

MONOGRAPH No-5  
**“Arah Kebijakan Pertahanan Negara  
2004-2009”**  
31 JANUARI 2005



**PROPATRIA INSTITUTE**

---

Working Group on Security Sector Reform

Le' Orchide, Blok A-1, Jl. Anggrek Cendrawasih No 5-7 Slipi, Jakarta 11480, Indonesia  
Phone/Fax: (62-21) 5321014 – 5357460; Website: [www.propatria.or.id](http://www.propatria.or.id),  
E-mail: [propat@cbn.net.id](mailto:propat@cbn.net.id)/[propatria@telkom.net](mailto:propatria@telkom.net)

## Pengantar

Penyusunan kerangka kebijakan pertahanan bagi suatu negara untuk jangka waktu tertentu adalah suatu hal wajar dan menjadi keharusan. Bahkan bagi Indonesia, hal ini dapat dimaknai sebagai suatu hal yang strategis. *Pertama*, karena dengan demikian masyarakat juga diajak untuk memahami dan sekaligus menelaah lebih lanjut tentang definisi pertahanan dan kebijakan negara dalam bidang tersebut. *Kedua*, kerangka kebijakan semacam ini memberikan gambaran tentang arah dan tujuan yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan dengan mendasarkan pada berbagai kondusi obyektif negara pada saat disusunnya kebijakan tersebut.

ProPatria sebagai salah satu organisasi yang memberikan perhatian secara khusus terhadap berbagai permasalahan menyangkut *security sector reform*, jauh-jauh hari saat Pemilu Presiden 2004 telah memberikan pertimbangan tentang berbagai program strategis dalam bidang pertahanan negara yang harus dielaborasi sebagai kebijakan selama 5 tahun ke depan. Dalam konteks itu, kebijakan pertahanan negara 2004 – 2009 harus disusun dan ditujukan terutama untuk menuntaskan reformasi militer di bidang politik pertahanan untuk membentuk tentara profesional. Hal tersebut dilakukan agar TNI tidak lagi dibebani oleh masalah-masalah politik dan ekonomi, serta dapat berkonsentrasi melakukan modernisasi pertahanan secara profesional.

Penuntasan reformasi militer di bidang politik pertahanan dilakukan dengan tiga strategi yang dilaksanakan secara simultan. *Pertama*, membuat satu cetak biru regulasi politik di bidang pertahanan negara. Cetak biru itu diperlukan agar terbentuk suatu kebijakan terpadu di bidang pertahanan negara. *Kedua*, melengkapi kerangka kebijakan di bidang pertahanan negara sesuai dengan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No.34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. *Ketiga*, melakukan perubahan yang sifatnya operasional guna merealisasi perintah UU No.3/2002 dan UU No.34/2004.

Secara garis besar ada lima agenda utama menyangkut kebijakan dalam bidang pertahanan negara 2004 – 2009 sesuai amanat UU No.3/2002 dan UU No.34/2004. *Pertama*, melakukan konsolidasi Departemen Pertahanan dan Mabes TNI serta mempertegas hubungan kewenangan kedua lembaga tersebut. *Kedua*, penataan penggelaran kekuatan TNI sesuai dengan penjelasan pasal 11 (2) UU No.34/2004 yang mensyaratkan lebih mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan. *Ketiga*, pengambilalihan berbagai aktivitas bisnis TNI sesuai dengan pasal 76 UU No.34/2004. *Keempat*, penyiapan rencana dan langkah-langkah untuk menciptakan prajurit profesional. *Kelima*, menyiapkan kebutuhan minimal pertahanan agar TNI dapat menjalankan tugas-tugas pokok sebagaimana diamanatkan oleh UU dan kebijakan pertahanan negara.

Jakarta, Januari 2005

**ProPatria**

## DAFTAR ISI

I.	PLATFORM PERTAHANAN PEMERINTAHAN SBY-JK .....	1
II.	NAPAK TILAS 100 HARI KEBIJAKAN PERTAHANAN NEGARA .....	3
III.	KERANGKA KERJA NORMATIF DI BIDANG PERTAHANAN NEGARA .....	16
IV.	RANGKAIAN KEBIJAKAN PERTAHANAN NEGARA .....	30
V.	PENUTUP .....	35

## **SATU**

### **Platform Pertahanan Pemerintahan SBY-JK**

Reformasi sektor keamanan merupakan dasar transformasi pertahanan di Indonesia. Transformasi pertahanan ini dilakukan terutama untuk memujudkan TNI profesional yang terlepas sepenuhnya dari karakter tentara politik dan tentara niaga. Agenda reformasi sektor keamanan di Indonesia terdiri dari enam pekerjaan rumah. **Pertama**, perumusan regulasi-regulasi politik untuk mengatur aktor-aktor keamanan yang diharapkan memiliki karakter dan budaya strategi baru. **Kedua**, restrukturisasi organisasi keamanan terutama yang berkaitan dengan pemisahan organisasi TNI-POLRI serta program pengembangan postur pertahanan Indonesia. **Ketiga**, pengaturan tataran kewenangan antar instansi-instansi yang bergerak di sektor keamanan. **Keempat**, perumusan dan penetapan kebijakan pertahanan negara serta kebijakan keamanan nasional. **Kelima**, alokasi sumber-sumber daya pertahanan untuk mengembangkan kekuatan pertahanan. Dan terakhir, **keenam**, rekonstruksi budaya strategik yang mencerminkan adanya adaptasi nilai-nilai demokrasi serta prinsip-prinsip humanitarian oleh institusi-institusi keamanan.

Hingga pertengahan 2004, reformasi internal TNI telah berhasil melakukan beberapa pembaharuan institusi TNI. Pada 5 Oktober 1998, pemerintah berhasil menyelesaikan perumusan "Paradigma Baru Peran TNI" yang berisikan dokumen tentang Redefinisi, Reposisi, dan

Reaktualisasi peran TNI dalam kehidupan bangsa di masa depan. Paradigma baru ini kemudian diwadahi secara formal melalui TAP MPR-RI Nomor: VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, serta TAP MPR-RI Nomor: VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan POLRI. Berdasarkan paradigma baru serta kedua TAP MPR tersebut, secara kelembagaan, Mabes TNI melakukan beberapa perubahan struktural yang mendasar, antara lain:

- (1) pemisahan TNI dan POLRI;
- (2) penghapusan jabatan Kassospol TNI dan Kaster TNI;
- (3) penghapusan Dwi Fungsi ABRI; (4) likuidasi fungsi kekaryaan serta sosial politik TNI;
- (4) penghapusan keberadaan fraksi TNI/POLRI di lembaga legislatif di tahun 2004;
- (5) penerapan akuntabilitas publik terhadap aktivitas bisnis militer; serta
- (6) perumusan ulang strategi dan doktrin pertahanan Indonesia.

Platform SBY-Jk di bidang pertahanan negara menawarkan suatu gagasan umum yang terfokus pada pengembangan TNI sebagai komponen utama di bidang pertahanan negara. Platform SBY-JK tidak menyentuh tentang substansi kebijakan pertahanan negara namun langsung menggagas kebijakan umum tentang peningkatan profesionalisme TNI, kesejahteraan prajurit TNI, serta modernisasi pertahanan.

Ada dua hal menarik yang bisa dikaji lebih dalam dari platform ini.

**Pertama**, SBY-JK menekankan pentingnya untuk meletakkan peran kelembagaan militer dalam koridor demokrasi yang berdasarkan prinsip supremasi sipil. Namun, SBY-JK berupaya untuk mengedepankan prinsip supremasi sipil ini tanpa membuat suatu dikotomi antara sipil dengan militer. Gagasan ini menarik untuk dibahas lebih tajam karena kajian-kajian teoritik tentang hubungan sipil-militer menekankan perlu adanya pemisahan tajam antara institusi militer dengan institusi-institusi lainnya. Secara operasional, pemisahan ini tampak dari pembentukan Departemen Pertahanan dan Mabes TNI. Pemisahan ini diperlukan agar TNI dapat berkembang sebagai satu-satunya institusi yang mendapat hak khusus dari negara untuk mengakumulasi dan menggunakan kekuatan bersenjata yang terorganisir dalam rangka pertahanan negara. Pemisahan ini juga diperlukan agar TNI dapat berkembang menjadi tentara profesional yang lepas dari karakter tentara politik yang biasanya muncul di negara-negara berkembang. Gagasan SBY-JK untuk menegaskan prinsip supremasi sipil tanpa melakukan dikotomi sipil-militer menjadi menarik untuk dibedah lebih dalam untuk mengetahui apakah gagasan tersebut dapat menjembatani prasyarat negara demokratis tentang supremasi sipil dengan karakter TNI yang secara historis tidak terpisahkan dari rakyat

**Kedua**, platform SBY-JK menempatkan konflik internal sebagai potensi ancaman terbesar yang akan dihadapi Indonesia 2004-2009. Namun, rancangan kebijakan untuk meningkatkan profesionalisme, kesejahteraan prajurit dan

modernisasi pertahanan belum disertai dengan substansi kebijakan di bidang pertahanan negara yang meliputi: regulasi-regulasi politik di bidang pertahanan negara, doktrin pertahanan yang akan dikembangkan, hingga struktur organisasi TNI.

## DUA

### Napak Tilas 100 Hari Kebijakan Pertahanan Negara

Tampilan kebijakan keamanan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selama 100 hari pemerintahannya secara garis besar dapat dikategorikan ke dalam empat lapangan kebijakan keamanan utama, yaitu: *strategi pertahanan, sumber daya pertahanan, pengerahan pasukan, dan organisasi TNI*. Gambaran umum dari kajian ini sekaligus memperlihatkan permasalahan yang muncul sehubungan dengan perkembangan nuansa demoratisasi politik dalam negeri yang meniscayakan supremasi sipil atas militer dengan diangkatnya usulan kontrol atas TNI oleh Departemen Pertahanan, yang dalam hal ini diwujudkan melalui mekanisme supremasi Menteri Pertahanan.

Di dalam waktu 100 hari tersebut, terdapat masalah-masalah pokok kebijakan yang terkait dengan kelanjutan kebijakan yang telah dijalankan oleh pemerintahan sebelumnya, di samping terdapat pula hal-hal baru yang merupakan kebijakan yang dihasilkan langsung oleh pemerintahan Presiden Yudhoyono. Namun demikian, kebijakan yang dihasilkan oleh Presiden Megawati maupun pemerintahan sebelumnya pun telah mengalami perubahan yang cukup berarti, sehingga secara luas hal itu dapat juga dianggap sebagai arah baru kebijakan serta tanggung jawab pemerintah Presiden Yudhoyono.

Pengamatan atas kinerja Presiden Yudhoyono dalam bidang keamanan tersebut di atas diambil dari sumber-sumber berita (harian-harian nasional utama) yang

memberikan perhatian kepada agenda spesifik kebijakan yang telah dijalankan oleh pemerintahan Presiden Yudhoyono selama kurang lebih tiga bulan pertama. Dari keseluruhan berita yang teramati, terdapat kecenderungan, bahwa masalah-masalah yang berkenaan dengan sumber daya pertahanan mendapat porsi terbesar yaitu sekitar 40% dari seluruh pemberitaan. Secara hipotetis, besaran pemberitaan tersebut memperlihatkan kisaran fokus bahasan yang tampaknya menjadi perhatian Pemerintah Yudhoyono dalam konteks kebijakan pertahanan-keamanannya.

#### Strategi Pertahanan

Kebijakan strategi pertahanan yang menjadi tolok ukur perencanaan pertahanan nasional secara luas masih memperlihatkan keadaan yang belum diharapkan, terkait dengan keinginan Pemerintah untuk segera membenahi, seperti yang dijanjikan oleh Presiden Yudhoyono pada saat kampanye pemilihan umum yang lalu. Hal ini berkaitan dengan rendah dan kurang tegasnya Pemerintah dalam memberikan respon terhadap berbagai isu pertahanan yang langsung maupun tidak berhubungan dengan Negara lain, atau tersedianya konsep dasar pertahanan yang akan menjadi acuan bagi sistem pertahanan terpadu Indonesia. Terlepas dari belum dituntaskannya pembahasan kebijakan umum pertahanan negara secara final, berbagai peristiwa

terkait dengan hal tersebut masih belum berhasil ditanggapi secara memadai oleh Pemerintah. Dari hasil pemantauan secara umum, kebijakan ini masih merupakan porsi terkecil dari pemberitaan mengenai keseluruhan kebijakan pertahanan nasional. Padahal di dalamnya terdapat komponen-komponen penting yang sedang menjadi agenda keprihatinan bangsa Indonesia atas apa yang sedang terjadi di tanah air saat ini.

Dari beberapa agenda dalam masalah strategi pertahanan yang menjadi sorotan utama, kerja sama dengan luar negeri di bidang keamanan, upaya perdamaian di NAD, UU Anti Terorisme, dan penghapusan Komando Teritorial adalah diantaranya yang terpenting. Terlepas dari kerjasama dengan luar negeri, ketiga isu terakhir memang masih dapat dikategorikan sebagai kasus-kasus limpahan dari pemerintahan sebelumnya. Kerjasama luar negeri di bidang pertahanan menjadi perhatian yang sangat luas terkait pada perkembangan hubungan internasional pasca-tsunami di Asia Tenggara dan Selatan, di tengah mencuatnya pula kenyataan akan parahnya kondisi kelengkapan persenjataan maupun unit-unit bantuan teknis militer TNI dalam menghadapi tantangan militer maupun non-militer.

Yang paling menonjol dalam upaya partisipatif Pemerintah dalam memerangi terorisme internasional adalah upaya revisi UU Anti Terorisme No. 15/2003, yang ditujukan pada awalnya untuk mempercepat usaha penumpasan tindak pidana terorisme di dalam negeri. Revisi 9 pasal undang-undang tersebut dianggap tidak menjawab kebutuhan yang sebenarnya dari upaya itu selain

pembenahan superfisial yang berujung pada persoalan merosotnya hak-hak asasi manusia (HAM). Masalah ini tidak saja menjadi benih pertentangan politik antara eksekutif dan legislatif, namun dapat sekaligus mendorong terjadinya kontra-aksi yang bersifat subversif di kemudian hari. Lebih jauh, pengaturan upaya perang melawan terorisme masih memerlukan perumusan yang lebih mendalam dan kerjasama yang lebih baik dengan instansi-instansi keamanan terkait, baik pihak kepolisian maupun dinas intelijen. Respon positif memang datang dari beberapa negara sahabat untuk melakukan pertukaran informasi maupun kerjasama dalam bidang-bidang khusus dalam mengatasi terorisme. Namun uluran tangan dari Amerika Serikat, Australia, dan lainnya tersebut masih mengandung hal-hal yang belum bisa dijabarkan secara teknis dan menguntungkan kedua pihak. Hal ini khususnya terlihat pada beberapa kebijakan militer negara-negara tersebut dalam mendefinisikan ancaman (*potential threats*).

Pada awal bulan November 2004, Australia mengajukan gagasan untuk melakukan serangan mendahului (*pre-emptive strike*) pada sasaran-sasaran yang diyakini sebagai pusat gerakan teroris di Indonesia. Hal yang sama diajukan kemudian oleh Australia dalam usahanya menangkal kemungkinan terjadinya penyusupan elemen-elemen yang bermusuhan terhadap negeri itu dari laut; Australia mengajukan rencana pemantauan jarak jauh hingga memasuki wilayah kedaulatan Indonesia. Kedua contoh tersebut memperlihatkan pentingnya Indonesia, khususnya TNI sebagai tulang punggung pertahanan keamanan RI dalam menyikapi, bukan saja

kemungkinan datangnya ancaman langsung musuh terhadap keutuhan Indonesia, tetapi juga menanggapi ancaman tidak langsung dari kebijakan-kebijakan militer dari negara-negara sahabat. Tanggapan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia sejauh ini sudah dapat dianggap memadai dan terukur, khususnya dengan menampik bentuk-bentuk kebijakan yang dapat dianggap sebagai bentuk campur tangan langsung terhadap kedaulatan Indonesia.

Keperluan yang lebih mendesak dari strategi pertahanan adalah dalam bentuk adanya kerja sama dengan luar negeri, terkait dengan koordinasi antara instansi terkait. Departemen Pertahanan RI (Dephan) sejauh ini sudah mulai melakukan langkah-langkah terkait dengan kebijakan dasar politik luar negeri RI yang juga sedang dijalankan oleh Departemen Luar Negeri RI (Deplu) serta Markas Besar TNI (Mabes). TNI secara institusi telah memainkan peran positif dalam usaha menjalin kerjasama di bidang keamanan dengan mitra-mitra terdekatnya, seperti AS, Malaysia, Thailand, dan Singapura. Departemen Luar Negeri sudah meminta pada Australia dan Selandia Baru agar ikut serta dalam perjanjian *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), suatu perjanjian yang akan menjamin terselenggaranya perdamaian dan kerjasama yang lebih intensif antara Negara-negara di kawasan tersebut, yang pada gilirannya akan menyumbangkan perdamaian yang menyeluruh di Asia.

Di dalam rumusan yang lebih fokus dari masalah keamanan nasional, pembenahan sungguh-sungguh di bidang intelijen merupakan suatu keharusan. Kegagalan yang berulang kali dari operasi intelijen Indonesia dalam mengantisipasi

datangnya serangan terhadap kepentingan umum telah menyebabkan merosotnya kepercayaan masyarakat serta melemahnya moral para penegak hukum lainnya. Dalam hal ini, Badan Intelijen Negara (BIN) dituntut untuk lebih meningkatkan kemampuannya dalam memberikan masukan informasi strategis sebagai bagian dari usaha terpadu pihak keamanan terkait (BAIS, intelijen kepolisian, dan lain-lain) dalam mengatasi aksi terorisme dan sejenisnya di Indonesia. Upaya mendesak yang perlu dilakukan agar operasi intelijen Indonesia lebih dapat diandalkan di masa mendatang adalah dengan melakukan langkah-langkah kerjasama dengan negara-negara sahabat yang hendak bekerjasama sekaligus meningkatkan koordinasi yang lebih efektif serta pembaruan internal badan intelijen itu sendiri. Sebagian dari harapan tersebut sudah dapat dipenuhi dengan berlangsungnya pergantian kepemimpinan BIN. Diharapkan suatu bentuk kinerja baru dari organisasi tersebut dapat segera dilihat dari hasil kerja yang mulai sangat ditunggu di tengah situasi yang menuntut kerja keras saat ini.

Isu yang paling krusial dari pembenahan TNI di bidang masalah strategi pertahanan adalah upaya penghapusan Komando Teritorial (Koter) sebagai usaha penyederhanaan postur TNI di dalam negara yang demokratis. Pemikiran ke arah tersebut membentuk berbagai pandangan yang memicu perdebatan di berbagai kalangan. Secara umum, datangnya keberatan untuk menghilangkan Koter terkait dengan syarat-syarat dasar yang melingkupi proses peralihan peran TNI dari konteks negara otoriter ke bentuk negara demokratis serta

kebutuhan-kebutuhan yang bersifat sangat teknis kemiliteran. TNI telah memasuki persimpangan jalan kesejarahannya ketika muncul kesediaan bersyarat dari para petinggi TNI menerima Koter sebagai bentuk pengorganisasian tentara yang sudah tidak relevan lagi di dalam negara penganut demokrasi. Jalan keluar yang dipikirkan pihak-pihak terkait adalah terdapatnya suatu mekanisme baru yang menjamin perlindungan tertorial yang memadai bagi wilayah Indonesia yang spesifik. Ada kerelaan yang bersifat tulus dari TNI yang menuntut suatu pemikiran mendalam untuk mendapatkan bentuk optimal yang bisa diterima oleh semua pihak tanpa mengorbankan kepentingan dasar pertahanan-keamanan nasional. Secara umum, masalah Koter sebagai bagian dari wacana yang sudah berkembang, bahkan di kalangan internal TNI, sejak dimulainya reformasi masih dianggap belum mendapat tempat yang serius pada saat ini.

Konflik yang berkepanjangan di Aceh (NAD) telah menjadi agenda tetap seluruh pemerintahan pasca-Soeharto dan tampaknya juga belum menggapai sasaran yang diharapkan sampai dengan 100 hari Pemerintah Presiden Yudhoyono. Kebijakan militer TNI menghadapi Gerakan separatis Aceh (GAM) umumnya masih sama dengan kebijakan yang dijalankan sebelumnya, dimana aspek militer masih lebih mengemuka dibandingkan dengan aspek kemanusiaannya. Perkembangan baru di dalam konteks konflik di NAD adalah dampak dari bencana alam gempa bumi dan tsunami tersebut. TNI dihadapkan pada pilihan yang sulit. Kedatangan pasukan dan relawan asing untuk membantu mengatasi bencana

menempatkan TNI pada kondisi yang tidak lagi sentral dalam penanganan masalah kemanusiaan di tempat itu. Di sisi lain, satuan organik TNI sendiri mengalami pukulan sebagai akibat dari hilangnya personil-personil TNI beserta keluarganya akibat dari bencana tersebut. Kurangnya peralatan yang dibutuhkan guna mengatasi akibat dari rusaknya infra struktur di Aceh telah mengakibatkan lemahnya daya bantu TNI sebagai komponen bantuan. Di saat yang bersamaan, ancaman militer dari GAM masih terasa, terutama ketika satuan-satuan GAM di tempat-tempat yang lebih tinggi dapat melakukan konsolidasi pada saat tenaga TNI terpakai penuh dalam operasi pertolongan.

Di dalam situasi seperti itu, tantangan terbesar datang dari adanya usaha negara tertentu untuk melakukan latihan di dekat wilayah kedaulatan negara RI. Walaupun TNI, melalui Kapuspennya, melakukan peringatan diplomatik terhadap negara tersebut, namun pada dasarnya Indonesia tidak memiliki kemampuan apapun untuk menjamin pelanggaran terhadap kedaulatan negara dipatuhi. Dengan demikian secara teknis kemiliteran, telah terjadi penyusutan kemampuan pertahanan RI di wilayah paling barat sebagai akibat dari ketidakberdayaan sumber-sumber daya TNI serta kelemahan koordinasi yang secara langsung maupun tidak langsung telah mengacaukan strategi pertahanan Indonesia secara keseluruhan. Bahwa kenyataan itu mendorong terjadinya gencatan senjata dan dimulai kembalinya proses perundingan dengan GAM, lebih disebabkan oleh totalitas dinamika hubungan internasional dari bencana alam tersebut daripada keberhasilan strategi politik keamanan RI.

### Sumber Daya Pertahanan

Elemen kedua dari kajian kebijakan keamanan Kabinet Presiden Yudhoyono yang memperoleh perhatian terbesar dalam substansi pemberitaan adalah sumber daya pertahanan. Hal ini menyangkut aspek-aspek yang terkait dengan kondisi intrinsik TNI, baik dari segi kesediaan peralatan, fasilitas, dukungan dana maupun kegiatan-kegiatan institusi yang berhubungan dengan aktivitas keuangan organisasi, atau yang lebih dikenal sebagai bisnis militer. Keprihatinan utama dari usaha pengadaan peralatan dasar TNI sebagai satuan tempur (*combative forces*) adalah tidak adanya dukungan dana yang cukup untuk melakukan pemeliharaan yang memadai maupun pembelian peralatan tempur baru sebagai bagian dari peremajaan persenjataan TNI.

Menurut Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, sejak tahun 1952 anggaran resmi untuk bidang pertahanan keamanan tidak pernah cukup. Saat ini Dephan hanya mendapat antara 12-16 trilyun Rupiah atau 8% dari APBN berjalan. Hal itu tentu menyulitkan pihak penyelenggara pertahanan dalam menyediakan kemampuan pertahanan yang memadai bagi negara. Di dalam konteks itu, Indonesia hanya sedikit lebih baik tingkat kesiapan pertahanannya dibandingkan Kamboja dan Laos di Asia Tenggara. Tentu ada penjelasan yang lebih dari cukup tentang masalah ini. Sepak terjang TNI di masa lalu, yang masih bernama ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), menyisakan keraguan yang mendalam pada banyak pihak akan integritas para prajurit TNI dalam menjalankan tugasnya sebagai pelindung bangsa dan negara.

Pemanfaatan peralatan militer yang tidak pada tempat dan tujuannya menghasilkan berbagai jenis hambatan bagi peremajaan peralatan TNI oleh adanya embargo serta restriksi pembelian senjata dan suku cadang persenjataan TNI yang memiliki sifat agresif. Dalam perjalanan kesejarahan yang menentukan ini, TNI didorong untuk secara dramatis merubah pola berpikir lama yang berorientasi pada kekuasaan dan sepenuhnya menerima pola pemikiran demokratis yang memberikan kepada sipil superioritas atas keputusan-keputusan politik kemiliteran.

Persoalan terbesar saat ini adalah meyakinkan negara-negara penghasil maupun pemasok senjata untuk segera mencabut kebijakan-kebijakan yang diambil kepada pemerintahan Orde Baru dulu. Sebagian dari upaya pemulihan citra TNI sebagai tentara profesional di dalam kerangka negara yang demokratis dilakukan antara lain dengan rencana untuk menjelaskan reposisi TNI yang sudah reformis pada, khususnya negara pemasok persenjataan utama, Amerika Serikat. Sebuah rencana yang belum jelas paparannya sedang dirancang guna meyakinkan Kongres AS akan terjadinya perubahan TNI ke arah yang positif. Walaupun belum ada kepastian akan berhasilnya usaha Dephan melobi pemerintah AS, masalah di dalam negeri tampaknya tidak kalah menarik. atas dasar kecurigaan akan pemanfaatan yang sulit dikontrol, berbagai kalangan masih meragukan dan cenderung menolak rencana kenaikan anggaran pertahanan RI, baik untuk TNI maupun Polri selama kinerja kedua lembaga tersebut sulit untuk dapat dikatakan "membaik". Selama kondisi politik dalam negeri tidak kondusif

dalam meyakinkan pihak luar akan telah berlangsungnya proses reformasi, maka sumber daya pertahanan Indonesia masih akan menjadi kendala bagi terbentuknya TNI yang tangguh, disiplin dan modern. Di sisi lain, Deplu dan jajarannya melakukan upaya diplomatik secara terpadu dalam usaha memastikan perubahan pandangan politik negara-negara sahabat terhadap Indonesia, yang mungkin pada akhirnya dapat menjelaskan posisi tersebut pada publik setempat dan mendorong pemahaman yang positif terhadap militer di Indonesia.

Saat ini, usaha yang paling gencar yang tengah dicapai adalah melakukan lobi kepada Kongres AS. Harapan bernada optimis terasa setelah pemerintahan baru AS tetap dipegang oleh Presiden George Bush dari Partai Republik yang secara tradisional lebih *relaks* pada militer Indonesia. Namun untuk mencapai tujuan itu pun, Dephan masih berusaha untuk bisa menggalang dana agar proses melobi Kongres AS dapat terlaksana. Salah satu alternatif yang sedang dijalankan oleh kalangan petinggi TNI adalah mencari sumber-sumber pasokan baru yang tidak selalu mengaitkan penjualan senjatanya dengan pemanfaatannya. Negosiasi saat ini sedang berlangsung antara TNI-AU, misalnya, dengan pihak Rusia dalam pengadaan serta penambahan kekuatan armada udaranya dengan pesawat-pesawat tempur generasi yang lebih baru Sukhoi SU-27SK serta helikopter jenis SU-39MK. Kemungkinan beralihnya sumber pasokan persenjataan itu akan terjadi apabila Indonesia gagal meyakinkan AS untuk menghargai perkembangan di Indonesia. Rusia adalah pemasok yang sepadan dengan AS dari segi tingkat

kecanggihan teknologi maupun kapasitas dukungannya. Dan Rusia sekaligus menawarkan pembangunan industri persenjataan mandiri Indonesia yang dibantu oleh alih teknologi Rusia dalam jangka panjang. Tawaran yang sama datang dari Cina untuk memperbaiki serta meremajakan sistem persenjataan TNI. Namun datangnya berbagai tawaran tersebut dapat sekaligus mendatangkan kesulitan teknis sistem persenjataan terintegrasi TNI apabila tidak didukung oleh cetak biru pola dasar sistem yang baku, apalagi hal ini terkait dengan adanya rencana Indonesia membeli 8 pesawat tempur eks-Libya yang pembicaraannya dilakukan oleh Ketua PP Muhammadiyah dengan putra Kolonel Khadafi, Syaiful Islam Khadafi.

Besarnya kesulitan yang dihadapi oleh TNI menghadapkan Indonesia pada pilihan kebijakan. Yang menjadi perhatian utama Pemerintah saat ini adalah kemungkinan pengembangan industri persenjataan mandiri yang muncul dari hasil kerjasama antara angkatan bersenjata dengan akademisi dan kalangan industri dalam negeri. Walau tampaknya mulia, gagasan tersebut baru akan terlaksana apabila mendapat dukungan alih teknologi dari negara-negara penghasil persenjataan. Secara tradisional, Indonesia dapat saja memulai lagi pendekatan yang pernah dilakukan dulu terhadap negara-negara Eropa Timur yang pada saat ini tingkat teknologi militernya cukup maju. Secara umum dapat dikatakan, bahwa masih terdapat kesulitan besar dalam usaha menciptakan hubungan kerjasama militer yang dapat menjamin terciptanya kondisi saling menguntungkan tanpa mengorbankan kedaulatan dan harga diri

dalam situasi yang sulit ini. Semuanya akan kembali pada bagaimana Pemerintah menata pola hubungan kelembagaan secara harmonis sehingga menghasilkan sebuah keyakinan di negara-negara lain, bahwa TNI telah sepenuhnya memasuki tahapan demokrasi serta dapat diandalkan dan terpercaya.

Persoalan TNI yang masih sensitif sejak bergerak masuk ke dalam wilayah transisi adalah kegiatan bisnisnya. Meluasnya kegiatan bisnis TNI yang sangat merebak pada masa pemerintahan Soeharto, mendadak mendapat perhatian besar ketika TNI sebagai komponen bangsa yang reformis dituntut terbuka dan transparan dalam pengelolaannya. Saat ini upaya ke arah penertiban bisnis TNI mengalami kesulitan, karena banyak dari kegiatannya yang tidak bisa diidentifikasi dan sulit untuk diverifikasi. Dephan telah mengusulkan pembentukan kelompok kerja bersama Mabes untuk menertibkan unit-unit bisnis di semua jajaran TNI, yang diharapkan dapat diadakan penyatuan ke dalam sebuah badan. Usulan Menhan yang spesifik adalah pengambilalihan aset bisnis militer yang bernilai di atas US \$ 550.000,- oleh Pemerintah yang kemudian dikembangkan menjadi BUMN yang sahamnya dimiliki prajurit TNI. Pengelolaannya dapat dilakukan oleh *professional* dengan mempertimbangkan kekuatan pasar, dan relokasi keuntungan BUMN digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan prajurit TNI.

Masalah terbesar dari realisasi cita-cita tersebut adalah ketidakjelasan prosedur pendirian unit-unit usaha militer sehingga menyulitkan pendataan. Kesulitan berikutnya adalah keberatan yang

dinyatakan oleh beberapa petinggi militer apabila proses pengambilalihan bisnis tersebut dapat dilakukan dalam waktu singkat. Kesiediaan dari beberapa pejabat tinggi TNI sangat membantu, namun dalam pelaksanaannya hal itu masih sukar untuk dilakukan karena belum tegasnya perundangan yang dapat mengatur masalah tersebut. Tampaknya resistensi tertinggi untuk percepatan reformasi di bidang bisnis militer datang dari TNI Angkatan Darat. Mantan Wakil KSAD, Mayor Jenderal Kiki Syahnakrie memperkirakan, bahwa TNI-AD akan keluar dari kegiatan bisnisnya sekitar 7 hingga 10 tahun mendatang.

Ekspresi yang berbeda datang dari TNI-AL yang menyatakan siap untuk menarik diri dari kegiatan tersebut apabila ada perintah untuk itu. Namun terdapat pula pemikiran untuk segera mencari alternatif bisnis militer agar kesejahteraan prajurit dapat tetap terpenuhi. Ada kesiediaan politis di kalangan pejabat tinggi angkatan, pada akhirnya, untuk secara lapang dada menyelesaikan masalah bisnis militer tersebut serta menyerahkan keseluruhan penataannya kepada Dephan, dengan tetap diarahkan pada kesejahteraan prajurit.

Deraan mutakhir terhadap TNI, khususnya AD terjadi dengan mencuatnya dugaan suap dalam pembelian 100 unit tank Scorpion pada tahun 1995/1996 yang lalu, yang ditengarai melibatkan putri tertua mantan Presiden Soeharto, Tutut. Tuduhan yang segera dianggap dengan sungguh-sungguh oleh Pemerintah tersebut berasal dari laporan berita pada harian Inggris *The Guardian* terbitan bulan Desember 2004. Inti permasalahannya terletak pada tuduhan, bahwa produsen tank Scorpion tersebut

telah memberikan uang pelicin kepada Siti Herdianti Rukmana (Mbak Tutut) guna memudahkan terjadinya transaksi penjualan. Kontrak pembelian peralatan tempur canggih itu ditandatangani oleh Letnan Jenderal Wismoyo Arismunandar sebagai Panglima Kostrad dan Jenderal R.Hartono sebagai Kepala Staf Angkatan Darat. Kasus ini menimbulkan masalah hukum sehubungan dengan konsep pembelian alat utama sistem pertahanan (alutsita) yang selama ini menggunakan jasa penghubung (pihak ketiga) dan proses pemantapan transaksi pembeliannya menjadi tidak transparan. Harga jual 100 tank tersebut, senilai 160 juta Poundsterling yang ditawarkan oleh produsen Alvis terhadap Indonesia, dan ini jauh lebih tinggi dari yang ditawarkan kepada Singapura dan Thailand. Dephan menyerahkan pengusutan terhadap pembelian peralatan tempur tersebut kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk diselesaikan secara hukum. Ada kehendak politik dari Dephan agar pembelian melalui pihak ketiga dapat secara bertahap dikurangi, yang kemudian akan diambilalih oleh Dephan sendiri yang dilakukan oleh sebuah panitia beranggotakan antara 15 hingga 20 orang dari berbagai kalangan terkait. Walaupun demikian, menurut beberapa kalangan TNI, secara praktek, pembelian langsung oleh Dephan masih sulit dilakukan sampai peraturan mengenai hal itu dirubah secara tetap.

Hal teknis lainnya adalah menyangkut kemampuan negosiasi yang terbatas menyebabkan adanya keperluan untuk menggunakan pihak ketiga dalam proses pembelian peralatan militer. Dephan menanggapi dengan mengusulkan saran agar Dephan diberi peran lebih besar

dalam menjalin kontak dengan produsen yang bersangkutan sebelum memasuki tahap kesepakatan pembelian. Akan tetapi dengan terdapatnya begitu banyak hal yang belum dapat dijelaskan oleh TNI-AD sehubungan dengan pembelian tersebut, penyelidikan teknis masih terus dilanjutkan dengan melibatkan kalangan legislatif (DPR) maupun penegak hukum lainnya.

Bagaimanapun prosedurnya, TNI secara keseluruhan memang mengalami kesulitan dalam menampilkan jati dirinya sebagai kekuatan penjaga dan pelindung keutuhan wilayah Negara Kesatuan RI. Peralatan yang tidak memadai dari segi jumlah dan mutu menyebabkan terjadinya berbagai rongrongan terhadap kedaulatan negara serta harga diri TNI pada umumnya. Dalam kasus bencana alam di Aceh misalnya, TNI-AU secara akut kekurangan peralatan transportasi (pesawat dan helikopter pengangkut) yang dapat diandalkan dalam operasi bantuan TNI dalam situasi bukan perang.

Pengamat militer Andi Widjajanto memperkirakan, bahwa TNI-AU idealnya memiliki 24 skuadron berbagai jenis alat angkut udara operasional yang dapat digunakan sewaktu-waktu. Jumlah tersebut merupakan kebutuhan minimum agar TNI menjalankan fungsinya secara penuh, baik dari segi teknis kemiliterannya maupun dari segi peranannya sebagai satuan pendukung dan perbantuan dalam keadaan darurat sipil. Sambutan dari pihak Pemerintah sementara ini dianggap cukup memadai dengan adanya rencana usulan dari Presiden untuk mengeluarkan keputusan (keppres) menyangkut program 5 tahun ke depan kebijakan kabinet di bidang keamanan. Sampai saat itu terjadi, praktis pemenuhan kebutuhan akan alat

transportasi udara darurat dalam kejadian bencana alam di Aceh dilakukan oleh pihak asing (militer maupun sipil).

Ada pula langkah kecil dari AS untuk meringankan beban TNI-AU dalam pengendalian operasi penyelamatan di Aceh, yaitu melalui usaha yang ditempuh Wakil Menteri Pertahanan AS, Paul Wolfowitz untuk segera melancarkan pengiriman suku cadang Hercules C-130 beserta teknisinya, yang diharapkan dapat secara darurat dapat membantu meningkatkan keberdayaan Pemerintah dalam membantu korban tsunami di Sumatera. Dan hal itu dapat berlanjut dengan peninjauan ulang seluruh rangkaian bantuan militer AS kepada RI sejauh kerjasama militer tersebut bermanfaat bagi operasi gabungan RI-AS membantu rekonstruksi Aceh. Diperlukan ketegasan politik lebih mantap lagi guna meyakinkan pihak luar, bahwa kebutuhan akan TNI yang kuat tidak saja pada saat terjadinya bencana alam ataupun sejenisnya, namun harus juga dipahami sebagai keniscayaan bagi negara dengan skala geografis yang luas serta populasi yang besar dan juga arti penting yang dimilikinya sebagai faktor pendorong stabilitas kawasan yang berpengaruh pada situasi keamanan secara keseluruhannya. Paket politik seperti itulah yang masih harus dirumuskan oleh berbagai pihak yang berkepentingan demi terjaganya integritas negara kesatuan yang demokratis dan damai.

### **Pengerahan Pasukan**

Faktor yang juga dianggap menjadi titik debat krusial dalam lapangan kebijakan keamanan Kabinet saat ini adalah masalah pengerahan pasukan. Di sini terkandung

berbagai unsur kemampuan TNI dalam melibatkan kesatuannya mengemban tugas-tugas militer maupun non-militer. Yang penting di dalam konsep ini adalah kejelasan akan fungsi komando pengerahan dan koordinasinya dengan otoritas sipil yang bersinggungan dengan wewenang kemiliteran. Lahan ujian yang paling nyata dapat terlihat dari operasi kemanusiaan TNI di NAD, Nabire, Alor dan beberapa daerah lainnya berkaitan dengan bencana alam yang terjadi. Kesigapan TNI dalam menjalankan operasi tersebut dapat terganggu karena daerah operasi bencana tersebut juga merupakan daerah operasi pemulihan keamanan atau daerah konflik.

Ada ketidakjelasan nyata saat ini dari segi kebijakan pengerahan kekuatan pasukan TNI khususnya dari segi wewenang dan cakupan tugas yang berhubungan dengan TNI sebagai bagian dari komponen cadangan serta pendukung pertahanan negara. Oleh karena itu muncul dukungan terhadap gagasan pemberdayaan warga negara sipil untuk ikut ke dalam kewajibannya membela negara sebagai anggota komponen cadangan. Rancangan Undang-undang (RUU) untuk keperluan tersebut tengah diselesaikan oleh Dephan. Sampai hal itu terlaksana, TNI sebagai satu-satunya kekuatan organik negara masih menjalankan fungsi non-militernya bersamaan dengan fungsi pertahanan dan pengamanannya. Pada saat ini, guna meredam ketegangan di wilayah-wilayah konflik, TNI cenderung menggunakan pendekatan non-kekerasan terhadap penduduk setempat untuk memberi kesempatan kepada pilihan damai dan rekonsiliasi bekerja secara maksimal. Panglima TNI, Jenderal Endriartono Sutarto

mengarahkan pasukannya di wilayah-wilayah rawan konflik melakukan hal tersebut. Hal ini juga sekaligus merupakan suatu usaha untuk memisahkan rakyat dari elemen separatis maupun radikal dan pada gilirannya akan lebih memudahkan bagi TNI dalam melaksanakan fungsi pengamanannya.

Berbagai operasi pemulihan keamanan di daerah-daerah, seperti Papua dan NAD terimbas dengan kebijakan tersebut dan mulai menampakkan hasilnya. Banyak kesatuan TNI di daerah-daerah rawan konflik berhadapan langsung dengan kaum separatis tanpa menimbulkan korban berlebihan di kalangan rakyat sipil. Namun adanya kebijakan yang tidak terpadu dari pimpinan TNI, seperti pengerahan aparat intelijen di NAD serta perintah penindakan eksekutif dari komandan lapangan di daerah-daerah tersebut, menyebabkan efektivitas kebijakan tersebut di atas menjadi berkurang. Diharapkan, dengan dimasukkannya warga sipil sebagai komponen cadangan nasional, akan terjadi upaya pendekatan yang lebih berbeda daripada yang dilakukan oleh TNI umumnya sebagai unit tempur (*combatants*). Kenyataan di masyarakat adalah cukup tingginya kesadaran mereka untuk ikut ambil bagian dalam bela negara sejauh pengaturan hukum mengenai hal itu jelas dan terukur, serta ada pemisahan yang tegas fungsi dan cakupan wewenang kedua kelompok tersebut.

Sekarang ini, dengan adanya berbagai peristiwa besar di Indonesia, TNI secara kekuatan telah tertarik secara berlebihan (*over stretched*) ke dalam tugas-tugasnya. Di samping adanya permintaan bantuan mengatasi masalah non-militer,

sebagian terbesar dari tugas yang diembannya saat ini adalah tugas pokoknya sebagai pengayom dan pelindung negara kesatuan. Datangnya ancaman serta tantangan secara tiba-tiba menyebabkan teknis pengerahan pasukan TNI menjadi sulit. Hal ini terkait dengan terbatasnya sumber daya yang dimiliki oleh TNI, khususnya sumber daya keuangan dan peralatan.

Pecahnya konsentrasi TNI dalam membantu mereka yang terkena musibah dan menjaga keamanan dari gangguan pengacau, menyebabkan kurangnya jaminan perlindungan yang bisa diberikan oleh TNI terhadap para relawan lokal maupun asing yang sedang menjalankan tugas kemanusiaan di NAD maupun di Papua. Penyerahan tugas tersebut kepada unit-unit dari Kepolisian RI (Polri) juga tidak banyak membantu karena kesimpangsiuran wewenang di antara kedua institusi itu yang belum terjembatani secara jelas. Yang paling menyedihkan dari ketidaksiapan Pemerintah dalam pengerahan penggunaan pasukan TNI di NAD adalah adanya indikasi ketidakdisiplinan yang dilakukan oleh sementara anggota TNI dalam menjalankan tugasnya. Isu yang berkembang di dalam konteks itu termasuk penyalahgunaan wewenang pengamanan barang-barang bantuan dan distribusinya. Hal ini juga membuktikan tidak adanya dukungan terencana dari pusat untuk kelancaran tugas-tugas anggota TNI di wilayah bencana sehingga mendorong anggota TNI tertentu untuk ke luar dari kerangka disiplin karena terpaksa. Pengerahan kekuatan TNI di NAD sebagai kekuatan pendukung adalah yang terbesar yang pernah terjadi di Indonesia dari segi skala maupun sasaran. Untuk

mempercepat evakuasi jenazah saja, TNI kembali mengirimkan 12.000 personil tambahan disamping 45.000 pasukan yang sudah disepakati sebelumnya untuk membantu membersihkan kota-kota, mengangkut korban yang tewas serta ikut terlibat dalam rehabilitasi Aceh. Dibalik itu ada pula perintah yang meragukan validitasnya dari Panglima TNI untuk memberikan pengawalan kepada pasukan asing yang termasuk kelompok penunjang bantuan dari negaranya masing-masing, agar mereka terhindar dari “gangguan” GAM. Kebijakan seperti ini hanya memperlihatkan adanya ketidaksehatan persepsi antara sipil dan militer di tubuh Pemerintah.

Adanya surat keputusan mengenai penyempurnaan organisasi tim nasional penanganan bencana di Aceh dan Nias yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla telah pula membuahakan ambiguitas, tidak saja kepada khalayak ramai pada umumnya, namun juga pada efektivitas Pemerintah dalam merumuskan serta menerjemahkan kebijakan tersebut kepada jajaran serta menimbulkan interpretasi ganda pada otoritas yang berada di bawah kendalinya, termasuk jajaran militer. Hal tersebut dapat menimbulkan anggapan, bahwa sipil masih mendapatkan kesulitan dalam menangani masalah-masalah yang bersifat darurat, sesuatu akan dapat lebih cepat dan efektif apabila hal itu dilakukan oleh militer.

### **Organisasi TNI**

Lapangan kebijakan yang mendapat banyak sorotan pers adalah hal-hal yang berkenaan dengan organisasi TNI. Masalah ini sangat erat kaitannya dengan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya oleh

Pemerintah Megawati Soekarnoputri, maupun yang merupakan kegiatan berkala TNI itu sendiri. Kekisruhan paling besar datang dari perdebatan pergantian jabatan Panglima TNI dari Jenderal Endriartono Sutarto kepada Jenderal Ryamizard Ryacudu yang pada saat ini menjabat Panglima Kostrad TNI-AD. Perselisihan pendapat mengenai soal tersebut dipertajam oleh tarik menarik kepentingan di DPR mengenai personil panglima serta preferensi yang bergerak atas kehendak manuver politik partai-partai politik. Persepsi yang telah jauh melebar sebagai akibat dari surat pengunduran diri Jenderal Endriartono dan penunjukan Jenderal Ryamizard sebagai penggantinya oleh Megawati menyeruak masuk ke dalam tertib organisasi TNI seperti yang selama ini relatif stabil. Presiden Yudhoyono sendiri akhirnya mengeluarkan surat keputusan baru yang bersifat pengganti guna menarik kembali keputusan yang pernah dikeluarkan oleh Megawati, yang dengan sendirinya secara hukum menunda proses peralihan jabatan tersebut. Tampaknya Presiden Yudhoyono menaruh perhatian besar pada proses yang sedang berlangsung itu karena menyangkut pembenahan jajaran tinggi TNI yang menjadi tulang punggung kekuatan politiknya di kalangan militer.

Adanya imbas dari persaingan tingkat tinggi TNI terhadap pemetaan politik di legislatif memperlihatkan sensitivitas persoalan transisi jabatan yang tidak mungkin diabaikan oleh Presiden Yudhoyono. Rencana akbar pembaruan di kalangan TNI juga melibatkan upaya Presiden untuk mendapatkan pijakan di tempat-tempat di mana militer masih berpengaruh, seperti badan intelijen. Selama sebulan penuh setelah pengunduran

diri Kepala BIN menjadi jelas, Pemerintah tampaknya berkehendak agar *loyalis* menjadi orang nomor satu di jajaran itu daripada seorang *spesialis*. Manuver ini sangat logis, mengingat di samping buruknya kinerja lembaga itu selama ini, arti penting suatu lembaga intelijen bagi pasokan informasi untuk Pemerintah. Penunjukan Mayor Jenderal (Purn.) Sjamsir Siregar, yang pernah mengepalai badan intelijen militer beberapa waktu yang lalu memperlihatkan kesungguhan Presiden Yudhoyono dalam pengamanan lembaga penting tersebut berada di bawah kendalinya. Tentunya, penunjukan panglima TNI yang baru nanti tidak terlepas juga dari perubahan menyeluruh jajaran petinggi TNI termasuk mereka yang akan memegang komando intelijen militer (BAIS). Langkah-langkah menuju itu sudah dapat dirasakan melalui berbagai keterangan yang dikeluarkan oleh juru bicaranya mengenai kesiapan Pemerintah melakukan pergantian atas seluaruh kepala staf angkatan dan Polri.

Dari gambaran umum yang dapat dilihat, Pemerintah Yudhoyono terlihat sangat *concern* atas pola hubungan sipil-militer maupun hubungan militer-militer di bawah kepemimpinan panglima TNI sekarang dan mencoba untuk mempertahankan dulu posisi mereka sampai situasi memungkinkan untuk dilakukannya perubahan. Oleh karena itu, salah satu alternatif dari bertumpuknya perwira aktif yang belum mendapat jabatan dan akan menjadi masalah di kemudian hari, suatu usaha serius sedang dipertimbangkan untuk memperlambat penerimaan taruna agar proses regenerasi dapat berjalan dengan lebih mulus. Banyaknya perwira tinggi yang belum

memperoleh penempatan, disadari oleh Presiden Yudhoyono sebagai “api dalam sekam” yang dapat mengancam pemerintahannya sendiri. Dari sini tampak, bahwa hakekat pengelolaan organisasi TNI yang sedang mengalami masa transisi ini menjadi salah satu agenda terpenting pemerintahan sekarang dalam rangka pematapan dan pengendalian penuh atas TNI. Oleh karena itu diperlukan suatu mekanisme tambahan yang dapat memperjelas kedudukan dan hubungan profesional di antara unit-unit TNI melalui pengaturan hukum. Dalam hal ini, Menteri Pertahanan melihat perlunya dilakukan amandemen undang-undang yang mengatur hubungan tersebut, khususnya antar lembaga kemiliteran. Dalam konteks masyarakat madani yang tercipta dari pemikiran reformasi sosial, adalah logis apabila Markas Besar TNI yang tugas utamanya menjalankan *action plan* kebijakan pertahanan berada di bawah Departemen Pertahanan. Perkembangan tersebut mendorong terjadinya wacana di kalangan TNI sendiri, namun kecenderungan yang terjadi saat ini memperlihatkan adanya sikap yang lebih terbuka dan dialogis diantara komponen TNI untuk menerima sipil sebagai pemegang kendali politik kebijakan pertahanan-keamanan. Arah dari kebijakan baru tersebut sudah dapat diduga akan mendapat hambatan non-teknis dari segi kepolitikan nasional mengingat pentingnya peranan TNI dalam masyarakat Indonesia maupun sebagai alat negara. Secara alamiah, dikehendaki atau tidak, TNI akan kembali para kiprahnya sebagai kekuatan pelindung yang hanya akan bergerak bila otoritas sipil, sejauh

dibenarkan oleh perundang-undangan,  
menghendakinya.

## TIGA

### Kerangka Kerja Normatif di Bidang Pertahanan Negara

Berdasarkan jabaran di atas, ada empat komponen yang harus ditelaah lebih dalam untuk mendapatkan suatu model transformasi pertahanan. **Komponen pertama** adalah kebijakan strategis negara di bidang pertahanan. Kebijakan ini meliputi kebijakan keamanan nasional, strategi raya pertahanan negara, doktrin militer, serta strategi-strategi operasi militer. **Komponen kedua** adalah rincian tugas-tugas militer yang menjadi derivasi dari strategi pertahanan negara. **Komponen ketiga** adalah postur pertahanan yang terdiri dari organisasi pertahanan, kapabilitas pertahanan, elemen pertahanan, gelar kekuatan pertahanan, serta anggaran pertahanan. **Komponen keempat** adalah perkembangan terkini teknologi pertahanan yang harus dapat menangkap intisari dari *revolution in military affairs*.

Metode yang dapat dipergunakan untuk menelaah keempat komponen tersebut adalah metode Kaji Ulang Pertahanan Strategik (*Strategic Defense Review*). Kaji Ulang Pertahanan ini dilakukan untuk menjamin agar proses transformasi pertahanan akan mengarah kepada pembentukan tentara profesional, tangguh, dan menang perang.

Kaji Ulang Pertahanan juga perlu dilakukan agar didapat jaminan bahwa kebijakan pertahanan negara untuk Indonesia 2004-2009 dapat memadukan prinsip-prinsip normatif tentang kebijakan negara dengan substansi kebijakan pertahanan serta instrumen negara yang

akan merumuskan, melaksanakan, dan mengawasi implementasi kebijakan pertahanan.

Prinsip normatif utama yang harus ditegakkan dalam pengembangan sistem pertahanan negara adalah angkatan bersenjata dikembangkan oleh negara untuk menjadi suatu kekuatan militer yang profesional dan tangguh dalam suatu tatanan negara yang demokratis. Berdasarkan UUD 1945 serta UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, prinsip tersebut dioperasional dalam tiga komponen dasar, yaitu (1) Presiden merupakan pemegang otoritas politik tertinggi di bidang pertahanan negara; (2) Menteri Pertahanan memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan pertahanan negara; dan (3) Panglima TNI melaksanakan kebijakan pertahanan negara.

Tiga komponen tersebut dapat dijadikan dasar untuk merumuskan agenda-agenda kebijakan dalam rangka penegakan prinsip superemasi sipil di Indonesia. Agenda-agenda kebijakan yang dapat dirumuskan untuk diimplementasikan di periode 2004-2009 adalah:

- (a) penataan Mabes TNI di bawah Departemen Pertahanan;
- (b) penguatan Departemen Pertahanan untuk merancang, merumuskan, dan mengawasi implementasi kebijakan pertahanan yang dilaksanakan oleh Panglima TNI sehingga dapat berperan sebagai institusi sipil yang

kompeten dan kredibel di bidang pertahanan;

- (c) membentuk Dewan Pertahanan Nasional sesuai dengan mandat UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Prinsip normatif supremasi sipil di atas harus mendasari perumusan substansi kebijakan serta pengembangan instrumen pertahanan negara. Substansi kebijakan pertahanan dirumuskan dengan:

- (1) merumuskan regulasi-regulasi politik di bidang pertahanan negara;
- (2) mengkaji ulang budaya strategik Indonesia; serta
- (3) merumuskan rencana pengembangan kemampuan pertahanan Indonesia.

Perumusan substansi kebijakan di bidang pertahanan negara diawali dengan upaya untuk menyusun rangkaian regulasi politik sehingga pengelolaan pertahanan negara didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan prinsip-prinsip hukum humaniter. Agenda kebijakan yang harus disusun adalah melengkapi, mengusulkan, menata kembali, dan menyempurnakan aturan perundang-undangan dalam bidang pertahanan negara.

Agenda ini dapat dilakukan dengan membentuk suatu cetak biru regulasi-regulasi politik di bidang pertahanan negara. Cetak biru tersebut dibentuk agar ada kerangka legal-formal yang lengkap yang mengatur:

- (a) tataran kewenangan di bidang pertahanan negara;
- (b) jenis-jenis kebijakan dan strategi pertahanan negara;
- (c) organisasi pertahanan negara;

- (d) mekanisme pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI;
- (e) prinsip pengelolaan dan penggunaan sumber daya pertahanan; serta
- (f) keprajuritan.

Aturan perundang-undangan yang harus diprioritaskan adalah:

- (1) RUU tentang Perubahan UU No.31/1997 tentang Peradilan Militer;
- (2) RUU tentang Perubahan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara;
- (3) RUU tentang Perubahan UU No.34/2004 tentang TNI;
- (4) RUU Tugas Perbantuan;
- (5) RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara;
- (6) RUU Penetapan dan Penanggulangan Keadaan Bahaya;
- (7) RUU Bela Negara;
- (8) RUU Hukum Pidana Militer;
- (9) RUU Sumber Daya Pertahanan Negara; dan
- (10) RUU Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara.

Undang-Undang No 3/2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia pada dasarnya dibuat untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dalam pengelolaan pertahanan dan penggunaan instrumen pelaksana kebijakan pertahanan yaitu TNI. Prinsip-prinsip tersebut diwujudkan dalam bentuk mekanisme *checks and balances* yang menegaskan bahwa masalah pertahanan dan penggunaan TNI tidak bisa hanya diserahkan pada satu aktor untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan alat/instrumen kekerasan. Karena itulah kedua undang-undang ini menggariskan hubungan dan sekaligus pemisahan antara

pemegang tanggung politik dan tanggung jawab operasional. Dengan adanya kedua aspek ini maka kedua Undang-undang ini bertujuan untuk menegaskan hubungan institusional sehingga tidak terjadi tumpang tindih wewenang, tugas, dan tanggung jawab antar institusi dan aktor-aktor keamanan.

Penegakan prinsip-prinsip demokrasi dalam pengelolaan masalah pertahanan, termasuk di dalamnya penggunaan TNI, harus dicerminkan dalam kewenangan pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan strategi pertahanan nasional. Pemerintah adalah penerima mandat politik dari rakyat yang dalam menjalankan tugasnya dikontrol oleh dewan perwakilan rakyat atau parlemen. Mandat politik ini tidak pernah diberikan kepada instrumen pelaksana yaitu TNI. Dengan demikian, presiden memegang wewenang dan tanggung jawab pertahanan dan keamanan nasional, menetapkan prioritas keamanan nasional, strategi untuk mencapainya, dan penggunaan TNI untuk menopang pencapaian tujuan keamanan nasional tersebut. Tanggung jawab ini memerlukan perumusan kebijakan yang komprehensif dan pelaksanaan kebijakan sesuai dengan jenis ancaman, kekuatan instrumen keamanan dan menentukan pilihan-pilihan tindakan dalam situasi-situasi tertentu. Atas dasar ini, Presiden harus membuat kebijakan umum pertahanan negara, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Darat. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang dan membuat perjanjian perdamaian dengan negara lain. Presiden berwenang mengerahkan kekuatan bersenjata dengan

persetujuan DPR, termasuk di dalamnya pengerahan kekuatan bersenjata dalam keadaan mendesak. Presiden juga memegang kekuasaan untuk menyatakan keadaan bahaya atau keadaan darurat dan mengerahkan TNI untuk mengatasi keadaan darurat tersebut.

Beberapa hal fundamental yang mendasari Undang-undang Pertahanan Negara dan Undang-undang tentang TNI terus diuji oleh perkembangan politik dan keamanan, misalnya, beberapa waktu yang lalu terjadi kontroversi sekitar pembelian Sukhoi dan masalah pemberhentian dan pengangkatan panglima yang menjadi sumber pertentangan politik antara DPR dan Presiden. Ujian ini menyangkut perimbangan antara efektifitas dan efisiensi mekanisme di satu sisi dan demokrasi di sisi lain dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pertahanan negara dan salah satu instrumen pelaksanaannya yaitu TNI. Oleh karena itu penting bahwa kedua Undang-undang ini dilihat kembali supaya tetap relevan dalam pengertian perimbangan prinsip-prinsip di atas.

Tampak bahwa dalam perkembangannya kedua Undang-undang ini mengandung beberapa kelemahan, paling tidak menghadapi beberapa masalah. Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara menyisakan masalah-masalah yang berkaitan dengan organisasi, hubungan kewenangan antar institusi, pengaturan tentang komponen pertahanan, dan tentang postur pertahanan. Sedangkan Undang-undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia masih mengandung beberapa masalah mendasar tentang tugas TNI yang seharusnya dirumuskan lebih spesifik dan tegas; masalah postur;

organisasi TNI dalam hubungannya dengan Departemen Pertahanan; hubungan kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian panglima dan kepala staf angkatan, dan pengerahan kekuatan TNI; dan masalah tugas dan kewajiban Panglima.

### **Revisi Undang-Undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara**

Prinsip supremasi otoritas politik sebenarnya telah melandasi Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Hal ini terlihat dari kekuasaan dan wewenang Presiden dalam penyelenggaraan pertahanan negara mulai dari pembuatan kebijakan umum pertahanan negara sampai dengan pengerahan kekuatan TNI untuk melakukan operasi militer baik perang maupun non-perang. Kebijakan umum pertahanan negara tersebut harus *disosialisasikan* kepada masyarakat sehingga terbuka ruang bagi masyarakat untuk melakukan *kontrol* melalui mekanisme yang disepakati. Karena itu, sangat penting bahwa pada tahun pertama jabatannya, Presiden merumuskan dan mempublikasikan kebijakan umum pertahanan negara tersebut. Masalah transparansi kebijakan pertahanan negara ini sangat penting karena masalah pertahanan adalah masalah yang menjadi *concern* publik, suatu *public good*. Masalah pertahanan sebagai bagian dari masalah keamanan secara umum adalah salah satu masalah yang menjadi alasan berdirinya suatu negara, selain masalah kesejahteraan. Karena itulah mandat yang diberikan kepada pemerintah harus dibarengi dengan adanya suatu mekanisme yang transparan dan akuntabel untuk melindungi

kedaulatan, integritas, dan keselamatan bangsa, kebijakan dan strategi untuk mencapai ketiga hal tersebut, instrumen yang digunakan, dan pengerahan sumber-sumber untuk kepentingan pertahanan.

Presiden memegang wewenang dan tanggung jawab pertahanan dan keamanan nasional, menetapkan prioritas keamanan nasional, strategi untuk mencapainya, dan penggunaan TNI untuk menopang pencapaian tujuan keamanan nasional tersebut. Tanggung jawab ini memerlukan perumusan kebijakan yang komprehensif dan pelaksanaan kebijakan sesesuai dengan jenis ancaman, kekuatan instrumen keamanan dan menentukan pilihan-pilihan tindakan dalam situasi-situasi tertentu. Atas dasar ini, Presiden harus membuat kebijakan umum pertahanan negara. Kompleksitas dan cakupan masalah yang sangat luas mengharuskan Presiden untuk membentuk suatu Dewan Keamanan Nasional yang menurut UU No. 3/2002 disebut Dewan Pertahanan Nasional (DPN) yang bertugas untuk memberikan nasehat kepada Presiden dalam 1. menetapkan kebijakan umum pertahanan negara; 2. menyusun kebijakan tentang pengerahan komponen pertahanan negara; 3. menelaah dan menilai resiko dari kebijakan yang akan ditetapkan.

Sebenarnya fungsi DPN lebih dari masalah pertahanan. Sehari-hari DPN bertugas menganalisa isu-isu keamanan nasional, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut, dengan menggunakan instrumen apa, dan sebagainya. Atas dasar itu, DPN memberi nasehat dan pertimbangan kepada Presiden tentang kebijakan dan langkah-langkah yang harus diambil untuk menghadapi masalah keamanan, terlebih yang

berimplikasi pada penggunaan kekuatan militer untuk menghadapi situasi mendesak dengan segala resikonya. Oleh karena itu, dilihat dari substansinya dan kebutuhan perumusan kebijakan pertahanan yang terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional yang lebih besar, lembaga yang tepat adalah Dewan Keamanan Nasional (DKN), bukan Dewan Pertahanan Nasional.

Sementara itu, Menteri Pertahanan berwenang merumuskan kebijakan pertahanan negara, merumuskan kebijakan tentang arah pengembangan kekuatan TNI antara lain dalam hal pengadaan alutsista, kebijakan pembinaan potensi pertahanan dan pengelolaan sumber-sumber nasional untuk kepentingan pertahanan, pengembangan teknologi dan insutri pertahanan, dan bahkan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan kekuatan TNI dan komponen pertahanan lainnya. Dengan demikian Menteri Pertahanan mempunyai kewenangan lebih dari sekedar merumuskan kebijakan pertahanan negara, melainkan juga kontrol atas TNI, termasuk kontrol atas pembinaan kekuatan TNI apakah sesuai dengan kebijakan pembangunan kekuatan yang dirumuskan oleh Departemen Pertahanan. Semua wewenang ini menegaskan bahwa kekuasaan politik dalam masalah pertahanan berada di tangan pemerintah dan dengan kontrol DPR yang kuat.

Atas dasar ini maka perlu penegasan lebih kuat tentang wewenang Departemen Pertahanan yang belum dimuat dalam Undang-undang tentang Pertahanan Negara. Dalam sistem presidensiil, Departemen Pertahanan adalah institusi perpanjangan tangan presiden untuk menjalankan fungsi

pemerintahan di bidang pertahanan. Dengan demikian Departemen Pertahanan mempunyai fungsi eksekutif yang sangat kuat. Departemen Pertahanan adalah institusi pelaksana fungsi pemerintahan di bidang pertahanan yang dipimpin oleh Menteri Pertahanan dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Departemen Pertahanan memegang otoritas politik dalam masalah-masalah dan kebijakan pertahanan. Kewenangan ini seharusnya dijabarkan dalam restrukturasi Departemen Pertahanan dengan membentuk pembidangan-pembidangan di dalam Departemen Pertahanan sesuai dengan UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara yaitu Direktorat Jenderal (Ditjen) Perencanaan Kebijakan Pertahanan, Ditjen Pengembangan Kekuatan Pertahanan, Ditjen Pengadaan dan Anggaran, dan Ditjen Pengembangan Industri Pertahanan. Oleh karena itu Undang-undang No. 3/2002 harus lebih tegas mengatur kedudukan dan wewenang Departemen Pertahanan.

Hal lain yang harus direvisi dalam Undang-undang tentang Pertahanan Negara adalah tentang hubungan antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI. Departemen Pertahanan adalah pemegang otoritas politik atas masalah-masalah dan kebijakan pertahanan. Sementara itu, TNI mengelaborasi kebijakan pertahanan tersebut kedalam pengembangan postur TNI, doktrin, dan langkah-langkah lain yang berkaitan dengan pembinaan kekuatan dan tugas-tugas operasional. Dengan demikian, tumpang tindih institusional dan wewenangnya antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI yang dalam beberapa kasus mengurus dua atau lebih hal yang sama (duplikasi institusi

dan kewenangan) seharusnya tidak perlu terjadi. Baik Undang-Undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara dan UU 34/2004 tentang TNI sebenarnya telah mengatur hal ini. Tetapi, masih diperlukan aturan-aturan pelaksana dan kebijakan-kebijakan baru bidang pertahanan dan militer untuk memperkuat Departemen Pertahanan.

Hubungan antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI diperumit oleh kedudukan Panglima TNI. Sampai saat ini masih ada pandangan bahwa Panglima mempunyai kedudukan sejajar dengan Menteri Pertahanan dan karena itu tidak ada hubungan subordinasi antara Panglima dan Menteri Pertahanan. Hal ini disebabkan oleh ketidakjelasan posisi Panglima yang mempunyai dua makna. Makna pertama, Panglima adalah komandan perang atau *senapati*. Di sini Panglima tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden yang berkedudukan sebagai seorang *supreme commander* atau panglima tertinggi. Tetapi, jarang sekali Panglima TNI sekaligus berperan sebagai *senapati* dalam suatu operasi militer. Biasanya, untuk melakukan operasi ditunjuk panglima komando atau komandan operasi. Peran Panglima lebih banyak sebagai penasehat militer dan dalam perencanaan operasi militer, bukan panglima dalam pengertian *senapati*.

Makna kedua, Panglima sebagai pemimpin sebuah organisasi yang bernama Tentara Nasional Indonesia. Sebagai pemimpin organisasi TNI, Panglima bertugas menjabarkan kebijakan pertahanan yang dirumuskan oleh Menteri Pertahanan ke dalam pengembangan kekuatan TNI dan langkah-langkah operasional TNI. Di sini wewenang dan tugas panglima mencakup perencanaan

strategi militer dan operasi militer, pembinaan profesi dan kekuatan militer, serta memelihara kesiagaan operasional sesuai dengan kebijakan pertahanan yang dirumuskan oleh Menteri Pertahanan. Di sinilah Panglima TNI tunduk dan bertanggung jawab pada Menteri Pertahanan, sebagai perpanjangan tangan Presiden. Sayangnya, kedua makna panglima tersebut tidak diselesaikan secara kelembagaan, sehingga sering lahir penafsiran yang terbuka tentang hubungan antara Departemen dan Menteri Pertahanan dengan Mabes dan Panglima TNI. Bisa jadi, kerumitan ini juga disebabkan oleh kemiskinan bahasa Indonesia yang menyebut kedua posisi tersebut sebagai *panglima*. Oleh karena itu, mulai sekarang perlu dipikirkan apakah hubungan kelembagaan antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI akan tetap seperti sekarang, tanpa mengubah posisi Panglima. Ataukah, akan digunakan model Gabungan Kepala Staf dengan konsekuensi perubahan dalam garis komando dan hubungan antara Presiden, Departemen Pertahanan, dan Panglima TNI. Restrukturisasi ini memerlukan keputusan politik dari pucuk pimpinan politik nasional yaitu Presiden.

Dalam kaitan ini satu masalah yang tidak kalah pentingnya adalah keberadaan TNI sebagai entitas atau organisasi. Hubungan-hubungannya dengan Presiden dan Departemen Pertahanan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya masih menempatkan TNI sebagai suatu entitas tersendiri, bukan bagian integral dari Departemen Pertahanan. Ini menyulitkan Departemen Pertahanan, terutama ketika hubungan TNI dengan Presiden dianggap mencakup

semua hal, yang kemudian meminggirkan peran Departemen Pertahanan. Ketentuan UU TNI tahun 2004 bahwa di masa yang akan datang TNI akan berada di dalam Departemen Pertahanan harus diwujudkan dengan melakukan restrukturisasi Departemen Pertahanan di mana TNI akan ditempatkan di bawah wewenang, arah, dan kontrol Menteri Pertahanan. Panglima TNI dan para Kepala Staf bertindak sebagai penasehat militer dan staf militer Menteri Pertahanan dan Presiden. Inilah makna TNI berada di dalam (dibawah kewenangan) Departemen Pertahanan. Justru di sini peran dan suara TNI ditampung sebagai pertimbangan dalam menyusun kebijakan pertahanan yang berimplikasi pada pengembangan, pembinaan, dan penggunaan kekuatan militer. Mekanisme lain untuk menampung masukan dari TNI adalah dengan menciptakan dewan keamanan nasional atau yang di dalam Undang-undang No. 3/2002 disebut sebagai Dewan Pertahanan Negara. Dengan adanya mekanisme ini, maka TNI tidak bisa menjadi independen secara politik dan hanya bertindak sebagai pelaksana kebijakan pertahanan.

Analisa hubungan kewenangan di atas menggarisbawahi pentingnya penegasan di dalam Undang-undang Pertahanan bahwa *Mabas TNI harus berada di bawah Departemen Pertahanan dan bahwa Panglima TNI berkedudukan di bawah Menteri Pertahanan* dengan garis pertanggungjawaban politik/kebijakan dan operasional yang tidak saling tumpang tindih.

Dalam hubungan-hubungan antara Presiden, Menteri Pertahanan, dan Panglima seperti itu menjadi jelas bahwa pengangkatan dan pemberhentian

Panglima seharusnya menjadi wewenang Presiden yang tidak memerlukan persetujuan DPR. Hubungan dengan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima hanya bersifat konsultasi yang tidak mengurangi wewenang atau hak prerogatif Presiden. Persetujuan DPR terhadap pengangkatan dan pemberhentian Panglima akan memperkuat posisi politik Panglima terhadap Menteri Pertahanan dan dapat menciptakan dualisme kewenangan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pertahanan negara.

Pengalaman empirik juga menunjukkan bahwa persetujuan DPR telah menyebabkan politisasi proses pengangkatan dan pemberhentian Panglima dan politisasi jabatan Panglima. Panglima menjadi tarik-menarik kekuatan-kekuatan politik di DPR. Padahal, Panglima tidak lebih adalah salah satu alat/instrumen pelaksana kebijakan pertahanan yang harus bertanggung jawab pada Menteri Pertahanan dalam hal pelaksanaan kebijakan pertahanan negara dan kepada Presiden melalui Menteri Pertahanan dalam penggunaan komponen pertahanan serta dalam implementasi strategi dan operasi militer. DPR bisa saja meminta *hearing* dengan Panglima atas masalah-masalah militer yang bersifat operasional, tetapi pertanggungjawaban jawaban politik atas langkah-langkah yang diambil oleh Panglima berada di pundak Menteri Pertahanan dan Presiden. Dengan adanya pertanggungjawaban politik dan operasional yang jelas dalam hubungan antara Presiden, Menteri Pertahanan dan Panglima, maka pengangkatan Panglima akan lebih banyak didasarkan pada kepentingan-kepentingan pengembangan

strategi pertahanan negara dan/atau kepentingan organisasi TNI.

Demikian pula halnya dengan pengangkatan Kepala Staf Angkatan. Pengangkatan Kepala Staf Angkatan tidak memerlukan persetujuan DPR. Hal ini mempertegas hak prerogatif Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tiap-tiap Angkatan dalam TNI. Juga, adalah aneh jika dikatakan bahwa Presiden mengangkat dan memberhentikan Kepala Staf Angkatan *atas usul* Panglima. Seharusnya, Presiden mengangkat dan memberhentikan Kepala Staf Angkatan dengan *memperhatikan usul* Panglima. Dengan demikian pengangkatan Panglima tidak harus didasarkan atas usul Panglima, apalagi persetujuan DPR.

Persetujuan DPR mutlak diperlukan dalam hal pengerahan kekuatan TNI oleh Presiden yang akan digunakan untuk melakukan suatu operasi militer. Sedangkan penggunaan kekuatan TNI merupakan pelaksanaan suatu operasi militer yang dipimpin oleh Panglima untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh pemerintah dengan menggunakan kekuatan TNI. Dengan demikian urutan kewenangannya adalah bahwa Presiden hanya bisa mengerahkan TNI dengan persetujuan DPR dan setelah itu Panglima menggunakan kekuatan TNI dan bertanggungjawab kepada Presiden atas penggunaan TNI yang telah diputuskan oleh Presiden dan DPR. Untuk menjamin bahwa pengerahan tersebut dilakukan dalam kerangka sistem dan mekanisme yang demokratis dan untuk menjamin bahwa pengerahan tersebut mendapat dukungan politik yang kuat, maka persetujuan pengerahan oleh DPR harus melalui forum otorisasi yang jelas, bentuk

otorisasinya harus tertulis, dengan batasan waktu dan situasi pengerahan. Terutama dalam keadaan memaksa, pengerahan langsung tanpa persetujuan DPR, dalam kurun waktu 2x 24 jam Presiden harus meminta persetujuan tertulis kepada DPR. DPR harus memberikan persetujuan atau penolakan dalam kurun waktu 2 x 24 jam sejak DPR menerima surat tersebut. Jika dalam kurun waktu tersebut DPR tidak merespon, maka DPR dianggap menyetujui pengerahan langsung tersebut. Ketentuan ini untuk menegaskan adanya tanggung jawab pengambilan keputusan politik yang seimbang antara Presiden dan DPR dalam hal pengerahan kekuatan TNI. Hal ini untuk mencegah kemungkinan DPR menggantung suatu keputusan pengerahan, sementara situasi yang dihadapi memerlukan pengerahan kekuatan TNI segera untuk menghadapi suatu keadaan memaksa.

Kekuatan TNI adalah komponen utama dan salah satu dari kekuatan pertahanan. Sistem pertahanan semesta (*sishanta*) sebenarnya mengacu pada pengelolaan dan pengerahan sumber-sumber nasional untuk kepentingan pertahanan. *Sishanta* dengan demikian mengatur bagaimana mengintegrasikan sumber-sumber dan potensi pertahanan ke dalam suatu kebijakan pertahanan. Karena itu apa yang disebut sebagai komponen cadangan dan komponen pendukung untuk kepentingan pertahanan harus diatur dalam undang-undang. Kewenangan Departemen Pertahanan yang dilegalkan dalam undang-undang harus merinci tentang *pengadaan, mobilisasi, dan demobilisasi* komponen cadangan dan komponen pendukung. Kebijakan tentang komponen cadangan dan pendukung dalam suatu kesatuan kebijakan

pengadaan, mobilisasi, dan demobilisasi menggarisbawahi bahwa komponen cadangan dan pendukung hanya bisa dikerahkan dan digunakan ketika ada suatu keputusan mobilisasi. Hal ini tidak permanen karena ketika keadaan sudah menjadi lebih baik setelah digunakannya komponen cadangan dan pendukung untuk mencapai tujuan tertentu, maka harus ada suatu keputusan untuk melakukan demobilisasi.

Pengadaan, mobilisasi, dan demobilisasi komponen pertahanan merupakan upaya *pengembangan* kemampuan pertahanan yang merupakan wewenang Departemen Pertahanan. Ini harus dibedakan dari *pembinaan* yang merupakan fungsi masing-masing Kepala Staf Angkatan untuk menyiapkan kemampuan operasional dan profesional untuk melakukan operasi militer. Inilah esensi sishanta yang tidak cukup hanya dipahami sebagai nilai dan norma, melainkan sebagai sistem yang operasional di bawah kewenangan Departemen Pertahanan, yang pengerahannya tetap memerlukan persetujuan DPR. Karena itu pengadaan, mobilisasi, dan demobilisasi komponen cadangan dan pendukung harus diatur dengan suatu undang-undang.

### **Revisi Undang-Undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia**

Seperti halnya dengan Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-undang No. 34/2004 tentang TNI masih menyisakan beberapa persoalan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, beberapa masalah tersebut adalah tentang tugas TNI yang harus dirumuskan lebih spesifik dan tegas; masalah postur; organisasi TNI dalam

hubungannya dengan Departemen Pertahanan; hubungan kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian panglima dan kepala staf angkatan, dan pengerahan kekuatan TNI; dan masalah tugas dan kewajiban Panglima. Sebagian telah disinggung pada pembahasan tentang revisi Undang-undang Pertahanan Negara di atas yaitu tentang hubungan kewenangan antara Departemen dan Mabes TNI, masalah pengangkatan dan pemberhentian Panglima dan Kepala Staf Angkatan, dan pengerahan kekuatan TNI.

Kekuatan militer dibentuk dan dikembangkan oleh negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan wilayah, dan melindungi bangsa. Tetapi tidak semua ancaman terhadap kedaulatan, wilayah, dan bangsa harus dan relevan dihadapi oleh kekuatan militer. Dalam perkembangannya, sumber dan bentuk ancaman terhadap kepentingan keamanan nasional menjadi beragam. Ancaman keamanan non-tradisional misalnya kejahatan lintas negara, money-laundering, migrasi ilegal, kerusakan lingkungan hidup, ancaman penyakit seperti HIV dan SARS, bukan ancaman-ancaman yang penanganannya memerlukan kekuatan militer untuk menggunakan kompetensi bertempur untuk menghadapinya. Karena itu, tugas pokok militer, termasuk TNI, adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara, dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari *ancaman militer atau kekuatan bersenjata*. Undang-undang tentang TNI dengan demikian harus secara tegas membedakan tugas pokok yang melekat pada TNI sebagai kekuatan militer dan tugas perbantuan

yang dalam pelaksanaannya masing-masing memerlukan syarat-syarat yang berbeda. Untuk melakukan tugas pokok tersebut TNI melakukan operasi perang.

Tetapi, hal itu tidak berarti bahwa TNI tidak bisa digunakan untuk tugas-tugas perbantuan. TNI seperti juga tentara di negara lain, memiliki tugas-tugas untuk melaksanakan operasi perang dan nonperang. Operasi perang merupakan tugas utama TNI dalam menghadapi ancaman militer dari luar, sedangkan tugas-tugas operasi militer selain perang (*Military Operation Other Than War – MOOTW*) merupakan tugas-tugas perbantuan TNI kepada pemerintah dan masyarakat, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Tugas-tugas tersebut terdiri atas berbagai jenis, seperti tugas *civic missions*, *human disaster relief*, *international peace keeping operation*, dan tugas-tugas perbantuan kepada pemerintahan sipil dalam menjalankan fungsi-fungsi kepolisian.

Di tengah ketiadaan ancaman militer dari luar dan terdapatnya *idle capacity* yang dimiliki TNI, adalah wajar bila TNI dapat ditugaskan oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas perbantuan. Meskipun demikian, hal tersebut hanya dapat dilakukan sejauh:

- (a) tidak mengurangi kekuatan TNI untuk melaksanakan tugas utamanya;
- (b) tidak mengurangi atau mematikan kapasitas institusi sipil dan/atau kepolisian negara dalam melaksanakan tugasnya;
- (c) tidak bersifat permanen; dan

- (d) hanya dapat dilakukan setelah ada keputusan politik pemerintah.

UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara, UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU No.34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia tidak secara lengkap mengatur tugas perbantuan TNI, kapan tugas itu dapat dilakukan, dan syarat bagaimana tugas itu harus dilakukan.

Kompetensi utama TNI adalah dalam penggunaan kekuatan militer, terutama dalam situasi perang. Tugas perbantuan merupakan kegiatan yang dilakukan tidak dalam situasi perang. Dalam pelaksanaannya, tugas-tugas perbantuan lebih banyak berhubungan dengan masyarakat dan institusi-institusi sipil (*non military*), bukan dengan satuan-satuan tempur (*combatant*); dan berada dalam situasi nonperang (*peace time*) yang memiliki sistem nilai, dan moralitas yang berbeda dari persyaratan penggunaan kekuatan tempur. Bersamaan dengan itu, tugas perbantuan dilakukan bersama dengan institusi/organisasi lain yang memiliki jalur pertanggungjawaban dan tata kerja yang berbeda dari hierarki militer.

Karena itu, perlu pengaturan yang jelas tentang berbagai hal, terutama tentang ruang lingkup, prinsip, dan prosedur tugas perbantuan TNI. Dengan pengaturan seperti itu diharapkan pelaksanaan tugas perbantuan TNI tidak membuka peluang terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, nilai-nilai demokrasi, dan kebebasan sipil. Pengaturan itu juga diperlukan untuk menjamin efektivitas komando dan membangun akuntabilitas TNI.

Tugas perbantuan TNI terdiri atas tugas penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan (*humanitarian relief*), tugas kegiatan sosial kemasyarakatan (*civic mission*), tugas pemberian bantuan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban umum, serta tugas pemeliharaan perdamaian dunia di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan/atau organisasi internasional maupun regional lain yang diakui oleh pemerintah.

Tugas perbantuan hanya dapat dilakukan oleh TNI tanpa mengurangi kemampuan mereka untuk mengemban fungsi pertahanan negara. Pada saat yang sama, tugas perbantuan TNI harus tidak mematisir kapasitas institusi-institusi sipil dan/atau kepolisian negara. Karena itu perlu pengaturan tentang sumber daya operasi dan jangka waktu tugas perbantuan. Dalam pelaksanaannya, tugas perbantuan TNI kepada Polri dapat dilakukan ketika terjadi tantangan yang tidak dapat diatasi sendiri oleh aparat kepolisian.

Jauh lebih penting dari itu, tugas perbantuan ini hanya dapat dilakukan berdasarkan keputusan politik Presiden. Keputusan tersebut didasarkan pada pertimbangan dan/atau permintaan dari pemerintah pusat dan/atau daerah. Permintaan bantuan juga bisa datang dari lembaga-lembaga lain untuk meningkatkan kemampuan pemerintah dalam menjaga keamanan dan ketertiban umum, pelayanan kebutuhan masyarakat dalam hal terjadinya bencana alam, atau kebutuhan kemanusiaan (*humanitarian needs*) lainnya.

Tugas perbantuan Tentara Nasional Indonesia meliputi tugas-tugas untuk membantu pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan kemanusiaan, menyelenggarakan kegiatan sosial kemasyarakatan, memberikan bantuan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban umum, serta dalam memelihara perdamaian dunia di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau organisasi internasional maupun regional lain yang diakui oleh pemerintah.

Perbantuan TNI kepada pemerintah dan/atau masyarakat dalam menyelenggarakan kegiatan kemanusiaan meliputi tindakan-tindakan evakuasi, rehabilitasi, pengiriman bahan bantuan (makanan, obat-obatan, peralatan, dan angkutan), pencarian dan pertolongan (*search and rescue*) serta pengungsian. Tugas perbantuan untuk menjalankan misi kemanusiaan didasarkan pada keputusan Presiden setelah melalui penilaian oleh pemerintah tentang masalah kemanusiaan yang ada, dan/atau mempertimbangkan permintaan dari badan-badan kemanusiaan dan pemerintah daerah.

Mekanisme permintaan bantuan dan persetujuan pemerintah harus dapat menutup peluang terjadinya penyalahgunaan ataupun melampaui kewenangan otoritas politik. Semua pengajuan untuk tugas perbantuan misi kemanusiaan ini diajukan secara tertulis dengan menjelaskan alasan, tempat, waktu pelaksanaan, jenis dan sarana yang digunakan.

Perbantuan TNI kepada pemerintah dan/atau masyarakat dalam menyelenggarakan kegiatan sosial

kemasyarakatan merupakan tugas perbantuan untuk memberikan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan sarana publik. Pemerintah dapat memperbantukan TNI untuk kegiatan sosial kemasyarakatan. Perbantuan itu dapat diberikan atas permintaan pemerintah daerah atau atas pertimbangan pemerintah sendiri.

Adapun mekanisme permintaan perbantuan dan persetujuan Presiden harus dibuat secara tertulis dengan menjelaskan alasan, tempat, waktu pelaksanaan, dan jenis serta sarana yang digunakan.

Perbantuan TNI dalam fungsi kepolisian adalah keterlibatan TNI dalam menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara Pasal 10 ayat 3 c dan d hanya mengatur bahwa TNI dapat melakukan peran diluar tugas pokoknya, sementara UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara membuka peluang Polri untuk meminta perbantuan TNI kepada fungsi-fungsi kepolisian. Tetapi ketentuan-ketentuan tersebut belum mengatur secara lebih rinci tentang mekanisme perbantuan TNI kepada fungsi kepolisian. Perbantuan Tentara Nasional Indonesia dalam menjalankan fungsi kepolisian harus didasarkan pada keputusan Presiden karena adanya permintaan dari pemerintah daerah. Keputusan Presiden untuk memperbantukan TNI tersebut harus berdasarkan pada penilaian oleh pemerintah daerah bahwa telah terjadi suatu keadaan gangguan keamanan di luar kemampuan kepolisian untuk menanganinya. Untuk tujuan akuntabilitas, permintaan dan keputusan tersebut diatas

harus dilakukan secara tertulis dengan memberikan rincian alasan perbantuan, wilayah perbantuan, waktu, serta sumber dan besaran anggaran yang diperlukan.

Satuan Tentara Nasional Indonesia yang menjalankan tugas membantu pemerintah di bidang kepolisian berada di bawah kendali operasi Polri. Ini mengandung konsekuensi penataan hubungan komando yang mempertimbangkan efektivitas pelaksanaan tugas perbantuan. Untuk itu Polri wajib menyusun aturan teknis operasional pelaksanaan tugas perbantuan (*standard operation procedures/SOP*) yang bersifat temporer dan situasional. Hubungan komando diatas harus juga mengatur disiplin, sanksi administratif dan pidana.

Dalam konteks tugas perbantuan TNI hendaknya dibedakan dari tugas-tugas tertentu yang dilakukan oleh institusi TNI. Tugas penegakan hukum di laut yang diemban TNI AL, misalnya, merupakan tugas nonperang yang dimiliki karena mandat dari ketentuan yang tertuang dalam undang-undang lainnya tidak dalam fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan. Penindakan TNI AU terhadap pesawat tak dikenal yang memasuki wilayah Indonesia merupakan tugas operasi rutin TNI AU.

Perbantuan operasi perdamaian dunia adalah pengiriman pasukan TNI dalam operasi perdamaian yang dilakukan oleh PBB dan/atau organisasi internasional maupun regional yang diakui oleh pemerintah.

Sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia perlu memainkan peran aktif dalam perdamaian dunia. Salah satu langkah yang dimungkinkan adalah melibatkan TNI dalam Operasi Perdamaian Dunia yang dilaksanakan atas permintaan

PBB dan/atau organisasi internasional maupun regional yang diakui oleh pemerintah. Pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Operasi Perdamaian Dunia tersebut diputuskan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, serta ketentuan hukum dan kebiasaan internasional. Keputusan Presiden dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyebut lamanya waktu, besaran pasukan, dan tugas operasi perdamaian yang akan dilakukan dengan mempertimbangkan jenis operasi perdamaian yang diminta.

Tugas perbantuan TNI dalam Operasi Perdamaian Dunia dilaksanakan dengan syarat bahwa operasi tersebut merupakan bagian dari misi pemeliharaan perdamaian, dimana semua pihak yang terlibat konflik telah mencapai kesepakatan gencatan senjata. Pihak-pihak yang bertikai setuju terhadap keterlibatan Indonesia dalam Operasi Perdamaian Dunia, tidak memihak kepada salah satu pihak yang bertikai (*impartial*), penggunaan senjata hanya terbatas untuk mempertahankan diri. Presiden dapat menghentikan keterlibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Operasi Perdamaian jika dalam perkembangannya syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi.

Tugas-tugas perbantuan TNI dalam membantu pemerintah dilakukan secara terbatas (dari segi sumber daya yang digunakan maupun jangka waktunya tugas perbantuan). Tujuan utama dari tugas perbantuan tersebut adalah untuk memulihkan situasi (*restoration*) — baik yang berupa pemulihan fungsi kerja administrasi pemerintahan, tegaknya hukum dan perundang-undangan, maupun pulihnya dan meningkatnya kualitas kehidupan

masyarakat, serta turut mendorong terciptanya perdamaian dunia.

Prosedur pengerahan Tentara Nasional Indonesia untuk melaksanakan tugas perbantuan sama dengan prosedur pengerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia untuk melaksanakan operasi militer lainnya. Kewenangan pengerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia berada pada Presiden. Pengerahan kekuatan Tentara Nasional Indonesia untuk memberikan bantuan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban umum serta untuk operasi perdamaian dunia harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pelaksanaan tugas perbantuan Tentara Nasional Indonesia kepada pemerintah tidak boleh mengurangi kemampuan Tentara Nasional Indonesia untuk melaksanakan tugas pokoknya. Karena itu perlu ada pembatasan jangka waktu tugas perbantuan, meskipun pada saat yang sama juga perlu kejelasan mengenai kemungkinan perpanjangannya. Penggunaan kekuatan Tentara Nasional Indonesia harus didasarkan pada prinsip proporsional dan tidak boleh menimbulkan kerugian moral dan materiil yang tidak perlu dan berlebihan.

Dalam sistem demokrasi, pengambilan keputusan Presiden dalam tugas perbantuan TNI dipertanggungjawabkan kepada DPR, baik selama masa tugas perbantuan yang sedang berjalan maupun setelah tugas perbantuan berakhir. Apabila pelaksanaan tugas perbantuan TNI di bawah koordinasi pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah setempat wajib melaporkan kepada DPRD. Laporan mengenai pelaksanaan

tugas perbantuan TNI yang sedang berjalan dilakukan secara periodik.

Karena kewenangan operasionalnya, instansi yang membawahi tugas perbantuan TNI harus memberikan laporan kepada Presiden dan DPR. Dalam hal perbantuan dilakukan di tingkat daerah, maka laporan tersebut juga disampaikan kepada Kepala Daerah dan DPRD. Pertanggungjawaban komando operasional dilakukan oleh satuan kepolisian yang dibantu kepada pemerintah dan komando kepolisian di atasnya.

Selain itu, dalam melaksanakan tugas perbantuan, TNI hanya menggunakan sumber daya dan keahlian yang dimilikinya. Tidak diperlukan keahlian khusus untuk melaksanakan tugas perbantuan.

Pengaturan mengenai anggaran dan pembiayaan tugas perbantuan perlu disusun sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, dan profesionalisme militer. Dengan kata lain, anggaran dan pembiayaan tugas perbantuan harus sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, tugas perbantuan harus tidak mengurangi profesionalitas TNI dalam melakukan fungsi utamanya dalam pertahanan negara. Oleh sebab itu, agar tidak menjadi beban tambahan bagi pembiayaan TNI, selain operasi perdamaian dunia, tugas perbantuan harus dibiayai dari anggaran negara. TNI hanya boleh membiayai tugas-tugas perbantuan yang sudah direncanakan sebelumnya dan tercantum dalam mata anggaran rutin pertahanan. Secara keseluruhan, pertanggungjawaban penggunaan anggaran untuk tugas-tugas perbantuan

disampaikan pemerintah kepada DPR/ DPRD pada setiap periode anggaran berjalan.

Melihat pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, pengaturan mengenai anggaran dalam Undang-undang Tugas Perbantuan perlu menegaskan beberapa hal:

- (a) anggaran tugas perbantuan TNI disediakan oleh pemerintah;
- (b) anggaran tugas perbantuan pada fungsi kepolisian, penanggulangan bencana alam, dan misi kemanusiaan disediakan oleh pemerintah pusat dan dapat dibantu oleh pemerintah daerah;
- (c) anggaran tugas perbantuan pada misi kemanusiaan serta penanggulangan bencana dapat diperoleh dari bantuan berbagai pihak melalui Pemerintah Pusat; dan
- (d) anggaran tugas perbantuan TNI untuk misi perdamaian dunia disediakan oleh organisasi regional dan PBB berdasarkan ruang lingkup perbantuan itu diselenggarakan.

Dengan disusunnya RUU Perbantuan TNI diperlukan penyesuaian dengan undang-undang terkait, misalnya UU Kepolisian Negara, Pertahanan Negara, dan Pemerintahan Daerah. Selain itu, pengaturan tentang tataran kewenangan TNI dan Polri di dalam keadaan bahaya akan diatur di dalam undang-undang tersendiri.

## EMPAT Rangkaian Kebijakan Pertahanan Negara

Regulasi-regulasi politik diatas perlu diperkuat dengan perumusan kebijakan pertahanan negara yang bisa dilakukan di pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Berdasarkan prinsip tersebut, ada tiga agenda kebijakan yang harus dilakukan pada periode 2004-2009.

Agenda **pertama** adalah pembentukan rangkaian kebijakan pertahanan negara sesuai dengan mandat Pasal 16 UU 3/2002.

Berdasarkan kebijakan umum pertahanan negara yang ditetapkan oleh Presiden, Menteri Pertahanan merumuskan kebijakan-kebijakan di bidang pertahanan negara. Kebijakan-kebijakan tersebut ditetapkan dalam bentuk **SK Menteri Pertahanan** yang dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok kebijakan.

Kelompok pertama adalah kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan strategi pertahanan, yaitu:

1. Kebijakan tentang Penyelenggaraan Pertahanan Negara;
2. Buku Putih Pertahanan; dan
3. Kebijakan Kerjasama Pertahanan Bilateral, Regional, Internasional

Kelompok kedua adalah kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penggunaan/pengerahan kekuatan TNI, yaitu:

1. Kebijakan Umum tentang Tujuan Penggunaan Kekuatan TNI; dan

2. Kebijakan Umum tentang Tujuan Penggunaan Komponen Cadangan dan Pendukung

Kelompok ketiga adalah kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan sumber daya pertahanan, yaitu:

1. Kebijakan Penganggaran Pertahanan Negara
2. Kebijakan Pengadaan Alat Utama Sistem Pertahanan Negara
3. Kebijakan Perekrutan Komponen Pertahanan Negara
4. Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Nasional
5. Kebijakan Pemberdayaan Wilayah Pertahanan
6. Kebijakan Pembinaan Teknologi dan Industri Pertahanan
7. Kebijakan Pembinaan Kemampuan Pertahanan
8. Kebijakan Penggunaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan

Perumusan seluruh rangkaian kebijakan pertahanan negara ini telah dimulai oleh Departemen Pertahanan dengan melakukan proses Kaji Ulang Pertahanan Negara (*Strategic Defense Review*). Kaji Ulang Pertahanan ini menjadi dasar perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini akan berfungsi sebagai Strategi Raya (*Grand Strategy*) Pertahanan Indonesia.

Untuk merumuskan Strategi Raya Pertahanan Indonesia, pemerintah perlu segera membentuk Dewan Pertahanan Nasional (DPN). Pembentukan DPN merupakan mandat pasal 15 UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Struktur dan anggota DPN sudah ditentukan oleh UU No. 3/2002 dan DPN diarahkan untuk memiliki fungsi terbatas pada pemberian nasehat kepada Presiden tentang perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara serta tentang pengerahan kekuatan TNI.

Pembentukan DPN merupakan upaya awal untuk membedakan antara tataran kewenangan dalam penyelenggaraan pertahanan negara pada umumnya, dan tataran kewenangan yang secara khusus berkaitan dengan pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Dalam hal pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI, negara mendelegasikan wewenang yang lebih besar kepada TNI untuk mengambil keputusan-keputusan strategi militer secara otonom (*autonomous decision*). Namun Panglima TNI harus tetap melaporkan pelaksanaan operasi militer kepada Presiden secara periodik baik sebelum, pada saat, maupun setelah operasi militer dilaksanakan. Dalam kaitan ini Presiden dan Panglima TNI tetap perlu melakukan koordinasi dengan Dewan Pertahanan Nasional.

Penyelenggaraan sistem pertahanan negara membutuhkan keterlibatan insititusi-institusi sipil dibutuhkan untuk menjamin bahwa TNI memiliki kesiapan dan hanya akan menggunakan kekuatan bersenjata dalam rangka pertahanan negara. Berdasarkan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, jaminan ini dilakukan dalam beberapa tahap. Pada tahap awal,

pemerintahan sipil 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 dioperasionalisasikan 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. Keterlibatan DPR dalam sistem pertahanan negara dilakukan pada saat negara mengumumkan deklarasi perang atau saat Presiden (dengan persetujuan DPR) memerintahkan pengerahan kekuatan TNI untuk menghadapi ancaman militer. Keputusan politik ini dilaksanakan oleh Panglima TNI dengan melakukan berbagai operasi militer.

Agenda **kedua** adalah penegakan kontrol sipil efektif. Pelaksanaan kontrol sipil efektif ini akan sepenuhnya tergantung dari kapasitas pemerintah dan DPR untuk mengawasi penggunaan anggaran pertahanan. PR pemerintahan SBY untuk menegakkan kontrol sipil efektif ini adalah (1) menyusun mekanisme penganggaran baru sesuai dengan prinsip APBN Kinerja terutama untuk menjamin bahwa seluruh kebutuhan TNI dapat dipenuhi seluruhnya oleh APBN; (2) bersama DPR, menetapkan

mekanisme pertanggung-jawaban pengelolaan anggaran pertahanan dalam rangka penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi; serta (3) sesuai mandat UU TNI, menyusun alternatif-alternatif model pengambil-alihan aktivitas bisnis militer oleh negara.

Agenda **ketiga** adalah penegakan kontrol sipil obyektif. Gagasan kontrol sipil obyektif pada dasarnya menempatkan TNI sebagai evaluator diri (*self-evaluator*) bagi terbentuknya TNI yang profesional. Untuk menegakkan kontrol sipil obyektif, Departemen Pertahanan diharapkan dapat meminta Mabes TNI untuk menyusun kerangka program "militerisasi militer" yang terdiri atas (1) pembentukan gugus tugas serta penetapan kerangka waktu redefinisi Doktrin TNI serta tiga Doktrin Angkatan; (2) penyusunan rancangan kode etik militer; (3) penetapan kerangka waktu proses revisi kurikulum pendidikan militer; serta (4) rancangan penataan ulang gelar kekuatan TNI.

Ketiga agenda kebijakan tersebut akan diimplementasikan oleh TNI sebagai komponen utama pertahanan negara. Untuk itu, pemerintah harus memperkuat TNI sebagai alat negara dalam bidang pertahanan negara dengan empat cara. Pertama, pemerintah harus meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan prajurit TNI. Profesionalisme TNI dikembangkan berdasarkan pada kompetensi teknis, kode etik, dan tata laku korps TNI. Secara operasional, pengembangan profesionalisme TNI dilakukan dengan:

(1) menyempurnakan sistem rekrutmen, pendidikan dan latihan yang memungkinkan setiap prajurit TNI mampu melakukan operasi militer

perang dan operasi militer selain perang;

- (2) menyempurnakan kode etik dan tata laku korps TNI;
- (3) merumuskan aturan pelibatan TNI untuk melakukan operasi militer selain perang; dan
- (4) menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM dan disiplin prajurit yang dilakukan oleh prajurit TNI. Kesejahteraan Prajurit TNI merupakan bagian integral dari upaya untuk meningkatkan profesionalisme TNI.

Untuk itu, pemerintah harus menjamin kebutuhan hidup dan kesejahteraan prajurit secara layak. Hal ini dilakukan dengan tiga cara:

- (a) meningkatkan pendapatan prajurit TNI secara bertahap;
- (b) meningkatkan kualitas fasilitas perumahan; dan
- (c) meningkatkan asuransi kesehatan dan dana pensiun prajurit TNI.

Cara kedua dilakukan pemerintah dengan menyusun ulang anggaran pertahanan Indonesia. Prinsip utama yang harus ditegakkan disini adalah pemerintah harus menyediakan seluruh kebutuhan pertahanan negara untuk membentuk TNI yang tangguh dan profesional. Prinsip ini juga disertai dengan keharusan bagi adanya akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran pertahanan. Untuk periode 2004-2009, pemerintah harus dapat (1) menghilangkan sumber-sumber pendapatan institusi TNI di luar anggaran negara; dan (2) menata ulang struktur dan program anggaran pertahanan sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Penyusunan ulang anggaran pertahanan Indonesia ini diharapkan dapat memperkuat kemampuan pertahanan Indonesia. Usaha penguatan kemampuan pertahanan ini merupakan cara ketiga yang perlu dilakukan pemerintah untuk memperkuat TNI. Pada dasarnya, pengembangan kekuatan pertahanan harus didasarkan pada dinamika lingkungan strategis, perkembangan teknologi persenjataan, karakteristik Indonesia sebagai negara kepulauan, dan ketersediaan sumber daya pertahanan.

Pengembangan kekuatan TNI harus ditujukan untuk membangun TNI yang profesional dan tangguh sesuai dengan strategi pertahanan negara yang dirumuskan oleh pemerintah. Strategi pertahanan negara harus memperhatikan karakter geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dengan posisi silang yang sangat terbuka. Strategi pertahanan adalah upaya untuk mencapai kepentingan pertahanan dengan menggunakan sumber-sumber yang terbatas. Karena itu strategi mensyaratkan efisiensi dan prioritas. Ada negara yang mengandalkan *land-based strategy*, *maritime strategy*, strategi pertahanan berlapis, dan strategi pertahanan pulau besar. Yang pasti adalah bahwa strategi menyangkut masalah pilihan yang dibuat oleh pemerintah yang harus mempunyai unsur penangkalan, pertahanan, dan perlawanan.

Berdasarkan determinan-determinan tersebut, untuk periode 2004-2009, pemerintah harus mengembangkan suatu kekuatan pertahanan terpadu yang tidak lagi berorientasi pada pengembangan kekuatan matra darat. Pengembangan kekuatan pertahanan terpadu ini dilakukan agar tercipta TNI yang profesional,

tangguh, serta moderen yang mampu menjalankan operasi militer perang dan operasi militer selain perang.

Metode ketiga yang perlu dilakukan pemerintah adalah menata ulang struktur organisasi militer sehingga TNI dapat memainkan peran sebagai satu-satunya instrumen pertahanan negara dalam negara yang demokratis. Untuk itu, pemerintah perlu melakukan penataan organisasi militer sehingga (1) Mabes TNI dapat ditempatkan dibawah Departemen Pertahanan; (2) validasi organisasi TNI dapat dilanjutkan; serta (3) ada penataan tataran kewenangan dan hubungan kelembagaan yang jelas antara TNI dan POLRI.

Bagaimana dengan pertahanan Indonesia? Hampir tidak mungkin Indonesia mempunyai kekuatan militer yang dapat mempertahankan dan menutup seluruh wilayahnya. Karena itu harus ada prioritas yang didasarkan atas analisa sumber dan bentuk ancaman dan karakter/ posisi geografis dan Alur Laut Kepulauan Indonesia. Kombinasi ketiga faktor ini membawa beberapa konsekuensi dalam mengembangkan postur TNI yaitu: (1) Kesiapan dan persiapan pasukan untuk mengantisipasi datangnya ancaman harus tinggi; (2) Mobilitas pasukan harus tinggi yang memungkinkan pasukan dapat digelar di seluruh wilayah kepulauan Indonesia dalam tempo yang cepat. Ini berarti bahwa harus ada integrasi sistem pendukung angkutan darat, laut, dan udara; (3) Jalur logistik harus dapat mencakup seluruh wilayah kepulauan Indonesia; dan (4) Komunikasi, Komando, Kontrol, dan Intelijen (C3I) harus terintegrasi dan mencakup seluruh wilayah kepulauan Indonesia.

Berdasarkan faktor-faktor ini, pertahanan Indonesia daerah pertahanan Indonesia dibagi menjadi lima kompartemen strategis yaitu Kompartemen I Sumatera; Kompartemen II Jawa dan Bali; Kompartemen II Kalimantan; Kompartemen IV Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat; dan Kompartemen V Maluku dan Papua.

Di masing-masing kompartemen tersebut diterapkan prinsip pertahanan wilayah, strategi pertahanan berlapis, dengan *integrated armed forces*. Sistem pertahanan berlapis mencakup tiga zona pertahanan: Zona Pertahanan I adalah zona penyangga yang berada di luar batas zona ekonomi eksklusif Indonesia hingga wilayah musuh; Zona Pertahanan II adalah zona pertahanan utama yang meliputi wilayah antara garis pantai kepulauan Indonesia dan batas ZEE; Zona Pertahanan III adalah zona perlawanan yang mencakup seluruh wilayah darat Indonesia, namun diprioritaskan pada pulau-pulau besar di Indonesia. Lima kompartemen tersebut ditata dalam suatu struktur komando tempur terpadu yang disebut Komando Daerah Pertahanan (KODAHAN) yang melibatkan gabungan satuan-satuan tempur Angkatan yang terdiri dari: satuan tempur tingkat divisi Angkatan Darat; satuan tempur tingkat Skuadron Angkatan Udara; satuan tempur tingkat Armada Angkatan Laut. Ini adalah dasar gelar dari postur TNI. Dengan struktur seperti ini, maka kekuatan TNI dapat digelar sesuai dengan karakter geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang terbuka. Struktur ini juga memelihara keseimbangan perimbangan kekuatan antar angkatan sesuai dengan kebutuhan pertahanan di masing-masing KODAHAN. Yang tidak

kalah pentingnya adalah bahwa gelar KODAHAN ditujukan untuk memangkas struktur gelar militer yang sejajar dengan birokrasi pemerintah sipil yang tidak efisien dan relevan untuk mengembangkan postur TNI untuk melakukan operasi militer perang sesuai dengan karakter perang di masa yang akan datang.

**Strategi pertahanan yang diwujudkan dalam bentuk gelar TNI dalam beberapa KODAHAN tersebut hanya akan berhasil jika ditopang oleh organisasi TNI. Organisasi TNI dibangun agar TNI dapat menjalankan fungsi tempur sesuai dengan kebijakan dan strategi pertahanan yang dibuat oleh Departemen Pertahanan. Mabes saat ini memainkan peran terlalu besar, termasuk yang berkaitan dengan perumusan kebijakan umum dan strategic yang menjadi wewenang Departemen Pertahanan. Dalam tatanan negara demokratik, Mabes TNI hanya memainkan peranan yang lebih terbatas dalam pelaksanaan kebijakan pertahanan negara, khususnya pada perencanaan dan pelaksanaan strategi dan operasi militer. Untuk itu Mabes harus lebih berperan pada pengembangan doktrin operasi militer gabungan dan koordinasi antar angkatan yang akan diterapkan dalam suatu operasi militer.**

## **LIMA** **Penutup**

Perwujudan TNI profesional yang terlepas sepenuhnya dari karakter tentara politik dan tentara niaga merupakan prioritas utama kebijakan pertahanan negara di periode 2004-2009. TNI profesional bisa dibentuk jika pemerintahan Presiden Yudhoyono dapat segera membentuk empat kerangka kerja yang menopang penyelenggaraan sistem pertahanan negara.

Kerangka kerja pertama adalah pembentukan cetak biru regulasi pertahanan negara yang akan memberikan landasan legal-formal yang kuat bagi pemerintah untuk menerapkan prinsip-prinsip demokratis untuk membentuk TNI yang profesional. Cetak biru tersebut diperlukan agar tercipta konsistensi dan sinkronisasi antar berbagai aturan hukum di bidang pertahanan negara. Kerangka kerja pertama diharapkan telah tuntas dilakukan pemerintahan Presiden Yudhoyono di periode 2004-2009.

Kerangka kerja kedua adalah perumusan rangkaian kebijakan pertahanan negara yang memungkinkan Departemen Pertahanan untuk secara substantif menegakkan prinsip supremasi sipil. Keberadaan kebijakan pertahanan negara yang komprehensif dapat dijadikan dasar untuk mengendalikan arah pengembangan dan tujuan penggunaan kekuatan militer Indonesia. Rangkaian kebijakan ini juga diharapkan tuntas dirumuskan Departemen Pertahanan di periode 2004-2009.

Kerangka kerja ketiga adalah penataan kelembagaan antara DPR, Presiden, Departemen Pertahanan, dan Mabes TNI. Penataan kelembagaan ini dilakukan untuk tiga tujuan. Tujuan pertama adalah menghindari kemungkinan adanya satu aktor dalam negara yang dapat mengerahkan dan menggunakan kekuatan TNI tanpa dapat diawasi oleh lembaga-lembaga negara. Tujuan kedua adalah menerapkan prinsip supremasi sipil yang menghendaki adanya kontrol sipil efektif terhadap organisasi militer. Kontrol sipil ini dapat terwujud dengan meletakkan Mabes TNI di bawah Departemen Pertahanan. Tujuan ketiga adalah penciptaan harmonisasi dan koordinasi kebijakan pertahanan antar berbagai lembaga yang memiliki tanggung jawab di bidang pertahanan negara.

Kerangka kerja keempat adalah pengembangan postur dan anggaran pertahanan Indonesia. Postur dan anggaran pertahanan merupakan tiang utama pertahanan negara yang didalamnya mencakup pengaturan tentang organisasi dan struktur pertahanan, kekuatan pertahanan, elemen pertahanan dan gelar pertahanan. Perumusan kerangka operasional tentang postur dan anggaran pertahanan ini diharapkan dapat mentransformasi militer Indonesia menjadi suatu kekuatan maritim regional yang dapat menggelar strategi pertahanan yang memiliki karakteristik geografis sebagai negara kepulauan.

Keberhasilan implementasi keempat kerangka kerja di bidang pertahanan negara akan menentukan arah evolusi TNI. Optimisme yang ingin dijaga adalah dengan usaha sistematis dan terarah yang mengintegrasikan keempat kerangka kerja, di masa depan Indonesia akan TNI profesional yang dapat berperan sebagai kekuatan maritim regional.

## 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 tumbanginya 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.