadap lembaga-lembaga tersebut.

Pembahasan dimensi ekonomi dari reformasi sektor keamanan diarahkan untuk membahas penggunaan sumber daya nasional untuk memperkuat kemampuan pertahanan keamanan suatu negara. Agenda reformasi sektor keamanan berkaitan dengan usaha untuk memperkenalkan sistem pengelolaan sumber daya pertahanan yang efektif untuk mendukung terciptanya kekuatan pertahanan keamanan yang profesional, tangguh, dalam tatanan sistem politik yang demokratis. Pengelolaan sumber daya pertahanan nasional mengharuskan pemerintah untuk mempertimbangkan kemampuan ekonomi nasional yang akan menentukan program mobilisasi ekonomi pertahanan.

Program mobilisasi ekonomi pertahanan merupakan serangkaian upaya yang meliputi pembangunan kekuatan pertahanan, pem-binaan kekuatan pertahanan, dan penggunaan segenap komponen pertahanan. Program ini memerlukan suatu strategi mobilisasi nasional yang menempatkan departemen pertahanan sebagai titik simpulnya.

Departemen Pertahanan berwenang mengelola sumber daya pertahanana dan bersama departemen lain merancang seberapa besar sumber daya nasional dapat digunakan untuk kepentingan pertahanan negara. Pemerintah, melalui departemen pertahanan, melaksanakan fungsi penyelenggaraan fungsi pertahanan dengan membangun dan membina kemampuan pertahanan, khususnya militer untuk menanggulangi setiap ancaman bersenjata yang terorganisir dan sistematis. 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, termasuk TNI.

Dalam pengelolaan sumber daya pertahanan, Departemen Pertahanan harus menjalin koordinasi dengan departemen lain, sesuai dengan bidang fungsional mereka. Karena kemampuan pertahanan suatu negara ditentukan oleh beberapa faktor, termasuk semangat bela negara, kemampuan industri dan infrastruktur, dan sumber daya nasional, maka Departemen Pertahanan dapat menjalin kerjasama dengan, misalnya Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Dalam Negeri, Departemen Perindustrian, dan Departemen Keuangan. Dalam konteks ini, Departemen Pertahanan perlu menyusun program pengembangan kekuatan pertahanan dengan rincian anggaran yang memungkinkan departemen lainnya untuk turut membantu pengembangan kemampuan yang spesifik.

Sementara itu, TNI mengemban tugas pokok untuk menegakkan kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah negara, dan melindungi keselamatan bangsa dari ancaman bersenjata. Sebagai alat negara, TNI tidak memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan kebijakan pertahanan negara. TNI hanya sekedar melaksanakan kebijakan pertahanan yang disusun oleh Departemen Pertahanan.

Dalam keseluruhan konteks itu, parlemen memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan dengan menggunakan instrumen anggaran dan perundangan. DPR dapat melakukan pengawasan

terhadap pelaksanaan kebijakan umum pertahanan negara dan dapat meminta keterangan tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pertahanan negara. DPR dapat juga mempersoalkan kebijakan Presiden tentang pertahanan negara dan pengerahan kekuatan militer, termasuk alokasi anggaran yang dibutuhkan.

Alokasi anggaran pertahanan menjadi salah satu titik kunci bagi reformasi militer di Indonesia. Saat ini, anggaran pertahanan tidak dapat memenuhi kebutuhan pertahanan minimal Indonesia seperti yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) Pertahanan Indonesia yang dioperasionalkan dalam bentuk Program Pengembangan Kekuatan Pertahanan Indonesia (PROBANGKUAT). Probangkuat ini merupakan strategi jangka menengah (*mid-term strategy*) yang berisi rencana-rencana terukur tentang pengembangan postur pertahanan Indonesia yang meliputi: bentuk organisasi TNI, elemen kekuatan pertahanan, kemampuan pertahanan, gelar kekuatan, serta kebutuhan anggaran.

Dalam rencana pengembangan bentuk organisasi TNI, Departemen Pertahanan perlu secara jelas merumuskan bentuk organisasi Mabes TNI dan Mabes Angkatan, tataran kewenangan antara organisasi yang ada, serta kesiapan penyiapan komponen cadangan. Dalam rencana elemen kekuatan, Departemen Pertahanan harus mengembangkan unit-unit pasukan yang akan dikembangkan oleh masing-masing angkatan yang akan menghadapi tugas-tugas militer yang spesifik. Dalam rencana kemampuan pertahanan, Departemen Pertahanan mengimplementasikan elemen kekuatan dalam bentuk kemampuan intelijen pertahanan, kemampuan tempur, kemampuan operasi militer selain tempur, serta kemampuan dukungan yang harus dimiliki masing-masing unit pasukan. Dalam rencana gelar kekuatan, Departemen Pertahanan menjabarkan gelar kekuatan AD, AL, AU yang disesuaikan dengan kondisi

geografis serta potensi konflik yang dihadapi Indonesia. Dalam rencana anggaran, Departemen Pertahanan merancang besarnya kebutuhan anggaran TNI dalam bentuk rencana pengembangan jangka menengah dan jangka panjang.

Rencana-rencanan terukur tersebut akan mengharuskan TNI untuk berkonsentrasi mengembangkan kemampuan dirinya sebagai aktor pertahanan negara yang profesional. Kompetensi dan kapabilitas yang perlu dikembangkan terutama adalah yang berkaitan dengan kebutuhan untuk mengatasi konflik antar negara, konflik internal, dan konflik-konflik transnasional baik yang berdimensi *maritime-based*, *land-based*, *technological-based*, maupun *human-based*.

Saat ini, kekuatan TNI belum dapat secara optimal digelar untuk mengatasi konflik-konflik yang terjadi di Indonesia. Kekuatan personil TNI saat ini berjumlah 347.272 orang, terdiri dari TNI AD 268.661, TNI AL 53.913, dan TNI AU 24.698. Kekuatan TNI AD, yang terdiri dari satuan tempur, satuan bantuan tempur, dan satuan bantuan administrasi, dikelompokkan dalam kekuatan terpusat dan kewilayahan. Kekuatan terpusat terdiri dari KOSTRAD dengan satuan tempur dua Divisi Infanteri dengan 34 batalyon, dan KOPASSUS dengan 4 Grup Tempur dan 1 Grup Puduk Passus. Kekuatan kewilayahan terdiri dari 11 KODAM yang didalamnya didukung oleh 39 KOREM, 267 KODIM, dan 96 batalyon. Kekuatan TNI AL ditentukan dari tingkat kesiapan Sistem Senjata Armada Terpadu (SSAT). SSAT ini meliputi 116 KRI di Armada Barat dan Timur, 125 KAL, 71 Pesawat Udara, dan kekuatan marinir. SSAT ini digelar di 53 pangkalan laut berbagai jenis yang tersebar di kepulauan Indonesia. Kekuatan TNI AU terdiri dari 7 skuadron tempur, 5 skuadron angkut, 1 skuadronintai, 3 skuadron helikopter, 2 skuadron latihan, 16 satuan radar pertahanan udara, dan PASKHASAU.

Kekuatan TNI tersebut dinilai belum memadai terutama untuk menopang sistem pertahanan berlapis yang dimiliki Indonesia. Pola pembagian Zona Pertahanan I (Penyangga), II (Pertahanan Utama) dan III (Perlawanan) yang dikenal selama ini tidak dapat diaplikasikan terutama karena TNI tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menggelar operasi militer di Zona I (diluar ZEE hingga wilayah musuh) dan Zona II (di perairan teritorial Indonesia). Untuk melakukan operasi militer gabungan di Zona I dan II, Indonesia membutuhkan kemampuan militer modern yang saat ini tidak dimiliki oleh TNI.

Namun, dalam jangka pendek, kapasitas ekonomi nasional menyebabkan Indonesia cenderung tidak akan mengalami transformasi militer yang drastis. Untuk 10-15 tahun ke depan, anggaran pertahanan Indonesia akan tetap kecil, baik dari sisi proporsi ke GDP maupun ke APBN. Pergerakan anggaran pertahanan Indonesia cenderung tidak berubah dari nilai anggaran pertahanan di dekade 1990-an. Untuk keperluan pemeliharaan dan pengembangan kekuatan pertahanan Indonesia, anggaran pertahanan Indonesia harus ditingkatkan. Departemen Pertahanan membutuhkan setidaknya US\$ 2 milyar per tahun untuk memelihara kekuatan pertahanan yang ada dan membutuhkan tambahan US\$ 4 milyar per tahun untuk memulai program modernisasi. Ini berarti anggaran pertahanan Indonesia harus ditingkatkan hingga mencapai 4.6% dari GDP atau 23% dari APBN.

Peningkatan tajam anggaran belanja Indonesia hanya bisa dilakukan jika Indonesia telah sepenuhnya pulih dari krisis ekonomi 1997. Persoalan ini bisa diatasi jika telah ada suatu analisa ekonomi makro untuk mengetahui konsekuensi-konsekuensi ekonomi yang mungkin timbul dari peningkatan anggaran pertahanan. Menteri Pertahanan pada dasarnya harus membuat kebijakan tentang alokasi

sumber daya nasional untuk keperluan pertahanan di tengah ketat kebijakan fiskal pemerintah.

Namun, peningkatan anggaran pertahanan juga harus memperhatikan reaksi negara-negara lain, terutama di kawasan Asia Tenggara. Kesalahpahaman yang mungkin muncul tentang motivasi Indonesia untuk meningkatkan anggaran pertahanan dapat menimbulkan dilema keamanan. Dilema keamanan ini muncul karena intensi Indonesia untuk meningkatkan kemampuan pertahanannya dapat dipandang ancaman oleh negara lain. Dilema keamanan ini dapat mengganggu stabilitas keamanan regional yang telah susah payah dikembangkan sejak 1967.

Solusi jangka pendek yang bisa dilakukan adalah merumuskan sistem pengelolaan pertahanan negara. Pengelolaan pertahanan negara adalah segala kegiatan pada tingkat strategis dan kebijakan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian pertahanan negara yang semuanya dilaksanakan oleh pusat. Sistem pengelolaan pertahanan negara ini memungkinkan pemerintah untuk secara akurat membandingkan satu program pertahanan dengan program yang lainnya. Komparasi ini memungkinkan tercapainya efisiensi dalam sektor pertahanan.

Efisiensi bisa dicapai jika empat pertanyaan kunci tentang postur pertahanan dapat dijawab. Pertama, kapabilitas/kemampuan apa saja yang seharusnya dimiliki oleh TNI untuk dapat mengatasi ancaman-ancaman yang ada? Kedua, apakah kekuatan yang dimiliki TNI sekarang ini telah memadai untuk mendukung terwujudnya kemampuan tersebut? Ketiga, apakah gelar kekuatan yang dianut sekarang dapat memberikan tanggapan yang tepat dalam menghadapi ancaman yang ada? Keempat, apa arah pembangunan postur pertahanan Indonesia di masa depan. Keempat pertanyaan tersebut pada dasarnya

mempermasalahkan apakah postur pertahanan Indonesia sekarang telah memungkinkan TNI untuk melaksanakan tugas-tugas militernya dengan optimal. Pengembangan postur pertahanan Indonesia akan sangat tergantung dari kemampuan negara untuk mengembangkan suatu sistem pengelolaan pertahanan negara.

Postur pertahanan Indonesia baru dapat dirancang setelah ada suatu kaji ulang komprehensif tentang strategi pertahanan nasional yang akan digelar oleh Indonesia. Kaji ulang strategi pertahanan ini membutuhkan evaluasi tentang 1) kepentingan nasional; 2) analisa lingkungan strategis; 3) bentuk-bentuk konflik dan ancaman yang diperkirakan akan muncul; 4) mekanisme pengelolaan sistem pertahanan nasional; dan 5) kapabilitas pertahanan yang ingin dikembangkan.

Hasil kaji ulang strategi pertahanan ini dijadikan titik awal untuk mengembangkan postur pertahanan yang terdiri dari 1) struktur organisasi angkatan bersenjata; 2) elemen kekuatan yang akan dikembangkan oleh masing-masing angkatan; 3) kemampuan yang akan dikembangkan; 4) gelar kekuatan; dan 5) besaran anggaran pertahanan yang disediakan oleh negara.

Masalah utama yang dihadapi Departemen Pertahanan untuk merumuskan postur pertahanan adalah pertama, pemerintah belum merumuskan kebijakan umum pertahanan negara serta kebijakan umum penyelenggaraan pertahanan negara. Kedua, kesenjangan kapabilitas antara kekuatan objektif yang ingin dicapai dan kekuatan faktual yang ada saat ini belum dikalkulasi.

Sistem pengelolaan pertahanan tersebut harus tertuang dalam dokumen-dokumen publik Departemen Pertahanan seperti Buku Putih Pertahanan, *Strategic Defense Review* dan program-program pengembangan kekuatan. Rumusan-rumusan ini kemudian harus ditindaklanjuti Panglima TNI untuk

membina kapabilitas pertahanan Indonesia sebagai bagian integral dari perwujudan tujuan pengembangan postur pertahanan Indonesia.

Postur pertahanan harus mampu menjaga keseimbangan antara tujuan yang hendak dicapai dengan kemampuan pertahanan. Dimanapun juga selalu terjadi kesenjangan antara apa yang diperlukan (*defense requirements*) dengan apa yang secara realistis dapat dikelola (*defense capability*). Tujuan pokok perencanaan pertahanan, melalui pengelolaan sumber daya pertahanan, adalah agar kesenjangan strategis (*strategic gap*) yang terjadi dapat dibuat minimal.

Secara teoritik, keharusan ini dapat dipenuhi dengan mengurangi tujuan pertahanan, menyesuaikan postur pertahanan, dan/atau menambahkan sumber daya pertahanan. Namun, mengingat resiko yang harus dihadapi, dua opsi yang disebut terakhir dapat dijadikan pilihan optimal. Ketidakmampuan untuk memenuhi tuntutan tersebut akan terwujud dalam bentuk meningkatnya resiko yang harus ditanggung oleh negara.

Seperti yang dirumuskan dalam UU Pertahanan, tujuan pertahanan negara adalah untuk mempertahankan keutuhan wilayah, menjaga kedaulatan, dan melindungi segenap bangsa dari segenap ancaman. Negara melalui pemerintah, berwenang merumuskan kebijakan pertahanan dan dapat menggunakan segenap sumber daya nasional. Cara negara melakukan upaya pertahanan merupakan konsep strategis dan operasional yang dipengaruhi oleh kebijakan keamanan nasional, politik luar negeri, maupun postur pertahanan. Cara tersebut pada akhirnya pasti akan merupakan kombinasi dari upaya nasional dan/atau menjalin kerjasama militer dengan negara lain.

Kemampuan yang diperlukan untuk melaksanakan strategi pertahanan negara dapat berbentuk kemampuan untuk

mencegah, menangkal, dan menindak dengan menggunakan kekuatan yang memadai dan relevan dengan bentuk ancaman. Beberapa unsur pertahanan yang perlu diperhatikan untuk menunaikan strategi pertahanan harus tercermin dalam postur pertahanan yang mampu menggelar beberapa strategi pertahanan seperti *non-provocative defense*, *forward mobile defense*, postur strategi defensif, atau postur strategi ofensif.

Postur pertahanan Indonesia saat ini cenderung mengandalkan kekuatan matra darat yang digelar dalam bentuk kekuatan kewilayahaan. Dilihat dari kaca mata ekonomi pertahanan, pengembangan kekuatan matra darat merupakan pilihan logis mengingat kekuatan matra darat tidak terlalu dibebani dengan keharusan untuk mengembangkan sistem persenjataan yang berteknologi tinggi dan mahal, seperti yang dihadapi oleh matra laut dan udara. Namun, untuk perencanaan pertahanan ke depan, Departemen Pertahanan perlu secara serius memikirkan apakah postur pertahanan yang mengandalkan kekuatan matra darat ini cocok dengan dinamika konflik yang ada. Departemen Pertahanan juga perlu membuat penilaian apakah postur pertahanan saat ini memungkinkan militer Indonesia untuk menyerap komponen-komponen terkini dari revolusi teknologi dan doktrin militer. Selain itu, Departemen Pertahanan juga perlu mengkaji apakah postur pertahanan yang ada dapat dibiayai secara tepat guna oleh sumber daya nasional.

Untuk mengkaji keterkaitan antara pengembangan postur pertahanan dan sumber daya nasional, Departemen Pertahanan perlu merumuskan sistem pengelolaan pertahanan negara. Satu komponen penting dalam sistem pengelolaan pertahanan negara ini adalah sistem pengelolaan anggaran pertahanan negara. Keberadaan sistem pengelolaan pertahanan negara ini akan memperkuat upaya untuk menularkan prinsip-

prinsip *good governance* ke sektor pertahanan.

Prinsip-prinsip *good governance* dapat ditularkan ke sektor pertahanan, antara lain, dengan mengembangkan sistem penganggaran yang transparan, akuntabale, dan efisien. Struktur Program dan Anggaran Pertahanan Negara harus dapat mengakomodasikan kebutuhan untuk mengadopsi prinsip-prinsip *good governance* dengan kebutuhan penyelenggaraan fungsi pertahanan negara yang memiliki kekhususan sendiri, yaitu: kerahasiaan, mobilitas tinggi, kesatuan komando, sehingga diperlukan mekanisme penganggaran yang khusus. Pengelolaan anggaran pertahanan bisa saja dirancang menjadi suatu pengelolaan anggaran instansi yang berbeda dengan pengelolaan anggaran di jajaran instansi sipil.

Dalam pelaksanaannya, pengelolaan anggaran di Departemen Pertahanan memiliki kekhususan tersendiri yaitu kerahasiaan, mobilitas tinggi, kesatuan komando, dan rantai komando sehingga diperlukan badan keuangan tersendiri. Badan ini diimplementasikan menganut prinsip-prinsip: (1) pembinaan tunggal keuangan untuk menjamin ketertiban, keseragaman, efisiensi dan kesinambungan kerja di lingkungan Departemen Pertahanan dan Mabes TNI; (2) saluran tunggal berjenjang melalui badan-badan keuangan Departemen Pertahanan dan Mabes TNI; dan (3) pemisahan wewenang/kewenangan dan tanggung jawab antara otorisator, ordonatur, dan bendahara dalam pengurusan keuangan negara.

Praktek anggaran (*budgetary process*) yang ada saat ini menunjukkan adanya dualisme kewenangan antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI. Dualisme bertentangan dengan UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara yang menempatkan Menteri Pertahanan sebagai pemegang otoritas politik untuk menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber

daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI.

Pengelolaan anggaran pertahanan sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Pada hakekatnya, fungsi pertahanan adalah fungsi penyediaan barang publik berupa terpeliharanya integritas bangsa serta terwujudnya rasa aman bagi rakyat untuk melakukan kehidupan sehari-hari. Kekhasan dari barang publik pertahanan adalah pertama, adanya kemungkinan penggunaan kekerasan dalam pelaksanaannya. Adanya unsur penggunaan kekerasan, termasuk kemungkinan pembatasan hak-hak sipil warga negara, menuntut adanya suatu sistem pengawasan dan pengendalian yang efektif agar penggunaan kekerasan tersebut tidak menimbulkan dampak-dampak negatif bagi rakyat. Kedua, barang publik pertahanan terkait erat dengan eksistensi bangsa. Ciri ini dapat menimbulkan situasi khusus yang mengharuskan negara untuk memberikan prioritas utama pada fungsi pertahanan.

Karena tuntutan kesinambungan program dan kendala keterbatasan, sistem pertahanan harus memberikan ruang yang cukup untuk mengembangkan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan dengan prinsip alokasi dan penggunaan yang tepat. Sumber daya nasional dapat digunakan untuk memperkuat komponen utama pertahanan melalui langkah-langkah mobilisasi, peningkatan kekuatan pertahanan, dan/atau akselerasi peningkatan kemampuan pertahanan.

Menurut pasal 20 ayat 2 UU No.3/2002, pemerintah pusat berwenang atas segala sumber daya nasional yang berupa sumber daya manusia, sumber daya alam dan buatan, nilai-nilai, teknologi, dan dana dapat didayagunakan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan. Namun, pertahanan negara tidak dapat dibiayai melalui mekanisme diluar APBN. Wewenang pengembangan kekuatan pertahanan Indonesia harus tetap berada di

tangan Departemen Pertahanan yang wajib mengembangkan mekanisme khusus untuk mengelola sistem pertahanan negara.

Mekanisme khusus tersebut dapat diciptakan dengan menerapkan dua langkah utama. Langkah pertama adalah melakukan sistem perencanaan sistem pertahanan terpusat yang menjadi pedoman bagi pengelolaan sumber daya dan tata ruang daerah. Langkah kedua adalah penciptaan mekanisme penganggaran di Dephan dan Mabes TNI yang menganut prinsip pembinaan keuangan tunggal terpusat untuk menjamin ketertiban, keseragaman, efisiensi, efektifitas, serta kesinambungan pelaksanaan program di lingkungan Dephan dan Mabes TNI.

Mekanisme penganggaran ini diimplementasikan melalui saluran tunggal berjenjang melalui badan-badan keuangan Dephan dan Mabes TNI. Mekanisme ini juga didukung oleh adanya pemisahan wewenang dan tanggung jawab yang jelas antara pejabat yang melakukan fungsi perencanaan, otorisasi, ordonasi, dan reportasi dalam pengurusan keuangan negara. Mekanisme penganggaran ini pada akhirnya harus memadukan kesiapan operasional sesuai dengan perhitungan cermat sekitar kesiapan operasional dan perawatan/pemeliharaan/perhitungan usia pakai alat utama sistem pertahanan dengan dukungan anggaran untuk pembelian teknologi baru. Mekanisme ini diciptakan untuk mencapai sasaran pengelolaan pertahanan negara yaitu tercapainya profesionalisme TNI yang ditentukan oleh tiga faktor, yaitu: standar kualitas yang teruji, perencanaan dan penyediaan sarana prasana yang memadai, serta implementasi program yang tepat untuk memenuhi kebutuhan pertahanan Indonesia.

Pemenuhan kebutuhan pertahanan Indonesia didasari pada pasal 25 UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. Pasal ini secara tegas menyebutkan bahwa "seluruh

pembiayaan pertahanan negara berasal dari APBN", sehingga TNI harus tetap menjadi suatu institusi yang tergantung sepenuhnya pada keuangan negara. Regulasi ini bertolak dari prinsip bahwa pertahanan negara dibangun secara nasional dan TNI merupakan alat pemerintah pusat. Keikutsertaan aktor-aktor lain dalam upaya pertahanan negara, baik kontribusinya dalam keuangan maupun penggunaan sumber daya lainnya, harus dilakukan melalui pemerintah pusat dan merupakan bagian terintegrasi dari pembangunan kekuatan pertahanan. Pembangunan kekuatan pertahanan ini, berdasarkan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara seluruhnya dibiayai oleh APBN. Pembiayaan ini digunakan untuk membangun, memelihara, mengembangkan, dan menggunakan TNI serta komponen pertahanan lainnya.

Pengaturan atas masalah pembiayaan pengembangan sistem pertahanan negara akan memberikan peluang bagi konsolidasi demokrasi di Indonesia. Sistem penganggaran memainkan peran penting dalam kaitannya dengan kinerja maupun akuntabilitas fungsi pemerintahan negara. Dari sisi proses kebijakan, penganggaran harus melibatkan tiga tahap: formulasi, persetujuan, dan pelaksanaan. Dua tahap pertama melibatkan eksekutif dan legislatif; tahap ketiga memasukkan unsur birokrasi sebagai aktor utama di dalamnya. Tiga tahap ini diciptakan untuk meningkatkan akuntabilitas proses penganggaran pertahanan sehingga tercipta *horizontal accountability* antar departemen, dan juga *vertical accountability* antar bagian dalam Departemen Pertahanan.

Salah satu masalah *accountability* yang akhir-akhir ini muncul ke ruang publik adalah tataran kewenangan pusat-daerah dalam pengelolaan keamanan nasional. Masalah ini timbul bersumber dari adanya benturan antara UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang

Pertahanan Negara. Beberapa waktu yang lalu Pemerinrah Daerah Riau membeli beberapa kapal untuk Angkatan Laut jenis KAL-35. Memorandum of Understanding (MOU) pembelian kapal tersebut ditandatangani oleh Panglima Armada Barat Laksamana Muda Muallimin Santoso dan Gubernur Riau Saleh Djasit. Panglima Armada Barat menyatakan bahwa pembelian ini tidak melanggar UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Salah satu alasannya adalah karena kapal-kapal tersebut akan menjadi milik Pemda Riau dan digunakan untuk mengamankan perairan Riau dari gangguan keamanan. Pertanyaan pertama adalah bolehkah suatu pemerintah daerah memiliki kapal yang operasinya diserahkan kepada Angkatan Laut?

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 10 ayat 2 butir e memang memberikan kewenangan daerah di wilayah laut yaitu Pemda berwenang memberikan "bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara". Sedangkan menurut Pasal 25 (1) UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara disebutkan "Pertahanan Negara dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara". Bahkan lebih mendasar bahwa pengadaan alutsista TNI adalah wewenang Departemen Pertahanan, bukan Pemerintah Daerah dan bukan pula wewenang TNI. Bolehkan seorang Gubernur dan Panglima Armada manandatangani *Memorandum of Understanding* dalam pengadaan alutsista yang menjadi wewenang Departemen Pertahanan? Bukankah masalah pertahanan merupakan wewenang pemerintah pusat? Tidakkah pembelian ini bertentangan dengan Pasal 16 ayat (5), (6) dan (7) UU Nomor 3 Tahun 2002 yang mengatur wewenang Menteri Pertahanan?

Tentu saja pembelian kapal oleh Pemda Riau tidak hanya dilihat sebagai pelanggaran terhadap ketentuan legal-formal masalah pertahanan. Tetapi yang lebih mendasar

adalah pembelian tersebut tidak mempunyai dasar justifikasi politik pertahanan yang kuat. Seandainya benar bahwa kapal tersebut akan dimiliki oleh Pemda dan operasionalnya akan ditangani oleh TNI Angkatan Laut, lalu pertanyaannya adalah atas dasar apa kapal tersebut akan diperasikan, apakah TNI Angkatan Laut berarti akan menerima perintah dari Pemda Riau? Jika ya, maka TNI Angkatan Laut akan menjadi terdesentralisasi. Ini akan membahayakan sebab jika masing-masing daerah melakukan hal yang sama, misalnya Banten, maka potensi konflik daerah akan makin besar yang akan menempatkan TNI Angkatan Laut dalam posisi sulit dan sekaligus berbahaya. Yang tidak kalah krusial adalah jika TNI akan menggunakan kapal-kapal tersebut, apakah harus memperoleh izin dari Pemda Riau yang memiliki kapal-kapal tersebut? Pemda Riau dan beberapa Pemda yang lain yang mempunyai rencana membeli kapal tampaknya tidak memahami bahwa kapal tersebut pada akhirnya harus menjadi milik TNI dan penggunaannya sepenuhnya tergantung dari TNI. Tetapi ini pun harus didasarkan atas mekanisme pengadaan yang memenuhi syarat sentralisasi pemerintah pusat dalam pengadaan alutsista untuk kepentingan pertahanan. Sehingga, tidak dibenarkan TNI mencari sumber-sumber dengan menggandeng pemerintah daerah dalam pengadaan alutsista. Sejauh menyangkut aspek politik, masalah ini akan mengganggu otoritas Departemen Pertahanan, dan dari aspek kebijakan dan strategi pertahanan akan membawa implikasi pada perubahan postur pertahanan dan susunan kekuatan (*force structure*) TNI.

Salah satu pelajaran penting dari kasus pengadaan KAL 35 adalah pemerintah perlu merumuskan kebijakan tentang pengaturan alokasi sumber daya nasional ke sektor pertahanan. Prinsip alokasi sumber daya yang terkait dengan upaya penegakan supremasi

sipil adalah perlu secara sengaja diciptakan kesenjangan strategis antara pemenuhan kebutuhan pertahanan dan alokasi sumber daya pertahanan. Kesenjangan strategis ini hanya bisa ditutup jika pemerintah melakukan mobilisasi nasional untuk mengaktifkan komponen cadangan pertahanan negara. Tanpa ada keputusan politik sipil untuk mobilisasi nasional, TNI tidak pernah dapat memegang seluruh sumber daya pertahanan.

Prinsip tersebut perlu diatur dalam suatu paket regulasi politik yang mengatur kewenangan dan alokasi pemenuhan kebutuhan pertahanan negara. Regulasi utama yang perlu dirumuskan adalah UU Komponen Cadangan Pertahanan Negara. Kebutuhan untuk merancang komponen cadangan TNI merupakan bagian integral dari upaya mengembangkan kapasitas pertahanan Indonesia.

Komponen cadangan dibentuk untuk menggandakan, menggantikan, dan/atau memperkuat komponen utama pertahanan (TNI). Komponen cadangan ini meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam dan buatan, sarana dan prasarana yang dibentuk menjadi cadangan darat, laut, dan udara.

Untuk Indonesia, kekuatan komponen cadangan tidak ditentukan berdasarkan jumlah populasi penduduk, tetapi proporsional terhadap kekuatan komponen utama pertahanan. Dengan demikian, hanya sebagian rakyat Indonesia saja yang akan direkrut menjadi komponen cadangan, namun setiap warga negara dapat diwajibkan, atau secara sukarela diangkat menjadi komponen cadangan. Rakyat yang direkrut menjadi komponen cadangan ini hanya boleh dilatih oleh TNI melalui pelatihan dasar militer dan latihan-latihan lain secara berkala.

Untuk mengelola komponen cadangan tersebut perlu ada suatu regulasi politik dari pemerintah. Regulasi ini harus mencakup : 1) pola rekrutmen dan pelatihan komponen cadangan yang merupakan tanggung jawab Departemen Pertahanan; 2) mobilisasi komponen cadangan oleh pemerintah untuk digunakan oleh Panglima TNI; dan 3) demobilisasi komponen cadangan setelah digunakan.

Mobilisasi dan demobilisasi komponen cadangan perlu diatur agar ada kejelasan legalitas dan prosedural birokrasi tentang prinsip pengerahan komponen cadangan. Pengerahan komponen cadangan dalam operasi militer harus melalui aktifasi UU Mobilisasi oleh Presiden dengan persetujuan DPR. UU Mobilisasi ini misalnya mengatur bahwa dalam kondisi mobilisasi nasional, seluruh komponen cadangan berada dibawah otoritas Panglima TNI dan waktu pengarahan komponen cadangan dalam mobilisasi nasional bersifat terbatas. Proses mobilisasi dan demobilisasi ini juga terkait dengan upaya sistematis untuk mengurangi kesenjangan strategis antara kebutuhan pertahanan dengan alokasi sumber daya pertahanan.

Pengaturan Komponen Cadangan Pertahanan Negara ini perlu ditopang oleh regulasi yang berkenaan dengan pelibatan rakyat dan sumber daya. Regulasi yang berkenaan dengan pelibatan rakyat adalah UU Mobilisasi dan Demobilisasi, UU Wajib Militer, dan UU Bela Negara. Regulasi yang mengatur tentang sumber daya alam dan nasional adalah UU Sumber Daya Pertahanan Negara dan UU Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara.

## TUJUH

### Penutup

Indonesia belum memiliki kesepakatan nasional tentang penggunaan dan definisi konsep keamanan nasional. Walaupun cenderung ada pemahaman bersama bahwa keamanan merupakan konsep multi-dimensional yang harus ditangani oleh beragam instansi yang memiliki kompetensi teknis, tetap terlihat adanya perbedaan-perbedaan substansial tentang (1) ruang lingkup keamanan nasional; (2) tataran kebijakan dan tataran kewenangan aktor keamanan nasional; serta (3) besaran alokasi sumber daya nasional ke sektor pertahanan.

Ruang lingkup kebijakan keamanan nasional terlihat kabur karena pemerintah belum memiliki suatu strategi keamanan yang baku dan operasional. Untuk itu, pemerintah harus secara berkala merumuskan kebijakan keamanan yang bersifat strategis yang didalamnya memuat antara lain tujuan keamanan nasional, kepentingan nasional, dinamika lingkungan strategis, perkembangan ancaman, pembangunan kapasitas negara, dan partisipasi masyarakat dalam mengatasi isu-isu keamanan nasional. Kebijakan umum ini dipergunakan oleh instansi-instansi teknis untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan yang bersifat sektoral.

Kebijakan-kebijakan sektoral tersebut tetap harus dikoordinasikan ke pemerintah pusat sehingga didapat suatu integrasi sistem keamanan nasional. Integrasi ini akan dicapai jika ada kejelasan tentang tataran kewenangan antar aktor keamanan. Tataran kewenangan ini dapat dipecah dalam beberapa tahapan. Pada tahap awal, pemerintah merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Perumusan ini dilakukan oleh Presiden dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional (yang

anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Pejabat-pejabat pemerintah dan non-pemerintah) serta Departemen Pertahanan. Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini dioperasionalkan oleh Menteri Pertahanan dengan merumuskan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara dan Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI. 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 DPR.

Tataran kewenangan yang jelas akan membantu usaha negara untuk memperkuat sistem pertahanan dan keamanan nasional. Namun, usaha tersebut tetap tergantung dari kemampuan negara untuk memenuhi seluruh kebutuhan pertahanan Indonesia. Saat ini, pemenuhan kebutuhan pertahanan merupakan salah satu kendala bagi usaha untuk menciptakan militer yang profesional. Secara sederhana, ketidak-mampuan ini bersumber dari kecilnya anggaran negara yang dialokasikan ke sektor pertahanan nasional. Namun, jika dilihat lebih dalam, ketidak-mampuan negara ini juga berasal dari kurang optimalnya upaya untuk mengelola ekonomi pertahanan Indonesia. Pengelolaan ekonomi pertahanan tidak hanya berkaitan dengan penetapan besarnya anggaran pertahanan, namun juga berkaitan dengan sumber-sumber daya pertahanan nasional, tata ruang wilayah pertahanan, dan proses perumusan rencana strategis pertahanan, program pengembangan kekuatan pertahanan, serta rencana anggaran pertahanan Indonesia.\*\*\*

## Gambaran Singkat tentang ProPatria dan Working Group

ProPatria adalah organisasi nirlaba yang bertujuan membantu dan memperkuat masyarakat Indonesia dalam membangun tatanan masyarakat baru yang lebih demokratis, berkeadilan, dan beradab, khususnya saat Indonesia kini tengah berada dalam masa transisi demokrasi.

ProPatria didirikan pada 10 Desember 1998, bertepatan hari HAM sedunia. Kehadiran ProPatria merupakan aktualisasi kegelisahan sekelompok orang muda terhadap masa depan reformasi di Indonesia yang berjalan terseok-seok sejak tumbangnyanya rejim Orde Baru.

ProPatria mengemban visi dan misi:

- Memperjuangkan kebijakan politik dan pembangunan dalam rangka mendorong proses demokratisasi yang berlandaskan keterbukaan, kesetiakawanan, keadilan, dan penghormatan terhadap nilai-nilai HAM.
- Menjembatani kesenjangan sosial masyarakat untuk mencapai keseimbangan struktur masyarakat yang lebih adil dan beradab.

Untuk mewujudkan visi dan misinya tersebut, ProPatria melakukan strategi penguatan kelompok masyarakat sipil, dengan salah satunya membentuk kelompok kerja. Salah satu kelompok kerja yang difasilitasi ProPatria adalah *Working Group on Security Sector Reform*, yaitu suatu kelompok kerja yang secara khusus memberikan perhatian tentang masalah-masalah pertahanan dan keamanan. Kelompok kerja ini beranggotakan para akademisi, intelektual, dan aktivis HAM.

Kelompok kerja ini dirintis sejak Desember 1999, melalui kegiatan rangkaian diskusi yang bertujuan melakukan pemetaan masalah Indonesia dalam masa reformasi. Hasil-hasil dari rangkaian diskusi selanjutnya dibahas dalam *workshop* yang kemudian menghasilkan cetak biru tentang reformasi sektor pertahanan keamanan Indonesia.

Dalam kiprahnya selama ini, kelompok kerja ini banyak memberikan masukan kepada pihak pemerintah menyangkut berbagai langkah strategis dalam proses reformasi pertahanan dan keamanan. Berbagai ide dan pemikiran kelompok kerja ini disalurkan berupa konsep alternatif untuk penyusunan RUU Pertahanan dan RUU Polri pada tahun 2000 sampai 2002. Menyusul kemudian konsep alternatif RUU TNI, konsep alternatif RUU Anti Terorisme, konsep alternatif Revisi UU Peradilan Militer, konsep alternatif RUU Cadangan Pertahanan, konsep alternatif Redefinisi Doktrin TNI dan perubahan struktur TNI masa depan, naskah usulan perubahan konstitusi tentang keamanan nasional, serta berbagai ide dan gagasan yang dituangkan dalam *working papers*.

Penerbitan ProPatria didedikasikan untuk semua upaya membangun masa depan Indonesia yang lebih baik.