



KEMENTERIAN PERTAHANAN RI
DIREKTORAT JENDERAL POTENSI PERTAHANAN

Independensi TNI dalam pelaksanaan RUU Keamanan Nasional

Oleh: Dr. Ir. Pos M. Hutabarat^{*)}

Pendahuluan

Salah satu agenda reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 adalah mengembalikan tugas dan fungsi TNI sesuai Konstitusi, yakni dengan melepas fungsi sosial politik dan melepas segala bisnis TNI. Dengan regulasi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya agenda reformasi tersebut telah diimplementasikan. Langkah besar yang kemudian dilakukan adalah justru percepatan pembubaran fraksi TNI dalam lembaga legeslatif, yang semula diagendakan pada tahun 2009, dilakukan sebelum tahun 2004. Demikian halnya dengan bisnis TNI, secara sistematis dilakukan langkah-langkah gradual hingga dituntaskan tahun 2009. Dengan pelaksanaan agenda reposisi TNI demikian itu, menjadikan agenda tersebut paling fenomenal realisasinya, diperhadapkan kuatnya pengaruh di era Orde Baru. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana agenda yang lain dalam menata kehidupan bangsa berlandaskan nilai-nilai reformasi dihadapkan keindonesiaan yang menegara.

Harus diakui nilai-nilai reformasi telah merasuk ke segenap dinamika kehidupan bangsa. Kebebasan dan transparansi yang dijadikan nilai dasar telah meruntuhkan segenap tatanan kehidupan yang telah dibangun di era sebelumnya. Bahkan ada sementara kalangan menilai justru meruntuhkan kesepakatan nilai yang dibangun dengan penuh pengorbanan oleh para Bapak Bangsa. Sebagai akibat kebebasan yang cenderung tidak terkendali, segenap tatanan yang meskipun bukanlah hal yang tabu, direvisi dan ditambahkan nilai-nilai yang bisa jadi tidak sesuai dengan semangat pendiri Negara. Dengan kata lain penguatan negara yang seharusnya seiring dengan penguatan *civil society*, justru diperhadapkan, sehingga yang terjadi adalah kontra produktif. Dalam konteks ini, RUU Keamanan Nasional menjadi krusial karena di satu sisi tujuannya adalah menguatkan negara yang melindungi hajat hidup warga negaranya, akibat kebebasan dan luka masa lalu, dianggap bertentangan dengan *civil society*. Lebih jauh lagi untuk mengkontraskan hal itu diungkit lagi luka lama yang secara yuridis dan praksis sudah sembuh, TNI dianggap di balik lahirnya RUU Keamanan Nasional, sehingga dipertanyakan independensinya. Dalam konteks inilah makalah singkat ini hendak menuangkan ke arah mana sesungguhnya pengaturan dalam RUU Keamanan Nasional dan bagaimana TNI telah mereformasi diri berlandaskan perundang-undangan, menjadi jaminan independensi TNI.

^{*)} Direktur Jenderal Potensi Pertahanan Kementerian Pertahanan, disampaikan dalam Seminar Hukum Mahasiswa Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya, dengan tema "Dilema Civil Society Group dan Hukum sebagai Tools of Social Engineering dalam RUU Keamanan Nasional", Aula Kampus Universitas Atmajaya, 18 Mei 2013.

RUU Keamanan Nasional

Dalam era yang sedemikian terbuka dewasa ini, dari sudut pertahanan, transparansi dan *borderless* dinilai mempengaruhi pola dan bentuk ancaman. Ancaman terhadap kedaulatan negara yang semula bersifat konvensional (militer), saat ini berkembang menjadi multidimensional (militer dan nonmiliter), baik yang berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Ancaman yang bersifat multidimensional pada dasarnya bermula dari ancaman nonmiliter, baik dari permasalahan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya maupun permasalahan keamanan yang terkait dengan kejahatan internasional, antara lain terorisme, imigran gelap, bahaya narkoba, pencurian kekayaan alam, bajak laut, dan perusakan lingkungan. Hal ini semua menyebabkan permasalahan pertahanan menjadi sangat kompleks, sehingga penyelesaiannya tidak hanya bertumpu pada kementerian yang menangani pertahanan saja, melainkan juga menjadi tanggung jawab seluruh instansi terkait, baik instansi pemerintah maupun nonpemerintah, bahkan termasuk masyarakat sipil.

Perkembangan teknologi informasi yang demikian pesat, sudah barang tentu akan mempengaruhi kondisi lingkungan strategis, karena telah memunculkan karakteristik ancaman baru berupa perang *cyber*, di samping perang konvensional yang masih terus berlangsung. Terjadinya pergeseran paradigma ancaman ini, banyak kalangan menyebutnya sebagai bentuk “perang modern”, yaitu jenis perang yang murah bila dibandingkan dengan perang konvensional yang mengandalkan kekuatan militer, akan tetapi efek yang ditimbulkan sangat dahsyat dan fundamental karena dapat merusak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga suatu bangsa hancur oleh bangsanya sendiri.

Fenomena ini setidaknya dapat menjadi peringatan bagi segenap aparaturnegara untuk terus memperbaiki kinerja, dengan senantiasa mengacu pada kepentingan masyarakat, bangsa dan negara memperkuat pertahanan nirmiliter. Hal ini sangat penting, karena sedikit kekecewaan masyarakat di tengah berbagai kondisi yang belum kondusif, dapat dijadikan wahana oleh negara-negara yang memiliki kepentingan di Indonesia menerapkan ancaman nonmiliter melalui *war by proxy*.

War by proxy adalah perang dengan menggunakan sarana, alat, SDM yang berada di negara sasaran. Pada kondisi ini, garis pemisah antara perang dan damai semakin menipis. Perang ini akan menjadi perang dengan medan yang nonlinear, bahkan mungkin tidak ada medan tempur yang terdefinisi. Garis pemisah antara rakyat sipil dan militer juga semakin kabur. Perang akan terjadi dalam seluruh dimensi, termasuk pada dimensi kultural, karena perang jenis ini tidak lagi dengan cara mengirim tentara atau kekuatan militer dan bukan menguasai ruang wilayah, akan tetapi menguasai menguasai cara berpikir, yang dapat berujung pada antara lain ekonomi pasar dan bahkan termasuk menguasai sistem perumusan kebijakan sebuah negara.

Sedemikian luas variasi bentuk dan sedemikian canggih bekerjanya ancaman, sehingga apabila tanpa memiliki suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai, negara tidak mungkin dapat mendeteksi secara dini ancaman dan tidak dapat menjamin eksistensinya, apa lagi hendak melindungi warga negaranya. Eksistensi negara dan warga negara yang menjadi bagian dari sistem negara merupakan dua hal yang harus seiring dan sejajar. Negara sebagai wadah harus kuat yang didukung oleh warga negaranya yang merasa dilayani oleh negara. Dengan premis demikian itu, maka pada satu sisi perangkat peraturan yang dihasilkan oleh negara harus dapat melindungi kinerjanya sendiri, sehingga *outputnya* berupa peraturan perundang-undangan itu mampu menjamin dinamika warga negaranya, dan di sisi lain *outcomenya* terjamin kelangsungan hidup dan kejayaan bangsa dan negara.

Dalam konteks RUU Keamanan Nasional, pengaturannya telah disusun sedemikian rupa, sehingga premis di atas dapat terpenuhi. Namun harus diakui histori yang kental dengan otoritarianisme yang direpresentasi oleh TNI di masa lalu, mengakibatkan timbulnya stigma yang kontra produktif. Karena di dalamnya terdapat pengaturan terhadap aktor keamanan, termasuk TNI, maka dianggap akan mengembalikan peran dan posisi TNI seperti pada masa Orde Baru. Padahal RUU Keamanan Nasional merupakan bagian dari upaya untuk mensinergikan antara kinerja aparatur negara dengan kehendak dan semangat warga negaranya. Oleh sebab itulah segenap aktor keamanan dalam RUU Keamanan Nasional diatur secara proporsional dan melalui pengawasan dan pengendalian yang berjenjang dan berlanjut, sebagai penjabaran dari amanat reformasi.

Sudah saatnya reformasi sebagai gerakan bergeser dari euforia menjadi rasional. Apa lagi jika dicermati kondisi lingkungan strategis yang diuraikan di atas, telah berubah, yang menghendaki aksentuasi yang lebih kuat dan nyata dari implementasi sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta yang diamanati oleh Undang Undang Dasar 1945. Melalui sistem pertahanan dan keamanan semesta, Keamanan Nasional yang kondusif dan komprehensif bukan hanya merupakan tanggung jawab Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama melainkan juga melibatkan seluruh instansi pemerintah terkait dan peran serta masyarakat. Keberadaan lembaga negara baik kementerian/nonkementerian, instansi pemerintah, dan bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat harus bermuara kepada kepentingan nasional agar tujuan dan cita-cita negara dapat tercapai. Dengan mempertimbangkan kecenderungan meningkatnya kualitas dan kuantitas berbagai bentuk dan jenis ancaman terhadap kepentingan nasional diperlukan suatu sistem yang komprehensif yang dapat mengakomodasikan semua fungsi pertahanan/keamanan negara dalam suatu wadah yang mengkoordinasikan berbagai kekuatan dari seluruh komponen bangsa dalam mengelola Keamanan Nasional. Inilah hal yang mendasar yang harus dipahami berkaitan dengan RUU Keamanan Nasional. Stabilitas Keamanan Nasional serta kelancaran penyelenggaraan upaya Keamanan Nasional tidak akan terwujud jika kesadaran tentang kesemestaan penyelenggaraannya tidak melekat dalam sanubari segenap komponen dan unsur kekuatan bangsa.

Jati Diri dan Independensi TNI dalam Operasionalisasi RUU Keamanan Nasional

RUU Keamanan Nasional adalah suatu keniscayaan. Isu mengenai reposisi TNI harus dicermati benar, dan itu sudah sedemikian rupa diatur dalam semangat reformasi dalam RUU Keamanan Nasional. Terlepas dari hal itu pun TNI memang sudah mereposisi diri. Kasus aktual keterbukaan TNI, khususnya TNI AD dalam menindaklanjuti temuan keterlibatan Kopassus dalam kasus Cebongan dinilai banyak pihak positif dan menjadi momentum berharga, bahkan diharapkan juga menjadi momentum berharga bagi segenap komponen dan unsur bangsa yang lain. Dengan kata lain keterbukaan dan tindak cepat yang dilakukan oleh TNI dalam menyelesaikan kasus Cebongan diharapkan menjadi inspirasi untuk sektor yang lain juga berbuat sama dalam menyelesaikan permasalahan yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya.

Saat ini dengan peraturan perundang-undangan yang ada TNI, siap dan sudah melaksanakan reposisinya sesuai amanat reformasi. Merunut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, penggunaan TNI telah diletakkan dalam kerangka politik negara. Pengerahan TNI tetap menjadi kewenangan dan tanggung jawab eksekutif alias Presiden {Pasal 14 ayat (1)}, namun dalam kerangka untuk menghadapi ancaman bersenjata {Pasal 14 ayat (2)} dan mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan Presiden dapat melakukan pengerahan TNI secara langsung namun tetap dalam kerangka pengawasan kepentingan politik negara, sehingga pengerahan tetap harus mengajukan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam tempo 2 x 24 jam {Pasal 14 ayat (4)}.

Lebih jauh lagi, mengarahkan penggunaan kekuatan TNI pun, jika pada era Orde Baru relatif dapat dirumuskan oleh TNI dalam kerangka kebijakan Presiden, setelah era reformasi hal itu ditetapkan oleh Menteri Pertahanan dalam perumusannya {Pasal 16 ayat (5)}. Bahkan dalam menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen pertahanan lainnya, ditetapkan oleh Menteri Pertahanan {Pasal 16 ayat (6)}.

TNI telah ditetapkan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia {Pasal 10 ayat (1)}. Sebagai alat pertahanan TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Dalam konteks tugas itulah kewenangan Panglima TNI adalah menyelenggarakan perencanaan strategi dan operasi militer, pembinaan profesi dan kekuatan militer, serta memelihara kesiagaan operasional {Pasal 18 ayat (2)}. Lebih lanjut dalam hal pengerahan sumber daya nasional kewenangan TNI dibatasi ketika sudah ditransformasikan menjadi komponen pertahanan negara, karena penyelenggaraan sistem pertahanan negara yang antara lain pendayagunaan sumber daya nasional dilakukan oleh Pemerintah {Pasal 20 ayat (2)}. Panglima berwenang menggunakan segenap komponen pertahanan negara dalam penyelenggaraan operasi militer berdasarkan undang-undang.

Apa yang hendak dikemukakan dari runtutan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan tentang pertahanan negara di atas adalah sumber daya nasional dalam konteks pertahanan menjadi kewenangan Pemerintah, dhi. Kementerian Pertahanan, berdasarkan kebijakan umum dari Presiden. Bahkan kebijakan pengerahan TNI pun juga menjadi kewenangan Pemerintah alias Presiden dan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain transformasi sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan alias menjadi komponen pertahanan (komponen cadangan dan komponen pendukung), termasuk untuk kepentingan TNI menjadi kewenangan politik Pemerintah. Panglima TNI memiliki kewenangan pada tataran operasional dan itupun harus berada dalam koridor perundang-undangan. Dengan kata lain menjawab pertanyaan independensi kiranya dioperasionalisasi RUU Keamanan Nasional, berlebihan kiranya pertanyaan tersebut. TNI telah diletakkan dalam semangat reformasi dalam berbagai hal menyangkut pembentukan, pembinaan dan penggunaannya.

TNI dan rakyat telah dan terus belajar dari sejarah serta rakyat melalui perwakilannya telah mengkristalisasi dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Kristalisasi dasar dari hal itu adalah jati diri TNI (Pasal 2), yakni:

- a. Tentara Rakyat, yaitu tentara yang anggotanya berasal dari warga negara Indonesia. Penjelasan dari jati diri ini adalah tentara yang berasal dari rakyat bersenjata yang berjuang melawan penjajah untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan pada perang kemerdekaan tahun 1945 - 1949 dengan semboyan "merdeka atau mati".
- b. Tentara pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya. Penjelasan dari jati diri ini adalah bahwa TNI dalam melaksanakan tugasnya berjuang menegakkan dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara moral, berjuang memiliki makna tidak mengenal menyerah terhadap setiap tantangan tugas yang dilaksanakan. Pemahaman "tidak mengenal menyerah" disini berarti tidak menyerah kepada lawan dalam konteks taktik dan strategi perang. Tidak mengenal menyerah berarti bahwa setiap upaya untuk mencapai tujuan harus selalu diusahakan dengan terukur.
- c. Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara dan di atas kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama. Penjelasan dari jati diri ini adalah bahwa TNI merupakan tentara kebangsaan, bukan tentara kedaerahan, suku, ras atau golongan agama. TNI mengutamakan kepentingan nasional dan kepentingan bangsa di atas semua kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama.

- d. Tentara Profesional, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi. Penjelasan dari jati diri ini adalah tentara yang mahir menggunakan peralatan militer, mahir bergerak, dan mahir menggunakan alat tempur, serta mampu melaksanakan tugas secara terukur dan memenuhi nilai-nilai akuntabilitas.

Dengan jati diri yang sedemikian kuat dan dengan kelolaan dalam penyelenggaraan pertahanan negara yang rinci, kiranya pandangan terhadap TNI dalam perspektif implementasi RUU Keamanan Nasional harus dapat melepaskan diri dari argumentasi yang berlandaskan phobia sejarah. Sebaliknya phobia sejarah penggunaan TNI di era rezim Orde Baru harus diletakkan secara proporsional dan menjadi solusi.¹ Phobia sejarah yang dijadikan dasar untuk dianalogikan dan kemudian menjadi argumentasi, biasanya terjebak dalam nilai “hitam” dan nilai “putih” yang dikontraskan. Dengan cara demikian mudah untuk mendapatkan kesimpulan tanpa harus menelaah lebih jauh secara akademik dengan *benchmarkkan* dengan kondisi dan histori yang lain. Inilah kemudian disebut sebagai kemalasan akademik. Jika ini yang terjadi sulit untuk melepaskan diri dari intervensi psikologis personal dan kelompok, atau akibat turbulensi politik. Intervensi psikologis akan menghasilkan retorika palsu, dimana analogi sejarah hanya diambil kulit luarnya saja, atau dengan kualitas seadanya. Dalam konteks ini, analogi sejarah bisa digunakan untuk sekedar mendelegitimasi kebijakan pemerintah, tanpa harus melihat detail nasihat sejarah yang pasti lebih dapat bijaksana untuk dapat dijadikan dasar dalam bersikap. Analogi sejarah harus kaya dengan solusi, meminimalkan intervensi psikologis, dan tidak dihadirkan sepotong-sepotong dalam kasus atau saat tertentu. Analogi sejarah tentang “Orde Baru yang opresif” memang masuk akal, namun bukan berarti analogi lain tentang “tata kelola keamanan era reformasi yang berpori” menjadi sama sekali tidak masuk akal, apalagi kemudian dihubungkan dengan kecurigaan terhadap TNI dalam implementasi RUU Keamanan Nasional?

Penutup

RUU Keamanan Nasional menata segenap aktor keamanan dan meletakkan segenap komponen dan unsur kekuatan bangsa dalam sistem pertahanan dan keamanan semesta. Semua diletakkan dalam proporsi yang relevan guna dapat memahami dan mencermati bagaimana keamanan nasional dalam sudut ancaman telah sedemikian melebar variasi bentuk dan sedemikian canggih bekerjanya, sehingga manajemen segenap sumber daya nasional untuk menjaga keamanan nasional harus dapat menjamin kesatuan strategi dan tindak.

¹ Dalam budhiachmadi.wordpress.com/2012/11/15/analogi-sejarah-dalam-kebijakan-keamanan/, disebutkan analogi sejarah. Uraian ini disarikan dari blog tersebut.

Dalam konteks itu TNI yang memiliki histori kuat dalam keindonesiaan, diletakkan secara proporsional dan relevan. Ini adalah buah reformasi dan TNI memang menjadi garda depan dalam mereformasi diri. Dalam konteks itu independensi TNI adalah jaminan karena telah diikat dengan peraturan perundang-undangan. Dalam kondisi demikian seharusnya phobia sejarah diletakkan secara wajar dan menjadi solusi. Untuk itu dalam menggali sejarah harus didalami dan dicermati secara detail sampai pemaknaannya, sehingga ia menjadi nasihat sejarah.