

CRITICAL REVIEW

PERATURAN PRESIDEN NOMOR 7/2008

TENTANG

KEBIJAKAN UMUM PERTAHANAN NEGARA

Disusun oleh:

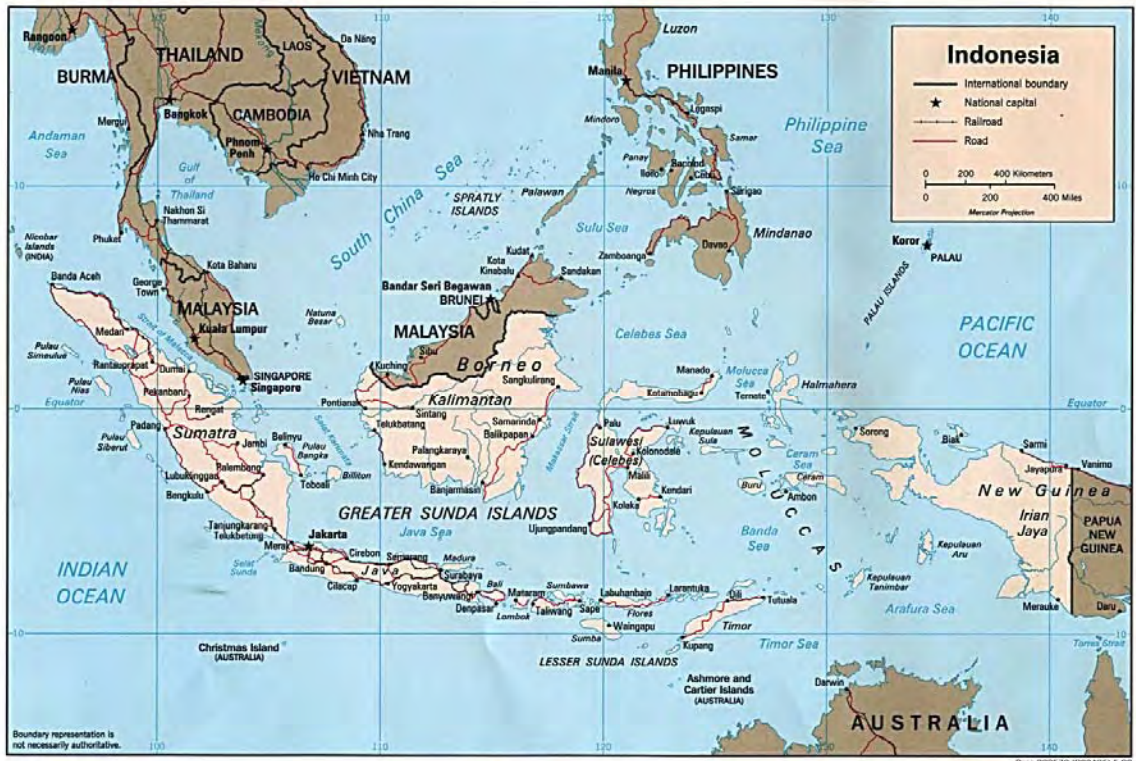
Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS)

Jakarta, September 2008

DAFTAR ISI

Pengantar IDSPS	4
Ringkasan Eksekutif	5
Bab I: Latar Belakang	7
Bab II: Dinamika Wacana Pertahanan Negara	11
A. Perdebatan Konsep Keamanan Negara	11
B. Undang-undang No 3/2002	12
C. Perpres No 7/2008	13
Bab III: Catatan Kritis Terhadap Perpres No 7/2008	15
A. Sebagai Pedoman Utama Penerbitan Perpres Sangat Terlambat	16
B. Perpres Belum Menggambarkan Hal Kongkrit Yang Ingin Dicapai	16
C. Perpres Tidak Menjelaskan Peran Dewan Pertahanan Nasional	17
D. Substansi Perpres Tidak Menjelaskan Konsep Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Pengawasan Pertahanan Negara	18
Bab IV: Kesimpulan dan Rekomendasi	28
Tentang Penulis	27
Tentang IDSPS	29

PETA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA



PENGANTAR IDSPS

Bila merujuk pada Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara pasal 13 ayat 2 yang menyatakan bahwa, “*Dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara,*” keberadaan Peraturan Presiden Republik Indonesia No 7 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara pada 26 Januari 2008 –selanjutnya disebut Perpres No 7/2008— patut diapresiasi sebagai pemenuhan tanggungjawab Presiden atas panduan kebijakan umum pertahanan negara. Namun sejumlah persoalan mendasar justru muncul dalam rumusan naskah Perpres tersebut, sehingga beberapa organisasi masyarakat sipil memandang penting pengajuan satu analisis kritis (*critical review*) terhadap Perpres No 7/2008 tersebut.

Karenanya pada tanggal 13 April 2008 Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) mengadakan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk menyikapi terbitnya Perpres No 7/2008 tersebut –yang seharusnya sudah terbit pada 100 hari pertama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla. Secara mendalam FGD tersebut merumuskan satu sikap dan apresiasi masyarakat sipil dari sejumlah organisasi atas latar belakang, konsep dan tujuan lahirnya Perpres No 7/2008 sekaligus mengajukan sejumlah rekomendasi terkait paradigma, tujuan, mekanisme, dan kerangka operasionalisasi Perpres No 7/2008 tersebut.

Laporan ini juga merupakan rangkuman hasil FGD pada tanggal 13 April 2008 tersebut, yang diselenggarakan untuk menformulasikan analisis kritis dilengkapi sejumlah rujukan dan catatan kaki untuk memperkuat dasar argumentasi dari seluruh apresiasi yang disampaikan kalangan organisasi masyarakat sipil. Sejumlah organisasi masyarakat sipil yang terlibat dalam FGD ini antara lain adalah Elsam, HRWG, Imparsial, INFID, ITP, KontraS, Lesperssi, Pacivis UI, Praksis, Propatria serta Bambang Widodo Umar dari Fisip UI dan Artanti Wardhani dari FES sebagai peserta individual. Rumusan Awal Naskah Position Paper ini merupakan proceeding Focus Group Discussion I pada tanggal 13 April 2008 yang disusun dalam bentuk paper oleh Oslan Purba dan Mufti Makaarim. Naskah akhir yang dipublikasikan ini merupakan hasil Focus Group Discussion II pada 10 September 2008.

Jakarta, 22 Agustus 2008

Institute for Defense Security and Peace Studies

Mufti Makaarim

Direktur Eksekutif

RINGKASAN EKSEKUTIF

SELAMA masa Orde Baru, pengembangan dan pengelolaan sistem pertahanan dan keamanan di Indonesia digambarkan banyak kalangan organisasi non-pemerintah, pengamat dan akademisi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Telah terjadi kerancuan penempatan kerja-kerja, institusi dan aktor-aktor pertahanan yang seharusnya lebih cenderung berorientasi keluar (*outward looking*) menjadi cenderung kedalam (*inward looking*). Pada masa rezim Orde Baru, tentara bukan lagi berfungsi sebagai alat pertahanan negara, namun lebih banyak menjalankan fungsi sosial dan politik untuk mengamankan dan melanggengkan kekuasaan.¹ Pergeseran orientasi fungsi yang menyimpang dari prinsip negara demokrasi tersebut menimbulkan kerumitan dalam pengembangan sistem politik Indonesia yang demokratis, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan pro-kepentingan publik.

Penataan ulang sistem pertahanan dan keamanan yang sedang dilakukan saat ini menuntut adanya suatu pemahaman komprehensif, yang bukan saja pada tataran instrumen payung hukum, tetapi juga pada berbagai instrumen struktur, kultur dan sistem yang akan menopang implementasi. Mekanisme semacam ini mensyaratkan adanya pembedaan antara institusi-institusi yang memegang tanggung jawab politik dengan institusi-institusi yang memegang tanggungjawab operasional. Oleh karena itu, implementasi sistem pertahanan dan keamanan memerlukan dukungan organisasi dan birokrasi pemerintahan yang demokratis, efektif dan efisien agar dapat memberikan batasan secara tepat mengenai kewenangan dan tanggungjawab setiap institusi atau aktor yang terlibat.

Agenda penataan ulang yang dikenal dengan reformasi sektor keamanan (RSK) mengisyaratkan perlunya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dengan jelas terutama di level legislatif dan internal eksekutif sehingga fungsi *check and balances* berjalan.² Pada masa lalu, *distribution of power* yang dalam konteks keamanan nasional telah menempatkan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebagai tumpuan utamanya, cenderung bertentangan dengan model keamanan yang diharapkan tumbuh dalam konteks demokrasi liberal yang dikembangkan saat ini yang mengenal konsep *balance* dan *transparansi*. Saat ini, tidak hanya aktor keamanan saja yang dipandang bertanggungjawab pada keamanan, namun juga lembaga legislatif dan publik melalui fungsi pengawasan. Termasuk perubahan paradigma dari *state security* menjadi *human security* yang mulai juga diakomodasi dalam statemen politik pemerintah.

Sayangnya, meskipun proses reformasi dan demokratisasi di Indonesia telah melewati tahun ke 10, perbincangan dan perdebatan mengenai sistem dan proses

¹ Pro Patria Institute; Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara (Jakarta; Pro Patria Institute, 2006), Hal. ix

² Ini sejalan dengan UUD 1945 yang mengatur kekuasaan pemerintahan negara (Eksekutif); Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif); dan Kekuasaan kehakiman (Yudikatif). UUD 1945 tidak menganut pemisahan dalam arti materiil (*separation of power*), akan tetapi UUD 1945 mengenai pemisahan kekuasaan dalam arti formal (*division of power*), dimana pemisahan tersebut tidak dipertahankan secara prinsipil. Lihat Prof. Dr. Ismail Suny, S.H, M.C.L, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif (Jakarta: Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, 1986), Hal. 72

penataan kerangka regulasi (*regulatory frameworks*) bidang keamanan nasional ternyata belum tuntas. Walau Indonesia telah meninggalkan era otoritarianisme selama sepuluh tahun, bangsa ini masih belum menemukan satu rumusan dan agenda kerja atas apa yang dimaksud dengan sektor keamanan dan RSK. Akibatnya, pada saat dimana praktek-praktek penyelenggaraan keamanan nasional seharusnya sudah mulai terlembaga (*institutionalized*) dan berjalan (*implemmented*), pada saat yang sama kita tetap masih berkuat dalam perbincangan mengenai kerangka pengaturan legal (*legal frameworks*) yang menjadi dasar penyelenggaraannya.

Dalam kasus terbitnya Perpres No 7/2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara, kondisi ini terlihat. Keterlambatan penerbitannya dan sejumlah masalah substansial pada rumusan naskahnya perlu mendapat kritik dari DPR. Peninjauan dan revisi terhadap Perpres ini dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional menjadi kebutuhan mendesak sebelum berakhirnya masa pemerintahan SBY-Kalla. Termasuk penyesuaian sejumlah kebijakan yang diterbitkan Departemen Pertahanan, sehingga terjadi konsistensi antara UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara yang dikeluarkan DPR, Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang dikeluarkan Presiden, Arah dan Kebijakan Strategis Pertahanan Negara yang dikeluarkan Departemen Pertahanan, serta Kebijakan Operasional yang dijalankan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (Mabes TNI).

BAB I

LATAR BELAKANG

SEJAK Indonesia memasuki era reformasi tahun 1998, reformasi sektor keamanan (RSK) merupakan salah satu agenda penting di tingkat penataan sistem politik yang demokratis. Penempatan RSK sebagai salah satu agenda penting reformasi dalam transisi demokrasi Indonesia, terkait erat dengan beragam kritik atas penyimpangan peran aktor-aktor keamanan di masa lalu dan keinginan mengembangkan satu postur aktor keamanan yang profesional, memiliki payung hukum yang jelas serta sesuai dengan sistem pemerintahan negara yang demokratis. Termasuk juga perbaikan di tingkat legislasi dan kebijakan sektor keamanan paska penolakan publik atas kebijakan keamanan yang otoriter di masa Orde Baru dan upaya menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai alat negara yang profesional dan tunduk pada otoritas politik sipil.

Fakta adanya komitmen terhadap RSK terlihat jelas sejak 1998, upaya mendorong RSK melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah telah dilakukan dengan cukup serius oleh kalangan masyarakat sipil. Mereka terlibat dalam berbagai upaya pembentukan regulasi yang berfungsi mengatur fungsi dan peran TNI. Sepanjang sepuluh tahun terakhir, beragam peran untuk mendorong, mempengaruhi dan mengawasi proses-proses reformasi –termasuk reformasi sektor pertahanan dan keamanan—telah dijalankan. Peran-peran strategis tersebut beragam, mulai dari pengembangan wacana RSK, formulasi dan advokasi legislasi dan kebijakan di sektor keamanan, mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam proses pelaksanaan kebijakan keamanan, hingga melakukan pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan kewenangan serta pelanggaran hukum pejabat negara di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen.³

Pembentukan suatu sistem ketatanegaraan yang tidak memungkinkan TNI sebagai alat negara menjalankan peran politik dan ekonomi, termasuk mengambil keputusan strategis terkait mobilisasi dan demobilisasi kekuatan militer tanpa satu perintah otoritas politik sipil atau kewenangan untuk membangun sendiri interpretasi atas apa yang dimaksud tangan fungsi, peran dan tugas pokok militer merupakan point utama reformasi TNI.⁴ Penempatan dan pengaturan peran otoritas politik sipil (Presiden dan Departemen Pertahanan) sebagai pemegang kewenangan tertinggi atas penggunaan TNI merupakan inti dari Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (selanjutnya disebut UU No 3/2002). Undang-undang ini dua tahun kemudian dliengkapi dengan Undang-Undang No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut UU NO 34/2004) yang disahkan DPR sebagai payung hukum operasional atas fungsi, peran dan tugas pokok TNI. Reformasi TNI secara normatif sejauh ini dapat dinyatakan cukup memadai (ideal) dengan adanya kedua undang-undang tersebut, meskipun sejumlah

³ Mufti Maakarim A, & S. Yunanto (ed.), *Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil; Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006* (Jakarta: Institute for Defences, Security and Peace Studies, 2008), hal. xx

⁴ Andi Widjajanto, *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta; Propatria, 2004), Hal. 25

legislasi atau kebijakan pendukung operasionalisasi Undang-undang Pertahanan Negara dan Undang-Undang TNI tersebut masih dibutuhkan.⁵

Meskipun apresiasi positif diberikan terhadap kedua undang-undang di atas, diakui pula bahwa pada kenyataannya regulasi-regulasi tersebut masih memiliki berbagai kelemahan karena ada substansi-substansi tertentu yang mengandung ketidakjelasan, sehingga dapat melahirkan berbagai *miss-interpretasi* bahkan penyalahgunaan. Selain itu juga masih banyak masalah-masalah penting yang belum diatur dalam regulasi yang ada, sehingga dalam prakteknya masih banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dari prinsip-prinsip dasar sistem keamanan nasional yang ideal.⁶ Karenanya, keperluan akan kerangka acuan pelaksanaan yang tegas dan jelas sehingga kinerja TNI memiliki arah yang lebih baik menjadi kemutlakan, baik berupa undang-undang ataupun peraturan pemerintah.

Presiden sebagai otoritas politik sipil yang bertanggungjawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara menurut UU No 3/2002 pasal 13 ayat 1 – yang menyatakan bahwa, “*Presiden berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara*”--, berkewajiban menetapkan Kebijakan Umum Pertahanan Negara sebagai acuan perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara -- pasal 13 ayat 2 menyatakan, “*Dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara.*” Pasal 16 ayat 3 UU No 3/2002 kemudian menyatakan bahwa Menteri Pertahanan sebagai pembantu Presiden memimpin Departemen Pertahanan kemudian menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan oleh Presiden.

Pada kenyataannya, sejak dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia keenam pada tahun 2004, Presiden Susilo Bambang Yudoyono baru menerbitkan Kebijakan Umum Pertahanan Negara pada 26 Januari 2008 melalui Perpres No 7/2008. Kenyataan lambannya penerbitan kebijakan umum ini terasa memprihatinkan bagi kalangan masyarakat sipil yang sejak masa reformasi telah bersungguh-sungguh melibatkan diri dalam upaya-upaya reformasi sektor pertahanan dan keamanan. Keprihatinan ini mengingatkan bahwa keberadaan kebijakan umum ini merupakan amanat UU No 3/2002, dimana kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara yang dilakukan oleh Menteri Pertahanan seharusnya merujuk kesana. Artinya, kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara oleh Menteri

⁵ *Working Group Propatria* mencatat bahwa ada 17 Rancangan Undang-undang (RUU) dalam program legislasi nasional (prolegnas) 2004-2009 yang berhubungan dengan masalah pertahanan dan keamanan yang tidak diselesaikan, antara lain: 1). RUU Keamanan Nasional; 2). RUU Peradilan Militer –perubahan dari UU No 31/1997 tentang Peradilan Militer; 3). RUU Tugas Perbantuan TNI; 4). RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara; 5). RUU Komponen Pendukung Pertahanan Negara; 6). RUU Perubahan UU No 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya; 7). RUU Wajib Militer; 8). RUU Pendidikan Kewarganegaraan; 9). RUU Pengabdian di Bidang Pertahanan Sesuai Bidang Profesi; 10). RUU Bela Negara; 11). RUU Hukum Disiplin Prajurit; 12). RUU Penggunaan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; 13). RUU Batas Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; 14). RUU Rahasia Negara; 15). RUU Intelijen; 16). RUU Pengesahan Perjanjian Pelarangan Uji Coba Nuklir Secara Menyeluruh; dan 17). RUU Pengesahan Konvensi Pelarangan Menyeluruh Ranjau Darat Anti Personil.

⁶ Lihat Lina A Alexandria, *Telaah Regulasi TNI: Beberapa Agenda Tersisa, Dalam Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi* (Jakarta: Pacivis UI, Juni 2008).

Pertahanan dan bahkan operasionalisasi TNI untuk kepentingan pertahanan sebagaimana dijabarkan dalam Buku Putih, Postur, Doktrin dan Strategi Pertahanan Negara yang telah dikeluarkan Departemen Pertahanan tidak memiliki rujukan kebijakan politik resmi dari Presiden sebagai representasi supremasi otoritas politik sipil tertinggi di level eksekutif.⁷

Berdasarkan UU No 3/2002, kebijakan pertahanan negara terdiri dari lima rantai kebijakan. **Pertama**, Pemerintah merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Perumusan ini dilakukan oleh Presiden dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional⁸ serta Departemen Pertahanan. **Kedua**, Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini dioperasionalkan oleh Menteri Pertahanan dengan merumuskan Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara dan Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI.⁹ **Ketiga**, sebagai penyelenggara kebijakan pertahanan, Departemen Pertahanan berwenang merencanakan pengembangan kekuatan pertahanan dan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan komponen-komponen pertahanan.¹⁰ **Keempat**, oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan politik tentang pertahanan negara tersebut dijadikan pedoman untuk merencanakan pengembangan strategi-strategi militer. Dan **kelima**, perumusan dan pelaksanaan rangkaian kebijakan pertahanan negara ini secara berkala diawasi oleh DPR.

Kelima rantai kebijakan di atas belum berjalan sesuai amanat UU No 3/2002. Di lain pihak, beberapa kebijakan di tingkat Departemen Pertahanan dan TNI sudah berjalan. Departemen Pertahanan menerbitkan Buku Putih Pertahanan, Doktrin Pertahanan Negara, Strategi Pertahanan Negara, dan Program Pengembangan Kekuatan Pertahanan. Markas Besar TNI dan ketiga matra angkatan juga menyusun rencana pengembangan kekuatan untuk jangka menengah. DPR telah menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan serta rutin melakukan pertemuan dengan Departemen Pertahanan dan Mabes TNI.¹¹ Sementara kebijakan umum pertahanan negara yang seharusnya menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan dan pengawasan sistem pertahanan negara baru ditetapkan pada Januari 2008.

Terlambatnya penerbitan Perpres No 7/2008 selain mempengaruhi penyelenggaraan sistem pertahanan negara, menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan UU No 3/2002, juga menimbulkan kesan bahwa pemerintah (Presiden) hanya menjawab tuntutan akuntabilitas dan pertanggungjawaban politik ketimbang menerbitkan satu kebijakan yang komprehensif dan memadai untuk kebutuhan

⁷ Lebih jauh lagi, di masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri yang bersamaan dengan masa pengesahan UU No 3/2002 tersebut sama sekali tidak pernah terbit kebijakan umum negara sebagai acuan penyelenggaraan pertahanan negara.

⁸ Yang anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Pejabat-pejabat Pemerintah dan non Pemerintah)

⁹ Pasal 16 UU No 3/2002 menyatakan bahwa: Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara dan kemudian menuangkannya kedalam kebijakan penyelenggaraan pertahanan.

¹⁰ Pada pasal ini juga menyebutkan bahwa Menteri Pertahanan bekerjasama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lain untuk "menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan".

¹¹ Kusnanto Anggoro & Anak Agung Banyu Perwita (ed.), Rekam Jejak Proses SSR Indonesia 2000 – 2006, Peran Masyarakat Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan, Pergulatan Pemikiran Berbagai Aktor Di Balik Kebijakan Keamanan Indonesia, (Jakarta: Propatria, 2006), Hal. 112-115

penyelenggaraan pertahanan negara. Seharusnya, Presiden sejak awal mampu memberikan arah dalam bentuk kebijakan umum pertahanan negara untuk menata sektor pertahanan yang mampu menjawab tuntutan RSK dan dinamika tantangan pertahanan kontemporer yang dihadapi bangsa Indonesia di era globalisasi saat ini.

Selain soal waktunya yang sangat terlambat --menjelang akhir masa jabatan Presiden pada tahun 2009-- sejumlah persoalan juga muncul terkait paradigma sistem pertahanan negara --misalnya, apakah akan cenderung realis, liberalis atau strukturalis--, ancaman dan peluang pertahanan, kebijakan politik makro, arah pengembangan postur, mekanisme pengawasan serta pertanggungjawaban politik Presiden.

Hal-hal diatas menunjukkan masih banyak problem-problem dan agenda-agenda di sektor keamanan yang belum terjawab atau tertata baik dalam kerangka RSK. Kelemahan ini tentu saja tidak dapat dibiarkan begitu saja. Penting bagi pemerintah, parlemen dan masyarakat sipil untuk melihat kembali urgensi dan implikasi dari regulasi dan kebijakan keamanan nasional yang berjalan, tidak berjalan atau bahkan belum ditetapkan, termasuk juga Perpres No. 7/2008.

Dalam konteks itu, upaya mengkaji kembali berbagai persoalan di seputar kerangka legal dalam sektor keamanan (*security sector*) menjadi hal yang masih penting untuk dilakukan. Kajian kritis (*Critical Review*) terhadap berbagai produk perundang-undangan termasuk juga Perpres No. 7/2008 ini diharapkan mampu memberikan alternatif pemikiran RSK terhadap pemerintah, parlemen dan kalangan masyarakat sipil.

BAB II

DINAMIKA WACANA PERTAHANAN NEGARA

A. Perdebatan Konsep Keamanan Negara

Sebagai konsekuensi pembagian peran TNI dan Polri pada apa yang dimaksud dengan tugas pertahanan dan keamanan berdasarkan Ketetapan MPR-RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) serta Ketetapan MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Polri, maka konsepsi tentang keamanan negara dan pertahanan negara yang berkembang memang cenderung rancu. Padahal keamanan negara adalah perwujudan keamanan menyeluruh (*comprehensif security*) --dimana pertahanan termasuk di dalamnya-- yang menempatkan keamanan sebagai konsep multi-dimensi sehingga mengharuskan negara menyiapkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya. Aktor-aktor keamanan tersebut masing-masing memiliki fungsi dan tugas spesifik untuk menangani dimensi keamanan yang spesifik pula. Sedangkan yang dimaksud pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang memungkinkan negara dalam situasi yang ditetapkan undang-undang, melakukan mobilisasi dan demobilisasi dalam memanfaatkan semua sumber daya untuk mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan TNI sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan cadangan. Penggunaan kekuatan bersenjata sebagai alternatif terakhir (*last resort*) dan strategi diplomasi sebagai garis pertama pertahanan negara menjadi integral untuk kepentingan pertahanan.

Sementara konsepsi dalam Ketetapan (TAP) MPR No VI/MPR/2000 dan No VII/MPR/2000 di atas yang membagi memisahkan pengertian keamanan dan pertahanan melakukan simplifikasi atas apa yang dimaksud dengan keamanan sebagai isu-isu terkait ancaman dan masalah dalam negeri dan pertahanan adalah segala hal yang berhubungan dengan ancaman dan masalah dari luar. Karenanya pembicaraan tentang aktor-aktor keamanan tidak dalam dimensi luas seperti TNI, Polri, Intelijen Negara, Dinas Imigrasi, Dinas Bea Cukai, Diplomat dan Perwakilan Khusus di Luar Negeri, Kejaksaan, Pengadilan, Polisi Pamong Praja dan petugas-petugas khusus lainnya.

Sampai sekarang, Indonesia kelihatannya masih belum bisa melepaskan diri dari perdebatan mengenai apa yang dimaksud dengan "keamanan". Ketidakjelasan atau keragaman interpretasi mengenai konsep tersebut akan semakin terlihat apabila kita mengkaitkannya dengan konsep "pertahanan". Sebagian kalangan melalui interpretasi mereka terhadap TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 yang memisahkan tugas pertahanan (TNI) dan keamanan (Polri) memandang bahwa kedua hal itu terpisah pula secara fungsional, atau merupakan dua wilayah kerja yang berbeda.

Pendapat lain mengatakan bahwa penggunaan kedua istilah itu secara terpisah dalam TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 tersebut merupakan sebuah kekeliruan karena "pertahanan" juga merupakan bagian dari "keamanan". Konsep keamanan disini harus dilihat dalam pengertian yang luas dan menyeluruh, atau dalam pengertian konsep "keamanan nasional". Perbedaan ini melahirkan

perdebatan yang berkepanjangan mengenai “wilayah abu-abu” (*grey area*) dan relasi kerja antara TNI dan Polri di wilayah abu-abu tersebut.¹²

Keberadaan produk Undang-undang yang terkait dengan penataan sektor keamanan seperti UU No 3/2002, UU No 34/2004 dan Undang-undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No 2/2002) merupakan cerminan dari tafsir atas apa yang dimaksud dengan keamanan negara yang gagal diselesaikan secara total pada masa-masa awal reformasi. Terjadi penumpukan peran, kerancuan koordinasi dan ‘nuansa kompetisi’ dalam tugas-tugas ‘pertahanan’ dan ‘keamanan’ sebagaimana dijelaskan beberapa undang-undang di atas. Beberapa peluang untuk tetap memiliki akses berpolitik bagi TNI dan Polri semakin mengaburkan semangat reformasi di kedua institusi tersebut. Keberadaan ke tiga Undang-undang di atas belum sepenuhnya menjawab kebutuhan dan tantangan Indonesia di bidang keamanan.

Kondisi ini semakin menegaskan bahwa rumusan komprehensif terkait paradigma atau defenisi kemananan dan pertahanan negara menjadi sangat penting untuk segera dibangun, dan harapan yang sangat besar kedepan terkait dengan pembahasan Rancangan Undang-undang Tentang Keamanan Nasional (RUU Kamnas). Penting dicatat dari berbagai kajian kritis terhadap konsep keamanan nasional yang ada di negara lain maupun terkait rancangan undang-undang yang sedang disiapkan, adalah upaya menjawab kebutuhan akan kerangka besar keamanan nasional yang dapat mencakup segala hal; kemampuan menghadapi serangan militer dari negara lain, kemampuan negara menciptakan ketertiban publik, sampai pada kemampuan untuk menjamin keamanan pangan, kesehatan dan kesejahteraan. Sementara pretensi yang diharapkan dari RUU ini memang tidak untuk menjawab soal-soal yang begitu luas, namun terintegrasi dengan kebijakan lain yang menangani sektor lain dan memadai untuk hal-hal yang menyangkut aspek pertahanan luar (*external defense*), keamanan dalam negeri (*internal security*) dan ketertiban masyarakat (*publik order*).

B. Undang-undang No 3/2000

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kontrak sosial dan politik yang memuat pandangan atau falsafah hidup sebagai bangsa yang merdeka atau landasan idiologis bangsa Indonesia. Dalam konteks sektor keamanan, pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa tujuan nasional kita adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Selanjutnya cita-cita ini dijabarkan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 10, Pasal 11, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan-Ketetapan MPR terutama TAP MPR-RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dan Polri, dan TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran Polri dan UUD 1945 menjadi dasar dibentuknya UU No 3/2002. Diakui bahwa Undang-undang Pertahanan Negara sebagai realisasi cita-cita ideal UUD 1945 tentang Sistem Pertahanan Negara merupakan produk ‘eksperimentasi’ dari legislatif, eksekutif dan masyarakat sipil yang dipengaruhi konteks situasi, ruang dan waktu dimana ia dilahirkan.

¹² T. Hari Prihatono, Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional (Jakarta: Propatria Institute, 2006), Hal. 2-3

Kendati Undang-undang tersebut dipandang sesuai dengan amanat TAP MPR dan UUD 1945, tidak tertutup kemungkinan untuk dilakukan evaluasi, perbaikan bahkan pembatalan dan perumusan Undang-undang baru. Pada dasarnya semua legislasi merupakan *subject to change*, tergantung pada “pasar politik” yang ada. Perubahan juga dapat terjadi karena pergantian aktor (sebagai konsekuensi logis dari Pemilihan Umum) dan juga disebabkan oleh fluktuasi “harga politik” yang berkembang dalam tawar-menawar politik yang ada.¹³

Pada UU No 3/2002 misalnya, terjadi terjadi “*gap*” antara yang diperlukan dengan apa yang diatur, sebagai akibat dari proses penyusunan undang-undang yang diwarnai semangat membatasi peran TNI. Akibatnya, terjadi rumusan pemilahan secara tajam antara fungsi pertahanan di satu pihak (yang menjadi *core business*-nya TNI), dan fungsi keamanan di lain pihak (yang secara rancu dipahami sebagai tugas Polri). Padahal UU ini diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi kepentingan dan pengaturan keamanan nasional (*national security*) secara menyeluruh.¹⁴ Persoalan ini lagi-lagi berawal dari perdebatan mengenai makna dari peristilahan “pertahanan” dan “keamanan”.¹⁵

Sebagai justifikasi atas kepentingan dan kebutuhan peran internal TNI, maka dalam UU No 34/2004 diatur pula tugas-tugas TNI selain perang yang beberapa di antaranya mengandung bias interperetasi terkait dengan duplikasi atas peran Polri dan otoritas pemerintahan lainnya. Juga tidak diatur bagaimana dan dalam situasi apa dan kapan TNI dapat menjalankan fungsi yang secara lazim dianggap merupakan wilayah kewenangan Polri, bagaimana mekanisme pelaksanaan fungsi serta mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan fungsi tersebut oleh TNI.

C. Perpres No 7/2008

Kemunculan Perpres No 7/2008 Tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang mengandung istilah-istilah yang tidak diinterpretasikan dengan jelas dan dapat saling campur-aduk seperti pertahanan negara, keamanan negara, keamanan publik, keamanan individu, keamanan nasional, dan termasuk sistem pertahanan dan keamanan semesta (*sishankamrata*), merupakan implikasi nyata dari ketidakjelasan *term* “keamanan” di atas. Yang dikhawatirkan ke depan adalah

¹³ Indria Samego dan Anak Agung Banyu Perwita, Tanggapan atas Kajian Kritis terhadap UU no. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, Dalam T. Hari Prihatono, Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional (Jakarta: Propatria Institute, 2006), Hal: 203 - 205

¹⁴ Rizal Sukma, Kajian Kritis terhadap Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, dalam T. Hari Prihatono, Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional; (Jakarta: Propatria Institute, 2006), Hal. 29

¹⁵ Keberadaan UU No 3/2002 yang menempatkan TNI sebagai alat pertahanan negara dan bukan alat politik golongan manapun seharusnya memberikan pengaruh terhadap perubahan doktrin *sishankamrata* yang masih merujuk pada kebijakan pemerintahan masa lalu. Bagi kalangan akademisi dan organisasi masyarakat sipil, pemaknaan dan operasionalisasi *sishankamrata* harus dipisahkan, antara apa yang dimaksud dengan sistem pertahanan rakyat semesta (*sishanrata*) dan sistem keamanan rakyat semesta (*siskamrata*). Pemisahan ini akan menjadikan *sishanrata* merupakan konsep pertahanan *an sich* dengan melibatkan TNI sebagai komponen inti, dan elemen sipil lainnya sebagai komponen pendukung dan cadangan bila diperlukan. Dalam penanganan persoalan keaman Polri pun dapat merumuskan konsep *siskamrata* yang mengatur keterlibatan rakyat dalam urusan keamanan dan ketertiban.

bahwa kerancuan dan ketidakjelasan ini akan mengundang simplifikasi berupa legitimasi peran TNI yang menduplikasi peran aktor lain dan penggunaan mekanisme yang sudah dikenal TNI di masa lalu seperti dalam kebijakan Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) ala Orde Baru di bawah konsep *total defense* yang dikenal dengan sishankamrata.

Harapan terhadap Perpres No. 7/2008 ini –sebagaimana harapan terhadap UU No 3 Tahun 2002-- dapat menjabarkan konsepsi pertahanan dalam pengertian 'keamanan nasional' yang mencerminkan kepentingan dan pelibatan aktor-aktor (*stakeholders*) yang lebih luas. Keamanan di sini menjadi isu yang dikelola dengan melibatkan semua pihak, tidak hanya bertumpu pada TNI dan Polri saja. Perpres No 7/2008 ini walaupun mengacu pada UU No 3/2002 namun tidak secara jelas menggambarkan rumusan kebijakan yang operasional dari UU tersebut.

BAB III

CATATAN KRITIS TERHADAP PERPRES NO. 7/2008

TRANSISI politik dari suatu rezim otoriter belum tentu berakhir dengan terwujudnya sebuah sistem yang benar-benar demokratis. Terdapat sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut. Salah satu yang paling menentukan adalah keberhasilan melakukan reformasi terhadap institusi militer. Pengalaman transisi demokrasi di banyak negara menunjukkan bahwa reformasi di tubuh militer selalu memiliki potensi yang besar untuk gagal, terutama karena munculnya resistensi, bahkan 'perlawanan' dari mereka. Godaan dari elit sipil untuk 'mengundang' intervensi politik dari kalangan militer, kompromi atas kebijakan yang ingin diberlakukan terhadap mereka serta tawar-menawar politik untuk pencapaian kekuasaan merupakan fakta-fakta tantangan yang dihadapi institusi militer.

Karenanya peran elit politik terutama yang memangku kekuasaan sebagai otoritas politik menjadi krusial dalam menjelaskan kemungkinan keberhasilan atau kegagalan proses reformasi militer dimasa transisi demokrasi. Prakarsa-prakarsa dan tekanan yang dilakukan oleh gerakan-gerakan pro demokrasi bisa mengalami kebuntuan jika pada saat yang sama politisi sipil mengambil jalan yang berbeda. Dalam kasus Indonesia, dimana peran politik militer telah terinstitusionalisasi dengan baik, memiliki sumber daya yang kuat untuk bertindak otonom secara politik serta menikmati hak istimewa dari rezim sebelumnya, para politisi sipil memainkan peranan penting dalam membentuk front pro-reformasi bersama masyarakat sipil guna memastikan militer tereformasi. Tampaknya ini merupakan agenda penting transisi demokrasi yang masih belum tercapai hingga saat ini di Indonesia.¹⁶

Secara umum, RSK di Indonesia dipandang sebagai salah satu agenda yang berjalan di tempat. Pandangan ini terlihat dari indikasi lemahnya prakarsa atau kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan sistem, struktur serta operasional pertahanan yang sesuai dengan kondisi geopolitik Indonesia dan demokratis sejak 1998 hingga sepanjang masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono saat ini. Kebijakan tentang pengambilalihan bisnis militer yang terkesan *plan-plan*, RUU Rahasia Negara yang terkesan vis a vis dengan Undang-undang Kebebasan Informasi Publik, RUU Kamnas dan RUU Peradilan Militer yang juga belum jelas, termasuk Perpres No 7/2008 yang 'sangat jauh dari harapan'.

Berikut ini adalah beberapa catatan kritis berkaitan dengan Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang dimuat dalam Perpres No 7/2008 tersebut.

¹⁶ Donni Edwin, Warisan Orde Baru; Studi Fenomena dan Sistem Bablaskan Rezim Soeharto di Era Reformasi (Institut Studi Arus Informasi, Universitas Melbourne dan AusAid, 2005), Hal. 44

A. Sebagai Pedoman Utama¹⁷ Penerbitan Perpres Sangat Terlambat

UU No 3/2002 pasal 13 yang menyatakan bahwa Presiden “berwenang dan bertanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara” dan “menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan dan pengawasan sistem pertahanan negara” seharusnya menjadi perhatian utama Presiden sejak masa awal pemerintahannya, misalnya sebagai agenda 100 hari pertama Presiden. Pada kenyataan kita harus menunggu selama 3 tahun lebih untuk lahirnya sebuah Perpres tentang Kebijakan Umum Pertahanan Nasional semacam ini.¹⁸

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, apa yang menjadi rujukan dan dasar dari sejumlah dokumen penting pertahanan yang selama ini diterbitkan Departemen Pertahanan seperti Buku Putih Pertahanan, Rancangan *Strategic Defense Review*, Postur, Doktrin dan Strategi Pertahanan Negara? Lalu bagaimana status dari Perpres No 7/2008 ini? Apakah akan menjadi payung atau hanya pelengkap dari sejumlah dokumen yang diterbitkan Departemen Pertahanan?

Karenanya tidak heran jika muncul pernyataan terkait Perpres –yang begitu penting bagi masalah pertahanan nasional-- yang diterbitkan menjelang akhir masa jabatan Presiden lebih merupakan bentuk pertanggungjawaban politik ketimbang sebagai pedoman cara kerja. Bandingkan bagaimana Presiden SBY begitu cepat menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum,¹⁹ yang merupakan kebijakan pemerintah memperlancar arus investasi, walaupun Perpres ini dengan jelas menunjukkan ketidakpekaan pemerintah terhadap persoalan rakyat.²⁰

B. Perpres Belum Menggambarkan Hal Kongkrit Yang Ingin Dicapai

Kinerja Presiden sebagai eksekutif seharusnya dapat sinergis dengan kinerja legislatif dan yudikatif. Dalam konteks ini, Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang merupakan amanat dari UU No 3/2002 dan TAP MPR-RI No VI/MPR/2000

¹⁷ Pada bagian 2 Perpres No. 7/2008 tentang Maksud dan Tujuan disebutkan bahwa Kebijakan Pertahanan Negara merupakan kebijakan Presiden Republik Indonesia, untuk digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan pertahanan negara Republik Indonesia.

¹⁸ Urgensi kesegeraan Perpres ini sebenarnya terlihat dari pasal 1 ayat 2 Perpres NO 7/2008 yang menyatakan, “Kebijakan Umum Pertahanan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi acuan bagi penyelenggaraan dan pengawasan Sistem Pertahanan Negara.” Akan mengundang tanda tanya besar ketika panduan terpenting ini begitu terlambat diterbitkan, ada motif apa sebenarnya dibalik keterlambatan penerbitan ini?

¹⁹ Terbitnya Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada tanggal 3 Mei 2005, telah menuai kecaman dan gugatan dari petani, rakyat miskin kota, buruh, dan intelektual pro-rakyat. Lahirnya Perpres ini, oleh banyak pihak dinilai sebagai langkah mundur. Dengan jargon pembangunan ekonomi melalui percepatan investasi, pemerintah telah melupakan landasan filosofis, konteks sosiologis, dan tinjauan yuridis yang benar, dalam menerbitkan Perpres ini. Perpres ini lebih buruk dari peraturan serupa sebelumnya, yakni Keppres No. 55/1993, serta menafikan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Lihat http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/050920_perpres-tnhawu/

²⁰ <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0506/02/Politikhukum/1790855.htm>

Tentang Pemisahan TNI dan Polri, dan TAP MPR-RI No VII/MPR/2000 Tentang Peran TNI dan Peran Polri seharusnya menjabarkan lebih kongkrit visi dari TAP MPR dan Undang-undang dalam bentuk misi dan agenda kongkrit pertahanan negara dalam lima tahun masa kepemimpinannya. Bila diperhatikan dari naskah Perpres No 7/2008, gambaran misi dan agenda kongkrit ini tidak jelas. Apa yang ingin dicapai berdasarkan Perpres No 7/2008 tersebut masih berupa 'visi' yang mengandung pernyataan-pernyataan heroik dan deskripsi teoritik yang terlalu longgar atas apa yang dimaksud dengan konsep pertahanan negara yang ingin dicapai pada masa pemerintahan SBY-Kalla.

Ketidakjelasan kebijakan umum pertahanan negara ini tampaknya sejalan dengan fakta bahwa tidak ada agenda baru untuk RSK yang signifikan di masa pemerintahan saat ini. Sejumlah kebijakan dan agenda yang berjalan merupakan kelanjutan agenda-agenda dari presiden sebelumnya. Melalui Perpres No 7/2008 ini diharapkan muncul ketentuan-ketentuan, pedoman, dan tujuan bagi setiap usaha pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan pertahanan negara.²¹

C. Perpres Tidak Menjelaskan Peran Dewan Pertahanan Nasional

Persoalan lain terkait ketidakjelasan dokumen ini adalah tidak dijelaskannya perihal bagaimana dokumen ini disusun dan bagaimana dengan status dan peran Dewan Pertahanan Nasional. UU No 3/2002 menyatakan bahwa dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Negara (Pasal 15 ayat 1) yang susunan organisasi dan tata kerjanya diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden (Pasal 15 ayat 8) sebagai penasehat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara (Pasal 15 ayat 2). Dewan Pertahanan Nasional bertugas menelaah, menilai dan menyusun kebijakan terpadu pertahanan negara dan kebijakan terpadu pengerahan komponen pertahanan negara, serta menilai resiko dari kebijakan yang ditetapkan (Pasal 15 ayat 3).²²

Ketiadaan penjelasan ini memunculkan praduga upaya perumusan kebijakan umum pertahanan negara ini masih sepenuhnya merupakan pokok-pokok pikiran individu presiden, tidak disiapkan oleh sebuah mekanisme tim dengan melibatkan Dewan Pertahanan Nasional. Kondisi ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sistem pemerintahan Orde Baru, dimana pemerintahan sipil yang dipimpin SBY – merujuk pada teori Eric A. Nordlinger²³-- mengupayakan tidak terjadi perbedaan yang menimbulkan konflik serius antara sipil dan militer. Presiden dalam mekanisme yang demikian disamping menjadi pusat keputusan tertinggi juga menjadi pusat yang mempertemukan, mengelola dan menafsirkan beragam kepentingan nasional melalui keputusan-keputusan yang pribadi. Kondisi ini disamping bertentangan dengan UU No 3/2002 tersebut juga dapat memberikan dampak serius terhadap akuntabilitas dan pertanggungjawaban atas implikasi kegagalan atau penyimpangan pelaksanaan

²¹ Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparat pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu. Lihat Prof. Drs. CST Kansil, SH, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003), Hal. 23

²² Terkait dengan perdebatan terakhir tentang kebutuhan Undang-undang Keamanan Nasional, maka formula lembaga ini dikembangkan menjadi Dewan Keamanan Nasional dengan cakupan yang lebih komprehensif dan terkoordinir

²³ Dikutip Arief Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru Di Tengah Pusaran Demokrasi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), Hal. 47

kebijakan tersebut juga berpusat di kekuasaan presiden. Padahal, dalam pemerintahan demokratis, sebuah perencanaan strategis dalam penyusunan satu kebijakan umum patut diperhatikan sehubungan dengan prinsip *good governance*, *good security governance* dan *good accountable supremacy*.

D. Substansi Perpres Tidak Menjelaskan Konsep Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Pengawasan Pertahanan Negara

Perpres No 7/2008 ini terdiri dari 16 bagian, yakni **Pendahuluan** (Umum, Maksud dan tujuan, Ruang Lingkup dan Sistematika), **Landasan Pertahanan Negara** (Kepentingan Nasional, Keamanan Nasional, Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta, Geopolitik dan Geostrategi Indonesia), serta **Kebijakan Pertahanan Negara** (Doktrin dan Strategi Pertahanan, Kebijakan Pembangunan Kekuatan Pertahanan, Kebijakan Pengerahan dan Penggunaan Kekuatan Pertahanan, Kebijakan Penganggaran, Kebijakan Kerjasama Internasional, Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Nasional, Kebijakan Pengembangan Postur Pertahanan, Kebijakan Pengawasan dan Penutup).

Catatan berikut merupakan analisa, kritik dan rekomendasi atas substansi dari Perpres No 7/2008 ini, yaitu:

1. Perpres No 7/2008 memberi peluang bagi TNI berada di wilayah 'abu-abu' (*grey area*) antara sebagai kekuatan pertahanan yang bekerja berdasarkan perintah politik pemerintah dan atau pihak yang mempengaruhi perintah politik pemerintah tersebut dalam posisi yang sederajat dengan otoritas politik sipil.

Dalam UU No 34/2004 pasal 3 ayat 2 dinyatakan bahwa "*Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi TNI berada di bawah koordinasi Departemen Pertahanan*". Untuk penjelasan pasal ini selanjutnya menyebutkan bahwa "*Dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Departemen Pertahanan*". Kata "di bawah koordinasi" ini secara implisit melahirkan interpretasi bahwa TNI merupakan entitas yang terpisah dari dan berada di bawah kontrol Departemen Pertahanan.²⁴ Penegasan atas peran Departemen Pertahanan dalam kebijakan-kebijakan yang dituang dalam Perpres No 7/2008 ini hanya muncul secara umum dalam konteks pembangunan kekuatan pertahanan, dimana Departemen Pertahanan bertanggungjawab atas peningkatan birokrasi pemerintah dalam merumuskan keputusan politik terkait pengelolaan pertahanan negara serta pengelolaan sumber daya nasional.²⁵

2. Maksud dan Tujuan Perpres selain sebagai pedoman pengelolaan pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam naskah

²⁴ Dwi Ardhanariswari dan Yandry K. Kasim; Dalam Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi", Pacivis, Jakarta, Juni 2008.

²⁵ Sementara semangat dari Perpres ini sebenarnya adalah menjabarkan panduan yang jelas bagi Departemen Pertahanan. Ketidakjelasan panduan semacam ini kembali mengundang ruang interpretasi di tingkat kebijakan Departemen Pertahanan dan operasional TNI, terutama dalam hal sikap presiden terhadap apa yang dimaksud dengan kepentingan nasional, keamanan nasional, reaktualisasi doktrin sishankamrata, doktrin dan strategi pertahanan, pembangunan kekuatan pertahanan, penganggaran, kerjasama internasional, serta pengawasan terhadap TNI.

Perpres No 7/2008, sebaiknya juga sebagai rujukan bagi Departemen Pertahanan dalam membuat perencanaan sehingga seharusnya memiliki ukuran atau indikator yang bisa dievaluasi. Setidaknya Perpres ini menjelaskan tujuan dari pertahanan negara selama masa pemerintahan SBY, bukan hanya tujuan Perpres sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan pertahanan negara. Pembangunan sistem pertahanan yang kuat dan sesuai dengan prinsip negara demokratis membutuhkan waktu dan komitmen pemerintah, dimana target-target yang akan dicapai setidaknya selama lima tahun masa kepemimpinan seorang presiden dapat diukur dan dievaluasi.

3. Perpres No 7/2008 tidak menunjukkan ruang lingkup dan sistematika yang berkaitan dengan perencanaan, penyelenggaraan dan pengawasan dalam pengelolaan pertahanan negara.

Perpres No 7/2008 menyatakan bahwa; *Lingkup kebijakan ini mencakup latar belakang dan pokok-pokok pikiran sampai dengan implementasinya dalam bentuk berbagai kebijakan yang disusun dalam sistematika penulisan; a). Pendahuluan, b). Landasan Pertahanan Negara, c). Kebijakan Pertahanan Negara, dan d). Penutup.* Jika mengacu pada pasal 13 UU No 3/2002, isi Perpres sebaiknya mengatur mekanisme perencanaan, penyelenggaraan, penilaian dan pengawasan. Apa yang sudah dicantumkan dalam Perpres belum cukup jelas mengatur rancangan mekanisme-mekanisme tersebut, terutama terkait pengembangan sistem, doktrin, strategi dan anggaran untuk kekuatan pertahanan yang disesuaikan dengan dimensi, sifat dan hakikat ancaman yang dihadapi kedepan..

4. Konteks Keamanan Nasional dalam Perpres No 7/2008 ini yang meluas, sehingga menimbulkan beban tanggung jawab yang sangat besar dan luas bagi Departemen Pertahanan, yang dapat melampaui portofolio dan tanggungjawab Departemen Pertahanan yang sebenarnya.

Sebagaimana dijelaskan di atas, pertahanan merupakan bagian dari masalah keamanan nasional, bukan semata-mata fokus pada negara. Konsep *state-centered security* saat ini banyak ditinggalkan, digantikan konsep keamanan nasional yang terfokus pada keamanan manusia atau individu (*human security*). Namun pemuatan beberapa *cluster* keamanan seperti pertahanan negara, keamanan negara, keamanan publik dan keamanan individu yang menjadi beban dari kerja-kerja pertahanan terlalu besar. Tentu saja tidak akan memadai pengelolaan masalah-masalah ini yang begitu kompleks hanya dengan mengandalkan TNI yang notabene merupakan kekuatan pertahanan dengan tugas utama Operasi Militer untuk Perang (OMP).

Jika cakupan luas yang ingin dijangkau Perpres ini, maka seharusnya Perpres ini mampu menjelaskan hubungan lintas sektoral yang diperlukan guna menjamin terciptanya keamanan nasional. Konsep kerja yang muncul dalam Perpres No 7/2008 –yang menyatakan, “*Oleh karenanya, guna menjamin terwujudnya kepentingan nasional diperlukan kebijakan dan strategi nasional yang terpadu, antara kebijakan dan strategi keamanan nasional, kebijakan dan strategi ekonomi nasional, serta kebijakan dan strategi kesejahteraan nasional. Kebijakan dan strategi keamanan nasional itu sendiri merupakan kebulatan kebijakan dan strategi di bidang politik luar negeri, politik dalam negeri, pertahanan negara, keamanan negara, keamanan publik, dan keamanan individu. Oleh karenanya implementasi kebijakan dan strategi pertahanan negara sebagai bagian integral dari kebijakan keamanan nasional memerlukan peran serta aktif departemen/instansi lain yang menangani ekonomi nasional*

dan kesejahteraan nasional – cenderung membingungkan karena tidak disertai penegasan kelengkapan aturan operasionalisasinya. Termasuk kendali dan pengawasan atas kerja-kerja di atas, baik yang terpadu maupun terpisah.

5. Perpres ini masih menegaskan relevansi Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta dalam kebijakan pertahanan negara –yang berpotensi memberikan ruang kembalinya militer pada peran-peran sebagaimana di masa Orde Baru.

Perpres No 7/2008 menyatakan, “*Dalam rangka menjaga, melindungi, dan memelihara keamanan nasional, berdasarkan UUD 1945 Pasal 30 upaya pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Sishankamrata) dengan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Sishankamrata adalah doktrin dan sekaligus strategi pertahanan negara yang menggunakan segenap kekuatan dan kemampuan komponen militer dan non militer secara menyeluruh dan terpadu. Sishankamrata adalah juga strategi penangkalan yang bersifat kerakyatan, kewilayahan, dan kesemestaan. Dalam rangka menjamin kepentingan keamanan nasional, Sishankamrata melibatkan segenap pemegang peran secara komprehensif guna terwujudnya pertahanan negara, keamanan negara, keamanan publik, dan keamanan individu.*”

Secara umum beberapa bagian dari konsep ini menuntut reinterpretasi mengingat telah terjadi manipulasi oleh Rezim Orde Baru dan relevansi kapasitasnya yang dipertanyakan untuk menjawab tantangan pertahanan kontemporer. Sistem ini telah mendapat banyak kritikan, dan kepentingan penggunaannya cenderung didasarkan pada pertimbangan keterbatasan kemampuan negara merubah secara radikal seluruh *policy* dan infrastruktur pertahanan. Perlu dipikirkan batas toleransi terhadap *policy* dan model pertahanan negara yang ada saat ini untuk kebutuhan strategis meningkatkan kapasitas negara mempertahankan kedaulatan, kepentingan, wilayah dan bangsa Indonesia di tengah kompleksitas ancaman kedepan. Apa yang diinginkan dari Perpres No 7/2008 ini adalah orientasi dominan pada sistem pertahanan rakyat semesta (sishankamrata), sehingga urusan yang terkait dengan keamanan hendaknya dilepaskan dari ruang lingkup kebijakan umum pertahanan negara, kecuali jika diletakkan dalam konteks kebijakan keamanan nasional yang sampai saat ini belum dibahas dan disahkan rancangan undang-undangnya.

6. Kondisi geopolitik dan geostrategi Indonesia yang disusun dalam Perpres ini seharusnya dikorelasikan dengan kepentingan pembangunan konsep pertahanan yang komprehensif dan strategi kerjasama pertahanan di tingkat regional dan internasional. Konsep pertahanan yang dikembangkan atas pertimbangan kedaulatan negara, integritas wilayah dan bangsa yang merupakan fokus utama pertahanan yang komprehensif cenderung tidak tergambar dengan konsep wawasan nusantara dan ketahanan nasional di daerah, terutama di perbatasan dan wilayah terpencil dan pulau-pulau terluar dalam Perpres No 7/2008.

Dalam Perpres pada bagian 7 ini disebutkan, “*Konstelasi geografis Indonesia yang berbentuk negara kepulauan beserta masyarakatnya yang sangat beragam; keberadaan Indonesia di posisi silang antara dua benua dan dua samudera; serta kekayaan sumber daya alam yang dimiliki Indonesia, merupakan faktor-faktor yang sangat mempengaruhi dinamika politik, ekonomi,*

dan keamanan nasional Indonesia. Menyadari hal itu, maka Indonesia menyusun dan mengembangkan pandangan geopolitik wawasan nusantara (Archipelagic Outlook) dan implementasinya berupa geostrategi ketahanan nasional (National Resilience). Pandangan tersebut secara bertahap terus dikembangkan ke dalam konteks yang lebih luas berupa wawasan regional dan ketahanan regional. Karakteristik geografi dan demografi Indonesia mengisyaratkan bahwa wawasan nusantara dan ketahanan juga harus terus ditumbuhkembangkan ke dalam. Oleh karenanya terus diupayakan peningkatan pemahaman dan implementasi wawasan nusantara dan ketahanan nasional di daerah, terutama di wilayah perbatasan dan wilayah terpencil termasuk pulau-pulau terluar.

Perpres No 7/2008 harus memperhatikan bahwa pembentukan komponen kekuatan pertahanan dipengaruhi oleh wujud ancaman yang diprediksi dan seberapa besar kemungkinan ancaman tersebut menjadi nyata. Dalam kondisi damai, pembangunan komponen kekuatan pertahanan akan berbeda dibandingkan jika ancaman akan atau sedang terjadi. Kebutuhan pembangunan kekuatan militer pada tingkat minimal tidak dapat diabaikan dan harus dilakukan, karena korelasi antara ancaman dan kekuatan militer kita hari ini berbanding terbalik.²⁶ Apa yang dinyatakan Perpres di atas belum cukup menggambarkan arah penguatan ini, terutama terkait penggunaan komando teritorial (koter) dan doktrin operasi gabungan.²⁷

7. Perpres No 7/2008 menyebutkan bahwa, "*Doktrin Pertahanan dan Strategi Pertahanan disusun untuk mensinergikan kinerja komponen Militer dan Nir Militer dalam rangka menjaga, melindungi dan memelihara kepentingan nasional Indonesia. Doktrin pertahanan merupakan keterpaduan komponen militer dan Nir Militer bersifat Dwiwarna Nusantara.*" Beberapa istilah dan pengertiannya tidak jelas, seperti terkait pada apa yang disebut 'kepentingan nasional' dan 'dwiwarna nusantara'. Lebih jauh lagi, jika unsur militer dan nir-militer berpadu, maka yang terjadi adalah seluruhnya menjadi militer atau sebaliknya, karena semua menjadi sama. Seluruh orientasi dari pelibatan unsur nir-militer dalam konsep ini pada akhirnya berujung pada keamanan negara, bukan sebaliknya, militer yang diorientasikan pada keselamatan rakyat. Yang terjadi bukan pelayanan negara terhadap rakyat tetapi rakyat yang melayani negara. Ada motivasi pelibatan terus menerus rakyat dalam misi-misi militer.

Dalam penyelenggaraan pertahanan negara, TNI menjadi kekuatan utama, yang sejak awal dipersiapkan menghancurkan musuh dengan kekuatan senjata. Karenanya militer memiliki kekhususan dibandingkan dengan instansi

²⁶ Letjen TNI Agus Widjojo; Wawasan Masa Depan Tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara, Dalam; Indria Samego; Sistem Pertahanan – Keamanan Negara – Analisis Potensi dan Problem; The Habibie Center, Jakarta 2001.

²⁷ Sejumlah kalangan masyarakat sipil yang dengan 'moderat' mentoleransi keberadaan struktur koter pun secara tegas menyatakan bahwa fungsi koter hanya untuk bertindak sesuai kebutuhan pertahanan, yaitu membangun potensi nasional yang tersebar di daerah, bukan untuk menjangkau masyarakat dan duduk setara dalam struktur pemerintahan daerah. Intinya, koter bukan merupakan gelar pasukan di daerah, namun ada dalam rangka menjamin operasi militer dalam digelar jika keadaan mengharuskan, dan menggunakan sumber daya lokal pada saat darurat perang, bukan menguasainya. Seluruh kepentingan ini terikat pada aturan mengenai tata cara dan waktu penggunaan, pihak yang digunakan, dimana penggunaannya serta siapa yang bertanggungjawab atas penggunaan tersebut. Sementara doktrin operasi gabungan diberlakukan untuk memastikan bahwa setiap operasi militer yang digelar merupakan bagian dari operasionalisasi kebijakan pertahanan.

lain terkait organisasi, kriteria dan prasyarat, mekanisme dan prosedur, maupun kultur. Sebaliknya, penentu kebijakan pertahanan nasional dan tujuan politik perang tidak boleh diserahkan kepada militer karena akan mengarah kepada manipulasi penggunaan kekuatan militer bagi kepentingan sempit angkatan bersenjata. Pencampuran unsur militer dan nir-militer yang tidak jelas lebih jauh dapat diinterpretasikan sebagai penggabungan otoritas politik dan otoritas operasional, karenanya perlu penegasan dari Presiden atas konsep ini.

8. Perpres No 7/2008 menyatakan bahwa “*Pembangunan kekuatan Pertahanan mencakup pembangunan kemampuan nasional di bidang pertahanan pada tingkat Kebijakan maupun tingkat Operasional. Pada tingkat Kebijakan berupa peningkatan kemampuan birokrasi pemerintah (Departemen Pertahanan dan Departemen/Instansi lain yang terkait) dalam merumuskan keputusan politik yang terkait dengan pengelolaan Pertahanan Negara. Sedangkan pada tingkat Operasional berupa pembangunan kekuatan Komponen Pertahanan, yang terdiri dari Komponen Utama/Tentara Nasional Indonesia (TNI), Komponen Cadangan, dan Komponen Pendukung.*”

Selanjutnya Perpres menegaskan prioritas pada pembangunan komponen utama, sementara untuk komponen cadangan dan pendukung dilakukan secara bertahap sesuai kemampuan sumber daya yang tersedia. Namun tidak dijelaskan bagaimana mekanisme dan pembangunan komponen cadangan dan pendukung tersebut. Perpres tidak menjelaskan kewajiban pemerintah untuk menyediakan kebijakan setingkat Undang-undang –yang sampai saat ini belum selesai-, karena pembentukan komponen cadangan dan pendukung merupakan agenda strategis yang membutuhkan payung hukum operasional dan legitimasi politik. Ketiadaan payung hukum ini sama artinya dengan mendorong Departemen Pertahanan dan TNI untuk melakukan tindakan inkonstitusional, seperti dalam kasus pembentukan milisi-milisi sipil di Timor Timur dan Aceh oleh TNI di masa Orde Baru.

Terkait percepatan kemandirian industri Pertahanan dan pengadaan alutsista, keduanya sangat bergantung pada rujukan *strategic defense review* yang sampai saat ini dipertanyakan statusnya. Perubahan sistem pemerintahan dan ancaman secara otomatis seharusnya merubah konsep pertahanan yang berbasis darat (*land based defense*) di masa lalu menjadi berorientasi negara kepulauan (*archipelagic state*) dimana kekuatan pertahanan berbasis pada persenjataan dengan teknologi tinggi. Perubahan ini akan mempengaruhi pada agenda industri pertahanan terkait dengan jenis alutsista yang diproduksi atau sumber teknologi yang akan digunakan, termasuk *policy* pengadaannya. Semuanya tetap mengacu pada konsep Pertahanan Berbasis Kemampuan (*Capability-based defence*) tanpa mengesampingkan kemungkinan ancaman yang dihadapi serta tahap mempertimbangkan kecenderungan perkembangan lingkungan strategis.

Sejauh ini pengadaan alat-alat militer cenderung inkonsisten dan tidak mengacu pada pengembangan postur pertahanan. Menghadapi embargo Amerika Serikat misalnya, pemerintah membeli persenjataan produksi negara-negara Eropa, meski dengan harga sangat mahal atau kualitas kurang memadai karena barang bekas pakai. Masalahnya, hampir seluruh pengadaan tersebut menggunakan fasilitas kredit ekspor yang setiap tahunnya dialokasikan untuk Departemen Pertahanan dan Polri. Kementerian Negara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) setiap tahunnya mengalokasikan US\$ 500 juta untuk pengadaan dan pembiayaan militer

dengan alasan tidak adanya skema pinjaman lain dari donor bilateral atau multilateral yang diperbolehkan membiayai pembiayaan tersebut. Artinya, diluar budget Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khusus untuk anggaran pertahanan, militer juga memperoleh sumber-sumber keuangan lain yang jelas menambah hutang negara.²⁸

9. Perpres No 7/2008 ini seharusnya bisa memberikan batasan kewenangan Presiden dan Departemen Pertahanan terkait mobilisasi, demobilisasi, efektivitas serta efisiensi dalam penggunaan kekuatan militer, mengingat bahwa Undang-undang memberikan fungsi bagi Departemen Pertahanan untuk mengambil kebijakan politik atas TNI. Dalam naskah Perpres disebutkan bahwa, “.....Agar pengerahan dan penggunaan kekuatan pertahanan dapat terlaksana secara efektif dan efisien, diupayakan keterpaduan yang sinergis antara unsur militer dengan unsur militer lainnya, maupun antara kekuatan militer dengan kekuatan nir militer”, tanpa menjelaskan apa yang dimaksud dengan efektif dan efisien serta hubungan pencapaiannya dengan keterpaduan antara kekuatan militer dan nir-militer. Soal kebijakan pengerahan dan penggunaan kekuatan di sini berkaitan dengan kebijakan teknis yang sangat umum, bukan pada otoritas dan kewenangan.

Padahal pengaturan tentang pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI diperlukan untuk memberikan kepastian mengenai forum otorisasi, bentuk otorisasi, waktu dan situasi pengerahan TNI. Kepastian ini diperlukan untuk menjamin bahwa pengerahan kekuatan TNI dilakukan dalam kerangka sistem politik demokratis dan menjamin bahwa pengerahan kekuatan TNI mendapat dukungan politik yang kuat dari lembaga-lembaga negara, demi keberhasilan operasional. Kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada di tangan presiden untuk melaksanakan beragam operasi militer yang didasarkan pada skala dan eskalasi ancaman.

10. Perpres No 7/2008 menjelaskan bagaimana seharusnya pemerintah –dalam hal ini Departemen Pertahanan dan TNI — mengelola anggaran pertahanan untuk memastikan tersedianya kekuatan pertahanan yang memadai untuk kepentingan pertahanan negara. Termasuk bagaimana kebijakan anggaran yang akan diajukan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akan digunakan berdasarkan kebutuhan prioritas dan rutin pertahanan.

Kepentingan ini tidak muncul dalam naskah Perpres berupa pernyataan yang menyebutkan; “Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran pertahanan merupakan hambatan yang sangat signifikan bagi upaya pembangunan kekuatan maupun pengerahan dan penggunaan kekuatan pertahanan. Padahal, penentuan alokasi anggaran tidak cukup hanya berdasarkan kondisi ekonomi nasional, tetapi juga harus didasarkan pada rasio kebutuhan pertahanan yang mampu menjamin stabilitas keamanan. Oleh karenanya pengalokasian anggaran dilaksanakan berdasarkan skala prioritas secara ketat. Ke depan, diharapkan alokasi anggaran pertahanan dapat ditingkatkan secara bertahap, sekurang-kurangnya sampai dapat tercapai kekuatan pertahanan pada tingkat kekuatan pokok minimum”. Kesan yang muncul adalah keluhan atas keterbatasan anggaran yang selalu terjadi sejak dahulu, bukan pada apakah proyeksi pertahanan akan tetap berdasarkan

²⁸ Mufti Maakarim A, & S. Yunanto, Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil; Dalam Advokasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998–2006 (Jakarta: Institute for Defences and Security Studies, 2008). Hal. 81

budget atau sebaliknya, budget akan dinaikkan sesuai dengan proyeksi pertahanan.

11. Perpres No 7/2008 menyatakan bahwa, "*Kerjasama internasional di bidang pertahanan merupakan bagian dari kebijakan politik luar negeri, sehingga tidak akan mengarah atau suatu Pakta Pertahanan. Kerjasama internasional di bidang pertahanan dilaksanakan baik dalam rangka pembangunan kekuatan maupun pengerahan dan penggunaan kekuatan. Kendatipun demikian untuk memenuhi kebutuhan pembangunan kekuatan, penggunaan produk dalam negeri merupakan prioritas. Sedangkan pengerahan dan penggunaan kekuatan dalam kerjasama internasional dilaksanakan sebagai bagian dari upaya membangun kepercayaan serta diplomasi, dan untuk memecahkan masalah keamanan yang perlu untuk ditangani secara bersama. Dalam rangka ikut serta secara aktif mewujudkan perdamaian dunia, pengiriman pasukan perdamaian dilaksanakan hanya atas permintaan dan mandat dari Persatuan Bangsa-Bangsa*".

Pernyataan ini belum menjelaskan dasar yuridis dan filosofis kebijakan kerjasama internasional pertahanan, berikut kebijakan pelaksanaan, penganggaran dan pengawasannya. Belum lagi perihal status otoritas politik penyelenggaraan suatu kerjasama internasional yang didelegasikan kepada Departemen Pertahanan dan TNI tidak dijelaskan.

12. Pengelolaan sumber daya nasional merupakan agenda penting yang menentukan kemampuan pertahanan sebagai kekuatan penangkal (*deterrence*) pada masa damai, penindak (*defence*) pada masa perang, ataupun dalam fungsi-fungsi lain yang bersifat kontingensi. Sebagai rangkaian yang bersifat kontinyu (*non-discret*), sistem pertahanan perlu memberi landasan bagi pengembangan kekuatan militer melalui langkah-langkah mobilisasi, ekspansi atau perluasan kekuatan militer (*force expansion*), dan peningkatan kemampuan (*surge capacity*).²⁹ Kondisi ini tidak tercermin dalam rumusan Perpres No 7/2008 ini.

Di sisi lain UU No 3/2002 menganut paham bahwa yang dapat dimobilisasi tidak hanya manusia, tetapi segenap sumber daya nasional, termasuk sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional. Konsepsi ini menjadi rancu ketika dihubungkan dengan isu 'mobilisasi', seperti pada Pasal 1 ayat (6) yang menyebutkan "*....komponen cadangan adalah sumber daya nasional yang telah disiapkan untuk dikerahkan melalui mobilisasi guna memperbesar dan memperkuat kekuatan dan kemampuan komponen utama yang terdiri dari warga negara, sumber daya alam, sumber daya buatan....*".³⁰

Perpres juga menyatakan bahwa "*....Kerjasama Ilmu Pengetahuan dan Teknologi antara Departemen Pertahanan dengan lembaga-lembaga lain dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia dibidang pertahanan, mendorong terwujudnya kemandirian industri pertahanan, serta memberi ruang bagi sektor lain untuk berperanserta dalam pengelolaan pertahanan negara*". Tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana sumber daya tersebut digunakan untuk kepentingan pertahanan negara serta ruang lingkup

²⁹ Kusnanto Anggoro, *Pengelolaan Sumber Daya Pertahanan (dan Keamanan) Negara*; Dalam; *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara* (Jakarta: Propatria Institute, 2006), Hal: 143.

³⁰ T. Hari Prihatono; *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional, Pro Patria Institute*, Jakarta 2006.

dan batasan keterlibatan instansi atau departemen yang terkait dalam hal penggunaan sumber daya tersebut.

13. Perpres No 7/2008 tidak menunjukkan orientasi pertahanan Indonesia sebagai negara kepulauan dan ancaman perang modern yang berbasis pada teknologi pengintaian (*surveillance*) yang membawa konsekuensi pada penguatan TNI AL dan AU atau alusista yang berbasis teknologi modern.

Perpres hanya menyatakan bahwa, "Pengembangan postur pertahanan dilatarbelakangi kondisi lingkungan strategis dan kemampuan dukungan anggaran pertahanan, serta kebutuhan mendesak untuk menghadapi ancaman keamanan nasional. Untuk mewujudkan postur pertahanan yang memiliki kapabilitas memadai, diperlukan adanya skala prioritas pada rencana pengembangan yang mencakup Pengembangan Alat Utama Sistem Senjata, Penataan Ruang Kawasan Pertahanan, Pembangunan Pertahanan Sipil, dan Penataan Struktur Organisasi".

14. Pertahanan negara merupakan fungsi pemerintahan yang dikelola secara bersama-sama oleh Pemerintah, Parlemen dan TNI yang masing-masing menjalankan peran sesuai tugas dan kewenangannya. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan ini terdiri dari tiga komponen yaitu; kebijakan dan keputusan politik, pengawasan dan implementasi. Perpres No 7/2008 ini juga tidak jelas mengatur mekanisme pengawasan yang berlaku di sektor pertahanan negara, baik terkait akuntabilitas politik (oleh DPR), akuntabilitas keuangan dan administrasi (oleh Badan Pemeriksa Keuangan) pelanggaran hukum (Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komnas Hak Asasi Manusia), termasuk pemerintah kepada masyarakat.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

UU No 3/2002 memuat 3 prinsip penting pertahanan negara, yaitu: 1). Presiden sebagai pemegang otoritas politik tertinggi dalam hal kebijakan pertahanan negara; 2). Menteri Pertahanan berwenang merumuskan kebijakan pertahanan negara; dan 3). Panglima TNI menjalankan kebijakan pertahanan tersebut. Beberapa agenda kerja Presiden yang seharusnya muncul di awal-awal masa pemerintahannya terkait pelaksanaan UU tersebut antara lain:

1. Membentuk Dewan Pertahanan Nasional. Pembentukan Dewan Pertahanan Nasional sebaiknya mengacu pada upaya untuk membuat suatu Undang-undang Kamnas yang dapat menjadi payung antara pertahanan dan keamanan yang mensyaratkan perlunya Dewan Keamanan Nasional sebagai institusi yang sifatnya strategis dalam membuat keputusan-keputusan operasional terkait dengan pertahanan dan keamanan. Sehingga Dewan Pertahanan Nasional dapat menjadi suatu sub komisi dalam Dewan Keamanan Nasional.
2. Melakukan Perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara bersama-sama dengan anggota Dewan Pertahanan Nasional.
3. Mendorong penguatan peran Departemen Pertahanan dalam merancang, merumuskan dan mengawasi implementasi kebijakan pertahanan yang dilaksanakan Panglima TNI.
4. Penataan markas Besar TNI di bawah Departemen Pertahanan.

Perpres No 7/2008 merupakan salah satu instrumen penting dalam membangun kredibilitas satu kebijakan pertahanan dan berpengaruh pada implementasi UU No 3/2002 oleh pemerintahan SBY-Kalla. Keterlambatan penerbitan Perpres No 7/2008 dan sejumlah masalah substansial yang dikandungnya semakin menunjukkan disorientasi agenda RSK di tangan pemerintah yang berkuasa saat ini. Pertimbangan-pertimbangan politik tampaknya telah menjadi dasar kebijakan pemerintah dalam satu periode, yang mengabaikan kebutuhan akan satu blue-print pertahanan negara untuk mengatur: a). Tataran kewenangan di bidang pertahanan negara; b). Jenis-jenis kebijakan dan strategi pertahanan negara; c). Organisasi pertahanan negara; d). Mekanisme pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI; e). Prinsip pengelolaan dan penggunaan sumber daya pertahanan; serta f). Keprajuritan.³¹

Beberapa rekomendasi berikut merupakan reaksi dan sikap atas Perpres No. 7/2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang telah diterbitkan pada 26 Januari 2008 lalu.

³¹ T Hari Prihatono, *Rekam Jejak Proses 'SSR' Indonesi 2000-2005* (Jakarta: Propatria, 2006), Hal. 244-245

1. Meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk segera membatalkan dan kemudian merevisi Perpres No 7/2008 ini sebelum akhir masa jabatannya pada 2009. Revisi tersebut dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pertahanan negara yang komprehensif, realistis dan dapat diterapkan oleh Departemen Pertahanan dan TNI.
2. Meminta Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjelaskan kepada publik mengenai status atau eksistensi Dewan Pertahanan Negara yang sampai saat ini tidak jelas. Status ini penting untuk memastikan implemmentasi UU No 3/2002 dan berjalannya fungsi-fungsi pemerintah di bidang pertahanan.
3. Meminta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan-kebijakan pertahanan negara oleh pemerintah, khususnya terkait dengan implemmentasi UU No 3/2002 Tentang Pertahanan Negara, termasuk mempertanyakan status Perpres No 7/2008 kebijakan umum pertahanan negara yang memiliki sejumlah masalah ini. Sejauh ini DPR belum cukup tegas sangsi politik terhadap pemerintah atas ketidakhasilannya menjalankan satu undang-undang.
4. Meminta DPR menjelaskan status program legislasi nasional 2004-2009 yang berhubungan dengan sektor keamanan yang sampai saat ini tersendat. Belum satupun RUU di bidang pertahanan yang dibutuhkan untuk kepentingan memperkuat Reformasi Sektor Keamanan terselesaikan di masa pemerintahan Presiden SBY-Kalla ini.
5. Merekomendasikan kepada pemerintah dan DPR untuk memastikan bahwa Indonesia segera memiliki Undang-undang tentang Keamanan Nasional. Undang-undang ini merupakan keharusan bagi tersediannya regulasi yang menyeluruh yang akan menjadi dasar bagi kebijakan keamanan nasional dan pertahanan Negara. Dengan demikian diharapkan dapat menutup kesenjangan antara kebutuhan legal formal dan kebutuhan nyata yang diperlukan Indonesia dalam menciptakan keamanan nasional yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan nasionalnya. Kekosongan hukum disamping menciptakan potensi pelanggaran yang tidak terkontrol juga akan membahayakan agenda-agenda penguatan peran otoritas politik sipil dan profesionalisme aparat keamanan.
6. Meminta Departemen Pertahanan melakukan penyesuaian rumusan doktrin, postur dan buku putih pertahanan dengan kebijakan umum pertahanan negara yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Hal ini penting untuk menghindari kesimpangsiuran konsep dan benturan dalam implemmentasi agenda-agenda pertahanan negara.

Jakarta, 3 September 2008

Tentang Penulis dan Editor

Oslan PURBA, saat ini adalah Sekretaris Jenderal Federasi Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras). Alumni Fisip Universitas Sumatera Utara ini pernah menjabat sebagai Koordinator Kontras Sumatera Utara (2000-2007), Direktur Education Center for Civil Society (1999-2000), Konsulat di Solidaritas Buruh Sumatera Utara (1999 – 2001), dan Ketua Yayasan Pembela Rakyat Pinggiran (1999 – 2007. Pendidikan Hak Asasi Manusia dan Sektor Keamanan diperoleh melalui beberapa training, short course dan workshop seperti “Aspek Medis Dalam Pelanggaran HAM dan Pengenalan Forensik”, PIRD-YLBHI Jakarta (1999), “Model Pelaporan Kasus-kasus Pelanggaran HAM dan UN System”, PIRD-YLBHI Jakarta (1999), Organization Development and Program Management Training, TDH Medan (2001), “International Human Rights Law and the UN System”, Asian Human Rights Commission (2001), “Security Sektor Reform”, INFID-Kontras-Imparsial (2005), “11th Asian Training and Study Session on Human Rights”, Bangkok, Forum Asia (2007), dan “6th Annual Global Linking & Learning Program on Human Rights in Development”, Kualalumpur, Dignity International (2007).

Mufti MAKAARIM A., adalah Direktur Eksekutif Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS). Sebelumnya bekerja di Lembaga Rekonsiliasi dan Perdamaian Indonesia/LERAI (1999) dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan/Kontras (1999-2007) dengan jabatan terakhir Sekjen Federasi Kontras (2004-2007), di samping bekerja sebagai jaringan lembaga internasional seperti Human Rights First, Human Rights Watch, Amnesty International dan The Redress. Pengetahuan tentang keamanan dan hukum HAM internasional diperoleh melalui beberapa pendidikan singkat di beberapa lembaga internasional seperti seperti ICRC, Jenewa, Swiss (Armed Conflict & Internal Violence), Clingendael Institute, The Hague, Belanda (Security Sector Reform), East-West Center, Hawaii, AS (Conflict in Asia-Pacific), Danish Institute for Human Rights/DIHR, Copenhagen, Denmark (Ensuring Human Rights in Police Practices), Asian Human Rights Commission/AHRC, Hongkong (International Human Rights Mechanism). Pernah dan masih aktif dalam beberapa jaringan internasional seperti Forum Asia (Bangkok), The Redress (London), SSR-Network (London), Asian Regional Exchange for New Alternatives/ARENA (Seoul, South Korea), Solidarity Movement for Democratization in Asia/SDMA (Gwangju, South Korea), dll.

Beberapa tulisan tentang HAM dan sektor keamanan yang telah dipublikasikan antara lain Teror Bom di Indonesia (Kontras, 2000) Konflik Maluku (Kontras, 2000), Teror Bom 2002 (Kontras, 2002), Bom Bali 2003 (Imparsial 2003), Reparation For Torture, A Survey of Law and Practice in 30th Selected Countries, (The Redress Trust, London, 2003), Ketika Moncong Senjata Ikut Berniaga: Keterlibatan Militer dalam Bisnis di Bojonegoro, Boven Digoel dan Poso (Kontras, 2004), Analisis Impelementasi UU Anti-Terrorisme (Monograph Propatria, 2005), Catatan Monitoring Reformasi Militer 1 tahun Paska Pencabutan Embargo Militer AS (INFID-Kontras-Imparsial, 2005), Enforced Disappearances, Summary And Extrajudicial Killings Inside Indonesia’s Counter Terrorism Laws, Policies and Practices, (ICJ, 2006), Pelanggaran HAM: Warisan (Maut) Keterlibatan Militer di Sektor Bisnis (dalam Jaleswari Pramodhawardani & Andi Widjajanto, “Bisnis Serdadu, Ekonomi Bayangan, The Indonesian Institute, 2007), The Role of Civil Society Organization in Security Sektor Reform (Almanak SSR Lesspersi dan DCAF, 2007), Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006 (IDSPS, 2008), dll.

Tentang IDSPS

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) didirikan pada pertengahan tahun 2006 oleh beberapa aktivis dan akademisi yang memiliki perhatian terhadap advokasi Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sectors Reform*) dalam bingkai penguatan transisi demokrasi di Indonesia paska 1998.

Pendirian IDSPS didasari pertimbangan-pertimbangan 1). Bahwa keberlangsungan Transisi Demokrasi di Indonesia penting untuk mendapat pengawalan dari kelompok-kelompok masyarakat sipil dan organisasi non-pemerintah agar berjalan sesuai dengan harapan publik serta nilai-nilai dan prinsip-prinsip negara demokratis; 2). Bahwa Reformasi di Sektor Keamanan yang meliputi pembaruan legislasi dan kebijakan, profesionalitas dan kontrol politik atas aktor dan otoritas politik sipil yang menaungi, serta pelibatan dan keterbukaan ruang partisipasi publik masih belum sepenuhnya berjalan; 3). Bahwa prinsip-prinsip penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia terkait dengan penyalahgunaan kewenangan, kebijakan dan pendekatan penyelesaian persoalan-persoalan di sektor keamanan masih belum terbangun dengan baik sebagaimana yang diinginkan publik paska jatuhnya pemerintah Orde Baru.

Didasari pandangan-pandangan bahwa kondisi upaya Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia yang masih menyisakan setumpuk persoalan dan memerlukan perhatian yang lebih serius dari berbagai pihak sebagaimana dijabarkan di atas, maka dipandang penting untuk mendirikan satu kelompok kerja yang mengkoordinir kerja-kerja akademik dan advokasi isu-isu di sektor keamanan (yang meliputi aktor dan institusi keamanan, pertahanan dan intelijen serta pengambil kebijakan di level eksekutif dan legislatif) dengan mandat:

1. Melakukan Penelitian, Penguatan Wacana Reformasi Sektor Keamanan serta Pengembangan *support system* bagi kelompok-kelompok masyarakat sipil yang memiliki concern dan fokus pada isu-isu tersebut; dan
2. Memperkenalkan pendekatan Hak Asasi Manusia sebagaimana tertuang dalam berbagai Instrumen Internasional dan Nasional sebagai bagian dari prinsip-prinsip dan nilai-nilai penting dalam mengembangkan konsep-konsep dan kebijakan di sektor keamanan.

Mengingat mandat di atas hanya akan efektif berjalan dalam bentuk program dan kegiatan yang terencana dan didukung oleh satu institusi yang kuat, maka dalam perkembangan selanjutnya Kelompok kerja tersebut dikembangkan menjadi satu institusi bernama Institute for Defense, Security and Peace Studies yang disingkat IDSPS.

IDSPS meyakini bahwa seluruh proses dan upaya mereformasi serta mentransformasi kebijakan, aktor dan pendekatan di sektor keamanan dari sistem lama yang otoritarian menuju sistem yang demokratis sesuai dengan prinsip-prinsip supremasi sipil, profesionalisme, akuntabilitas dan penghormatan Hak Asasi Manusia adalah kewajiban negara sesuai dengan amanat konstitusi, tuntutan gerakan reformasi 1998 serta keniscayaan sebuah negara yang mendaku demokratis dan beradab.

Karenanya IDSPS dalam seluruh program dan aktivitasnya bersama dengan komunitas dan kelompok masyarakat sipil lainnya didedikasikan bagi tumbuhnya satu pemerintahan dan negara yang demokratis serta berperannya masyarakat sipil dalam berbagai kebijakan dan pendekatan di sektor keamanan kedepan, sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri negara Republik Indonesia dan seluruh bangsa Indonesia.