

**MONOGRAPH No-6**

**KAJIAN KRITIS**  
**PENERAPAN UNDANG-UNDANG**  
**DI BIDANG PERTAHANAN DAN KEAMANAN**

**27 Februari 2006**



**PROPATRIA INSTITUTE**

Working Group on Security Sector Reform

Jl. Pancoran Barat IV No. 2 (003/06) - Jakarta 12780 INDONESIA

Phone/Fax: (62-21) 799 0546, 799 6380

[www.propatria.or.id](http://www.propatria.or.id), E-mail: [propat@cbn.net.id](mailto:propat@cbn.net.id)/[propatria.institute@gmail.com](mailto:propatria.institute@gmail.com)

## Pengantar

Hakekat keamanan nasional adalah perwujudan keamanan menyeluruh (*comprehensive security*) yang menempatkan keamanan sebagai konsep multidimensional. Strategi keamanan komprehensif tersebut dapat dilakukan dengan minimal dua cara. *Pertama*, negara memperluas ruang gerak aktor militer sehingga aktor ini dapat menangkal semua bentuk ancaman. Atau, *kedua*, negara mengembangkan aktor-aktor keamanan baru dan menjadikan TNI sebagai aktor militer yang hanya memiliki kompetensi untuk mengatasi masalah pertahanan negara. Alternatif kedua merupakan alternatif yang digulirkan selama masa reformasi. Hal ini sejalan dengan rumusan pasal 30 UUD'45, Tap VI/MPR/2000 dan Tap VII/MPR/2000, serta UU No.X/2001 yang secara tegas membedakan sumber dan sifat ancaman serta institusi yang memiliki kewenangan penanganannya.

Pemisahan secara tegas tugas-tugas pertahanan antara TNI dan lembaga-lembaga diluarnya sesuai dengan sifat ancaman (militer dan non-militer), mengakibatkan "pembinaan teritorial" yang selama Orde Baru menjadi bagian dari tugas Komando Teritorial (Koter) harus dikembalikan pada instansi lain yang relevan, seperti Pemerintah Daerah dan POLRI. Hal ini sejalan dengan UU No.2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia, dan UU No.34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Atas dasar itu maka fungsi pembinaan potensi nasional menjadi wewenang dan tanggungjawab instansi lain di luar TNI.

Konsekuensi logis dari pengadopsian alternatif kedua tersebut adalah perlunya dilakukan refungsionalisasi dan restrukturisasi institusi militer agar institusi militer dapat berkonsentrasi untuk mengembangkan kompetensi dan kapabilitas di bidang pertahanan negara. Bersamaan dengan itu, juga perlu dilakukan upaya revitalisasi, restrukturisasi, refungsionalisasi, dan reaktualisasi institusi kepolisian, termasuk satuan-satuan elit reaksi cepat, seperti Brimob dan Detasemen 88, agar kepolisian dapat mengembangkan kapasitas dan kapabilitasnya secara profesional, khususnya dalam upaya penanggulangan masalah-masalah keamanan tingkat tinggi seperti ancaman terorisme.

Dalam konteks penanggulangan ancaman terorisme, pada tahun 2003 pemerintah bersama dengan DPR telah melahirkan UU No.15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, sebuah produk hukum yang memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah untuk memberikan tafsir tunggal atas pemahaman tindak terorisme.

Ditinjau secara politis dan legal, boleh dikata bahwa pemerintah Indonesia telah cukup memiliki dasar politik dan legal untuk mengambil peran aktif dalam penanggulangan terorisme global sebagaimana "dipaksakan" AS dan negara-negara Barat. Bahkan, untuk sebagian orang, UU No.15/2003 merupakan produk UU yang terlalu "dipaksakan" sekedar untuk memenuhi tekanan dunia luar. Karena pada

dasarnya perangkat perundangan Indonesia sudah cukup komprehensif untuk menanggulangi berbagai persoalan yang berkembang belakangan ini. Karena yang paling mendasar dari masalah sistem hukum di Indonesia adalah bagaimana penerapannya. Dalam konteks ini, tegaknya hukum sangat dipengaruhi bagaimana para aktor politik berkehendak.

Dalam konteks berpikir demikian, sekali lagi kita dikejutkan oleh suatu pernyataan politik kepala negara, yang kemudian menjadi landasan lahirnya keputusan politik terhadap pengaktifan kembali Komando Teritorial TNI, pada 5 Oktober 2005. Pernyataan politik Presiden SBY pada hari Ulang Tahun TNI tersebut rupanya merupakan akumulasi kefrustasian pemimpin negara atas “ketidakmampuan” aparat-aparat negara menanggulangi aksi terorisme yang semakin merebak. Keharusan pemerintah Indonesia untuk menanggulangi masalah terorisme ini ditempatkan sebagai salah satu syarat mutlak bagi kucuran bantuan dari AS dan Eropa.

Pro - kontra keputusan politik terhadap reaktifasi koter sempat menjadi wacana publik di awal-awal keputusan politik itu diterapkan. Namun, sebagaimana pengalaman yang sudah-sudah, kontroversi sebuah keputusan politik, sering kali hanya menjadi wacana publik yang tidak berpengaruh secara signifikan. Media juga tidak cukup memberikan informasi secara komprehensif terhadap berbagai hal menyangkut keharusan “pelibatan” TNI dalam operasi penanggulangan terorisme maupun implikasi politik dan sosial terhadap keputusan reaktifasi koter tersebut.

Berdasarkan realitas itu, monograph ini coba mengetengahkan berbagai analisa mendalam tentang berbagai produk hukum dan penerapannya dalam bidang pertahanan dan keamanan. Secara sadar kami katakan bahwa gagasan menerbitkan monograph-6 ini adalah sebagai salah satu upaya untuk mendudukkan pandangan terhadap reaktifasi koter dalam perspektif kajian komprehensif.

Kesimpulan dari kajian dalam monograph ini menegaskan bahwa koter dan “koterisme” bukanlah jawaban yang tepat dan bijak bagi penanggulangan terorisme di Indonesia. Tidak tepat dan tidak bijak, karena koter bukan merupakan instrumen yang andal dan efektif untuk ancaman terorisme. Bahkan justru potensial sebagai sarana untuk merevitalisasi instrumen politik militer yang seharusnya direformasi.

Akhir kata, kami berharap kehadiran monograph-6 ini dapat menjadi media komunikasi diantara berbagai pihak, khususnya mereka-mereka yang bergulat dalam proses-proses pengambilan keputusan politik di bidang pertahanan dan keamanan. Bagi komunitas yang lebih luas, kehadiran monograph-6 ini diharapkan dapat menambah pengetahuan kita serta memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dalam menyikapi masalah terorisme di Indonesia.

Jakarta, Februari 2006

**ProPatria**

## DAFTAR ISI

I.	PENGANTAR .....	4
	1. Kebijakan Publik, Kemampuan Ekonomi, dan Anggaran Pertahanan .....	6
	2. Alokasi Anggaran, Pertahanan Negara, dan Profesionalisme Tentara .....	8
	3. Anggaran Non-Budgeter dan Independensi TNI .....	10
II.	KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU PERTAHANAN NEGARA	15
	1. Kebijakan Pertahanan Negara .....	16
	2. Ekonomi Pertahanan Indonesia .....	18
	3. Sistem Persenjataan Indonesia .....	21
III.	KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU TNI .....	26
	1. Kerangka Demokratis untuk TNI .....	26
	2. Rekonstruksi Tugas TNI .....	27
	3. Gelar Pertahanan Indonesia .....	29
	4. Politisasi Panglima TNI .....	30
IV.	KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA .....	33
	1. Penerimaan UU No.2/2002 oleh POLRI .....	34
	2. Strategi Implementasi .....	36
	3. Harapan Masyarakat .....	38
	4. Kendala .....	40
	5. Tantangan .....	42
V.	KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME .....	45
	1. Problem Prasyarat Kelahiran UU 15/2003 .....	49
	2. Definisi Spesifik Tindak Pidana Terorisme .....	52
	3. Problematika Substansial UU 15/2003 .....	56
	4. Korelasi Beberapa Kebijakan Mengenai Terorisme .....	68
	5. Efektifitas dan Problem Implementasi UU 15/2003 .....	69
VI.	PENUTUP .....	74
	1. Kesimpulan .....	74
	2. Rekomendasi .....	79
	Kontributor .....	81

## SATU PENGANTAR

Delapan tahun setelah tumbanganya kekuasaan Suharto, TNI masih merupakan sebuah kekuatan yang relatif independen terhadap otoritas sipil. Di atas kertas, kewenangan TNI terbatas pada implementasi dari kebijakan yang disusun oleh pemerintah (Departemen Pertahanan). Namun dalam kenyataannya, TNI mempunyai kemampuan yang cukup besar untuk mempengaruhi, jika tidak mewarnai, kebijakan itu. Sipilisasi di Departemen Pertahanan masih terbatas, baik ruang lingkup maupun stratanya.

Bersamaan dengan itu, DPR mulai memainkan peranan, misalnya dalam pengangkatan panglima, tetapi peran itu tidak secara signifikan tampak dalam berbagai masalah yang lebih khusus berkaitan dengan pembangunan, penggunaan dan pembinaan kekuatan militer. Dalam pengangkatan Marsekal Udara Djoko Suyanto, misalnya, anggota-anggota DPR terlalu banyak mempersoalkan berbagai masalah umum, bahkan yang berada di luar kewenangan operasi militer, tetapi tidak secara khusus mempersoalkan apakah pengangkatan puncak pimpinan di lingkungan militer itu bermanfaat untuk pengembangan sistem pertahanan Indonesia maupun untuk memperbaiki kinerja organisasi TNI.

Dengan kata lain, peran DPR lebih banyak pada aras politik tetapi tidak pada substansi yang berkaitan dengan pertahanan. Di bidang yang disebut belakangan itu, peran DPR masih sangat terbatas. Bahkan lebih dari tiga tahun sejak diberlakukannya UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, DPR tidak mempersoalkan keharusan Presiden untuk membentuk Dewan Keamanan Nasional sebagaimana dimandatkan oleh UU tersebut.

Lingkup kewenangan parlemen tentu berbeda di negara satu dengan yang lainnya. Peranan itu sebagian besar terbatas pada legislasi, misalnya dalam merumuskan UU Pertahanan dan UU yang mengatur tentang angkatan bersenjata yang jarang secara rinci mengatur tentang anggaran pertahanan. Perkecualian adalah di Amerika Serikat dan Kanada yang memiliki Komisi Militer (*Armed Services Committees*) di Senat dan Komisi Khusus di Kongres. Mereka berperan tidak semata-mata untuk memantau kebijakan pertahanan tetapi juga dalam berbagai soal yang lebih detail, misalnya dalam modernisasi persenjataan, penggelaran pasukan dalam tugas perdamaian, dan kerjasama militer antar negara (*military-to-military cooperations*).

Namun demikian, parlemen dapat memainkan peran pengawasan melalui berbagai institusi yang langsung maupun tidak berhubungan dengan penggunaan anggaran negara. Di Inggris, Komisi Akuntabilitas Publik (*Public Accounts Committee*) perlu bekerjasama dengan institusi lain di luar parlemen, misalnya Pengawas dan Pemeriksa Umum (*Controller and Auditor General*). Di beberapa negara, fungsi itu

dilakukan secara tidak langsung dalam komisi tetap yang lebih umum, misalnya Milliteoombudsman (Swiss), Komisi Tetap untuk Institusi dan Transparensi (Yunani), dan Kaukus untuk Akuntabilitas Publik (Kuba).

Tampaknya banyak pertimbangan yang menentukan peran parlemen dalam kebijakan pertahanan pada umumnya dan anggaran pada khususnya. Secara umum, peran itu ditentukan oleh berbagai faktor: *pertama*, kewenangan formal dalam pengawasan, termasuk yang tercermin dalam konstitusi maupun ketentuan perundangan lain; *kedua*, kemauan politik untuk menggunakan kewenangan dan/ataupun sumberdaya yang dimilikinya; dan, *ketiga*, kapasitas nyata dalam melaksanakan kewenangan itu dalam bentuk keahlian profesional maupun kemampuan teknis. Syarat yang disebut belakangan, berbeda dari dua syarat yang pertama, tampaknya menentukan seberapa luas parlemen dapat memainkan peranannya.

Di Indonesia, tidak banyak ketentuan-ketentuan legal konstitusional yang memberi landasan kontrol DPR dalam bidang pertahanan. Peran DPR dalam membangun supremasi otoritas sipil atas militer pada umumnya maupun dalam membangun profesionalisme militer pada khususnya, dalam banyak hal dimainkan secara tidak langsung. Bagi DPR, penegakan supremasi otoritas sipil dapat dilakukan dalam konteks pengerahan kekuatan, misalnya melalui persetujuannya pada keputusan presiden untuk menentukan keadaan darurat, dan demikian penggunaan militer dalam konteks itu. DPR juga mempunyai kewenangan untuk menyetujui pengangkatan Panglima dan Kepala Kepolisian Negara.

Disamping perannya dalam akuntabilitas politik (*political accountability*) itu, DPR juga melaksanakan fungsi akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) dengan memantau kebijakan pertahanan yang disusun Departemen Pertahanan. Sesuai dengan ketentuan pasal 24 UU3/2002, DPR memiliki ruang yang cukup besar untuk menilai kebijakan yang berkaitan dengan postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar). Menurut ketentuan yang berlaku, tentu DPR dapat memengaruhi kebijakan Menteri Pertahanan dalam pengelolaan sumber daya nasional untuk pertahanan, termasuk pembinaan teknologi dan industri pertahanan.

Sejauh menyangkut profesionalisme tentara, parlemen memiliki berbagai kesempatan untuk menuntut "akuntabilitas operasional" (*operational accountability*) militer. Hingga kini belum ada ketentuan yang mengatur kewenangan ini secara rinci, selalu terbuka kemungkinan bagi DPR untuk menilai berbagai pelaksanaan teknis operasional tentara, pembinaan pasukan, dan/atau pertanggungjawaban tentara dalam pengelolaan anggaran. Bahkan secara lebih khusus, DPR dapat memainkan peranannya untuk mempersoalkan bagaimana tentara menyikapi berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia dan disiplin di dalam jajarannya sampai dengan rencana dan pelaksanaan operasi militer.

Bagi DPR, anggaran merupakan salah satu instrumen kontrol yang penting dalam membangun supremasi sipil dan profesionalisme militer – selain fungsi-fungsi yang lebih berkaitan dengan fungsi pengawasan dan legislasi. Besarnya anggaran pertahanan, bagaimana anggaran itu dialokasikan, dan bagaimana aliran anggaran merupakan fenomena yang dapat menentukan warna konsolidasi demokrasi dan profesionalisme tentara di Indonesia. Melalui peranannya di bidang pengawasan dan legislasi, DPR bahkan dapat memainkan peran penting untuk mengikis anggaran non-budgeter yang sampai sekarang masih merupakan persoalan yang rumit.

### **Kebijakan Publik, Kemampuan Ekonomi, dan Anggaran Pertahanan**

Hubungan antara besaran anggaran pertahanan dan pertumbuhan ekonomi tetap menjadi perdebatan tak kunjung akhir diantara para ahli ekonomi pertahanan. Bahkan kegunaan anggaran pertahanan seringkali menghadapi berbagai gugatan, sebagian karena pertimbangan ekonomi, sebagian yang lain karena karakter trivial dari “pertahanan” [dan keamanan] sebagai kebijakan publik. Berbeda dari kesehatan dan pendidikan, misalnya, manfaat pertahanan dan keamanan tidak secara nyata dirasakan oleh masyarakat, kecuali dalam keadaan perang atau konflik. Sebagai jasa pelayanan publik, pertahanan dan keamanan seperti kepala - seseorang baru menyadari memilikinya ketika menderita sakit kepala.

Namun lebih dari sekedar trivialitas pengeluaran sektor pertahanan itu terdapat pertimbangan yang lebih kompleks dan seringkali kontroversial. Dari segi ekonomi pertahanan, misalnya, selalu menjadi perdebatan tentang bagaimana anggaran pertahanan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Banyak yang mengajukan argumen bahwa belanja pertahanan merugikan kinerja ekonomi. Dunn, misalnya, memperlihatkan betapa anggaran pertahanan cenderung mempersempit peluang pertumbuhan ekonomi suatu negara.<sup>1</sup> Marwah, Klein dan Scheetz<sup>2</sup> mendukung pernyataan itu. Beberapa tahun silam, mereka menyajikan persamaan-persamaan makro-ekonomi yang menunjukkan bahwa penyusutan anggaran pertahanan berakibat positif pada pertumbuhan riil, laju inflasi, penguatan matauang, neraca pembayaran, dan belanja konsumsi.

Pandangan seperti itu dapat dimengerti. Kalkulasi ekonomi selalu beranjak dari prinsip “kelangkaan sumberdaya” (*scarcity of resources*) dan optimalisasi penggunaan sumberdaya yang tersedia. Dalam sistem anggaran berimbang (*balanced budget*), peningkatan di salah satu sektor anggaran mungkin diikuti dengan pengurangan anggaran disektor lain, kecuali jika negara dapat memperoleh tambahan penerimaan dari sektor pajak atau sektor-sektor lain yang mungkin tidak terduga atau memerlukan biaya politik tertentu. Salah satu kekhawatiran publik di beberapa negara maju adalah bahwa peningkatan anggaran pertahanan akan diikuti dengan desakan untuk pemungut pajak, atau pengurangan belanja untuk kesehatan dan pendidikan, berasal dari argumen seperti itu.

Sekalipun argumen-argumen zero-sum seperti itu sulit disanggah, *trade-off*, walaupun terjadi, seharusnya tidak dilihat semata-mata dari segi pembelanjaan (*expenditure*), tetapi juga dari penerimaan (*revenue*) negara.<sup>3</sup> Dari sisi yang disebut belakangan ini, kajian Eichenberg tentang anggaran pertahanan Jerman menunjukkan kecilnya *trade-off* antara anggaran pertahanan dengan anggaran-anggaran publik lainnya.<sup>4</sup> Kajiannya menunjukkan temuan yang lebih khusus, misalnya kaitan positif peningkatan anggaran pertahanan dengan desakan untuk memperbesar pungutan pajak yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai pembelanjaan sosial. Gejala serupa terlihat dari kajian Moon and Hyun tentang Korea Selatan.<sup>5</sup>

Dengan kata lain, berdasarkan kajian-kajian semacam itu, menyusutnya anggaran pertahanan diikuti oleh merosotnya tingkat pajak, tetapi tidak dengan sendirinya membawa implikasi positif pada anggaran sosial. Pasang-surut anggaran pertahanan mempunyai kaitan dengan perubahan alokasi anggaran sosial maupun meningkatnya beban pajak adalah satu soal yang mungkin membawa komplikasi, namun tidak dapat menjadi satu-satunya pertimbangan dalam menentukan anggaran pertahanan. Apalagi pelayanan publik yang dihasilkan dari peningkatan anggaran pertahanan itupun seringkali tidak terlalu mudah dilihat.

Sebab itu, mungkin menjadi relevan untuk mencari berbagai argumen lain yang perlu dimasukkan dalam perhitungan. Dalam hal ini, sedikitnya terdapat dua faktor lain yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, seberapa besar anggaran pertahanan menjadi beban (*opportunity costs*) bagi kinerja ekonomi. *Kedua*, seberapa besar peningkatan anggaran pertahanan didesak oleh urgensi yang berasal dari faktor eksternal ataupun internal. Relevansi *opportunity cost* hendaknya juga diperhitungkan dalam kaitannya dengan kematangan struktur ekonomi.

Di negara-negara maju, pengeluaran untuk anggaran pertahanan yang lebih besar justru merupakan faktor positif bagi kinerja ekonomi. Benoit, misalnya, menunjukkan bahwa peningkatan anggaran pertahanan dapat memberi kontribusi positif pada kinerja ekonomi karena fungsinya sebagai ujung tombak sentuhan dengan teknologi modern dan kedudukannya sebagai tempat latihan sumberdaya manusia yang pada akhirnya dapat bermanfaat untuk sektor-sektor ekonomi yang lain.<sup>6</sup>

Besar kecilnya *opportunity cost* itu kemungkinan besar ditentukan oleh sentuhan teknologi pertahanan pada industri sipil. Dengan adanya relasi yang kuat antara industri militer dan non-militer, misalnya, serapan industri pertahanan dapat meningkatkan efisiensi penggunaan kapasitas (*capacity utilisation*) yang, pada saat terjadi penumpukan modal, dapat merangsang kembali investasi. Ketika sektor pertahanan sangat tergantung pada masukan eksternal, misalnya dalam bentuk pembelian senjata, atau ketika industri pertahanan domestik tidak berkembang, hampir dapat dipastikan bahwa peningkatan anggaran pertahanan membebani ekonomi nasional. Tentu, negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, termasuk dalam kategori ini.

Seperti halnya terjadi di banyak negara lainnya, besarnya anggaran pertahanan berkaitan dengan kemampuan ekonomi nasional - kecuali beberapa negara seperti Taiwan, Korea Selatan, dan Israel yang selalu merasa terkepung. Hingga tingkat tertentu, *zero-sum* antar anggaran berlaku di manapun juga, termasuk di Indonesia. Namun *zero-sum* itu tampaknya tidak mempunyai relevansi *trade-off* yang sama dengan yang terjadi di negara-negara maju. Selain itu, sebagai pengeluaran publik, jasa “pertahanan dan keamanan” merupakan sektor pengeluaran yang trivial dan seringkali baru dapat dirasakan akibatnya ketika tidak ada pengeluaran itu.

Karena itu, argumen ekonomi semata pasti tidak memadai sebagai pertimbangan untuk menentukan anggaran pertahanan. Seringkali, desakan eksternal dan internal perlu diperhitungkan pula dalam konteks ini. Ketika negara-negara di sekitar meningkatkan anggaran pertahanan, misalnya, menjadi problematik bagi negara yang berada dalam kawasan itu jika tidak meningkatkan anggaran pertahannya. Hal semacam ini dapat membawa konsekuensi ketertinggalan, yang mengakibatkan merosotnya dayatangkal (*deterence*) dan kreibilitas pertahanan negara.

Oleh sebab itu, ketika DPR mempersoalkan besarnya anggaran, seharusnya itu dilakukan dalam konteks yang lebih khusus dari sekedar pertimbangan *opportunity cost* tetapi juga dari konteks apakah peningkatan itu sesuai dalam berbagai paramater input seperti laju inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kesesuaian dengan peningkatan anggaran di sektor publik yang lain. Perlu disimak juga, misalnya, apakah perubahan anggaran pertahanan mengikuti kecenderungan umum perkembangan ekonomi nasional. Menjadi pertanyaan serius ketika terjadi deviasi, misalnya ketika anggaran pertahanan meningkat ketika pertumbuhan ekonomi menunjukkan penurunan.

### **Alokasi Anggaran, Pertahanan Negara, dan Profesionalisme Tentara**

Besaran anggaran merupakan soal yang sederhana. Rancangan untuk memenuhi tuntutan anggaran pertahanan sebesar 3.8 persen dalam 5 tahun kedepan mungkin bahkan tidak cukup untuk memenuhi desakan perubahan itu. Untuk membangun kekuatan pertahanan yang handal, Indonesia memerlukan sekitar Rp 36-40 milyar/tahun. Untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan hampir tidak mungkin mengharapkan kemampuan nasional dapat mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membangun kemampuan pertahanan Indonesia.

Seperti ditunjukkan sebelumnya, bagi Indonesia pertimbangan-pertimbangan non-ekonomi jauh lebih penting dibanding pertimbangan ekonomi. Rendahnya anggaran pertahanan Indonesia dibanding negara-negara lain, perubahan politik global, dan desakan untuk mengikuti revolusi dalam bidang teknologi persenjataan cukup memberi argumen untuk membangun komitmen politik bahwa Indonesia memerlukan anggaran pertahanan yang jauh besar dari yang disediakan negara selama ini.

Persoalan yang jauh lebih serius adalah bagaimana menyusun kebijakan anggaran dengan prioritas yang tepat dan aliran realisasi anggaran yang efisien. Dalam hal ini tidak terlampau sulit untuk menunjukkan betapa alokasi anggaran masih banyak persoalan yang rumit, terutama jika dilihat dari kemampuannya untuk mengembangkan pertahanan negara yang lebih handal dalam menghadapi ancaman maupun dalam meningkatkan.

Sulit mencari alternatif lain. Merancang postur pertahanan handal dan sekaligus kurang membebani anggaran rutin, terutama komponen gaji, memerlukan transformasi gelar kekuatan maupun modernisasi kemampuan pertahanan untuk mengimbangi kecilnya jumlah tentara. Padahal, dilema rasionalisasi versus modernisasi dapat membawa komplikasi yang luar biasa. Sejarah mencatat betapa ketika rasionalisasi dilakukan oleh pemerintahan Hatta (1949), implikasinya adalah terjadinya pembangkangan militer. Begitu pula ketika rasionalisasi anggaran di penghujung dasawarsa 1950an, yang kemudian membidani peristiwa 17 Oktober 1952. Kompensasi mutlak diperlukan untuk menghindari konsekuensi politik yang dapat terjadi dari eliminasi suatu jenjang birokrasi.

Ini berarti bahwa struktur anggaran akan membawa konsekuensi serius pada pengembangan postur pertahanan, khususnya untuk komponen kemampuan dan kekuatan (*forces structure*). Untuk memenuhi tuntutan perundangan, misalnya untuk mewujudkan kenyataan geografis, di kelak kemudian hari angkatan laut dan udara harus dikembangkan. Padahal keharusan itu akan membentur berbagai persoalan, mulai dari pandangan strategis yang masih tetap memusatkan perhatian pada ancaman internal seperti tertuang dalam Buku Putih Pertahanan yang baru-baru ini diterbitkan oleh Departemen Pertahanan maupun karena dominasi angkatan darat dalam penyusunan kebijakan di lingkungan instansi militer.

Karena itu tidak mengherankan jika transparansi dan akuntabilitas sebagai dua prinsip fundamental yang diterima secara universal dalam pengelolaan keuangan negara menjadi terbengkalai. Efisiensi dan efektivitas yang diandaikan sebagai hasil-hasil positif dari bekerjanya birokrasi modern, juga berada dalam persoalan serius. Birokratisasi sebagai salah satu wujud sebuah patologi birokrasi dimana inefisiensi dan inefektivitas menjadi hal-hal lumrah menjadi fenomena yang sangat luas di lingkungan birokrasi militer.

Dilihat dari karakter tugas fungsi pertahanan sendiri, pencampur-adukan sistem komando - hirarkhi - sebagai syarat pokok bagi bekerjanya birokrasi modern dengan pengelolaan keuangan negara yang menuntut bekerjanya syarat-syarat yang berbeda telah menghasilkan resiko yang serius. Ministerial turnover sangat kuat, seperti terlihat dalam banyak kasus yang menunjukkan fenomena dimana birokrasi mengambil-alih fungsi pengambilan keputusan yang harusnya diambil oleh pejabat politik. Lebih serius lagi, gelagat seperti ini dengan mudah memicu terjadi disintegrasi internal dalam birokrasi. Kecemburuan dan sekaligus konflik antar "bagian-bagian" dalam birokrasi menjadi fenomena bawah permukaan yang menjadi

penghambat yang sangat serius. Ketegangan yang baru-baru ini terjadi antara jajaran birokrasi Markas Besar dengan Departemen Pertahanan.

Menjadi tandatanya besar bagaimana menyelesaikan masalah ini. Di lingkungan Departemen Pertahanan sendiri, kedudukan militer masih sangat kuat. Sipilisasi departemen tampaknya masih akan menghadapi berbagai kendala untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan. Dengan kata lain, mereka yang memiliki latarbelakang militer masih akan mendominasi jajaran birokrasi Departemen Pertahanan. Secara kultural mereka akan membawa serta berbagai argumen untuk mempertahankan kerahasiaan organisasi militer dalam suasana perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang justru mempersyaratkan transparansi dan akuntabilitas publik.

Seharusnya, pengawasan eksternal dapat efektif, misalnya dengan memanfaatkan semangat reformasi dan akuntabilitas publik. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), misalnya, kini memiliki sebuah ruang tersendiri di Departemen Pertahanan. Namun dalam kenyataannya, praktek pengawasan mengalami distorsi. Kewenangan yang dimiliki oleh badan pemeriksa negara itu tidak dilengkapi dengan semangat profesionalitas. Kerap kali yang terjadi justru penilaian-penilaian subyektif yang cenderung membangun mekanisme korupsi baru.

### **Anggaran Non-Budgeter dan Independensi TNI**

Di manapun juga belanja pertahanan selalu lebih besar dari anggaran pertahanan. Belanja pertahanan seringkali memperoleh dana tidak saja dari anggaran negara tetapi juga dari sumber-sumber dari luar anggaran.<sup>7</sup> Pembiayaan resmi dapat berupa dana yang secara rinci tertuang dalam APBN sebagai anggaran pertahanan ataupun yang diluar APBN dan tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai belanja pertahanan. Kategori ini dapat mencakup anggaran dari APBD untuk sektor "pertahanan dan keamanan", potongan harga dan privilege yang didapat institusi militer, anggaran kontingensi dan/atau anggaran tambahan. Sumber tidak-resmi mencakup kegiatan yang lebih luas, mulai dari koperasi yang bernaung dibawah yayasan, sampai dengan kegiatan usaha yang dilakukan secara tidak resmi oleh institusi/personil militer di berbagai jenjang dan kesatuan.

Tidak ada keseragaman mengenai istilah yang digunakan. Beberapa kajian lebih menitikberatkan pada kegiatan bisnis yang dilakukan oleh individu maupun insitusi TNI. Belum ada kajian yang secara lebih khusus menghitung besarnya belanja pertahanan yang tersembunyi pada sektor non-pertahanan. Kajian-kajian lain terpaku pada anggaran negara yang dialokasikan untuk sektor pertahanan, tetapi tidak menghitung dana kontingensi dan/atau dana tambahan. Bahkan acapkali belum ada kesepakatan mengenai apa yang dimaksud dengan kategori *off-budget*. Hampir semua kajian lebih tertarik untuk mempersoalkan sisi pembiayaan (*budget*), tidak satupun yang memperhatikan sisi pembelanjaan (*expenditure*), apalagi kontribusi rielnnya pada sektor pertahanan.

Sementara itu, tidak pernah bisa dihitung dengan pasti berapa kontribusi keikutsertaan beberapa individu dalam kegiatan usaha, baik resmi maupun tidak resmi yang kemungkinan besar justru merupakan bagian terbesar dari pembiayaan dari luar anggaran. Terlebih sulit lagi untuk mengetahui bagaimana keuntungan itu dialokasikan. Menurut audit BPK, keuntungan yayasan-yayasan yang bernaung di bawah TNI digunakan untuk beberapa sektor pembelanjaan, misalnya kesejahteraan prajurit (33.66 persen), kegiatan pertahanan negara (12.1 persen), dan modal usaha/investasi (50.59 persen). Tidak pernah terekam secara rinci apakah dan seberapa besar pengeluaran yang termasuk dalam kategori “pertahanan negara” itu meliputi operasi-operasi militer dan/atau pembelian senjata.

Bisnis militer mempunyai dampak besar pada berbagai bidang kebijakan, mulai dari ekonomi, politik, sampai profesionalisme militer. Seberapa besar dampak itu, tentu bagaimana bisnis itu berada dalam atmosfer ekonomi secara keseluruhan. Kalau saja bisnis militer itu berperilaku seperti halnya bisnis yang dikelola oleh komponen masyarakat yang lain dalam sebuah sistem ekonomi terbuka yang ditandai dengan kompetisi bebas, mungkin dampaknya tidak terlalu besar. Dalam sistem ekonomi yang transparan dan akuntabel, bisnis militer dapat dikendalikan secara profesional.

Sebaliknya, dalam sistem yang tidak akuntabel, kegiatan seperti itu dapat membawa dampak yang luar biasa besar. Berbagai bentuk privilege yang diberikan kepada militer - dalam bentuk pembebasan pajak, favoritisme dalam tender, penggunaan fasilitas sipil (pelabuhan, lintas udara, kendaraan, dan prasarana telekomunikasi) maupun kekuatannya untuk menyingkirkan pesaing - dapat menyebabkan distorsi pasar. Dalam konteks hubungan sipil-militer, gejala ini memperkuat argumen bahwa keikutsertaan tentara mematikan institusi sipil.

Pasca-Suharto telah menunjukkan beberapa gejala menarik dalam aktivitas bisnis militer. Beberapa usaha bisnis militer tidak lagi memperoleh keuntungan tetapi malahan terjatuh dalam hutang. Berbagai kondisi tersebut mengakibatkan banyak oknum aparat militer melakukan praktek-praktek bisnis ilegal. Berbagai konflik yang terjadi di daerah menjadikan bisnis ilegal oknum militer semakin marak. Konflik sosial di Maluku, misalnya, telah menciptakan segregasi wilayah antara komunitas muslim dan kristen. Sarana-sarana transportasi, pusat-pusat ekonomi, industri serta pusat-pusat perhubungan dikuasai oleh komunitas tertentu. Akibatnya, untuk menjangkau daerah tersebut dengan aman masyarakat harus menggunakan jasa oknum aparat keamanan.<sup>8</sup>

Berbagai praktek yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa usaha yayasan yang dimiliki militer maupun individu, baik yang termasuk dalam kategori legal maupun ilegal, dengan dalih pemenuhan kesejahteraan ternyata justru menjauhkan terbentuknya militer profesional. Keberadaan praktek-praktek tentara niaga ini tetap menyimpan satu bahaya yaitu terciptanya jejaring bayangan (*shadow networks*). Karakteristik jejaring bayangan ini adalah (1) adanya interaksi yang fleksibel yang melibatkan aktor militer dengan berbagai struktur birokrasi, bisnis, politik, dan

beragam lapisan masyarakat; (2) adanya kemampuan untuk melakukan intrusi ke pembuatan kebijakan-kebijakan publik di hampir semua sektor.

Ada tiga masalah utama yang muncul karena keberadaan jejaring bayangan ini. Pertama, keterlibatan aktif aktor-aktor militer memungkinkan jejaring ini untuk mengeksploitasi sumber daya nasional dan lokal atau bahkan menjalankan kegiatan ekonomi sendiri. Kedua, minimnya sumber daya menyebabkan adanya kompetisi tidak sehat antara sesama aktor militer. Dan ketiga, aktor militer bisa memanfaatkan jejaring bayangan ini untuk mendapatkan sumber dana khusus untuk membiayai operasi-operasi militer rahasia (*covert military operations*). Operasi-operasi ini biasanya merupakan bagian dari operasi-operasi intelijen dan teritorial yang mengandalkan pengeluaran unit-unit khusus. Operasi-operasi khusus ini tidak memungkinkan otoritas sipil untuk menerapkan prinsip supremasi sipil ke institusi militer.

Untuk menghilangkan jejaring bayangan ini, penting untuk kembali menginisiasi visi politik dari transformasi militer yaitu pembentukan militer yang tangguh dan profesional dalam suatu tatanan negara yang demokratis. Visi ini sulit diwujudkan terutama karena TNI belum sepenuhnya lepas dari karakter tentara politik. Tentara politik ini merupakan antitesa dari konsep Huntington tentang "*non-political professional military*".

Sebagai tentara politik, TNI memiliki karakter inti yang dipopulerkan oleh Finer dan Janowitz yaitu: militer secara sistematis mengembangkan keterkaitan yang erat dengan sejarah perkembangan bangsa serta arah evolusi negara. Hal ini dilakukan dengan mengkombinasikan "*birthright principle*" dan "*competence principle*". *Birthright principle* didasarkan pada suatu interpretasi sejarah bahwa militer berperan besar dalam sejarah pembentukan bangsa dan telah melakukan pengorbanan tidak terhingga untuk membentuk dan mempertahankan negara. *Competence principle* didasarkan pada ide bahwa militer merupakan institusi terbaik yang dimiliki negara untuk mempertahankan dan mencapai kepentingan nasional bangsa. Faktor utama yang mendasari penilaian ini adalah wacana tentang ketidak-mampuan institusi sipil (*civil inadequacy*) untuk mengelola negara ditandai dengan merebaknya berbagai krisis nasional.

Untuk Indonesia, TNI menjelma menjadi tentara politik dengan mengkombinasikan *birthright principle* dan *competence principle*. Perpaduan dua prinsip tersebut dilakukan dalam tiga tahap.

Di tahap pertama, militer Indonesia berkonsentrasi untuk mengedepankan *birthright principle* terutama dengan (1) mengidentifikasi diri sebagai aktor yang berperan penting dalam perjuangan kemerdekaan; dan (2) mendukung penuh kebijakan nasionalistik pemerintah untuk meredam gerakan-gerakan separatis serta upaya untuk mewujudkan kedaulatan teritorial Indonesia. Di tahap pertama ini, perjuangan merebut kemerdekaan serta integrasi nasional merupakan dua konstruksi wacana yang dipergunakan untuk memperkuat *birthright principle*. Wacana ini digulirkan untuk membentuk pemahaman bahwa ABRI merupakan suatu entitas yang lahir dengan sendirinya (*self-creating entity*) dan memiliki kemandirian dengan rakyat.

Di tahap kedua, militer Indonesia menjelma menjadi penjaga sekaligus penyelamat bangsa (*the gusardian and the savior of the nation*). Hal ini dilakukan dengan menempatkan militer Indonesia sebagai pelindung Pancasila. Penempatan ini mulai dirintis oleh Nasution melalui perumusan doktrin dwi fungsi di tahun 1950-an dan mendapat kulminasinya dalam penumpasan pemberontakan PKI 1965.

Di tahap ketiga, *birthright principle* dipadukan dengan *competence principle* dengan menempatkan militer Indonesia sebagai satu-satunya aktor yang mampu menegakkan integritas bangsa sekaligus menjadi motor pembangunan nasional. Perpaduan ini dilakukan dengan memperkenalkan strategi pembangunan politik-ekonomi yang menggabungkan tahapan pertumbuhan lima tahunan yang diperkenalkan oleh Rostow dengan strategi stabilisasi politik-keamanan yang diungkapkan oleh Huntington. Kombinasi model Rostow-Huntington ini menghasilkan strategi pembangunan terencana jangka panjang yang menempatkan stabilitas politik keamanan sebagai prasyarat utama pembangunan ekonomi. Strategi ini menempatkan militer di titik sentral pembangunan nasional.

Untuk merombak total karakter TNI sebagai tentara politik, otoritas-otoritas politik sipil perlu merumuskan rangkaian regulasi politik yang mengatur posisi TNI dalam sistem politik Indonesia. Keberadaan regulasi-regulasi politik ini diharapkan dapat memperkuat upaya untuk menularkan prinsip-prinsip *good governance* ke sektor pertahanan. Implementasi prinsip-prinsip *good-governance* ini dapat dijadikan titik awal untuk menciptakan tentara profesional dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

Catatan belakang:

---

<sup>1</sup>J. Paul Dunne, "Economic Aspects of Military Expenditure in Developing Countries: A Survey," *The Peace dividend*, eds. N.P. Gleditsch et al. (Amsterdam: North Holland, 1996)

<sup>2</sup>K. Marwah, L.R. Klein dan T Scheets, "The Military-Civilian Trade off in Guatemala: An economic analyses, ECAAR Paper, New York 1999)

<sup>3</sup> Richard C. Eichenberg, "Do We Yet Know Who Pays for Defense?" in Steve Chan and Alex Mintz (eds.), *Defense, Welfare and Growth: Perspectives and Evidence*. London: Routledge, 1992): pp. 231-241.

<sup>4</sup> Eichenberg, "The Expenditure and Revenue Effects of Defense Spending in the Federal Republic of Germany." *Policy Sciences* 16, 1984: 391 - 411.

<sup>5</sup> Moon, Chung-in and In-Taek Hyun, *Muddling Through Security, Growth, and Welfare: The Political Economy of Defense*, (1998)

<sup>6</sup> Emile Benoit, "Cutting Back Military Spending', dalam ed. Yarmolinsky, *The Annals of the American Academy of Political Science* 406(March): 73-79,

<sup>7</sup> Menurut SIPRI, segala pengeluaran yang tidak dibiayai oleh anggaran pertahanan, dianggap sebagai off budget - terlepas apakah anggaran itu tertera dalam anggaran negara atau tidak. Bagi Hendricson dan Ball, off budget meliputi (1) anggaran yang tercantum dalam anggaran negara (APBN) tetapi tersembunyi pada sektor lain yang sebenarnya dibelanjakan untuk kegiatan yang langsung ataupun tidak berkaitan dengan pertahanan (dan keamanan); dan (2) anggaran yang tidak tertera dalam anggaran negara dan didapat tentara baik secara resmi maupun tidak resmi. Masing-masing harus dibedakan dari praktek kolusi elit sipil dengan militer melalui sumber resmi dan/atau tidak resmi.

<sup>8</sup> Besar jasa yang harus dikeluarkan sangat variatif. Dalam situasi normal, masyarakat hanya perlu mengeluarkan uang Rp. 10.000,- jika ingin pergi atau pulang dari Bandara. Dalam situasi konflik, angka itu dapat mencapai Rp. 400.000 sampai Rp. 800.000, sekali jalan termasuk biaya membayar oknum aparat militer.

## DUA

# KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU PERTAHANAN NEGARA

Masalah pertahanan tidak dapat dipisahkan dari konsepsi dasar tentang negara yaitu kedaulatan, penduduk, dan wilayah. Fungsi pertahanan dalam situasi apa pun selalu ditujukan untuk melindungi/mempertahankan kedaulatan, warganegara, dan wilayah atau teritorial. Implikasinya, fungsi pertahanan tidak dapat diberikan kepada pemerintahan lokal. Ia selalu diletakkan dalam perspektif nasional.

Ada dua aspek dalam melihat masalah pertahanan negara. *Pertama*, aspek internal, yaitu melihat pertahanan negara sebagai hasil dari kontrak sosial dari warganegara yang terikat oleh aturan main yang telah disepakati. Ini berarti negara adalah institusi politik yang secara absah, berdasarkan kontrak sosial tersebut, mempunyai monopoli dalam penggunaan instrumen kekerasan. Dilihat dari sisi internal ini, maka tidak ada kekuatan lain yang mempunyai hak untuk memelihara kekuatan bersenjata karena akan mempunyai implikasi negatif terhadap kedaulatan dan integritas teritorial sebuah negara. Karena negara lahir dari sebuah kesepakatan sosial, maka kekuatan pertahanan dan penggunaannya harus mendapat persetujuan dan tunduk pada aturan main yang telah disepakati oleh mereka yang terlibat dalam pembuatan kontrak sosial tersebut. Ini juga berarti bahwa fungsi pertahanan lahir dan digunakan sebagai alat dari sebuah sistem yang dibuat oleh rakyat.

Aspek *kedua* adalah aspek eksternal. Konsepsi negara dengan tiga komponen di atas secara implisit menunjuk pada adanya proses pendefinisian identitas politik yang formal dalam hubungannya dengan negara lain. Kedaulatan, pendefinisian tentang penduduk, dan pembuatan batas-batas wilayah pada dasarnya lahir karena ada interaksi dengan negara lain. Karena itu fungsi pertahanan adalah fungsi yang diarahkan untuk menanggulangi ancaman dan gangguan yang datang dari luar atau kekuatan eksternal (dalam interaksinya dengan negara lain) dan atau yang mengancam ketiga aspek elemen dasar negara di atas.

Oleh karena itu, selama negara eksis, maka fungsi pertahanan akan permanen. Yang selalu dan/atau bisa berubah adalah *threat assessment* yang mempengaruhi berapa besar kekuatan pertahanan yang diperlukan dan bagaimana kekuatan pertahanan itu diorganisir berdasarkan kebutuhan. *Threat assessment* menentukan apakah ancaman lebih bersifat internal atau eksternal, apakah postur pertahanan lebih bersifat defensif atau ofensif, dan apakah penggelaran kekuatan lebih dititikberatkan pada kawasan tertentu dengan melihat kondisi geografis sebuah negara. Oleh karena itu, perlu ditekankan bahwa postur pertahanan tidak permanen. Ia bisa berubah sesuai dengan situasi dan kebutuhan.

## Kebijakan Pertahanan Negara

Perubahan postur pertahanan negara merupakan bagian integral dari penerapan rangkaian kebijakan pertahanan negara sesuai dengan mandat Pasal 16 UU 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 Nasional (yang anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Pejabat-pejabat pemerintah dan non-pemerintah) 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. Pasal 16 UU No.3/2002 menyatakan bahwa Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara dan kemudian menuangkannya ke dalam kebijakan penyelenggaraan pertahanan. Ketiga, sebagai penyelenggara kebijakan pertahanan, Departemen Pertahanan berwenang merencanakan pengembangan kekuatan pertahanan dan merumuskan kebijakan umum tentang penggunaan kekuatan komponen-komponen pertahanan. Pasal ini juga menyebutkan bahwa Menteri Pertahanan bekerja sama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lain untuk “menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan”. Keempat, oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan politik tentang pertahanan negara tersebut dijadikan pedoman untuk merencanakan pengembangan strategi-strategi militer. Terakhir, perumusan dan pelaksanaan rangkaian kebijakan pertahanan negara ini secara berkala diawasi oleh DPR. Kelima rantai kebijakan tersebut belum dimiliki oleh Indonesia. Departemen Pertahanan baru memiliki Buku Putih Pertahanan, Rencana Strategi Pertahanan 2001-2004, dan Kaji Ulang Strategis Sistem Pertahanan (2004).

Buku Putih Pertahanan memiliki dua arti penting. *Pertama*, untuk memberikan pemahaman yang lengkap dan utuh tentang penyelenggaraan pertahanan negara Indonesia dan keterpaduan perwujudannya. *Kedua*, untuk mengkomunikasikan kebijakan pertahanan Indonesia kepada masyarakat internasional. Melalui pemahaman tersebut hendak dicapai *confidence building measure* antara *defense establishment* dengan banyak pihak, sehingga tercipta rasa saling percaya dan saling menghormati antara segenap komponen bangsa Indonesia, begitupun dengan negara-negara di kawasan regional dan internasional.

Tetapi, beberapa hal perlu diperhatikan: (1) sebetulnya Buku Putih Pertahanan tidak dimaksudkan sebagai uraian tentang kebijakan pertahanan. Buku Putih pertahanan lebih merupakan kajian dan asesmen tentang pertahanan; (2) seharusnya diawali dengan *strategic defense review*, agar dipahami kondisi nyata (*state of the art*) bidang pertahanan seperti tentang postur pertahanan, struktur kekuatan, gelar kekuatan, kondisi dan kebutuhan peralatan, anggaran, dan lain-lain.

Pemahaman atas transisi politik dan keharusan reformasi militer (*civil-military relations and democracy*). Pemahaman tentang hal ini dikaitkan dengan “reformasi pertahanan negara” (vide: UUD RI Pasal 30 yo. Ketetapan No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan No. VII/MPR/2000 yang kemudian melahirkan UU No. 3/2002).

Perkiraan ancaman, gangguan serta tantangan terhadap kepentingan pertahanan Indonesia. Hasil analisa terhadap perkembangan dan kecenderungan konteks strategis menunjukkan bahwa ancaman tradisional berupa agresi atau invasi negara lain sangat kecil kemungkinannya. Ancaman yang dihadapi bangsa Indonesia diperkirakan lebih besar kemungkinan berasal dari ancaman nontradisional, baik yang bersifat lintas negara maupun yang timbul di dalam negeri, meliputi:

- Terorisme internasional yang memiliki jaringan lintas negara, maupun yang timbul di dalam negeri.
- Gerakan separatis yang berusaha memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama gerakan separatis bersenjata yang mengganggu stabilitas keamanan nasional serta mengancam kedaulatan dan keutuhan wilayah Indonesia.
- Aksi radikalisme yang dilakukan oleh kelompok Radikal yang berlatar belakang primordial etnis, ras dan agama serta ideologi di luar Pancasila, baik berdiri sendiri maupun memiliki keterkaitan dengan kekuatan-kekuatan di luar negeri.
- Konflik komunal, kendatipun bersumber pada masalah sosial ekonomi, namun dapat berkembang menjadi konflik antar suku, agama, maupun ras/keturunan dalam skala yang luas.
- Kejahatan lintas negara, seperti penyelundupan barang, senjata, amunisi dan bahan peledak, penyelundupan manusia, Narkoba, pencucian uang dan bentuk-bentuk kejahatan terorganisir lainnya.
- Kegiatan imigrasi gelap yang menjadikan Indonesia sebagai tujuan maupun batu loncatan ke negara lain.
- Gangguan keamanan laut seperti pembajakan dan perompakan, penangkapan ikan secara ilegal, pencemaran dan perusakan ekosistem.
- Gangguan keamanan udara seperti pembajakan udara, pelanggaran wilayah udara, dan penyelundupan melalui sarana transportasi udara.
- Perusakan lingkungan seperti pembakaran hutan, perambahan hutan ilegal, pembuangan limbah bahan beracun dan berbahaya.
- Bencana alam dan dampaknya terhadap tata kehidupan masyarakat.

Secara konkrit kepentingan strategis pertahanan Indonesia yang bersifat mendesak mencakup:

- Memerangi dan Mengatasi ancaman terorisme internasional yang melancarkan aksinya di dalam negeri, maupun di luar negeri dengan cara bersama-sama dengan kekuatan dunia lainnya.
- Mengatasi ancaman dan gangguan separatisme bersenjata, yang diprioritaskan pada dua wilayah bergolak yakni di Aceh untuk menghadapi Gerakan Aceh Merdeka, dan di Papua, untuk menghadapi Organisasi Papua Merdeka.
- Menghadapi aksi-aksi Radikalisme yang berlatar belakang primordial etnis, ras dan agama serta ideologi selain Pancasila yang dapat membahayakan keselamatan dan kehormatan bangsa dan pemerintah.
- Menyelesaikan konflik komunal dan membantu rehabilitasi di sejumlah daerah bergolak yang terjadi di Maluku, Sulawesi Tengah (Poso), dan Kalimantan (Tengah dan Barat). Selain itu, kepentingan strategis pertahanan negara juga diarahkan untuk mencegah kemungkinan timbulnya konflik komunal baru di seluruh wilayah NKRI.
- Mengatasi dan mencegah kejahatan lintasnegara, yang terjadi di wilayah darat, laut dan udara.
- Membantu Pemerintah Sipil (Pemerintah Daerah), misalnya dalam mengatasi dampak bencana alam, aksi terorisme, konflik komunal, kerusuhan sosial, atau tindakan lain yang menyebabkan terganggunya fungsi-fungsi kemasyarakatan (seperti transportasi, layanan pendidikan, dan layanan kesehatan).

### **Ekonomi Pertahanan Indonesia**

Pelaksanaan tugas-tugas TNI baik dalam gelar operasi militer perang maupun operasi militer selain perang sangat tergantung dari situasi ekonomi pertahanan Indonesia. Saat ini, ekonomi pertahanan lebih berperan sebagai variabel bebas yang cenderung menghambat pembangunan postur pertahanan Indonesia. Kondisi ini terjadi terutama karena Indonesia terjebak dalam rangkaian masalah yang saling menguatkan satu sama lain yaitu kondisi alutsista, besaran anggaran pertahanan, sumber alutsista, serta sumber pendanaan pengadaan alutsista.

Masalah klasik yang muncul untuk mengembangkan postur pertahanan Indonesia adalah minimnya anggaran belanja pertahanan Indonesia. Minimnya anggaran pertahanan tersebut tidak memungkinkan Departemen Pertahanan untuk melakukan proses modernisasi postur pertahanan Indonesia. Departemen Pertahanan hanya mampu memberikan prioritas kepada program pemeliharaan alat utama sistem pertahanan yang ada. Prioritas ini diberikan karena di tahun 2000, kesiapan alat utama sistem pertahanan (alutsista) TNI berkisar antara 30-80%.

Kondisi alutsista tersebut tidak memberikan pilihan bagi Departemen Pertahanan untuk segera mencari alternatif-alternatif konsep strategis baru untuk

mengembang doktrin pertahanan Indoensia. Departemen Pertahanan “terjebak” untuk memprioritaskan program *arms maintenance* yang diarahkan untuk memelihara alutsista yang sudah ada atau untuk mengganti alutsista yang sudah habis usia pakainya. Program *arms maintenance* ini tampak mendominasi Rencana Strategis (RENSTRA) Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004.

Rencana Strategis (RENSTRA) Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004 merupakan dokumen resmi pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Pertahanan Nomor: SKEP/447/M/VII/2001 dan ditetapkan oleh Menteri Pertahanan Prof. DR.Moh Mahfud MD pada 23 Juli 2001. RENSTRA 2000-2004 ini berfungsi sebagai dokumen “Perencanaan Antara” yang menjabarkan UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004. Surat Keputusan Menteri Pertahanan secara eksplisit menyatakan bahwa maksud utama penetapan RENSTRA adalah “untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan pembangunan, dan meningkatkan kualitas perencanaan”.

RENSTRA 2000-2004 menetapkan bahwa tujuan program pembangunan pertahanan negara tahun 2001-2004 adalah:

“untuk membangun kekuatan pertahanan negara secara proporsional dan bertahap dalam rangka mewujudkan postur kekuatan negara yang profesional, efektif, efisien serta moderen dengan kualitas dan mobilitas yang tinggi sehingga mampu dalam yang relatif singkat diproyeksikan ke seluruh penjuru tanah air, serta dapat dengan cepat dikembangkan kekuatan dan kemampuannya dalam keadaan darurat.”

Ada beberapa penjelasan yang sering diungkapkan untuk menjelaskan mengapa TNI terjebak di kondisi ini, mulai dari pertimbangan *gun versus butter* dalam sistem ekonomi makro, kelemahan sistem penerimaan negara (terutama pajak), rendahnya komitmen rejim politik untuk pertahanan negara, ketiadaan rencana strategis bidang pertahanan, lemahnya sistem pengelolaan keuangan di sektor pertahanan, hingga korupsi dalam pengadaan alat utama sistem pertahanan. Penjelasan-penjelasan diatas cenderung menempatkan anggaran pertahanan sebagai variabel bebas yang akan menjadi determinan pengembangan postur pertahanan Indonesia. Penempatan anggaran sebagai variabel bebas telah dikritik oleh peneliti CSIS Edy Prasetyono dalam suatu *Defence Discussion Group* di Departemen Pertahanan. Prasetyono menyarankan agar anggaran pertahanan dipandang sebagai variabel terikat. Hal ini akan memaksa negara untuk merumuskan suatu kebijakan pertahanan yang akan menentukan besaran anggaran pertahanan, bukan sebaliknya anggaran pertahanan yang mengarahkan kebijakan pertahanan (*budget driven defense policy*).

Kritik dari Prasetyono tentang penempatan anggaran pertahanan sebagai variabel bebas dapat dielaborasi lebih lanjut dengan merekomendasikan empat metode yang diharapkan dapat memodifikasi cara pandang tentang anggaran pertahanan Indonesia, yaitu klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan (*expenditure classification and codification*), analisa deviasi anggaran, evaluasi efisiensi penggunaan anggaran, serta pengembangan rencana strategis (RENSTRA) pertahanan integratif.

Empat metode ini merupakan modifikasi dari teknik yang digunakan oleh Nicole Ball dalam program reformasi militer di negara-negara Afrika.

Klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan dilakukan untuk menilai apakah seluruh belanja pertahanan aktual yang dilakukan pemerintah di satu tahun anggaran benar-benar seluruhnya bersumber dari anggaran pertahanan negara yang ada di APBN. Klasifikasi dan kodifikasi belanja pertahanan diharapkan dapat menyelesaikan dua masalah: pertama, penghapusan sumber-sumber finansial non APBN (*off-budgetary military income*) yang didalamnya termasuk pemasukan dari aktivitas-aktivitas bisnis militer yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan institusi dan atau prajurit TNI. Dari sudut pertimbangan hukum, penataan kembali aktivitas bisnis militer dimaksudkan untuk memenuhi perintah UU TNI, sebagaimana diatur dalam pasal 2D, pasal 39, pasal 47 ayat 2, dan pasal 76 yang secara tegas melarang keterlibatan langsung ataupun tidak langsung institusi TNI dari aktivitas di luar *core* bisnisnya. Namun, walaupun kajian atas berbagai pasal tersebut di atas, terutama Pasal 76 mengindikasikan kuatnya "*policy intention*" untuk menata bisnis militer, akan tetapi belum sampai pada fase "*clarity of policy implementation*", kecuali mengenai *time framenya* dan keharusan untuk pengambil-alihan. Kejelasan diperlukan untuk berbagai terminologi yang muncul di UU TNI seperti terminologi aktivitas bisnis, langsung dan tidak langsung, pemilikan dan pengelolaan, serta pengambil-alihan oleh pemerintah. Kedua, mengintegrasikan laporan pertanggung-jawaban seluruh pengeluaran pemerintah untuk sektor pertahanan dalam satu tahun anggaran di bawah mata anggaran belanja pertahanan. Integrasi ini dilakukan terutama agar terlihat jelas anggaran yang tercantum dalam APBN tetapi tersembunyi pada sektor lain yang sebenarnya dibelanjakan untuk kegiatan yang berkaitan dengan pertahanan. Hal ini dilakukan, misalnya, dengan melaporkan proses pengadaan alat pertahanan yang menggunakan fasilitas Kredit Ekspor dalam klasifikasi belanja pertahanan. Hal yang sama dapat dilakukan dengan melaporkan penggunaan Anggaran Biaya Tambahan untuk operasi militer sebagai bagian integral dari mata anggaran belanja pertahanan.

Metode kedua adalah analisa deviasi anggaran. Metode ini dilakukan untuk mendapat kejelasan tentang belanja pertahanan aktual untuk satu tahun anggaran sehingga selisih antara anggaran pertahanan yang diusulkan (*proposed budge*), anggaran pertahanan yang disetujui oleh DPR (*approved budget*) dan belanja pertahanan aktual (*actual defense expenditure*) bisa diketahui. Masalah utama yang diharapkan dapat diatasi di sini adalah pergeseran anggaran negara dari mata anggaran non-pertahanan ke mata anggaran pertahanan dan dampak pergeseran tersebut untuk belanja negara ke sektor-sektor kesejahteraan rakyat seperti pendidikan dan kesehatan. Analisa deviasi anggaran diharapkan dapat menghasilkan titik temu kurva linear *guns versus butter* yang telah mendominasi perdebatan akademik tentang ekonomi pertahanan sejak masa Adam Smith.

Analisa deviasi anggaran ini menjadi dasar untuk melakukan evaluasi efisiensi penggunaan anggaran yang ditentukan oleh keberhasilan pencapaian perencanaan kinerja. Indikator keberhasilan akan terukur dalam perhitungan Pengukuran Kinerja

Kegiatan (PKK) yang tertuang dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja sebagai penjabaran dari sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategis, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan. Didalam rencana kinerja ditetapkan rencana capaian kerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang susunan rencana kerja dilakukann seiring dengan agenda penyusunan dan kebijakan anggaran, serta merupakan komitmen bagi instansi untuk mencapainya dalam tahun tertentu. Dokumen Rencana Kinerja memuat informasi tentang sasaran yang ingin dicapai dalam tahun yang bersangkutan indikator kinerja sasaran,dan rencana capaiannya; program; kegiatan, serta kelompok indikator kinerja dan rencana capaiannya.

Evaluasi efisiensi penggunaan anggaran juga ditujukan untuk menjamin bahwa ada sinkronisasi antara postur pertahanan yang dikembangkan, teknologi militer yang diadopsi, dengan kinerja pertempuran. Sinkronisasi tersebut didapat dengan menilai apakah satuan-satuan tempur yang dikembangkan dapat secara efektif digelar dalam berbagai operasi militer yang dilihat dari dua faktor: pengembangan metode bertempur baru; dan kemampuan untuk mengadopsi perkembangan teknologi dan persenjataan ke dalam platform pertempuran. Kombinasi dari kedua faktor tersebut dikenal sebagai kinerja pertempuran (*battlefield performance*) yang diukur dari kapasitas angkatan bersenjata untuk melakukan: (a) gelar pasukan secara cepat di berbagai wilayah dan berbagai spektrum konflik; (b) manuver pertempuran secara berkesinambungan dengan dukungan tempur dan fasilitas tempur yang memadai; (c) gelar taktik perang yang efektif; serta (d) adaptasi medan pertempuran secara lentur.

## **Sistem Persenjataan Indonesia**

Salah satu indikator utama yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan efektifitas anggaran pertahanan Indonesia adalah sistem persenjataan Indonesia. Posisi akhir sistem persenjataan Indonesia di tahun 2004 menunjukkan bahwa Indonesia memiliki 173 jenis sistem persenjataan yang bersumber dari 17 negara produsen. Lima peringkat terbesar untuk sumber persenjataan Indonesia adalah Amerika Serikat (34%), Perancis (12%), Jerman (12%), Rusia (10%), dan Inggris (9%). Industri strategis domestik Indonesia hanya mampu memberikan kontribusi sebesar 5% dari seluruh jenis sistem persenjataan yang dimiliki oleh TNI.

Untuk periode 1999-2004, Indonesia memesan 21 jenis senjata dari 8 negara produsen senjata dengan nilai impor senjata sebesar US\$ 796 juta. Dari 8 negara produsen ini, Rusia menjadi pemasok senjata terbesar dengan nilai impor senjata sebesar US\$ 274 juta, diikuti oleh Inggris (US\$ 226 juta), Perancis (US\$ 121 juta), Jerman (US\$ 74 juta), Amerika Serikat (US\$ 29 juta), dan Belanda (US\$ 21 juta). Pemesanan tersebut sebagian besar dilakukan untuk melengkapi kebutuhan Angkatan Udara. Penambahan sistem persenjataan terjadi untuk beberapa jenis alut

sista seperti: helikopter jenis Mi-35, helikopter NBO-105C, tank amfibi PT-76, kendaraan APC BTR-50P, serta pesawat tempur jenis Su-27SK dan Su-30MKI.

Diversifikasi persenjataan tersebut menimbulkan persoalan serius untuk sistem pengelolaan persenjataan Departemen Pertahanan. Keberadaan 173 jenis sistem persenjataan tentunya memperbesar biaya operasional dan perawatan. Untuk sistem persenjataan jenis pesawat tempur, misalnya, Indonesia, memiliki 87 pesawat tempur yang berasal dari tiga negara, yaitu Amerika Serikat (34 pesawat), Inggris (49 pesawat), serta Rusia (4 pesawat). 87 pesawat tempur tersebut terdiri dari 8 jenis pesawat tempur F-16A Fighting Falcon, F-5E Tiger, Hawk Mk.209, Hawk Mk 53, A-4 E Skyhawk CAS, OV-10F Bronco Coin, Su-27SK, dan SU-30MKI. Keberadaan 8 jenis pesawat tempur tersebut tentunya meningkatkan secara signifikan biaya-biaya operasional dan perawatan yang tergabung dalam biaya program pengadaan materiel.

Beban anggaran ini bisa dikurangi jika Departemen Pertahanan menginisiasi program efisiensi sistem persenjataan serta inovasi strategi pembelian senjata.

Efisiensi sistem persenjataan bisa dilakukan melalui tiga strategi. Pertama, diversifikasi jenis persenjataan dikurangi untuk menciptakan satu kerangka sistem persenjataan terpadu. Hal ini misalnya telah dilakukan oleh AS dengan pengembangan pesawat tempur F35-JSF yang akan menggantikan seluruh jenis pesawat tempur yang saat ini dimiliki AS. Kedua, variasi sumber negara produsen dikurangi untuk mendukung terciptanya sistem persenjataan terpadu. Hal ini tidak berarti Indonesia akan sepenuhnya bergantung ke satu negara produsen namun bisa mencari satu kelompok negara yang bekerjasama mengembangkan suatu teknologi persenjataan. Kerjasama tersebut misalnya tampak dari perusahaan-perusahaan Rusia yang membentuk kerjasama internasional dengan Perancis. Sistem elektronik dan avioinik Perancis telah dipakai untuk pesawat tempur Su-30MKM yang dipesan oleh Malaysia. Sistem yang dikembangkan Perancis dan Israel juga telah digunakan pada pesawat tempur SU-30MKI yang dipesan India. Ketiga, program pengembangan senjata yang semula diarahkan untuk program *arms maintenance* digeser menjadi program *arms disposal* dan *arms build-up*. Program *arms disposal* harus dilakukan untuk mengurangi secara signifikan persenjataan yang tidak sesuai dengan rencana pengembangan sistem persenjataan dan juga persenjataan yang sudah jauh melampaui usia pakai. Program *arms build-up* dilakukan untuk mengisi kekosongan sistem persenjataan karena program *arms disposal* dan sekaligus memperkuat elemen postur pertahanan.

Inovasi sistem pembelian senjata diperlukan untuk memodifikasi pola akuisisi persenjataan Indonesia. Dalam tiga dasawarsa terakhir Indonesia menghadapi tiga pola yang berbeda dalam melakukan akuisisi persenjataan. Pola pertama memiliki dua ciri (1) tidak adanya hambatan anggaran negara yang signifikan dan (2) hubungan yang sangat baik antara pemerintah Indonesia dengan para produsen senjata utama internasional yang berasal dari negara-negara maju. Pola ini umumnya terjadi ketika Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi nasional yang cukup baik sepanjang tahun 1980-an. Pola kedua ditandai oleh (1) tidak adanya hambatan anggaran negara yang signifikan (2) namun disertai dengan tekanan

politik yang cukup besar dari negara-negara maju, terutama dari AS dan Uni Eropa. Pola ini - yang muncul setelah peristiwa Timor Timur I tahun 1991 dan terus berlangsung hingga krisis finansial tahun 1998 yang kemudian diperparah dengan embargo paska peristiwa Timor Timur 1999 - telah menyulitkan Indonesia untuk melakukan akuisisi karena embargo persenjataan oleh negara-negara maju itu. Pola ketiga ditandai oleh (1) adanya kendala keuangan yang sangat serius yang dihadapi pemerintah dan (2) juga oleh tekanan politik yang masih terus diberlakukan oleh negara-negara pemasok utama persenjataan internasional. Pola ketiga ini, yang mulai muncul sejak terjadinya krisis finansial 1997, telah memaksa pemerintah untuk mengandalkan mekanisme pendanaan kredit ekspor untuk memenuhi kebutuhan persenjataan Indonesia. Penggunaan fasilitas kredit ekspor untuk akuisisi persenjataan memberikan beban tambahan kepada keuangan negara terutama karena fasilitas kredit ekspor merupakan bentuk hutang luar negeri yang memiliki tingkat suku bunga sangat tinggi, dengan waktu pengembalian yang sangat cepat.

Salah satu cara untuk melakukan inovasi sistem pembelian senjata adalah strategi *offset*. Pengertian *offset* pada dasarnya mengacu pada pembelian atau investasi timbal balik yang disepakati oleh pemasok senjata sebagai imbalan dari kesepakatan yang dilakukan. Ada dua tipe *offset* yang bisa diminta oleh Indonesia, yaitu: *licensed production* dan *co-production*. Jika *licensed production* dipergunakan, Indonesia meminta negara produsen untuk mentransfer teknologi kepada Indonesia sehingga sebagian dari kegiatan untuk memproduksi sistem persenjataan yang sedang dipesan itu dapat dilakukan di Indonesia. Jika *co-production* yang dipilih, Indonesia tidak hanya terlibat dalam kegiatan menghasilkan komponen peralatan militer yang tengah dipesan, tetapi juga terlibat untuk menghasilkan peralatan militer yang sama untuk memenuhi pesanan dari negara produsen maupun memenuhi pesanan pasar internasional.

Bagi Indonesia, inovasi sistem pembelian senjata dilakukan untuk setidaknya mengurangi beban devisa dan efek-efeknya pada neraca pembayaran, serta menstimulasi perkembangan industri pertahanan domestik. Inovasi tersebut harus menjadi bagian dari mekanisme transisi pendanaan pengadaan persenjataan. Mekanisme transisi ini harus secara komprehensif melihat korelasi antara (1) rencana strategis pertahanan dan program pengembangan postur pertahanan; (2) alokasi anggaran penelitian dan pengembangan pertahanan; (3) alokasi sumber daya untuk industri strategis pertahanan; dan (4) keberadaan sumber-sumber pendanaan luar negeri. Mekanisme transisi ini harus dapat secara jelas menjabarkan trajektori jangka menengah-panjang yang secara gradual meningkatkan efisiensi dan kemandirian sistem persenjataan Indonesia.

Metode terakhir untuk modifikasi anggaran adalah perumusan rencana strategis (RENSTRA) pertahanan yang akan menentukan arah pengembangan postur pertahanan nasional, akuisisi persenjataan yang diperlukan, dan besarnya anggaran yang dibutuhkan. Renstra pertahanan akan merupakan produk akhir dari program kaji ulang pertahanan (*strategic defense review*) yang saat ini sedang dilakukan oleh Departemen Pertahanan. Kaji ulang pertahanan ini dilakukan untuk memberi

jaminan bahwa angkatan bersenjata dapat menggelar operasi-operasi militer secara efektif yang mengoptimalkan perkembangan terkini teknologi pertahanan berdasarkan strategi pertahanan yang telah dirumuskan.

Namun, untuk periode 2006-2009, program pembangunan pertahanan tampaknya tetap mengarah kepada pengembangan postur pertahanan sebagai kekuatan militer yang profesional, efektif, efisien serta moderen dengan kualitas dan mobilitas yang tinggi sehingga mampu dalam yang relatif singkat diproyeksikan ke seluruh penjuru tanah air, serta dapat dengan cepat dikembangkan kekuatan dan kemampuannya dalam keadaan darurat. Program ini akan tetap mengutamakan pemenuhan kebutuhan pertahanan minimal (*mininal defense requirements*). Kebutuhan pertahanan minimal adalah kesiagaan operasional angkatan bersenjata untuk melakukan fungsi tempur untuk tugas-tugas militer spesifik yaitu kontra insurgensi, kontra terorisme, pengamanan pantai serta laut teritorial, serta keamanan internal. Fungsi tempur ini didukung oleh fungsi-fungsi lain yang relevan seperti dukungan komando, kendali, komunikasi dan intelijen (K3I), logistik, dan bantuan hukum.

Anggaran pertahanan Indonesia yang sangat terbatas membuat usaha untuk mengisi kebutuhan pertahanan minimal ini lebih diarahkan kepada program pemantapan dan stabilitasi alat utama sistem persenjataan daripada program modernisasi pertahanan. Program pemantapan dan stabilitasi (*arms maintainence*) ini dilakukan untuk menjamin agar alokasi anggaran pertahanan lebih ditujukan untuk mempersiapkan satuan-satuan tempur yang dapat menjalankan tugas-tugas militer tersebut secara optimal. Penetapan kebutuhan pertahanan minimal tersebut dibutuhkan terutama untuk menjamin adanya kesiagaan operasional angkatan bersenjata untuk menghadapi tingkat eskalasi konflik dengan tingkat peluang kejadian yang tinggi.

Program *arms maintainence* ini harus dimunculkan sebagai sasaran program pengembangan pertahanan negara yang tertuang dalam RENSTRA Pertahanan: yaitu: (1) perpanjangan usia pakai alutsista; (2) pengadaan alutsista baru atau rehabilitasi alutsista ditujukan hanya untuk kepentingan pengadaan materiil operasi; serta (3) pengadaan sarana komunikasi untuk meningkatkan komando pengendalian (Kodal) di Mabes TNI dan satuan-satuan tempur TNI. Program *arms maintainence* diharapkan dapat dituntas di akhir masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Pencabutan embargo oleh AS harus bisa dimanfaatkan secara optimal untuk membuat beberapa alutsista strategis seperti pesawat tempur F-16, pesawat angkut C-130, kapal patroli cepat, dan radar militer bisa memiliki tingkat kesiapan operasional 100%.

Program *arms maintainance* ini dititik tertentu harus bisa digeser menjadi program *arms disposal* dan *arms build-up*. Program *arms disposal* bisa dilakukan oleh pemerintahan SBY di periode 2008-2009 dan dilanjutkan hingga tahun 2014. Program ini harus dilakukan untuk mengurangi secara signifikan persenjataan yang tidak sesuai dengan rencana pengembangan sistem persenjataan dan juga persenjataan yang sudah jauh melampaui usia pakai. Program *arms build-up* digelar setelah program *arms disposal* tuntas dilakukan dan dapat dilakukan di periode 2015-2024 .

Program ini dilakukan untuk mengisi kekosongan sistem persenjataan karena program *arms disposal* dan sekaligus memperkuat elemen postur pertahanan.

Usaha untuk memperkuat postur pertahanan pada akhirnya mengarah kepada strategi untuk mengadopsi perkembangan terkini teknologi militer (*revolution in military affairs/RMA*). Adopsi tersebut dilakukan agar tercipta sinkronisasi antara postur pertahanan yang dibangun, teknologi militer yang dikembangkan, dengan kinerja pertempuran.

Keberhasilan inisiasi empat metode tersebut akan sangat tergantung dari perubahan perspektif pemerintah untuk meletakkan anggaran pertahanan tidak lagi sebagai faktor determinan (*independent variable*) dari strategi pertahanan, tetapi sebagai bagian integral dari postur pertahanan. Dengan demikian, penentuan anggaran pertahanan untuk satu tahun anggaran tidak dapat dilepaskan dari cetak biru postur pertahanan untuk 25-30 tahun ke depan yang memproyeksikan pengembangan struktur organisasi pertahanan, kapabilitas pertahanan, elemen postur pertahanan (*force element*), gelar pertahanan, dan anggaran pertahanan.

Departemen Pertahanan harus dapat memberikan prioritas lebih untuk mengembangkan sistem mekanisme anggaran serta pengadaan alutsista di lingkungan Departemen Pertahanan dan Mabes TNI. Terobosan pengembangan sistem ini diperlukan agar Indonesia bisa dengan segera memulai program modernisasi pertahanan untuk mendapatkan kesiagaan strategik yang lebih tinggi.

# TIGA KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU TNI

Setiap negara memerlukan angkatan bersenjata yang tangguh dan profesional untuk melindungi keutuhan wilayah, menegakkan kedaulatan, dan melindungi warga negaranya. Akan tetapi kehadiran angkatan bersenjata ini perlu disertai dengan seperangkat regulasi untuk memastikan bahwa penggunaan kekuatan militer tetap berada dalam kerangka fungsi-fungsi pertahanan serta tidak mengancam kehidupan demokrasi dan hak azasi manusia.

Kerangka berpikir di atas melatar-belakangi lahirnya seperangkat aturan legal - seperti perubahan Pasal 30 UUD'45, TAP MPR VI/2000, TAP MPR VII/2000 serta UU No.3/2002, yang membedakan fungsi-fungsi pertahanan dan keamanan, serta mengintrodusir prinsip-prinsip supremasi sipil dan penerimaan atas serta kepatuhan pada hukum dan kebiasaan internasional dalam menyusun pertahanan negara.

Pengalaman Indonesia selama Orde Baru menunjukkan peran militer di luar bidang pertahanan negara, seperti juga yang terjadi di dalam pemerintahan pretorian di negara-negara lain, ternyata memberikan dampak-dampak yang negatif bagi pengembangan kekuatan pertahanan profesional. Profesionalitas TNI menjadi goyah karena TNI harus membagi konsentrasinya dengan tugas-tugas lain di luar fungsi utamanya. Hal ini menyebabkan TNI tidak dapat mengembangkan postur pertahanan yang dapat diandalkan. Salah satu indikasi kegagalan TNI untuk mengembangkan postur pertahanan yang tepat adalah tidak tercerminnya identitas maritim (*archipelagic state*) dalam strategi dan postur pertahanan nasional. Strategi dan postur pertahanan nasional memberi penekanan pada konsepsi pertahanan landas darat (*land-based defense*) yang lebih memperhatikan potensi ancaman internal dan kepentingan penciptaan stabilitas politik nasional. Kredibilitas TNI juga dipertanyakan saat TNI kurang memperhatikan prinsip-prinsip humanitarian yang universal dalam melakukan berbagai operasi militer yang ditandai oleh maraknya kekerasan-kekerasan militer. Kapabilitas negara untuk menggunakan kekuatan militer secara efektif juga diragukan yang ditandai dengan kegagalan negara untuk menangani konflik-konflik internal yang terjadi di Indonesia. Dominannya peran TNI dalam sistim politik Indonesia juga menyebabkan tidak ada institusi sipil yang dapat mengawasi pelaksanaan peran "leviathan" TNI.

## **Kerangka Demokratis untuk TNI**

Ada tiga pemikiran utama yang dapat dijadikan pertimbangan dalam pengaturan institusi militer di suatu negara yang demokratis. Walaupun ketiganya bersumber pada aliran filsafat yang berbeda, tidak berarti bersifat kontradiktif satu

sama lain. Suatu regulasi tentang institusi militer harus dirancang dengan memperhatikan kontribusi ketiga aliran pemikiran tersebut.

Pemikiran pertama menempatkan negara sebagai aktor utama dalam menjalankan fungsi pertahanan negara. Logika dasar pemikiran ini terangkum dalam alur sebagai berikut: (a) negara diberi hak oleh rakyat untuk menjalankan fungsi pertahanan; (b) hak tersebut memungkinkan negara melakukan akumulasi kekuatan bersenjata; (c) negara mendelegasikan hak tersebut kepada militer profesional yang akan memonopoli setiap upaya untuk mengembangkan dan menggunakan kekuatan bersenjata; (d) pelaksanaan pendelegasian hak tersebut diawasi secara berkala oleh negara untuk menjamin bahwa aktor militer hanya akan menggunakan potensi kekuatan represif yang dimilikinya dalam rangka pertahanan negara.

Pemikiran kedua tidak hanya mementingkan implementasi konsep supremasi sipil namun juga implementasi doktrin *ius ad bellum* (*just war*) dalam pelaksanaan strategi pertahanan negara. Konsep supremasi sipil mengharuskan penciptaan suatu sistem ketata-negaraan yang tidak memungkinkan aktor militer mengambil inisiatif tindakan represif tanpa persetujuan institusi sipil. Doktrin *ius ad bellum* mengharuskan aktor negara menerapkan enam prinsip dasar dalam strategi pertahanan, yaitu: (1) penggunaan kekuatan bersenjata sebagai alternatif terakhir (*last resort*); (2) pilihan penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan oleh otoritas sipil yang dihasilkan secara demokratis; (3) penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan hanya semata-mata untuk kepentingan pertahanan; (4) penggunaan kekuatan bersenjata ditujukan untuk memulihkan kembali kondisi damai; (5) implementasi prinsip diskriminasi dalam penggunaan kekuatan bersenjata; dan (6) implementasi prinsip proporsionalitas dalam penggunaan kekuatan bersenjata.

Pemikiran ketiga menegaskan bahwa penempatan suatu masalah dalam dimensi pertahanan negara sangat tergantung dari hubungan kekuasaan antar aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dan bagaimana para aktor berusaha membentuk sistem politik yang mendukung pencapaian tujuan mereka. Berdasarkan pemahaman tersebut, para pendukung pemikiran ini memperjuangkan tercapainya transparansi sistem pembuatan strategi pertahanan negara terutama yang berkaitan dengan kemungkinan pelibatan aktor militer dan instrumen kekerasan bersenjata.

## **Rekonstruksi Tugas TNI**

UU TNI yang disahkan DPR-RI (30 September 2004) telah melakukan konstruksi ulang rumusan tugas TNI. Pasal 7 UU TNI menetapkan bahwa "Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara". Tugas pokok tersebut dilakukan TNI dengan menggelar dua jenis operasi militer, yaitu operasi militer untuk perang serta operasi militer selain perang. Operasi militer untuk perang digelar TNI untuk melaksanakan

satu tugas militer yaitu mengatasi invasi militer eksternal, sementara operasi militer selain perang digelar TNI untuk melakukan 14 tugas-tugas militer.

Salah satu tugas militer yang digelar dalam operasi militer selain perang adalah membantu pemerintah untuk memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta. Tugas pemberdayaan wilayah pertahanan ini dijabarkan lebih lanjut dibagian penjelasan UU TNI dan ditujukan untuk:

1. membantu pemerintah menyiapkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan yang dipersiapkan secara dini meliputi wilayah pertahan beserta kekuatan pendukungnya, untuk melaksanakan operasi militer untuk perang, yang pelaksanaannya didasarkan pada kepentingan pertahanan negara sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
2. membantu pemerintah menyelenggarakan pelatihan dasar kemiliteran secara wajib bagi warga negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan; serta
3. membantu pemerintah memberdayakan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Terminologi pemberdayaan wilayah pertahanan ini selain merupakan rekonstruksi terminologi pembinaan teritorial juga merupakan operasionalisasi konsep pembinaan kemampuan pertahanan yang diatur dalam BAB V UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Bab tersebut mengatur bahwa (a) wilayah Indonesia dapat dimanfaatkan untuk pembinaan kemampuan pertahanan dengan memperhatikan hak masyarakat dan peraturan perundangan-undangan; (b) wilayah yang digunakan sebagai instalasi militer dan latihan militer yang strategis dan permanen ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; serta (3) pembangunan di daerah harus memperhatikan pembinaan kemampuan pertahanan.

Pergeseran fungsi pembinaan teritorial ke fungsi pemberdayaan wilayah pertahanan menuntut adanya (1) penataan ulang gelar pertahanan; serta (2) peningkatan kapasitas sipil untuk melakukan fungsi pemberdayaan wilayah pertahanan. Kedua pekerjaan rumah ini dapat diselesaikan dengan melakukan inisiasi transformasi struktural pertahanan Indonesia yang terdiri dari dua alternatif strategi, yaitu opsi strategik *deployment* dan *emplyoment* (gelar operasi militer) atau *strategic readiness* (kesiapan strategik).

Alternatif kesiapan strategik dipilih Departemen Pertahanan dengan menggunakan skenario terburuk dan mengembangkan angkatan bersenjata untuk mengantisipasi tingkat eskalasi dengan tingkat kehancuran tertinggi. Jika alternatif ini yang digunakan, maka Departemen Pertahana akan mengembangkan kekuatan militer untuk menghadapi perang terutama yang akan melibatkan tingkat kehancuran massal seperti perang global konvensional maupun perang yang melibatkan senjata pemusnah massal. Alternatif ini akan mengarahkan Departemen Pertahanan untuk memberikan prioritas lebih rendah kepada tugas-tugas non militer seperti tugas perbantuan dan operasi perdamaian. Kapabilitas militer untuk melakukan tugas-tugas non militer dan/atau melakukan gelar pasukan masa damai dipandang sebagai efek samping (*by-product*) dari penyiapan pasukan untuk mengantisipasi perang. Dengan logika ini, jika, misalnya, ada satuan tempur

Angkatan Darat digelar untuk operasi kontra insurgensi, sumber daya pertahanan yang akan dialokasikan untuk satuan tempur tersebut tidak akan setinggi sumber daya yang bisa dialokasikan untuk strategi perang global konvensional. Alternatif pertama ini hanya dapat dilakukan terutama jika negara dapat secara maksimal mengucurkan anggaran pertahanan untuk memenuhi seluruh kebutuhan pertahanan.

Alternatif gelar operasi militer dipilih Departemen Pertahanan dengan mengembangkan kapabilitas militer untuk mengantisipasi kemungkinan digelarnya angkatan bersenjata untuk tingkat eskalasi konflik rendah yang memiliki peluang kejadian tinggi. Alternatif ini merupakan opsi strategik yang dipilih oleh Departemen Pertahanan. Opsi gelar operasi militer mengharuskan Departemen Pertahanan untuk lebih memperhatikan kesiapan gelar kekuatan militer dengan frekuensi tinggi. Dengan demikian, sebagian besar pasukan akan digelar dalam tugas-tugas rutin masa damai dengan sistem rotasi yang memungkinkan satu satuan tempur menjalankan tugas-tugas militer yang cenderung beragam. Alternatif kedua ini cenderung dipilih oleh Indonesia terutama karena Indonesia: (1) memiliki keterbatasan anggaran pertahanan, serta (2) memiliki ancaman nyata berupa konflik-konflik berskala rendah yang terus-menerus terjadi.

Departemen Pertahanan menetapkan bahwa gelar pasukan dan gelar operasi militer jauh lebih diperlukan untuk menghadapi konflik-konflik internal dan transnasional. Karenanya, Departemen Pertahanan menetapkan bahwa kebutuhan pertahanan minimal (*minimal defense requirement*) yang dibutuhkan adalah kesiagaan operasional angkatan bersenjata untuk melakukan fungsi tempur untuk tugas-tugas militer spesifik seperti kontra insurgensi, kontra terorisme, pengamanan pantai serta laut teritorial, serta keamanan internal. Fungsi tempur ini didukung oleh fungsi-fungsi lain yang relevan seperti dukungan komando, kendali, komunikasi dan intelijen (K3I), logistik, dan bantuan hukum. Jika anggaran pertahanan sangat terbatas, maka kebutuhan pertahanan minimal ini menjadi prioritas program *arms maintenance*. Jika kebutuhan pertahanan minimal tersebut sudah dapat dipenuhi, Departemen Pertahanan dapat mulai memikirkan untuk melakukan program *military build-up* dengan cara mengembangkan postur pertahanan untuk menjalankan tugas-tugas militer lainnya.

## **Gelar Pertahanan Indonesia**

Penetapan kebutuhan pertahanan minimal ini juga disertai dengan kebutuhan untuk melakukan penataan ulang gelar pertahanan Indonesia. Penataan ulang gelar kekuatan militer merupakan mandat Pasal 11 UU TNI yang harus dilakukan oleh pemerintah. Pasal tersebut mengatur tentang Postur TNI dan menetapkan bahwa postur TNI dibangun dan dipersiapkan sebagai bagian dari postur pertahanan negara untuk mengatasi setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata. Salah satu komponen penting dari postur TNI adalah gelar kekuatan TNI. Walaupun tidak ditegaskan di batang tubuh UU TNI, penjelasan pasal 11(2) UU TNI secara rinci

menjabarkan bahwa gelar kekuatan TNI harus memperhatikan dan mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan. Penjelasan pasal 11 UU TNI juga menetapkan bahwa dalam pelaksanaan penggelaran kekuatan TNI, harus dihindari bentuk-bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik praktis dan penggelarannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintahan.

Penjelasan pasal 11 UU TNI secara regulatif mengharuskan TNI untuk melakukan refungsionalisasi dan restrukturisasi gelar pertahanan agar TNI berkonsentrasi untuk mengembangkan kompetensi dan kapabilitas di bidang pertahanan negara. Salah satu alternatif untuk menata ulang gelar Koter tertuang dalam draft alternatif RUU TNI dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) yang dimuat dalam "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU TNI Komisi I DPR-RI". FKB di DIM RUU TNI nomor 121 mengusulkan satu alternatif Organisasi TNI. FKB mengusulkan bahwa postur TNI digelar dalam beberapa Komando Daerah Pertahanan (KODAHAN) yang ditata dalam suatu struktur komando tempur terpadu, yang melibatkan gabungan satuan-satuan tempur Angkatan. Satuan-satuan tempur Angkatan yang digelar dalam struktur komando tempur terpadu terdiri dari gabungan satuan tempur tingkat Divisi Angkatan Darat, dan satuan tempur tingkat Skuadron Angkatan Udara, dan satuan tempur tingkat Armada Angkatan Laut.

Jika usulan FKB ini diimplementasikan maka KODAHAN dapat pertama-tama dibentuk dengan mengembangkan Markas Komando terpadu antar angkatan yang mengkoornisasikan *military base(s)* masing angkatan yang ada di wilayah kewenangannya. Markas Komando ini pada dasarnya merupakan bagian dari struktur pertahanan (bukan gelar pasukan) yang penempatannya didasarkan pada kebutuhan untuk mempertahankan zona-zona pertahanan. Zona Pertahanan I adalah zona penyangga dan berada di luar batas Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia hingga wilayah musuh. Zona Pertahanan II adalah zona pertahanan utama. Zona ini meliputi wilayah antara garis pantai kepulauan Indonesia dan batas ZEE. Zona Pertahanan III adalah zona perlawanan yang mencakup seluruh wilayah darat Indonesia namun diprioritaskan kepada pulau-pulau besar di Indonesia.

### **Politisasi Panglima TNI**

Perubahan gelar pertahanan Indonesia sangat tergantung dari kebijakan strategis yang diambil oleh Panglima TNI. Undang-Undang TNI memberikan pengaturan rinci tentang tugas-tugas Panglima TNI yang meliputi perencanaan strategi militer, perencanaan operasi militer, pemeliharaan kesiagaan operasional, dan penggunaan komponen pertahanan. Jabatan Panglima TNI dipandang sebagai bagian dari kewenangan eksekutif. Sebagai bagian dari eksekutif, jabatan Panglima TNI diciptakan untuk memenuhi tiga posisi, yaitu (1) Panglima TNI merupakan pelaksana kekuasaan Presiden atas Angkatan Perang, terutama saat Presiden dengan persetujuan DPR menetapkan negara dalam keadaan bahaya dan/atau perang; (2)

Panglima TNI merupakan pelaksana kebijakan pertahanan negara yang telah ditetapkan oleh Menteri Pertahanan terutama yang berkaitan dengan pembinaan kekuatan utama pertahanan; serta (3) Panglima TNI merupakan pemimpin institusi TNI yang dikelola dalam suatu organisasi Markas Besar TNI. Dengan demikian, kebutuhan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU untuk mengelola sistem pertahanan negara harus lebih diutamakan daripada pertimbangan pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Kericuhan yang terjadi untuk kasus pencalonan Jenderal Ryacudu sebagai Panglima TNI menunjukkan adanya celah di aturan ketatanegaraan. Celah tersebut terbuka karena surat Presiden Megawati (R.32/Pres/10/2004) tentang persetujuan pengunduran diri Jenderal TNI Endiartono Sutarto diberikan kepada pimpinan DPR di tiga situasi peralihan. Situasi peralihan pertama adalah surat tersebut diberikan hanya beberapa hari menjelang pelantikan Presiden baru. Situasi kedua adalah surat tersebut diluncurkan sebelum DPR 2004-2009 memiliki kelengkapan yang cukup untuk memahasnya. Situasi peralihan ketiga adalah surat Megawati dikirim saat UU TNI dalam proses antara RUU TNI disahkan oleh DPR (30 September 2004) dan UU TNI dinyatakan berlaku dan dimasukkan ke lembaran negara (18 Oktober 2004).

Pelantikan Marsekal Djoko Suyanto sebagai Panglima TNI menunjukkan bahwa walaupun celah ketatanegaraan tersebut sempat dieksploitasi, kekuatan-kekuatan politik sepakat untuk menutup celah tersebut. Untuk mencegah kemungkinan munculnya kembali politisasi jabatan Panglima TNI, perlu dipertimbangkan untuk melakukan amandemen pasal 17 UU TNI sehingga masalah pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI akan merujuk pada pertimbangan legal-formal dan strategi pertahanan.

Pertimbangan legal-formal memberikan wewenang penuh pada Presiden mengajukan calon Panglima TNI. Usulan nominasi calon Panglima TNI merupakan hak prerogatif Presiden, tentunya dengan memperhatikan satu syarat pencalonan, yaitu perwira tinggi aktif yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan. Secara normatif, pemilihan satu dari para calon Panglima TNI harus merujuk pada pasal 13 ayat 4 UU No.34/2004 tentang TNI. Pasal tersebut secara normatif menyarankan agar pergantian Panglima TNI dilakukan dengan memperhatikan keharusan adanya rotasi antar angkatan. Pertimbangan strategi pertahanan akan mengarahkan Presiden untuk memilih calon Panglima TNI yang dapat menyeimbangkan kebutuhan penuntasan reformasi militer dengan kebutuhan inisiasi transformasi postur pertahanan negara. Pertimbangan strategi pertahanan ini akan memunculkan tiga kualifikasi yang harus dipenuhi seorang calon Panglima TNI. Pertama, calon Panglima TNI memiliki karakter prajurit profesional yang rekam jejaknya menunjukkan bahwa Panglima TNI tidak memiliki ambisi politik dan tidak memiliki keterkaitan bisnis dengan kelompok manapun. Karakter ini penting untuk memuluskan upaya penciptaan TNI profesional yang sepenuhnya lepas dari karakter tentara politik dan tentara niaga. Kedua, komitmen terhadap reformasi militer. Presiden Yudhoyono harus memilih satu Panglima TNI yang posisi dan pemahamannya tentang supremasi sipil, bisnis militer, penindakan pelanggaran

HAM, dan gelar postur TNI sesuai dengan arah pengembangan TNI profesional. Ketiga, Panglima TNI memiliki visi jangka panjang tentang rancang bangun pengembangan postur pertahanan jangka menengah dan panjang.

## EMPAT

# KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIC INDONESIA

Pernyataan politik bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka, membawa konsekuensi besar bagi kehidupan bangsa Indonesia. Sebagai negara hukum selayaknya jika tindakan dari badan-badan maupun aparat penegak hukum sesuai dengan ketentuan hukum. Namun apabila perumusan peran lembaga penegak hukum dalam undang-undang tidak selaras dengan fungsinya, sangat mungkin pelaksanaan penegakan hukum tidak bersifat resiprosikal. Meskipun, dalam UUD 1945 pasal 27 (1) telah ditegaskan bahwa, "Segala warga bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Salah satu item dalam reformasi ketatanegaraan yang menegaskan pemisahan kelembagaan TNI dan Polri - yang kemudian dicantumkan di dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara R.I - telah menandai perubahan paradigma kepolisian di Indonesia. Namun perubahan paradigma itu dalam konsepsi yuridis belum mengubah pandangan masyarakat, karena dalam kinerjanya sehari-hari polisi belum menunjukkan perubahan secara mendasar sejalan dengan tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Dalam konteks perumusan peran kepolisian tampak bahwa orientasi organisasi lebih mengarah pada *official perspective* (pandangan yang bersifat formalistik) yang mengejar pada prestise dan efisiensi organisasi, bukan pada *social perspective* yang lebih mengutamakan pada kepentingan umum sesuai dengan harapan masyarakat. Memang, perubahan lembaga kepolisian tidak bisa berjalan sendiri. Sebagai salah satu penegak hukum, perubahan paradigma kepolisian bergerak dalam dinamika masyarakat yang diliputi oleh gejolak politik, ekonomi, budaya, dan hukum sendiri.

Dalam konstruksi demikian sulit dibayangkan lahir lembaga kepolisian yang bersih, berwibawa, dan adil di tengah-tengah situasi kenegaraan dan kemasyarakatan yang masih jauh dari nilai-nilai demokrasi. Sebagai suatu lembaga penegak hukum dan pembina kamtibmas, lembaga kepolisian tidak berdiri sendiri. Sistem peradilan yang memiliki banyak masalah dalam upaya penegakan hukum tentu berpengaruh terhadap upaya kepolisian dalam memperbaiki kinerjanya. Apalagi jika produk hukum yang berlaku jauh dari proses politik yang adil dan berorientasi pada hak-hak masyarakat.

Dengan demikian perubahan paradigma kepolisian sebagai institusi penegak hukum, pelindung dan pembimbing masyarakat di samping tergantung pada produk hukum yang mengatur dirinya (UU Nomor 2 Tahun 2002), juga bergantung kepada proses demokratisasi, penegakan keadilan dan HAM di tingkat negara dan masyarakat serta terkait pula dengan kemauan internal kepolisian sendiri.

Melalui tulisan ini dicoba untuk menganalisis penerapan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai realisasi pisahnya polisi dari TNI, dan memetakan apa yang sekiranya akan dihadapi oleh Polri di masa-masa mendatang. Falsafah yang dilandasi dalam tulisan ini bahwa kepolisian merupakan fungsi dari masyarakat, karena itu penataannya juga bersifat progresif sesuai dengan perkembangan masyarakat.

### **Penerimaan UU Nomor 2/2002 oleh POLRI**

Pada awal tahun 1999, saat Kapolri dijabat oleh Jenderal Pol. Rusmanhadi sesungguhnya pembenahan Polri telah dicanangkan. Cetak biru pembenahan itu dirumuskan dalam buku yang dikalangan Polri dikenal dengan sebutan "Buku Biru". Topik utama pembenahan adalah berkenaan dengan aspek struktural, instrumental, dan kultural. Pada aspek struktural, institusi dan kelembagaan Polri serta organisasi dan kedudukannya dipermasalahkan. Dalam kajiannya disepakati bahwa institusi Polri menganut kepolisian nasional dengan pola integreted system, bukan centralized dan bukan pula fragmented system. Pada aspek instrumental, disadari perlunya kembali memiliki filosofi, doktrin, kewenangan, peralatan, kemampuan, fungsi dan Iptek pendukungnya sesuai dengan spesifikasi polisi secara universal. Pada aspek kultural, dibenahi kembali manajemen sumberdaya, manajemen operasional, dan sistem pengawasan/kontrol sosial serta kode etik kepolisian.

Dengan keluarnya UU Nomor 2 Tahun 2002, pada dasarnya polisi cukup puas. Beberapa materi dalam Buku Biru secara umum telah tertuang dalam undang-undang tersebut, dengan kata lain apa yang dicita-citakan terpenuhi, terutama dalam hal polisi sebagai ujung tombak keamanan dalam negeri (Pasal 4), tetap sebagai kepolisian nasional (pasal 5 ayat 2), apalagi kedudukannya di bawah Presiden atau setingkat Menteri (pasal 8 ayat 1), Kapolri berasal dari perwira tinggi polisi yang masih aktif (pasal 11 ayat 6), dan keberadaan Komisi Kepolisian Nasional yang semula dirancang sebagai pengawas dalam undang-undang itu tidak memiliki wewenang investigasi terhadap tugas-tugas kepolisian.

Perasaan puas dan tidak puas terhadap penerimaan UU Nomor 2 Tahun 2002 itu berangkat dari subyektifitas polisi. Perasaan itu muncul berdasarkan pengalaman empiris saat bergabung dengan TNI, sebagai lembaga yang tergantung (sub-ordinasi) kepada lembaga lain sehingga tidak mampu mengungkapkan seluruh peranannya.

Setelah keluar UU Nomor 2 Tahun 2002 pada awalnya dikembangkan dalam perumusan organisasi Polri. Pengorganisasian Polri dirancang bersifat sentralistik, ini dimaksud agar koordinasi antara kesatuan atas dengan kesatuan bawah berlangsung efektif, karena ada kesatuan yang dapat menjebatani antar dua kesatuan. Namun hal ini juga tidak lepas dari kelemahan, yaitu timbul birokrasi yang panjang dan berbelit-belit dalam alur administrasi, kurang responsive terhadap tuntutan warga masyarakat lokal, rentan akan politisasi penguasa nasional sehingga lembaga kepolisian kurang berperan untuk kepentingan rakyat, dan kurang fleksibel menghadapi perubahan di masyarakat.

Pengorganisasian dan Tata Cara Kerja Polisi itu diatur berdasarkan Keppres Nomor 70 Tahun 2002. Dalam hal ini saluran kewenangan di tingkat Mabes Polri menerapkan tipe staf fungsional dan general, di mana terdapat pejabat fungsional seperti Kaba Reskrim, Kaba Intelkam yang memiliki wewenang terbatas dalam bidang pekerjaan tertentu, di samping itu Kapolri juga dibantu oleh staf yang tidak memiliki kewenangan komando, antara lain staf ahli, dan staf auxiliary/pendukung (pengurusan administrasi personel, logistik, keuangan, pendidikan dan latihan). Kemudian pada tingkat Polda ke bawah berlaku bentuk organisasi garis dan fungsional yang dicirikan oleh adanya pejabat fungsional di tingkat Polda yang memiliki kewenangan terbatas di bidang pekerjaan tertentu (misalnya Direktur Reserse Narkoba, Direktur Intelkan, Kepala Biro Personel dan sebagainya), serta para Kepala Satuan Pelaksana (Kapolwil, Kapolwiltabes, Kapolres dan Kapolpos) yang memiliki wewenang melaksanakan semua bidang pekerjaan kepolisian di wilayah hukum masing-masing.

Dari gambaran tersebut, dilihat dari sudut pandang yang lebih luas, organisasi polisi secara keseluruhan mulai dari tingkat Mabes Polri hingga ke Pospol merupakan organisasi yang sangat besar, menganut bentuk organisasi garis, staf dan fungsional. Dalam hal pengorganisasian Polri, pejabat satuan pelaksana memiliki kewenangan dan dapat melaksanakan semua tugas kepolisian, sedangkan pada pejabat fungsi memiliki kewenangan terbatas dalam bidang pekerjaan tertentu. Secara lebih rinci, pada tingkat Polres, bentuk organisasinya adalah garis dan fungsional. Ini ditunjukkan dari adanya pejabat-pejabat Kapolsek yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan seluruh tugas kepolisian di wilayah hukum Polsek masing-masing, di samping itu ada pejabat fungsional baik di bidang operasional (Kepala Satuan Reserse, Kepala Satuan Intelkam, Kepala Satuan Lantas, Kepala Bagian Binamitra dan Kepala Bagian Operasi) maupun Kepala Bagian Administrasi dan Kepala Unit P3D (Pelayanan, Pengaduan, dan Penegakan Disiplin). Kelemahannya ialah, pengorganisasian polisi di tingkat Polres yang memiliki kewenangan cukup luas tidak dilengkapi staf yang bertugas untuk mengkaji dan menganalisis guna memberikan masukan kepada pimpinannya.

Dihadapkan pada kondisi masyarakat yang berkembang secara dinamis, Polri yang memiliki organisasi sangat besar tersebut apabila tidak diimbangi peningkatan profesionalitas dan spesialisasi dalam mengemban tugas maka penonjolan kekuasaan (power) dalam menjalankan tugas sangat mungkin masih akan terus berlangsung. Di sisi lain yang tidak kalah pentingnya ialah, mengingat pada setiap anggota polisi itu melekat kekuasaan deskresi dalam menjalankan tugas, apabila hal tersebut tidak disertai dengan rumusan aturan perilaku (code of practice) yang jelas bagi masing-masing petugas polisi pada fungsi kepolisian (Intel, Reserse, Samapta, Bimas, Lalu-Lantas) maka pelanggaran etika yang dilakukan polisi akan terus terjadi. Dalam kaitan masalah ini perlu didudukkan pula sistem pemolisian di Indonesia sesuai dengan kondisi sosial budayanya. Juga dalam hal sistem manajemen kepolisian agar lebih praktis mengingat beban tugasnya semakin hari terus meningkat.

Akhirnya bagi Polri, masyarakat bukan hanya kepada siapa mereka memberikan pelayanan (jasa kepolisian), tetapi juga kepada siapa mereka harus bertanggungjawab. Pertanggungjawaban hukum khususnya atas penggunaan kekuatan paksa fisik oleh individu-individu polisi maupun pertanggungjawaban organik kepolisian tentunya tidak meniadakan pertanggungjawaban publik (public accountability). Disini akuntabilitas publik kepolisian menjadi sangat penting mengingat pekerjaan polisi syarat dengan kewenangan diskresi dan upaya memaksa, bahkan menyangkut nyawa seseorang yang hal itu cukup sulit untuk dikontrol (low-visibility). Konsekwensinya ialah, dalam kondisi ini akses publik harus dibuka seluasnya bagi pengawasan kepolisian, baik terhadap tindakan dari para petugas kepolisian maupun perumusan kebijakan dan manajemen kepolisian. Kondisi ini dibutuhkan bukan saja oleh negara, tetapi juga oleh masyarakat dalam kapasitasnya sebagai obyek tindakan kepolisian.

### **Strategi Implementasi**

Eksistensi polisi dalam suatu negara perlu legitimasi yang jelas. Ada dua alasan untuk hal itu. Pertama, setiap lembaga negara perlu diberi derajat monopoli kekuasaan untuk menjalankan tugasnya. Hal ini penting bagi polisi karena dalam menjalankan tugasnya mendapatkan mandat untuk menggunakan kekuatan fisik yang terorganisir. Kedua, dalam negara demokratis seluruh lembaga negara harus memiliki akuntabilitas dalam menjalankan tugasnya. Ini berarti bahwa, mandat yang diperoleh polisi untuk menggunakan kekuatan paksa fisik harus disertai pertanggungjawaban dan bila terjadi kegagalan dalam memberikan pertanggungjawaban harus disertai pula hukuman.

Secara struktural, dalam lembaga kepolisian melekat dua kekuasaan. Pertama, kekuasaan di bidang hukum, dan kedua kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan itu melahirkan tiga fungsi utama kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum yang diperoleh dari kekuasaan bidang hukum; sebagai pelayan masyarakat termasuk penegakan ketertiban umum, dan sebagai pengayom keamanan. Kedua fungsi terakhir diperoleh dari kekuasaan bidang pemerintahan.

Kekuasaan polisi tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuatan paksa fisik yang terorganisir untuk mengontrol perilaku masyarakat dalam mencapai moral kolektif. Kekuasaan di sini tentu mengacu pada suatu dasar dari bentuk kesepakatan bersama. Artinya, kekuasaan polisi itu tidaklah berdiri sendiri untuk mencapai moral kolektif, banyak lembaga lain yang terlibat di dalamnya, polisi bukanlah satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan absolut untuk membangun moral kolektif. Sampai di sini sesungguhnya polisi tidak memiliki masalah yang serius, persoalannya muncul ketika masyarakat menuntut polisi agar menjadi wasit yang adil dalam kinerjanya, sedangkan strategi kekuasaan merangkak ke arah titik orientasi tujuan pihak penguasa. Dalam kondisi demikian apabila polisi tidak diimbangi dengan kemampuan yang memadai, maka sangat dimungkinkan mudah mengabaikan tujuan moral kolektif.

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, titik rawan kekuasaan polisi itu terletak pada fungsi pokoknya, di mana fungsi pemelihara keamanan dan ketertiban lebih menonjol daripada fungsi penegakan hukum dan pelayanan masyarakat. Kecenderungan penggiringan Polri menjadi agent of political stabilisation tersebut sesungguhnya berbahaya sebagaimana dialami semasa Orde Baru berkuasa, di mana TNI bersama Polri lebih hadir sebagai alat kekuasaan ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan segelintir elit penguasa saja. Dalam undang-undang tersebut hubungan Polri dengan departemen lain yang memiliki kewenangan kepolisian antara lain Bea Cukai, Imigrasi, POM, Pajak, dan lembaga-lembaga adat yang mengemban fungsi kepolisian juga kurang diatur secara koordinatif.

Demikian pula pada pasal 8 (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang menetapkan posisi Polri langsung di bawah Presiden jelas memberi peluang bagi kemungkinan digunakannya polisi sebagai alat kepentingan politik Presiden atau menjadi kekuatan yang memonopoli penggunaan kekerasan secara politis, bukan secara hukum. Juga pasal 11 (1) yang mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus lewat persetujuan DPR, hal itu memberi peluang terhadap politisasi Polri dan merangsang Polri untuk ikut-ikutan bermain politik. Kasus perseteruan Kapolri Jenderal Pol. S. Bimantoro dengan Presiden Abdurrahman Wahid merupakan contoh konkret bagi alasan atas kekawatiran itu. Usaha Gus Dur menerobos ketentuan dengan meminta persetujuan DPR untuk mengangkat Komisaris Jenderal Pol. Chaeruddin Ismail sebagai pemangku jabatan Kapolri mendapat perlawanan dari Bimantoro, sekaligus dijadikan senjata oleh DPR untuk mendasari penyelenggaraan sidang istimewa. Kasus VCD Banjarnegara juga merupakan contoh yang sama, yang mana seorang Kapowil atas arahan pimpinan Polri (meskipun tidak secara langsung) berkampanye kepada para purnawirawan agar memilih calon Presiden tertentu.

Selain itu kewenangan yang diberikan kepada Polri dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 (pasal 15, pasal 16, pasal 17, pasal 18) terkesan memberi kewenangan yang sangat luas dalam menjalankan tugas. Apabila hal itu tidak diimbangi kontrol publik yang kuat, maka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) sangat besar. Di berbagai negara demokratis, menjadi prasyarat mutlak adanya suatu external oversight untuk mengoreksi, mengarahkan dan mengembangkan kepolisian agar menjadi organisasi yang profesional dan mengabdikan kepada kepentingan publik. Dalam hal ini, meskipun UU Nomor 2 Tahun 2002 telah menetapkan adanya Komisi Kepolisian Nasional (pasal 37) namun fungsionalisasinya masih terbatas hanya sebagai penasehat Presiden dan sekedar menerima keluhan masyarakat, sedangkan wewenang investigasi terhadap anggota polisi yang melakukan penyimpangan (pelanggaran etika maupun pidana) tidak dimiliki. Apalagi jika personelnya diisi dari kalangan pejabat pemerintah, maka harapan terwujudnya independensi lembaga akan sulit tercapai. Hal ini menunjukkan masih lemahnya sarana kontrol terhadap lembaga kepolisian di Indonesia.

Demikian pula dalam hal pengaturan keanggotaan Polri pada pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) tampak membedakan antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Polisi. Pada

hal setelah keluar dari pengorganisasian TNI, polisi dinyatakan sebagai "polisi sipil". Selayaknya keanggotaan pada lembaga penegak hukum lainnya seperti kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan sebagai lembaga sipil, tidak dibedakan antara PNS dengan jaksa, hakim maupun aparat pemasyarakatan. Yang membedakan adalah "kewenangan" yang dilekatkan kepada individu-individu yang memiliki tugas khusus. Seperti penuntut umum, hakim, sipir, dan penyelidik/penyidik jika di lingkungan Polri tidak menganut diskriminasi.

Menghadapi kenyataan tersebut, pemikiran ke depan terhadap UU Nomor 2 Tahun 2002 perlu diselaraskan secara cermat dengan diarahkannya kelembagaan polisi menjadi bagian dari demokratisasi lewat fungsi pokok sebagai penegak hukum dalam rangka melindungi masyarakat. Seperti halnya disetiap negara yang menganut prinsip demokrasi di mana keberadaan institusi kepolisian terfokus pada mandat publik yaitu pemberantas kejahatan (to control crime) dan pemelihara ketertiban (to maintain order). Di samping itu dihadapkan pada kondisi masyarakat yang berkembang secara dinamis, Polri perlu meningkatkan profesionalitas dan spesialisasi dalam mengemban tugas untuk mengimbangi beban yang terus meningkat. Di sisi lain yang tidak kalah penting, mengingat pada setiap anggota polisi melekat kekuasaan deskresi dalam menjalankan tugas, apabila hal itu tidak disertai dengan rumusan aturan perilaku (code of practice) yang jelas bagi masing-masing fungsi kepolisian (Intel, Reserse, Samapta, Bimas, Lalu- Lintas) maka pelanggaran etika yang dilakukan polisi akan terus terjadi. Dalam kaitan masalah tersebut perlu adanya kaji ulang terhadap sistem kepolisian di Indonesia yang sesuai dengan kondisi sosial budaya bangsa. Juga dalam hal manajemen kepolisian agar lebih praktis mengingat beban tugas polisi semakin hari terus meningkat.

### **Harapan Masyarakat**

Penegakan hukum merupakan salah satu fungsi kepolisian yang paling esensial. Sasaran utama fungsi ini adalah untuk menciptakan rasa aman pada masyarakat yang bisa ditempuh melalui penyelesaian perkara secara tuntas tanpa disertai pernyataan untuk mendapatkan imbalan. Kinerja Polri di bidang ini mencakup dua aspek, yakni : (1) Kinerja dalam menekan kriminalitas; (2) Kinerja dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Kinerja polisi dalam menekan kejadian kriminalitas antara lain dapat diukur dari keberhasilan dalam menurunkan angka kejahatan. Sedangkan kinerja dalam memberi perlindungan kepada masyarakat dapat dilihat dari berbagai bentuk tindakan, seperti reaksi cepat polisi ketika menerima laporan dari masyarakat; patroli yang dijalankan secara kontinue, kehadiran polisi tepat waktu di tempat-tempat yang dianggap rawan.

Demikian pula masyarakat mengharap tidak merasa was-was ketika : (1) berjalan kaki pada malam hari; (2) meninggalkan rumah tanpa penjaga selama beberapa hari; (3) jika pintu mobil yang tidak terkunci atau melengkapi rumah dengan kunci-kunci pengama; dan (4) tidak merasa khawatir terhadap

barang-barang berharga yang ditinggal di rumah. Kondisi ini akan membangun kepercayaan masyarakat terhadap polisi dalam menangani keamanan.

Bentuk kepercayaan tersebut adalah kesediaan untuk menyerahkan penanganan setiap masalah kepada polisi. Kepercayaan ini akan menghindarkan masyarakat dari tindakan main hakim sendiri, yang cenderung tidak mengindahkan prosedur hukum yang semestinya berlaku. Semakin tinggi kepercayaan masyarakat terhadap polisi maka akan semakin terjaga pelaksanaan hukum dan ketertiban di masyarakat tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa semakin tinggi kepercayaan masyarakat terhadap polisi maka semakin tinggi pula kinerja polisi.

Perwujudan kepercayaan masyarakat pada polisi itu antara lain ialah kesediaan melapor ketika : (1) melihat orang kecopetan; (2) melihat orang yang mencurigakan di sekitar perumahan; (3) mengetahui adanya korupsi di sebuah instansi pemerintah; (4) mengetahui adanya arena perjudian di sekitar pemukiman; dan (5) mengetahui adanya transaksi jual-beli obat terlarang. Di samping itu sikap polisi dalam penegakan hukum diharapkan edukatif, berwibawa, tanpa pilih bulu, mandiri, menghargai pada hak-hak tersangka, menguasai aturan-aturan hukum, dan tidak melakukan siksaan fisik. Selain itu perilaku polisi juga harus disiplin, memiliki etos kerja keras, pengabdian, kerajinan, sikap pantang menyerah, dan menjadi teladan bagi masyarakat.

Penilaian masyarakat terhadap rendahnya moral polisi tidak lepas dari perilaku negatif anggota polisi yang memanfaatkan kewenangannya. Terhadap argumen bahwa polisi berbuat demikian karena rendahnya gaji yang mereka terima dinilai tidak selalu benar. Terdapat beberapa profesi lain yang juga bergaji kecil, seperti guru akan tetapi tindakannya tidak demikian. Pelanggaran hukum juga jamak ditemukan pada aparat lain, namun tidak sebesar yang dilakukan pada polisi. Perbandingan yang dilakukan tersebut bisa jadi kurang proporsional dan kurang transparan. Namun hal ini juga menegaskan sisi positif yakni tingginya tingkat sensitivitas warga masyarakat terhadap perilaku pelanggaran hukum yang dilakukan oleh polisi.

Terhadap indikasi rendahnya moral polisi di lapangan, warga masyarakat sangat berharap bahwa polisi memiliki sikap adaptasi yang tinggi dalam masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena pertukaran penugasan anggota polisi yang berasal dari suatu daerah ke daerah lain, ada yang kurang mampu beradaptasi dengan lingkungannya, sehingga kurang memiliki kedekatan dengan masyarakat. Rendahnya tingkat adaptasi polisi juga bisa disebabkan karena rendahnya komitmen dalam menjalankan tugasnya, bahkan tidak jarang terlihat sangat apatis. Dalam kondisi demikian tak mengherankan jika masyarakat lebih suka menghindarkan diri berurusan dengan polisi. Di samping karena alasan birokrasi Polisi yang berbelit-belit, layanan yang diberikan polisi sering diskriminatif dan masyarakat menyangsikan kerahasiaan pelaporan.

Kesimpulannya ialah harapan masyarakat membuat polisi dalam pelaksanaan tugas semakin hari semakin berat. Di satu sisi, masyarakat menginginkan polisi yang bisa menjadi teladan dan panutan masyarakat, sehingga bisa menjadi tempat

bertanya. Di sisi lain, masyarakat berkembang menjadi lebih kritis dan bahkan merasa lebih panda) dari pada anggota polisi . Polisi sendiri kewalahan bila menghadapi masyarakat yang kritis. Pengertian sikap pelayanan dalam ini adalah tidak membedakan pangkat, tidak membedakan kaya-miskin, tidak meminta uang jasa, ramah dan sopan, cekatan, mempermudah urusan, pelayanan memuaskan.

## **Kendala**

UU Nomor 2 Tahun 2002 sebagai instrumen legal telah memberikan mandat strategis kepada Polri untuk mengubah jati dirinya menjadi polisi sipil. Namun, landasan itu menjadi dilematis ketika berhadapan dengan implementasi instrumen lain, antara lain dengan makna yang terkandung dalam Konvensi Jenewa, tentang pelibatan polisi dalam darurat sipil, darurat militer maupun perang (UU Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Darurat). Demikian pula implementasi UU Nomor 2 Tahun 2002 juga bisa berbenturan dengan implementasi UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan, dan UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Terorisme.

Di samping itu, ada kecenderungan bahwa pencamtuman fungsi polisi sebagai pengayom, pelindung, pembimbing, dan pelayan masyarakat terkait dengan tujuan tertentu. Tujuan itu adalah upaya untuk menciptakan citra polisi yang dekat dengan masyarakat. Ada keraguan bahwa tujuan itu tidak mudah tercapai. Pembentukan citra polisi sesungguhnya lebih banyak ditentukan oleh perilaku polisi di lapangan, kerana pada dasarnya realitaslah yang mentukan citra, bukan sebaliknya. Selain itu ada pula kekhawatiran bahwa dengan menjalankan fungsi pelindung, pengayom, pembimbing dan pelayan masyarakat, polisi mendapatkan legitimasi untuk melakukan kegiatan-kegiatan di luar fungsinya.

Karena itu gagasan agar Polri hanya memfokuskan pada pelaksanaan fungsi penegakan hukum bukanlah tidak beralasan, apalagi dari sisi tersebut sudah nampak terjadi kelebihan beban tugas polisi dalam mengungkap perkara kriminal, yaitu dengan munculnya dark number dalam penyampaian laporan crime total. Bidang pengendalian dan pencegahan kejahatan itu juga cukup luas dan cukup berat dalam penerapan di negara yang memiliki geografi dan jumlah penduduk yang besar. Apalagi dalam infra struktur kemasyarakatan telah terjadi involusi. Dalam konteks inilah terdapat pandangan perlunya membatasi fungsi kepolisian atau perlu adanya tatanan koordinatif lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki fungsi kepolisian dalam suatu wadah.

Di sisi lain, karena pada institusi polisi melekat budaya kerja yang didasarkan pada kekerasan (violence) dan kerahasiaan (secrecy) sejalan dengan kewenangan diskresi dan penggunaan kekuatan paksa secara fisik, maka aktivitas polisi di masyarakat perlu diawasi secara efektif. Berkembangnya budaya solidaritas secara negatif di kalangan polisi yang mendorong ke arah semangat asal melindungi kawan meskipun salah akan menyebabkan kesulitan masyarakat dalam menempatkan diri selaku pengawas sosial. Sedangkan implikasi negatif dari soal kerahasiaan

menyebabkan Polri sebagai institusi rawan (vulnerabel) atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggotanya, sehingga sangat agresif dalam menanggapi teguran dari luar lembaganya.

Mekanisme internal (built in control) yang dilaksanakan oleh inspektorat rasanya belum cukup untuk menangani implikasi negatif dari beberapa prinsip kerja dan budaya polisi tersebut. Karena yang melakukan adalah juga polisi, dengan budaya kerja yang mengutamakan solidaritas, sulit diharapkan bahwa seorang polisi akan menindak temannya sendiri secara tegas dan adil melalui penyelidikan dan penyidikan yang fair. Oleh karena itu pengawasan eksternal (watchdog) perlu dilembagakan dalam rangka membangun polisi yang bersih.

Terjadi pula benturan dalam pertanggungjawaban tugas polisi yang termuat di dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 dengan rumusan pasal 25 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa salah satu tugas dan kewajiban "kepala daerah" adalah menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat. Pasal ini mengandung arti bahwa penanggungjawab soal ketertiban dan ketentraman masyarakat di daerahnya adalah kepala daerah, bukan kepala polisi.

Adalah benar jika dilihat dari sudut pandang hukum tidak ada kewajiban bagi polisi untuk memberikan pertanggungjawaban tugas kepada pemerintah daerah. UU Kepolisian Nasional menyebutkan bahwa pimpinan polisi di daerah bertanggungjawab secara hierarkhi kepada Kapolri. Namun, ketentuan hukum semacam itu mengandung dua kelemahan dasar jika dilihat dari upaya konsolidasi demokrasi yang kini tengah berjalan di Indonesia. Kelemahan pertama terkait dengan fakta bahwa baik pemerintah daerah maupun polisi di daerah memiliki kewenangan yang tumpang tindih untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini jika terjadi krisis sosial sangat mungkin saling melepar tanggungjawab. Kelemahan kedua terkait dengan fakta bahwa dalam beberapa kasus pemerintah daerah telah mendanai sebagian dari biaya operasi kepolisian di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah mulai bergerak untuk memperkuat kapasitas institusi kepolisian di daerah, dan dalam perkembangannya sangat mungkin terjadi persaingan antara Polri di daerah dengan Polisi Pamong Praja.

Akan tetapi jika disandingkan dengan pasal 10 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004, sifat organisasi yang sentralistis terkesan sejalan dengan bunyi pasal tersebut, khususnya dalam kaitan dengan fungsi keamanan, bersama dengan fungsi pertahanan, politik luar negeri, agama dan yudisial, wewenang fungsi ini berada pada pemerintah pusat. Tetapi jika dicermati lebih mendalam, diletakkannya fungsi keamanan bersama dengan fungsi pertahanan terkait dengan masalah menjaga kedaulatan negara. Fungsi menjaga kedaulatan negara khususnya ancaman musuh dari luar, biasanya menjadi tanggungjawab militer, bukan fungsi keamanan dalam negeri. Dari sinilah kendalanya polisi seakan ragu-ragu dalam mengamban tanggungjawab keamanan dalam negeri, yang dilaksanakan baru mengimplementasikan tugas untuk dirinya sendiri.

Kendala lain yang perlu dicermati adalah pemaknaan dari aspek sipil dalam sektor keamanan. Artinya perubahan paradigma dari orientasi keamanan yang bersifat state centris menjadi people centris atau orientasi keamanan dari state security menjadi human security. Implementasi dari pemahaman ini memang mengarahkan untuk dilakukannya perubahan produk legislasi di bidang keamanan secara mendasar. Harus ada jaminan aspirasi masyarakat dan partisipasi masyarakat terwadahi dalam produk kebijakan itu. Demikian pula peran masyarakat dan jaminan kontrol sosial sebagai bukti dari adanya akuntabilitas publik tercermin dalam produk undang-undang.

Untuk mencapai hal itu, produk legislasi harus secara jelas menggambarkan koordinasi fungsi yang dijalankan oleh aktor-aktor pertahanan dan keamanan, seperti TNI, polisi, institusi penegak hukum lainnya misalnya Imigrasi, Bea-Cukai, Tera, Badan POM, Polisi Kehutanan dan lain-lain. Tiadanya koordinasi yang jelas antar instansi dan saling kemandirian dalam pelaksanaan tugas menjadikan kendala terhadap upaya penerapan UU Nomor 2 Tahun 2002. Di samping itu konflik antara anggota TNI dan Polri selalu menjadi tema yang terus muncul setiap kali kedua aktor ini ditempatkan pada suatu wilayah. Masalah rivalitas tugas menjadi salah satu penyebab mengapa hal itu sampai terjadi. Penjelasan lain adalah adanya perbedaan interpretasi tugas dan wewenang, perbedaan doktrin dan perilaku antara anggota TNI dan Polri. Jawaban ini bersifat parsial dan bukan merupakan solusi komprehensif untuk mengatur hubungan antara kedua aktor dalam menghadapi ketidakamanan di dalam negeri yang masih menjadi tantangan hingga saat ini. Polri jelas tidak akan mampu menghadapi semua permasalahan keamanan dalam negeri jika orientasi keamanan masih bersifat parsial, bukan berorientasi pada konsep keamanan manusia (human security). Dengan perkataan lain Polri masih membutuhkan bantuan TNI untuk menghadapi ancaman bersenjata, dan dengan demikian koordinasi keduanya perlu diatur secara jelas.

Dalam pelaksanaan penegakan hukum masalah yang muncul adalah bertambah kompleksnya beban para penegak hukum. Selain itu era global yang bertumpu pada perkembangan ekonomi juga membawa pengaruh terhadap rasionalitas yuridis dalam penegakan hukum untuk menjamin terhadap kejelasan akan hak dan kewajiban serta batas-batas sosial bagi kebebasan individu dalam menjalankan aktivitasnya. Kondisi ini terkait dengan penyelenggaraan hukum saat ini, di mana inti permasalahan yang dihadapi penegak hukum khususnya Polri bersumber pada ketidakselarasan lembaga dalam mengantisipasi prinsip kebebasan dan prinsip kewajiban untuk menghormati hak-hak orang lain yang secara substantif menyangkut masalah kemandirian polisi dalam menjalankan tugasnya.

## **Tantangan**

Perkembangan lingkungan strategis seiring globalisasi mendorong gencarnya tuntutan kearah demokratisasi disertai reformasi baik secara gradual maupun radikal. Hal ini sangat berpengaruh terhadap hubungan antara pemerintah dengan

masyarakat yang implikasinya muncul kesadaran akan pentingnya perbaikan terhadap tatanan politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam. Dari dorongan tersebut terdapat sisi gelap yang sulit terungkap yaitu berakhirnya perang dingin ternyata tidak berhenti pada lahirnya perdamaian, tetapi justru muncul tantangan baru berupa perebutan pangsa pasar di antara negara-negara industri maju yang menjadikan negara-negara berkembang sebagai sasarannya.

Demikian pula halnya dalam hubungan antar negara di berbagai bidang, antara lain dalam hal pendidikan, kemanusiaan, bisnis, dan media masa tumbuh saling jalin-menjalin dalam sentra-sentra kekuasaan baru yang memiliki kemampuan link-up secara luas. Hal ini mendorong lahirnya tuntutan kebebasan manusia yang mengarah pada civilization. Oleh karena itu apabila semula kekuasaan sepenuhnya ditangan pemerintah, sekarang kepentingan-kepentingan yang melekat pada individu menuntut perhatian secara penuh.

Seiring hal itu, pengaruh dari globalisasi dalam kehidupan masyarakat adalah timbulnya tipe baru dalam dunia kejahatan. Tipe konflik yang merambah negara maju cenderung lebih berorientasi pada soal politik dan tindak pidana non-konvensional, sedangkan di negara berkembang berlatar belakang budaya kekerasan (culture of violence). Keduanya dimungkinkan sama-sama melibatkan oknum militer, meskipun di negara berkembang belum menjurus ke arah pengorganisasian dengan komando yang jelas. Namun runtuhnya kewibawaan C.J.S ikut menyemarakkan tumbuhnya kriminalitas. Yang mengejutkan lagi adalah, laju peredaran dan penggunaan obat-obat terlarang menyusup ke kalangan masyarakat bawah.

Implikasi negatif dari globalisasi terutama yang menjadi beban tugas polisi, adalah timbulnya kejahatan berupa : (1) Penyelundupan (smuggling), suatu bentuk kejahatan lama yang bisa berdimensi baru dengan memanfaatkan teknologi komunikasi, transportasi berkecepatan tinggi, container, cargo, air transpotation, dan lain-lain; (2) Penyebaran hama dan penyakit melalui bahan makanan import yang telah kadaluwarsa baik berasal dari negara pengekspor yang kondisi alat pengangkutannya buruk, atau disebabkan tertahan dipelabuhan tujuan karena melebihi waktu yang ditentukan; (3) White collar crime, seperti transfer uang lewat sandi komputer (com-puter crime, derivative transaction). Korupsi, kolusi dan konspirasi jahat sebagai bagian dari white collar crime yang sulit dibuktikan secara materiil, meski sebenarnya nyata terjadi; (4) Pasar gelap (black market) barang-barang terlarang seperti obat-obat terlarang (drugs), makanan, minuman melalui cara pengemasan dan peredaran yang tidak konvensional; (5) Bentuk kejahatan dengan kekerasan yang terorganisasi secara rapih (mobs). Contoh : dept collector, backing perjudian, insiniasi, agitasi dan terror, serta pembuangan limbah 3B, pemugaran daerah perkotaan (urban renewal) guna menekan biaya ganti rugi lewat pembakaran yang direkyasa. Perampokan bank, penculikan anak-anak (kid-nap), yang dilakukan dalam suatu jaringan sindikat atau organisasi; (6) Kejahatan asuransi (insurance crime) dengan cara seolah-olah pailit atau barang-barang berikut pabrik, gudang, toko, mall terbakar. Juga asuransi lanjut usia agar ahli waris mendapat santunan secukupnya; (7) Pemalsuan merk dagang terkenal dan pembajakan hak paten; (8)

Pajak gelap, pemalsuan retribusi/restitusi pajak; (9) Penyalahgunaan kartu kredit (credit card, corporet crime), pencurian pulsa telepon, pemutihan uang haram (money loundry) lewat transfer bank; (10) Pelecehan sex dan penyiksaan anak-anak (child abused).

Typical kejahatan tersebut akan disertai intensitas kejahatan yang mengarah pada kualitas baik dalam hal cara, pelaku, alat-alat maupun waktu dan sasaran. Modus operandi yang digunakan adalah konspirasi jahat, di mana apabila salah satu pihak membuka rahasia pihak lain bisa dipastikan akan menerima akibat yang fatal. Dimensi kejahatan sebagai dampak negatif dalam pembangunan dapat mengimbas pada bidang-bidang lain dalam kehidupan masyarakat baik di bidang politik, sosial-budaya, hukum dan peradilan, demikian pula terhadap kehidupan beragama, dan kehidupan keluarga.

## LIMA

# KAJIAN TERHADAP PENERAPAN UU PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME

Diskursus terorisme dan perang melawan terorisme mulai kian mendunia setelah sejumlah militan menabrakkan 3 dari 4 pesawat yang mereka bajak ke gedung World Trade Center dan Pentagon pada 11 September 2001. Masyarakat internasional serentak menyebut serangan yang menewaskan sekitar 3000 jiwa ini sebagai tindakan terorisme; menyatakan bahwa bangsa, agama dan aliran politik mereka mengutuk dan tidak mentolerir cara-cara keji yang demikian. Pemerintahan berbagai negara menyampaikan keprihatinan atas tragedi ini dan dukungan mereka terhadap upaya pengungkapan oleh pemerintah Amerika Serikat (AS). Mereka menyatakan terorisme sebagai ancaman global dan seluruh dunia harus bersama-sama mengatasi masalah ini.

Pemerintah AS di bawah tekanan warga negaranya mempertanggungjawabkan kegagalan mencegah serangan tersebut menyatakan organisasi al-Qaida pimpinan Osama bin Laden dan pemerintahan Taliban di Afganistan sebagai pihak yang bertanggungjawab. Dibarengi unjuk rasa masyarakat berbagai belahan dunia, AS mendeklarasikan perang terhadap terorisme dengan menyerang Afganistan, meski Al-Qaida, Taliban dan warga negara Afganistan menolak keras tuduhan tersebut dan masyarakat dunia menuntut pengajuan bukti-bukti keterlibatan mereka dan protes terhadap legitimasi serangan tersebut yang jelas-jelas merupakan kejahatan perang (*war crimes*). Dengan dalih standar Gedung Putih menolak membeberkan bukti-bukti dengan alasan kerahasiaan informasi. *“Menyediakan bukti berarti memberi informasi berharga untuk mereka yang keberatan atas aksi Amerika dan memudahkan mereka bersembunyi, lantas melanjutkan aksi berikutnya,”* demikian ungkapan Ari Fleicher, Juru Bicara Gedung Putih.<sup>1</sup>

Di Indonesia, reaksi ‘serius’ pemerintah terhadap terorisme muncul paska peristiwa Bom Bali pada 12 Oktober 2002 yang menewaskan 202 jiwa dan melukai 209 jiwa. Pada tanggal 18 Oktober 2002, kurang dari satu minggu setelah meledaknya bom di kawasan Kuta tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perpu No 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Perpu No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002. Penetapan ini didasari pandangan bahwa payung hukum yang ada tidak memadai dan gagal mengatasi problem-

---

<sup>1</sup> Bin Laden sendiri membantah segala tuduhan yang dikemukakan kepadanya. Ia mengatakan bahwa kemampuannya tak secanggih itu sehingga bisa merontokkan gedung WTC dan menyatakan sanggup akan diekstradisi ke negara manapun yang netral dari pengaruh AS untuk diadili pengadilan internasional jika ada bukti keterlibatannya dalam peristiwa tersebut.

problem serupa yang pernah terjadi sebelumnya dan tragedi bom Bali merupakan aksi terorisme terburuk dalam sejarah Indonesia, tidak mungkin diatasi dengan payung hukum yang ada.

Perpu No 1 Tahun 2002 ini menuai kritik berbagai pihak lantaran dipandang memberikan kekuasaan berlebihan kepada negara sehingga cenderung mengancam masyarakat sipil dan tidak memberikan efek korektif terhadap lemahnya perangkat dan institusi hukum selama ini. Pemerintah dipandang memberikan reaksi berlebihan untuk menghindari dampak politik di tingkat internasional lantaran mayoritas korban dalam tragedi tersebut adalah warga negara asing, padahal frekuensi kasus-kasus serupa meningkat tajam paska 1997-1998 dan tidak mendapat perhatian serius (Lihat Tabel 1). Perpu No 1 Tahun 2002 tersebut akhirnya ditetapkan menjadi Undang-undang (UU) No 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-undang. Sebagaimana Perpu No 1, pemerintah juga membuat UU No.16 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-undang.

**Tabel 1. Peledakan BOM di Indonesia sejak 1976 - 2005**

No	Waktu / tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	1976	1 kasus	Pemerintahan Suharto
2	1978	2 kasus	-
3	1984	2 kasus	-
4	1985	2 kasus	-
5	1986	1 kasus	-
6	1991	2 kasus	-
7	1994	2 kasus	-
8	1996	2 kasus	-
9	1997	1 kasus	-
10	1998	2 kasus	Peralihan Pemerintahan Suharto ke Habibie
11	1999	7 kasus	Peralihan Pemerintahan Habibie ke Wahid
12	2000	25 kasus	Pemerintahan Wahid
13	2001	17 kasus	Peralihan Pemerintahan Wahid ke Megawati
14	2002	13 kasus	Pemerintahan Megawati
15	2003	16 kasus	Pemerintahan Megawati
16	2004	6 kasus	Peralihan Pemerintahan Megawati ke SBY
17	2005	12 kasus	Pemerintahan SBY
	<b>Jumlah Total</b>	<b>113 kasus</b>	

Sumber: Informasi dan Dokumentasi Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) 2005

Dua ilustrasi di atas menunjukkan, bahwa *policy* terhadap upaya memerangi terorisme yang saat ini menonjol bersifat *reaksioner-subjektif* dan *parsial-represif*.

Sebagai tindakan *reaksioner-subjektif*, upaya ini bias motif politik nasional dan internasional ketimbang tujuan menyelesaikan persoalan yang sebenarnya. Dengan menyerang Afganistan dan menangkap beberapa anggota jaringan *Jama'ah Islamiyah* (JI) berbekal Perpu No 1 Tahun 2002 yang kemudian menjadi Undang-undang No 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-undang, pemerintah AS dan Indonesia memandang telah cukup menjawab tuntutan publik untuk mengatasi aksi teror tersebut. Faktanya, tidak pernah bukti-bukti yang dihasilkan dari serangan ke Afganistan berkaitan dengan serangan 11 September sebagaimana juga terjadi di Irak yang dituding menyembunyikan proyek senjata biologis, kimia dan nuklir yang potensial mengancam dunia. Nyatanya perang terhadap terorisme telah dimanfaatkan untuk menumbangkan rezim-rezim politik anti AS yang dianggap mendukung atau melakukan aksi terorisme. Di Indonesia aksi teror terus berlanjut dengan meledaknya bom di Hotel JW Marriott, depan Kedutaan Besar Australia dan Bali.

Sementara sebagai reaksi yang *parsial-represif*, upaya tersebut justru memberikan otoritas berlebihan pada institusi tertentu, mentolerir penggunaan metode kekerasan dan mengabaikan hukum-hukum internasional dan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM). Amerika Serikat membangun penjara-penjara di beberapa negara dengan kondisi dan perlakuan terhadap tahanan yang tidak lebih baik dari *getho-getho* NAZI pada Perang Dunia ke II dan memanfaatkan momentum perang terhadap terorisme untuk membenarkan penyerangan terhadap Irak dengan cap 'negara teroris' yang mengancam keselamatan dunia dengan nuklir dan senjata kimianya. Pemerintah AS telah melakukan penangkapan-penangkapan dengan sama sekali tidak dihormati asas *presumption of innocence* dan *due process of law* serta praktek penahanan tertutup tanpa bisa diakses pihak manapun, termasuk keluarga dan pengacara (*incomunicado detentions*) yang menjurus pada *penghilangan orang secara paksa* (*enforced or involuntary disappearance*). Tindakan Amerika Serikat juga mengundang reaksi keras banyak negara dan komisioner dan kelompok kerja-kelompok kerja HAM di forum Perserikatan Bangsa-bangsa dan lembaga-lembaga HAM internasional. Sayangnya, reaksi ini tidak mendapat tempat di forum PBB karena mayoritas negara-negara sekutu Amerika Serikat juga menjadi bagian dari agenda bersama pemerintah Amerika Serikat memerangi terorisme dan mendukung dengan menjalankan praktik yang sama buruknya.

Pemerintah Indonesia sendiri lebih memilih menjustifikasi peran aktif Badan Intelijen Negara (BIN) yang notabene adalah intelijen strategis *non-judicial* dan TNI kembali pada atau bahkan melampaui peran asal mereka di masa Orde Baru untuk terlibat secara aktif dalam keamanan internal (*internal security*), ketimbang mengevaluasi, mengefektifkan dan memperkuat lembaga kepolisian sebagai penanggungjawab keamanan internal. Sebagaimana pemerintah AS, pemerintah Indonesia juga mempertontonkan aksi serupa dengan menangkap aktifis-aktifis

Islam dan membidik kalangan pesantren yang dicurigai sebagai bagian dan kantong-kantong jaringan terorisme. Upaya pemberantasan terorisme telah menghalalkan segala cara, termasuk mengambil hak-hak yang tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable right*), melakukan penyiksaan (*torture*) dan mensahkan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (*arrest and arbitrary detention*).

Fakta di atas menunjukkan bahwa perang terhadap terorisme mengandung dilema pada dirinya, antara kepentingan mengatasi persoalan terorisme dan himpitan persoalan baru *human security*, baik yang ditimbulkan dari aksi terorisme dan perang melawan terorisme. Berdasarkan pengalaman mengelola secara efektif otoritas represif dan alat-alat kekerasan, negara memilih konstruksi kebijakan yang *pro*-kepentingan stabilitas negara ketimbang mencari terobosan solusi dalam konteks negara demokratis. Dilema di atas diselesaikan dengan membangun strategi yang problematik dan menghasilkan dilema berikutnya bagi publik; mendukung negara sementara mereka potensial menjadi korban kebijakan atau menolak yang berarti secara langsung akan berhadapan dengan negara. Lebih jauh, upaya pemerintah yang demikian akan mengancam reformasi bidang penegakan hukum, pemerintahan yang bersih dan berwibawa, penguatan otoritas sipil, serta pemenuhan, perlindungan dan pemajuan Hak Asasi Manusia (HAM).

Dalam laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berjudul *Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism; Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights* disebutkan, bahwa upaya berbagai negara mengatasi persoalan terorisme telah menyebabkan kondisi HAM di berbagai belahan dunia terancam, termasuk di Indonesia. Ancaman tersebut terutama berkaitan dengan hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar (*fundamental rights and freedoms*). Hak-hak dasar yang terancam antara lain meliputi hak untuk hidup; hak untuk bebas dari penyiksaan dan penghukuman atau perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat; hak untuk bebas dari penahanan sewenang-wenang; serta hak mendapatkan peradilan yang *fair* dan pendampingan pengacara. Sementara kebebasan-kebebasan yang terancam antara lain adalah kebebasan berpikir; kebebasan berkeyakinan; kebebasan beragama; kebebasan berekspresi dan berserikat; serta bebas dari segala bentuk diskriminasi.<sup>2</sup> Termasuk di Indonesia, kasus-kasus penangkapan, penahanan dalam upaya memberantas tindak pidana terorisme juga telah mengabaikan asas-asas *fairness* sebagaimana diatur dalam prosedur hukum pidana nasional yang menganut prinsip *free and fair trial*.

Tulisan ini bermaksud memberikan pandangan terhadap hal-hal dilematis dari legislasi dan pengalaman mengatasi persoalan terorisme di atas dengan mengacu pada payung hukum UU No 15 Tahun 2003. Karenanya tulisan ini mencoba menjawab sejauhmana filosofi dasar, urgensi, target, mekanisme dan prosedur,

---

<sup>2</sup> Lihat juga Laporan Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR/OSCE), *Preventing and Combating Terrorism: The Human Dimension*, September 2003 h. 4

korelasi dengan kebijakan-kebijakan lain, efektifitas dari agenda pemberantasan tindak pidana terorisme serta ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi yang relevan. Tulisan ini berpijak pada perspektif bahwa keselamatan masyarakat sipil terhadap aksi terorisme dan dampak dari kebijakan penanganan persoalan terorisme harus dihindari. Termasuk adanya kewajiban negara untuk melindungi kepentingan, hak dan kebebasan warga negaranya harus tercermin dari berbagai kebijakan yang diterbitkannya.

### **Problem Pra-syarat Kelahiran UU No 15 Tahun 2003**

Pada dasarnya disepakati bahwa pemerintah harus mengambil sikap serius mengatasi ancaman terorisme dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip negara demokrasi. Tragedi Bom Bali 12 Oktober 2002, membuktikan adanya keberadaan jaringan teror dan tidak pernah mendapat perhatian serius dan pengungkapan secara tuntas. Sebelumnya, hampir sebagian besar pejabat pemerintah dan politisi mengingkari keberadaan jaringan terorisme tersebut dan memandang bahwa isu jaringan terorisme adalah rekayasa pihak asing untuk menyudutkan Indonesia di mata internasional.<sup>3</sup> Pandangan ini boleh jadi menunjukkan; 1). Ketidaksiaran dan ketidakmampuan pemerintah (*unwillingness and inability*); 2). Kegagalan aparat keamanan serta intelijen negara untuk mengantisipasi dan memberikan peringatan dini akan adanya aksi teror; dan 3). Ketidakmampuan aparat penegak hukum bekerja profesional menangani tindak pidana yang menjurus pada aksi terorisme (*state failures*). Karenanya, dengan adanya tragedi bom Bali, pemerintah tidak dapat lagi membenarkan hal-hal di atas dan sesegera mungkin mengevaluasi kinerja penanganan teror dan mengatasi problem terorisme.

Pertanyaannya kemudian, apakah diperlukan sebuah regulasi baru untuk mengatasi problem terorisme? Apakah cukup diatur dan dengan menggunakan instrumen hukum pidana yang ada? Apakah tidak dimungkin *miss-perception* dan penyalahgunaan apabila dibuat UU baru? Apakah perlu memperluas kewenangan negara? Bukankah jika memiliki kemauan serius dan cara kerja yang profesional pemerintah bisa mengungkap kasus terorisme? Lebih mendalam lagi, pertanyaan berikutnya adalah, apakah pemerintah Indonesia memiliki persepsi dan tafsir tersendiri tentang tindak pidana terorisme? Lalu apa yang akan dilakukan berdasarkan persepsi tersebut? Juga apa yang membedakan tindak pidana terorisme dengan tindak pidana biasa?

Sayangnya pertanyaan-pertanyaan tersebut justru dijawab dengan menerbitkan Perpu No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perpu Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa

---

<sup>3</sup> Lihat pernyataan Hamzah Haz, Hassan Wirajuda, Da'i Bachtiar, penolakan DPR untuk membentuk Pansus Bom Natal, dll., yang telah dilansir beberapa media cetak.

Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002. Perpu diterbitkan dengan alasan situasi darurat dan tidak mungkin diatasi dengan UU yang membutuhkan waktu yang panjang untuk pembentukannya. Perpu No 1 Tahun 2003 ini kemudian menjadi UU No 15 Tahun 2003. DPR merubah Perpu menjadi UU tanpa adanya melakukan koreksi dan perubahan substansi, padahal sejak berupa Perpu dan RUU sudah banyak kritik yang diajukan terhadap substansi Perpu dan implementasinya.

Undang-undang tersebut lebih banyak mengatur tindakan yang dinilai secara *reaksioner-subjektif* dan *parsial-represif* sebagai tindak terorisme dan tindakan yang mendukung tindak terorisme. Negara memilih mengatur hal-hal yang secara logis lebih mudah, karena begitu negara menetapkan seseorang sebagai pelaku terorisme, pemerintah tinggal menelusuri jaringan dan pihak pendukungnya, fasilitas yang digunakan serta kealpaan yang memberikan peluang bagi tindak tindakan terorisme atau peristiwa yang serupa dengan tindak terorisme. Dalam hal defenisi terhadap tindak pidana terorisme, apalagi dengan mengabaikan motif politik, sebagian besar adalah tindak pidana yang secara jelas juga terdapat ketentuannya dalam KUHP. Termasuk mengatur pihak-pihak yang dilibatkan dalam penangkapan, penyidikan dan pemeriksaan.

Di sini kita dapat mengajukan beberapa catatan terhadap penetapan UU di atas. *Pertama*, mengacu pada pengertian teoritik, menurut Prof. Muljanto, S.H., hukum pidana adalah hukum yang menjadi bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan aturan untuk: 1). *Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, disertai ancaman atau sangsi berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut;* 2). *Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.;* dan 3). *Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.*<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 1 KUHP menyebutkan asas legalitas (*principle of legality*) hukum pidana nasional kita bahwa "*Suatu perbuatan tidak bisa dipidana kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada*". Sekali lagi, jika yang diatur adalah hal-hal yang secara *reaksioner-subjektif* dan *parsial-represif* disebut terorisme adalah penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan (pembunuhan, peledakan, perusakan), kealpaan, penggunaan barang-barang berbahaya dan pembiayaan untuk tindak terorisme, serta tindakan dukungan terhadap tindak terorisme (penyertaan). Jika prinsip dari penetapan hukum pidana adalah untuk mengatur 3 hal di atas, dan hampir dipastikan bahwa KUHP sudah cukup memadai, maka yang diperlukan adalah memperkuatnya dengan sedikit amandemen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Prof. Muljanto, S.H., *Asas-asas Hukum Pidana* (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1993), h.1

<sup>5</sup> Dalam penjelasan Pasal 8 UU ini misalnya, diakui bahwa Ketentuan ini merupakan penjabaran dari tindak pidana tentang kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana/prasarana penerbangan sebagaimana dimaksud dalam Bab XXIX A Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Karena Perpu dibuat tergesa-gesa, maka

*Kedua*, Pemerintah kesulitan membuat defenisi yang komprehensif mengenai suatu tindak pidana terorisme sebagaimana terlihat pada UU. Defenisi kejahatan yang dijerat UU ini hampir semuanya mengandung perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana biasa yang diatur dalam KUHP, seperti: *kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan-kejahatan terhadap negara sahabat dan terhadap kepala negara sahabat serta wakilnya, kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang, kejahatan terhadap nyawa, penganiayaan, meyebabkan mati atau luka-luka karena kealpaan, pemerasan dan pengancaman, menghancurkan atau merusakkan barang, kejahatan pelayaran, kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana penerbangan/prasarana penerbangan*. Dengan adanya dua UU yang pada prinsipnya mengatur bentuk tindak pidana yang sama, maka bukan tidak mungkin probabilitas terjadinya kesalahan dalam penetapan *delik* menjadi besar, dan itu bisa bertentangan dengan tujuan *prinsipil* penegakan hukum yaitu keadilan dan akuntabilitas (*justice and accountability*).

Di UU terlihat bahwa defenisi terorisme yang dirumuskan juga sangat luas. Pasal 6 sampai pasal 19 mengatur segala bentuk yang bisa dimasukkan sebagai kategori tindakan terorisme. Sementara pasal 20 sampai pasal 24 mengatur tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana terorisme. Pasal 6 adalah tindak pidana selesai sehingga unsur yang harus dibuktikan adalah akibat perbuatan berupa munculnya suasana teror atau rasa takut yang meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal. sedangkan pasal 7 adalah tindak pidana tidak selesai (*percobaan*) sehingga yang harus dibuktikan adalah maksud untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut yang meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal. Lalu apa yang dimaksud dengan suasana teror? Kalau yang dimaksud adalah ketakutan dan jatuhnya korban secara massal, maka kata-kata suasana teror tidak perlu dicantumkan karena mengundang tafsir sepihak negara. Dengan defenisi dan kategorisasi tindak pidana yang demikian luas, UU ini dapat sesat secara paradigmatik, ketika ia tidak mampu membuat batasan kejahatan secara jelas dalam kategori pidana terorisme dengan juga bersandar pada 2 hal penting, yaitu penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan, bukan semata-mata menekankan pada motif perbuatan untuk menimbulkan suasana teror atau ketakutan yang meluas atau korban secara massal.<sup>6</sup>

Pasal 8 UU memasukkan 18 macam perbuatan sebagai tindak pidana terorisme, yang merupakan labelisasi tindak pidana terorisme pada tindak pidana biasa. Hal ini tidak bisa dibenarkan karena dalam pasal ini tidak ada unsur akibat yang ditimbulkan sebagai ciri khas tindak pidana teror. Sebagai contoh, point e pasal ini menyatakan '*dengan sengaja atau melawan hukum, menghancurkan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain*.'

---

terdapat kesalahan pada pasal ini dimana Perpu menyatakan ...*sebagaimana dimaksud dalam pasal XXIX A* ... dan kesalahan ini tidak terkoreksi sampai dengan ditetapkannya Perpu menjadi UU.

<sup>6</sup> Lihat Muchamad Ali Syafaat, *Tindak Pidana Teror, Belenggu Baru bagi Kebebasan*, dalam Rusdi Marpaung dan Al-Araf (Ed), *Terorisme, Defenisi, Aksi dan Regulasi* (Jakarta: Imparsial, 2005), h. 68-69

Berdasarkan rumusan ini, setiap orang yang merusak pesawat udara dapat dipidana mati karena melakukan tindak pidana teror tanpa harus ada akibat munculnya suasana teror atau rasa takut yang meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal. Pembuat UU ini mengasumsikan bahwa segala bentuk perusakan pesawat bisa menimbulkan suasana teror atau rasa takut yang meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, termasuk pencurian roda oleh pemulung.<sup>7</sup>

*Ketiga*, dengan ketidakjelasan motif dan urgensinya, maka UU ini justru potensial menjadi alat represi baru, mengingat luasnya ruang lingkup kejahatan dan pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme dan rumusan pasal yang bersifat karet. Rumusan UU ini tidak memenuhi asas prediktabilitas dan kepastian hukum, karena sulit bagi seseorang untuk mengira apakah suatu perbuatan atau kealpaan yang dilakukannya merupakan tindak pidana terorisme atau bukan. Yang tampak dari UU ini adalah kesan mengandung kepentingan memperluas kewenangan negara dalam mengontrol dan membatasi hal-hal yang secara sepihak dipersepsikan sebagai tindak pidana terorisme. Terlebih dengan ketidakseriusan pemerintah merumuskan agenda komprehensif untuk mengatasi persoalan terorisme di Indonesia, penerbitan UU ini hanyalah sekadar jawaban atas desakan internasional demi kepentingan politik kekuasaan di lingkup domestik.<sup>8</sup>

### **Defenisi Spesifik (Hukum dan Akademik) Tindak Pidana Terorisme Yang Hilang Dalam UU No 15 Tahun 2003**

Sejauh ini ada banyak interpretasi terhadap apa yang dimaksud dengan tindak terorisme. Banyaknya defenisi tersebut sangat terkait erat dengan motif dan kepentingan di balik penyebutan 'siapa' dan 'apa' yang dimaksud dengan terorisme baik oleh pemerintah, masyarakat dan kelompok-kelompok perlawanan (oposisi bersenjata atau perlawanan kemerdekaan). Akhir abad ke 19, awal abad ke 20 dan menjelang Perang Dunia II, 'terorisme' menjadi teknik perjuangan revolusi, misalnya rezim pemerintahan Stalin (1930-an) yang disebut 'pemerintahan teror'. Di era perang dingin 'teror' dikaitkan dengan ancaman senjata nuklir. Pada tahun 1970-an istila terorisme dikaitkan pada beragam fenomena; mulai dari bom yang meletus di tempat-tempat publik sampai dengan kemiskinan dan kelaparan. Beberapa pemerintahan menstigma musuh-musuhnya sebagai 'teroris' dan tindakan mereka sebagai 'terorisme'.<sup>9</sup>

Beberapa politisi Indonesia sendiri sempat memasukkan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam kategori kelompok teroris tanpa argumen yang jelas.

---

<sup>7</sup> Ibid., h. 69-70

<sup>8</sup> Lihat Mufti Makaarim A., *Political Transition, Human Rights Abuses And Counter Terrorism In Indonesia*, makalah presentasi untuk Konferensi "Human Rights Defenders on the Frontlines of Freedom: Advancing Security and the Rule of Law", Co-Sponsored oleh The Charter Center dan Human Rights First, Atlanta, USA, 6-7 Juni 2005

<sup>9</sup> Lihat F Budi Hardiman, *Terorisme: Paradigma dan Defenisi*, dalam Rusdi Marpaung dan Al-Araf (Ed), *Ibid.*, h. 3-4

Pemerintah AS dalam laporan *Patterns Of Global Terrorism 2000* menyebutkan 43 kelompok teroris internasional utama, dimana labelisasi tersebut berkait erat dengan 'ancaman' yang ditimbulkan atau potensial ditimbulkan kelompok-kelompok tersebut terhadap kepentingannya. Berdasarkan daerah operasinya, kelompok-kelompok teroris internasional tersebut terbagi dalam 6 region, yaitu 13 kelompok beroperasi di Timur Tengah, 11 di Eropa Barat, 8 di Asia, 5 di Amerika Latin, 4 di Afrika, dan 1 di kawasan Euroasia, dan tidak ada satu kelompok pun yang berpusat di Amerika Utara. Berdasarkan karakter dasar gerakan, kelompok-kelompok teroris tersebut dapat dipecah dalam 3 sub-kelompok, yaitu 1). Sub kelompok misi religius fanatik terdiri dari 27 kelompok, 18 diantaranya merupakan kelompok Islam, 8 kelompok Kristen/Katolik, dan 1 kelompok menganut sekte Aum; 2). Sub-berbasis ideologi (12 kelompok). Basis ideologi yang ditemukan untuk sub-kelompok ini hanya satu yaitu ideologi Marxisme dengan berbagai variasinya; dan 3). Sub-kelompok etno-nasionalisme (4 kelompok). Sub-kelompok ini ditemukan di Srilanka, Rwanda, dan Columbia.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Lihat Andi Widjajanto, *Pola Terorisme Global dan Implikasinya Bagi Strategi Keamanan Internasional*, makalah, h. 4-5, dikutip berikut tabel.

**Tabel 2. Kelompok Teroris Internasional**

No	Kawasan	Nama Kelompok	Karakter Kelompok	No	Kawasan	Nama Kelompok	Karakter Kelompok
1	Afrika	Armed Islamic Group	Religius	23	Eropa Barat	Irish Replublican Army	Religius
2		Al-Gama'a al-Islamiyya	Religius	24		Continuity IRA	Religius
3		Army for the Liberation of Rwanda	Etnonasiona lisme	25		Real IRA	Religius
4		People Against Gangsterism and Drugs	Religius	26		First of October Antifacist Resistance Group	Ideologi
5	Asia	Aum Supreme Truth	Religius	27	Timur Tengah	Loyalist Volunteer Force	Religius
6		Harakat ul-Mujahidin	Religius	28		Orange Volunteer	Religius
7		Japanese Red Army	Ideologi	29		Red Hand Defender	Religius
8		Liberation Tigers of Tamil Eelam	Etnonasiona lisme	30		Revolutionary People's Liberation Party	Ideologi
9		Alex Boncayao Brigade	Ideologi	31		Abu Nidal Organization	Religius
10		Jaish-e-Mohammed	Religius	32		Abu Sayyaf Group	Religius
11		Laskhar-e-Tayyiba	Religius	33		HAMAS	Religius
12		New People Army	Ideologi	34		Hizballah	Religius
13	Revolutionary United Front	Ideologi	35	Al-Jihad	Religius		
14	Euroasia	Islamic Movement of Uzbekistan	Religius	36	Kach and Kahane Chai	Religius	
15	Amerika Latin	National Liberation Army - Columbia	Etnonasiona lisme	37	Kurdistan Workers' Party	Religius	
16		Revolutionary Armed Forces of Columbia	Ideologi	38	Mujahedin-e-Khalg	Religius	
17		Sendero Luminoso	Ideologi	39	The Palestine Islamic Jihad	Religius	
18		Tupac Amaru Revolutionary Movement	Ideologi	40	Palestine Liberation Front	Religius	
19		Autodefensas Unindas de Columbia	Etnonasiona lisme	41	Popular Front for the Liberation of Palestine	Religius	
20	Eropa Barat	Basque Fatherland and Liberty	Ideologi	42	PFLP-General Comman	Religius	
21		Revolutionary Organization 17-11	Ideologi	43	Al-Qaida	Religius	
22		Revolutionary People's Struggle	Ideologi				

Sumber: *Patterns Of Global Terrorism 2000* (The Office of the Coordinator for Counterterrorism, U.S Department of State)

Di luar penyebutan dan stigma langsung pada kelompok tertentu, secara umum aksi terorisme dipahami sebagai tindak kekerasan yang terencana rapi, bermotif politik, menyerang target sipil, dilakukan terbuka oleh kelompok-kelompok terorganisir atau agen-agen bawah tanah (*clendestine*) dengan tujuan mempengaruhi publik atau menciptakan teror. Tindakan teror tersebut dilakukan untuk menciptakan *state of terror* (*suasana teror/ketakutan*) di masyarakat.<sup>11</sup> Kelompok Kerja Propatria mendefenisikan terorisme sebagai tindak pidana yang memenuhi keseluruhan unsur-unsur berikut: 1). Secara sengaja menggunakan kekerasan dan/atau ancaman kekerasan; 2). Ditujukan pada penduduk sipil dan/atau obyek-obyek sipil secara *indiscriminate*; 3). Dilakukan secara terorganisir; 4). Melahirkan

<sup>11</sup> *Suara Pembaruan*, 23 September 2004

ketakutan yang meluas; dan 5). Bisa memiliki motif dan tujuan-tujuan politik ataupun tidak.<sup>12</sup>

Dua pemaknaan di atas mencoba secara eksplisit menekankan adanya definisi tentang terorisme yang jelas dan limitatif, sehingga dapat dibedakan dari tindak pidana lainnya dan sekaligus dapat mencegah penggunaan pasal-pasal untuk menjerat tindakan-tindakan yang tidak termasuk dalam ruang lingkup definisi terorisme. Kedua definisi di atas menekankan pada pemaknaan kualitas aktor (*teroris*) dan tindakan aktor (*terorisme*). Dengan adanya definisi yang jelas dan limitatif, maka dengan mudah dapat dipastikan apakah instrumen hukum yang ada sudah memadai atau tidak dan keperluan adanya instrumen baru. Namun sebagai catatan, bahwa definisi di atas pun belum dapat memberikan kepastian pengertian terorisme yang utuh, termasuk tindak pidananya. Sejauh ini memang belum ada definisi kejahatan terorisme yang diakui universal. Bahkan Perserikatan Bangsa-bangsa pun tidak mengeluarkan pengertian spesifik tentang apa yang dimaksud dengan tindak terorisme atau pidana terorisme. Pengertian terhadap 'teror' adalah sebuah pengalaman yang subjektif, bergantung pada 'ambang ketakutan' yang ada pada masing-masing orang. Beberapa orang sanggup bertahan meski lama teraniaya (baca: *terteror*) dan ada yang langsung panik menghadapi 'teror'. Adanya dimensi subjektif ini menyebabkan peluang stigmatisasi terhadap seseorang sebagai 'teroris' oleh negara.<sup>13</sup>

Tafsir sebuah kejahatan pidana tidak bisa menjadi tafsir yang politis mengandung *political dissent*, tetapi juga harus menjadi tafsir yang terikat pada fakta atau bukti materil kejahatan sehingga bisa ditetapkan sebuah dakwaan dan *delik*. Jika tafsir sebuah kejahatan pidana bersifat politis, maka penegakan hukum pidana hanya menjadi hukum sangsi belaka, bukan untuk menegakkan norma, aturan dan ketertiban (pencegahan/*aspect directing policy*). Sebagai tindakan politis, AS misalnya, bisa saja menyebutkan 43 nama kelompok-kelompok teroris internasional. Namun untuk menjalankan proses hukum, masih diperlukan pembuktian, apakah seseorang benar melakukan tindak pidana atau tidak, atau apakah perbuatan yang bersangkutan adalah tindak pidana atau bukan. Terlebih untuk menyebut sebagai tindak pidana terorisme, jika definisi yang digunakan sangat politis (tidak jelas dan limitatif sesuai dengan pengertian hukum) maka UU Tindak Pidana Terorisme hanya merupakan simbol atributif kesuksesan formil negara mengatasi terorisme, bukan alat penegakan hukum yang implementatif efektif dan kongkrit.

Jika pemerintah tetap berkepentingan mengatur tindak pidana terorisme, UU ini bisa saja diberlakukan bagi warga negara non-Indonesia sebagai *kejahatan-kejahatan yang belum disebut undang-undang (criminal extra ordinaria)*, karena bagi

---

<sup>12</sup> Lihat Working Group Propatria, *Rekomendasi Kebijakan Untuk Penyusunan Kerangka Hukum dalam Menghadapi Terorisme*, 15 Oktober 2002

<sup>13</sup> Lihat F Budi Hardiman, *Ibid.*, h. 5

warga negara Indonesia tetap berlaku KUHP atau amandemen UU yang berkaitan dengan pemberantasan terorisme, atau UU baru yang mengintegrasikan seluruh UU yang sudah ada sebagai instrumen tindak pidana dalam konteks aksi terorisme. Pemerintah sendiri menggunakan labelisasi AS untuk menyatakan sejumlah orang sebagai jaringan Jama'ah Islamiyah yang berada dibalik berbagai teror bom di tanah air, yang notabene adalah bagian dari jaringan teroris internasional. Karenanya, mengapa tidak jika pemerintah merevisi UU ini untuk menjadi instrumen yang bisa efektif menjerat aktor internasional dan memutus jaringan dan kepentingan mereka di Indonesia? Tentu saja dengan tetap melakukan revisi dan amandemen terhadap makna dan pengertian terhadap terorisme.

Pandangan ini mengacu pada pasal 3 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings Tahun 1997 dan pasal 3 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism Tahun 1999, yang juga dirujuk oleh UU ini menyatakan bahwa kedua konvensi ini tidak dapat diberlakukan kepada warga negara yang melakukan tindakan teror di negaranya sendiri. Merujuk pada kedua konvensi ini maka UU ini menjadi bertentangan dengan kedua konvensi ini jika diterapkan pada warga negara Indonesia,<sup>14</sup> dimana kesalahan logika UU terlihat pada pasal 3 ayat 1 yang menyatakan, '*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berlaku terhadap setiap orang yang melakukan atau bermaksud melakukan tindak pidana terorisme di wilayah negara Republik Indonesia dan/atau negara lain juga mempunyai yurisdiksi dan menyatakan maksudnya untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tersebut.*'

### **Problematika Substansial UU No 15 Tahun 2003**

Secara sekilas dan umum beberapa problem substansial UU No 15 Tahun 2003 ini sudah disebutkan. Secara runtut dan detail, beberapa problem mendasar dari UU ini antara lain:

#### **1. Lemahnya Kepentingan Perlindungan Masyarakat**

UU ini bersifat *state-centered* dan tidak melindungi kepentingan warga negara. Pandangan ini dengan melihat fakta bahwa pada konsideran menimbang, UU hanya menyebutkan adanya '*komitmen nasional dan internasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan nasional yang mengacu pada konvensi internasional dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan terorisme*' sebagai dasar filosofis. Bandingkan dengan UU No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara misalnya yang menyatakan, '*bahwa usaha pertahanan negara dilaksanakan dengan membangun, memelihara, mengembangkan, dan menggunakan kekuatan pertahanan negara berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, ketentuan hukum nasional, hukum internasional dan kebiasaan internasional, serta prinsip*

---

<sup>14</sup> Lihat Working Group Propatria, Kajian Kritis Terhadap RUU Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme, 27 Juni 2002. Pandangan ini membutuhkan diskusi lebih lanjut yang tidak akan diperdalam di sini.

*hidup berdampingan secara damai.*' Demikian pula UU No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI menyatakan, *'bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.'* sebagai dasar filosofis yang menjadi pertimbangan perlunya UU tersebut. Termasuk UU No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia sangat jelas menunjukkan pertimbangan perlindungan masyarakat sebagai landasan filosofis dengan menyatakan, *'(c) bahwa Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, 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; (d) bahwa Tentara Nasional Indonesia dibangun dan dikembangkan secara profesional sesuai kepentingan politik negara, mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan ketentuan hukum internasional yang sudah diratifikasi, dengan dukungan anggaran belanja negara yang dikelola secara transparan dan akuntabel.'* UU ini menempatkan kepentingan ketertiban dan perlindungan masyarakat pada pasal 2, yang semestinya menjelaskan lebih konkrit bentuk penegakan ketertiban dan perlindungan masyarakat yang ingin dibangun.

## 2. Labelisasi Teroris untuk Tindakan Subversif dan Sparatis

Luasnya cakupan tindakan dalam kategori tindak pidana terorisme menyebabkan UU ini berpeluang memberi label terorisme terhadap tindakan-tindakan politik yang dulu disebut subversi dan separatisme. Jerat hukum yang diatur pada pasal 6 sampai pasal 24 sangat memungkinkan diberlakukan bagi tindakan subversif dan sparatis, misalkan tatkala beberapa dari pelaku gerakan sparatis tersebut terbukti menyimpan senjata api, bahan peledak dan senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikro-organisme, radioaktif atau komponennya, meski bukan dengan tujuan teror terhadap publik karena ada unsur *delik* atau perbuatan pidana yang diatur dalam UU ini. Termasuk jika tindakan subversif dan perlawanan sparatis dilakukan terhadap bangunan atau instalasi yang masuk dalam kategori objek vital.

## 3. Mengancam Kebebasan Mengemukakan Pendapat

Pasal 20 UU ini menyatakan *'Setiap orang yang dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan mengintimidasi penyelidik, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, dan/atau hakim yang menangani tindak pidana terorisme sehingga proses peradilan menjadi terganggu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.'* Kata *'mengintimidasi'* adalah kata yang multi-

tafsir, suatu tindakan dinyatakan sebagai bentuk intimidasi atau bukan didasarkan pada pertimbangan penyidik, penuntut umum, penasehat hukum dan hakim. Ancaman pasal ini bisa membatasi kebebasan publik untuk memberikan komentar, kritik dan saran terhadap proses hukum kasus-kasus terorisme. Demikian pula pasal 14 yang menyatakan, *'Setiap orang yang merencanakan dan/atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.'* Kata menggerakkan juga multi-tafsir. Bisa jadi seorang guru, juru kampanye partai politik atau rohaniawan bisa dijerat pasal ini dengan tuduhan 'memotivasi' atau 'menginspirasi' tindak terorisme yang bisa ditafsirkan sinonim dengan 'menggerakkan'. Pasal-pasal yang berkaitan dengan penghinaan kewibawaan pengadilan (*contempt of court*) juga bersifat karet.

Pada bagian penjelasan UU ini juga dinyatakan bahwa *'Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini tidak berlaku bagi kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, baik melalui unjuk rasa, protes, maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat advokasi. Apabila dalam kemerdekaan menyampaikan pendapat tersebut terjadi tindakan yang mengandung unsur pidana, maka diberlakukan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan ketentuan peraturan perundang-undangan di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana.'* Kembali pada luasnya jerat hukum yang diatur dari pasal 6 sampai pasal 24, maka tidak ada jaminan bahwa kegiatan di atas akan terdiskualifikasi dari tindak pidana terorisme karena lagi-lagi UU ini secara keseluruhan bersifat karet. Pandangan ini didasarkan minimnya penjelasan atas pasal-pasal tersebut, sehingga *delik* dapat saja dikenakan berdasarkan interpretasi intelijen, penyidik dan hakim.

#### 4. Mengabaikan Motif Politik Dalam Tindakan Teror

Hal yang paling aneh dari UU ini adalah penolakan motivasi politik sebagai salah satu unsur tindak pidana terorisme, seperti ditunjukkan dalam pasal 5 yang berbunyi, *'Tindak pidana terorisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dikecualikan dari tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik, dan tindak pidana dengan tujuan politik, yang menghambat proses ekstradisi.'* Pada penjelasan pasal ini dinyatakan, *'Ketentuan ini dimaksudkan agar tindak pidana terorisme tidak dapat berlindung di balik latar belakang, motivasi, dan tujuan politik untuk menghindarkan diri dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan penghukuman terhadap pelakunya. Ketentuan ini juga untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas perjanjian ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik dalam masalah pidana antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara lain.'*

Padahal sudah dapat dipastikan bahwa hakekat tindak terorisme domestik maupun internasional mensyaratkan adanya motif politik. Karena UU ini tidak memiliki tafsir yang jelas dan limitatif tentang tindak pidana terorisme, maka negara

mensimplifikasi motif untuk menghindari sulitnya beban pembuktian di pengadilan. Disitulah peran lembaga peradilan pidana yang sesungguhnya, yaitu *'menentukan bahwa perbuatan seseorang adalah perbuatan pidana atau bukan dan apakah yang bersangkutan dapat dipersalahkan atas perbuatannya'*, bukan sekedar menghukum berdasarkan UU dan berlindung dibalik kelemahan posisi tersangka dalam UU. Alasan ekstradiksi tidak dapat digunakan untuk menolak motif politik, karena kejahatan ini sudah diatur di berbagai konvensi internasional mengenai terorisme, sehingga ekstradiksi tetap dimungkinkan.

#### 5. Waktu Penangkapan yang Lebih Lama

Pasal 28 UU ini menyatakan bahwa *'Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat 2 untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam'*. Pasal di atas sangat bertentangan dengan UU tindak pidana lainnya seperti KUHAP pasal 17 ayat 1 yang menyatakan, *'Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 dapat dilakukan untuk paling lama satu hari.'* dan UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM pasal 11 ayat 5 yang menyatakan bahwa *'Penangkapan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan untuk paling lama 1 (satu) hari.'*

#### 6. Penggunaan Bukti Permulaan yang Meluas

Pasal 27 UU ini menyatakan bahwa, *'Alat bukti pemeriksaan tindak pidana terorisme meliputi: a). alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana; b). alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; dan c). data, rekaman, atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar, yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada: (1) tulisan, suara, atau gambar; (2) peta, rancangan, foto, atau sejenisnya; (3) huruf, tanda, angka, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang mampu membaca atau memahaminya'*.

Karena tidak jelas dan limitatifnya defenisi terorisme dan luasnya cakupan kejahatan dan pelanggaran dalam kategori tindak pidana terorisme, luasnya jenis alat bukti tindak pidana terorisme justru menjadi ancaman bagi publik, terutama karena segala bentuk barang bisa dipandang memiliki keterkaitan. Bukankah sepotong kabel berdasarkan tafsir penyidik (atau dokumen intelijen?) bisa dikaitkan dengan rangkaian bom, ceramah agama bisa dikaitkan sebagai ucapan teroris, atau gambar Osama bin Laden dikaitkan dengan dukungan atau bagian dari jaringan Al-Qaida?

## 7. Penggunaan Laporan Intelijen Sebagai Bukti Permulaan

Ketentuan tentang penyelidikan dan penyidikan sebagaimana tertuang UU ini dalam pasal 26 ayat 1 dan pasal 31, memberikan peluang bagi digunakannya laporan intelijen *non judicial* sebagai bukti permulaan yang cukup. Pasal 26 ayat 1 menyatakan, '*Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelejen dari Kepolisian, Kejaksaan, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Tentara Nasional Indonesia, Badan Intelijen Negara, Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri atau instansi lain yang terkait.*' Hal ini membuka peluang digunakannya laporan sepihak intelijen *non-judicial* yang bernuansa fitnah atau bias kepentingan politik negara (baca: *elit*) untuk mengajukan laporan yang memberatkan seseorang karena tidak dimungkinkan melakukan verifikasi bukti. Menempatkan kerja intelejen *non-judicial* sebagai institusi yang diperbantukan berdasarkan permintaan Kepolisian dan Kejaksaan melalui kepala negara masih dapat dibenarkan. Namun menempatkan kerja-kerja seluruh lembaga intelejen *non-judicial* setara dengan intelijen Kepolisian dan Kejaksaan dan dapat mengajukan laporan yang menjadi bukti hukum adalah menyesatkan.

Sesuai dengan mekanisme pidana, kewenangan pengajuan bukti hanya terdapat pada penyidik dan penyidik dalam hal mengumpulkan bukti-bukti untuk menetapkan seseorang sebagai tersangka. Di sisi lain, masuknya lembaga-lembaga intelejen *non-judicial* dalam penanganan keamanan yang notabene merupakan kewenangan kepolisian bukan saja menyebabkan kerancuan dan penyimpangan, tetapi juga memunculkan ancaman tersendiri terhadap keselamatan dan kebebasan masyarakat sipil (*civil liberties*). Bisa dibayangkan jika seluruh lembaga intelijen yang memiliki tugas pokok dan kewenangan masing-masing tiba-tiba masuk dalam wilayah kerja pemberantasan tindak pidana terorisme, menggunakan cara-cara intelijen untuk mengumpulkan bukti yang sulit dijadikan bukti hukum, maka seluruh bangunan demokrasi dan kehidupan masyarakat sipil menjadi terancam. Pengadilan sendiri terancam cacat menggelar peradilan dengan dasar hukum dan bukti yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Bukti intelejen adalah bukti yang bersifat politis, mengandung bias dan rawan penyalahgunaan, terutama jika berkaitan dengan data individu atau kelompok yang dipandang berseberangan dengan sikap politik negara sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru.

## 8. Mengancam hak-hak dan kebebasan individu

Pasal 31 Ayat 1 UU ini menyatakan bahwa '*Berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4), penyidik berhak: (a) membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman lainnya yang mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa; (b) menyadap pembicaraan melalui telepon atau alat komunikasi lain yang diduga digunakan untuk mempersiapkan, merencanakan, dan melakukan tindak pidana terorisme;*' Jelas bahwa seseorang bisa mengalami hal-hal di atas berdasarkan bukti permulaan yang

dianggap cukup oleh penyidik, yang bisa jadi hanya merupakan laporan intelijen yang sulit dipertanggungjawabkan.

#### 9. Inkonsisten Dengan Sistem Peradilan Yang Berlaku

UU ini mengatur hukum acara yang berorientasi pada sistem *anglo-saxon* yang mengatur *pre-trial hearing*, dimana pasal 26 ayat 2 menyatakan, '*Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.*' dan ayat 4 yang menyatakan, '*Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya bukti permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan.*'. Rumusan ini secara prinsipil sangat bertentangan dengan KUHAP yang kita gunakan, yang berorientasi pada sistem *eropa-continental* dimana peran Jaksa Penuntut Umum (JPU) dominan untuk menetapkan seseorang diadili di pengadilan.

UU ini menjelaskan bahwa hakim memiliki kewenangan langsung menentukan apakah bukti permulaan yang ada di tangan penyidik cukup untuk menahan seseorang, suatu mekanisme yang dikenal digunakan dalam sistem peradilan yang menggunakan sistem juri (*anglo-saxon*). Adanya mekanisme *pre-trial hearing* semacam ini mengacaukan sistem peradilan yang ada, terutama dalam mempertanggungjawabkan penetapan ada tidaknya *delik* pidana terorisme dalam suatu peristiwa dan pengajuan tersangka ke pengadilan. Kejaksanaan hanya menjadi alat legitimasi bagi suatu proses hukum.

Dalam penjelasan UU ini dinyatakan bahwa, '*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini memuat ketentuan khusus tentang perlindungan terhadap hak asasi tersangka/terdakwa yang disebut "safe guarding rules". Ketentuan tersebut antara lain memperkenalkan lembaga hukum baru dalam hukum acara pidana yang disebut dengan "hearing" dan berfungsi sebagai lembaga yang melakukan "legal audit" terhadap seluruh dokumen atau laporan intelijen yang disampaikan oleh penyidik untuk menetapkan ditemukan atau tidaknya suatu penyidikan atas dugaan adanya tindakan terorisme.*' Penjelasan ini semakin menunjukkan dualisme sistem, yang meski dengan alasan perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa, potensial mengancam karena bukan sistem yang *integrated* dalam keseluruhan mekanisme hukum kita. Hal lain yang mencolok karena peran hakim yang sangat menonjol (*powerful*) dalam hal tindakan *admissibility* (penentuan bukti permulaan, perintah penahanan, penggeledahan dan penyitaan) tidak diimbangi peran juri yang terdiri dari berbagai unsur untuk menjamin berlangsungnya suatu pengadilan yang *fair*. Mengadopsi mekanisme *pre-trial* tanpa mengadopsi sistem peradilannya bisa menyebabkan hilangnya hak-hak untuk mengajukan keberatan (*habeas corpus*), apalagi mekanisme *habeas corpus* satu-satunya melalui pra-peradilan juga dihilangkan.

## 10. Kewenangan Hakim yang Luas

Hukum Acara yang ada dalam UU ini memberikan kewenangan yang demikian luas kepada hakim untuk terlibat langsung dalam pemeriksaan perkara melalui mekanisme *pre-trial hearing* sampai pada pengambilan keputusan hukuman. Disamping pasal 26 ayat 2 dan 4 di atas, pasal 29 dan pasal 30 memberikan kewenangan hakim sama dengan kewenangan Penyidik dan Penuntut Umum. Pasal 29 menyatakan '1). Penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang memerintahkan kepada bank dan lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana terorisme dan/atau tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme; 2). Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai: (a) nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim; (b) identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa; (c) alasan pemblokiran; (d) tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan (e) tempat harta kekayaan berada; 3). Bank dan lembaga jasa keuangan setelah menerima penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib melaksanakan pemblokiran sesaat setelah surat perintah pemblokiran diterima; 4). Bank dan lembaga jasa keuangan wajib menyerahkan berita acara pelaksanaan pemblokiran kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim paling lambat 1 (satu) hari kerja terhitung sejak tanggal pelaksanaan pemblokiran; 5). Harta kekayaan yang diblokir harus tetap berada pada bank dan lembaga jasa keuangan yang bersangkutan; 6). Bank dan lembaga jasa keuangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dan ayat (4) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.'

Pasal 30 juga menyatakan '1). Untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara tindak pidana terorisme, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk meminta keterangan dari bank dan lembaga jasa keuangan mengenai harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme; 2). Dalam meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terhadap penyidik, penuntut umum, atau hakim tidak berlaku ketentuan Undang-undang yang mengatur tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya; 3). Permintaan keterangan harus diajukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai: (a) nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim; (b) identitas setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme; (c) tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan (d) tempat harta kekayaan berada; 3). Surat permintaan untuk memperoleh keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus ditandatangani oleh: (a) Kepala Kepolisian Daerah atau pejabat yang setingkat pada tingkat Pusat dalam hal permintaan diajukan oleh penyidik; (b) Kepala Kejaksaan Tinggi dalam hal permintaan diajukan oleh penuntut umum; (c) Hakim Ketua Majelis yang memeriksa perkara yang bersangkutan.'

Mekanisme ini telah menempatkan hakim pengadilan sebagai kelembagaan yang demikian luas kekuasaannya sehingga sangat mengancam prinsip keadilan. Hakim rentan untuk menjadi tidak *imparsial*, tidak bersikap *fair* dan tidak

menjalankan pengadilan yang akuntabel. Mekanisme ini membuka peluang kepada penguasa untuk menggunakan kaki tangan hakim membenarkan tindakan politik yang represif.

#### 11. Kejahatan Korporasi Yang Mengaburkan Kejahatan Terorganisir Teroris

UU ini memasukkan istilah “korporasi” yang didefinisikan pada pasal 1 ayat 3 sebagai ‘*kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.*’ Jelas bahwa UU ini bisa menjadi peraturan sapu jagat yang bisa menjerat segala jenis kumpulan orang dan badan hukum. Defenisi ini justru mengaburkan unsur kejahatan terorganisir yang dikandung dalam tindak terorisme, sehingga dapat saja menjerat sekumpulan orang yang bertindak spontan, atau memberikan hukuman berdasarkan stigma publik terhadap kelompok tertentu, hanya dengan sedikit bukti permulaan yang mengindikasikan tindakan atau keterkaitan dengan tindak terorisme atau kelompok teroris.

#### 12. Pemberlakuan Hukuman Mati (*death penalty*)

UU ini masih mengadopsi pemberlakuan hukuman mati (*death penalty*), terlihat pada pasal 6, pasal 8, pasal 10, pasal 14, pasal 15, dan pasal 16. Pada pasal 6 dinyatakan, ‘*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.*’

Pasal 8 menyatakan, ‘*Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang:* (a) menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara atau menggagalkan usaha untuk pengamanan bangunan tersebut; (b) menyebabkan hancurnya, tidak dapat dipakainya atau rusaknya bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara, atau gagalnya usaha untuk pengamanan bangunan tersebut; (c) dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, mengambil, atau memindahkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan, atau menggagalkan bekerjanya tanda atau alat tersebut, atau memasang tanda atau alat yang keliru; (d) karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, tcrambil atau pindah atau menyebabkan terpasangnya tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan yang keliru; (e) dengan sengaja atau melawan hukum, menghancurkan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang seluruhnya atau sbagian kepunyaan orang lain; (f) dengan sengaja dan melawan hukum mencelakakan, menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak pesawat udara; (g) karena kealpaannya menyebabkan pesawat udara celaka, hancur, tidak dapat dipakai, atau rusak; (h) dengan

maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum, atas penanggung asuransi menimbulkan kebakaran atau ledakan, kecelakaan kehancuran, kerusakan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang dipertanggungjawabkan terhadap bahaya atau yang dipertanggungjawabkan muatannya maupun upah yang akan diterima untuk pengangkutan muatannya, ataupun untuk kepentingan muatan tersebut telah diterima uang tanggungan; (i) dalam pesawat udara dengan perbuatan yang melawan hukum, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pesawat udara dalam penerbangan; (j) dalam pesawat udara dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau ancaman dalam bentuk lainnya, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pengendalian pesawat udara dalam penerbangan; (k) melakukan bersama-sama sebagai kelanjutan permufakatan jahat, dilakukan dengan direncanakan terlebih dahulu, mengakibatkan luka berat seseorang, mengakibatkan kerusakan pada pesawat udara sehingga dapat membahayakan penerbangannya, dilakukan dengan maksud untuk merampas kemerdekaan atau meneruskan merampas kemerdekaan seseorang; (l) dengan sengaja dan melawan hukum melakukan perbuatan kekerasan terhadap seseorang di dalam pesawat udara dalam penerbangan, jika perbuatan itu dapat membahayakan keselamatan pesawat udara tersebut; (m) dengan sengaja dan melawan hukum merusak pesawat udara dalam dinas atau menyebabkan kerusakan atas pesawat udara tersebut yang menyebabkan tidak dapat terbang atau membahayakan keamanan penerbangan; (n) dengan sengaja dan melawan hukum menempatkan atau menyebabkan ditempatkannya di dalam pesawat udara dalam dinas, dengan cara apapun, alat atau bahan yang dapat menghancurkan pesawat udara yang membuatnya tidak dapat terbang atau menyebabkan kerusakan pesawat udara tersebut yang dapat membahayakan keamanan dalam penerbangan; (o) melakukan secara bersama-sama 2 (dua) orang atau lebih, sebagai kelanjutan dari permufakatan jahat, melakukan dengan direncanakan lebih dahulu, dan mengakibatkan luka berat bagi seseorang dari perbuatan sebagaimana dimaksud dalam huruf l, huruf m, dan huruf n; (p) memberikan keterangan yang diketahuinya adalah palsu dan karena perbuatan itu membahayakan keamanan pesawat udara dalam penerbangan; (q) di dalam pesawat udara melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dalam pesawat udara dalam penerbangan; (r) di dalam pesawat udara melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat mengganggu ketertiban dan tata tertib di dalam pesawat udara dalam penerbangan.'

Pasal 10 menyatakan, '**Dipidana dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6**, setiap orang yang dengan sengaja menggunakan senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya, sehingga menimbulkan suasana teror, atau rasa takut terhadap orang secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal, membahayakan terhadap kesehatan, terjadi kekacauan terhadap kehidupan, keamanan, dan hak-hak orang, atau terjadi kerusakan, kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional.', Pasal 14 menyatakan, 'Setiap orang yang merencanakan dan/atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan **pidana mati** atau pidana penjara seumur hidup.' Pasal 15 menyatakan, 'Setiap orang yang melakukan permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan untuk melakukan tindak pidana

*terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidananya.'* Dan Pasal 16 menyatakan, *Setiap orang di luar wilayah negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan, kemudahan, sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12.'*

Pemberlakuan hukuman mati ini menambah deretan perundang-undangan yang menganut pidana mati selain KUHP, UU Senjata Api, UU Psikotropika, dan UU Pengadilan HAM. Berdasarkan catatan Amnesty Internasional, sampai dengan tahun 2002 tercatat 111 negara telah menentang penerapan hukuman mati, melebihi 84 negara yang masih mempertahankannya. Ini mencerminkan bahwa hukuman mati sudah dianggap tidak manusiawi dan relevan dalam perkembangan hukum global.<sup>15</sup> Hukuman mati sejatinya juga bertentangan dengan konstitusi

### 13. Tidak Ada Pengaturan Terhadap Hak-hak Tersangka/Terdakwa dalam Proses Hukum

Satu hal memprihatinkan, bahwa UU ini mencoba mengatur dengan komprehensif *delik* pidana, proses hukum dan hukuman pidana, namun sama sekali tidak mengatur dan memperhatikan hak-hak Tersangka/Terdakwa. Ketiadaan aturan ini entah dengan disengaja karena dipandang sudah cukup dengan merujuk pada ketentuan hukum acara di KUHAP atau memang (sekali lagi) membuktikan bahwa UU ini bias kepentingan memperkuat kewenangan dan posisi politik negara, karena secara *prinsipil* terdapat proses hukum yang sedikit berbeda sebagaimana telah dijelaskan di atas. Banyak dari mekanisme dan prosedur dalam UU ini yang tidak memadai jika mengandalkan KUHAP, antara lain kewenangan aparat negara yang begitu luas sehingga memungkinkan tersangka kehilangan hak-haknya.

Pasal 2 KUHAP secara jelas menyebutkan bahwa, *Undang-undang ini berlaku untuk melaksanakan tata cara pradilan dalam lingkup peradilan umum pada semua tingkat peradilan.'* Sementara UU ini pada konsideran menimbang point e menyatakan, *'bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku sampai saat ini belum secara komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme'*. Sementara pada penjelasan UU ini dinyatakan bahwa *'Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme merupakan ketentuan khusus dan spesifik karena memuat ketentuan-ketentuan baru yang tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada, dan menyimpang dari ketentuan umum sebagaimana dimuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.'*

---

<sup>15</sup> Lihat Usman Hamid, *Kontra Terorisme; Menghukum Teroris dan Melindungi Hak Asasi Manusia*

Pernyataan di atas bisa mengandung interpretasi bahwa UU ini adalah perangkat khusus dan komprehensif, termasuk perihal pengaturan hak-hak Tersangka/Terdakwa karena tidak secara eksplisit menyatakan acuannya pada KUHAP, seperti misalnya UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM yang secara tegas menyebutkan pada pasal 10 bahwa, '*Dalam hal tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini, hukum acara atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana.*'

Hak-hak Tersangka/Terdakwa yang patut dilindungi sesuai dengan asas-asas Hukum Acara Pidana, yaitu; 1). Hak mendapat perlakuan yang sama di muka hukum; 2). Hak mendapat perlakuan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan berdasarkan perintah tertulis dari pejabat yang berwenang; 3). Hak dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap; 4). Hak mendapat ganti rugi dan rehabilitasi sejak tingkat penyidikan atas penangkapan, penahanan, penuntutan, atau pengadilan yang tidak didasarkan pada undang-undang, atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukuman yang diterapkan, dan berhak mengajukan tuntutan pejabat yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya menyebabkan terjadinya kesalahan di atas terhadap tersangka/terdakwa; 5). Hak mendapat pengadilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak; 6). Hak mendapatkan bantuan hukum; 7). Hak mendapat pemberitahuan dakwaan dan dasar hukum yang didakwakan dan pemberitahuan mengenai hak menghubungi dan meminta bantuan penasehat hukum; 8). Hak diperiksa dengan hadirnya terdakwa di pengadilan; dan 9). Hak mendapat pemeriksaan pengadilan yang terbuka untuk umum.<sup>16</sup>

#### 14. Pemberlakuan Asas Retroaktif

Pasal 43 UU ini menyebutkan bahwa, '*Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri.*' Berdasarkan asas legalitas (*principle of legality*), tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan (*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege*). Berdasarkan asas ini maka 1). Satu perbuatan tidak bisa dilarang dan diancam pidana tanpa undang-undang; 2). Untuk menentukan perbuatan pidana tidak boleh menggunakan analogi (*qiyas*); dan 3). Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.<sup>17</sup> Jelas bahwa pemberlakuan surut suatu hukum pidana tidak bisa dibenarkan, termasuk oleh konstitusi kita.

---

<sup>16</sup> Drs. C.S.T. Kansil, SH, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989) h. 347-348

<sup>17</sup> Prof. Muljanto, S.H., *ibid.*, h. 25

## 15. Masuknya Unsur Kerja Antiteror Dalam Kerja Penanganan Teror

Pada penjelasan UU ini dinyatakan bahwa '*Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dimuat ketentuan yang memungkinkan Presiden membentuk satuan tugas anti teror. Eksistensi satuan tersebut dilandaskan kepada prinsip transparansi dan akuntabilitas publik (sunshine principle) dan/atau prinsip pembatasan waktu efektif (sunset principle) sehingga dapat segera dihindarkan kemungkinan penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh satuan dimaksud.*' Dipahami dari prinsipnya UU ini semestinya hanya mengatur mekanisme dan proses peradilan tindak pidana terorisme. Namun ternyata UU ini juga menjadi justifikasi bagi operasi anti teror, yang dalam kerja-kerjanya bisa melakukan pencegahan, dan penangkalan, sementara kerja aparat penegak hukum yang seharusnya diatur dalam UU pidana adalah upaya penangkapan dan penuntutan. Artinya UU ini telah menempatkan kerja-kerja politik dan administratif pemerintahan dan kerja-kerja yuridis dan polisionil di bawah satu payung. Dan dengan masuknya unsur kerja Antiteror dalam kerja penanganan teror, maka profesionalisme dan prinsip penegakan hukum menjadi kacau. Seperti air dan minyak, keduanya memiliki petunjuk pelaksanaan (*juklak*), *rule of engagement* (*RoE*) dan prosedur tetap (*protap*) serta tujuan dan target kerja yang berbeda-beda, yang tidak bisa disatukan dalam satu gugus tugas di bawah UU ini.

Disamping catatan-catatan permasalahan di atas, UU tersebut bisa juga dipandang bertentangan dengan konstitusi kita, antara lain pasal Pasal 28A (*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*), Pasal 28D ayat 1 (*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*), Pasal 28E ayat 2 (*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya*) dan ayat 3 (*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*), Pasal 28F (*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*), Pasal 28G ayat 1 (*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*) dan ayat 2 (*Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain*), pasal Pasal 28H ayat 4 (*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun*), Pasal 28I ayat 1 (*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*), ayat 2 (*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*), ayat 4

(Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah) dan ayat 5 (Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan).

### **Korelasi Beberapa Kebijakan Yang Relevan Mengatasi Terorisme**

Sebagaimana telah diulas di atas, aksi terorisme tidak semata-mata sebagai aksi tunggal peledakan, ancaman peledakan pembajakan atau sabotase. Didalamnya bisa berbaur tindak kriminal lainnya seperti kepemilikan bahan peledak dan senjata api secara tidak sah, penyelundupan, pencucian uang, perdagangan senjata ilegal, perdagangan manusia dan pemalsuan dokumen. dalam beberapa kasus, kelompok ini juga memiliki pangkalan militer dan bisnis gelap dan ilegal seperti obat-obat terlarang. Karena kompleksitas jaringan dan tindakan, maka upaya pencegahan dan pemberantasan terorisme hanya mungkin dilakukan dengan mengembangkan sebuah kebijakan yang memfungsikan semua ketentuan hukum terkait, mengefektifkan, atau bila tidak mungkin mengamandemen UU yang sudah ada serta meratifikasi konvensi-konvensi internasional tentang terorisme.

UU yang dipandang penting untuk diefektifkan, atau bila tidak mungkin diamandemen berkaitan dengan upaya pencegahan dan pemberantasan terorisme antara lain adalah KUHP, UU Bahan Peledak, UU Senjata Api, UU Imigrasi, UU Perbankan, UU Pertahanan, UU Polri, UU Lalu Lintas, UU Pencucian Uang, UU Penerbangan, UU Darurat (UU No. 12/Drt/51), dan UU Peradilan HAM. Dalam amandemen berbagai UU tersebut harus disebutkan secara jelas dan limitatif definisi aksi terorisme dan konteks tindakan dalam kategori terorisme, serta memasukkan penjelasan tentang unsur-unsur tindak kekerasan dengan tidak diskriminatif.

Sementara berkaitan dengan partisipasi Indonesia sebagai bagian dari upaya komunitas internasional mencegah dan memberantas terorisme, maka Indonesia cukup menjadi negara pihak (*state party*) dari berbagai konvensi internasional yang berkaitan dengan masalah pencegahan dan pemberantasan terorisme. Dengan demikian Indonesia sudah berpartisipasi memerangi terorisme pada tingkat global, terlebih ketika pemerintah melakukan ratifikasi terhadap konvensi-konvensi tersebut.

Beberapa perjanjian internasional atau konvensi yang berkaitan dengan upaya pencegahan dan pemberantasan terorisme yang telah berlaku dan bahkan beberapa diantaranya telah diadopsi antara lain:

1. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (1963)
2. *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (1970)

3. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (1971)*
4. *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons (1973)*
5. *International Convention Against the Taking of Hostages (1979)*
6. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980)*
7. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (1988)*
8. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (1988)*
9. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (1988)*
10. *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991)*
11. *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing (1997)*
12. *International Convention for the Suppression of the Financial Terrorism (1999)*

Kelemahan dari perjanjian-perjanjian internasional ini adalah tidak adanya definisi tentang pelaku terorisme. Ketentuan-ketentuan internasional tersebut menyerahkan sepenuhnya kepada yurisdiksi negara untuk menentukan kriteria kelompok, orang dan tindakan yang dianggap sebagai aksi terorisme.<sup>18</sup>

### **Efektifitas dan Problem Implementasi UU No 15 Tahun 2003**

Setelah Perpu ditetapkan menjadi UU, mulai muncul sejumlah persoalan, seperti kasus-kasus penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan dan *incomunicado detention*, kasus-kasus stigmatisasi teroris berdasarkan pasal-pasal penyertaan dan kealpaan, dan yang paling aktual adalah *unfair trial*.

Salah seorang korban Perpu ini dalam kasus bom Bali, Masykur Abdul Kadir yang menjadi terdakwa kasus peledakan Bom Bali telah mengajukan permohonan Judicial Review terhadap UU No.16 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perpu No 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Perpu No 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-undang (UU No.16/2003). Permohonan ini dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU No.16/2003 yang

---

<sup>18</sup> Lihat Hikmahanto Juwana, *Catatan Singkat RUU Anti Terorisme*, makalah

memberlakukan Perpu Terorisme untuk peristiwa peledakan Bom Bali, tidak mempunyai kekuatan mengikat dan karena untuk UU tersebut tidak berlaku asas retroaktif. Lima hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan judicial review tersebut, sementara, empat anggota majelis menyatakan menolak permohonan tersebut dan mengeluarkan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*).

Dasar pertimbangan dikabulkannya permohonan tersebut adalah penilaian bahwa pemberlakuan UU tersebut bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28 i UUD 1945 yang menyebutkan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Dalam pertimbangannya majelis menegaskan bahwa pada dasarnya hukum harus berlaku ke depan (*prospectively*). Tidaklah fair jika seseorang dihukum karena perbuatan yang pada saat dilakukannya merupakan perbuatan yang sah. Selain itu, asas non-retroaktif mengacu pada filosofi pemidanaan di Indonesia atas dasar pembalasan dendam (*revenge*). Padahal, asas ini tidak lagi merupakan acuan utama dari sistem pemidanaan di negara kita yang lebih merujuk kepada asas preventif dan edukatif. Mengabaikan asas non-retroaktif justru membuka peluang bagi rezim penguasa tertentu untuk menggunakan hukum sebagai sarana balas dendam terhadap lawan-lawan politik sebelumnya.

Di Poso, Sulawesi Tengah, Aparat Kepolisian telah menahan Ip dan Ys. Setelah 3 hari diperiksa yang bersangkutan kemudian dibawa ke Mabes Polri dan kewenangan penyidikan pindah ke Mabes Polri (Detasemen 88?). Terhadap keduanya dikenakan tuduhan telah terlibat dalam beberapa tindak terorisme di Poso.<sup>19</sup> Dilaporkan pula bahwa telah terjadi penyiksaan dalam upaya mengumpulkan pengakuan dari yang bersangkutan atas keterlibatan mereka dalam kasus-kasus kekerasan. Sebelumnya, 4 orang petani dari desa Pandajaya, Poso mengalami penangkapan dan penahanan sewenang-wenang dan penyiksaan selama penyelidikan kasus pemboman 28 Mei di Poso. Tindakan ini melibatkan Detasemen 88 dan aparat Polda Sulawesi Tengah.<sup>20</sup>

Dalam catatan KontraS, paska peledakan Bom Bali II 1 Oktober 2005 misalnya, terdapat 20 kasus penangkapan dan penahanan sewenang-wenang berkaitan dengan peristiwa ini di seluruh Indonesia. Sebagai besar telah dibebaskan setelah diperiksa selama 3 hari, namun ada yang tetap diproses dengan tuduhan pemalsuan KTP/Paspor. Alasan penangkapan terhadap mereka antara lain karena kemiripan dengan Dr. Azhari (2 kasus), kemiripan dengan Nurdin M Top (1 kasus), diduga terlibat bom Bali II (13 kasus), mengenali salah satu pelaku peledakan bom Bali (1 kasus) dan memiliki dokumen tentang organisasi Jama'ah Islamiyah (3 kasus). Demikian pula paska tewasnya Dr. Azhari, tercatat 13 kasus penangkapan, dengan

---

<sup>19</sup> <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0511/22/sh06.html>

<sup>20</sup> Lihat Laporan KontraS dan LPSHAM Palu ke Asian Human Rights Commission (AHRIC), <http://indonesia.ahrchk.net/news/maifile.php/bahasa/11/?print=yes>

tuduhan sebagai anak buah Azhari (1 kasus), terlibat Bom Bali II (2 kasus), teroris atau terkait teroris (4 kasus), menyembunyikan Nurdin M Top (3 kasus) dan tanpa alasan jelas (3 kasus). 3 di antara mereka ditahan di Polda Bali, 3 dibebaskan, 3 didalami keterlibatannya dalam kasus bom kedubes Australia dan sisanya masih dalam pemeriksaan.

Masih banyak lagi data yang bisa disajikan, namun intinya adalah keberhasilan aparat kepolisian menangani kasus-kasus terorisme seringkali tidak diimbangi dengan kemampuan kerja yang profesional dan menjamin kebebasan sipil. Dalam banyak kasus salah tangkap di atas, hampir dapat dipastikan bahwa dasar penangkapan tersebut adalah bukti permulaan yang sangat tidak memadai atau memang telah terjadi pengabaian terhadap prosedur hukum. Kewenangan yang berlebihan menempatkan negara sangat percaya diri dalam mengambil tindakan meskipun bertentangan atau bahkan melanggar UU lainnya, seperti prosedur di KUHAP dan UU HAM.

Dikabulkannya permohonan judicial review di atas, memperjelas satu permasalahan dalam implementasi UU ini, yang secara langsung membuktikan ketidakefektifan UU, terutama untuk menuntaskan kasus-kasus teror bom sebelum kasus Bom Bali 2002. Penggunaan ini untuk kasus-kasus masa lalu hanya akan menyebabkan timbulnya pelanggaran hak-hak lainnya. Sementara ketika diimplementasikan UU kasus-kasus mutakhir, juga menghasilkan dampak yang fatal, terutama dalam konteks *rules of law* yang cenderung *without law*.

Masalah-masalah yang muncul menunjukkan perlu adanya pemahaman bersama tentang strategi kontra terorisme. Pada dasarnya, strategi kontra terorisme bertujuan untuk mencegah, menangkal dan menindak ancaman terorisme. Strategi kontra terorisme biasanya diperkuat oleh suatu strategi anti terorisme yang berupaya untuk membongkar sebab-sebab dasarnya munculnya motivasi aksi teror yang merupakan kombinasi dari berbagai faktor seperti deprivasi ekonomi, alienasi sosial-budaya, maupun radikalisme ideologi. Secara operasional, strategi anti terorisme menjadi bagian integral dari kebijakan-kebijakan pembangunan sosial seperti kebijakan pemerataan kesejahteraan, pemberantasan kemiskinan, emansipasi sosial-politik, dan pendidikan.

Strategi kontra terorisme bersifat taktis yang berupaya untuk mengatasi gejala dan manifestasi ancaman terorisme. Strategi kontra terorisme membutuhkan dukungan sistem peringatan dini dan mekanisme penegakan hukum yang padu. Sistem peringatan dini dibutuhkan untuk memunculkan strategi pencegahan dan penangkalan terorisme, sementara mekanisme penegakan hukum dibutuhkan untuk memungkinkan implementasi strategi penindakan yang sah. Sistem peringatan dini dijalankan oleh aparat keamanan yang memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan intelijen, sementara mekanisme penegakan hukum dijalankan oleh aparat penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan.

Implementasi strategi kontra terorisme yang didukung oleh operasi intelijen dan operasi penegakan hukum harus diletakkan dalam koridor demokrasi. Demokrasi menginginkan adanya fragmentasi atau distribusi kekuasaan sehingga perimbangan kekuasaan yang ada akan mengalirkan mekanisme *checks and balance* yang efektif. Berdasarkan logika ini, implementasi strategi kontra terorisme harus terfragmentasi dalam berbagai organisasi berdasarkan fungsi-fungsi yang spesifik. Demokrasi tidak menghendaki pembentukan suatu organisasi raksasa yang memiliki kewenangan berlapis untuk melakukan seluruh bentuk strategi kontra terorisme. Kebutuhan operasional strategi kontra terorisme untuk mengkombinasikan operasi intelijen dan operasi penegakan hukum ditengarai dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif antara berbagai lembaga yang terkait.

Saat ini, koordinasi kerja untuk strategi kontra terorisme berada di bawah *desk* anti teror Menko Polhukam. Bom Bali 2005 memunculkan beragam usulan untuk memperkuat kapasitas desk anti teror. Salah satu usulan yang muncul adalah pembentukan badan anti teror nasional yang mengadopsi bentuk kelembagaan dari Badan Narkotika Nasional.

Usulan badan anti teror nasional merupakan suatu gagasan baik, namun perlu diletakkan dalam lima kerangka kerja demokratik.

Pertama, badan anti teror nasional harus memiliki kewenangan khusus untuk melakukan strategi kontra terorisme. Kewenangan khusus ini memiliki beberapa konsekuensi: (a) pembentukan badan anti teror nasional harus dilakukan melalui suatu keputusan politik yang memiliki landasan legitimasi yang kuat; (b) badan anti teror nasional harus memiliki kapasitas kelembagaan dan mendapat dukungan sumber daya yang memadai untuk melakukan kewenangan khususnya; serta (c) badan anti teror nasional harus mendapat otorisasi khusus dari Presiden untuk menggelar anti teror. Otorisasi khusus ini diperlukan untuk memperjelas akuntabilitas politik implementasi strategi kontra terorisme.

Kedua, badan anti teror nasional sebaiknya diberikan tugas koordinasi dan tidak memiliki kapabilitas organisasi untuk secara langsung melakukan strategi kontra terorisme. Kapabilitas operasional kontra terorisme tetap berada di lembaga-lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi intelijen dan penegakan hukum. Badan tersebut bisa menjelma menjadi Badan Koordinasi Kontra Terorisme Nasional. Badan ini merupakan institusi sipil yang bisa ditempatkan langsung di bawah Presiden dan dipimpin oleh seorang perwira tinggi dari kepolisian nasional.

Ketiga, Badan Koordinasi Kontra Terorisme Nasional terdiri dari dua divisi, yaitu Divisi Intelijen dan Divisi Penegakan Hukum. Divisi Intelijen tidak memiliki kewenangan penegakan hukum. Divisi Penegakan Hukum tidak bisa melakukan kegiatan intelijen. Pembentukan kedua divisi ini dimaksudkan agar tidak terjadi akumulasi kekuasaan ditangan satu organisasi sehingga pengawasan demokratik atas lembaga, aktor, dan strategi kontra terorisme dapat lebih optimal dijalankan. Divisi Intelijen diperkuat oleh satuan-satuan tugas khusus yang diambil dari satuan-satuan intelijen terbaik dari BIN, BAIS, dan intelijen tempur. Divisi ini bertugas untuk membentuk suatu sistem peringatan dini yang mampu untuk meredam

kemungkinan terjadinya kejutan-kejutan strategik. Tugas dari divisi ini berkaitan dengan pengumpulan dan pengolahan informasi, tanpa kewenangan penindakan. Sebagai bagian dari sistem peringatan dini, satuan tugas khusus kontra terorisme bisa meminta bantuan satuan-satuan intelijen TNI terutama dalam penyediaan informasi dini tentang perkiraan keadaan yang mencurigakan di suatu wilayah. Divisi Penegakan Hukum diperkuat oleh satuan tugas gabungan yang meliputi beberapa satuan polisi seperti Badan Reserse dan Kriminal, Intelijen Kepolisian, serta Detasemen 88 untuk mencari, mengejar, dan menangkap para tersangka aksi terorisme. Divisi ini juga bisa diperkuat oleh aparat kejaksaan yang akan mempersiapkan proses hukum untuk menjerat para pelaku aksi terorisme.

Keempat, kewenangan khusus Badan Koordinasi Kontra Terorisme Nasional harus disertai dengan mekanisme pengawasan khusus dari DPR. Komisi I dan Komisi III DPR dapat saja membentuk sub-komisi gabungan untuk mengawasi kinerja Badan Koordinasi Kontra Terorisme Nasional. DPR secara khusus berkepentingan dengan tetap tegaknya prinsip *rule of law* dalam pelaksanaan tugas dinas intelijen. Selain itu, DPR juga menjalankan pengawasan terhadap anggaran yang digunakan sehingga sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam anggaran negara.

Kelima, pelibatan masyarakat dalam strategi kontra terorisme ditujukan untuk membentuk mekanisme perlindungan warga yang kuat, dan bukan secara sistematis menjadikan warga masyarakat sebagai subyek kegiatan intelijen. Warga masyarakat, dalam derajat tertentu, memiliki hak imunitas dari aksi terorisme dan strategi kontra terorisme. Hak imunitas tersebut harus diperkuat oleh negara melalui pembentukan mekanisme perlindungan warga. Mekanisme ini dapat dilakukan dengan dua cara yaitu memberdayakan kembali pranata adat lokal yang selama masa Orde Baru telah mengalami proses standarisasi administratif, dan menerapkan mekanisme *community policing* yang memungkinkan komunitas warga untuk secara aktif melakukan konsolidasi sosial secara emansipatif.

Kerangka kerja demoratik harus tetap menjadi dasar bagi implementasi strategi kontra terorisme. Kerangka kerja tersebut diperlukan untuk meningkatkan kepercayaan publik bahwa kewenangan khusus kontra terorisme yang diberikan akan selalu dipergunakan untuk tujuan-tujuan yang sah secara proporsional.

## Kesimpulan

Lemahnya kemandirian polisi sebagai aparat penegak hukum dan Pembina keamanan dan ketertiban masyarakat dimungkinkan karena faktor kultural dan faktor struktural atau bahkan kedua-duanya, mengingat selama ini sudah banyak kegagalan yang terjadi dalam usaha memperbaiki masalah itu karena memisahkan faktor-faktor tersebut. Faktor kultural tersebut ibaratnya sebagai tenaga listrik, sedang faktor struktural ibarat sebagai jaringannya. Yang terjadi selama ini ialah tenaga listrik yang dihasilkan lemah, dan jaringan listriknya terputus-putus sehingga sering terjadi konslet antara aparat penegak hukum dengan warga masyarakat. Hal ini tentu mempengaruhi kewibawaan aparat dan rasa percaya warga masyarakat terhadap pelaksanaan penegak hukum.

Lemahnya faktor kultural meliputi: (1) tiadanya growth creativity atau pertumbuhan kreativitas untuk mencari dan memperbaiki metode baru; (2) tiadanya achievement for n-ach atau motive berprestasi dalam menghadapi problem yang bertentangan dengan kebiasaan yang berlaku; (3) kurang otonom atau kemandirian sesuai dengan kebenaran fungsi pekerjaannya; (4) retreatism atau suka berpaling ke fatalism; (5) inertia (lamban) karena beban tugas yang terlalu besar kurang di cukup sarana dan prasarana yang memadai.

Dalam konteks ini, problem terorisme lebih merupakan problem lemahnya penegakan hukum dalam pengertian, implementasi secara efektif instrumen hukum yang ada. Pemerintah diharapkan bisa membangun dan mengelola tatanan hukum yang *legitimate*, dengan mengevaluasi dan menyusun kerangka kerja komprehensif, tanpa harus mengeluarkan kebijakan kontroversial seperti UU No.15/2003. Pemerintah harus mengupayakan suatu tindakan yang sedemikian rupa mengatasi persoalan dan menjaga perlindungan terhadap hak-hak warga negaranya, bukan sebaliknya. Hina Jilani, Pelapor Khusus PBB untuk Pembela HAM (Human Rights Defenders) telah mengkritik kebijakan umum negara-negara di dunia yang mengatasi problem terorisme dengan melemahkan perlindungan HAM dengan menyatakan , *“Leaders arround the world-dictators and democrats alike-are telling their citizen to choose between security and freedom. But the real choise is between a world in which human rights are universally respected and one in which no one is safe.”*<sup>21</sup>

Kontrol anggaran (*budgetary control*) dapat menjadi salah satu instrumen penting untuk membangun supremasi sipil maupun profesionalisme militer.

---

<sup>21</sup> Lihat Todung Mulya Lubis, *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Negara; Kasus Perpu/RUU Tindak Pidana Terorisme*, dalam Rusdi Marpaung dan Al-Araf (Ed), *Ibid.*, h. 77

Semakin besar independensi militer dalam anggaran semakin sulit pula otoritas sipil dapat mengendalikan militer. Dengan persetujuannya pada APBN, yang diajukan pemerintah, DPR dapat mengendalikan atau sekurang-kurangnya ikut serta mewarnai kebijakan pertahanan dan keamanan negara. Namun signifikansi peran itupun sebenarnya terbatas. Anggaran negara hanya merupakan sebagian dari sumber-sumber yang digunakan untuk belanja militer. Selain itu, peran kontrol itu sebagian besar dilakukan secara tidak langsung, baik melalui akuntabilitas politik Presiden dan/atau akuntabilitas kebijakan kementerian.

Disamping perannya dalam akuntabilitas politik (*political accountability*) itu, DPR juga melaksanakan fungsi akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) dengan memantau kebijakan pertahanan dan keamanan yang disusun kementerian terkait. Sesuai dengan ketentuan pasal 24 UU No.3/2002, DPR memiliki ruang yang cukup besar untuk menilai kebijakan yang berkaitan dengan postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar). Menurut ketentuan yang berlaku, tentu DPR dapat memengaruhi kebijakan Menteri Pertahanan dalam pengelolaan sumber daya nasional untuk pertahanan, termasuk pembinaan teknologi dan industri pertahanan.

Sejauh menyangkut profesionalisme tentara, parlemen memiliki berbagai kesempatan untuk menuntut "akuntabilitas operasional" (*operational accountability*) militer. Hingga kini belum ada ketentuan yang mengatur kewenangan ini secara rinci, selalu terbuka kemungkinan bagi DPR untuk menilai berbagai pelaksanaan teknis operasional tentara, pembinaan pasukan, dan/atau pertanggungjawaban tentara dalam pengelolaan anggaran. Bahkan secara lebih khusus, DPR dapat memainkan peranannya untuk mempersoalkan bagaimana tentara menyikapi berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia dan disiplin di dalam jajarannya sampai dengan rencana dan pelaksanaan operasi militer.

Bagi DPR, anggaran merupakan salah satu instrumen kontrol yang penting dalam membangun supremasi sipil dan profesionalisme militer - selain fungsi-fungsi yang lebih berkaitan dengan fungsi pengawasan dan legislasi. Besarnya anggaran pertahanan, bagaimana anggaran itu dialokasikan, dan bagaimana aliran anggaran merupakan fenomena yang dapat menentukan warna konsolidasi demokrasi dan profesionalisme tentara di Indonesia. Melalui peranannya di bidang pengawasan dan legislasi, DPR bahkan dapat memainkan peran penting untuk mengikis anggaran non-budgeter.

Ini berarti bahwa struktur anggaran akan membawa konsekuensi serius pada pengembangan postur pertahanan, khususnya untuk komponen kemampuan dan kekuatan (*forces structure*). Untuk memenuhi tuntutan perundangan, misalnya untuk mewujudkan kenyataan geografis, di kelak kemudian hari angkatan laut dan udara harus dikembangkan. Padahal keharusan itu akan membentur berbagai persoalan, mulai dari pandangan strategis yang masih tetap memusatkan perhatian pada ancaman internal, seperti tertuang dalam Buku Putih Pertahanan, karena dominasi angkatan darat dalam penyusunan kebijakan di lingkungan instansi militer.

Dalam sepuluh tahun terakhir, misalnya, jumlah personil angkatan laut Indonesia hanya meningkat 10 persen, jauh lebih kecil dibanding angkatan Thailand yang dalam kurunwaktu yang sama meningkat hampir 50 persen. Kekuatan personil angkatan udara Indonesia hanya kurang lebih separuh dari kekuatan angkatan udara Thailand. Dengan ukuran apapun, termasuk ukuran obyektif dan komparabel seperti perbandingan jumlah pasukan dengan luas wilayah dan/atau jumlah penduduk, kekuatan personil tentara Indonesia di antara sesama negara ASEAN hanya berada di atas Laos dan Filipina.

Banyak yang mengemukakan bahwa gelagat seperti itu merupakan salah satu konsekuensi dari keterbatasan anggaran. Kekuatan laut maupun udara memerlukan teknologi tinggi yang membutuhkan investasi sangat besar. Namun argumen kelangkaan anggaran ini tampaknya tidak terlalu kuat. Bisajadi anggaran mempunyai korelasi kuat dengan realisasi rencana, tetapi tidak struktur perencanaan itu sendiri. Kalau anggaran menjadi kendala, sekurang-kurangnya sudah harus terlihat perubahan struktur pertahanan Indonesia dalam sepuluh tahun belakangan ini. Dalam kenyataannya, gejala inipun tidak terlihat dalam sejarah pembangunan kekuatan di Indonesia. Indeks perubahan kekuatan laut Indonesia bahkan lebih rendah dibanding Filipina, negara maritim lain di kawasan Asia Tenggara. Berbeda dengan Thailand dan Myanmar, angkatanudara Indonesia tidak dilengkapi dengan satuan-satuan *counter-insurgency*.

Karena itu tidak mengherankan jika transparansi dan akuntabilitas sebagai dua prinsip fundamental yang diterima secara universal dalam pengelolaan keuangan negara menjadi terbengkalai. Efisiensi dan efektivitas yang diandaikan sebagai hasil-hasil positif dari bekerjanya birokrasi modern, juga berada dalam persoalan serius. Birokratisasi sebagai salah satu wujud sebuah patologi birokrasi dimana inefisiensi dan inefektivitas menjadi hal-hal lumrah menjadi fenomena yang sangat luas di lingkungan birokrasi militer.

Dilihat dari karakter tugas fungsi pertahanan sendiri, pencampur-adukan sistem komando - hirarkhi - sebagai syarat pokok bagi bekerjanya birokrasi modern dengan pengelolaan keuangan negara yang menuntut bekerjanya syarat-syarat yang berbeda telah menghasilkan resiko yang serius. Ministerial turnover sangat kuat, seperti terlihat dalam banyak kasus yang menunjukkan fenomena dimana birokrasi mengambil-alih fungsi pengambilan keputusan yang harusnya diambil oleh pejabat politik. Lebih serius lagi, gelagat seperti ini dengan mudah memicu terjadi disintegrasi internal dalam birokrasi. Kecemburuan dan sekaligus konflik antar "bagian-bagian" dalam birokrasi menjadi fenomena bawah permukaan yang menjadi penghambat yang sangat serius. Ketegangan yang baru-baru ini terjadi antara jajaran birokrasi Markas Besar dengan Departemen Pertahanan.

Menjadi tandatanya besar bagaimana menyelesaikan masalah ini. Di lingkungan Departemen Pertahanan sendiri, kedudukan militer masih sangat kuat. Sipilisasi departemen tampaknya masih akan menghadapi berbagai kendala untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan. Dengan kata lain, mereka yang memiliki

latarbelakang militer masih akan mendominasi jajaran birokrasi Departemen Pertahanan. Secara kultural mereka akan membawa serta berbagai argumen untuk mempertahankan kerahasiaan organisasi militer dalam suasana perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang justru mempersyaratkan transparansi dan akuntabilitas publik.

Diperlukan banyak faktor agar DPR dapat memainkan peran dalam penggunaan kontrol anggaran atas militer. Dalam beberapa hal, mungkin peran itu tidak dapat dilakukan secara langsung melainkan dikaitkan dengan fungsi DPR yang lain. Melalui fungsi legislasi, misalnya, DPR dapat ikut menentukan seberapa besar lingkup kewenangan Departemen Pertahanan dalam relasinya dengan Markas Besar TNI. Melalui fungsi pengawasan atas kebijakan pertahanan negara, DPR dapat membantu transformasi struktur pertahanan negara, akuisisi senjata, maupun penggunaan sumberdana – baik yang berasal dari sumber resmi maupun tidak resmi.

Tampaknya, saat ini DPR masih terdoda untuk lebih banyak mempersoalkan akuntabilitas politik daripada akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas operasional baik ketika menghadapi Presiden, Menteri Pertahanan, maupun Panglima TNI. Di kelak kemudian hari, DPR harus lebih melihat kontekstualisasi persoalan sesuai dengan kepada siapa pertanggungjawaban akan diajukan. Melalui fungsi pengawasan pula, DPR dapat mempersoalkan dengan Presiden mengenai sumber anggaran yang akan digunakan dalam pengerahan pasukan ke daerah-daerah konflik, dengan Menteri Pertahanan mengenai trade-off antar suku-alokasi anggaran pertahanan, dan tindakan disiplinasi yang dilakukan oleh Panglima terhadap bisnis ilegal yang dilakukan tentara.

Jelas untuk itu diperlukan pemahaman atas kompleksitas masalah pertahanan negara maupun wawasan dan keahlian khusus yang diperlukan untuk membahas masalah kemiliteran. Melihat tingkat keahlian anggota-anggota DPR saat ini, DPR dapat (a) menggunakan keahlian yang tersebar di kalangan NGO, lembaga penelitian, dan/atau universitas dalam mendengar pendapat dengan pihak pemerintah dan/atau TNI; (b) melengkapi dengan staf ahli baik untuk individu maupun komisi; dan (c) memperkuat jajaran birokrasi DPR, misalnya P3I untuk mengumpulkan, menganalisa dan menyusun rekomendasi kebijakan pertahanan yang selanjutnya akan dijadikan platform DPR.

Dalam konteks ini, rencana penggunaan Koter untuk penanggulangan terorisme sebagaimana dimaksudkan dalam Amanat Presiden pada HUT TNI 5 Oktober lalu, sama sekali tidak mempunyai landasan hukum yang memadai, bahkan cenderung merupakan inkonsistensi dalam cara pandang, cara pikir, dan tafsir sesat terhadap UU. Prinsip utama demokrasi dalam bidang keamanan adalah menempatkan segala proses dan kebijakan keamanan dalam koridor demokrasi dengan mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Jangan sampai tujuan untuk melindungi kebebasan masyarakat dilakukan dengan cara-cara yang justru bertentangan dengan prinsip demokrasi itu sendiri. Jangan sampai keinginan untuk melindungi masyarakat justru mengintrodusir berbagai langkah keamanan

yang bertentangan dengan koridor hukum yang berlaku. Mencapai tujuan tidaklah berarti dengan menghalalkan segala cara.

Penegasan Tap MPR No.II/MPR/1999 tentang “TNI tidak berpolitik” membuat hilangnya landasan legal bagi pemihakan TNI pada rejim politik yang berkuasa. Tap MPR No.II/MPR/1999 juga diperkuat dengan pasal 10 UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara yang semakin menegaskan bahwa TNI hanya berfungsi sebagai alat pertahanan negara. TNI bukan dan tidak bisa dijadikan sebagai alat politik oleh dan untuk kepentingan siapapun, termasuk dirinya sendiri.

Sifat inward looking dan perumusan sifat ancaman yang sangat luas kini kehilangan landasan legitimasi. Namun perkembangan jaman menuntut negara untuk mengembangkan strategi keamanan komprehensif untuk menangkai berbagai bentuk ancaman seperti ancaman militer non-militer, eksternal-internal, maritime-based atau land-based, technological-based atau human-based, serta konvensional non-konvensional. Strategi keamanan komprehensif tersebut dapat dilakukan dengan minimal dua cara. Pertama, negara memperluas ruang gerak aktor militer sehingga aktor ini dapat menangkai semua bentuk ancaman. Atau, kedua, negara mengembangkan aktor keamanan baru dan menjadikan aktor militer sebagai aktor yang hanya memiliki kompetensi untuk mengatasi masalah pertahanan negara. Alternatif kedua merupakan alternatif yang digulirkan selama masa reformasi. Hal ini sejalan dengan rumusan pasal 30 UUD’45, Tap VI/MPR/2000 dan Tap VII/MPR/2000, UU No.X/2001 yang secara tegas membedakan sumber dan sifat ancaman serta institusi yang memiliki kewenangan penanganannya.

Indonesia kini masih dalam proses demokrasi. Diperlukan konsistensi sebagai wujud konsekuensi dari perjuangan reformasi. Dalam konteks ini, pemerintahan SBY-JK seharusnya lebih mengutamakan dilakukannya manajemen transisi untuk mengelola pengalihan (likuidasi) Komando Teritorial (Koter) ke sistem Komando Wilayah Pertahanan (Kowilhan), bukan sebaliknya malah berencana mengaktifkan kembali Koter dengan dalil penanggulangan masalah terorisme.

Proses transisi sebagaimana dimaksud perlu dilakukan terutama untuk menciptakan kerangka bagi pembenahan strategi pertahanan negara secara keseluruhan. Hal utama yang perlu dilakukan dalam proses transisi ini adalah merancang strategy contingency untuk menangani potensi konflik internal yang mungkin muncul, seperti armed rebellion, insurgency, riots, social conflicts, maupun non-structural conflicts. Dalam konteks ini kekuatan TNI hanya boleh dikerahkan dalam rangka pelibatan, bukan penggunaan, dan hanya berperan sebagai internal peace-enforcer dan peace-keeping, bukan sebagai peace-builder maupun aktor resolusi konflik. Sedangkan untuk menangani potensi konflik eksternal, pemerintah harus menempatkan diplomasi sebagai garis depan pertahanan nasional. Hal ini berarti pemerintah harus dapat mengoptimalkan sistem keamanan kolektif (collective security) yang ada di PBB dan juga bentuk-bentuk pengaturan keamanan multilateral lain yang berada di tingkat global dan regional.

## Rekomendasi

Menghadapi kondisi tersebut langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan adalah: *Pertama*, pengembangan Sumber Daya Manusia Polisi, meliputi peninjauan terhadap sistem rekrutmen, pendidikan dan latihan serta pembinaan/pengembangan karier sesuai prinsip merit-system. *Kedua*, pembiayaan tugas kepolisian secara rasional, meliputi pengembangan sistem anggaran dan akuntabelitas dalam alokasinya. *Ketiga*, pembenahan operasional, meliputi masalah kepemimpinan dan perumusan kebijakan pengendalian diskresi dalam hal penggunaan upaya paksa, penyederhanaan prosedur penegakan hukum, pembenahan sistem manajemen penanganan perkara. *Keempat*, peningkatan pengawasan, yang meliputi pembenahan pengawasan di dalam (*built in control*) maupun pengawasan dari luar (*external oversight*) yang menjamin akses publik dapat secara efektif melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas polisi. *Kelima*, menata organisasi dalam konteks dekonsentrasi sehingga menjamin efisiensi penggunaan kekuasaan maupun sumberdaya yang disediakan bagi pelaksanaan tugas polisi.

Dilihat dari filosofi, urgensi dan target tindak pidana terorisme yang dimaksud dalam UU No.15/2003, tampaknya memang berlebihan dan patut ditinjau kembali, atau bahkan dicabut pemberlakuannya. Alasan permintaan peninjauan kembali dan bahkan pencabutan UU No.15/2003 ini adalah: *Pertama*, sebagaimana dinyatakan Todung Mulya Lubis, bahwa urusan pencegahan dan penanggulangan terorisme pada hakikatnya adalah urusan melindungi kebebasan dan keselamatan manusia. Sehingga urusan yang begitu serius ini haruslah ditetapkan berdasarkan prinsip umum perlindungan hak asasi manusia sebagai suatu *state duty*. Harus diingat bahwa kebebasan dan keamanan individu (*the liberty and security of person*) adalah hak-hak fundamental yang tidak bisa dikurangi dalam kondisi apapun (*non-derogable rights*) dan bersifat tak terpisahkan (*indivisible*). Segala bentuk kebijakan negara mengenai pencegahan dan penanggulangan terorisme harus secara jelas, permanen dan serempak melindungi *liberty* dan *security*. Hal ini gagal dipenuhi oleh UU No.15/2003.<sup>22</sup>

*Kedua*, sebagaimana disebutkan di awal bahwa persoalan terorisme adalah persoalan yang sangat kompleks, karenanya pemerintah harus merumuskan kebijakan komprehensif yang meliputi kebijakan *anti-terorisme* dan kebijakan *kontra-terorisme*. Kebijakan *anti-terorisme* meliputi segenap kebijakan yang dimaksudkan untuk mencegah dan menghilangkan peluang bagi tumbuhnya terorisme (menegakkan keadilan, demokrasi, mencegah korupsi, kekerasan, dll.). Sebagai kebijakan preventif, upaya *anti-terorisme* harus menyentuh dimensi-dimensi sosial, ekonomi, politik, budaya dan hubungan internasional. Sedangkan kontra-terorisme merupakan segenap instrumen penindakan terhadap terorisme. Sebagai kebijakan

---

<sup>22</sup> Ibid., h. 81

yang bersifat *koersif*, instrumen *kontra-terorisme* harus dilaksanakan dengan memperhatikan asas profesionalitas dan proporsionalitas.<sup>23</sup> Kedua kebijakan ini tidak terlihat dalam *setting agenda* pencegahan dan pemberantasan terorisme yang dituangkan dalam UU No.15/2003.

*Ketiga*, UU No.15/2003 menunjukkan adanya kemunduran bagi iklim demokrasi di Indonesia. Politik represi yang meluas sangat tidak menguntungkan dan berbahaya. Keluasan cakupan dan sifat karet dari UU mengandung potensi penyalahgunaan dan penunggang motivasi di luar kepentingan mencegah dan memberantas terorisme (*abuse of power*) seperti motif menghabisi kelompok-kelompok oposisi dan musuh politik negara. Kewenangan intelijen yang begitu luas mengembalikan kondisi negara-intel, berpotensi menjadi ancaman baru bagi masyarakat. Dengan kata lain UU No.15/2003 potensial menggantikan UU subversif.

*Keempat*, Upaya dan kebijakan pencegahan dan pemberantasan terorisme harus tetap mengedepankan supremasi sipil dimana kontrol publik dan otoritas sipil berjalan. Hal ini juga tidak muncul dalam kerangka kerja yang disusun dalam UU No.15/2003. Termasuk soal transparansi dan akuntabilitas, mekanisme kontrol dan tindakan terhadap dampak dan penyalahgunaannya.

*Kelima*, Menyiapkan satu UU baru tanpa menyiapkan mentalitas aparat, fasilitas pendukung dan instrumen kontrol adalah tidak lebih baik dari tindak terorisme sendiri, dalam artian memunculkan problem teror baru yang tak kalah dalam hal menimbulkan suasana teror, atau rasa takut yang meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal.

---

<sup>23</sup> Rusdi Marpaung dan Al-Araf (Ed), *Ibid.*, h. 51

*Materi dalam monograph ini merupakan bentuk peramuan ulang dari berbagai paper anggota WG-SSR dalam berbagai events sebelumnya, dan sebagiannya lagi memang secara khusus mempersiapkan tulisannya bagi penerbitan monograph ini.*

*Para kontributor tulisan untuk monograph-6 ini adalah: (1) Dr. Kusnanto Anggoro, Peneliti Senior CSIS, anggota WG-SSR. Paper berjudul "Supremasi Sipil, Profesionalisme Tentara, dan Kontrol Parlemen atas Anggaran Militer". Background paper diskusi IWG-SSR ProPatria-DPR, Jakarta, 21 April 2003; (2) Dr. Edy Prasetyono, Ketua Hubungan Internasional CSIS, anggota WG-SSR. Paper berjudul "Hakekat Fungsi Pertahanan dan Kekuatan Militer". Background paper diskusi IWG-SSR ProPatria-DPR, Jakarta, 21 April 2003; (3) Fajrul Falaakh, MA., Dosen FH-UGM, anggota WG-SSR. Critical Review UUU No.3/2002 untuk acara workshop IWG-SSR, Jakarta, 29 April 2003; (4) WG-SSR, Critical Review RUU TNI untuk acara workshop IWG-SSR, di Jakarta; (5) WG-SSR, analisa KOTER untuk acara workshop IWG-SSR, di Jakarta; (6) Mufti Makaarim A., Sekjen Federasi Kontras. Analisa Implementasi UUU No.15/2003: "Dilema Legislasi Anti Terorisme dan Human Security", Jakarta 20 Desember 2005; dan (7) Dr. Bambang Widodo Umar, Staf Pengajar FISIP-UI. "Analisa Penerapan UUU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia". Jakarta, 5 Februari 2006.*

---