

# **Reformasi Sektor Keamanan Panduan Untuk Jurnalis**

---

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

---

**Reformasi Sektor Keamanan; Panduan Untuk Jurnalis**, Tim Penulis:  
Abdul Manan, Elly Burhaini Faizal, Hamdani, Jaleswari Pramodhawardani,  
Jojo Rahardjo, Mufti Makaanim ; Editor: Nezar Patria.

---

Jakarta: IDSPS, 2008

---

xiii + 88 hal : 120 mm X 180 mm

---

Myriad Roman 10 pt

---

# **REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

## **PANDUAN UNTUK JURNALIS**

EDITOR:

NEZAR PATRIA

## **Reformasi Sektor Keamanan; Panduan untuk Jurnalis**

ISBN: 978-978-17733-1-7

Copyright 2008

### **Tim Penulis :**

Abdul Manan

Elly Burhaini Faizal

Hamdani

Jaleswari Pramodhawardani

Jojo Rahardjo

Mufti Makaarim A

### **Editor**

Nezar Patria

### **Tata Letak dan Desain Sampul**

el Afghan - *Paragraphmedia*

Edisi Pertama, Desember 2008

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

### **Diterbitkan Kerjasama :**



Jl. Teluk Peleng B-32, Komplek TNI AL  
Rawa Bambu, Pasar Minggu 12520  
Jakarta - INDONESIA

## **PENGANTAR IDSPS & AJI Indonesia**

PADA pertengahan Mei 1998, sejarah mencatat tumbang-nya kekuasaan Orde Baru setelah berkuasa lebih dari 30 tahun. Dominasi politik elit militer berkurang, sementara kekuatan baru elit sipil tumbuh. Ruang kebebasan berekspresi mulai terbuka, termasuk berpartisipasi dalam mekanisme pengambilan kebijakan di parlemen dan pemerintah, baik di pusat maupun daerah.

Wacana sektor keamanan yang dulunya tertutup, kini mulai menjadi diskursus publik, dan dibicarakan terbuka. Setidaknya, pembicaraan itu mengalir di lingkaran mahasiswa, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil (OMS), termasuk organisasi jurnalis. Perbincangan tentang militer, kepolisian dan intelijen pun bermunculan, menghalau tabu dan mitos keangkeran tema itu pada zaman Orde Baru.

Dekonstruksi tabu dan mitos itu telah melempangkan jalan bagi pelembagaan keterbukaan dan menjaga kesinambungan wacana kritis di sektor keamanan. Eksistensi wacana, pro-kontra perdebatan, hingga solusi teknokratis realis maupun idealis yang berkembang 10 tahun terakhir tidak lepas dari "jasa" komunitas ini. Tentu, tercatat pula sumbangan positif dari parlemen, pemerintah dan aktor keamanan dalam menuntaskan reformasi sektor keamanan (RSK), meskipun capaian yang ada tampaknya belum lagi maksimal.

Kalangan media dan jurnalis adalah bagian tak terpisahkan dari upaya mendorong, mempengaruhi dan memastikan keberlangsungan proses RSK. Di tengah ruang kebebasan pers yang sempit di masa Orde Baru maupun ruang yang lebih terbuka saat ini, kalangan pers –baik di level media nasional maupun media daerah-- tetap dianggap sebagai salah satu faktor penting dalam ihwal mendemokratisasikan wacana RSK di tengah publik.

Karenanya, peran dari organisasi masyarakat sipil menjadi perlu, terutama dalam upaya mendukung optimalisasi penyampaian berita dan penguasaan isu-isu seputar RSK. Oleh karena itu Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) yang memiliki *concern* terkait isu seputar reformasi sektor keamanan dan penguatan organisasi masyarakat sipil, bersama Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung (FES) Indonesia mengembangkan satu program “Media Center” untuk isu-isu RSK bagi komunitas jurnalis dan media.

Program Media Center ini dimulai pada April 2008 dengan aktivitas antara lain diskusi bulanan, dan penerbitan Newsletter Media dan Reformasi Sektor Keamanan.<sup>1</sup> Buku Saku Panduan Liputan Untuk Isu Reformasi Sektor Keamanan –yang berada di tangan pembaca saat ini, adalah bagian dari program itu untuk membangun sinergi antara elemen yang bekerja di sektor keamanan.

Atas nama IDSPS dan AJI Indonesia kami menyampaikan terima kasih kepada seluruh rekan jurnalis yang terlibat dalam kegiatan Media Center, serta kepada sejumlah rekan yang meluangkan waktu dan idenya terlibat dalam penulisan buku ini –yaitu Nezar Patria (jurnalis [www.vivanews.com](http://www.vivanews.com))

---

<sup>1</sup> Seluruh Edisi Newsletter ini dalam versi bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dapat diunduh di [www.idsp.org](http://www.idsp.org)

sebagai editor, serta Abdul Manan (jurnalis Koran Tempo), Elly Burhaini Faizal (jurnalis Suara Pembaruan), Jojo Rahardjo (jurnalis CVC Australia), Jaleswari Pramodhawardani (peneliti LIPI), Mufti Makaarim A (Direktur Eksekutif IDSPS) dan Hamdani (Program Manager IDSPS) sebagai penulis.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada FES Indonesia atas segala dukungannya hingga seluruh kegiatan ini terlaksana. Semoga buku Reformasi Sektor Keamanan; Panduan Untuk Jurnalis ini dapat memberi manfaat.

Jakarta, Desember 2008

**Institute for Defense, Security and Peace Studies**  
**Aliansi Jurnalis Independen**

Halaman ini sengaja dikosongkan

## **PENGANTAR FES**

SELAMA kurun waktu 40 tahun Friedrich Ebert Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia telah menjadi saksi bagaimana Indonesia mengalami berbagai perubahan dan dinamika multisektoral yang melibatkan berbagai aktor di dalamnya, salah satunya adalah reformasi di sektor keamanan yang dimulai sejak tahun 1998.

Sebagai yayasan politik dari Jerman yang berkomitmen terhadap demokrasi, keadilan sosial dan perdamaian, FES berkaca pada pengalaman di Jerman sendiri. Institusi-institusi di sektor keamanan secara profesional mendapat tempat dalam struktur masyarakat yang demokratis; di mana mereka juga mengabdikan dirinya dalam pelayanan masyarakat. Dalam konteks inilah FES berharap untuk berkontribusi bagi proses transisi demokratik sektor keamanan di Indonesia.

Tentunya proses transisi ini tidak dapat hanya mengandalkan inisiatif dari aktor-aktor sektor keamanan, tetapi juga peran aktif dari parlementer, masyarakat sipil, dan terlebih lagi, media. Peran media dalam meliput dan menyebarkan berita telah terbukti sebagai kekuatan penggerak yang utama. Oleh karena itu kehadiran media yang independen dan berimbang juga sering dianggap sebagai pilar keempat dalam demokrasi, melengkapi eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Peran media tentunya juga menjadi salah satu kunci

utama dalam reformasi sektor keamanan. Dengan mengacu pada peribahasa terkenal, *"People are what they read"*, apa yang disampaikan oleh jurnalis mengenai reformasi sektor keamanan akan mempengaruhi masyarakat pembacanya dan pada suatu titik, dapat juga mempengaruhi berjalannya reformasi sektor keamanan. Tidak hanya dalam hal menulis suatu berita, tapi juga membentuk opini publik, hingga mampu mengawal proses advokasi suatu isu.

Kami juga sepenuhnya sadar bahwa kompleksitas dan kerumitan teknis isu reformasi sektor keamanan seringkali menjadi kendala bagi penyajian berita seputar isu-isu keamanan. Oleh karena itu FES menyambut baik undangan IDSPS dan AJI Indonesia untuk mendukung penulisan Buku Reformasi Sektor Keamanan; Panduan untuk Jurnalis ini, disertai harapan bahwa kehadirannya akan membantu rekan-rekan jurnalis, terutama yang masih baru mengenal isu reformasi sektor keamanan, untuk mendapatkan gambaran yang ringkas, padat, dan informatif mengenai isu ini.

FES mengucapkan terimakasih kepada rekan-rekan IDSPS, AJI, dan para kontributor yang telah berkontribusi dalam pembuatan publikasi ini. Akhir kata, semoga kehadiran Buku Panduan ini bermanfaat dan semakin memperkaya wacana mengenai reformasi sektor keamanan di Indonesia dari perspektif media.

Jakarta, 16 Desember 2008

FES Kantor Perwakilan Indonesia

## **DAFTAR SINGKATAN**

AJI	: Aliansi Jurnalis Independen
AS	: Amerika Serikat
ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
BIN	: Badan Intelijen Negara
Danrem	: Komandan Korem
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DCAF	: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
Dephan	: Departemen Pertahanan
DUHAM	: Deklarasi Universal HAM
DOM	: Daerah Operasi Militer
FES	: Friedrich Ebert Stiftung
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
HAM	: Hak Asasi Manusia
ISAI	: Institut Studi Arus Informasi
IMF	: International Monetary Fund
IPU	: Inter-Parliamentary Union
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
Kabidpenum	: Kepala Bidang Penerangan Umum
Kamdagri	: Keamanan Dalam Negeri
Keppres	: Keputusan Presiden

KASAD	: Kepala Staf TNI Angkatan Darat
Kapolda	: Kepala Kepolisian Daerah
KPA	: Komite Peralihan Aceh
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Mabes	: Markas Besar
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
NGO	: Non Governmental Organization
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
Orba	: Orde Baru
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
PP	: Peraturan Pemerintah
Polri	: Kepolisian Republik Indonesia
RSK	: Reformasi Sektor Keamanan
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Timnas PABT	: Tim Nasional Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI
UU	: Undang-undang

## **DAFTAR ISI**

<b>PENGANTAR IDSPS &amp; AJI</b>	<b>v</b>
<b>PENGANTAR FES</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I</b>	
<b>MEMAHAMI REFORMASI SEKTOR KEAMANAN</b>	<b>17</b>
<b>BAB II</b>	
<b>REFORMASI SEKTOR KEAMANAN DI INDONESIA</b>	<b>31</b>
<b>BAB III</b>	
<b>MELIPUT ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN</b>	<b>43</b>
<b>Embedded Journalism dan Objektivitas Peliputan Wartawan</b>	<b>57</b>
<b>BAB IV</b>	
<b>KODE ETIK LIPUTAN ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN</b>	<b>67</b>
<b>GLOSARI</b>	<b>77</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>87</b>

Halaman ini sengaja dikosongkan

# **BAB I**

## **MEMAHAMI REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

Halaman ini sengaja dikosongkan

## **BAB I**

# **MEMAHAMI REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

TURUNNYA Soeharto dari tampuk kekuasaan, Mei 1998, menandai berakhirnya Orde Baru. Rezim yang berkuasa lebih dari 30 tahun itu tak kuat menahan gelombang perlawanan mahasiswa, dan tekanan krisis ekonomi. Perpaduan keduanya membuat sang jenderal besar tak memiliki banyak pilihan selain meletakkan jabatan, yang lalu memberi jalan bagi sejumlah “perubahan”.

Sejumlah perubahan penting itu antara lain lahirnya produk legislasi dan lembaga ekstra judicial untuk memperkuat kontrol terhadap pemerintah. Ruang ‘partisipasi’ publik untuk mempengaruhi dan mengawasi pengambilan keputusan di tingkat eksekutif, legislatif dan yudikatif, juga relatif lebih terbuka.

Sayangnya, ini tidak serta merta diikuti kemauan dan kemampuan ‘negara’ untuk melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi implementasi pelbagai kebijakan tersebut.<sup>2</sup> Sejumlah “kemajuan” dan “perubahan” memang terjadi, tapi masih banyak orang berpandangan bahwa keadaan ini masih jauh dari cita-cita.

Perubahan dari situasi otoriter menuju suasana demokratis memang tidak bisa terjadi dalam semalam. Beragam

<sup>2</sup> Mufti Makaarim A., & S. Yunanto (Ed.), *Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Refromasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006* (Jakarta: IDSPS, 2008), hal. xx

faktor seperti krisis politik dan ekonomi serta perebutan wacana transisi demokrasi antara kubu reformis dan pro-status quo adalah dinamika tak terhindarkan, dan ikut menentukan arah reformasi.

Masyarakat menilai sebagian besar struktur, mekanisme dan sistem di pemerintahan dan parlemen memang berubah. Namun, organ-organ penting itu tetap dikuasai oleh sejumlah pejabat dan elite politik rezim lama. Akibatnya sudah bisa diduga: kultur lama yang koruptif, kolusif dan represif kembali masuk ke ruang politik baru. Inilah yang memperlambat (kalau bukan memacetkan) jalannya reformasi.

Di sektor keamanan, tekanan kuat atas demokratisasi dan reformasi sudah muncul sejak Soeharto berkuasa. Salah satunya tuntutan pencabutan dwifungsi --peran pertahanan dan politik—Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (kini menjadi Tentara Nasional Indonesia) dan demiliterisasi rakyat Indonesia. Di masa lalu, dwifungsi ABRI bukan saja menghilangkan profesionalisme militer sebagai kekuatan pertahanan, namun juga menimbulkan eksek negatif tumbuhnya birokrasi pemerintahan militeristik, penuh nuansa KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), serta tingginya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM).

Setelah 1998, agenda reformasi sektor keamanan (RSK) meningkat dengan adanya perhatian terhadap akuntabilitas dan proses hukum yang adil atas kejahatan dan pelanggaran HAM yang dilakukan para aktor keamanan --di masa Orde Baru maupun masa sesudahnya --serta kebutuhan mendorong profesionalisme di sektor keamanan.

Adanya reformasi di level legislasi, struktur dan kultur para aktor keamanan --pemerintah, DPR, TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Badan Intelijen Negara (BIN)—adalah syarat penting mengurangi resiko munculnya per-

lawan dan konflik. Legislasi yang tegas bisa memberikan perlindungan keamanan kepada seluruh warga negara, dan menciptakan iklim positif bagi pembangunan yang sustainable, terutama bagi negara-negara yang menghadapi transisi politik seperti Indonesia.

Setelah 1998, berbagai kalangan masyarakat sipil (*civil society*) mendorong, mempengaruhi dan mengawasi proses reformasi sektor keamanan di seluruh institusi keamanan, baik TNI, Polri, dan BIN. Termasuk juga kepada lembaga yang memiliki otoritas dan berpengaruh di sektor ini, seperti Lembaga Kepresidenan, Departemen Pertahanan, serta DPR. Peran strategis organisasi masyarakat sipil ini cukup beragam. Antara lain mengembangkan wacana reformasi, formulasi, advokasi legislasi, serta kebijakan di sektor keamanan. Lalu mendorong akuntabilitas, transparansi proses dan pelaksanaan kebijakan, hingga pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan serta penyimpangan kewenangan. Pokoknya, semua praktik pelanggaran hukum yang melibatkan para pihak di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen.<sup>3</sup>

## **Pengertian Sektor Keamanan**

Pengertian sektor keamanan awalnya hanya berkuat pada lingkup dunia militer. Ini adalah cermin pendekatan realis dalam melihat isu sektor keamanan. Asal muasal konsep sektor keamanan ini bisa dilacak sejak masa perang dingin. Saat itu, kecenderungan wacana keamanan berpusat pada strategi dan rancang bangun kekuatan militer antara dua

<sup>3</sup> Ibid.

blok negara adidaya, Amerika Serikat (AS) dan Uni Sovyet.

Setelah perang dingin berakhir, dan isu non-militer menguat, pengertian “sektor keamanan” pun mengalami perubahan. Kata itu tidak lagi identik dengan isu-isu militer, namun juga isu-isu non-militer, seperti kemiskinan, Hak Asasi Manusia (HAM), ketersediaan pangan dan lain-lain. Setidaknya ada lima hal saling terkait satu dengan lainnya dalam diskursus kontemporer sektor keamanan, yaitu sektor militer (*military security*), sektor politik (*political security*), sektor ekonomi (*economic security*), sektor sosial (*societal security*) dan sektor lingkungan (*environmental security*).<sup>4</sup>

Pergeseran dan perluasan isu-isu sektor keamanan ini terjadi setidaknya dipengaruhi tiga faktor. *Pertama*, meningkatnya ancaman nir-militer dan bersifat internal di sejumlah negara. Ancaman itu adalah kombinasi dari globalisasi dan kemajuan teknologi, seperti tumbuhnya kekuasaan dan aktor non-negara yang memiliki ‘pengaruh ekonomi-politik’ setara, bahkan melampaui negara. Lalu kesenjangan dunia pertama dan ketiga yang memicu krisis multidimensi di negara miskin.

Ancaman lain adalah wabah penyakit dan gangguan alam yang bersifat global, keterbatasan kontrol atas peredaran orang, barang dan informasi –termasuk senjata dan rekayasa teknologi di seluruh dunia, yang rawan dipakai untuk kepentingan destruktif, serta kejahatan terorganisir lintas negara. Pendeknya, negara tidak lagi berhadapan dengan dominasi ancaman keamanan tradisional seperti perang konvensional, namun juga dengan ancaman lain berupa “perang asimetris”, yang sulit diatasi dengan kekuatan militer semata.

---

4 Barry Buzan, *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991). Hal 19-20

*Kedua*, faktor runtuhnya blok Uni Sovyet dan jaringan negara komunis, serta gelombang demokratisasi di dunia ketiga dan negara-negara pasca-komunis. Demokratisasi mensyaratkan perubahan pola pikir pemerintahan yang sentralistik dan otoriter menjadi lebih terbuka, adil dan menganut prinsip-prinsip demokrasi. Salah satu cirinya adalah memiliki efektivitas, profesionalitas, legalitas dan akuntabilitas atas kebijakan di sektor keamanan. Tantangan keamanan tidak lagi berupa blok negara adidaya, atau kelompok oposisi pro-demokrasi di dalam dan luar negeri. Analisis tentang ancaman dilakukan melalui proses identifikasi yang demokratis.

Masalah dari negara komunis dan otoriter adalah munculnya para aktor keamanan konvensional (tentara, polisi dan agen intelijen) yang diberi otoritas luas, yang memiliki kewenangan politik untuk melakukan monopoli atas keputusan dan penggunaan kekuatan koersif mereka untuk kepentingan negara atau hanya bagi internal mereka.

Tantangan lain bagi pemerintahan transisi demokrasi bukan saja menghilangkan dominasi aktor keamanan konvensional di atas, namun juga menghilangkan pengaruh mereka yang tidak semestinya di dunia politik, ekonomi, dan kehidupan sosial. Oleh karena itu, di samping mendorong perubahan karakter dan postur aktor keamanan, penting juga mengatur fungsi, peran dan ruang lingkup sektor keamanan.<sup>5</sup>

*Ketiga*, faktor munculnya kepentingan membangun aliansi strategis di tingkat internasional dan regional yang punya persepsi dan kepentingan sama tentang sektor keamanan. Perang melawan terorisme, misalnya, menjadi isu sektor keamanan yang telah meningkatkan hubungan sejumlah negara

---

<sup>5</sup> Plamen Pantev (et.al), Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan (G.S. Ravonsky Defense and Staff College, United States Institute of Peace, dan Friedrich Ebert Stiftung), hal. 9

Asia Pasifik yang beraliansi dengan Amerika Serikat.

Sementara, motivasi pemerintahan di Eropa memusatkan perhatian pada isu demokrasi, hubungan ekonomi dan toleransi telah mendorong mereka bersekutu di bawah Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) guna mengatasi ancaman sektor keamanan seperti terorisme, senjata pemusnah masal, serta konflik di negara-negara Balkan dan eks-Sovyet.

Tiga faktor di atas menunjukkan karakter sektor keamanan bersifat dinamis dan dipengaruhi faktor kepentingan, kapasitas dan orientasi politik satu negara. Ancaman konvensional kian berkurang, namun digantikan tantangan baru yang tidak kurang menakutkan. Demokratisasi telah mendorong pergeseran konsep sektor keamanan berorientasi pada 'keamanan negara', menjadi pada 'keamanan manusia' (*human security*) yang mensyaratkan tindakan preventif, intervensi dan tindakan reaktif demi keselamatan manusia.

Di tingkat negara, model pendekatan keamanan berubah dari 'keamanan militer' yang mengedepankan angkatan bersenjata sebagai kekuatan penangkal, menjadi 'keamanan komprehensif', yang memperhitungkan ancaman non militer dan dinas pemerintah yang lebih luas dan memiliki kapabilitas.<sup>6</sup>

Di tingkat nasional dan regional, konsep 'keamanan negara' yang menekankan kapasitas negara mengatasi sendiri ber-

---

6 Ancaman-ancaman keamanan meliputi: 1). Ancaman Politik (instabilitas politik internal, failed states, terorisme, pelanggaran HAM); 2). Ancaman Ekonomi (kemiskinan, kesenjangan negara kaya dan miskin yang melebar, krisis keuangan internasional, pembajakan); 3). Ancaman Lingkungan atau Buatan Manusia (malapetaka nuklir, perubahan ekologis global, degradasi tanah dan air, krisis pangan, wabah penyakit); dan 4). Ancaman Sosial (konflik primordial, konflik minoritas-mayoritas, kepadatan penduduk, kejahatan terorganisir, perdagangan gelap, sindikat narkoba internasional, imigrasi yang tidak terkontrol, dll). Lihat Hans Born (et. al.), Pengawasan Parlemen dalam Sektor Keamanan; Asas, Mekanisme dan Pelaksanaan (IPU-DCAF, 2003), hal. 18

bagai ancamannya (*self-help*), berubah menjadi 'kerjasama keamanan antar-negara' yang menekankan model pertahanan kolektif, keamanan kolektif, dan keamanan kooperatif.<sup>7</sup>

### **Substansi Reformasi Sektor Keamanan**

Ada 10 fokus agenda Reformasi Sektor Keamanan yang mencuat dalam proses transisi demokrasi di sejumlah negara, bahkan di negara maju yang lebih demokratis. Sepuluh agenda itu meliputi:

1. Pembagian dan pemisahan otoritas pengawasan, serta pembentukan legislasi (yudikatif dan legislatif), otoritas politik (Presiden dan Kementrian) serta otoritas pelaksana dengan kewenangan masing-masing yang jelas dan tegas. Pembagian ini ditetapkan dalam konstitusi dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang.
2. Pembagian fungsi, peran dan tugas pokok di antara para aktor keamanan, termasuk di lingkungan non-militer, kepolisian dan intelijen. Untuk menghindari aktor-aktor ini menjadi 'negara' dalam negara, diperlukan kebijakan setingkat undang-undang, perintah serta penugasan jelas dan terkontrol dari pemerintah.

7 Pertahanan Kolektif berasaskan perjanjian antar beberapa negara untuk saling membantu jika terjadi serangan dari luar. Sementara Keamanan Kolektif adalah kesepakatan satu komunitas negara untuk tidak menggunakan kekerasan dan membantu setiap anggotanya jika mengalami kekerasan yang dilakukan pihak lain sebagai bentuk-bentuk ancaman perdamaian internasional. Sedangkan Keamanan Komprehensif merupakan pendekatan keamanan yang multidimensional yang menekankan jaminan (*reassurance*) daripada penangkalan (*deterrence*); inklusif daripada eksklusif; mengedepankan multilateralisme daripada bilateralisme; tidak mengedepankan solusi militer; menekankan negara sebagai pelaku utama keamanan, namun tidak menolak peran aktor non-negara yang mungkin penting, dll. Lihat Hans Born (et. al.), *Ibid*, hal. 19-20.

3. Pengaturan peran aktif parlemen dalam fungsi legislasi atau penyusunan kebijakan, penyusunan dan penetapan anggaran serta pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, dan penggunaan anggaran di sektor keamanan. Peran ini dilakukan secara reguler maupun insidental dan hasilnya diharapkan memberikan pengaruh pada kebijakan-kebijakan selanjutnya.
4. Penekanan atas peningkatan kualifikasi kapasitas pemerintah dan birokrasi sipil dan penerapannya dalam menjalankan fungsi otoritas politik dan supremasi sipil. Efektivitas dan profesionalitas aktor keamanan sangat ditentukan oleh mereka. Termasuk dalam menentukan gradasi ancaman dan tindakan yang akan diambil dengan menggunakan kekuatan di sektor keamanan.
5. Penyusunan *blue-print* atau rencana strategis di sektor keamanan, baik soal transformasi internal sektor keamanan ke arah lebih demokratis, maupun kebijakan strategis jangka panjang dan jangka pendek pemerintah. Rancangan ini hendaknya memperhatikan suara dan kepentingan masyarakat, melibatkan mereka dalam menentukan, melaksanakan serta mengawasi pelaksanaannya.
6. Pengembangan mekanisme komunikasi publik dan transparansi di sektor keamanan serta akses publik yang dilindungi undang-undang, misalnya melalui Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan pencabutan Undang-Undang Subversif. Pada dasarnya informasi sektor keamanan juga dapat diakses publik, kecuali pada jenis informasi tertentu terkait ke-

- selamatan dan perlindungan negara dan warganya.
7. Pengembangan lembaga pengawas dan penegak hukum yang terpercaya, seperti Komisi Ombudsman, Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kepolisian, Komisi Intelijen, Peradilan Militer, Peradilan Umum (untuk tindak pidana umum oleh aktor keamanan), serta lembaga penerima pengaduan atau laporan atas pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang para aktor keamanan.
  8. Penghapusan peran politik dan ekonomi para aktor keamanan, terutama di negara-negara pasca-otoriter. Termasuk pengusutan tuntas atas eksekusi negatif dari pelibatan-pelibatan aktor keamanan di masa lalu.
  9. Modernisasi dan pengembangan profesionalisme aktor keamanan, misalnya melalui penyediaan peralatan dan anggaran (yang dapat dilakukan bertahap sesuai kemampuan pemerintah) serta perubahan kurikulum pendidikan.
  10. Penyediaan ruang dan tingkat pelibatan masyarakat sipil, para ahli sipil dan universitas dan organisasi non-pemerintah, serta kelompok kepentingan yang demokratis (masyarakat adat, kelompok perempuan, organisasi keagamaan) di sektor keamanan.

## **Media dan Advokasi Isu Reformasi Sektor Keamanan**

Media mempunyai peran penting dalam advokasi Reformasi Sektor Keamanan. Media dan jurnalis menjadi 'penghubung'. Dia bergerak antara kepentingan publik untuk mengetahui ihwal kebijakan reformasi sektor keamanan, dan kepentingan pemerintah menyerap aspirasi dan dukungan publik bagi kebijakannya.

Pada tingkat tertentu, media bersama kalangan masyarakat sipil lainnya, juga bersikap kritis atas kebijakan pemerintah di sektor keamanan. Menimbang peran “penghubung” inilah para jurnalis diharapkan memiliki pemahaman lebih baik tentang isu reformasi sektor keamanan ini, dan melakukan “sinergi” dengan mitra advokasi Organisasi Masyarakat Sipil, terkait isu reformasi sektor ini.

Sejumlah informasi penting dapat diangkat media. Misalnya, tentang siapa saja pejabat publik di sektor keamanan, mutasi para pejabat terkait, jenis dan isi keputusan, operasi yang digelar, mobilisasi dan demobilisasi kekuatan militer dan kepentingannya. Lebih jauh, juga informasi seputar doktrin militer, pengadaan dan belanja militer, polisi dan intelijen, perjanjian dan kesepakatan di sektor keamanan. Atau, cerita para pelaku penting di sektor keamanan (baik yang positif seperti perwira yang menolak kudeta, maupun negatif seperti personel yang melanggar hukum dan HAM), dan soal tantangan serta rencana di sektor keamanan.<sup>8</sup>

Media adalah jendela informasi, dan publik yakin bahwa media adalah juga pilar keempat demokrasi. Karena itu, media diharap berperan mendorong reformasi sektor keamanan, dan turut mengawal transisi demokrasi. Media yang independen dapat membantu parlemen, pemerintah dan masyarakat sipil dalam mendorong Reformasi Sektor Keamanan melalui informasi berkualitas dan terpercaya.

Media juga dapat mempengaruhi isi dan kualitas dari legislasi, perdebatan, keputusan dan tindakan dalam isu-isu sektor keamanan. Tantangan yang umumnya dihadapi adalah bagaimana melawan upaya politik untuk mengenda-

---

<sup>8</sup> Hans Born (et. al.), op. Cit., hal. 46-47. Lihat pula Marina Caparini, *Media an Security Sector: Oversight and Accountability*, dalam Marina Caparini (Ed.), *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Nomos/BIIIC/DCAF, 2004), hal 15-17.

likan dan mempengaruhi informasi media.

***Bacaan Lanjutan***

Hubungan Sipil – Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan, GS. Ravonsky Defense and Staff College Sofia, Bulgaria, 2005

Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktik Dari Pengawasan Intelijen, Publikasi DCAF – FES SSR Vol. I, 2007

Dimensi Parlemen dalam Pengadaan Pertahanan, Persyaratan, Produksi, Kerjasama dan Akuisisi, Jenewa, DCAF, 2005

Buku Panduan Mekanisme Demokratis Perpolisian, Viena, OSCE, 2006

Memahami Perpolisian: Buku Pegangan Bagi Para Pegiat HAM, Amnesty International Belanda, 2008

Halaman ini sengaja dikosongkan

# **BAB I I**

## **REFORMASI SEKTOR KEAMANAN DI INDONESIA**

Halaman ini sengaja dikosongkan

## BAB II

# REFORMASI SEKTOR KEAMANAN DI INDONESIA

TERMINOLOGI sektor keamanan (*security sector*) di Indonesia merujuk pada organisasi dan lembaga yang memiliki otoritas legal menggunakan atau mengerahkan kekuatan fisik, atau ancaman penggunaan kekuatan fisik, dalam rangka melindungi negara dan warga negara. Lembaga atau organisasi itu adalah TNI dan Polri, atau institusi sipil yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasannya, seperti Presiden, Departemen Pertahanan dan Parlemen.<sup>9</sup> Dalam hal ini, termasuk juga Badan Intelijen Negara (BIN) sebagai lembaga yang memiliki kewenangan strategis di bidang *intelligence services*.<sup>10</sup>

Pada kenyataannya, terjadi beragam kerancuan dalam memahami sektor keamanan di kalangan pemerintah dan DPR. Hal ini tercermin dalam pelbagai produk legislasi dan kebijakannya. Kedua lembaga itu kerap membagi dua kategorisasi 'keamanan', yaitu 1). Pertahanan, dengan aktor utama TNI; 2). Keamanan dengan aktor utama adalah Polri.

Kerancuan dan penyederhanaan ini tampak dalam rumusan definisi pertahanan sebagai segala bentuk urusan ber-

---

9 Kusananto Anggoro, Reformasi Sektor Keamanan, Kewenangan Negara dan Partisipasi Publik, dalam Andi Widjajanto, Msc., MS, (Ed.), Reformasi Sektor Keamanan Indonesia, (Jakarta: Propatria Institute, 2004), h. xviii

10 Mufti Makaarim A., & S. Yunanto (Ed.), Op.cit, hal. 5

sifat agresi dari luar, dan dalam bentuk tradisional berupa ancaman perang dan gangguan atas kedaulatan dan wilayah negara. Sementara keamanan dipahami sebagai hal yang bersifat ancaman keamanan domestik murni atau keamanan dalam negeri.<sup>11</sup>

Ada dua persoalan di balik kerancuan dan penyederhanaan itu. Pertama, ketidakjelasan atas pengertian ancaman di sektor pertahanan, sektor keamanan dan yang meliputi keduanya. Pada tingkat tertentu, TNI masih memiliki klaim dan dibenarkan memiliki peran aktif di dalam negeri, serta polisi juga terlibat dalam pengawasan atas lalu lintas orang dan barang di wilayah perbatasan dan pintu masuk negara. Wilayah semacam ini menjadi "daerah abu-abu" (*grey area*) yang seolah-olah tak bertuan, dan diperebutkan TNI-Polri, sehingga kerap memicu konflik di lapangan.

Kedua, adanya simplifikasi atas ancaman dan aktor penangkal utama. Seolah-olah sektor keamanan menjadi wilayah kerja TNI dan Polri semata. Padahal ada kebutuhan melakukan redefinisi atas isu dan aktor keamanan, mengingat jangkauan ancaman meluas, dari militer dan bersifat konvensional menjadi non-militer dan non-konvensional. Dari gangguan keamanan negara, menjadi gangguan masyarakat. Ini, tentu saja, membutuhkan diversifikasi aktor negara (misalnya melibatkan Departemen Kesehatan untuk ancaman wabah penyakit, atau Departemen Pertanian untuk krisis pangan), dan pelibatan para aktor non-negara (misalnya kelompok agamawan dalam mengatasi ancaman fundamentalisme dan radikalisasi agama yang berpotensi memicu konflik).

## **Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia**

11 Lihat Ketetapan (TAP) MPR-RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Polri, UU No 2 Tahun 2002 Tentang Polri, UU No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara dan UU No 34 Tahun 2004 Tentang TNI

Di Indonesia, secara umum Reformasi Sektor Keamanan diartikan sebagai upaya yang telah dan sedang dilakukan aktor mana pun yang memiliki tujuan mentransformasi kebijakan dan insitusi keamanan negara dari sistem lama yang otoriter menuju sistem baru yang demokratis, sebagai institusi profesional, tunduk pada supremasi sipil, akuntabel dan menghormati HAM.<sup>12</sup>

Isu Reformasi Sektor Keamanan ini muncul sebagai reaksi atas tingginya intervensi negara atas kehidupan sipil. Kebijakan pemerintahan Orde Baru yang otoriter mendorong lahirnya tuntutan dan gerakan –yang bersifat terbuka maupun tertutup—untuk mengkritisi dan mendorong perubahan fundamental di lingkungan rezim, yang diwujudkan dengan tuntutan mundur Soeharto, penghapusan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN), penegakan hukum atas kejahatan politik, ekonomi dan pelanggaran HAM, serta penghapusan Dwifungsi ABRI yang dianggap sebagai biang krisis politik dan ekonomi dan terbentuknya sistem politik yang otoriter selama 32 tahun.

Tuntutan itu kemudian berkembang menjadi agenda mendesak yang lebih sektoral. Tuntutan pencabutan Dwifungsi ABRI, misalnya, telah memunculkan rekomendasi penghapusan segala bentuk peran politik dan ekonomi aktor keamanan (TNI, Polri dan belakangan mulai juga disinggung BIN), akuntabilitas atas sejumlah kasus kekerasan, pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum lainnya yang

---

12 Secara konseptual, Reformasi Sektor Keamanan (RSK) atau Security Sector Reform (SSR) diartikan sebagai “..the transformation of the security system which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions, so that it is managed and operated in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance, and thus contributes to a well-functioning security framework.” Lihat Herbert Wulf, Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries, dalam Clem McCartney, Martina Fischer dan Oliver Wils, Security Sector Reform, Potentials and Challenges for Conflict Transformation (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004) h. 9.

dilakukan aktor keamanan dan pemerintah Orde Baru, serta pengembangan aktor keamanan profesional yang tunduk pada otoritas politik sipil.

Upaya mendorong reformasi –termasuk di sektor keamanan— kian menguat pada 1997-1998 seiring rontoknya rezim Suharto mempertahankan kekuasaannya akibat terpaan krisis ekonomi dan tekanan internasional. Tentu, termasuk juga faktor kepentingan rezim ekonomi internasional melalui International Monetary Fund (IMF), World Bank dan para investor asing untuk ‘penyelamatan’ investasi mereka.

Rezim Orde Baru bukan saja menghadapi tekanan eksternal akibat krisis ekonomi dan pelanggaran HAM, namun juga tekanan internal terkait dengan ‘akumulasi’ kemarahan publik terhadap otoritarianisme rezim, kesewenang-wenangan aparat keamanan serta perilaku buruk birokrat sipil dan militer yang kian terbuka.<sup>13</sup>

Paska jatuhnya rezim Soeharto, sebagai reaksi atas tuntutan reformasi, setidaknya muncul beberapa kebijakan dan legislasi yang dikeluarkan oleh parlemen, pemerintah dan institusi keamanan. Inilah beberapa di antaranya:

- ✓ Paradigma Baru TNI, dikeluarkan Markas Besar TNI, 5 Oktober 1998
- ✓ Buku Putih Pertahanan, oleh Departemen Pertahanan
- ✓ TAP MPR-RI No VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri
- ✓ TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri
- ✓ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri

---

13 Mufti Makaarim A., Peran Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan, dalam Beni Sukadis (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007* (Jakarta: Lesperssi & DCAF, 2007), hal. 147

- ✓ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara
- ✓ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI

Sejumlah kebijakan ini tentu belum memadai menggerakkan reformasi di sektor keamanan. Masih banyak regulasi lain, termasuk instrumen teknis berupa Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden, yang harus direalisasikan mendorong proses reformasi sektor keamanan.<sup>14</sup> Namun yang tak kalah penting, masih banyak regulasi lain di bidang ini yang mesti segera dituntaskan. Di antaranya undang-undang mengatur tentang intelijen serta peradilan militer.

### **Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia**

Keterlibatan aktor masyarakat sipil dan organisasinya dalam menuntut dan mendorong Reformasi Sektor Keamanan didasarkan pada kepentingan mendorong transisi demokrasi dan perubahan politik yang masif. Kuatnya cengkeraman rezim Orde Baru dan kekuatan aktor keamanannya, menyebabkan watak advokasi reformasi di sektor ini lebih mengedepankan tekanan bagi institusi keamanan dengan jargon seperti ‘militer kembali ke barak’, ‘demiliterisasi’, atau ‘negara tanpa tentara’.

Akibatnya, gerakan itu luput memberikan solusi teknokratik seperti perubahan postur, strategi dan sistem pertahanan atau profesionalisme TNI, Polri dan BIN. Dalam beberapa hal, pendekatan ini juga dipengaruhi minimnya pemahaman dan ‘trauma’ masa lalu atas perilaku para aktor keamanan sehingga ada sejumlah Organisasi Masyarakat Sipil yang menghindari cara kooperatif, atau ‘kemitraan’ dengan pemerintah. Pendekatan seperti itu, di beberapa ka-

---

14 Mufti Makaarim A., & S. Yunanto (Ed.), *Op.cit.*, hal. 12

langan, justru disebut sebagai “bermain api”.<sup>15</sup>

Advokasi organisasi nonpemerintah tentu saja berhadapan dengan resistensi para aktor keamanan (terkait komitmen institusi TNI, Polri dan BIN dan implementasi nilai demokrasi yang mulai mengakar dalam perubahan konstitusi maupun beberapa legislasi), ambiguitas sikap politik negara dan miskinnya dukungan politik elite.

Situasi politik dan ekonomi yang belum stabil selalu menggodanya institusi seperti ini mengambil keuntungan politik dan ekonomi. Setidaknya, menjadikan mereka pusat legitimasi bagi siapa pun yang menjadi penguasa politik, seperti yang mereka nikmati pada masa lalu.<sup>16</sup>

Sementara parlemen terkesan ‘sibuk’ dengan urusan kepentingan politik kelompok dan partai, ketimbang mendorong, mengevaluasi, mengawasi dan mengambil sikap atas mandeknya agenda Reformasi Sektor Keamanan. Wacana elite partai dan anggota DPR pun cenderung menjauh dari substansi Reformasi Sektor Keamanan. Pada akhirnya, yang muncul adalah paradoks, saat isu dan nilai demokrasi ditafsirkan sesuai kepentingan ‘mereka’ dan jauh dari aspirasi rakyat.

Reformasi formal dan simbolik memang terjadi di tangan mereka, namun sangat sarat problematika substansial yang dapat menjadi bumerang politik di kemudian hari terkait keputusan kompromistis atas kepentingan *pro status quo*, anti-reformasi dan bahkan anti-demokrasi.<sup>17</sup>

---

15 Kusnanto Anggoro, Pengantar dalam Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000-2005 (Jakarta: Propatria Institute, Oktober 2006), h. xvii

16 Catatan kritis serupa pernah diungkapkan berbagai kalangan di Medan, Semarang, Surabaya, Bandung dan Jakarta dalam rangkaian diskusi yang digelar Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada Agustus-Oktober 2000, Lihat Anas S. Saidi & Jaleswari Pramodhawardani (Ed.), *Military Without Militarism*, Suara dari Daerah (Jakarta: Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, 2001)

17 Mufti Makaarim A., & S. Yunanto (Ed.), *Op.Loc.*, hal. xxiii-xxv.

Di dalam negara demokratis, seharusnya organisasi non-pemerintah, ahli-ahli sipil, kalangan universitas dan media dapat mempengaruhi dan memperkuat pengawasan demokratis di bidang sektor keamanan dengan berbagai cara<sup>18</sup>:

- ✓ Menyebarkan analisa dan informasi independen di sektor keamanan kepada pengambil kebijakan, publik, dan media.
- ✓ Memantau dan mendorong penghormatan pada hukum dan HAM di sektor keamanan.
- ✓ Mendorong dimasukkannya kepentingan publik dalam agenda politik negara.
- ✓ Menyumbang peningkatan kompetensi dan kapasitas pemerintah dan parlemen melalui training dan seminar.
- ✓ Memberikan pandangan alternatif atas satu kebijakan atau rencana di sektor keamanan.
- ✓ Memberikan reaksi atas keputusan-keputusan politik dan legislasi di sektor keamanan.
- ✓ Melakukan pendidikan publik terkait hal-hal di sektor keamanan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi respon positif aktor keamanan, pemerintah dan DPR atas apa yang dilakukan Organisasi Masyarakat Sipil, termasuk media. *Pertama*, faktor 'tekanan' Internasional, di mana arus globalisasi dan demokratisasi masuk ke Indonesia, bersamaan dengan desakan reformasi. Seluruh dinamika globalisasi (ekonomi, budaya, hukum internasional, dll.) serta demokratisasi di Indonesia secara penuh didukung berbagai negara dan lembaga donor internasional melalui proyek yang masuk ke Indonesia.

18 Hans Born (et. al.), op. Cit., hal, 43

*Kedua*, faktor kondisi sosial politik pada 1998-1999, di mana ketika itu militer berada di titik nadir dan turunnya Soeharto menyebabkan tentara seakan-akan kehilangan kekuatan dan pegangan politik, sehingga mau tidak mau harus tunduk pada tekanan publik.

*Ketiga*, faktor domestik institusi pemerintah dan keamanan, dimana muncul kesadaran dan persepsi sama dengan kaum sipil akan pentingnya perubahan dan reformasi, walaupun secara umum mereka masih cenderung menolak gagasan reformasi karena dianggap mengurangi *privilege* yang bisa dinikmatinya.

Beberapa pejabat Departemen Pertahanan dan TNI melihat bangsa ini dalam perjalanan menuju sistem politik yang lebih demokratis, menyadari bahwa negara yang menjadi pemenang (globalisasi) rata-rata atau mayoritasnya adalah negara yang demokratis, sehingga jika Indonesia ingin menjadi negara yang maju, maka Indonesia harus melakukan reformasi secara menyeluruh di semua bidang, termasuk keamanan. Dalam semangat semacam ini, TNI dan Polri harus bersedia diatur dalam prinsip-prinsip good governance yang memisahkan otoritas sipil politik dan otoritas operasional.<sup>19</sup> Namun, kenyataan memang tak pernah sederhana dan semudah itu.

## **Isu Krusial Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia**

Dalam 10 tahun terakhir, sejumlah topik terkait dinamika Reformasi Sektor Keamanan bermunculan, utamanya isu yang secara langsung berkaitan dan proses di internal aktor keamanan. Tiga hal perubahan penting yang patut diperbincangkan dalam dinamika reformasi sektor keamanan di

---

19 Mufti Makaarim A., & S. Yunanto (Ed.), Op.cit., hal. 91-92

Indonesia, yaitu 1). Perubahan Legislasi dan Kebijakan; 2). Perubahan Struktur, Sistem dan Postur; serta 3). Perubahan Kultur dan Paradigma.

Sepanjang 1998-2008, lahir sejumlah regulasi yang berhubungan langsung dengan sektor keamanan. Antara lain, Tap MPR Tentang Pemisahan TNI-Polri, Undang-Undang Pertahanan, Undang-Undang Polri, Undang-Undang TNI, Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Pengadilan HAM, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, dan sebagainya.

Pelbagai legislasi di atas muncul sebagai reaksi atas perdebatan, permintaan atau penolakan sejumlah isu krusial seperti peran TNI dan Polri, profesionalitas TNI-Polri, Komando Teritorial, keterlibatan TNI-Polri dalam politik dan ekonomi, penyelesaian kasus pelanggaran HAM, termasuk pengembangan postur dan *blue print* kebijakan sektor keamanan.

Sejumlah isu yang diusulkan diatur dalam legislasi setingkat undang-undang masih mendapat respon minim pemerintah, seperti peradilan militer, intelijen, rahasia negara, perbantuan TNI terhadap Polri, penanganan batas negara, wajib militer, dan Keamanan Nasional.

Sementara perubahan struktur, sistem dan postur, biasanya sangat dipengaruhi legislasi yang ada. Sejauh ini perdebatan fungsionalisasi sistem, hirarki, struktur dan postur berporos pada efektivitas peran parlemen (DPR), dan otoritas politik sipil seperti Departemen Pertahanan. Perubahan posisi Kapolri di bawah Menteri atau Departemen juga penting untuk dicatat. Juga soal efektivitas mekanisme pengawasan internal TNI-Polri, dan fungsi penegakan hukum lewat mekanisme internal TNI dan Polri, serta masih adanya mekanisme pengaduan yang belum memadai. Sedangkan perubahan kultur dan paradigma,

wacana muncul adalah adanya jurang antara perubahan normatif di tingkat regulasi, dan praktek pelanggaran serta penyalahgunaan kewenangan di lapangan.

***Bacaan Lanjutan;***

Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia, Jakarta, Propatria, 2004

Hubungan Intelijen – Negara 1945 – 2004, Jakarta, Pacivis, 2008

Reformasi Intelijen Negara, Jakarta, Pacivis, 2005

Keamanan Nasional, Jakarta, Propatria, 2007

## **BAB III**

# **MELIPUT ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

Halaman ini sengaja dikosongkan

### **BAB III**

## **MELIPUT ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

SUATU kali, seorang wartawan majalah mingguan di Jakarta mengusulkan isu pergantian Panglima TNI di rapat redaksi. Dengan bersemangat wartawan itu mengatakan isu itu layak sebagai *cover story*. Alasannya, Panglima TNI punya peran penting, dan berpengaruh secara politik.

Di tengah isu reformasi keamanan, usul itu lalu menjadi perdebatan di ruang redaksi. Pemimpin redaksi akhirnya memutuskan cerita utama yang lain, dan bukan soal pergantian komando di pucuk pimpinan militer. “Pergantian panglima itu kan rutin. Tak perlu dibesarkan konteks politiknya,” ujar si pemimpin redaksi.

Cerita di ruang rapat redaksi itu, yang terjadi beberapa tahun setelah reformasi 1998, menyiratkan dua hal. Pertama, citra peran politik militer di masa Orde Baru begitu kuat menancap dalam benak jurnalis Indonesia. Kedua, ada kesadaran baru, bahwa para aktor keamanan itu harus diberitakan dari sudut profesional, bukan tentang peran mereka dalam politik sipil.

Hegemoni kekuasaan militer, yang ditancapkan selama Orde Baru, tampaknya masih mencengkeram cara pandang wartawan. Sejumlah penulisan berita, misalnya, ternyata masih memberikan porsi besar, dan kadang kurang proporsional terhadap para aktor keamanan, khususnya militer.

Selain bentuk berita, kecenderungan itu bisa terlihat

dari pertanyaan yang diajukan selama proses reportase. Kepada para aktor keamanan, para wartawan banyak yang mengajukan pertanyaan yang menyiratkan ketidaktahuan akan fungsi para aktor keamanan.

Selain itu, kritik yang lain adalah pada soal proporsi terhadap isu yang disorot media. Kurangnya informasi dan kepekaan terhadap isu-isu sektor keamanan membuat jurnalis hanya terpaku pada aspek yang dinilai kurang substansial, dan mengabaikan “sejumlah masalah” yang harusnya lebih layak jadi perhatian.

Di bawah ini ada sejumlah hal yang perlu dicermati para jurnalis di dalam mengemas isu-isu reformasi sektor keamanan. Dengan pointers ini, diharapkan jurnalis tak hanya meliput dan menulis secara akurat. Tapi juga punya perspektif reformasi di sektor ini sebagai bagian memelihara momentum transisi dari sistem otoritarian menuju demokrasi.

- **Jurnalis perlu lebih memahami fungsi masing-masing aktor keamanan, khususnya TNI dan Polri**

Pemisahan Polri dari tubuh ABRI yang dikukuhkan lewat Tap MPR No. VI/MPR/2000 dan Tap MPR No.VII/MPR/2000 merupakan salah satu langkah reformasi internal ABRI (kini menjadi Tentara Nasional Indonesia) yang mempunyai nilai strategis. Secara politis, pemisahan berdampak pada posisi militer dan kepolisian di dalam kehidupan politik nasional. Pemisahan di sisi lain juga ikut berimplikasi pada adanya kebutuhan akan terciptanya sistem pertahanan dan keamanan yang berlandaskan profesionalisme masing-masing aktor keamanan.

Jika dicermati, Tap Pemisahan TNI-Polri hanya untuk memisahkan organisasi Polri dari struktur dan garis komando ABRI. Pemisahan dilakukan sebagai jawaban atas tuntutan reformasi di bidang pertahanan dan keamanan.<sup>20</sup> Pemisahan itu memicu persoalan tentang peran dan kewenangan antar-institusi dan aktor keamanan, khususnya TNI dan Polri dalam penyelenggaraan pertahanan negara dan keamanan dalam negeri. Ketidakselarasan kinerja di dalam menangani berbagai masalah atau ancaman keamanan muncul juga dipicu oleh kedekatan kewenangan dua institusi tersebut.<sup>21</sup>

Dua institusi keamanan tersebut, yakni TNI dan Polri, niscaya bergerak pada domain berbeda sejauh menyangkut aspek politik. Pelaksanaan fungsi dan peran Polri tidak didasarkan pada keputusan politik pemerintah karena fungsi kepolisian pada hakekatnya bersifat nonpolitis. Dasarnya adalah pertimbangan fungsi kepolisian pada sebagai fungsi yang melekat pada pemerintahan.<sup>22</sup> Sebaliknya, fungsi dan peran TNI harus didasarkan pada keputusan politik.

Cukup banyak “wilayah abu-abu” (*grey area*) dalam peran dan kewenangan TNI-Polri. Namun, secara umum tugas pertahanan ada pada TNI, yakni institusi yang bertugas menghadapi ancaman dari luar negara, serta tugas keamanan kepada Polri sebagai entitas yang bertugas menghadapi ancaman dari dalam negeri –meski pem-

---

20 T.Hari Prihartono (et al), “Keamanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembiaran Politik dan Kebijakan”, ProPatria, Jakarta: Juni 2007, halaman 76-77

21 Ibid, halaman 77. Tidak dapat dipisahkannya antara fungsi pertahanan dan fungsi keamanan juga tersirat dalam Pasal 30 ayat (2) dalam amandemen ke-2 UUD 1945 yang mengukuhkan keberadaan doktrin “sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta” (*sishankamrata*) dengan TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung

22 Ibid, halaman 81-82

bedaan ini dikritik karena masalah keamanan dan pertahanan hanya dikonseptualisasikan didasarkan pada teritorialitas.

Penggunaan TNI untuk menangani jenis-jenis ancaman yang menjadi spesialisasinya sudah cukup jelas. Jenis-jenis ancaman yang harus diantisipasi TNI adalah: (1) ancaman yang bersifat militer; (2) berasal dari lingkungan eksternal; (3) menggunakan strategi-strategi militer konvensional; dan (4) langsung mengancam integritas teritorial Indonesia.<sup>23</sup>

Ancaman militer harus ditangani oleh TNI adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata terorganisasi dan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berbentuk agresi, pelanggaran wilayah yang dilakukan oleh negara lain baik yang menggunakan kapal maupun pesawat non-komersial, spionase, sabotase, aksi teror bersenjata, pemberontakan bersenjata, dan perang saudara.<sup>24</sup>

Selain tugas-tugas tersebut, TNI sebaliknya juga dapat dikerahkan dalam tugas perbantuan mengatasi ancaman non-militer, dan tidak langsung kepada institusi lain seperti Polri, pemerintah maupun intelijen strategis. Apabila Polri, yang mengacu pertimbangan tertentu, tidak cukup mampu mengatasi situasi keamanan dan ketertiban, ia dapat meminta bantuan TNI.

Namun, aturan operasi non militer masih banyak kerancuan. Ada salah paham yang belum lekang, yaitu ihwal operasi non-militer bisa langsung diputuskan oleh TNI. Padahal, tugas perbantuan TNI mengatasi masalah

---

23 Andi Widjajanto (Ed), "Reformasi Sektor Keamanan Indonesia", ProPatria, 2004, halaman 16.

24 Ibid, halaman 17

keamanan tidak bisa dilakukan tanpa adanya keputusan politik pemerintah.

Mengacu UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, penerapan hukum dan penjagaan keamanan di wilayah laut dan udara yurisdiksi nasional diemban oleh TNI Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara, sesuai ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi. Persoalannya, keberadaan satuan polisi udara dan laut menyebabkan Polri ikut mengemban tugas tersebut.

Penanganan isu terorisme juga diwarnai persinggungan antara TNI dan Polri. Detasemen Khusus 88 (Densus 88) dibentuk sebagai satuan khusus polisi antiteror. Namun, satuan khusus yang memiliki kemampuan mengatasi antiteror juga dimiliki oleh TNI, seperti Detasemen Penanggulangan Teror (Den Gultor) di TNI Angkatan Darat, Detasemen Jalamengkara (Den Jaka) di TNI Angkatan Laut, serta Detasemen Bravo (Den Bravo) di Angkatan Udara.

Benturan kewenangan dua institusi keamanan juga terjadi pada berbagai bidang lain, mulai dari penanganan perompakan, penangkapan ikan ilegal, pembalakan liar, penyelundupan, pencarian dan penyelamatan hingga pengamanan obyek vital.

Kewenangan obyek vital oleh Polri didasarkan pada Keppres No.63 Tahun 2004 tentang Pengamanan Obyek Vital Nasional. Sementara kewenangan pada TNI didasarkan pada UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI. Tidak mengherankan, operasi non militer TNI untuk tugas kepolisian dan perbantuan terhadap pemerintah sipil sering menjadi isu sensitif dalam hubungan antar institusi keamanan.<sup>25</sup>

---

25 T.Hari Prihartono (et al), "Keamanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembaruan Politik dan Kebijakan", ProPatria, 2007, halaman 79-81

Prinsip fundamental yang harus diingat adalah penerahan kekuatan TNI untuk tugas non-pertahanan harus diputuskan oleh otoritas politik. Tugas perbantuan fungsi kepolisian, misalnya ketika Polri tidak lagi mampu mengatasi situasi gangguan keamanan serta ketertiban, tidak bisa dilakukan semata-mata berdasarkan kesepakatan TNI dan Polri, atau TNI dan Pemerintah Daerah, melainkan harus melalui keputusan politik.

Para jurnalis perlu memahami hal ini agar tidak mengajukan pertanyaan serta menurunkan laporan terkait masalah keamanan yang mencampurkan antara ruang lingkup kewenangan TNI dan Polri.

- **Jurnalis perlu memberikan perhatian pada isu-isu pertahanan, bukan hanya peran politik militer**

Ada isu yang kerap disorot dari reformasi sektor keamanan yaitu soal peran politik militer. Ini memang warisan masa lalu yang menempatkan militer pada posisi dominan di peta politik nasional. Akibatnya, isu ini terus terbawa dan cenderung mengabaikan isu penting lainnya dari reformasi sektor keamanan, yaitu isu-isu pertahanan.

Tak mudah menghapus kesan dan pengaruh yang kuat dari peran politik militer di masa lalu. Bahkan, paradigma baru yang diusung korps baret hijau itu juga menegaskan itu seperti tertuang dalam buku putih reformasi TNI berjudul "ABRI abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa" yang dikeluarkan pada 5 Oktober 1998. Ada tiga hal pokok yang digariskan dalam buku putih itu, yakni (1) perubahan posisi dari menduduki menjadi mempengaruhi, (2) mempengaruhi langsung menjadi

tidak langsung, (3) kesediaan militer berbagi kekuasaan.

Argumentasi reposisi dan reaktualisasi di situ terkesan sangat bernuansa politik. Persoalan utama yang diangkat di dalam pewacanaan tentang draf Undang-Undang TNI tahun 2003 juga berkaitan dengan politik. Contohnya, netralitas TNI di dalam pemilihan umum serta kewenangan Panglima TNI ketika keadaan darurat. Sementara, arah pembangunan kekuatan militer maupun penyesuaian organisasi TNI tidak terlampaui dikedepankan. Padahal, seiring reformasi, pertahanan adalah tugas profesional utama TNI.

Bukanlah proporsi TNI untuk berkomentar di media massa tentang kebijakan politik pertahanan. Penjelasan hanya boleh disampaikan TNI apabila itu menyangkut pelaksanaan kebijakan pertahanan yang ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi, dalam konteks Polri, cenderung ada posisi sulit untuk membedakan hal tersebut. Pasalnya, Kapolri tidak hanya memegang fungsi operasional melainkan juga fungsi politik karena kedudukannya berada langsung di bawah presiden.

Kedudukannya yang khas itu menjadi salah satu alasan penolakan Polri terhadap Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional. Sebab, satu usulan dalam rancangan itu adalah menempatkan Polri tidak langsung berada di bawah presiden, melainkan harus ada otoritas sipil yang mewakili presiden, entah itu Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia atau Departemen Dalam Negeri.

Perhatian para jurnalis dalam isu pertahanan bisa ditunjukkan dengan mengkritisi soal konsep, desain dan postur pertahanan yang disiapkan dan telah dilakukan militer setelah institusi itu menjadi tentara yang profesional. Ini bisa dilakukan dengan memonitor

perkembangan implementasi dari pelaksanaan buku putih reformasi TNI, baik dari aspek regulasi maupun perangkat lain yang diperlukan.

Perhatian ini diharapkan dapat memacu TNI lebih berkonsentrasi pada tugas utamanya sebagai instrumen penjaga keamanan, bukan pada soal lain yang tak dimandatkan undang-undang. Dengan cara ini diharapkan dapat membuat TNI lebih fokus mengembangkan dirinya menghadapi ancaman dari luar yang bisa datang sewaktu-waktu. Pemberitaan jurnalis juga diharapkan dapat menjadi "lonceng pengingat" agar TNI tak terseret godaan politis yang bisa menyeretnya ke dalam kancah politik seperti di masa Orde Baru.

- **Jurnalis perlu berusaha memperkaya informasi dengan wawancara dan riset tambahan**

Dalam peliputan berita isu reformasi sektor keamanan, jurnalis harus menghindari penggunaan sumber tunggal. Apalagi itu sumber resmi. Tak beragamnya sumber informasi bisa membuat berita lebih mirip propaganda daripada informasi. Dalih soal tenggat waktu yang terbatas, tak cukup kuat untuk menolak perlunya keragaman narasumber.

Dengan hanya mengutip satu narasumber, informasi menjadi sangat sepihak. Seperti lazimnya pejabat, ada kecenderungan tak mengakui kekurangan atau kesalahan, sehingga informasi itu lebih banyak menyoroti hal positif dan menyembunyikan sisi negatifnya. Dengan kata lain, sumber tunggal informasi membuat pembaca tak bisa memahami fakta sebenarnya.

Jika mengutip pendapat TNI, Polri atau Departemen

Pertahanan soal isu startegis, perlu ada upaya melakukan pengecekan fakta, apa yang disebut Bill Kovach & Tom Rosenstiel sebagai “disiplin verifikasi”. Entah itu melalui pemeriksaan di lapangan, riset, atau wawancara sumber yang punya kompetensi memadai soal itu. Disiplin verifikasi ini yang memisahkan jurnalisme dari hiburan, propaganda, fiksi atau seni.<sup>26</sup>

Propaganda cenderung menyeleksi fakta, atau mengarang fakta demi kepentingan persuasi dan manipulasi. Penulisan fiksi umumnya menciptakan skenario untuk sampai pada kesan lebih personal dari apa yang disebut kebenaran. Hanya praktik jurnalisme yang berfokus menceritakan apa yang terjadi setepat-tepatnya.

Seperti halnya peta, nilai jurnalisme bergantung pada kelengkapan dan proporsionalitasnya. Mengumpamakan jurnalisme sebagai pembuatan peta membantu kita melihat bahwa proporsi dan komprehensivitas adalah kunci akurasi.<sup>27</sup>

Pengayaan melalui riset yang dilakukan baik melalui wawancara, penelusuran internet, maupun kajian dokumen, adalah keniscayaan bagi para jurnalis agar menghasilkan berita jujur, obyektif, kredibel dan sepenuhnya memperjuangkan kebenaran. Sebab, tujuan utama jurnalisme adalah menyampaikan kebenaran. Keinginan agar kebenaran tersaji dalam tiap informasi yang disampaikan adalah hal yang elementer.

Berita, kata Bill Kovach & Tom Rosenstiel, adalah materi yang digunakan orang untuk mempelajari dan berpikir tentang dunia di luar diri mereka. Maka, kualitas

---

26 Bill Kovach & Tom Rosenstiel, “Elemen-elemen Jurnalisme: Apa yang Seharusnya Diketahui Wartawan dan yang Diharapkan Publik”, Institut Studi Arus Informasi (ISAI), Agustus 2004, halaman 87.

27 Ibid halaman 211.

terpenting berita adalah bisa digunakan dan diandalkan, yang semuanya didasarkan pada adanya kebenaran dalam tiap informasi yang disajikan.<sup>28</sup>

- **Jurnalis hendaknya bersikap kritis terhadap informasi yang berasal dari narasumber**

Kedekatan dengan narasumber, termasuk isu reformasi sektor keamanan, perlu mendapat perhatian. Sebab, ini kerap membuat jurnalis terkooptasi –meski secara tak sengaja—dan perlahan menjauh dari sikap ideal, yaitu kritis dan independen. Utamanya, dalam meliput peristiwa atau isu yang dianggap merugikan para aktor keamanan, seperti bentrokan antar kesatuan, tersangkut tindak pidana, atau perilaku memalukan lainnya.

Dalam berbagai pemberitaan, TNI dan Polri nyaris tidak pernah mau menyebutkan bahwa bentrokan para anggota dua institusi keamanan tersebut cermin belum tuntasnya reformasi sektor keamanan, yang jika diusut lebih jauh karena adanya perbenturan kewenangan dan perebutan kepentingan. Bentrokan selalu diasosiasikan sebagai aksi individual dan “ulah oknum”.

Saat terjadi bentrokan antara polisi dan TNI di Timika, Papua, Jenderal Djoko Santoso (saat itu Kepala Staf Angkatan Darat) menyebutnya sebagai aksi individual. “Tidak ada indikasi kalau prajurit TNI dan Polri membela korps masing-masing. Ini persoalan individu-individu yang masih muda,” kata Djoko.<sup>29</sup>

---

28 Ibid halaman 39.

29 Kasad yang berbicara di sela-sela acara buka puasa bersama jajaran prajurit TNI di Jakarta, Senin (8/10), mengatakan para pemimpin TNI dan Polri akan lebih meningkatkan komunikasi, terutama di tingkat prajurit. “Bentrokan TNI-Polri Bersifat Individu”, Suara Pembaruan, 9 Oktober 2007

Polisi juga sama. Saat terjadi bentrokan antara Polri dan TNI di Maluku Utara, salah satu juru bicara Markas Besar Polri Kombes Pol Bambang Kuncoko mengatakan, "Ini tidak ada hubungannya dengan eksekusi pemisahan kesatuan, kepentingan organisasi. Tapi ini akibat pemahaman yang salah". Bambang menyebut menyebut insiden itu akibat kebanggaan korps yang keliru.<sup>30</sup>

Para jurnalis tidak seharusnya membingkai kerangka berpikir masyarakat dengan senantiasa menyodorkan pernyataan yang menempatkan individu sebagai pihak paling bertanggung jawab atas bentrokan antar kesatuan. Perlu ditelisik kemungkinan bentrokan itu terjadi akibat perbenturan kewenangan seiring bergulirnya reformasi sektor keamanan. Penggunaan kata oknum juga harus diperiksa hati-hati, setidaknya terkesan menghindarkan institusi dari beban kesalahan.

Dalam pemberitaan soal penataan bisnis TNI, ada kecenderungan para jurnalis juga tidak mampu memposisikan isu secara tepat. Kerap jurnalis menyodorkan pertanyaan apakah militer bersedia bisnisnya diambilalih pemerintah. Padahal, mengacu pada Undang-Undang No.34 Tahun 2004, TNI adalah subyek yang diatur di dalam masalah pengalihan bisnis militer. Soal minimnya anggaran TNI juga tanpa disadari kerap dieksploitasi sedemikian rupa membenarkan penolakan militer terhadap rencana pengambilalihan bisnisnya oleh pemerintah.

- **Jurnalis perlu lebih jeli memilih lembaga atau orang untuk dijadikan acuan atau narasumber**

Dalam memilih atau memuat narasumber seputar

---

30 "Mabes Polri: Insiden TNI vs Polri Bukan Eksekusi Pemisahan Kesatuan", Detikcom, 25/09/2007.

pemberitaan sektor keamanan, sebaiknya jurnalis cermat dan teliti, utamanya dalam konteks “siapa berhak bicara apa”. Salah satu ukuran pertama adalah pada kompetensi dari orang atau lembaga tersebut. Kompetensi itu bisa merujuk pada fokus kegiatan lembaga tersebut, atau jabatan dan spesialisasi keilmuan dari seorang narasumber.

Inijuga harus diikuti oleh pemahaman tentang fungsi dan tugas pokok TNI, Polri, maupun aktor-aktor dari sektor keamanan lainnya. Dengan pengetahuan dan pemahaman terhadap berbagai regulasi, seperti Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri maupun UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan, para jurnalis diharapkan dapat memahami masalah keamanan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang dimiliki TNI dan Polri serta menemukan orang yang paling berkompeten untuk mengomentari isu terkait soal ini.

Pemahaman jurnalis yang baik terhadap ruang lingkup kewenangan aktor sektor keamanan berdasarkan dua undang-undang itu akan membuatnya mampu memilah mana pertanyaan yang sesuai diajukan untuk kalangan TNI, Polri, anggota parlemen, pihak intelijen, dan lain-lain.

Untuk persoalan yang menyangkut keamanan di masyarakat, misalnya terkait terorisme, pengamanan Pemilu dan sebagainya, jurnalis hanya akan melemparkan pertanyaan –dan juga memuat pernyataan- dari polisi, sebagai pihak yang paling bertanggungjawab dalam hal ini. Dalam menyikapi isu terorisme, polisi, yang bahkan memiliki satuan khusus antiteror, adalah narasumber paling kompeten untuk menjelaskan langkah-langkah mengantisipasi terorisme di masyarakat.

Sebaliknya, TNI adalah narasumber paling tepat un-

tuk urusan pertahanan keamanan negara dalam menghadapi ancaman kedaulatan negara, seperti menghadapi ancaman pemberontak separatis atau serangan dari luar. Sementara itu, urusan rancangan kebijakan, perundang-undangan, alokasi anggaran dan lain-lain, menjadi ranah legislatif (DPR) sebagai narasumber paling kompeten yang wajib dijadikan rujukan para jurnalis.

- **Jurnalis perlu selalu mengingatkan pembaca tentang konteks berita yang ditulisnya**

Sebuah berita umumnya tidak lepas dari keterkaitan isu atau topik sebelumnya. Dalam menulis berita, seorang jurnalis hendaknya mengingatkan pembaca atau pendengar atau pemirsanya, tentang bagaimana konteks terjadinya peristiwa tersebut. Sifat media massa umumnya menyajikan informasi secara “sekilas”, terlebih lagi media elektronik, maka penting bagi jurnalis menyisipkan keterangan singkat tentang akar peristiwa atau kasus tersebut.

Dalam penulisan berita, ada yang dikenal sebagai “peg” atau “cantolan” peristiwa. Dia berupa keterangan sekilas tentang aktor atau tokoh utama yang menjadi fokus dalam berita itu dan peristiwa yang mengiringinya. Pada konteks seorang tokoh intelijen yang menjadi terdakwa kasus pembunuhan aktivis HAM misalnya, jurnalis perlu memaparkan sekilas kronologis peristiwa terkait, serta apa jabatan tokoh itu saat peristiwa itu terjadi.

Misalkan, penulisan berita tentang pengadilan bekas Deputi Badan Intelijen Negara Muchdi PR di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Sekedar mengingatkan publik, penulis berita penting menyisipkan konteks dari pengadilan itu: ia diadili karena diduga terlibat kasus pembunuhan aktivis hak asasi manusia Munir pada Septem-

ber 2004 lalu. Selain memberi signifikansi dari peristiwa, konteks ini juga melayani pembaca media yang tak rutin mengikuti perkembangan kasus itu. Konteks berita membantu memberikan ringkasannya.

- **Jurnalis perlu memperhatikan dan mempertimbangkan aspek keselamatan dalam liputan**

Demi keselamatan diri dan mediana, jurnalis hendaknya mematuhi kode etik dan kesepakatan yang dibuatnya saat melakukan wawancara dengan narasumber. Pentingnya menjaga kesepakatan etis ini terutama terkait dengan pemahaman bersama antara sang jurnalis dengan narasumber tentang batasan-batasan informasi yang masuk dalam kategori boleh diberitakan, informasi latar belakang (*background information*), *off the record*, maupun kesepakatan embargo.

Dalam situasi khusus, misalnya perang, jurnalis dan media memang dituntut untuk menghormati kesepakatan dengan narasumber, misalnya ketentuan sebuah berita adalah “embargo” terkait dengan keselamatan negara yang sedang berperang. Kasus Pentagon Papers (1971) memberi pelajaran betapa setiap pemerintah pada dasarnya lebih mementingkan reputasinya dibandingkan hak masyarakat untuk tahu. Pemerintah Amerika Serikat saat itu menuntut Harian Washington Post dan New York Times karena telah mempublikasikan dokumen berstatus top secret tentang kebijakan pemerintah AS dalam perang Vietnam, yang kemudian populer sebagai Pentagon Papers. Namun, Pengadilan Federal Washington DC dan Pengadilan District New York menolak alasan pemerintah, dan mengizinkan dua media itu melanjutkan publikasi isi Pentagon Papers.

## **Embedded Journalism dan Objektivitas Peliputan Wartawan**

Sebagian jurnalis di Indonesia tentu tidak asing dengan istilah “*embedded journalist*”, yaitu sebutan untuk jurnalis yang meliput perang bersama dengan rombongan militer. Dalam khasanah pers internasional, “*embedded journalism*” merujuk pada wartawan berita yang dilekatkan ke unit militer yang terlibat dalam konflik bersenjata.<sup>31</sup>

Di Indonesia, praktik “*embedded journalism*” muncul ketika diberlakukan status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada 2003. Sebelum berangkat meliput, TNI memberikan pelatihan kepada para jurnalis tentang liputan di daerah perang dan latihan fisik layaknya militer yang akan maju ke medan tempur. Ini mengadopsi cara militer Amerika Serikat saat invasi AS ke Irak pada 2003.

Militer AS ketika itu merasa perlu memberangkatkan media dalam rombongan mereka untuk meliput invasi AS di Irak guna merespons keluhan media yang dikecewakan keterbatasan akses pemberitaan yang diberikan pada mereka saat terjadinya Perang Teluk 1991 dan ketika berlangsung invasi AS ke Afghanistan pada 2001.

### **Aturan main**

Sebetulnya, konsep dan praktik “*embedded journalist*” bukanlah barang baru bagi dunia peperangan. Tetapi, teknologi baru dan besarnya jumlah reporter yang terlibat dalam peliputan model tersebut secara umum menciptakan sebuah skenario yang berbeda bagi publik.

31 SourceWatch: A Project of the Center for Media and Democracy

Awal dimulainya perang pada Maret 2003, sebanyak 775 reporter dan fotografer diberangkatkan sebagai *"embedded journalist"*. Selain menerima input dari personal militer tentang beragam situasi di lapangan, para jurnalis terpilih untuk ikut bersama unit-unit militer AS dan Inggris di Timur Tengah itu juga dapat melaporkan secara langsung (*live report*) dari posisi mereka.

Sebelum keberangkatan, para reporter menandatangani kontrak dengan pihak militer yang memberikan batasan tertentu apa yang boleh dan tidak boleh dilaporkan selama meliput di wilayah perang. Para jurnalis *"embedded"* punya aturan yang harus mereka ikuti, misalnya tidak melaporkan informasi tertentu yang dapat memberikan informasi sensitif kepada pihak musuh.

Dalam kontrak yang ditandatangani para jurnalis, salah satu contohnya, tindakan militer disepakati hanya dapat dideskripsikan secara umum saja, tidak bisa diungkap secara terperinci. Para jurnalis sebagaimana diatur dalam kontrak itu, sepakat pula untuk tidak menulis sama sekali tentang misi ke depan yang mungkin akan dilancarkan, maupun informasi dan senjata rahasia yang tidak tertutup peluang mereka temukan.

Komandan sebuah unit *"embedded journalist"* juga dapat menyatakan *"blackout"*, yang berarti para reporter dilarang mengirimkan berita melalui koneksi satelit. Alasan-alasan keamanan biasanya mendasari keputusan diberlakukannya *"blackout"*, mengingat komunikasi satelit dapat memberi petunjuk bagi kekuatan musuh tentang lokasi keberadaan sebuah unit.<sup>32</sup>

---

32 Pros and Cons of Embedded Journalism, Newshour Extra, 27 Maret 2003

Ketika ditanya mengapa militer memutuskan menyertakan para jurnalis bersama dengan kelompok tentara, Letnan Kolonel Rick Long dari Korps Marinir AS mengatakan, "Jujur saja, tugas kami adalah memenangkan perang. Bagian dari itu adalah perang informasi. Jadi kami akan berusaha mendominasi lingkungan informasi". Tampaknya ini menjadi ilham bagi perwira tinggi TNI mengadopsi konsep ini dalam perang anti-gerilya melawan GAM pada tahun 2003.<sup>33</sup>

Di Indonesia, fenomena "*embedded journalism*" atau jurnalis yang dilekatkan ke tubuh militer dipraktikkan pada liputan operasi militer TNI menghadapi Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Kebijakan itu juga diikuti oleh sejumlah pembatasan yang merujuk pada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 43 Tahun 2003 tentang Pengaturan Warga Asing, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Jurnalis di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Kontrol atas pemberitaan media dianggap perlu diberlakukan di Aceh yang ketika itu berstatus darurat militer, sejalan apa yang diatur dalam Undang-undang Darurat Militer No.23/1959. Aturan yang dituangkan dalam undang-undang itu memperkenankan pelarangan terhadap wartawan, media, atau bahkan pengambilan sepenuhnya kontrol pemberitaan media dalam keadaan darurat militer.

Pembatasan itu, suka tak suka, bertentangan dengan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia mel-

33 'Memenangi' Aceh Lewat Wartawan, Majalah Tempo, 1 Juni 2003

lui Undang-undang No.12 Tahun 2005.<sup>34</sup>

### **Mengancam objektivitas**

Dalam peliputan “embedded”, para jurnalis cenderung bergantung kepada mobilitas militer yang membawa mereka ke tempat manapun yang diinginkan. Sebagai konsekuensinya, militer jadi “semakin cerdas” bagaimana strategi yang bisa dimainkan agar kisah para jurnalis selama peliputan di wilayah konflik dapat sejalan dengan kepentingan mereka.<sup>35</sup>

Pada awal praktik “embedded journalism”, Menteri Pertahanan AS Donald Rumsfeld mengatakan para jurnalis yang bergabung ke program itu sebagai sesuatu yang “bersejarah”. Tetapi, dia belakangan mengingatkan, apa yang disaksikan oleh para jurnalis “embedded” bisa jadi bukanlah perang di Irak, melainkan potongan-potongan perang di Irak.<sup>36</sup>

Dalam banyak hal, reporter “embedded” sering menyampaikan informasi yang tidak akurat. Veteran Perang Irak, Paul Rickhoff, yang menggagas Operation Truth

---

34 Dari 191 negara anggota PBB, sebanyak 155 negara termasuk Indonesia sudah meratifikasi kovenan ini. Kebebasan berpendapat sebagai salah satu hak sipil dan politik sebetulnya sudah diatur di dalam Amendemen II UUD 1945 Bab XA (28A-28J) serta UU No.39/1999 tentang HAM. Namun, dua legislasi HAM tersebut tidak memberikan jaminan pemulihan efektif (effective remedy) yang bersifat operasional ketika hak kebebasan berpendapat maupun hak-hak sipil politik lainnya dilanggar.

35 Sebagaimana dituturkan Gina Cavallaro, yang bepergian ke Irak sebanyak empat kali untuk meliput bagi Army Times, kepada The Hill.

36 Menhan AS Donald Rumsfeld dalam komentarnya tentang embedded journalism pernah mengatakan: “What we are seeing is not the war in Iraq: what we’re seeing are slices of the war in Iraq...We’re seeing that particularized perspective that reporter or that commentator or that television camera happens to be able to see at that moment, and it is not what’s taking place. What you see is taking place, to be sure, but it is one slice, and it is the totality of that is what this war is about” (Newshour Extra, 27 Maret 2003).

untuk “mengungkap kepada publik tentang kebenaran perang dari perspektif seorang tentara”, berpendapat para reporter embedded sesungguhnya membatasi kisah-kisah yang dapat mereka ungkapkan kepada publik.<sup>37</sup> Informasi dari para jurnalis itu memang sangat banyak. Tetapi, peliputannya cenderung terfragmentasi, dan ada kemungkinan gagal menyajikan suatu gambar besar tentang perang di negeri itu.<sup>38</sup>

### **Membahayakan keselamatan**

Selain berpeluang tergelincir ke pemberitaan satu sisi, “embedded journalism” pada faktanya juga membahayakan keselamatan jurnalis itu sendiri. Para jurnalis yang membonceng rombongan itu di berpotensi menjadi korban. Sejumlah jurnalis “embedded” tewas, ditangkap dalam tahanan, atau mengalami luka-luka ketika meliput perang di Irak.

Greg Kelly, jurnalis embedded dari Fox News, beserta juru kameranya, menderita luka-luka di wajah akibat lemparan mortir dari pasukan Irak yang jatuh di dekat mereka. Michael Kelly, editor untuk “Atlantic Monthly”, tewas ketika bepergian bersama 3rd Infantry Division dari US Army di Irak. Kelly adalah jurnalis Amerika pertama yang tewas ketika meliput perang di Irak.

37 Rickhoff, dalam situs The Hill, mengatakan: “Embedding reporters actually limits the stories they can tell...If reporters don’t play along, next time they (military) will deny you access”.

38 Neghin Modavi, associate profesor bidang sosiologi di Kapiolani Community College (KCC), Hawaii, sebagaimana dikutip dalam “Positive, Negative Aspects of Embedded Journalism” (Kapi’o, 8 April 2003)

Di Indonesia, contoh nyata terjadi ketika GAM saat itu menangkap seorang reporter TV7 hanya karena alasan pemberitaan stasiun televisi itu dianggap pro kepada TNI. Dengan alasan yang sama pula, dianggap hanya meliput kegiatan TNI, juru kamera Metro TV yang menjadi salah seorang peserta “embedded journalist” menjadi target operasi GAM.

Akses yang diperoleh melalui “embedded journalism” tidak bisa dimungkiri telah memberi peluang bagi para reporter dan fotografer semakin dekat kepada munculnya pemahaman tentang kompleksitas perang. Misalnya, menuturkan kisah tentang ketakutan, atau kompetensi. Atau mengungkapkan kisah tentang ketrampilan atau kebingungan prajurit di lapangan. Meskipun kedekatan dapat menumbuhkan saling pemahaman, tetapi para jurnalis harus tetap objektif dan mengambil jarak. Artinya, para jurnalis tidak menulis tentang “kami” atau “kita”, melainkan “mereka”.<sup>39</sup>

Dalam peliputan semasa Darurat militer di Aceh, sejumlah media besar, baik cetak maupun elektronik, meniyasati kritik atas praktek “embedded journalist” dengan mengirimkan jurnalis lain melakukan peliputan di wilayah konflik itu. Jurnalis ini secara bebas meliput apa yang tak bisa dilakukan para rekannya yang berada dalam posisi embedded itu. Tujuannya agar pemberitaan

---

39 Bob Steele, dari Poynter Institute, sebuah organisasi untuk para jurnalis, sebagaimana dikutip Newshour Extra, 27 Maret 2003. Steele berpendapat, peliputan secara “embedded” harus dipastikan tidak menodai objektivitas pelaporan berita. “There’s nothing wrong with having respect in our hearts for the men and women who are fighting this war, or respect for the men and women who are marching in the anti-war protests. The key is to make sure those beliefs don’t color reporting.”

bisa berimbang, dan liputan perang bisa menangkap lebih banyak sisi peristiwa. Dengan begitu, jurnalis bisa menggali lebih banyak fakta, dan menyampaikan kebenaran –seperti ujaran Bill Kovach & Tom Rosenstiel, sebagai kewajiban pertama bagi jurnalisisme.

Walter Lippmann (1991) mengatakan, berita dan kebenaran tidak sama dan harus dibedakan dengan jelas.<sup>40</sup> Berita berfungsi mensinyalir suatu kejadian. Kebenaran berfungsi mengungkapkan fakta tersembunyi, menghubungkan fakta satu dengan fakta yang lain, serta membuat gambaran tentang realitas yang dapat digunakan orang sebagai dasar bertindak.\*\*\*

---

40 Walter Lippmann, "Opini Umum", Yayasan Obor Indonesia, 1998, halaman 342.

Halaman ini sengaja dikosongkan

**BAB IV**  
**KODE ETIK LIPUTAN**  
**ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

Halaman ini sengaja dikosongkan

## **BAB IV KODE ETIK LIPUTAN ISU REFORMASI SEKTOR KEAMANAN**

DALAM melaksanakan tugas, jurnalis terikat kepada Kode Etik –sekumpulan nilai-nilai yang mengarahkan tindakan jurnalis dalam menjalankan profesi ini. Kode etik mengatur proses peliputan sampai pemberitaan. Seperti namanya, kode etik adalah aturan moral, dan bukan hukum positif. Sebagian besar pelanggarannya memiliki implikasi etik, yang proses penyelesaiannya melalui Dewan Pers. Namun, tak berarti pelanggaran kode etik tak bisa menuju proses hukum.

Berikut adalah kode etik, yang bahannya diadopsi dari Kode Etik Jurnalistik yang disahkan Dewan Pers, 14 Maret 2006.

**Bersikap Independen.** Setiap jurnalis harus bersikap independen dalam menjalankan profesinya. Artinya, keputusan untuk menulis atau tidak menulis sebuah berita benar-benar karena pertimbangan kepentingan publik, bukan karena ada pertimbangan kedekatan kita dengan sumber, apalagi karena “pesanan” dari orang luar, termasuk pemilik media.

Sikap independen ini sangat penting agar jurnalis bisa bersikap netral, kritis, dan tak punya beban psikologis dalam melakukan peliputan di lapangan. Sikap tidak inde-

penden kerap membuat jurnalis merasa serba salah melakukakan liputan karena tudingan yang mempertanyakan independensinya.

Sikap independen memang tak semata soal individu jurnalis. Ini terkait media tempatnya bekerja. Entah karena mediana memiliki asosiasi kepada kepentingan politik tertentu—apalagi jika dibentuk untuk kepentingan seseorang atau kelompok. Ini salah satu dilema bagi jurnalis, yang tentu saja tak selalu bebas memilih tempat bekerja. Salah satu cara meminimalisir dari keadaan yang tak menyenangkan ini adalah berusaha bersikap secara profesional.

**Jangan Lupa Akurasi.** Akurasi adalah masalah dasar yang harus diperhatikan dalam kerja jurnalistik. Akurasi atau ketepatan ini tak hanya soal nama, jabatan, pangkat, gelar, pendidikan dan sebagainya. Yang tak kalah penting adalah akurasi dalam fakta. Dalam liputan tentang reformasi sektor keamanan, sejumlah soal akurasi adalah pada pemaknaan definisi. Kurang tepatnya pemahaman isu tertentu berpotensi menimbulkan salah tafsir. Soal yang juga kerap menjadi utama dalam akurasi adalah penulisan nama pangkat dan jabatan. Bagi sebagian orang, ini soal sensitif dan berpeluang menimbulkan masalah—meski tentu saja tak seberat kesalahan dalam menulis fakta. Bagi sejumlah media, akurasi adalah salah satu pertarungan kredibilitas.

**Menjaga Keberimbangan.** Pemberitaan tentang isu RSK harus tetap memperhatikan asas keberimbangan, jika melibatkan dua pihak atau lebih dalam pemberitaan. Jurnalis harus memastikan isu ditulis benar-benar mewakili pandangan pihak saling berseberangan dengan proporsi seimbang. Misalnya, dalam pemberitaan konflik militer di daerah bergolak, adalah penting menerapkan prinsip ini. Sebab, ada kecenderungan pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar—termasuk terhadap media—memaksakan ke-

benaran versinya sendiri atas suatu fakta. Ini tentu saja merugikan pihak lain, yang mungkin saja punya versi sendiri, yang bukan mustahil adalah versi yang paling sesuai fakta obyektif, tentang suatu peristiwa. Salah satu cara meminimalisir kemungkinan tergelincir pada fakta yang salah adalah memberi tempat secara proporsional kepada dua pihak yang bertikai –atau dua pandangan yang berseberangan secara ekstrem. Tentu saja, sikap ini tak harus membuat jurnalis juga harus selalu berada di tengah dalam kontroversi semacam itu.

**Tidak beritikad buruk.** Dalam menulis berita tentang isu RSK, motivasinya adalah semata untuk mengungkapkan fakta atau kebenaran. Tak bisa dibenarkan jika seorang jurnalis menulis berita untuk menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Adalah hal umum jika kebijakan buruk pemerintah dalam isu keamanan mendapat reaksi beragam, bahkan penolakan dari masyarakat. Dalam situasi seperti itu, jurnalis berkewajiban menyampaikannya. Tentu saja, para pembuat kebijakan tak senang dengan reaksi kontra seperti itu. Tindakan jurnalis yang menulis penolakan semacam itu adalah bagian dari pengungkapan fakta, dan jelas bukan bentuk itikad buruk. Sesuatu bisa disebut beritikad buruk jika sedari awal tulisan dibuat memiliki motivasi membuat kerugian buat orang lain.

**Tetap Bersikap kritis.** Salah satu watak dasar dari profesi ini adalah sikap kritis. Ini sudah dimulai sejak jurnalis melakukan peliputan di lapangan. Dalam contoh ekstrem, jurnalis tak boleh percaya begitu saja kepada narasumber. Artinya, jurnalis harus bersikap kritis terhadap pernyataan narasumber. Salah satu caranya menguji informasi yang didapatnya. Jika itu sebuah pendapat, dipertanyakan argumentasi. Jika itu berupa fakta, harus dikejar bukti

pendukungnya. Sikap kritis sangat penting agar jurnalis mendapatkan fakta yang bisa diverifikasi, dan memastikan setiap narasumber bahwa jurnalis tak bisa memuat berita yang tak punya dasar sama sekali.

**Bersikap Profesional.** Saat menjalankan tugasnya, jurnalis dituntut bersikap profesional. Dalam kode etik jurnalistik, ada sejumlah hal yang tak boleh diabaikan. Antara lain:

- Tidak menggunakan cara yang dinilai tak etis dalam mencari informasi. Antara lain, menyuap.
- Menghasilkan berita yang faktual dan jelas sumbernya;
- Tidak melakukan rekayasa pengambilan dan pemuatan atau penyiaran gambar, foto, suara dilengkapi dengan keterangan tentang sumber dan ditampilkan secara berimbang;
- Menghormati pengalaman traumatik narasumber dalam penyajian gambar, foto, dan suara;
- Tidak melakukan plagiat, termasuk menyatakan hasil liputan wartawan lain sebagai karya sendiri;
- Penggunaan cara-cara tertentu yang tak sesuai kode etik dapat dipertimbangkan penggunaannya untuk peliputan berita investigasi bagi kepentingan publik.

**Tak Mencampur Fakta dan Opini.** Doktrin soal fakta adalah hal utama dalam jurnalistik. CP Snow, pendiri harian terkemuka Inggris *the Guardian*, pernah berkata, *"Fact is sacred. Comments are free"*. Ini untuk membedakan opini, alias pendapat pribadi wartawan. Jurnalis melaporkan fakta, dan bukan opininya secara pribadi. Dalam praktik, opini tak selalu diharamkan. Dalam kadar tertentu, opini itu sesuatu yang sulit dihindari. Bahkan, seringkali secara tak sengaja kita melihat dalam menilai fakta terselip subyektifitas. Misalnya, saat kita menulis penilaian terhadap capaian dari reformasi

sektor keamanan. Umumnya, jurnalis menggunakan penilaian dari pendapat pakar terhadap kemajuan dalam isu-isu tersebut. Dalam kode etik jurnalistik, yang dihindari adalah opini yang menghakimi. Sebab, tanpa penguasaan akan materi yang memadai, opini semacam itu berbahaya dan bisa menyesatkan.

**Menghormati asas praduga tak bersalah.** Praduga tak bersalah adalah prinsip tidak menghakimi seseorang. Artinya, dalam menulis isu terkait proses penyelidikan hukum atas seseorang, maka jurnalis diminta memperhatikan prinsip ini. Secara tak langsung, prinsip ini adalah bentuk kehati-hatian. Sebab, belum tentu terbukti seperti yang dituduhkan terhadap dia. Penerapan prinsip ini secara ketat tentu saja diharapkan melindungi kepentingan publik dari kemungkinan penyelewengan dan pengadilan yang tak proporsional melalui pemberitaan media. Betapapun, vonis bersalah di media memiliki implikasi luas bagi kehidupan seseorang, sehingga asas *presumption of innocence* ini menjadi hal penting. Pelanggaran terhadap prinsip ini tak jarang berujung pada gugatan hukum oleh mereka yang merasa dirugikan.

**Tidak membuat berita bohong dan fitnah.** Membuat berita bohong, berita yang sudah diketahui sebelumnya oleh wartawan sebagai hal yang tidak sesuai fakta, adalah tindakan terlarang. Jika disebut dosa, ini adalah dosa besar dalam dunia jurnalistik, yang pelanggaran terhadapnya seringkali –dan sudah sepatutnya—berujung pada pemecatan jurnalis dari tempat bekerjanya. Membuat berita bohong sama dengan tindakan pengkhianatan kepada publik, pihak yang harusnya dilayani jurnalis. Kita tahu apa dampak dari adanya berita bohong. Jika itu dijadikan

rujukan, tentu saja hasilnya sangat merusak dan merugikan publik. Dan keputusan yang diambil dengan bersandar pada berita bohong, sudah terbayang kerusakan yang ditimbulkannya. Selain berita bohong, yang harus dihindari adalah fitnah. Dalam kode etik, berita itu disebut fitnah jika tak didasari fakta sama sekali dan dilakukan secara sengaja dengan niat buruk.

**Tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap.** Menyalahgunakan profesi adalah segala tindakan yang mengambil keuntungan pribadi atas informasi yang diperoleh saat bertugas, sebelum informasi tersebut menjadi pengetahuan umum. Dengan *privilege* yang dimilikinya, jurnalis kerap menjadi sedikit dari orang pertama yang mengetahui sebuah informasi. Kita tahu, informasi itu bisa menjadi komoditi yang bisa disalahgunakan, entah itu diperdagangkan atau digunakan untuk kepentingan diri sendiri. Dalam konteks kode etik, tindakan ini dikategorikan sebagai pelanggaran. Hal lainnya adalah suap. Dalam pengertian secara umum, suap adalah segala pemberian dalam bentuk uang, benda atau fasilitas dari pihak lain yang mempengaruhi independensi. Dalam soal ini, memang masih ada perdebatan soal definisi suap. Namun, ada satu pertanyaan mungkin bisa menjadi indikator apakah sebuah pemberian bisa dikategorikan suap atau tidak: apakah seseorang akan memberikan sesuatu itu jika Anda bukan jurnalis? Ini butuh pengakuan jujur dari kita sebagai jurnalis.

**Jurnalis Punya hak tolak.** Salah satu kode etik dalam berhubungan dengan narasumber adalah menghargai

permintaan nara sumber, termasuk melindungi narasumber yang tidak bersedia diketahui identitas maupun keberadaannya. Dalam kode etik, ini disebut hak tolak. Biasanya, hak ini digunakan oleh jurnalis saat berhadapan dengan proses hukum di kepolisian. Hak semacam ini, meski tak cukup banyak kasusnya yang muncul ke permukaan, potensial terjadi dalam liputan isu reformasi sektor keamanan. Salah satunya adalah saat kita meliput di wilayah konflik. Dengan alasan keamanan narasumber, maka jurnalis berkewajiban melindungi identitas narasumber itu, baik nama beserta identitas lain dan keberadaannya, agar terhindar dari bahaya. Adalah tugas jurnalis mengatakan “tidak” kepada siapapun yang ingin mengorek soal tersebut.

**Menghargai Kesepakatan dengan Nara Sumber.** Dalam kode etik, ada sejumlah hubungan dengan nara sumber yang harus mendapatkan penghargaan tinggi dari jurnalis. Sebab, implikasi dari pelanggaran ini adalah runtuhnya kepercayaan narasumber terhadap jurnalis. Ada sejumlah kesepakatan antara jurnalis dengan narasumber, antara lain ketentuan tentang embargo, informasi latar belakang, dan “*off the record*.” Embargo adalah penundaan pemuatan atau penyiaran berita sesuai dengan permintaan narasumber. Informasi latar belakang adalah segala informasi atau data dari narasumber yang disiarkan atau diberitakan tanpa menyebutkan narasumbernya. Sedangkan “*Off the record*” adalah segala informasi atau data dari narasumber yang tidak boleh disiarkan atau diberitakan.

**Menghormati privasi narasumber.** Dalam berhubungan dengan narasumber, jurnalis memiliki posisi setara. Ini

memang salah satu *privilege* yang jarang dimiliki oleh profesi lain. Namun, itu tak lantas membuatnya boleh melakukan hal diluar kepatantasan. Salah satunya, dalam soal privasi narasumber. Dalam kode etik, dikatakan privasi narasumber itu harus dihormati. Sedangkan kehidupan pribadi adalah segala segi kehidupan seseorang dan keluarganya selain yang terkait dengan kepentingan publik. Artinya, kita harus bersikap menahan diri dan berhati-hati dalam melaksanakan tugas jurnalistik untuk tak mengusik kehidupan pribadinya. Tentu saja, jika kehidupan pribadi itu tak ada hubungannya dengan kepentingan publik.

**Jangan Segan Mengaku Salah.** Jurnalis, seperti halnya yang lain, juga manusia: sama-sama punya peluang besar melakukan keteledoran dan kesalahan, entah disengaja atau tidak. Dalam konteks profesi jurnalis, keteledoran dan kesalahan itu bisa mencakup hal remeh sampai serius. Kesalahan terkait penulisan berita, jelas adalah soal serius. Maka, kita sebagai jurnalis jangan segan meralat, mencabut, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat, disertai permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa. Permintaan maaf disampaikan apabila kesalahan terkait dengan substansi pokok. Kesiediaan kita untuk secara ksatria mengakui kesalahan dan keteledoran itu juga pada akhirnya akan meningkatkan respek publik terhadap jurnalis dan media. Segala bentuk koreksi itu harus dilakukan segera atau dalam waktu secepat mungkin.\*\*\*



Halaman ini sengaja dikosongkan

## GLOSARI

**Akuntabilitas** - Adalah bentuk-bentuk pertanggungjawaban parlemen, pemerintah, dan aktor keamanan, terkait: 1). Legitimasi dan mandat yang diberikan publik yang tertuang dalam UU; 2). Maksimalisasi fungsi, peran dan pelaksanaan tugas; serta 3). Penggunaan kewenangan dan anggaran (biasanya lewat badan audit atau parlemen). Mekanisme akuntabilitas memiliki tujuan politik mengecek wewenang pemerintah dan parlemen, termasuk aktor keamanan untuk meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan bahwa pemerintah beroperasi secara efektif dan efisien sesuai prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

**Bisnis Militer** - Pengertian umumnya mengacu pada keterlibatan militer dalam bisnis. Secara umum bisnis militer tampak dalam bentuk "*shadow economy*" dan atau raut korupsi terlembaga. Para pemikir di Indonesia membagi aktivitas bisnis militer dalam beberapa kategori; institusional dan non-institusional, ada juga penambahan kategori "*criminal economy*" atau bisnis ilegal.

**Demokrasi** - Keterwakilan rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan untuk rakyat. Ditandai oleh pemilu yang bebas, supremasi hukum, pemisahan kekuasaan, pengedepanan kepentingan rakyat dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia.

**Diskresi** - Saat bertugas seorang petugas polisi biasanya

memiliki kekuasaan diskresi dan dapat memutuskan secara perseorangan perilaku menyimpang mana yang harus ditindak atau tidak ditindak-yang jelas dibatasi oleh batas-batas yang dituangkan dalam perundang-undangan dan kebijakan nasional – oleh karena tidak setiap pelanggaran patut ditindaki oleh polisi dan tindakan polisi juga tidak selalu merupakan solusi terbaik untk sebuah masalah.

**Fungsi DPR** - Ada 3 (tiga) fungsi yang dimiliki DPR; yaitu menyusun Undang-undang (*legislation*), fungsi anggaran (*budgeting*), dan fungsi pengawasan. Fungsi ini dijalankan oleh DPR untuk memastikan institusi keamanan bekerja secara maksimal, prosedural dan akuntabel sehingga kepentingan publik sebagai pengguna atau penerima manfaat langsung dari jasa keamanan dapat terpenuhi.

**Gender Mainstreaming** - Dimaksudkan sebagai strategi global untuk memajukan kesetaraan gender. Meliputi upaya memastikan bahwa perspektif gender dan perhatian terhadap tujuan lahirnya kesetaraan gender merupakan pusat seluruh aktivitas - kebijakan pembangunan – penelitian, advokasi dialog, legislasi, alokasi sumber daya, serta perencanaan, implementasi dan monitoring suatu program atau projek.

**Hak-Hak Asasi Manusia** - Berbagai hak atau kebebasan dasar yang melekat pada seluruh manusia dan yang dalam pelaksanaannya tidak boleh dicampuri oleh pemerintah (termasuk hak hidup dan kemerdekaan, kebebasan berpikir dan berekspresi dan kesetaraan dalam hukum seperti yang terkandung dalam perjanjian-perjanjian Hak-Hak Asasi Manusia Internasional, misalnya Deklarasi HAM Universal

(UNDHR), Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Konvensi HAM Eropa (ECHR) dan skema-skema regional lainnya seperti Piagam Afrika tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Rakyat, Konvensi Amerika tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Piagam HAM Asia.

**Intelijen** - Secara generik berasal dari kata "*intelligence*" yang berarti kecerdasan, kemampuan mempelajari, memahami dan menghadapi satu situasi, atau seni dalam memahami sesuatu atau menggunakan akal. Intelijen dapat dideskripsikan sebagai suatu aktivitas profesional yang dilakukan oleh agen-agen pemerintah dalam rangka menyediakan informasi – kontra intelijen – untuk kebutuhan keamanan nasional. Sementara **Badan Intelijen** adalah badan yang dibentuk dan diberi mandate oleh negara untuk; 1) memberi analisa pada bidang-bidang yang relevan dengan keamanan nasional, 2) memberi peringatan dini atas krisis yang mengancam, 3) membantu manajemen krisis nasional dan internasional dengan cara mendeteksi keinginan pihak lawan 4) memberi informasi untuk kebutuhan perencanaan keamanan nasional, 5) melindungi informasi rahasia, dan 6) melakukan operasi kontra intelijen.

**Kebebasan Informasi** - Kebebasan informasi adalah salah satu Hak Asasi Manusia, sebagaimana dinyatakan di dalam pasal 19 Deklarasi Universal HAM (DUHAM), bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan mengikuti pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, menyampaikan keterangan-

keterangan, pendapat dengan cara apapun serta dengan tidak memandang batas-batas negara”.

**Keamanan Nasional** - Biasanya merujuk pada kebutuhan untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi negara melalui kekuatan ekonomi, militer dan politik serta pengembangan diplomasi. Secara konvensional, tafsir konsep keamanan nasional menekankan kepada kemampuan pemerintah dalam melindungi integritas teritorial negara dari ancaman yang datang dari luar dan dari dalam negara tersebut.

**Kepatuhan terhadap Hak Asasi Manusia (Respect for Human Rights)** - Sekalipun pada waktu tertentu lembaga keamanan dihadapkan pada suatu situasi dimana dia harus menggunakan kekuatan penuh (*maximum force*), dalam pemerintahan demokratis mereka tetap harus patuh terhadap prinsip universal tentang hak asasi manusia, terutama hak setiap orang untuk hidup, bebas dari penyiksaan, dan bebas dari perlakuan semena-mena. Kegagalan untuk memenuhi hal tersebut, dapat memiliki akibat hukum (nasional maupun internasional).

**Ketidakberpihakan Politik (Political Non-partisanship)** - Sebagai suatu organ vital pertahanan negara, lembaga keamanan harus mampu menjaga diri untuk tidak berpihak baik secara diam-diam maupun terus terang kepada salah satu kekuatan politik, termasuk partai politik. Kegagalan untuk menjaga netralitas akan berakibat fatal, karena legitimasi dan integritas lembaga tersebut di mata masyarakat luas menjadi terancam.

**Legalitas** - Dalam rangka untuk memperoleh pengakuan dan legitimasi dari rakyat, maka sektor keamanan harus tunduk pada prinsip penegakan hukum (*rule of law*). Artinya, lembaga keamanan – termasuk intelijen – harus beroperasi atas dasar perangkat aturan hukum (undang-undang) yang jelas. Undang-undang juga dapat memberikan parameter yang jelas bagi operasi-operasi sektor keamanan.

**Masyarakat Sipil** - Masyarakat sipil mengacu pada seperangkat institusi, organisasi dan perilaku yang diposisikan antara negara, dunia bisnis, dan keluarga. Pada khususnya, hal ini meliputi organisasi-organisasi sukarela dan nirlaba, badan-badan amal, gerakan-gerakan sosial dan politik, bentuk-bentuk partisipasi dan keterlibatan sosial lain, dan nilai-nilai dan pola-pola budaya yang diasosiasikan dengan hal-hal tersebut.

**Otonomi Daerah** - Secara harfiah diartikan sebagai kewenangan, kekuasaan atau hak untuk mengatur sendiri (*the power or right of self-government*), sedangkan pengertian daerah merujuk pada suatu wilayah (*area*). Dalam arti yang lebih luas, pengertian kewenangan mencakup kewenangan ekonomi, politik, perimbangan keuangan, termasuk sosial budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi, adat istiadat dan daya dukung sumber daya alam dan manusia di wilayah tersebut.

**Prosedur Operasional Standar (*Standard Operational Procedure*)** - Istilah ini dan istilah-istilah lainnya, seperti instruksi, regulasi, kode-kode operasional atau peraturan, digunakan di Negara-negara berbeda untuk menggambarkan

prosedur untuk menjalankan fungsi-fungsi aktor keamanan, khususnya ketika kekuasaan aktor keamanan dilibatkan. Misalnya penangkapan menggunakan kekuatan. Prosedur operasional standar biasanya dikonsep oleh para staf kementerian yang relevan, tetapi juga dapat dikembangkan dari bawah ke atas dan kemudian diberi otorisasi oleh suatu kementerian begitu terbukti memang efektif dalam praktik. SOP biasanya harus berdasarkan hukum nasional, standar-standar hukum internasional, pedoman kode etik nasional dan konsep umum praktek kepolisian. SOP biasanya tidak berbentuk undang-undang.

**Reformasi Sektor Keamanan** - Merupakan transformasi sektor/sistem keamanan. “yang mencakup semua aktor, peran para aktor, tanggung jawab dan tindakan – bekerja sama untuk mengatur dan menjalankan sistem dengan cara yang lebih konsisten dengan menggunakan norma-norma demokratik dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sehingga berkontribusi pada kerangka keamanan yang berfungsi dengan baik.

Keamanan bisa dipahami sebagai hal yang terdiri dari seluruh institusi negara dan entitas lain yang berperan dalam memastikan keamanan negara dalam masyarakat. Hal ini meliputi:

- A. Aktor Keamanan Inti: Tentara (termasuk tentara internasional dan regional), polisi, tentara bayaran, paramiliter, pasukan penjaga presiden, intelijen dan pelayan keamanan, penjaga pantai, penjaga perbatasan, otoritas adat, dan unit-unit keamanan cadangan dan lokal.
- B. Manajemen Keamanan dan Badan Pengawasan. Parlemen dan panitia legislatif yang relevan, pemerintah/eksekutif yang meliputi menteri pertahanan, menteri

- dalam negeri, menteri luar negeri; badan penasehat keamanan nasional, lembaga adat, badan manajemen keuangan, termasuk media, akademisi, dan organisasi non-pemerintahan.
- C. Institusi Peradilan dan Hukum; menteri hukum dan HAM, penjara, investigasi kriminal dan layanan penuntutan, peradilan (mahkamah dan pengadilan), layanan implementasi keadilan (*bailiffts and user*), sistem keadilan adat dan tradisional, komisi HAM dan *ombudsperson*.
  - D. Elemen Keamanan tidak resmi: tentara pembebasan, tentara gerilya, unit pengamanan pribadi, perusahaan keamanan privat, perusahaan militer privat, dan milisi partai politik.
  - E. Kelompok masyarakat sipil tidak resmi: kelompok profesional, media, organisasi penelitian, organisasi advokasi, organisasi keagamaan, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok komunitas.

**Reformasi TNI** - Istilah ini merujuk kepada reformasi internal TNI sebagai respon kalangan TNI terhadap desakan public terhadap penghapusan peran politik dan ekonomi TNI serta akuntabilitas atas pelanggaran HAM yang dilakukan sebelum 1998. Reformasi internal TNI mencakup perubahan paradigma, redefinisi, reposisi dan reaktualisasi peran TNI dalam kehidupan bangsa.

**Reformasi Polri** - Reformasi Polri biasanya merujuk pada momentum dipisahkannya Polri secara kelembagaan dari TNI (ABRI). Secara internal Polri mengartikan pemisahan tersebut sebagai upaya pemandirian Polri sebagai institusi yang bersifat sipil/ non-militeristik.

**Sektor Keamanan** - Pada dasarnya adalah suatu konsep yang umum tentang penciptaan dan pemeliharaan situasi aman di suatu masyarakat atau negara. Pihak-pihak tersebut adalah: kepolisian, militer, imigrasi, bea dan cukai, intelijen, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, badan anti narkotika, badan anti terror dan badan-badan lain yang memiliki akses pada upaya paksa (*forced measures*) berdasarkan legalitas yang ada serta penggunaan senjata. Jumlah, bentuk, penamaan maupun struktur tiap-tiap lembaga relatif bervariasi antar negara.

**Transparansi** - Dalam rangka memenuhi prinsip sistem administrasi modern yang menekankan pada akuntabilitas dan transparansi, maka lembaga keamanan harus bersedia menyediakan informasi yang memadai mengenai aspek-aspek pertahanan dan keamanan negara, terutama kepada lembaga pengawas di badan legislatif yang dipilih rakyat. Kesiediaan untuk menerapkan prinsip transparansi tidak saja meningkatkan pamor lembaga pertahanan di mata rakyat, tetapi juga semakin mendekatkan manajemen sektor keamanan pada prinsip *good governance*.

**Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance)** - Unsur-unsur 'tata pemerintahan yang baik' yang inti mengharuskan pemerintah untuk terpusat pada rakyat, adil, akuntabel, transparan, mendorong partisipasi dan konsultasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan, efektif dan efisien dalam manajemen sektor publik, dan aktif mencari dan memfasilitasi keterlibatan masyarakat sipil (Bank Dunia).

**Sumber:**

1. Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Refromasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006, IDSPS
2. Backgrounders Reformasi Sektor Keamanan, IDSPS
3. Memahami Pemolisian - Buku pegangan bagi para pegiat HAM, Amnesti Internasional
4. Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia, Propatria

Halaman ini sengaja dikosongkan

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Makaarim A, Mufti & S. Yunanto (Ed.), Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Refromasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006, Jakarta, IDSPS, 2008

Buzan, Barry, *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991

Born, Hans (et. al.), Pengawasan Parlemen dalam Sektor Keamanan; Asas, Mekanisme dan Pelaksanaan, IPU-DCAF, 2003

Pantev, Plamen (et.al), Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan, G.S. Ravonsky Defense and Staff College, United States Institute of Peace, dan Friederich Ebert Stiftung, 2005

Widjajanto, Andi (Ed.), Reformasi Sektor Keamanan Indonesia, Jakarta, ProPatria, 2004

Sukadis, Beni (Ed.), Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007, Jakarta, Lesperssi & DCAF, 2007

Anggoro, Kusnanto, Pengantar dalam Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000-2005, Jakarta, Propatria Institute, 2006

Saidi, Anas S & Jaleswari Pramodhawardani (Ed.), *Military Without Militarism*, Suara dari Daerah, Jakarta, Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, 2001

Caparini, Marina (Ed.), *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security*, Nomos/BIIIC/DCAF, 2004

Prihartono, T. Hari (et. al.), Keamanan Nasional: Ke-

butuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembiaran Politik dan Kebijakan, Jakarta, ProPatria, 2007

Kovach, Bill & Tom Rosenstiel, Elemen-elemen Jurnalisme: Apa yang Seharusnya Diketahui Wartawan dan Apa yang Diharapkan Publik, Jakarta, Institut Studi Arus Informasi (ISAI), Agustus 2004

Modavi, Neghin dalam *Positive, Negative Aspects of Embedded Journalism*, Kapi'olani Community College (KCC), Hawaii, 2003

Wulf, Herbert, *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, dalam Clem McCartney, Martina Fischer dan Oliver Wils, *Security Sector Reform, Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004

Lipman, Walter, Opini Umum, YOI, 1998

## **Ketetapan MPR dan Undang-undang**

TAP MPR-RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri

TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Polri

UU No 2 Tahun 2002 Tentang Polri

UU No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara

UU No 34 Tahun 2004 Tentang TNI

UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM

## **Kode Etik**

Kode Etik Jurnalistik, 2006