

TNI DAN POLRI PASCA PEMISAHAN: Analisis Tentang Penataan Kelembagaan Politik Dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia

Abstract

After Indonesia Armed Force (TNI) and Indonesian National Police (Polri) separated, The TNI and Polri have some problem in their operations, many clashes and fight has been happen after that. Political structuring in Security Sector will put them in to the ideal place. The TNI has duties only on defense and external security guarding; meanwhile, the Polri has only focus on internal security and public order. But, the coordination between TNI and Polri in operation and share of area has been making problem if yet those are not arrange. Furthermore the National Security's Bill will make the coordinate and share of area of operation could be happen, and the Structuring and arrange the institution will follow the democratic transition in Indonesia.

Kata kunci: TNI, Polri, Reformasi Sektor Keamanan, Struktur Politik, Keamanan Nasional, Transisi Demokrasi

Pendahuluan

Masih belum tuntasnya pro kontra yang mengemuka antara Kapolri dengan Menteri Pertahanan, serta kalangan akademik dan penggiat LSM seputar RUU Kamnas membuat pembahasan rancangan undang-undang tersebut terjebak pada tarik menarik kepentingan¹. Kapolri bersikukuh menolak pembahasan RUU Kamnas yang cenderung akan mengkerdilkan Polri, dan menjadi subordinat dari TNI. Sementara kalangan akademik dan LSM melihat bahwa RUU Kamnas cenderung menguntungkan TNI dan Departemen Pertahanan secara politis kelembagaan. Setidaknya bila dikaitkan dengan inisiatif yang aktif dari Departemen Pertahanan dan Mabes TNI, hal tersebut makin kentara dengan berbagai rumusan pasal yang mempertegas TNI sebagai institusi yang superior di antara institusi yang lainnya. Meski inisiatif pembahasan RUU Kamnas sudah dilimpahkan ke Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, namun dugaan adanya agenda tersembunyi yang dibawa oleh Departemen Pertahanan dan Mabes TNI sebagaimana yang disinyalir oleh Kapolri, dan kalangan akademik serta LSM belum benar-benar hilang².

Latar belakang diusulkannya RUU Kamnas sejatinya merupakan respon dari ketiadaan perundang-undangan yang dapat menjadi payung hukum bagi institusi pengelola keamanan. Keberadaan UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara dianggap tidak lagi dapat menaungi

¹ "Polri Tetap Ingin Di Bawah Presiden", Kompas, 10 Januari 2007.

² "Polri Masih Menolak RUU Keamanan Nasional", Koran Tempo, 3 Agustus 2007.

berbagai bentuk ancaman, baik dari dalam maupun luar negeri, serta koordinasi antar kelembagaan. Dalam UU Pertahanan Negara, lebih banyak mengatur esensi dari tugas TNI, dengan sedikit 'bumbu' tugas perbantuan TNI kepada pengamanan dalam negeri, yang diemban Polri. Sementara keberadaan Polri dengan UU No. 2 Tahun 2002 merasa sudah cukup dengan kemandirian dan profesionalisme selepas pemisahan dengan TNI, menjadikan lembaga pengelola Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri) tersebut tidak tersentuh pengawasan³. Dengan kedudukan langsung di bawah presiden, Polri memosisikan diri sebagai lembaga yang memproduksi kebijakan, dan operasional sekaligus, suatu kondisi yang tidak tepat bagi tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sebenarnya selama kurang lebih sepuluh tahun terakhir Reformasi Sektor Keamanan (Security Sector Reform-SSR) di Indonesia telah menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Ditandai dengan keputusan politik memisahkan Polri dari institusi dan garis komando TNI pada 1 April 1999. karena mendapatkan dukungan publik yang luas, maka keputusan tersebut ditetapkan dalam Tap MPR/VI/2000 dan Tap MPR/VII/2000 tentang pemisahan kedua lembaga tersebut dengan menempatkan TNI di bawah Departemen Pertahanan, khusus Polri berada langsung di bawah Presiden. Kebijakan lain yang juga memuluskan jalan bagi SSR di Indonesia adalah pengalihan fungsi Menteri Pertahanan dan Keamanan menjadi hanya Menteri Pertahanan. Sedangkan unsur keamanan merupakan tugas Polri. Semua itu dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menkopolkam)⁴. Jabatan Menteri Pertahanan dipegang oleh sipil, sesuatu yang sulit diterapkan saat Orde Baru berkuasa. Di samping itu juga, pengangkatan Panglima TNI dari unsur TNI Angkatan Laut dan TNI Angkatan Udara telah mematahkan mitos jabatan Panglima TNI biasanya berasal dari unsur TNI AD, dengan menempatkan Laksamana Widodo AS dan kemudian disusul Marsekal Joko Suyanto sebagai Panglima TNI.

Kebijakan politik yang dilakukan oleh Abdurrahman Wahid selama kurang lebih dua tahun kepemimpinannya menjadi pondasi awal bagi SSR di Indonesia yang secara sistematis maupun taktis membawa dua konsekuensi politik. *Pertama*, tuntutan dan desakan masyarakat yang direpresentasikan oleh mahasiswa, LSM, dan kalangan akademisi untuk mencabut Dwi Fungsi TNI memberi efek politis bagi keberadaan TNI di wilayah politik. Tuntutan tersebut dikarenakan keyakinan mahasiswa, LSM, dan kalangan akademisi bahwa pemerintahan Wahid⁵

³ "Polri Cenderung Jadi Lembaga Super", Kompas, 16 Februari 2007.

⁴ Dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Menkopolkam diubah menjadi Menteri Koordinator Politik Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam), dengan tugas dan fungsi yang tidak jauh berbeda dengan fungsi Menkopolkam, hanya ada penekanan bahwa wilayah hukum, dalam hal ini Departemen Hukum dan Perundang-undangan, serta Kejaksaan Agung berada di wilayah koordinasi menteri koordinator tersebut.

⁵ Kenyataan ini didorong oleh realitas politik bahwa kemampuan pemerintah sipil untuk dapat memenuhi semua tuntutan mahasiswa, LSM, dan kalangan akademis tidak seperti

mebutuhkan dukungan dari masyarakat agar kebijakan tersebut berjalan sesuai tuntutan. Sebagai efek politis dari tuntutan dan desakan agar Pemerintahan Wahid mencabut Dwi Fungsi TNI, TNI secara perlahan menarik dukungannya kepada Pemerintahan Wahid, sebab Wahid secara sistematis maupun acak menyambut baik tuntutan tersebut dengan membuat kebijakan yang meminggirkan peran TNI di wilayah politik.

Kedua, upaya penolakan dan pembangkangan diam-diam dari TNI serta gangguan instabilitas sebagai akibat dari kecewa dan tidak puasnya kalangan perwira TNI menyikapi intervensi pemerintahan Wahid yang terlalu dalam ke tubuh TNI. Kekecewaan dan penolakan serta pembangkangan TNI terhadap Wahid juga merupakan respon terhadap langkah politik dari parlemen yang menginginkan Wahid mundur dari jabatan presidennya karena terkait dugaan keterlibatannya dalam kasus Bulogate dan Bruneigate.

Langkah yang dimulai oleh Abdurrahman Wahid ini setelah sepuluh tahun berlalu masih menyimpan bara dan berbagai persoalan. Meski sejak kali pertama kebijakan politik menyangkut SSR digulirkan, namun upaya untuk mendorong proses transformasi guna mewujudkan TNI dan Polri, profesional sesuai dengan perkembangan dinamika nasional maupun global yang mensyaratkan kedua lembaga tersebut mengentaskan diri dari aktivitas politik dan ekonomi. Selain masalah ketidakjelasan visi, misi, konsep, dan strategi reformasi, juga disebabkan karena kurang mengertinya pengambil kebijakan, baik di eksekutif maupun legislatif perihal permasalahan SSR⁶. Hal ini tercermin dari implementasi berbagai produk perundang-undangan yang menyangkut SSR yang tidak jelas dan terkesan saling tumpang-tindih, yang pada akhirnya mengarah kepada ketidakjelasan dari arah reformasi dalam sektor pertahanan dan keamanan tersebut. Belum lagi tantangan terbesar yang dihadapi adalah kompleksnya keamanan nasional (*national security*) yang menjadi sulit untuk dipisahkan secara hitam putih menjadi dua permasalahan pertahanan negara (*national/state defense*) dan keamanan dalam negeri (*internal security*). Apalagi produk perundang-undang yang menjadi landasan hukum dari pemisahan permasalahan keamanan nasional tersebut tidak jelas. Salah satu implementasi yang dianggap salah kaprah adalah pada pelaksanaan UU No.3 Tahun 2002 pada penerapan darurat militer di NAD, atau pada pengadaan kapal patroli eks Jerman, maupun yang paling mutakhir adalah pembelian pesawat tempur Sukhoi dan kapal patroli oleh sejumlah kepala daerah. Sementara kekacauan implementasi yang sama terjadi pada UU TNI Nol 34 Tahun 2004 juga terjadi penyimpangan saat elit politik di parlemen 'merestui' anggota TNI aktif untuk turut dalam kontestasi Pilkada Langsung, atau dilakukannya

yang dibayangkan, dikarenakan masih kompleksnya persoalan internal negara. Meski TNI sudah menggunakan Doktrin Baru, namun pada kenyataan di lapangan, implementasi dari Doktrin Baru tersebut belum terlihat.

⁶ Bhakti, Ikrar Nusa "Membangun TNI yang Profesional", Kompas, 5 Oktober 2005.

inventarisasi bisnis TNI yang dikerjakan oleh Mabes TNI sebagai satu prasyarat dalam pengambilalihan bisnis TNI oleh pemerintah, bagaimana mungkin institusi yang menjadi obyek dari SSR justru menjadi subyek bagi dirinya sendiri. Seolah tidak mau kalah dengan parlemen, elit politik di eksekutif dan Polri juga melakukan hal-hal yang menyimpang dari esensi profesionalitas dengan 'mengamini' reaktivasi komando teritorial, dan menampik implementasi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri perihal pembentukan Komisi Kepolisian Nasional (KKN) sesuai dengan yang digariskan dalam undang-undang tersebut.⁷

Pemisahan TNI dan Polri tersebut mengandung konsekuensi pada penataan kedua lembaga tersebut sesuai dengan peran dan fungsinya. Hal ini merupakan bagian dari amanat demokrasi yang memisahkan fungsi keduanya dengan tegas. TNI yang di masa Orde Baru menjalankan Dwi Fungsi TNI, atau bahkan cenderung multi fungsi, sementara Polri berlaku menjadi kepanjangan tangan penguasa untuk membungkam aspirasi masyarakat. Kedua lembaga tersebut kemudian dituntut untuk menjalankan peran dan fungsinya masing-masing. Pelembagaan politik dalam konteks demokrasi kemudian diterjemahkan dengan memisahkan secara tegas, dan bentuk-bentuk koordinasi yang secara kelembagaan layak dilakukan. Ada persinggungan antara tugas Keamanan Dalam Negeri (kamdagri) yang diemban oleh Polri dengan Tugas Pokok Operasi Militer Selain Perang (TPOMSP) yang diatur dalam UU No. 34 tahun 2004 Tentang TNI.

Realitasnya, persinggungan peran dan fungsi tersebut akhirnya menimbulkan permasalahan, dari bentrok antar kesatuan, hingga keengganan untuk bersama-sama dalam kerangka penataan keamanan nasional. Selain permasalahan perundang-undangan yang tidak sinkron, juga budaya di masing-masing lembaga, serta *esprit de corps* yang sempit menjadi bagian dari penghalang upaya tersebut. Pembahasan RUU Kamnas, sebagai payung hukum bagi koordinasi, batasan, hingga operasi di lapangan kedua institusi tersebut masih menuai masalah.

Tulisan ini akan membahas tiga hal, yaitu: Pertama, Bagaimana reformasi di TNI dan Polri berjalan pasca pemisahan? Kedua, Bagaimana hubungan kelembagaan antara TNI dan Polri terkait dengan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia? Ketiga, Bagaimana penataan kelembagaan TNI dan Polri dalam konteks demokrasi di Indonesia?

Penataan Kelembagaan Politik

Satu hal yang harus disepakati dalam melihat sejauh mana SSR berjalan dengan baik di suatu negara adalah adanya pengakuan supremasi sipil dari militer, dalam kasus Indonesia ada pada institusi TNI

⁷ Meski pada akhirnya Kompolnas dapat terbentuk dengan diterbitkannya Perpres No. 17 tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas), namun implementasinya tidak seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Kompolnas hanya diposisikan sebagai *Think Thank* presiden perihal perumusan kebijakan presiden, sehingga keberadaannya tidak memberikan banyak perubahan.

dan Polri. Pengertian supremasi sipil secara sederhana diartikan sebagai pengakuan militer atas semua produk politik yang dibuat pemerintah sipil hasil pemilu yang demokratis, baik produk yang berkaitan dengan regulasi di militer sendiri, ataupun yang secara tidak langsung terkait dengan militer. Hal ini juga menyangkut soal sejauhmana distribusi kekuasaan yang ada di pemerintahan sipil hasil pemilu demokratis kepada tiga cabang kekuasaan sipil, yakni; eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Karena hal tersebut terkait dengan apakah fungsi kontrol antar lembaga berjalan dengan efektif sebagaimana yang termaktub dalam mekanisme *checks and balances*.

Terkait dengan supremasi sipil, dalam memuluskan jalan bagi SSR, maka dibutuhkan dan tersedianya regulasi-regulasi politik yang mengatur kedudukan ataupun posisi militer dalam konteks negara demokratis. Dengan mensyaratkan bahwa regulasi-regulasi politik tersebut harus transparan, dan akuntabilitasnya terjaga. Adapun transparansi dan akuntabilitas harus menyentuh seluruh aspek, mulai kebijakan menangani ancaman, anggaran, logistik, dan peralatan dari seluruh instansi yang menangani pertahanan dan keamanan.⁸

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bahwa mengapa SSR selalu terkait atau setidaknya dikaitkan dengan kerangka negara demokratik? Hal ini karena keamanan dalam perspektif SSR bukanlah sekedar berkaitan dengan masalah keamanan dan ketertiban, melainkan sesuatu yang lebih luas, yang mana menyangkut soal *survivability of human being*. Sehingga dalam implementasinya, hal tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah, dan bukan hanya institusi militer dalam pengelolaannya.⁹

Cakupan yang luas perihal pengertian keamanan dalam SSR membawa konsekuensi bagi pelibatan berbagai lembaga untuk menciptakan keamanan, sebagaimana prasyarat tersebut di atas. Gagasan SSR dipahami sebagai bagian dari konsekuensi dari cakupan yang luas dari pengertian keamanan tersebut. Karenanya keamanan tidak hanya terbatas pengertiannya pada keamanan negara (*state security*) yang cenderung syarat dengan dimensi militer, tapi sudah meluas kepada kebutuhan-kebutuhan yang lainnya seperti *human security* atau keamanan insani, hingga kepada hal-hal yang langsung berkaitan dengan aktivitas manusia. Sehingga dibutuhkan penanganan dan pengelolaan yang melibatkan lebih dari satu lembaga atau institusi, namun tetap bersumber pada kebijakan yang berasal dari pemerintahan sipil demokratis.

Secara umum sektor keamanan (*security sector*) didefinisikan sebagai seluruh organisasi yang mempunyai otoritas untuk menggunakan atau mengerahkan penggunaan kekerasan fisik atau ancaman penggunaan kekerasan fisik dalam rangka melindungi negara dan

⁸ Yunanto, S. et al. 2005. *Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan Polri*. Jakarta: The RIDEP Institute dan Friederich Ebert Stiftung. Hal. 9.

⁹Buzan, Barry. 1991. *People, State, and Fear: An Agenda for International Security*. Hal. 23.

warganegara maupun segenap institusi sipil yang bertanggung jawab tentang pengelolaannya dan pengawasannya.¹⁰ Dalam definisi tersebut terkandung supremasi sipil atas institusi keamanan, karena dalam konteks negara demokratik, pengelolaan dan pengawasan sektor keamanan ada pada pemerintahan sipil.

Berdasarkan definisi itulah kemudian ditegaskan bahwa tujuan SSR adalah transformasi institusi-institusi keamanan sehingga mereka dapat menjalankan perannya secara efektif, *legitimate*, dan bertanggung jawab dalam memberikan jaminan keamanan kepada warga negaranya.¹¹ Sehingga secara harfiah dipahami juga bahwa tujuan SSR berarti memberikan jaminan rasa aman kepada masyarakat. Dalam pada itu juga, pada akhirnya mengandung konsekuensi agar TNI dan Polri benar-benar menjadi institusi keamanan yang profesional sebagai prasyarat agar fungsi-fungsi yang dijalankan dapat berjalan dengan efektif. Salah satu hal yang paling esensial adalah adanya perubahan paradigma pembangunan pascaperang dingin, di mana sektor keamanan merupakan bagian dari substansi dari upaya untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.¹²

Meski sejak awal tulisan ini menekankan pentingnya profesionalisme di TNI dan Polri, namun sejatinya SSR memiliki cakupan yang lebih luas, tidak sekedar militer dan polisi. SSR dalam perspektif yang lebih luas mencakup juga Departemen Luar Negeri, Departemen Hukum dan HAM yang membawahi Direktorat Imigrasi, Departemen Pertahanan, Kejaksaan, parlemen, Badan Intelijen (Bais dan BIN), TNI, dan Polri. Namun dalam tulisan ini hanya akan membahas SSR yang terjadi di TNI, dan Polri.¹³ Namun secara sempit SSR di Indonesia dimaksudkan untuk, yakni;

1. Membangun kemampuan pelaksana keamanan (khususnya TNI dan Polri yang mendapatkan mandat untuk menggunakan kekerasan) yang profesional dan tunduk kepada prinsip demokrasi.
2. Mengembangkan kemampuan institusi penyelenggaraan pertahanan (Dephan).
3. Mendorong dan memperkuat peran aktif institusi pengawas (*oversight*), yakni parlemen dan civil society (termasuk media).¹⁴

¹⁰ Widjajanto, Andi (ed). 2004. *Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*. Jakarta: Pro Patria. Hal. xviii

¹¹ Kusnanto Anggoro. Lihat Widjajanto, Andi (ed). *Ibid.* hal. 18

¹² Penekanan ini menarik, mengingat keterkaitan antara penciptaan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat merupakan bagian dari tanggung jawab negara. Sehingga bila dikorelasikan dengan Reformasi Sektor Keamanan, maka ditemukan satu keterkaitan antara penciptaan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dengan rasa aman bagi penyelenggaraan negara itu sendiri.

¹³ Lebih lanjut perihal cakupan SSR yang luas, lihat Rizal Sukma dalam Marpaung, Rusdi. Et al (Ed). 2005. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: Imparsia. Hal. 18.

¹⁴ Rizal Sukma dalam Marpaung, Rusdi. Et al (Ed). 2005. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: Imparsial. Hal. 20

Perumusan agenda guna mencapai tiga tujuan utama SSR di Indonesia di atas memerlukan parameter yang jelas. Ada lima parameter untuk mengukur capaian pada prioritas pada reformasi aktor pelaksana, aktor penyelenggara, dan aktor pengawas ditentukan oleh, yakni¹⁵:

1. Tertatanya ketentuan perundang-undangan berdasarkan *the rule of law*.
2. Terbangunnya kemampuan pengembangan kebijakan (policy development), menyusun perencanaan pertahanan (defense planning) dan implementasi kebijakan
3. Terwujudnya profesionalisme aktor pelaksana, yakni TNI, dan Polri.
4. Kemampuan dan efektivitas pengawasan dari parlemen dan masyarakat sipil, termasuk media.
5. Pengelolaan anggaran pertahanan TNI dan Polri.

Namun dari lima parameter tersebut setidaknya menekankan pada tiga hal kunci, yakni; pengembangan profesionalisme TNI, Polri, dan badan intelejen, *capacity building* Departemen Pertahanan, dan aktor pengawas, serta kampanye publik mengenai pentingnya SSR.¹⁶

Kebijakan pertahanan suatu negara seharusnya sudah ada dalam cetak biru (*blue print*) yang merupakan strategi besar pertahanan. Strategi besar pertahanan ini adalah kebijakan politik yang dihasilkan dari dua lembaga, yakni presiden dan parlemen. Strategi besar pertahanan ini pada prinsipnya adalah pondasi dan peletak dasar dari prinsip-prinsip demokrasi dalam konteks pertahanan di Indonesia. Tantangan yang lebih serius dan mengancam eksistensi kebangsaan, baik dilihat secara geopolitik, dinamika hubungan antar negara, konflik internal maupun eksternal, dan hal lain yang menjadi bagian dari ancaman bagi eksistensi negara seperti kejahatan transnasional, hingga aksi terorisme. Hal tersebut sejatinya yang membuat banyak negara mengkaji ulang strategi besar pertahanannya, termasuk Indonesia.

Yang harus digarisbawahi adalah bahwa selama strategi besar pertahanan tersebut belum jelas, maka dapat dipastikan bahwa reformasi bidang pertahanan negara akan semakin tidak jelas, dan bukan tidak mungkin akan mengalami jalan buntu. Sebab strategi besar pertahanan menjadi satu tolak ukur bagi operasional pengentasan TNI dari semua wilayah, baik politik, ekonomi, maupun bidang lainnya. Menegaskan akan pentingnya supremasi sipil sebagaimana yang diulas di atas, adalah menitikberatkan bahwa pengakuan dan mengikuti arahan yang ditetapkan oleh pemerintahan sipil yang terbentuk secara demokratis melalui pemilu. Ada dua indikator minimal dari supremasi sipil. Pertama, Departemen Pertahanan harus dipimpin oleh seorang menteri pertahanan

¹⁵ Rizal Sukma dalam Marpaung, Rusdi. *Ibid.* Hal. 21-23

¹⁶ Rizal Sukma dalam Marpaung, Rusdi. *Ibid.* hal. 23

dan harus murni berasal dari sipil, dan sejauh ini berjalan relatif baik. Kedua, adanya kontrol efektif dalam kebijakan pertahanan, operasional militer, dan anggaran dari sipil. Adanya kontrol sipil ini harus tercermin dalam peran parlemen untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan legislasi yang telah dilakukan melalui alokasi anggaran negara untuk pertahanan. Hanya saja dalam konteks standarisasi kebutuhan anggaran pertahanan dan keamanan, negara masih belum mampu merealisasikan sebagaimana kebutuhan yang diajukan.

Akan tetapi harus pula diakui bahwa setelah empat presiden yang mengganti Soeharto dan Orde Baru, problematika SSR yang bertumpuk, di mana muara dari permasalahan tersebut adalah pada supremasi sipil yang belum terbangun kokoh. Elit politik sipil yang masih belum konsisten dalam menata dan memosisikan TNI, dan Polri dalam kehidupan bernegara. Pengalaman dua kali pemilu, yakni 1999 dan 2004 lalu menggambarkan bahwa titik lemah pada upaya agar TNI, dan Polri menjadi profesional adalah pada tingkat kesadaran elit sipil perihal upaya menata dan mereformasi lembaga sektor keamanan adalah sesuatu yang harus dilakukan. Bahkan kecerdasan sipil tersebut terkoreksi saat salah satu anggota parlemen mengatakan bahwa anggota TNI dan Polri boleh ikut dalam kontestasi demokrasi lokal, yakni pilkada. Disinilah penting untuk ditegaskan bahwa secara prinsip SSR di Indonesia berjalan dengan sangat lamban, dalam pengertian bahwa cita-cita sebagaimana yang diulas perihal definisi dan tujuan SSR di Indonesia memang terus berjalan, hanya saja, karena lamban dan kurang sistematis, serta tidak adanya strategi besar yang melingkupi semua agenda SSR tersebut, maka menjadi rumit untuk dikatakan telah berhasil dengan baik, meski secara syarat minimum telah terpenuhi. Bahkan secara proposional dapat digambarkan bahwa keberhasilan SSR hanya terjadi pada pelembagaan saja, dalam hal ini masih sebatas simbol-simbol belaka, namun praktiknya strategi dan perilaku masih menggambarkan watak dan perilaku tentara yang masih haus pada kekuasaan politik dan ekonomi.

TABEL .1
Reformasi pada Lembaga Sektor Pertahanan dan Keamanan

No	Institusi	Keberhasilan	Kekurangan	Ancaman	Keterangan
1.	Departemen Pertahanan	<ul style="list-style-type: none"> • Menteri dari sipil • Penyusunan Buku Putih Pertahanan telah dua kali dilakukan, pada tahun 2003 dan 2007. • Strategic Defense Review • Keberhasilan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kekurangan SDM sipil dalam perumusan kebijakan • Hubungan antara Departemen Pertahanan dengan Mabes TNI tidak direct, tapi koordinasi 	Hierarki militer, di mana pejabat di Dephan yang masih aktif lebih patuh kepada Mabes TNI dan panglima TNI	UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara Akan diganti dengan RUU Keamanan Nasional, sebagai payung hukum bagi

		minimum, mengawal proses pengambilalihan bisnis TNI oleh pemerintah bersama departemen terkait	<ul style="list-style-type: none"> • TNI di bawah langsung presiden dengan dephan sebagai 'penghubung' • Masih sebatas sebagai perumus administrasi, belum strategis 		pelaksanaan keamanan nasional yang terintegratif.
2	Mabes TNI	<ul style="list-style-type: none"> • Keluar dari Parlemen pasca parlemen hasil Pemilu 2004 • Penghapusan berbagai peran yang tidak berkaitan dengan tugas pertahanan • Perubahan doktrin yang disesuaikan dengan paradigma TNI • Penghapusan materi sospolkam dari kurikulum 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengalihan Bisnis TNI ke pemerintah hampir selesai • Pengelolaan anggaran pertahanan 	<p>reaktivisasi komando teritorial yang berkenaan dengan ancaman terorisme</p> <p>Rencana Rehabilitasi Hak Poltik TNI yang tidak terstruktur pada 2014</p>	UU No 34 Tahun 2004 Tentang TNI
3	Polri	<ul style="list-style-type: none"> • Memisahkan diri dari TNI • Reformasi struktural internal Polri • Pembentukan detasemen 88 • Perubahan Doktrin Polri 	<ul style="list-style-type: none"> • Desentralisasi (kewenangan) Polri belum berjalan • Transparansi anggaran Polri 	RUU Kamnas menjadi ancaman bagi upaya profesionalisme Polri	<p>UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri</p> <p>Ada kecenderungan akan diamandemen, berkaitan dengan desentralisasi, anggaran, serta penyesuaian tugas dan fungsi Polri</p>

Titik pijak utama dari reformasi sektor keamanan dan pertahanan adalah ditetapkannya Tap MPR/VI/2000 tentang pemisahan kedua lembaga tersebut dengan menempatkan TNI di bawah Departemen Pertahanan, khusus Polri berada langsung di bawah Presiden presiden. Serta keluarnya Tap MPR/VII/200 tentang peran TNI dan Polri, yang mengatur tugas Polri di bidang keamanan dalam negeri, dan TNI di bidang pertahanan. Pijakan legal-politik ini menjadi inspirasi bagi lahirnya produk hukum lain, yang menopang dan memuluskan jalannya

reformasi sektor pertahanan dan keamanan di Indonesia. Meski ada tarik menarik yang keras dalam mengimplementasikan, pemisahan dua lembaga tersebut berjalan dengan baik. Respon yang positif dari petinggi di TNI maupun Polri juga makin menambah keyakinan bahwa SSR akan berjalan dengan gemilang dan berhasil. Titik krusial yang menjadi permasalahan ataupun yang sedikit banyak menambah beban politik bagi suksesnya SSR adalah adanya godaan-godaan politik, khususnya ketika proses penjatuhan Wahid dari kursi kepresidenannya, di mana posisi TNI dan Polri ketika itu menjadi faktor yang memiliki dilema. Di satu sisi Wahid berusaha melakukan intervensi ke dalam internal TNI, di sisi lain juga ada elit politik sipil ikut menarik-narik TNI dan Polri ke dalam pertempuran elit politik sipil, yang berakhir pada kejatuhan Wahid.

Respon positif dari Departemen Pertahanan juga menarik untuk dikaji, karena Departemen tersebut mengeluarkan buku putih yang berjudul: *Mempertahankan Tanah Air Abad 21* pada tahun 2003 disusul kemudian Buku Putih yang kedua yang diterbitkan pada tahun 2007, dengan pendalaman analisis geostrategis, geopolitik, serta bentuk ancaman yang terstruktur dan jelas. buku putih tersebut menjadi satu-satunya panduan bagi pelaksanaan SSR di Indonesia, karena telah mencakup konsepsi suatu negara tentang elemen penting dan strategis dalam merumuskan kebijakan pertahanan, yang mana di dalamnya mencakup persepsi terhadap ancaman dan dukungan anggaran. Penyusunan buku putih Departemen Pertahanan tersebut adalah amanat dari UU No. 2 tentang Pertahanan Negara. UU Pertahanan negara mengamanatkan bahwa penyusunan kebijakan pertahanan negara dilakukan secara konseptual ke dalam sebuah buku putih. Di mana di dalamnya termuat pula reformasi sektor pertahanan dan keamanan dilakukan dengan berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945, yang dilakukan bertahap dan berkelanjutan, mencakup penataan budaya, struktur, dan tata nilai yang menyeluruh.¹⁷

Secara umum, buku putih tersebut menjelaskan posisi Indonesia dari kemungkinan berbagai ancaman. Di samping itu, buku tersebut juga menggambarkan bagaimana cara pandang Indonesia terhadap dunia luar, dan negara-negara lain. Hal ini dimaksudkan agar negara-negara lain, khususnya yang berdekatan dengan Indonesia tidak curiga apabila kita membangun sistem dan alat pertahanan yang dikehendaki.

Sementara itu, UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI sendiri bukan tanpa persoalan. Beberapa persoalan yang mengemuka adalah pada penekanan kontrol sipil atas militer. Meski beberapa pengamat dan akademisi berpendapat ada kemajuan yang signifikan, meski harus diperbaiki di beberapa pasal. Setidaknya ada empat persoalan yang ada pada UU No. 34 Tahun 2004, yakni: Pertama, penempatan militer di bawah Departemen Pertahanan yang tidak eksplisit. Ada kontradiksi pada pasal yang berkaitan dengan penempatan militer di bawah

¹⁷ Departemen Pertahanan RI. *Mempertahankan Tanah Air Abad 21*. hal. iv

Departemen Pertahanan. Bila pada pasal 3 ayat 2 disebutkan TNI berada di bawah koordimasi Departemen Pertahanan, maka pada penjelasan terhadap pasal tersebut diurai bahwa di masa yang akan datang TNI berada di dalam Departemen Pertahanan.

Kedua, undang-undang tersebut membuka ruang bagi anggota TNI untuk berpolitik dan berkiperah di luar tugas-tugas pertahanan. Pada pasal 47 ayat 2 disebutkan bahwa prajurit TNI aktif boleh menduduki jabatan departemen maupun non-departemen.¹⁸ Apalagi pada UU No. 32 Tahun 2004 diinterpretasikan oleh elit politik di parlemen untuk membolehkan anggota TNI untuk ikut dalam kontestasi pilkada, dengan syarat mengambil cuti terlebih dahulu.

Ketiga, soal wewenang Panglima TNI dalam menghadapi ancaman dan serangan dari luar. Wewenang Panglima TNI yang dalam situasi tertentu dapat langsung mengirimkan pasukan di tempat di mana ancaman tersebut berasal, dan dapat melaporkannya ke presiden kurang dari 24 jam. Pasal 19 ini jelas merupakan pengingkaran dari substansi kontrol dan supremasi sipil atas militer.

Keempat, tidak jelasnya penegasan pengambilalihan Bisnis TNI oleh pemerintah, menyebabkan proses tersebut hingga sekarang belum menuntaskan kerjanya. Implementasi dari mandat Pasal 76 UU TNI adalah pengambilalihan bisnis TNI oleh pemerintah. Langkah ini terkait dengan upaya untuk mendorong agar TNI makin profesional di bidangnya, yang salah satu langkahnya adalah membebaskan tugas, peran, dan aktivitas lain di luar tugas pertahanan. Langkah ini jelas tidak semudah membalikkan tangan, karena berbagai persoalan yang menghambat dan tantangan di lapangan yang tidak kecil. Setidaknya bila kita mengikuti tarik-menarik antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI perihal inventarisasi bisnis TNI yang dapat diketahui publik, serta langkah-langkah taktis strategis yang mengarah kepada hambatan dari proses inventarisasi tersebut untuk dapat diakses oleh publik. Pengambilalihan bisnis TNI secara garis besar memiliki empat tujuan. Pertama, sebagai langkah untuk menghentikan penyimpangan fungsi TNI dari fungsi pertahanan. Kedua, untuk membangun dan meningkatkan profesionalisme TNI. Ketiga, upaya untuk menegakkan supremasi dan kontrol sipil atas militer, khususnya kontrol pada pemanfaatan anggaran pertahanan. Pemerintah dan parlemen harus memegang kendali penuh atas anggaran dan belanja pertahanan, dengan hanya membuka satu pintu pemenuhan anggaran dari pemerintah. Keempat, meminimalisir dan mengurangi distorsi pada ekonomi nasional sebagai akibat dari bisnis TNI yang akan mengganggu esensi dari persaingan bisnis yang adil dan terbuka. Ironisnya rekomendasi yang dihasilkan oleh Tim

¹⁸ Pasal 47 ayat 2 berbunyi: Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi coordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara (Departemen Pertahanan-pen), Sekretaris Militer Presiden, Intelejen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, SAR Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung.

Pengambilalihan Aset Bisnis TNI terkesan anti klimaks dan jauh dari ekspektasi masyarakat secara umum.

Mabes TNI selalu mengaitkan aktivitas bisnis yang dikelolanya dengan pemenuhan kesejahteraan anggota. Padahal hanya sebagian saja dari aktivitas bisnis tersebut yang memberi sumbangan sepenuhnya kepada kesejahteraan prajurit. Selain itu bisnis militer merupakan penghalang utama bagi pelaksanaan kontrol sipil terhadap pemenuhan anggaran TNI dan hal ini menjadi penghalang bagi keseluruhan proses peningkatan kesejahteraan anggota. Sebab aktivitas bisnis TNI menempatkan isu kesejahteraan anggota pada perspektif negatif masyarakat. Artinya bahwa upaya untuk menggiring TNI pada wilayah yang seharusnya dengan membebaskan tugas dan kerja-kerja di luar pertahanan akan mampu mengubah wacana dan cara pandang masyarakat perihal kesejahteraan prajurit sebagai isu yang kurang sedap di masyarakat. Karena pada hakikatnya, pemenuhan anggaran pertahanan menjadi satu kewajiban negara. Sehingga keberadaan bisnis yang dikelola TNI, baik langsung maupun tidak langsung telah menjadi satu pagar penghalang bagi profesionalisme TNI itu sendiri.

Terlepas dari pentingnya penataan bisnis TNI, proses pengambilalihan bisnis TNI saat ini mengalami stagnansi pada setidaknya pada dua dimensi; hukum dan politik. Secara hukum kita belum juga melihat peraturan presiden tentang pengambilalihan bisnis militer, yang menjadi payung dari proses pengambilalihan tersebut. Dalam sebuah kesempatan Menteri Pertahanan, Juwono Sudarsono mengungkapkan bahwa Perpres tersebut sedianya akan dikeluarkan pada 15 Oktober 2005. Namun Departemen Pertahanan sendiri baru memiliki rancangan peraturan presiden yang dibuat oleh biro hukumnya, yang pada dasarnya hanya mengatur masalah hubungan antar departemen untuk melakukan pengambilalihan bisnis militer. Sementara itu Mabes TNI sendiri sudah menyerahkan inventarisasi perusahaan yang dimiliki dan/atau dikelola oleh TNI. Tidak jelas bagaimana memosisikan inventarisasi yang dibuat Mabes TNI ini. Mungkinkah permasalahan inventarisasi ini membatalkan dikeluarkannya Peraturan Presiden? Sementara publik, khususnya masyarakat sipil sendiri sebagai pemangku kepentingan dalam memonitor bisnis militer sendiri belum dilibatkan sama sekali dalam proses pengambilalihan. Inventarisasi yang dilakukan oleh Mabes TNI, dan juga Departemen Pertahanan pun tidak dipublikasikan kepada publik. Hal ini justru makin memperumit permasalahan pengambilalihan bisnis TNI tersebut.

Tidak dapat dipungkiri bahwa proses pengambilalihan bisnis militer memiliki kompleksitas tinggi. Ada kebaburan tentang jenis bisnis TNI yang harus diambil alih oleh pemerintah. UU No. 34/2004 tidak secara eksplisit menyebutkan bisnis militer dalam bentuk apa yang harus diambilalih. Setidaknya ada tiga kategorisasi yang dapat digunakan untuk mengklasifikasi bisnis militer: kategori legalitas, keterlibatan dan fungsi. Pada kategori legalitas terdapat setidaknya tiga bentuk aktivitas bisnis

militer: perusahaan yang dimiliki dan dikelola langsung oleh TNI atau oleh yayasan-yayasan yang dibentuk TNI, penyertaan modal oleh individual perwira atau secara institusional TNI pada perusahaan tertentu, dan koperasi sebagai salah satu langkah mensejahterakan prajurit.

Dalam tubuh Polri sendiri secara proposional SSR berjalan dengan baik, hanya pada proses yang lebih serius belum berdampak pada substansi permasalahan. Dengan bekal legal-politik berbentuk Tap MPR/VI/2000 dan Tap MPR/VII/2000, Polri menjadi salah satu lembaga yang secara profesional hanya akan diarahkan kepada tugas-tugas keamanan, khususnya keamanan dalam negeri (kamdagri). Ketetapan MPR tersebut mendorong dan mengarahkan Polri sebagai kekuatan polisi sipil, yang mengutamakan hukum dan ketertiban. Sedangkan turunan dari kedua ketetapan tersebut lahir UU No. 2 Tahun 2002, yang memperjelas tugas dan tanggungjawab Polri sebagai alat negara dalam bidang keamanan. Penegasan tugas tersebut justru mendorong tugas Polri makin berat, dalam pandangan Adrianus Meliala, masalah-masalah yang dihadapi Polri menjadi multi dimensional¹⁹

Salah satu yang mendapatkan imbas dari reformasi Polri adalah perubahan struktural Polda, dari tiga tipe Polda; tipe A, B, dan C, menjadi hanya dua tipe, yakni; tipe A, yang dipimpin oleh jenderal polisi bintang dua, dengan tipe B, yang dipimpin oleh jenderal bintang satu. Tipe A meliputi Jawa, Bali, NAD, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Papua, dan Sulawesi Selatan. Sedangkan provinsi lainnya dipimpin oleh jenderal bintang satu.

Di samping itu, reformasi dari aspek instrumental juga dirasakan, yakni dengan perubahan pada doktrin yang digunakan. Sebelumnya memakai doktrin yang sama dengan TNI, yakni *Catur Darma Eka Karma* (Cadek). Doktrin Polri yang lama yakni; *Tata Tentrem Karta Raharja* kembali digunakan, dengan menanggalkan Sapta Marga. Doktrin tersebut diartikan sebagai pembinaan ketertiban dan pengamanan umum, dan memberikan jaminan terselenggaranya kegiatan masyarakat, yang memiliki tujuan untuk mencapai kesejahteraan. Sapta marga dan sumpah prajurit digantikan dengan *Tri Brata Catur Prasetya*, yang berarti polisi adalah abdi utama dari nusa dan bangsa, warga teladan daripada negara, wajib menjaga ketertiban pribadi masyarakat. Catur prasetya berisi butir-butir kesetiaan prajurit kepada negara dan pimpinannya, siap mengenyahkan musuh negara dan masyarakat, mengagungkan negara, dan tidak terikat terhadap kecintaan kepada suatu keinginan.²⁰

Sedangkan reformasi Polri pada aspek Kultural mencakup perubahan manajemen sumber daya, manajemen operasional, dan sistem pengawasan yang bernuansa pada perubahan kultur yang diwujudkan

¹⁹ Meliala, Adrianus. 2002. *Problema Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro. Hal. 46

²⁰ Sibarani, Santhy M. et al. 2001. *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme Menuju Kemandirian Polri*. Jakarta: PT. Dhramapena Multimedia. Hal. 51

dalam bentuk pelayanan Polri secara prima kepada masyarakat. Hal tersebut dimanifestasikan dengan pola perubahan pendidikan dan kurikulum yang sesuai dengan sistem pendidikan nasional. Rasio antara jumlah penduduk dengan jumlah aparat Polri yang menjadi salah satu *point* penting juga terus dilakukan dengan mengarah kepada rasio ideal jumlah penduduk dengan personil Polri.

Perubahan perilaku dalam pelaksanaan tugas personil Polri juga ditekankan kepada penghormatan kepada HAM dan demokratisasi yang tengah berjalan. Hal ini tercermin dengan memasukkan kurikulum soal HAM, yang diberikan dari tingkat bintara hingga perwira.²¹ Hal yang sama juga dilakukan pada satuan Brimob, satuan yang mempunyai fungsi menangani ancaman internal. Brimob yang dituding banyak mempraktikkan pola-pola militerisme dan melakukan pelanggaran HAM ini menjadi titik krusial dalam pembenahan internal di Polri. Dengan memperbanyak pelatihan mengenai HAM dan pemberian materi yang berkaitan dengan pelayanan prima bagi masyarakat, akan makin mendorong terjadinya profesionalisme Polri dengan perwajahan sipil. Sedangkan yang tidak kalah pentingnya adalah konsep pemolisian masyarakat. Di mana menitikberatkan kepada partisipasi masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban wilayah. Pemolisian masyarakat ini, meski implementasinya belum terasa, tapi telah dilakukan dan sedikit banyak memberikan optimisme bagi perbaikan kinerja dan pelayanan prima dari Polri ke masyarakat.

Namun demikian, sebagaimana yang dialami dalam reformasi di tubuh TNI, pada Polri juga mengandung kelemahan-kelemahan. Adapun kelemahan-kelemahan tersebut antara lain: *Pertama*, UU No. 2 Tahun 2002, Tentang Polri masih mencerminkan corak militeristik dan sentralistik ketimbang semangat polisi sipil yang hendak diwujudkan. Bahkan secara terang-terangan pula, Polri menjiplak struktur dan fungsi TNI di masa lalu. Adapun kelemahan UU Polri tersebut, antara lain: (1) Anggaran Polri. di dalam UU Polri tidak secara eksplisit menegaskan bahwa anggaran Polri berasal dari APBN, kecuali penegasan tentang anggaran untuk Komisi Kepolisian Nasional. Sehingga dapat diduga bahwa sumber anggaran off-budget dari pos masyarakat menjadi titik lemah Polri dalam akuntabilitas dan transparansi pemanfaatan anggaran. Sebagaimana diketahui bahwa sumber dari masyarakat tersebut berupa: Partisipasi Teman (Parman), Partisipasi Kriminal (Parmin), dan Partisipasi Masyarakat (Parmas).

(2) Tumpang tindihnya tugas dan wewenang Kapolri, selain sebagai penyelenggara operasional, Kapolri juga merumuskan berbagai kebijakan non-operasional. Sehingga dalam konteks manajemen dan penyelenggaraan negara yang baik hal tersebut merupakan bagian dari penyimpangan. Sebab kodrat polisi di belahan dunia manapun merupakan institusi pengelola keamanan, yang bersifat operasional.

²¹ Yunanto, Sri. *Et al.* hal. 55

(3) Efek dari konsep Polri sebagai polisi nasional menyebabkan daerah enggan untuk memberikan bantuan ataupun bentuk subsidi lainnya kepada institusi Polri. Hal ini terkait dengan tidak adanya *share* dalam bentuk desentralisasi manajemen Polri kepada kepala daerah, sehingga Polri di daerah akan terintegral dalam konektivitas kelembagaan. Dan Polri secara institusi akan mendapatkan dukungan anggaran operasional di daerah. Sebagaimana diketahui bahwa anggaran Polri tahun 2007 ini sekitar Rp. 18 trilyun tersebut hanya memenuhi sepertiga dari kebutuhan anggaran.

(4) Revitalisasi Komisi Kepolisian Nasional, dari sekedar lembaga *think-thank* presiden menjadi lembaga yang menjadi jembatan bagi masyarakat untuk melakukan kritik dan kontrol terhadap kinerja Polri. Hal ini perlu ditegaskan agar kinerja Polri dapat terukur oleh masyarakat, seperti Kompolnas Philipina yang mampu membangun kontrol sipil atas kinerja kepolisiannya.

Kedua, kedudukan Polri di bawah presiden dan pengangkatan Kapolri lewat persetujuan parlemen, memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuatan Polri, dan politisasi Polri. Baik yang dilakukan oleh eksekutif seperti pada kasus pengangkatan Andi Chaeruddin, menggantikan S. Bimantoro pada masa Wahid, atau juga pemanfaatan kekuatan Polri sebagai aktor kekerasan yang monopolitis dan otonom.

Ketiga, kurang mencerminkan transparansi dan akuntabilitas Polri sebagai lembaga negara. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat pada kasus anggaran Polri, yang bila dikalkulasi hanya dapat memenuhi kurang dari 30 % kebutuhan. Namun pada kenyataannya, justru banyak dana operasional dari Polri berasal dari sumber yang tidak jelas.

Keempat, tidak diaturnya secara spesifik tentang tataran tugas, wewenang, dan tanggung jawab Polri dalam masyarakat demokratis, justru sebaliknya mencerminkan hegemoni Polri dalam segala aspek kehidupan. Kelima, bertentangan dengan UU Otonomi Daerah, di mana belum menjelaskan ataupun memuat kedudukan Polri di bawah pemerintah sipil daerah. Dan yang terakhir, konsep perumusan keamanan dalam negeri dalam UU Polri mengukuhkan kembali asumsi-asumsi mengenai konsep keamanan yang bercorak represif, dan patronase, serta berpotensi terjadinya konflik dengan TNI karena masalah tanggung jawab, dan wilayah cakupan tugas.

Posisi TNI dan Polri

Tantangan terbesar bagi Pemerintahan Sipil di Indonesia adalah bagaimana mengefektifkan kontrol sipil atas semua institusi SSR tersebut. Bercermin kepada konsepsi negara demokratik, maka kontrol sipil atas militer dalam perspektif hubungan sipil-militer, Huntington memperkenalkan dua bentuk kontrol sipil. Pertama, kontrol sipil subyektif (*subjective civilian control*), yaitu memaksimalkan kekuasaan sipil. Dalam bahasa yang sederhana, model ini diartikan sebagai upaya

meminimalisir kekuasaan militer, dan memaksimalkan kekuasaan kelompok sipil²².

Kedua, kontrol sipil obyektif (*objective Civillian control*), yakni memaksimalkan profesionalisme militer. Model ini menunjukkan adanya pembagian kekuasaan politik antara kelompok militer dan kelompok sipil yang kondusif menuju perilaku profesional. Kontrol sipil obyektif bertolak belakang dengan kontrol sipil subyektif. Kontrol sipil subyektif mencapai tujuannya dengan mensipilkan militer dan membuat mereka sebagai alat kekuasaan belaka. Sedangkan kontrol sipil obyektif mencapai tujuan dengan memiliterisasi militer dan membuat mereka sebagai alat negara²³.

Inti dari kontrol sipil obyektif adalah pengakuan otonomi militer profesional, sedangkan kontrol sipil subyektif adalah pengingkaran sebuah independensi militer. Kontrol sipil obyektif akan melahirkan hubungan sipil-militer yang sehat dan lebih berpeluang menciptakan prinsip supremasi sipil, sebaliknya, kontrol subyektif membuat hubungan sipil-militer menjadi tidak sehat. Oleh sebab itu, kontrol obyektif tidak hanya sekedar meminimalisir intervensi militer ke dalam politik, tapi juga memerlukan keunggulan otoritas sipil yang terpilih (*elected politicians*) di semua bidang politik, termasuk dalam penentuan anggaran militer, konsep, dan strategi pertahanan nasional.

Kontrol sipil terhadap penataan kelembagaan sector keamanan pada hakikatnya terletak pada sejauhmana proses pelebagaan, khususnya TNI dan Polri dapat diposisikan dalam kerangka negara demokratis. Artinya apabila lembaga tersebut sudah tertata dengan baik, maka sesungguhnya control sipil yang efektif akan berjalan dengan baik pula. Berkaitan dengan perdebatan RUU Kamnas yang mempermasalahkan posisi TNI dan khususnya Polri dalam tata pemerintahan memberikan satu paradigma baru bahwa upaya untuk meletakkan posisi kelembagaan sebagaimana yang diamanatkan dalam perundang-undangan menjadi rumit untuk diimplementasikan. Penolakan Polri untuk berada di bawah departemen mensiratkan bahwa permasalahan penataan kelembagaan sector keamanan mengalami permasalahan yang serius.

Permasalahan apakah Polri akan berada di bawah satu departemen atau tetap dengan kondisi sekarang sebenarnya terkait pada dua sudut pandang yang berbeda. Perspektif pertama, pendekatan penataan kelembagaan politik menjadi satu penegas pentingnya Polri hanya mengurus hal-hal operasional saja, tidak pada perumusan kebijakan. Pandangan ini cenderung menisbikkan esensi dan realitas di Polri sendiri

²² penulis melihat supremasi sipil bukan sekedar supremasi orang-orang sipil terhadap para personel militer, tapi juga menyangkut prinsip untuk menjunjung tinggi keputusan-keputusan politik dari para pemerintahan yang sah dan dipilih rakyat dalam Pemilu. Lebih lanjut lihat Said, Salim 2001. *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini, dan Kelak*. Jakarta: Sinar Harapan. Hal 302.

²³ *Op. cit.* hal 83.

sebagai polisi yang cenderung memiliki watak korporat yang kental sebagaimana TNI. Artinya memaksakan Polri harus berada di bawah satu departemen yang sesungguhnya juga tidak terlalu baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena watak korporat Polri akan mengganggu pada konsolidasi departemen terkait.

Perspektif yang kedua lebih pada bagaimana membangun paradigma tentang akuntabilitas pada substansi, bukan pada wadah. Posisi di manapun Polri akan terukur sejauhmana akuntabilitas Polri dapat dipertanggungjawabkan. Artinya peluang untuk tetap di posisi seperti sekarang besar peluangnya selama pengawasan yang aktif dapat dilakukan.

Dari dua perspektif tersebut dapat dilihat bahwa berbagai skenario yang dimunculkan akan mengacu pada sejauhmana Polri secara kelembagaan dapat dikontrol oleh masyarakat. Ada lima skenario reposisi Polri dalam pelembagaan politik yang kelak termakhtub dalam UU Kamnas, yakni: *Pertama*, Polri berada di bawah Departemen Dalam Negeri. Skenario pertama ini secara realitas sesungguhnya sudah gugur, karena Departemen Dalam Negeri secara kelembagaan tidak siap untuk 'menyusui' Polri. Dengan berbagai permasalahan tentang dinamika otonomi daerah, sesungguhnya menggambarkan bahwa departemen tersebut tengah merangkai bom waktu dengan adanya aktivitas Linmas dan Satpol PP yang membuat garis koordinasi dengan Polri perihal mewujudkan Kamtibmas cenderung longgar. Di samping itu, satu hal yang perlu dipahami adalah kepolisian kita merupakan kepolisian yang lahir dari suasana perang, sehingga ketika terintegrasikan ke Depdagri, maka permasalahan yang kemudian muncul akan makin kompleks.

Kedua, Polri di bawah Departemen Hukum dan HAM. Infrastruktur yang dimiliki oleh departemen ini relatif minim dalam hal penegakan hukum. Memindahkan Polri dengan anggota sekitar 400 ribu anggota dengan berbagai permasalahannya akan membuat departemen tersebut kewalahan dan tidak siap. Bahkan disinyalir, ongkos sosial yang dikeluarkan untuk mengintegrasikan Polri ke departemen ini akan membengkak, karena cenderung membangun dari awal berbagai fasilitas pendukungnya. Kondisi ini juga terkait dengan berbagai permasalahan koordinasi kelembagaan pada upaya penegakan hukum dan penyidikan yang akan tumpang tindih.

Ketiga, Polri di bawah Kejaksaan Agung. Langkah tersebut sama saja mengakumulasikan kerja penyidikan dan penegakan hukum dalam satu pintu. Sementara sebagaimana diketahui karakteristik kedua institusi tersebut berbeda satu dengan yang lainnya. Penggabungan ataupun mengintegrasikan Polri di Kejaksaan Agung akan menciptakan permasalahan baru, terkait pada tugas-tugas penegakan hukum dan penyidikan antara kedua institusi tersebut, khususnya pada kasus-kasus politik dan ekonomi khusus tingkat tinggi.

Keempat, membentuk kementerian baru dengan nama Kementerian Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri), di mana unsur Polri menjadi unsur

utama, dan bekerja sama secara sistematis dengan Departemen Dalam Negeri, BIN, TNI, dan lembaga terkait lainnya dalam pengelolaan dan penyelenggaraan keamanan dalam negeri. Keberadaan kementerian baru tersebut setidaknya akan membantu tugas Menkopolhukam dalam hal koordinasi dan antisipasi berbagai permasalahan yang terkait di dalam negeri, seperti pada Konflik Poso, Papua, hingga konflik komunal lainnya. Hanya saja kelemahan dari pembentukan kementerian tersebut ada pada pemosisian Polri yang cenderung akan sangat dominan, apalagi bila sudah ditegaskan adanya UU Kamdagri.

Kelima, membentuk Departemen Kepolisian atau Kementerian Kepolisian. Langkah ini sebenarnya pernah dicoba pada masa Orde Lama, namun karena konsepsinya berbeda dengan esensi kepolisian demokratik, maka Polri ketika itu menjadi kepanjangan tangan dari penguasa. Namun tidak ada salahnya diujimaterikan kembali, karena kondisi yang berbeda dengan era Soekarno dulu. Di Afrika Selatan pernah terjadi pula di mana Departemen Kepolisian merupakan kepanjangan tangan dari penguasa yang menerapkan Apartheid. Sesungguhnya keberadaan Departemen Kepolisian ataupun Kementerian Kepolisian merupakan solusi terbaik bagi tuntutan agar Polri tidak memiliki dua fungsi: perumusan kebijakan dan operasional. Di samping itu, ongkos sosialnyapun sangat kecil.

Sementara TNI bila mengacu kepada UU No. 34 Tahun 2004, maka posisi TNI berada di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Hanya saja posisi tersebut kurang ideal, karena seharusnya TNI berada di bawah Departemen Pertahanan, bukan sekedar koordinatif. Namun demikian, untuk saat ini kedudukan TNI sekarang ini relatif baik. Hal tersebut disebabkan karena secara nyata bahwa Departemen Pertahanan masih belum cukup mampu untuk mengontrol sepenuhnya TNI dalam kebijakan maupun perumusan operasional lapangan. Hanya saja, yang perlu dipertegas lagi adalah bahwa kedudukan TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan, bukan semata-mata hanya masalah administratif, melainkan juga terkait dengan perumusan kebijakan pertahanan yang mengikat di masa yang akan datang.

Dengan Doktrin baru, Tridek, TNI diharapkan akan makin menjadi tentara profesional, sebagaimana yang dicita-citakan. Prasyarat dari tentara profesional adalah menjalankan fungsi sesuai dengan yang digariskan oleh pemerintahan sipil. Dengan fokus pada pertahanan negara, diharapkan TNI akan menjadi satu lokus bagi upaya menjaga setiap jengkal tanah air Indonesia dari ancaman negara asing dan kejahatan non-tradisional lainnya.

Sedangkan untuk mengatur koordinasi dan perbantuan di lapangan, perlu adanya UU Kamnas. Rancangan perundang-undangan tersebut diharapkan akan menjawab kebuntuan soal problematika koordinasi dan operasionalisasi di lapangan, khususnya terkait dengan persinggungan kerja dan batasan wilayah tugas, apakah masalah keamanan dalam negeri (Kamdagri), ataupun masalah pertahanan luar (external defense). Mana

saja yang menjadi wilayah abu-abu, dan bagaimana proses yang harus diambil saat kondisi tersebut berlangsung. Di sini sesungguhnya keberadaan UU Kamnas sebagai payung legal menjadi begitu penting bagi aktor keamanan seperti TNI, Polri, maupun intelijen. Tanpa adanya perundang-undangan payung tersebut, kordinasi yang buruk, serta bentrok antar aparat di lapangan niscaya akan sulit untuk diminimalisir.

Penutup

Reformasi Sektor Pertahanan dan Keamanan selama kurang lebih delapan tahun di Indonesia meski mengalami kemajuan yang relative baik, tapi masih membutuhkan kerja-kerja politik yang serius bagi proses SSR yang lebih baik. Masalah lemahnya elit sipil dan penolakan dari internal masing-masing lembaga sektor keamanan dan pertahanan tersebut masih mendominasi permasalahan bagi penguatan negara demnokratis, dan profesionalisme lembaga-lembaga tersebut. Setidaknya bila kita mengacu pada tiga kerangka peran, yakni: sektor pertahanan dan keamanan, sektor sosial-politik, dan sektor ekonomi, dapat dilihat bagaimana perjalanan SSR di Indonesia berjalan tertatih-tatih. Dari ketiga kerangka peran tersebut, lembaga-lembaga sektor pertahanan dan keamanan masih masih dilingkupi oleh ketiga kerangka peran tersebut. Artinya masih belum profesional dalam merumuskan peran masing-masing, meski sudah merevisi doktrin. Masih ada yang harus dipertegas pada peran dan fungsi dari masing-masing lembaga. Salah satunya misalnya penempatan TNI dan Polri yang belum pas dalam struktur pemerintahan. Apakah di bawah atau di dalam Departemen Pertahanan untuk TNI, atau apakah di bawah Presiden, masuk ke salah satu departemen, atau bahkan menjadi departemen tersendiri.

Hal lain yang juga menjadi perhatian adalah buruknya konsepsi strategis pertahanan dan keamanan, sehingga dalam konsepsi operasional pun juga mengalami kendala yang relatif serius. Apalagi reformasi kultural di dua lembaga tersebut belum berubah. Masih menggunakan *mindset* lama, sehingga menghambat langkah dan jalan bagi suksesnya reformasi sektor pertahanan dan keamanan di Indonesia. Sehingga secara umum, penataan kelembagaan bidang keamanan, baik TNI maupun Polri masih menjadi satu bagian episode yang harus dijalani dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

Daftar Bacaan:

Buzan, Barry. 1991. *People, State, and Fear: An Agenda for International Security*.

Bhakti, Ikrar Nusa "Membangun TNI yang Profesional", Kompas, 5 Oktober
2005

- Departemen Pertahanan RI. 2003. *Mempertahankan Tanah Air Abad 21*
-----, 2007. *Buku Putih Pertahanan*.
- , *Kaji Ulang Startegis Sistem Pertahanan*. 2004
- Kunarto. (ed). 2002. *Merenungi Realitas Polri dalam Cobaan*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Marpaung, Rusdi. et al. (ed). 2005. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: Pro Patria
- Meliala, Adrianus. 2002. *Problematika Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro
- Manulang. A.C. 2001. *Menguak Tabu Intelejen Teror, Motif, dan Rejim*. Jakarta: anonim.
- Nurhasim, Moch. (ed). 2003. *Praktek-praktek Bisnis Militer: Pengalaman Indonesia, Burma, Filipina, dan Korea Selatan*. Jakarta: The RIDEP Institute-FES
- Muradi. 2005. *Berpijak Di atas Bara: Kegamangan Politik TNI di Masa Transisi*. Bandung: UNPAD Press.
- , dkk. 2007. *Metamorfosis Bisnis Militer: Sebaran Bisnis TNI Pasca UUU TNI Diterbitkan*. Jakarta: The RIDEP Institute-FES
- "Polri Masih Menolak RUU Keamanan Nasional" , Koran Tempo, 3 Agustus 2007.
- "Polri Cenderung Jadi Lembaga Super" , Kompas, 16 Februari 2007.
- Stanley (ed). 2000. *Indonesia di Tengah Transisi*. Jakarta: Propatria
- Sibarani, Santhy M. et al. 2001. *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme Menuju Kemandirian Polri*. Jakarta: PT. Dhramapena Multimedia
- Said, Salim 2001. *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini, dan Kelak*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sukma, Rizal. Et al. 2003. *Security Sector Reform in Indonesia: The Military and The Police*. The Neterlands: Netherland Institute of International 'Clingendael'

Widjajanto, Andi (ed). 2005. *Reformasi Intelejen Negara*. Jakarta: Pacivis-FES

Yunanto, Sri. Et al. 2005. *Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan Polri*. Jakarta: The RIDEP Institute-FES