

# PERAN TENTARA NASIONAL INDONESIA (TNI) DALAM SISTEM KEAMANAN NASIONAL Sebuah Kajian Awal

Rizal SUKMA

---

## Pendahuluan

Setelah menjalankan amanat reformasi selama satu dekade, sudah sewajarnya bangsa Indonesia bertanya sejauh mana capaian-capaian yang telah diperoleh dalam kurun waktu tersebut. Sejauh ini, beragam penilaian telah dikemukakan oleh banyak pihak mengenai perkembangan, kemajuan, maupun stagnasi (kalaupun bukan kemunduran) dalam berbagai aspek kehidupan sosial, politik dan ekonomi Indonesia. Namun, terlepas dari positif atau negatifnya penilaian yang diberikan, perlu ditekankan bahwa proses reformasi yang telah berjalan selama satu dekade adalah sebuah proses yang masih terus berlangsung (*work in progress*).

Salah satu agenda reformasi terpenting adalah penataan kembali (restrukturisasi) peran, fungsi dan tugas Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara lebih spesifik, peran, fungsi dan tugas TNI tersebut perlu dikaji dari sudut hakikat TNI tidak hanya sebagai alat pertahanan negara, tetapi juga sebagai komponen penting dari sebuah kerangka kerja sistem keamanan nasional dalam tatanan politik demokratis. Setelah satu dekade proses reformasi, peran, fungsi dan tugas TNI dalam konteks yang disebutkan di atas penting untuk dikaji kembali, untuk mengetahui: (a) sejauh mana proses restrukturisasi peran dan fungsi itu telah berjalan, (b) aspek-aspek yang masih memerlukan proses penataan lebih lanjut, (c) bagaimana capaian-capaian positif dapat dikonsolidasikan, dan (d) bagaimana percepatan proses penataan lanjutan dapat dilakukan.

Pembahasan akan dibagi kedalam tiga bagian. Bagian pertama akan memberikan penilaian umum terhadap peran, fungsi dan tugas TNI dalam sistem keamanan nasional. Bagian kedua akan memuat pembahasan mengenai sejauh mana TNI telah atau belum menjalankan tugas-tugas pokok sebagaimana yang diamanatkan baik oleh undang-undang maupun regulasi lainnya. Bagian ketiga, berdasarkan kajian pada bagian-bagian sebelumnya, memuat saran-saran dan rekomendasi bagi langkah-langkah perbaikan.

## **Peran TNI Dalam Sistem Keamanan Nasional: Konteks dan Regulasi**

Membicarakan peran dan fungsi angkatan bersenjata dalam sistem keamanan nasional (*national security*) sebuah negara demokrasi sebenarnya merupakan hal yang tidak terlalu rumit. Di banyak negara demokrasi,

angkatan bersenjata merupakan komponen penting dalam melindungi negara dari berbagai ancaman, khususnya yang datang dari luar negeri (*external threats*). Dalam tatanan demikian, peran utama angkatan bersenjata adalah sebagai instrumen dalam menjalankan pertahanan luar (*external defense*). Peran tersebut dilaksanakan baik melalui operasi perang, maupun non-perang (*military operations other than war*) yang lingkup kegiatannya dapat bersifat eksternal (di luar negeri, seperti operasi *peacekeeping* dan operasi penyelamatan warga negara yang terancam di luar negeri) maupun internal di dalam negeri (seperti *civic missions* dan *humanitarian relief*).

Namun, dalam konteks Indonesia, membahas peran, fungsi dan tugas angkatan bersenjata dalam sistem keamanan nasional tidak semudah yang dibayangkan. Kesulitan utama datang dari istilah "keamanan nasional" itu sendiri. Sampai sekarang, kita masih belum menemukan format dan pemahaman yang tepat mengenai "keamanan nasional." Akibatnya, pada saat dimana praktek-praktek penyelenggaraan keamanan nasional seharusnya sudah mulai melembaga (*institutionalised*), pada saat yang sama kita masih tetap berkuat dalam perbincangan mengenai apa yang dimaksud dengan "keamanan nasional" itu. Akibatnya, jangankan menemukan pengaturan yang tepat mengenai peran TNI dalam sistem keamanan nasional, perbincangan dan perdebatan mengenai kebutuhan dan proses penataan kerangka regulasi (*regulatory frameworks*) bidang keamanan nasional masih juga belum usai.

Di samping persoalan semantik dan konseptual yang masih belum tuntas, membicarakan peran, fungsi dan tugas TNI dalam konteks keamanan nasional juga dihadapkan pada tiga konteks khas Indonesia. Pertama, penataan kembali posisi TNI dalam sistem keamanan nasional berjalan pada saat negara Indonesia sendiri sedang berada pada tahap transisi politik setelah meninggalkan praktek-praktek politik otoriter sejak tahun 1998. Dalam proses transisi, adalah tidak realistis mengharapkan perubahan terjadi dalam waktu singkat. Ditambah oleh proses transisi yang kerap diwarnai oleh proses tawar-menawar politik di antara aktor-aktor politik (termasuk TNI dan Polri), upaya penataan peran TNI dalam sistem keamanan nasional tidak dapat hanya difokuskan pada TNI saja, tanpa memperhitungkan keterkaitannya dengan aktor-aktor lain, khususnya Polri, badan-badan intelijen, dan juga kekuatan-kekuatan politik sipil. Dengan kata lain, proses penataan posisi TNI dalam sistem keamanan nasional menjadi sulit karena proses penataan sistem politik Indonesia sendiri masih belum tuntas.

Kedua, sebagai akibat dari proses transisi tersebut, penataan posisi TNI dalam sistem keamanan nasional menghadapi kendala ketidaksempurnaan (ketidakjelasan, kekaburan, dan ketidaklengkapan) legislasi. Sulit untuk dibantah bahwa proses perubahan dan perumusan berbagai legislasi yang berkaitan dengan keamanan nasional tidak dilakukan dalam perspektif keamanan nasional secara komprehensif dan integratif. Misalnya,

pembahasan mengenai RUU Pertahanan Negara dan RUU TNI tidak sepenuhnya berjalan selaras dengan pembahasan RUU tentang Polri. Meskipun dimaksudkan untuk dapat menjadi sebuah undang-undang yang mencakup permasalahan pertahanan dalam artian luas, UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara juga masih terlalu menekankan pengaturan atas posisi TNI dalam sistem pertahanan nasional.

Ketiga, peran, fungsi dan tugas-tugas TNI harus juga diletakkan dalam perspektif karakter ancaman yang dihadapi Indonesia sebagai negara pasca-kolonial yang sedang menjalankan proses *nation building*. Berbeda dengan negara-negara demokrasi yang sudah mapan secara politik dan ekonomi, Indonesia tidak dapat dengan begitu saja meletakkan peran TNI *hanya* sebagai instrumen pertahanan luar. Bagi Indonesia, ancaman yang muncul dari dalam negeri (*internal threats*) harus mendapat prioritas yang sama pentingnya dengan ancaman lintas-perbatasan (*transboundary threats*) dan kemungkinan ancaman konvensional yang datang dari luar (*external threats*). Bahkan, dalam konteks tertentu, ancaman dari dalam negeri (seperti insurgensi, separatisme, kekerasan komunal dan etnik, serta terorisme) lebih menuntut prioritas penanganan oleh aktor-aktor yang bertanggung jawab di bidang keamanan nasional.

Oleh karena itu, khususnya karena konteks kohesi politik dan hakikat ancaman yang membedakan negara pascakolonial yang sedang berkembang seperti Indonesia dan negara-negara maju,<sup>1</sup> tidak mudah untuk menegaskan bahwa peran TNI dalam sistem keamanan nasional adalah *hanya* sebagai instrumen pertahanan luar (*external defense*). Kondisi realistik inilah yang melandasi berbagai ketentuan dalam regulasi mengenai peran TNI pasca reformasi. Berbagai produk legislasi itu setidaknya telah meletakkan landasan bagi terjadinya transformasi peran TNI yang sesuai dengan tata kehidupan politik demokratis, yakni TNI profesional yang hanya berperan di bidang pertahanan, tidak berpolitik dan berbisnis, serta tunduk kepada supremasi pemerintahan sipil. Hal ini misalnya terlihat dari pembatasan atas peran TNI hanya sebagai alat pertahanan negara. Pembatasan ini dikukuhkan dalam UU No. 3 Tahun 2002 (dalam pasal 10) dan kemudian dalam UU No.34 Tahun 2004 (pasal 5) yang menegaskan bahwa sebagai alat negara TNI “menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.”<sup>2</sup> Sebagai konsekuensi dari perannya itu, TNI dilarang “berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan...mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat, Edward E. Azar and Chung-In Moon, “Rethinking Third World National Security,” dalam Edward E. Azar and Chung-In Moon, editor, *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (Hants, UK: Edward Elgar, 1988, hal. 6-7.)

<sup>2</sup> Pasal 5, UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>3</sup> Pasal 2 (d), UU No. 34 Tahun 2004.

Dalam menjalankan perannya sebagai alat pertahanan, TNI menjalankan fungsi sebagai penangkal dan penindak terhadap ancaman yang ada, serta fungsi pemulih. Berbeda dengan regulasi yang lahir sebelum reformasi, fungsi TNI dalam menangkal dan menindak kini dibatasi hanya pada “setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa.”<sup>4</sup> Sementara, untuk “menghadapi bentuk dan sifat ancaman non-militer di luar wewenang instansi pertahanan, penanggulangannya dikoordinasikan oleh pimpinan instansi sesuai bidangnya.”<sup>5</sup> Berbeda dengan masa sebelumnya, kini TNI hanya berfungsi sebagai salah satu bagian saja dari keseluruhan sistem keamanan nasional, namun tetap merupakan kekuatan inti dalam sistem pertahanan nasional.

Tugas-tugas yang diamanatkan kepada TNI yang termuat dalam regulasi produk masa reformasi juga semakin rinci dan konkrit. UU No 34 Tahun 2004 merinci tugas pokok TNI yang melingkupi tugas untuk “menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.”<sup>6</sup> Pelaksanaan tiga tugas pokok tersebut, selain dilakukan dengan operasi militer untuk perang, juga dilakukan melalui operasi militer selain perang (OMSP) yang dirinci ke dalam 14 jenis tugas. Ke 14 jenis tugas tersebut adalah:<sup>7</sup>

1. mengatasi gerakan separatis bersenjata;
2. mengatasi pemberontakan bersenjata;
3. mengatasi aksi terorisme;
4. mengamankan wilayah perbatasan;
5. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
6. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
7. mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
8. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
9. membantu tugas pemerintahan di daerah;
10. membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
11. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;

---

<sup>4</sup> Pasal 6 Ayat (1a), UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>5</sup> Pasal 19, UU No. 3 Tahun 2002.

<sup>6</sup> Pasal 7 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>7</sup> Pasal 7 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

12. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
13. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); dan
14. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Dalam dua regulasi mengenai penyelenggaraan pertahanan negara pada tataran teknis-operasional, baik UU No. 3 Tahun 2002 dan UU No. 34 Tahun 2004, peran sentral berada di tangan Panglima TNI. Dalam menjalankan perannya sebagai pelaksana kebijakan pertahanan negara,<sup>8</sup> Panglima TNI memiliki kewenangan untuk menggunakan kekuatan TNI dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan penggunaan itu kepada Presiden.<sup>9</sup> Namun, kewenangan Panglima untuk menggunakan kekuatan TNI itu tetap dibatasi oleh ketentuan bahwa hal itu hanya dapat dilakukan setelah adanya keputusan penerahan kekuatan TNI oleh Presiden.<sup>10</sup> Ketentuan ini jelas mengandung makna bahwa Panglima TNI, dengan alasan apapun, tidak dapat menggunakan kekuatan TNI berdasarkan pertimbangan sendiri, tanpa adanya keputusan politik Presiden terlebih dahulu.

Di samping kewenangan untuk menggunakan kekuatan TNI untuk keperluan operasi militer perang dan non-perang, Panglima juga bertugas untuk “mengembangkan doktrin TNI,”<sup>11</sup> dan “menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiapan operasional.”<sup>12</sup> Panglima juga berkewajiban untuk “memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI”<sup>13</sup> dan “dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara.”<sup>14</sup> Dalam menjalankan tugasnya, Panglima dibantu oleh Kepala Staf Angkatan yang tugas dan tanggung jawabnya lebih pada aspek pembinaan kekuatan dan kesiapan operasional Angkatan<sup>15</sup> dan “berkedudukan di bawah Panglima serta bertanggung jawab kepada Panglima.”<sup>16</sup>

Reformasi TNI juga mensyaratkan bahwa para prajurit TNI diperlakukan sama di muka hukum dan taat kepada ketentuan hukum (*rule of law*). Namun, perubahan mengenai posisi TNI di depan hukum baru sebatas dalam bentuk ketentuan prinsip yang menyatakan bahwa “prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana

---

<sup>8</sup> Pasal 15 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>9</sup> Pasal 19 UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>10</sup> Pasal 17 Ayat (1), UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>11</sup> Pasal 15 Ayat (4), UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>12</sup> Pasal 15 Ayat (6), UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>13</sup> Pasal 15 Ayat (8) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>14</sup> Pasal 15 Ayat (9) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>15</sup> Pasal 16, UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>16</sup> Pasal 14 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004.

militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang.”<sup>17</sup> Namun, ketentuan baru dapat dinyatakan berlaku hanya setelah “undang-undang tentang Peradilan Militer yang baru diberlakukan.”<sup>18</sup> Selama undang-undang Peradilan Militer yang baru belum dibentuk, prajurit “tetap tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.”<sup>19</sup> Dengan kata lain, prajurit TNI yang melanggar hukum pidana umum tetap masih diadili di peradilan militer karena sampai sekarang undang-undang Peradilan Militer yang baru masih belum dibentuk.

Di bidang manajemen personel, regulasi yang ada bisa dikatakan telah mencakup berbagai peraturan mengenai aspek hak dan kewajiban prajurit TNI, mulai dari rekrutmen, kewajiban dan larangan, pembinaan, kesejahteraan, sampai ihwal pengakhiran tugas. Regulasi mengenai hal ini tidak menimbulkan banyak perdebatan di parlemen dan masyarakat, karena butir-butir ketentuan yang ada pada umumnya mengacu kepada ketentuan-ketentuan umum yang sudah berlaku sejak masa pemerintahan Orde Baru, serta mengikuti kelaziman yang berlaku dalam dunia kemiliteran.

Yang juga patut dicatat adalah, UU No. 34 Tahun 2004 juga memuat dua ketentuan penting yang apabila dilaksanakan akan dapat memberi kontribusi signifikan bagi upaya memperkuat supremasi sipil dan mempercepat profesionalisme tentara. Dua ketentuan tersebut adalah peraturan mengenai penataan model penggelaran komando teritorial dan bisnis militer. Pertama, mengenai penggelaran, disebutkan bahwa hal itu dilakukan dengan “memperhatikan dan mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan.” Ketentuan penggelaran ini juga dibatasi dengan keharusan untuk “menghindari bentuk-bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik praktis dan penggelarannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintahan.”<sup>20</sup> Kedua, mengenai bisnis militer, ditetapkan bahwa “dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung.”<sup>21</sup>

Secara keseluruhan, regulasi baru yang mengatur tataran teknis-operasional penyelenggaraan pertahanan negara mulai mencerminkan kemajuan ke arah yang lebih baik. Namun, dari berbagai ketentuan yang ada dalam undang-undang, yang masih menjadi agenda yang belum tuntas adalah: (a) optimalisasi pelaksanaan tugas-tugas pokok, (b) operasionalisasi

---

<sup>17</sup> Pasal 65 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>18</sup> Pasal 74 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>19</sup> Pasal 74 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>20</sup> Penjelasan Pasal 11 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>21</sup> Pasal 76 Ayat (1) UU No. 34 Tahun 2004.

dari beberapa tugas yang digariskan oleh undang-undang, khususnya tugas-tugas OMSP; dan (c) pelaksanaan tugas-tugas yang dapat dikategorikan sebagai operasionalisasi dari peran keamanan internal (*internal security*), yang dalam perbincangan di Indonesia kerap diistilahkan sebagai wilayah “abu-abu” (*grey areas*). Dalam hal ini, pelaksanaan peran, fungsi dan tugas-tugas TNI sebagai bagian dari sistem keamanan nasional masih dihadapkan pada tiga permasalahan utama, yakni kesenjangan kapabilitas, kesenjangan operasionalisasi, dan kekosongan regulasi.

### **Penilaian Atas Kinerja TNI: Antara Regulasi dan Implementasi**

#### *Kesenjangan Kapabilitas*

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI memberi mandat kepada TNI untuk menjalankan fungsi sebagai penangkal dan penindak terhadap ancaman yang ada, serta fungsi pemulih. Berbeda dengan regulasi yang lahir sebelum reformasi, fungsi TNI dalam menangkal dan menindak kini dibatasi hanya pada “setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa.”<sup>22</sup> Di samping itu, undang-undang juga menegaskan bahwa tugas pokok TNI adalah “menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia..”<sup>23</sup>

TNI jelas telah, sedang, dan akan terus menjalankan ketiga tugas pokok tersebut. Yang masih menjadi masalah adalah bagaimana efektifitas pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan postur yang dimiliki TNI sendiri, yang terdiri dari kemampuan (*capability*), kekuatan (*strength*) dan gelar (*deployment*). Sampai sekarang, berbagai penilaian –baik dari kalangan dalam TNI maupun dari luar—sepakat bahwa postur TNI masih belum memadai untuk dapat melaksanakan tugas-tugas pokoknya secara baik. Dalam hal ini, harapan dan rencana kerja Pemerintah cq. Departemen Pertahanan masih terfokus pada tataran memenuhi kebutuhan esensial minimum (*minimum essential force*) dengan mengupayakan mengisi kesenjangan (*filling the gap*) antara kebutuhan untuk menjalankan tugas di satu pihak dengan kapabilitas di pihak lain.

Persoalan kesenjangan kapabilitas ini sudah barang tentu tidak dapat dipisahkan dengan faktor-faktor kebijakan, strategi, pendanaan, dan pembinaan kekuatan. Dalam hal kebijakan, mampu tidaknya TNI menjalankan tugas-tugasnya akan ditentukan oleh tujuan-tujuan apa saja

---

<sup>22</sup> Pasal 6 Ayat (1a), UU No. 34 Tahun 2004.

<sup>23</sup> Pasal 7 Ayat (1), UU No. 34 Tahun 2004.

yang ingin dicapai oleh pemerintah di bidang pertahanan, serta bagaimana cara-cara pencapaiannya. Dari sudut strategi, efektivitas pelaksanaan tugas akan tergantung pada tepat tidaknya strategi yang digunakan, termasuk sistem penggelaran yang dipakai. Dalam hal pendanaan, efektivitas TNI akan tergantung pada kemampuan negara dalam mengalokasikan anggaran pertahanan dan ketepatan penggunaan anggaran. Dalam hal pembinaan kekuatan, di samping aspek pendidikan dan latihan, dukungan peralatan menjadi hal yang sangat penting.

#### *Ketidajelasan Operasionalisasi*

Pelaksanaan tugas-tugas TNI juga terhambat oleh ketidakjelasan operasional dari tugas-tugas yang dimandatkan oleh undang-undang kepada TNI. Kalimat-kalimat seperti "memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta", "membantu tugas pemerintahan di daerah," dan "membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang" masih terus mengundang kontroversi dan perdebatan baik di lingkungan elit politik, di kalangan pemerintah sendiri, maupun di kalangan masyarakat, sehingga sulit untuk dapat diterjemahkan secara konkrit dalam bentuk pelaksanaan di lapangan oleh TNI.

#### *Kekosongan regulasi*

Dalam hal ini, salah satu permasalahan yang perlu segera diselesaikan adalah mekanisme penggunaan TNI. Misalnya, masih terdapat keambiguan apakah ketentuan penggunaan kekuatan TNI berdasarkan keputusan politik Presiden hanya berlaku dalam hal penggunaan kekuatan TNI untuk operasi militer untuk perang, atau juga berlaku bagi penggunaan kekuatan TNI untuk operasi militer non-perang (*military operations other than war*). Kejelasan mengenai masalah yang masih kabur di atas –kapan penggunaan TNI memerlukan keputusan politik Presiden—sangat diperlukan, karena tugas pokok yang dimandatkan undang-undang kepada TNI dipilah dalam tugas operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang.<sup>24</sup> Permasalahan mengacu kepada mekanisme penggunaan kekuatan TNI dalam menghadapi ancaman terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa. Permasalahan ini cukup menonjol dalam hal penggunaan kekuatan TNI untuk menjalankan operasi militer selain perang, seperti dalam mengatasi gerakan separatis bersenjata, mengatasi pemberontakan bersenjata, mengatasi aksi terorisme, mengamankan wilayah perbatasan, membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan, dan membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

---

<sup>24</sup> Pasal 7 Ayat (2) UU No. 34 Tahun 2004.

## Rekomendasi

Berdasarkan penilaian di atas, untuk perbaikan di masa mendatang perlu dipertimbangkan langkah-langkah berikut:

Pertama, untuk mengatasi kesenjangan kapabilitas, tidak ada cara lain kecuali mengembangkan sebuah postur TNI yang betul-betul sesuai dengan kebutuhan pertahanan yang berdasarkan perkiraan ancaman yang ada, yang dapat mendukung TNI dalam menjalankan tugas-tugasnya. Agenda ini perlu dimulai dengan menyusun proyeksi kebutuhan pertahanan selama lima sampai sepuluh tahun mendatang, mengkaji ulang alat utama sistem persenjataan (alutsista) dan pendukung, pengembangan kemampuan intelijen strategis, pengadaan dan pemeliharaan, serta peningkatan anggaran pertahanan secara bertahap. Postur pertahanan Indonesia (kekuatan, kemampuan, dan gelar) memerlukan pengembangan yang memadai.

Kedua, untuk mengatasi kesenjangan operasionalisasi, pemerintah perlu segera mengeluarkan berbagai regulasi yang dapat menjadi landasan bagi implementasi tugas-tugas TNI sebagaimana tercakup dalam undang-undang. Berbagai produk legislasi yang ada, khususnya yang dihasilkan selama periode reformasi, masih memerlukan sejumlah pengaturan rinci lebih lanjut (dalam bentuk PP, Perpres, dan Kepres) dan petunjuk pelaksanaan operasional lainnya (dalam bentuk Kepmen). Misalnya, dari dua legislasi pertahanan yang dihasilkan sejak reformasi, masih dibutuhkan sejumlah peraturan yang lebih operasional, seperti PP mengenai penetapan wilayah yang digunakan untuk instalasi militer dan latihan militer; PP mengenai penggunaan sumber daya pertahanan; dan keputusan presiden tentang struktur organisasi dan tata kerja Dewan Pertahanan Nasional (DPN).

Ketiga, untuk mengatasi kekosongan regulasi, perlu penataan ulang di bidang keamanan nasional secara keseluruhan, yang di dalamnya termasuk perundang-undangan yang khusus berkaitan dengan bidang pertahanan. Penataan ini penting karena keamanan nasional merupakan "payung" besar yang akan menjadi landasan bagi upaya membangun stabilitas nasional secara lebih terintegrasi. Pemilahan antara bidang "keamanan" dan "pertahanan" dalam pengertian fungsional, misalnya, akan mempersulit proses penataan hubungan TNI dan Polri, yang pada gilirannya akan berdampak pada upaya penyelesaian berbagai permasalahan di bidang keamanan. Dalam konteks ini, perbincangan mengenai perlunya sebuah undang-undang Keamanan Nasional patut dimulai kembali.