Daftar isi

Kata Pengantar

Rizal Darma Putra ……..iii

Dr. Philip Fluri…….....v

Mufti Makaarim……vii

Bagian 1 - Media dan Sektor Keamanan Indonesia

Media Massa dan RSK di Indonesia

Satrio Arismunandar ……..1

Investigasi Jurnalistik dalam Reformasi Sektor Keamanan

Elly Burhaini ……17

Akuntabilitas Anggaran Pertahanan

Beni Sukadis…….....27

Dinamika Reformasi Intelijen

Yudha Kurniawan …….....43

Jurnalisme dan Peliputan Kontra Terorisme

Eko Maryadi……61

Milisi, Paramiliter, Satpol PP dan Sektor Keamanan

Hairus Salim HS ……..77

Dinamika Politik Militer di Indonesia: Kontinuitas dan Perubahan

Evan A.. Laksmana……91

Ancaman Itu Datang Dari Pencemaran Nama Baik (Defamation)

Abdul Manan …… ……..113

Keamanan Maritim Dalam Manajemen Perbatasan Indonesia

Shiskha Prabawaningtyas…….……131

Akuntabilitas Kepolisian Di Era Reformasi: Baru Sebatas Retorika

S. Yunanto dan Syarief Hidayat …… ……151

Akuntabilitas Polisi Dan Criminal Justice System
Dalam Konteks Keadilan Transisional

Papang Hidayat…….. ……169

Bagian 2 - Media dan Sektor Keamanan di Internasional

Reformasi Sektor Keamanan dan Media Berita

Marina Caparini…….....187

Mexico dalam Sebuah Labirin
Benjamin Fernandez Bogado……201
Media dan Militer Turki
Lale Sariibrahimoglu……211
Meliput Pengadilan Internasional: catatan dari seorang koresponden
André-Michel Essoungou……221
Pemberitaan Media terhadap Reformasi Sektor Keamanan
Henri Myrttinen……231
Media berita dan konflik di Irlandia Utara
Chris Ryder……241
Bekerja dengan Narasumber Resmi dan Non-resmi di Sektor Keamanan
Michael Deibert……257
Peran Media Dalam Pencegahan Konflik
Dr. Hooman Peimani……267
Pendekatan *Community Policing* Untuk Pencegahan Kriminalitas
Zsolt Molnar……285
Lampiran 1 Hambatan Hukum pada Peliputan Media Massa di Asia Tenggara dalam Komparasi……303
Lampiran 2 Kekerasan Terhadap Pekerja Media di Negara-Negara ASEAN ……318

Kontributor……331
Profil Institusi……334

Pengantar

Reformasi sektor keamanan/RSK (*Security Sector Reform*/SSR) adalah sebuah konsep baru yang saat ini tengah gencar diaplikasikan di seluruh dunia khususnya di negara-negara yang sedang mengalami transisi dari konflik atau sistem politik otoritarian ke arah perdamaian dan sistem politik demokratis. Istilah SSR (*Security Sector Reform*) pertama kali diperkenalkan secara resmi lewat pidato yang disampaikan oleh Claire Short, Menteri Luar Negeri Inggris untuk Pembangunan Internasional dan melalui laporan kebijakan *United Kingdom Department for International Development* pada akhir tahun 1990an. (Lihat, Hänggi, 2009). Kelahiran RSK sendiri tidak bisa dilepaskan dari adanya transformasi besar dalam cara pandang masyarakat dunia pasca Perang Dingin. Ketika perhatian masyarakat dunia beralih dari rezim bipolar yang mengusung perspektif keamanan tradisional (*traditional security*) ke rezim multilateral yang berspektif keamanan manusia (*human security*) pada masa pasca Perang Dingin, RSK lahir untuk mengisi *gap* antara isu keamanan dan pembangunan.

Dalam perkembangannya, RSK kemudian mencakup beragam aktor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan keamanan di sebuah negara seperti militer, polisi dan intelijen termasuk institusi politik yang demokratis seperti kementerian dan parlemen (Hänggi, 2009). Dalam beberapa kasus, RSK juga melibatkan peranan aktor-aktor non-negara seperti organisasi masyarakat sipil, milisi, perusahaan keamanan swasta dan juga sektor peradilan seperti pengadilan, penjara dan kejaksaan (OECD, 2007).

Dari penjelasan diatas, pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa RSK penting untuk Indonesia? Indonesia saat ini tengah mengalami masa transisi kearah sistem politik yang lebih demokratis. Trauma atas rezim politik represif selama 32 tahun telah melahirkan gerakan sosial besar-besaran yang menuntut adanya transformasi mendasar dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat. Dalam hal ini, salah satu targetan utama yang menjadi perhatian di masyarakat adalah bagaimana menyediakan keamanan sebagai barang publik yang dapat diakses oleh setiap warga negara tanpa terkecuali bukannya sebagai barang privat. Argumen utama yang kemudian muncul disini adalah bahwa masyarakat dan individu akan tidak mau atau tidak mampu untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi dan politik apabila keamanan mereka sendiri berada dalam ancaman yang selanjutnya akan mempengaruhi agenda pembangunan yang lebih luas (Lihat, Edmunds, 2007; Stewart, 2004; Law, 2007). Oleh karena itu, sebuah model pemerintahan yang menempatkan kendali sipil demokratis atas sektor keamanan sebagai prioritas merupakan prasyarat utama untuk menciptakan aktor-aktor keamanan yang profesional dan siap untuk memberikan rasa aman kepada semua warga negara tanpa terkecuali.

Sejarah mencatat bahwa dinamika reformasi sektor keamanan di Indonesia telah berjalan lebih dari satu dekade. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak kekurangan dalam agenda reformasi sektor keamanan di Indonesia tersebut. Masih belum jelasnya kerangka legal mengenai rahasia negara, peradilan militer dan komponen cadangan; peralihan bisnis militer yang semakin tidak jelas arahnya; dan, akuntabilitas modernisasi alutsista hanyalah segelintir dari pekerjaan rumah reformasi sektor keamanan yang harus segera dituntaskan.

Terlepas dari masalah-masalah tersebut, ada satu permasalahan besar yang kiranya harus selalu mendapatkan perhatian serius, yaitu bagaimana caranya menjaga konsistensi dan keberlanjutan agenda reformasi sektor keamanan di masyarakat. Disinilah kemudian media massa sebagai sarana informasi bagi publik memegang peranan strategis. Keterlibatan para jurnalis secara berkala dalam peristiwa-peristiwa yang terkait dengan agenda reformasi sektor keamanan adalah kunci utama dalam menjaga konsistensi agenda reformasi sektor keamanan di Indonesia. Selain itu, kemampuan para jurnalis untuk melakukan investigasi secara mendalam juga menjadi faktor pendukung yang sangat diperlukan sebagai representasi media sebagai pilar kelima demokrasi.

Meskipun demikian, instrumen investigasi tidak akan berfungsi optimal apabila jurnalis tidak dibekali dengan pengetahuan mendasar mengenai RSK di Indonesia. Oleh karena itu, LESPERSSI (Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia) bekerja sama dengan IDSPS, dan DCAF (*Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces*) mempublikasikan buku *Media Toolkit and SSR* ini. Melalui berbagai artikel yang diberikan oleh para kontributor dalam buku ini, LESPERSSI dan DCAF berharap dapat berkontribusi dalam mendukung peran media massa dalam melakukan peliputan dan investigasi terhadap isu-isu seputar RSK.

Akhir kata, LESPERSSI dan DCAF juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para kontributor atas sumbangan sekaligus kepada Departemen Luar Negeri Republik Federal Jerman atas dukungan dana yang telah diberikan dalam penerbitan buku ini.

Rizal Darma Putra
Direktur Eksekutif LESPERSSI
Jakarta, April 2010

Kata Pengantar

Buku panduan ini dibuat untuk wartawan dalam melakukan liputan terkait sektor tata kelola keamanan. Terutama sekali ditujukan untuk membantu mengembangkan kapasitas profesional media di Indonesia dalam menganalisa informasi penelitian, melakukan analisis dan pemantauan pada pengawasan sektor keamanan seusi dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Kedua, buku ini dimaksudkan mendorong media untuk berinteraksi lebih efektif dengan lembaga-lembaga demokratis, masyarakat sipil, dan sektor keamanan itu sendiri terkait isu-isu tata kelola sektor keamanan.

Keterlibatan media sangat penting untuk memastikan peningkatan transparansi dan akuntabilitas di sektor keamanan, dan diakui sebagai instrumen kunci untuk memastikan pengawasan sektor keamanan yang efektif. Media dapat menyediakan platform utama bagi keterlibatan masyarakat melalui organisasi-organisasi masyarakat sipil (CSO) dalam domain kebijakan keamanan dalam pengawasan demokratis, sehingga dapat menjamin akuntabilitas dan transparansi di sektor keamanan. Lembaga-lembaga demokrasi dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah melalui berbagai diskusi kebijakan sektor keamanan dan praktek-praktek pemerintah. Organisasi masyarakat sipil dapat bertindak tidak hanya sebagai pengawas pemerintah, tetapi juga sebagai indeks kepuasan publik terhadap kinerja institusi dan lembaga yang bertanggung jawab untuk keamanan publik. Untuk kedua-duanya, melakukan sejumlah kegiatan seperti pemantauan pemerintah, kebijakan, kepatuhan terhadap hukum, dan hak asasi manusia yang membantu proses pengawasan ini.

Tetapi kemampuan organisasi media untuk secara efektif memfasilitasi proses pengawasan publik terhadap sektor keamanan tetap bergantung pada kompetensi intinya (*core competence*), kapasitas kelembagaan dalam organisasi, dan kemampuan profesional yang dimiliki para wartawannya. Media profesional harus memiliki keterampilan inti dan perangkat dalam rangka terlibat secara efektif pada pengawasan keamanan dan isu-isu keadilan reformasi. Seringkali, kapasitas wartawan tidak merata, sebagai contoh kadang-kadang kurangnya alat analisis yang memadai, pelatihan, keuangan, sumber daya organisasi dan fisik merupakan faktor penyebab ketimpangan itu. Pengembangan kapasitas yang relevan biasanya dapat meningkatkan kemampuan jurnalis, pengetahuan dan praktek untuk melakukan analisa kebijakan dan praktek, pemantauan, dan juga melalui keterlibatan (kerjasama) antara media dengan masyarakat sipil, lembaga pemerintah, lembaga-lembaga demokrasi dan sektor keamanan itu sendiri.

Memastikan tata pemerintahan yang baik dari sektor keamanan serta menciptakan institusi keamanan yang akuntabel, responsif dan menghormati hak asasi manusia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perbaikan mata pencaharian. Pengembangan kapasitas media untuk menginformasikan publik tentang kebijakan dan praktek di sektor keamanan merupakan suatu kebutuhan masyarakat dari daerah hingga ke tingkat nasional. Reformasi di sektor keamanan merupakan cara penting untuk meningkatkan penyediaan keamanan publik dalam jangka panjang.

Sejak tahun 1998, pembangunan demokrasi di Indonesia dan munculnya sebagai aktor ekonomi utama di Asia telah memberikan drop-kembali ke perdebatan besar pada reformasi sektor keamanan di era pasca-Soeharto. Fokus dari semua perdebatan reformasi sektor keamanan telah menjadi kebutuhan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam hal kebijakan, praktek dan penganggaran. Beberapa inisiatif yang sedang berlangsung telah dilakukan lewat masukan dari kelompok masyarakat sipil Indonesia.

Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (LESPERSSI) telah berhasil dalam proses pembuatan, pelaksanaan dan publikasi Tools ini sebagai komponen dari programnya saat ini pada sektor keamanan pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Proyek ini merupakan salah satu dari tiga proyek yang sedang berjalan antara LESPERSSI dan *Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), yang lain memusatkan perhatian untuk membangun kapasitas staf parlemen untuk mendukung pekerjaan komite parlemen mengenai isu-isu pengawasan sektor keamanan, yang lain membangun kapasitas media untuk menganalisa isu-isu tata kelola sektor keamanan. Tools ini mencerminkan adanya kapasitas dalam pemantauan Indonesia oleh komunitas sipil untuk menganalisa pengawasan sejumlah isu-isu di sektor keamanan dan advokasi reformasi jangka panjang. Sebagai hasilnya, ini merupakan indikasi sejauh mana kepemilikan lokal telah lama jadi pendorong intrinsik pada proses tata kelola sektor keamanan di Indonesia.

Akhirnya, DCAF sangat berterima kasih atas dukungan dari Departemen Luar Negeri Republik Federal Jerman yang sepenuhnya mendanai proyek ini sebagai bagian dari program dua tahun untuk mendukung tata kelola dan pengembangan kapasitas di lembaga-lembaga demokratis, masyarakat sipil, media dan juga sektor keamanan.

Dr. Philipp Fluri
Deputi Direktur DCAF
Jenewa, April 2010

Media dan Reformasi Sektor Keamanan

Satrio Arismunandar[1]

Pengantar

Media atau pers memiliki peran penting, untuk tidak mengatakan sangat vital, dalam suatu negara demokratis. Keberadaan media yang bebas dan independen sering disebut sebagai pilar keempat, yang menopang kehidupan demokrasi. Tiga pilar lainnya yang sejajar posisinya adalah kekuatan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam proses demokratisasi di Indonesia sendiri, khususnya pasca gerakan reformasi 1998, media juga sudah menunjukkan perannya yang signifikan.

Media yang dimaksud dalam tulisan ini adalah media massa yang mencakup spektrum yang sangat luas. Mulai dari media cetak yang konvensional (seperti suratkabar dan majalah), media elektronik (radio dan televisi), serta media online (situs berita, weblog, jejaring sosial, dan sebagainya).

Sedangkan reformasi sektor keamanan (RSK) atau *Security Sector Reform* (SSR) sendiri adalah sebuah konsep untuk mereformasi atau membangun kembali sektor keamanan negara, sejalan dengan prinsip demokrasi, profesionalisme dan penegakan hak asasi manusia (HAM). RSK juga dapat dikaitkan sebagai bagian dari tren internasional dalam memberikan perlindungan terhadap keamanan insani (*human security*) setiap manusia.

Komponen-komponen RSK adalah reformasi pertahanan (*defence reform*), kepolisian (*police reform*), intelijen (*intelligence reform*), hukum (*judicial reform*), penjara (*prison reform*), pengawasan sipil (*civilian oversight*), pembiayaan yang tepat atas sektor keamanan (*right-financing*), serta pengaturan atas lembaga-lembaga keamanan swasta (*Private Military Companies, PMC* dan *Private Security Companies, PSC*).[2]

Selanjutnya, RSK memiliki empat dimensi: politik, kelembagaan, ekonomi, dan sosial. Dimensi politik mencakup penerapan prinsip kontrol sipil atas lembaga-lembaga keamanan dan lembaga-lembaga yang terkait dengan sektor keamanan. Dimensi kelembagaan mencakup transformasi fisik dan teknis atas lembaga-lembaga keamanan. Dimensi ekonomi terkait dengan penganggaran dan pembiayaan lembaga-lembaga keamanan. Terakhir, dimensi sosial terkait dengan peran pengawasan yang dilakukan masyarakat sipil atas kebijakan-kebijakan dan program-program keamanan.[3]

Dengan demikian, kaitan antara media dan RSK yang relevan bagi kepentingan kita di Indonesia adalah bagaimana media dapat berperan aktif dan signifikan, dalam mendukung pelaksanaan RSK. Pelaksanaan yang dimaksud tentunya adalah yang tercakup dalam empat dimensi tersebut, khususnya dimensi politik dan sosial. Peran ini menjadi teramat dibutuhkan manakala sektor keamanan –seperti secara nyata terlihat dalam praktiknya di Indonesia -- mengalami disfungsi dan kehilangan kemampuan. Terutama, dalam hal kemampuan untuk memberikan keamanan pada negara dan warga negaranya secara efektif dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokratis.

---

[1] **Satrio Arismunandar** adalah produser di Trans TV. Sebelumnya pernah bekerja sebagai jurnalis di Kompas.

[2] DCAF. 2006. *Developing a Security Sector Reform: Concept for United Nations*.

[3] OECD DAC. 2004. *Security System Reform and Governance Guidelines*. http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Signifikansi Peran Media dalam RSK

1. Media, Fungsi dan Perkembangannya di Indonesia

Secara umum, media massa atau pers nasional memiliki fungsi memberi informasi, mendidik, menghibur, dan melakukan kritik sosial. Pers nasional berperan mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar.[4]

Media diharapkan dapat memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui. Media juga idealnya harus memperjuangkan keadilan dan kebenaran, menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum dan HAM (hak asasi manusia), serta menghormati kebhinekaan.[5] Sebagai pilar keempat untuk menopang kehidupan demokrasi, media mesti memiliki hak atau privilese tertentu, yaitu hak kritik, hak kontrol, dan hak koreksi. Juga, hak khusus bersyarat (*qualified priviledge*) yang memungkinkan media bersifat transparan dalam pemberitaannya. Dengan berbagai cara itu, media bisa menjadi penjaga, pemantau, dan pengontrol terhadap jalannya pemerintahan atau mendorong terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*), dan pelaksanaan demokrasi.[6]

Media juga dapat melakukan *agenda setting*, yakni menetapkan dan mengangkat isu-isu apa saja yang dianggap penting dan patut mendapat prioritas untuk ditangani segera oleh pemerintah, parlemen, berbagai institusi negara lainnya, dan kalangan masyarakat. Media tidak dapat memaksa pemerintah, lembaga lain manapun, atau masyarakat untuk melakukan tindakan atau aksi tertentu terhadap isu-isu tertentu. Namun, setidak-tidaknya media dapat mengarahkan fokus perhatian pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan, kepada isu-isu tertentu yang memang selayaknya harus diperhatikan. Dalam hal ini, berbagai isu tentang RSK dapat diangkat oleh media lewat *agenda setting*.

Gerakan reformasi pasca jatuhnya rezim Soeharto telah membuka keran kebebasan pers dan memicu perkembangan media di Indonesia. Monopoli informasi yang semula dikuasai oleh media negara, media milik penguasa, atau media milik kroni-kroni yang dekat dengan penguasa, tidak lagi terjadi.

Hal ini terlihat, misalnya, dari tidak adanya lagi kewajiban memiliki SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) bagi yang ingin menerbitkan suratkabar, majalah atau tabloid. Departemen Penerangan, yang semasa rezim Soeharto dianggap sebagai momok karena sering membreidel penerbitan pers, juga sudah dibubarkan di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid.

Pertumbuhan jumlah media juga terlihat mencolok di era reformasi. Sampai Februari 2009, jumlah televisi swasta yang berjaringan nasional mencapai 10 stasiun televisi (SCTV, RCTI, Trans TV, TPI, Indosiar, Trans7, ANTV, Global TV, TV One, Metro TV), ditambah TVRI sebagai televisi publik (satu di pusat dan 13 di daerah). Jumlah televisi swasta lokal ada 35 stasiun TV. Sedangkan jumlah TV Berlangganan ada 19 stasiun TV, ditambah satu TV komunitas. Total 79 stasiun televisi ini adalah yang sudah mendapat izin siaran.

---

[4] Lihat Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers.

[5] Ibid.

[6] Muis, A. 2000. *Titian Jalan Demokrasi. Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Jakarta: Penerbit Harian *Kompas*. Hlm. 56.

Yang masih dalam proses permohonan izin siaran adalah: enam TV publik lokal, 121 TV swasta lokal, 31 TV digital (berlangganan), dan 18 TV komunitas. Jadi, jika seluruh TV yang masih dalam proses permohonan izin ini ikut dihitung, maka total ada 255 stasiun TV yang melakukan siaran di Indonesia.[7] Sungguh jumlah yang bukan main-main. Sedangkan media online sedikitnya sudah ada lima buah.

Sementara itu, Dewan Pers mencatat angka pertumbuhan media cetak yang lumayan signifikan, dari 566 penerbitan pers pada tahun 2001 meningkat menjadi 826 penerbitan pada tahun 2003. Terakhir, pada tahun 2006, tercatat total ada 851 penerbitan di 33 provinsi. Penerbitan itu terdiri dari 284 suratkabar harian, 327 suratkabar mingguan/tabloid, 237 majalah, dan tiga buletin.[8]

Peran Media dalam RSK

Lantas bagaimana peran media dalam RSK? Media memiliki peran penting dalam memantau lembaga-lembaga keamanan. Media juga membantu warga negara dalam membuat keputusan berdasarkan informasi yang memadai (*informed decisions*) tentang sektor keamanan. Namun, jurnalis seringkali menghadapi berbagai hambatan dan tantangan dalam meliput sektor keamanan, dan dalam mewujudkan fungsi media untuk pengawasan dan kontrol sosial tersebut.

Pemerintah atau aktor-aktor keamanan mungkin membatasi akses jurnalis terhadap informasi, atau berusaha mengkooptasi para jurnalis tersebut. Sementara, media mungkin juga menghadapi risiko menginternalisasi perspektif resmi pemerintah atau aktor keamanan tentang ancaman-ancaman (*perceived threats*) yang diperkirakan muncul terhadap keamanan nasional.

Jika media terlalu mengandalkan pada atau mengistimewakan pernyataan-pernyataan otoritas resmi, ditambah kurangnya pengalaman di pihak media dalam menangani isu-isu keamanan, kondisi ini dapat merusak kemampuan media dalam bertindak sebagai anjing pengawas (*watchdog*). Untuk memainkan peran efektif dalam mengawasi sektor keamanan, para jurnalis harus memiliki jarak tertentu terhadap pemerintah, serta perlindungan terhadap intimidasi dan ancaman-ancaman.

Namun saat ini ada sejumlah tren, yang mengancam dapat meredam atau melemahkan kemampuan media, yang awalnya ingin bertindak sebagai pengawas terhadap sektor keamanan.[9] Tren-tren itu antara lain,

Pertama, iklim sekuritisasi (*securitization*) sesudah terjadinya aksi teroris 11 September 2001 di Gedung World Trade Center , New York , Amerika. Yaitu, suatu penekanan ke arah kerahasiaan pemerintah, hambatan atau pembatasan informasi yang tersedia bagi publik, serta pengucilan terhadap jurnalis-jurnalis yang kritis. Semua itu dapat memberi dampak signifikan pada media.

Kedua, pembungkaman berita, yaitu tren peningkatan ke arah berita-berita hiburan (*entertainment news*), dan di saat yang sama terjadi kemerosotan dalam jurnalisme urusan

---

[7] Makalah Sasa Djuarsa Sendjaja, sebagaimana dikutip dalam bulletin *Etika* No. 73/ Mei 2009.

[8] Dewan Pers. 2006. *Data Penerbitan Pers Indonesia 2006*. Jakarta: Sekretariat Dewan Pers. Hlm. i~v. Lihat Caparini, Marina (ed.). 2004. *Media in Security and Governance : The Role of the News Media in Security*. Geneva/Bonn: Nomos/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)/Bonn International Center for Conversion (BICC).

[9] Lihat Caparini, Marina (ed.). 2004. *Media in Security and Governance : The Role of the News Media in Security*. Geneva/Bonn: Nomos/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)/Bonn International Center for Conversion (BICC).

publik. Hal ini telah memunculkan hambatan serius dalam peliputan isu-isu krusial, yang terkait dengan sektor keamanan yang rumit.

Ketiga, monopolisasi kepemilikan media. Makin meningkatnya kepemilikan media di tangan kalangan konglomerat telah mengurangi spektrum perspektif yang dipublikasikan media, serta merusak jurnalisme yang berkarakter independen dan kritis.

Keempat, ketergantungan pada sumber-sumber resmi. Pencarian obyektivitas dapat menjurus ke ketergantungan pada sumber-sumber pemerintah resmi, dan menyebabkan makin sulitnya menghadirkan perspektif-perspektif alternatif.

Kelima, ketundukan yudisial (*judicial deference*). Di negara-negara di mana ketundukan yudisial itu berlaku umum, pengadilan-pengadilan tampaknya akan lebih berpihak pada pemerintah dalam isu-isu keamanan, yang menghadapkan klaim-klaim atas keamanan nasional melawan kebebasan pers.

Kotak 1. Sikap Media Terhadap RSK di Indonesia

Sikap media era reformasi terhadap RSK di Indonesia sebetulnya cukup bervariasi. Untuk beberapa media cetak mapan bersirkulasi nasional, seperti Majalah *Tempo* atau Harian *Kompas*, secara umum dapat dikatakan bahwa media bersikap mendukung RSK. Secara berkala, berbagai media meliput perkembangan proses RSK.

Sayang, belum ada penelitian yang sangat cermat dan komprehensif tentang penyikapan media terhadap isu-isu RSK. Namun, secara sepintas bisa dikatakan cukup positif, meski belum sangat intensif. Jika bicara tentang RSK, ukurannya secara sederhana adalah seberapa jauh aktor-aktor keamanan telah men jalankan agenda reformasi itu.

Terhadap TNI atau militer, misalnya, isu yang disorot adalah kinerja pemerintah terkait langkah pengambilalihan bisnis TNI, yang di era Orde Baru bisa dibilang sudah begitu meluas dan tak terkendali. Sebagian besar media memberitakan, program itu pantas memperoleh rapor merah karena hingga saat artikel ini ditulis tidak menunjukkan perkembangan signifikan. Padahal, program tersebut telah dicanangkan sekitar lima tahun lalu.

Sorotan lain menyangkut soal hukum dan perundang-undangan. Misalnya, pada pembahasan RUU Peradilan Militer. Pembahasan RUU terkait perubahan UU No 31/1997 itu tidak menemui kesepakatan. Komisi I DPR-RI, yang membidangi politik, pertahanan, dan luar negeri, tidak menemukan titik temu dengan pemerintah. Sebab, RUU Peradilan Militer dimasukkan dalam program 100 hari Kementerian Pertahanan (Kemenhan). Ironisnya, pemerintah tidak memasukkannya dalam prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010.

Pembentukan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang mengatur mekanisme penyadapan juga jadi persoalan, karena keluarnya RPP itu sama sekali di luar koordinasi dengan Komisi I DPR. Artinya, ada kritik media terhadap ketidakjelasan skala prioritas di pihak pemerintah dalam memproses legislasi dan aturan yang terkait dengan RSK.

Namun, selama setahun terakhir, berita tentang TNI yang paling mewarnai media tampaknya adalah berbagai kecelakaan yang menimpa prajurit TNI, terkait kegagalan fungsi alutsista, seperti kecelakaan pesawat, helikopter, dan sebagainya.

Alutsista yang dimiliki TNI itu sudah sangat usang, membahayakan jika terus dioperasikan, tapi tak kunjung diganti karena alasan keterbatasan anggaran.

Kesiapan alutsista dan ketersediaan anggaran adalah salah satu syarat utama bagi terciptanya sosok TNI yang profesional, yang bisa menjalankan tugas dan peran pertahanan secara optimal. Dengan demikian, lewat kritiknya terhadap cara penanganan kecelakaan-kecelakaan alutsista yang telah memakan korban jiwa para prajurit TNI itu, media telah menyorot isu profesionalisme TNI dan komitmen pemerintah untuk menegakkannya.

Sedangkan dalam pemberitaan terhadap polisi, ada dua isu menonjol dalam setahun terakhir. Pertama, menyangkut apresiasi terhadap Polri atas keberhasilan memberantas terorisme, dengan tertangkapnya dan terbunuhnya sejumlah tersangka teroris.

Media televisi seperti *TVOne* dan *Metro TV* malah menyiarkan secara langsung "penyerbuan markas teroris" oleh Detasemen Khusus 88. Sebuah tontonan siaran langsung kasus terorisme terpanjang dalam sejarah pertelevisian di Indonesia. Secara tak langsung, media TV menjadi "humas" pihak Polri, dengan memberi citra positif bahwa polisi telah menjalankan fungsi menjaga keamanan dengan baik.

Namun, isu kedua justru sangat negatif bagi citra polisi. Yaitu, isu kriminalisasi terhadap dua Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Keduanya dituding menyalahgunakan wewenang di KPK dan menerima suap. Tuduhan ini tidak pernah terbukti, dan terkesan dicari-cari. Bahkan ada potensi benturan kepentingan pada tahap penyidikan perkara Chandra dan Bibit, antara Susno Duadji sebagai pribadi yang tersadap KPK, dengan jabatan Susno selaku Kabareskrim.

Proses hukum terhadap Chandra dan Bibit menjadi isu strategis di masyarakat, bahkan memancing aksi protes yang meluas, karena kecurigaan adanya rekayasa terhadap proses hukum tersebut, yang antara lain dilakukan oleh aparat polisi dan kejaksaan agung. Polisi dalam hal ini berperan sebagai alat kekuasaan, seperti zaman Orde Baru, yang berusaha melemahkan gerakan pemberantasan korupsi yang sedang dijalankan KPK.

Lewat kasus ini, media telah menyorot kultur di tubuh kepolisian, yang tampaknya masih terikat pada "budaya lama" dan belum sepenuhnya sejalan dengan semangat reformasi. Profesionalisme polisi selaku penyidik juga dianggap sangat lemah. Bahkan, polisi tampaknya harus melakukan perombakan besar-besaran di dalam institusinya, karena yang diduga kuat terlibat dalam kasus ini justru perwira-perwira polisi di tingkat tertinggi, bukan level bawahan.

Laporan Jurnalis dan Aktor Sektor Keamanan

Membahas laporan jurnalis dan kaitannya dengan aktor keamanan (seperti militer dan polisi), tentu lebih idealnya harus melihat fungsi, tujuan, dan tugas pokok dari aktor keamanan tersebut. Sebagai contoh, akan dibahas di sini pemberitaan tentang polisi, sebagai aktor keamanan yang paling intens berinteraksi dengan masyarakat.

Pasal 13 Undang-undang RI Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI menjabarkan fungsi dan tujuan kepolisian dalam tugas pokok kepolisian yang meliputi: (1)

memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) menegakkan hukum; dan (3) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Lantas, bagaimana pantauan pers di Indonesia terkait dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kepolisian tersebut? Untuk menjawab pertanyaan ini, sebetulnya dibutuhkan penelitian yang lebih komprehensif, cermat, dan waktu penelitian yang memadai. Namun, untuk gambaran sekilas, kita dapat mengutip pengamatan terhadap pemberitaan media nasional tentang kepolisian, yang dilakukan Sunarto selama September-Desember 2009.[10]

Pantauan pers nasional di sini diwakili oleh beberapa media besar saja semacam harian *Kompas*, majalah mingguan *Tempo*, dan harian *Suara Merdeka*. Dari pengamatan, ditemui sebanyak 157 item informasi terkait dengan isu kepolisian: 104 item di antaranya (66.2%) berupa berita dan 53 item (33.8%) non berita (kolom, tajuk rencana, surat pembaca, komentar, dan lain-lain).

Hasil pengamatan menunjukkan, dari tiga macam tugas pokok kepolisian tersebut, tampaknya tugas untuk menegakkan hukum relatif lebih banyak diberitakan dibandingkan dengan tugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, serta untuk memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dari 87 berita tentang penegakan hukum lebih dari separuhnya memberitakan tentang isu "Cicak vs Buaya" atau kriminalisasi terhadap Chandra dan Bibit di KPK (47 berita). Isu lain yang juga mendapatkan cukup perhatian adalah pembunuhan Nasruddin sebanyak 10 berita (11%), dan lain-lain.

Situasi serupa juga ditemui dalam informasi non berita. Dari sebanyak 44 informasi non berita, sebanyak 33 (75%) membahas tentang isu "Cicak vs Buaya". Artinya, mayoritas media telah menjadikan isu perseteruan antara KPK dan kepolisian sebagai isu menarik untuk dibicarakan.

Bagaimana nada (*tone*) media tersebut memberitakan isu-isu penegakan hukum tersebut? Dari berbagai berita yang ada, utamanya terkait tugas kepolisian untuk menegakkan hukum, nada pemberitaan yang ada relatif lebih banyak bersifat negatif (90%) dibanding yang positif (66%). Nada pemberitaan semacam ini bisa dipahami apabila mencermati isu yang menjadi perhatian media pada saat ini. Kasus "Cicak vs Buaya" benar-benar telah menggerogoti deposito prestasi kepolisian dalam menggulung aksi komplotan teroris di Temanggung beberapa waktu lalu sebelum kasus "Cicak vs Buaya" meledak ke permukaan.

Di kalangan media, ketika mewartakan perseteruan antara KPK dengan Polri, secara serentak media menempatkan diri dalam kubu "Cicak" (KPK). Kubu "Buaya" (polisi) seolah-olah menjadi musuh bersama media pada saat itu. Sebagaimana dikatakan oleh Tajuk Rencana harian *Kompas* (6 November 2009:6), pandangan umum yang dianut oleh media di Indonesia adalah ada rekayasa untuk melemahkan KPK dan penahanan Bibit dan Chandra mengusik rasa keadilan.

Sedangkan, penggerebekan persembunyian sejumlah tersangka teroris di Solo, Jawa Tengah, mewarnai pemberitaan media pada 17 September 2009. Aksi polisi itu telah menewaskan "gembong teroris" Noordin M. Top. Noordin sebelumnya dikabarkan selalu lolos dari incaran dan

[10] Sunarto. 2009. "Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Kepolisian dalam Pantauan Komunitas Pers di Indonesia", makalah dalam Seminar Nasional "Optimalisasi Profesionalisme Anggota POLRI dalam Rangka Reformasi Birokrasi Kepolisian" yang diselenggarakan Polda Jawa tengah bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 16 Desember 2009 di Semarang.

kepungan polisi. Ini memang berita besar, meski informasi yang bisa diakses publik sejauh ini hanya berasal dari satu versi, yaitu versi resmi polisi, sebagai satu-satunya sumber yang tersedia.

Tewasnya Noordin bisa dibilang suatu “berkah,” "kebetulan" dan "nasib baik," yang sangat dibutuhkan Polri, persis ketika lembaga ini tengah disorot keras oleh masyarakat, LSM, dan media, dalam kasus "pengkerdilan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)" dan kriminalisasi dua Wakil Ketua KPK, Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah. Sebelum itu, Ketua KPK Antasari Azhar ditangkap karena dituduh sebagai aktor intelektualis, dalam kasus pembunuhan Direktur PT Putra Rajawali Banjaran (PRB) Nasrudin Zulkarnain.

Ada dugaan kuat, penetapan status tersangka terhadap Chandra dan Bibit ini adalah bagian dari skenario besar untuk mempreteli kekuatan KPK. KPK dianggap sudah jadi *superbody* dan tindakannya membahayakan kepentingan sejumlah pihak.

Tindakan polisi yang menimbulkan tanda tanya adalah menjadikan Chandra dan Bibit sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang. Hal ini karena petinggi KPK tersebut mengeluarkan surat cegah-tangkal terhadap buron kasus korupsi, yakni bos PT. Era Giat Prima, Joko Sugiarto Tjandra, dan bos PT. Masaro, Anggoro Widjojo. Letak lucunya, di sini seolah-olah polisi justru mewakili kepentingan buron korupsi.

Sikap polisi terhadap KPK dianggap mewakili sikap pemerintah (Presiden Susilo Bambang Yudhoyono/SBY), meski resminya SBY selalu bilang tidak ingin ikut campur dalam kasus hukum. Tapi dengan mendiamkan saja kewenangan KPK dipreteli, itu bisa juga dipandang sebagai suatu sikap tersendiri dari Presiden. Kasus ini telah mengangkat dan menggugat kembali keseriusan dan komitmen pemerintah Presiden SBY serta Polri dalam pemberantasan korupsi. Sedangkan kinerja Polisi dan Kejaksaan di bidang pemberantasan korupsi itu justru dianggap masyarakat masih jadi persoalan.

Hubungan media dengan aktor keamanan

Secara umum, hubungan antara media dan aktor-aktor keamanan-seperti polisi dan militer-sering ditandai oleh sikap saling kurang percaya atau kecurigaan, serta keengganan untuk bekerjasama. Sikap-sikap semacam ini tentu tidak muncul begitu saja, tetapi ada pengalaman-pengalaman aktual yang melatarbelakanginya.

Militer di Indonesia, khususnya di era Orde Baru, menjadi alat penguasa untuk menghambat, meredam, mengontrol dan memberangus media. Kontrol terhadap media pada 1966 dilakukan lewat mekanisme perizinan, yaitu Surat Izin Terbit (SIT) dari Departemen Penerangan dan Surat Izin Cetak (SIC) dari otoritas keamanan militer, Kopkamtib.[11]

Secara umum, media ingin menjaga kebebasan dan independensinya, dan karena itu tidak mau tunduk pada kehendak atau arahan aktor-aktor keamanan. Di sisi lain, terdapat

---

[11] Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban disingkat Kopkamtib adalah organisasi pusat yang langsung berada di bawah komando Presiden RI pada saat itu, Jenderal Soeharto dan didirikan pada tanggal 10 Oktober 1965. Di bawah organisasi ini terdapat serangkaian organisasi militer atau non-militer yang melaksanakan tugas dan program Kopkamtib. Selama 23 tahun dari pemerintahan Orde Baru, Kopkamtib telah menjadi gugus tugas pemerintah militer untuk melaksanakan kegiatan keamanan dan intelejen. Lewat serangkaian kegiatan tersebut, Kopkamtib dapat menggunakan seluruh aset dan personalia pemerintahan sipil di Indonesia demi kepentingan apa yang disebut pemerintah Orde Baru sebagai mempertahankan pelaksanaan pembangunan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

konteks-konteks tertentu dari isu-isu keamanan nasional atau keadaan darurat yang memungkinkan terjadinya pembatasan pemberitaan media.

Pada saat yang sama, media juga rentan terhadap berbagai lobi, tekanan dan politisasi. Mekanisme semacam itu biasanya tampak pada negara-negara yang sedang menjalani transisi yang tak mudah ke arah demokrasi. Indonesia tentu termasuk dalam kategori ini. Latar belakang yang kompleks dari kesiagaan keamanan global, perang, terorisme, dan proses transisi politik yang sedang berlangsung, memberi momen yang pas untuk menguji kembali hubungan-hubungan yang sulit antara media, pemerintah, polisi, dan militer.[12]

Hubungan media dengan aktor keamanan di Indonesia, khususnya sejak era Orde Baru di bawah Soeharto sampai era reformasi di bawah Presiden SBY tidak pernah seratus persen mulus. Sebagai gambaran, bisa dilihat pada pernyataan akhir tahun Aliansi Jurnalis Independen (AJI), yang mencatat bahwa selama kurun 2008 dan 2009 kekerasan terhadap jurnalis masih juga terjadi di negeri ini.

Menurut catatan AJI Indonesia, selama tahun 2008 terdapat 60 kasus kekerasan terhadap insan media. Jenis kekerasan tersebut meliputi: serangan fisik (21 kasus), ancaman (19 kasus), pengusiran dan larangan meliput (9 kasus), tuntutan hukum (6 kasus), sensor (3 kasus), demonstrasi (1 kasus), dan penyanderaan (1 kasus).

Pelaku ancaman tersebut datang dari berbagai kalangan. Pelaku paling banyak adalah: massa pendukung salah satu calon dalam pemilihan kepala daerah (20 kasus), aparat pemerintah (11 kasus), anggota polisi (11 kasus), anggota TNI (8 kasus), hakim (3 kasus), aktivis LSM (2 kasus), orang tidak dikenal (4 kasus), dan preman (1 kasus). Patut dicatat di sini bahwa total terdapat 19 kasus kekerasan yang dilakukan aktor keamanan (polisi atau militer) terhadap jurnalis.

Sedangkan sepanjang tahun 2009, jumlah kasus kekerasan terhadap jurnalis adalah 40 kasus. Bentuk-bentuk kekerasan tersebut meliputi, pembunuhan (1 kasus), pemukulan (20 kasus), larangan meliput (4 kasus), tuntutan hukum (7 kasus), penyanderaan (2 kasus), intimidasi (1 kasus), demonstrasi (2 kasus), dan sensor (2 kasus). Ada penurunan dibandingkan tahun lalu, tetapi tetap saja angka kekerasan ini cukup besar.

Sepuluh tahun sejak gerakan reformasi 1998 yang menjatuhkan Soeharto, indeks kebebasan pers Indonesia justru merosot. Menurut laporan tahunan Reporters Sans Frontieres, organisasi jurnalis yang memperjuangkan kebebasan pers di dunia, indeks kebebasan pers Indonesia tahun 2008 menurun dari posisi 100 tahun sebelumnya ke posisi 111. Selama ini, indeks kebebasan pers tersebut dipercayai oleh publik internasional sebagai tolok ukur demokrasi di suatu negara.

Hubungan Media dengan TNI

Jika memang ada ganjalan dalam hubungan antara media dan TNI, itu adalah warisan masa Orde Baru, dengan dominasi militer di berbagai sektor, yang sebetulnya sudah di luar ranah pertahanan yang menjadi tugas pokoknya. Ikut campurnya militer di berbagai urusan sipil, termasuk kontrol terhadap media, menimbulkan hubungan yang tidak nyaman bagi media.

---

[12] Lihat Caparini, Marina (ed.). 2004. *Media in Security and Governance : The Role of the News Media in Security*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Sesudah era reformasi, institusi TNI harus menyesuaikan diri dengan tuntutan reformasi dan sadar bahwa pihaknya tidak bisa lagi mengontrol media dengan pendekatan represif seperti dulu. TNI tahu, zaman sudah berubah. Namun, kebutuhan TNI akan media sebagai sarana pencitraan, penggalangan, sosialisasi, dan mobilisasi opini, tidaklah berubah. Apalagi, harus diakui, TNI tetap merupakan salah lembaga strategis yang harus diperhitungkan di negara ini.

TNI sejak awal sangat sadar tentang pentingnya penguasaan dan kontrol terhadap pemberitaan media massa. Dalam sejarahnya, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia bahkan pernah menerbitkan suratkabar sendiri, yaitu harian *Berita Yudha* (1965) dan *Angkatan Bersenjata* (1965), yang secara tegas menyatakan berideologi "Pancasila." Pada saat itu, banyak media menyuarakan aspirasi partai politik dengan warna ideologis tertentu, seperti: *Suluh Indonesia* (Partai Nasional Indonesia), *Duta Masyarakat* (Partai Nahdlatul Ulama), *Abadi* (Partai Masyumi), *Harian Rakyat* (Partai Komunis Indonesia), *Pedoman* (Partai Sosialis Indonesia), dan lain-lain.[13]

Panglima TNI Marsekal TNI Djoko Suyanto, pada 2 Januari 2008, juga mengingatkan pada seluruh prajurit dan PNS di lingkungan TNI Angkatan Laut agar dapat meningkatkan hubungan dengan media massa, baik media cetak maupun elektronik.[14]

Dikatakannya, peran untuk mengelola hubungan baik dengan media massa bukan hanya tugas orang perorang, dalam hal ini Kepala Staf Angkatan dan Kepala Dinas Penerangan masing-masing angkatan, namun juga tugas seluruh prajurit TNI. Dengan perkembangan teknologi informasi yang semakin modern, ditambah dengan adanya tuntutan reformasi untuk lebih terbuka terhadap masyarakat, prajurit TNI hendaknya dapat menjaga citranya agar tidak tercoreng dengan adanya perbuatan-perbuatan negatif yang dilakukan oleh oknum tidak bertanggung jawab.

Panglima TNI menegaskan, berbagai masalah yang timbul di masyarakat terkadang ditimbulkan oleh prajurit TNI sendiri. Jika hal tersebut tidak disikapi dengan baik, maka akan menjadi bola liar yang berkembang panas di media massa dan menimbulkan citra negatif dalam masyarakat. "Oleh karena itu, agar informasi yang ada di media tidak simpang siur, hendaknya kita mampu mengelola media massa dengan baik," ujarnya.[15]

Untuk menjaga atau menciptakan hubungan baik dengan media, TNI melakukan berbagai cara, mulai dari yang formal dan murni kejurnalistikan, sampai yang sangat informal. Misalnya, kegiatan *outbound* wartawan dan staf Dinas Penerangan TNI AU dengan sandi "Media Dirgantara 2009." Acara ini dilaksanakan bersamaan dengan 208 prajurit Pasukan Khas Angkatan Udara yang sedang melaksanakan latihan Komando Angkatan ke-33.

Outbound yang diikuti 43 peserta dan berlangsung selama tiga hari ini pada fase HTF (*How To Fight*) dari latihan Komando Korpaskhas. Media elektronik/cetak yang berpartisipasi diantaranya *Trans TV, SCTV, TPI, SUN TV,* Radio *Elshinta,* Radio *D FM*, *Rakyat Merdeka, Harian Merdeka, Suara Pembaruan, Suara Karya, Pelita*, Majalah *Angkasa*, Majalah *Commando, Sport and Health* dan Majalah *Health and Tourism*.

---

[13] Arifin, H. Anwar. 1992. *Komunikasi Politik dan Pers Pancasila: Suatu Kajian Mengenai Pers Pancasila.* Jakarta: Penerbit Media Sejahtera. Hlm. 40.

[14] Hal tersebut disampaikan saat Panglima TNI memberikan pengarahan kepada lebih kurang 1500 prajurit TNI AL di Gedung Balai Prajurit Marinir, Cilandak, Jakarta Selatan.

[15] http://www.tnial.mil.id/tabid/61/articleType/ArticleView/articleId/347/Default.aspx diaksespada 26 Januari 2010.

Kadispenau Marsekal Pertama TNI FHB Soelistyo, S.Sos mengungkapkan, melalui kegiatan *outbond* ini pimpinan TNI Angkatan Udara berharap, dapat diperoleh beberapa sasaran. Antara lain: menjalin hubungan silaturahim secara perorangan, kelompok maupun institusi antara komunitas media dengan TNI Angkatan Udara, sehingga mampu dicapai hubungan yang harmonis dan dinamis atas dasar saling memiliki dan saling menghormati satu dengan yang lain.[16]

Hubungan Media dengan Polri

Persoalan mendasar yang dihadapi dalam upaya menjalin hubungan yang konstruktif bagi kehidupan demokrasi antara institusi media dan kepolisian bisa dibilang tak jauh berbeda dengan hubungan antara media dan TNI. Media punya banyak pengalaman pahit dengan polisi ketika di bawah rezim Orde Baru. Saat itu polisi bukan saja secara institusional masih menjadi bagian dari militer (ABRI), tetapi juga polisi lebih berperan sebagai alat kekuasaan ketimbang pelayan masyarakat. Beberapa kasus di bawah adalah contohnya.

Kasus yang sangat mencoreng citra polisi di mata media adalah pembunuhan terhadap Fuad Muhammad Syafruddin (32) atau Udin. Wartawan Harian Bernas, Yogyakarta, itu dianiaya oleh orang tidak dikenal, sehingga menderita koma, dan akhirnya meninggal di rumah sakit pada 16 Agustus 1996. Sebelum insiden itu, Udin sering menulis artikel kritis tentang kebijakan Bupati Bantul, Kolonel (Art) Sri Roso Sudarmo.

Pihak kepolisian Bantul tampaknya mencoba menyimpangkan kasus ini. Kasus Udin menjadi makin heboh ketika Kepala Unit Reserse Umum Polres Bantul, Sersan Kepala Edy Wuryanto di Yogyakarta, dilaporkan telah "membuang barang bukti," yakni melarung sampel darah dan juga mengambil buku catatan Udin, dengan dalih melakukan penyelidikan dan penyidikan. Edy Wuryanto juga merekayasa kasus dengan menjebak Dwi Sumaji alias Iwik, seorang supir perusahaan iklan, agar mengaku telah membunuh Udin.[17]

Mengapa kasus Udin menjadi begitu heboh? Kasus Udin telah mengangkat isu-isu tentang Bupati Bantul, Kolonel (Art) Sri Roso Sudarmo dan keterlibatan Kepala Desa Kemusu, Argomulyo, Bantul yang bernama R. Noto Soewito. Noto ini kebetulan adalah adik tiri Presiden Soeharto. Saat itu, juga muncul selebaran fotokopi surat kesediaan Sri Roso untuk membayar Rp 1 milyar kepada yayasan Dharmais, yang dipimpin oleh Soeharto.[18]

Uang yang sangat banyak bagi gaji seorang bupati ini, dijanjikan Sri Roso akan dibayar sesudah dia berhasil menjadi Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bantul untuk kedua kalinya. Padahal sebenarnya Sri Roso tidak termasuk calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bantul. Dalam surat tersebut juga ada tanda tangan Noto Soewito. Jadi, pembayaran Sri Roso Sudarmo akan dilakukan lewat Noto Soewito. Jadi jelaslah, meski

---

[16] http://www.tni-au.mil.id/content.asp?contentid=5932 diaksespada 26 Januari 2010.

[17] Istri Udin, Marsiyem, lalu menggugat polisi dan Edy Wuryanto atas kasus pelarungan darah Udin ke PN Bantul. Majelis Hakim pada 24 April 1997 mengabulkan sebagian gugatan Marsiyem. Edy Wuryanto dinyatakan bersalah telah melakukan tindakan melawan hukum. Sedangkan keterkaitan atasan Edy Wuryanto dikesampingkan oleh hakim, dengan alasan tindakan Edy Wuryanto adalah tindakan yang bersifat pribadi dan bukan atas perintah atasan yang bersangkutan.

[18] http://www.tempo.co.id/ang/min/02/27/nas1.htm, diaksespada 26 Januari 2010.

Udin hanyalah “jurnalis kecil” di koran lokal, liputannya –mungkin tanpa disadarinya— telah berbenturan dengan kepentingan kekuasaan yang sampai ke tingkat tertinggi.

Pengalaman lain dengan polisi menyangkut serangan oleh rezim terhadap organisasi jurnalis alternatif, yang memperjuangkan kebebasan pers, yaitu AJI (Aliansi Jurnalis Independen). AJI yang didirikan oleh sekelompok jurnalis muda idealis pada 7 Agustus 1994, pasca pembreidelan *DeTik, Editor*, dan *Tempo* pada 21 Juni 1994, dipandang oleh penguasa sebagai organisasi yang *mbalelo* atau ”membangkang terhadap pemerintah.”[19]

Pemerintah waktu itu hanya mengakui satu wadah tunggal buat jurnalis, yaitu PWI (Persatuan Wartawan Indonesia), dan tak mau mengakui AJI. Tindakan represi pun dilakukan. Namun, pemecatan, mutasi paksa, atau sanksi di kantor media masing-masing terhadap para jurnalis yang terlibat di AJI rupanya dianggap belum cukup oleh pemerintah Soeharto.

Polisi pun digunakan untuk memata-matai dan kemudian menangkap para anggota AJI. Dua anggota AJI, yaitu Ahmad Taufik dan Eko Maryadi, serta *office boy* Sekretariat AJI Danang Kukuh Wardoyo dijebloskan ke penjara, Maret 1995. Mereka dituding menerbitkan buletin gelap tanpa izin. Taufik dan Eko pun masuk bui, masing-masing selama 3 tahun. Sedangkan Danang dihukum 20 bulan. Menyusul kemudian Andi Syahputra, mitra penerbit yang mencetak buletin AJI. Andi masuk penjara selama 18 bulan sejak Oktober 1996.

Selain kasus-kasus itu, dibandingkan dengan TNI, ternyata aparat polisi justru tercatat lebih banyak melakukan aksi kekerasan fisik terhadap insan media. Pada 26 Juni 2002, kekerasan fisik oleh polisi dialami oleh wartawan *Kompas* di Surabaya, Wisnu Dewabrata, yang sedang meliput aksi demonstrasi buruh Maspion I.

Pawai buruh waktu itu dihadang oleh satu SSK aparat gabungan Polsek Gedangan dan Polres Sidoarjo di depan kantor Polsek Gedangan. Akibat tindakan brutal aparat polisi, Wisnu menderita pecah bibir bagian bawah, luka memar di leher, kepala benjol, dan hidung berdarah. Kamera Nikon miliknya juga rusak parah dan filmnya dirampas polisi.[20]

Di Hari Bhayangkara ke-56 tahun 2002, polisi kembali melakukan aksi kekerasan, berupa pukulan dan tendangan terhadap para jurnalis. Korbannya adalah empat jurnalis yang sedang meliput aksi mahasiswa di depan gedung MPR/DPR, Senayan, Jakarta. Aksi mahasiswa saat itu berbarengan dengan Sidang Paripurna DPR yang membahas kelanjutan kasus Bulog II.

Serangan fisik polisi bukan cuma ditujukan kepada para mahasiswa yang berdemonstrasi, tetapi juga terhadap empat jurnalis foto: Indra Shalihin (*detik.com*), Muhammad Soleh (*Media Indonesia*), Saptono (Kantor Berita *Antara*), dan Cahyo Peksi Priambodo (*Sinar Harapan*). Dari keempat jurnalis itu, Indra dan Cahyo adalah yang menderita luka paling parah. Indra bahkan harus dibawa ke rumah sakit karena luka memar di tangan, badan dan wajahnya.[21]

Beberapa insiden di atas hanyalah sekadar contoh untuk menunjukkan, bahwa hubungan antara aparat polisi dan insan media tidak selalu mulus. Kepala Bidang Penerangan umum

---

[19] Arismunandar, Satrio. 2000. “Dinamika Pers Indonesia di Era Reformasi” dalam Hidayat, Dedy N., Effendi Gazali, Harsono Suwardi, Ishadi SK. 2000. *Pers dalam “Revolusi Mei”: Runtuhnya Sebuah Hegemoni.* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

[20] Luwarso, Lukas, dan Samsuri. 2003. *Tekanan terhadap Pers Indonesia Tahun 2002*. Jakarta: SEAPA-Jakarta, hlm. 5.

[21] ibid

(Kabidpenum) Mabes Polri, yang pada 2002 dijabat oleh Zainuri, menyatakan, kekerasan itu terjadi karena volume bertemunya polisi dengan wartawan sangat tinggi dibandingkan dengan institusi yang lain, misalnya, TNI atau aparat pemerintah. Bertemunya pun kadang-kadang di tempat yang tidak kondusif dan penuh ketegangan, seperti saat penghadangan demonstrasi massa.

Meski dengan semua kasus itu, Polri sangat sadar akan pentingnya peran media dalam mendukung dan mensosialisasikan tugas-tugas kepolisian, termasuk dalam penanganan kasus terorisme. Oleh karena itu, polisi ingin memanfaatkan media massa dalam kampanye sosial anti teroris dan anti gerakan radikal.[22] Ideologi radikal bisa disebarkan lewat ceramah dan media massa yang bersifat propaganda, maka cara menangkal dan menandinginya adalah juga harus melalui media massa.

Hubungan Media dengan BIN dan lembaga intelijen lainnya

Komunitas intelijen perlu mengakomodasi tuntutan demokratis bagi keterbukaan dan akuntabilitas, seraya pada saat yang sama juga memelihara kerahasiaan yang dibutuhkan bagi layanan intelijen untuk berfungsi seara efektif.

Dalam hal ini, kontrol demokratis terhadap sektor intelijen adalah sebuah tantangan, bahkan bagi negara-negara demokrasi yang sudah mapan. Kita lihat contoh Amerika di era Presiden George W. Bush, di mana sekdtor pun melakukan banyak penyimpangan untuk membenarkan kebijakan “perang melawan terror” dan invasi militer ke Irak dan Afganistan.

Sejumlah isu penting dalam konteks sektor intelijen adalah: Pertama, kurangnya interaksi, keterlibatan, dan partisipasi publik dalam diskusi sektor intelijen. Penggunaan kerahasiaan yang tak terkontrol dan berlebihan, yang berpotensi untuk disalahgunakan, bahkan menjadi sumber ketidakstabilan dan menghambat upaya penanganan ancaman-ancaman tertentu di dalam negeri.

Kedua, tidak ada kriteria yang jelas untuk membedakan antara informasi yang boleh dibuka dan tak boleh dibuka, sehingga rawan terhadap penyimpangan. Upaya pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan wewenang di kalangan pejabat atau aparat, misalnya, bisa terhambat oleh ketidakterbukaan informasi dengan alasan “rahasia negara.”

Ketiga, perlunya memahami ancaman-ancaman dalam negeri, dengan tujuan bisa memberi peran yang jelas bagi layanan intelijen, serta kemungkinan bagi institusi-intitusi demokrasi lainnya untuk berperan mengatasi ancaman-ancaman potensial tersebut.

Sesungguhnya agak sulit membahas atau mengukur hubungan antara media dengan BIN (Badan Intelijen Negara) atau lembaga-lembaga intelijen lainnya, karena lembaga intelijen pada dasarnya memang bukan organisasi terbuka seperti media massa, meskipun merupakan institusi resmi negara.

Kesamaan antara jurnalis yang bekerja di media dengan aparat intel yang bekerja untuk institusinya adalah sama-sama bertugas mencari informasi. Namun, tentang bagaimana cara atau teknik mendapatkan informasi, keduanya diikat oleh aturan atau etika profesi

---

[22] Golose, Petrus Reinhard. 2009. *Deradikalisasi Terorisme: Humanis, Soul Approach dan Menyentuh Akar Rumput.* Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian. Hlm. 122.

yang sangat berbeda. Dalam mencari informasi, seorang jurnalis tidak boleh bersikap sembarangan. Ia diikat secara moral oleh kode etik jurnalistik. Sedangkan seorang aparat intel tidak punya aturan atau kode etik semacam itu.

Kemudian, perbedaan kedua adalah tentang tujuan penggunaan informasi, yang sudah diperoleh tersebut. Perihal informasi itu lalu akan digunakan untuk tujuan apa, institusi media dan lembaga intelijen juga betul-betul berada dalam posisi yang bertentangan. Media ingin menyebarkan informasi seluas-luasnya untuk kepentingan publik, sedangkan lembaga intelijen wajib menyerahkan informasi kepada otoritas negara atau pemerintah yang menugaskannya, sebagai bahan bagi pengambilan keputusan dan penentuan kebijakan.

Jika dipaksa harus merumuskan suatu hubungan yang pas antara lembaga media dan lembaga atau badan intelijen, maka barangkali pertama-tama perlu ada komitmen dari keduanya di Indonesia untuk sama-sama menegakkan demokrasi dan mengawal proses reformasi.

Sayangnya, meski reformasi sudah berjalan hampir dua belas tahun sejak jatuhnya rezim Soeharto, tapi dunia intelijen Indonesia ternyata masih belum tersentuh reformasi. Pembunuhan aktivis hak asasi manusia, Munir, pada tahun 2004 yang terindikasi kuat dilakukan oleh atau melibatkan aparat intelijen, dipandang sebagai salah satu contoh tiadanya reformasi dunia telik sandi Indonesia.

Padahal intelijen yang saat ini dibutuhkan bukanlah intelijen dengan konsep lama, yang bekerja untuk kepentingan politik. Bukan pula intelijen yang membantu mengekalkan kekuasaan penguasa. Tapi intelijen baru yang mampu mengantisipasi munculnya ancaman bagi keamanan nasional.

Kelambatan reformasi intelijen juga bisa dilihat dari sudut pandang dunia intelijen, yang masih memposisikan diri sebagai bagian dari militer. Akibatnya, seringkali dikotomi tersebut membuat mereka menempatkan sipil sebagai obyeknya. Seringkali sipil dianggap jelek, padahal saat ini supremasi negara ada ditangan sipil, dan status intelijen sendiri sebenarnya adalah sipil.

Berkaca dari kasus pembunuhan Munir, jelas terlihat bahwa cara pandang intelijen Indonesia mengenai ancaman keamanan sama sekali belum bergeser. Yakni, praktik-praktik intelijen ditujukan untuk kepentingan rezim yang sedang berkuasa. Sehinga lembaga intelijen tampaknya masih belum mengarah menjadi intelijen yang profesional.

Hubungan Media dengan Organisasi Masyarakat Sipil (LSM, akademisi)

Dalam kerangka upaya bersama untuk mendukung RSK, media sebetulnya ditempatkan dalam kubu yang sama dengan komponen masyarakat sipil lainnya, seperti LSM dan kalangan akademisi. Meski ketiganya adalah institusi yang berbeda dengan tugas dan fungsi yang berbeda, dalam konteks RSK, media dapat bermitra dengan LSM dan kalangan akademisi.

Manakala terjadi kebuntuan atau hambatan dalam proses RSK, seperti terlihat sekarang, media dapat bekerja bahu-membahu dengan LSM dan akademisi untuk menembus kebuntuan tersebut. Misalnya, salah satu agenda yang dapat digalang bersama adalah penyusunan dan penyelesaian regulasi terkait, seperti RUU Peradilan Militer, RUU Intelijen, RUU Keamanan Nasional, dan RUU Komponen Cadangan, dan lain-lain. Juga dalam mendorong formulasi yang jelas dalam menghapus bisnis militer, yang sampai awal 2010

ini terasa terkatung-katung. Amanat pengambilalihan bisnis yang dikelola TNI dalam jangka waktu lima tahun ternyata gagal tercapai sesuai target jadwal, 16 Oktober 2009.

Serta, yang tak kalah penting, adalah mendorong perubahan kultur dalam institusi keamanan, yang hingga saat ini masih terasa jauh dari penciptaan aktor keamanan yang profesional dan modern yang dicintai oleh rakyat.[23] Dirasakan pula bahwa sejak tahun 2004, saat disahkannya UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI, belum ada tindakan yang konkrit dari negara dalam menuntaskan agenda reformasi sektor keamanan.

Media harus ikut mendorong, agar keterlibatan masyarakat sipil di Indonesia dalam proses reformasi sektor keamanan semakin menguat. Sebenarnya komitmen dan kesadaran dari masyarakat sipil sendiri sudah cukup besar. Hal ini terlihat dari semakin intensnya kegiatan-kegiatan masyarakat sipil dalam berbagai bentuk, yang berhubungan dengan isu reformasi sektor keamanan.

Media memainkan perannya sebagai mitra, dengan memarakkan pemberitaan tentang RSK, sementara jaringan LSM dan akademisi merespon berbagai isu reformasi sektor keamanan di Indonesia, untuk membuktikan bahwa isu ini bukanlah semata-mata menjadi persoalan aktor/aparatur keamanan negara.

Penutup dan Rekomendasi

Hubungan antara media dan lembaga-lembaga keamanan umumnya tegang, karena perbedaan dalam budaya dan tujuan kelembagaan antara keduanya. Bagaimanapun juga, media dan sektor keamanan saling bergantung satu dengan yang lain dan harus bekerjasama untuk mendidik publik dan memaksa pemerintah bertanggung jawab atas kebijaksanaan keamanan:

Militer membutuhkan media untuk memberi informasi pada publik tentang perannya dan untuk memelihara dukungan publik tersebut. Sementara peliputan independen itu dibutuhkan untuk memaksa pihak militer bertanggung jawab (*accountable*), media sebagian besar juga tergantung pada pihak militer untuk memperoleh informasi.

Selama konflik bersenjata, media sangat penting untuk memberi informasi pada publik tentang operasi-operasi militer, namun media menghadapi pembatasan serius dari pemerintah dan angkatan bersenjata. Jurnalisme melekat (*embedding journalists*) dapat meningkatkan kerjasama media dan militer, namun juga dapat merusak obyektivitas pemberitaan.

Sebuah hubungan kooperatif antara polisi dan media dapat membantu untuk edukasi publik, namun ada risiko bisa merusak kekritisan media terhadap polisi. Pengawasan kritis media terhadap polisi dapat menegakkan akuntabilitas polisi pada insiden-insiden atau kasus-kassus spesifik, meskipun sayangnya kurang memberi pengaruh pada kebijaksanaan.

Sektor intelijen memberi sejumlah tantangan bagi media. Keperluan bagi kerahasiaan, yang merupakan ciri dunia intelijen, menciptakan risiko berupa ketergantungan media yang berlebihan terhadap informasi resmi dan manipulasi terhadap informasi yang diberikan pada para jurnalis.

---

[23] Pandangan semacam ini juga diutarakan oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan pada jumpa pers di Jakarta, 2 Desember 2008.

Daftar Pustaka

Arifin, H. Anwar. 1992. Komunikasi Politik dan Pers Pancasila: Suatu Kajian Mengenai Pers Pancasila. Jakarta: Penerbit Media Sejahtera.

Arismunandar, Satrio. 2000. "Dinamika Pers Indonesia di Era Reformasi" dalam Hidayat, Dedy N., Effendi Gazali, Harsono Suwardi, Ishadi SK. 2000. *Pers dalam "Revolusi Mei": Runtuhnya Sebuah Hegemoni.* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnich Conflict In Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Caparini, Marina (ed.). 2004. *Media in Security and Governance : The Role of the News Media in Security*. Geneva/Bonn: Nomos/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)/Bonn International Center for Conversion (BICC).

Dewan Pers. 2008. *Keterbukaan Informasi dan Kebebasan Pers*. Jakarta: Dewan Pers.

Dewan Pers. 2006. *Membangun Kebebasan Pers yang Beretika*. Jakarta: Dewan Pers & Yayasan Tifa.

Dewan Pers. 2008. *Mengelola Kebebasan Pers*. Jakarta: Dewan Pers & Yayasan Tifa.

Eriyanto et.al. 2004. *Media dan Konflik Etnis*. Jakarta: ISAI dan MDLF.

Golose, Petrus Reinhard. 2009. *Deradikalisasi Terorisme: Humanis, Soul Approach dan Menyentuh Akar Rumput.* Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

Hill, David T. 1994. *The Press in New Order Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka Sinar Harapan.

http://www.ssrnetwork.net/document_library/printable_document_detail.php?id=3966; diunduh pada 29 Januari 2010.

http://www.ssrnetwork.net/document_library/printable_document_detail.php?id=4995; diunduh pada 29 Januari 2010.

http://www.tempo.co.id/ang/min/02/27/nas1.htm, diunduh pada 26 Januari 2010.

http://www.tnial.mil.id/tabid/61/articleType/ArticleView/articleId/347/Default.aspx diunduh pada 26 Januari 2010.

http://www.tni-au.mil.id/content.asp?contentid=5932 diunduh pada 26 Januari 2010.

Luwarso, Lukas (ed.). 2006. *Membangun Kapasitas Media*. Jakarta: Sekretariat Dewan Pers.

Luwarso, Lukas, dan Samsuri. 2003. *Tekanan terhadap Pers Indonesia Tahun 2002*. Jakarta: SEAPA-Jakarta.

Muis, A. 2000. *Titian Jalan Demokrasi. Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Jakarta: Penerbit Harian Kompas.

OECD DAC. 2004. *Security System Reform and Governance Guidelines*. http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

SEAPA-Jakarta. 2004. *Media dan Pemilu 2004*. Jakarta: SEAPA-Jakarta & Koalisi Media untuk Pemilu Bebas dan Adil.

Soemardjan, Selo (ed.). 1999. *Kisah Perjuangan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sugiarto, Arya Bima. 2007. "Konsolidasi Demokrasi, Politik Identitas, dan Disintegrasi Nasional", makalah dalam acara Nurcholish Madjid Memorial Lecture : Agama, Politik Identitas, dan Kekerasan, di Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka, 21 Maret 2007.

Suprapto, Eddy. 2010. "Membedah Infotainmen dari Kode Etik Jurnalis Televisi," makalah untuk diskusi terbatas di Dewan Pers, Jakarta, 26 Januari 2010.

INVESTIGASI JURNALISTIK
DALAM REFORMASI SEKTOR KEAMANAN

Elly Burhaini Faizal[1]

Pengantar

Pasca reformasi 1998, kekuatan militer masih merupakan aktor dominan dalam kancah politik nasional. Tidak dapat dimungkiri, sistem dan tata nilai yang hidup di masyarakat masih dipengaruhi 'budaya' militer. Masyarakat dicengkeram kepatuhan unik terhadap simbol-simbol peran militer atau apapun yang terkait dengan ideologi militerisme. Kepatuhan tersebut semakin memperkuat peran militer dalam kehidupan masyarakat serta kancah politik nasional.

Kekuasaan militer tak urung masih berada di wilayah gelap yang tidak mudah diungkap sehingga berpotensi menegasikan perkembangan Reformasi Sektor Keamanan (RSK) di Indonesia. Peran media massa sebagai salah satu pilar dalam demokrasi tak urung menjadi sangat penting dalam mengungkap selubung kekuasaan militer yang masih mencengkeram kehidupan masyarakat .

Dapat dikatakan, model peliputan investigasi yang merupakan salah satu unsur penting dalam dunia jurnalistik adalah instrumen paling tepat untuk mengangkat dan mengawal isu-isu RSK. Jurnalisme investigatif dalam RSK dapat didefinisikan sebagai peliputan mendalam yang didukung wawancara dan riset dokumen cetak maupun elektronik secara komprehensif untuk mengungkap informasi rahasia atau yang tidak diketahui publik terkait isu-isu seputar RSK.

Tidak jarang, peliputan investigatif harus menggunakan berbagai metode atau peralatan penunjang khusus lain, seperti penyamaran, penyadapan, kamera tersembunyi, hingga aktivitas pengamatan langsung. Penggunaan metode atau peralatan penunjang, yang kerap digunakan untuk mengungkap kasus-kasus kejahatan ini, sangat dibutuhkan karena isu-isu RSK sering berkaitan dengan aktor-aktor keamanan yang secara alamiah berwatak sangat tertutup dan sarat kerahasiaan.

Meskipun jurnalisme investigatif telah menyediakan instrumen yang tepat untuk mengeksplorasi RSK, pemahaman yang komprehensif tentang konsep dasar RSK merupakan prasyarat awal yang harus dimiliki terlebih dahulu oleh seorang jurnalis sebelum melakukan sebuah peliputan investigatif.

Dinamika RSK di Indonesia: Refleksi Peran Media Massa

Logika sederhana yang ingin dibangun lewat agenda RSK, keamanan dan pembangunan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Pasalnya, pembangunan tidak mungkin berjalan apabila kebutuhan masyarakat akan rasa aman belum terpenuhi secara maksimal. Wacana RSK disuarakan media massa beranjak dari tujuan utamanya, yakni membangun efektivitas dan efisiensi sektor keamanan yang diciptakan dalam sebuah kerangka pemerintahan demokratis demi terciptanya rasa aman di masyarakat.

Di Indonesia, sejak awal bergulirnya era reformasi pada 1998, RSK sudah ditempuh melalui berbagai cara, mulai dari penghapusan perwakilan politik di parlemen, pemisahan Polri dari

---

[1] ***Elly Burhaini Faizal***, adalah penulis lepas yang juga mantan jurnalis di Harian Suara Pembaruan.

ABRI, likuidasi kewenangan kekaryaan, pemangkasan struktur sosial politik TNI hingga ketiadaan lagi peluang bagi para perwira TNI untuk menduduki jabatan birokrasi sipil. Penataan bisnis militer juga digulirkan sebagai amanat reformasi. Tetapi faktanya langkah-langkah reformasi tersebut tidak mudah dilakukan.

Sederet aturan telah diciptakan untuk membangun supremasi sipil. Militer bukan lagi sekedar alat kekuasaan, melainkan entitas yang diharapkan mampu menunaikan fungsi dan tugas pertahanan yang betul-betul memihak bagi kepentingan rakyat. Undang-Undang No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan, salah satunya dikeluarkan untuk mengatur penggunaan dan pelibatan TNI dalam berbagai kebutuhan sekaligus menempatkannya di bawah otoritas sipil. Tetapi, UU saja dianggap masih belum mampu menembus dominasi militer baik dalam politik maupun kehidupan masyarakat.

Mengacu pada Undang-Undang No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), pemerintah diharuskan mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola TNI, baik secara langsung maupun tidak langsung. Melalui Keppres No.7 Tahun 2008, yang ditandatangani pada 16 April 2008 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dibentuklah Tim Nasional Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI (PABT). Tetapi, bisnis militer tetap jadi wilayah gelap yang tidak mudah diatasi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kemampuan kritis dan konsistensi para jurnalis untuk mencerna isu-isu RSK merupakan kunci keberhasilan reformasi yang dimaksud. Sikap kritis dan konsistensi dari para jurnalis bukan semata-mata untuk menelanjangi kebobrokan militer ataupun polisi, melainkan untuk mendorong keberhasilan RSK sebagaimana diamanatkan oleh gerakan reformasi yang bergulir sejak 1998. Sayang, proses pewacanaan isu-isu RSK di kalangan jurnalis belum berlangsung optimal. Padahal dari proses pewacanaan tersebut diharapkan dapat terbentuk sebuah kekuatan di media massa untuk mendorong keberhasilan RSK yang ditandai dengan adanya supremasi sipil.

Setiap jurnalis kiranya paham bahwa model peliputan investigatif dalam RSK tidaklah mudah. Kerap muncul anggapan, keselamatan nyawa harus dipertaruhkan oleh wartawan yang meliputi isu-isu RSK. Padahal, banyak hal selain ancaman keselamatan jiwa yang bisa menyebabkan kesuksesan peliputan isu-isu RSK terhambat.

Hingga kini, soliditas struktur birokrasi internal di tubuh institusi militer masih menjadi tantangan terbesar bagi para jurnalis yang ingin mengungkap kasus-kasus seputar RSK. Kalaupun sumber-sumber internal di lingkungan TNI sudah berhasil ditembus, pemberitaan yang kritis dan independen pada gilirannya sulit dilakukan karena minimnya pengamat militer yang punya kredibilitas dan integritas memadai.[2] Akibatnya, berita disusun hanya berdasarkan kutipan narasumber saja, yakni dari pihak TNI. Pernyataan sumber resmi TNI diandalkan sebagai satu-satunya sumber yang dianggap kredibel, termasuk informasi yang bersumber dari pernyataan maupun data intelijen. Sedangkan narasumber yang dikategorikan sebagai pengamat TNI pada umumnya dari purnawirawan TNI.

Tidak mengherankan jika para jurnalis cenderung digunakan sebagai alat propaganda. Kecenderungan media massa di Indonesia yang lebih memercayai pemilik otoritas ketimbang mendengar suara masyarakat adalah salah satu problem terbesar peliputan RSK yang hingga kini sulit diatasi. Padahal, pendapat pihak ketiga merupakan keniscayaan jika penilaian terhadap

---

[2] *"RSK: Panduan untuk Jurnalis",* Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Friedrich Ebert Stiftung (FES), Jakarta, 2008.

keberhasilan RSK di lingkungan TNI dan Polri diharapkan benar-benar berlandaskan pada objektivitas dan kejujuran.

Kedekatan para jurnalis yang sangat rapat dengan nara sumber, yakni para pemangku kepentingan di sektor keamanan, khususnya militer dan kepolisian, terkadang juga membuat peliputan jadi terkendala. Pasalnya, mereka tanpa disadari sering akhirnya terperangkap di dalam model relasi dominasi dan hegemoni militer yang masih mewarnai berbagai sektor kehidupan masyarakat[3]. Jika terus berlanjut, feodalisme pers akan kembali tercipta di saat pers diharapkan dapat memberikan wacana kritis bagi masyarakat bagaimana untuk menyikapi hegemoni militer. Wacana itu nantinya dapat membangun kesadaran masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap dominasi militer dan kekuasaan.

Akar masalah yang mengganjal RSK juga sulit digali ketika wartawan terperangkap hegemoni militer. Kesalahan individu, misalnya, kerap dikambinghitamkan sebagai penyebab bentrokan antara TNI-Polri yang marak terjadi hingga kini dan tidak dicoba dimaknai sebagai akibat belum tuntasnya pemisahan dua institusi tersebut sebagaimana diamanatkan reformasi. Penggunaan istilah "oknum" polisi atau tentara yang kerap digunakan para jurnalis mengisyaratkan ada problem terhegemoni yang tengah dialami pers Indonesia.

Jurnalis peliput isu-isu RSK harus berbekal pemahaman yang baik tentang siapa dan apa sebenarnya wewenang dari aktor-aktor keamanan. Sayang, pemahaman itu seringkali tidak memadai dimiliki oleh jurnalis. Cakupan kewenangan TNI dan Polri, misalnya, seringkali kurang dipahami utuh. Dua institusi subyek RSK tersebut sebenarnya sama-sama punya tugas dan peran yang menyangkut masalah keamanan secara luas, ketika keamanan nasional diartikan sebagai upaya pencapaian tujuan kepentingan nasional serta upaya untuk mengatasi berbagai ancaman dan gangguan melalui tiga pilar strategi, yaitu pertahanan (domain militer), ekonomi dan politik (domain non militer). Tetapi, sejauh menyangkut aspek politik, dua institusi keamanan tersebut punya domain yang berbeda. Pelaksanaan fungsi dan peran Polri tidak didasarkan pada keputusan politik pemerintah karena fungsi kepolisian bersifat nonpolitis. Ini didasari pertimbangan fungsi kepolisian pada dasarnya adalah bagian yang melekat pada fungsi pemerintahan[4].

Sebaliknya, fungsi dan peran TNI harus didasarkan pada keputusan politik. Di sini ada prinsip fundamental yang harus diingat, pengerahan kekuatan TNI untuk tugas non-pertahanan harus diputuskan oleh otoritas politik. Tugas perbantuan terhadap fungsi kepolisian, misalnya ketika Polri tidak lagi mampu mengatasi situasi gangguan keamanan serta ketertiban, tidak bisa dilakukan semata-mata berdasarkan kesepakatan antara TNI dan Polri atau antara TNI dan Pemerintah Daerah, melainkan harus melalui sebuah keputusan politik. Isu-isu peran politik militer yang kerap dikedepankan setidaknya kian memperlihatkan deretan panjang minimnya pemahaman jurnalis tentang isu-isu RSK yang patut segera diperbaiki.

Hingga saat ini, para jurnalis lebih menaruh perhatian pada isu peran politik militer. Sementara isu-isu pertahanan seperti postur pertahanan, penyelewengan wewenang di perbatasan dan korupsi pengadaan alutsista cenderung terabaikan. Padahal, isu-isu seputar pertahanan negara merupakan bagian dari kompleksitas agenda RSK. Dalam hal ini, isu seputar pertahanan negara mengisi aspek efektifitas dan efisiensi sektor keamanan dari kerangka RSK yang kemudian menjadi kunci utama bagi profesionalisme aktor keamanan di Indonesia.

---

[3] *Ibid., RSK: Panduan untuk Jurnalis*

[4] T.Hari Prihartono et al., "Keamanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembiaran Politik dan Kebijakan", ProPatria, Jakarta: Juni 2007.

Akibat lemahnya pemahaman jurnalis atas isu-isu RSK maka tidak mengherankan jika guliran reformasi di sektor tersebut cenderung berjalan lamban. Terbangunnya sebuah kekuatan di media massa untuk mendorong keberhasilan RSK yang menjadi prasyarat konsolidasi demokrasi masih sebatas harapan yang tak kunjung dapat terwujudkan.

Tidak hanya lemah dalam penguasaan isu, kedalaman peliputan isu-isu RSK juga seakan belum menjadi sebuah kebutuhan. Padahal, peliputan yang mendalam *(depth reporting)* atas isu-isu RSK akan jadi kunci utama untuk menguak kesadaran publik bahwa supremasi sipil masih belum terbangun sebagaimana yang diharapkan. Ada keperluan agar mereka yang mempunyai kemampuan untuk menggunakan kekuatan senjata berada di dalam kerangka *constrained management of violence* dan masyarakat sipil tidak kehilangan ruang untuk mengembangkan aspirasi demokratisnya[5] namun hal ini masih sebatas angan-angan.

Pers, sebagai salah satu elemen masyarakat sipil, ikut bertanggung jawab atas keberhasilan RSK. Mengapa keterlibatan masyarakat sipil sangat penting di dalam RSK? Ball (2006) mengatakan, keberadaan aparat keamanan yang tidak profesional dan akuntabel berangkat dari adanya kegagalan membangun sistem yang demokratis[6]. Kemungkinan-kemungkinan bagi adanya keterlibatan masyarakat sipil sangat beragam mengacu pada konteksnya dan bergantung pada keseluruhan keadaan pemerintahan demokratis dalam konteks khusus tersebut. Ada tantangan baik internal maupun eksternal bagi hadirnya keterlibatan masyarakat sipil dalam sektor keamanan. Tantangan-tantangan internal mencakupi kurangnya keahlian dan kepercayaan diri atau tidak adanya kemauan untuk ikut terlibat. Sedangkan problem-problem eksternal mencakupi kecurigaan pemerintah serta kebijakan-kebijakan donor yang tidak memberikan cukup perhatian bagi penguatan pemerintahan yang demokratis.

Mengapa investigasi?

Ada sejumlah alasan mengapa isu-isu RSK perlu dikemas dalam sebuah peliputan investigasi. Kejahatan, korupsi berlatar belakang politik *(political corruption)* ataupun skandal yang kerap muncul di seputar isu RSK hanya bisa dikuak melalui jurnalisme investigasi di mana para jurnalis melakukan peliputan dan riset mendalam atas peristiwa-peristiwa tersebut.

Peliputan investigasi pada satu sisi memang sering berujung pada teori-teori konspirasi[7]. Tetapi, dalam peliputan investigasi, pengungkapan fakta dan kebenaran tetap menjadi inti peliputan kendati ada hal-hal yang pada akhirnya tetap dirahasiakan[8].

---

[5] Andi Widjajanto (Ed.), "RSK Indonesia", Jakarta, ProPatria, 2004, halaman xvi

[6] Ball, N.,"*Civil Society, Good Governance and the Security Sector*", in "Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies" by Caparini, M., Fluri, P., & Molnar, F. (Eds), DCAF, Geneva, 2006.

[7] Misalnya, artikel yang ditulis Gary Webb di San Jose Mercury News tahun 1996 mengungkapkan adanya keterkaitan CIA dengan para pemberontak Nikaragua yang mengorganisir distribusi kokain ke Amerika Serikat. Tudingan Webb sontak memicu kecaman media *mainstream* yang menyebut laporan tersebut tidak lebih dari sekedar "spekulasi konspirasi yang tidak berdasar". Namun hari ini, kalangan jurnalis dan peneliti tampaknya sepakat apa yang dilaporkan Webb bukanlah sesuatu yang salah. Ada semacam kesepakatan historis bahwa garis besar kisah tersebut sesungguhnya benar adanya. (Sumber:Wikipedia)

[8] Steve Weinberg dalam The Reporter's Handbook: An Investigator's Guide to Document and Techniques menyebutkan, jurnalisme investigatif adalah: "*Reporting, through one's own initiative and work product, matters of importance to readers, viewers or listeners. In many case, the subjects of the reporting wish the matters under scrutiny to remain undisclosed*". Sementara De Burgh (2000) menyebutkan: "*An investigative journalist is a man or woman whose profession it is to discover the truth and to identify lapses from it in whatever media may be available. The act of doing this generally is called investigative journalism and is distinct from apparently similar work done by police, lawyers, auditors and regulatory bodies*." (Sumber: Wikipedia)

Tidak ada definisi yang baku tentang apa yang disebut dengan jurnalisme investigatif. Tetapi hampir semua kalangan sepakat, jurnalisme investigatif adalah peliputan yang komprehensif dan mendalam atas sebuah kasus.

Dutch Association for Investigative Journalism (VVOJ) menyebutkan, jurnalisme investigatif adalah jurnalisme yang kritis dan cermat[9]. "Kritis" berarti jurnalisme investigatif tidak semata-mata menyodorkan "berita" yang sudah ada, melainkan memaparkan informasi baru yang tidak akan dapat tersaji tanpa adanya intervensi jurnalistik apapun. Hal ini dapat dilakukan dengan mengupayakan terkuaknya fakta-fakta baru, selain tentu saja dengan melalui reinterpretasi atau mengkorelasikan dengan fakta-fakta yang sudah ada di tangan. Sedangkan "cermat" berarti seseorang yang melakukan jurnalisme investigatif akan melakukan upaya substansial, baik secara kuantitatif (misalnya dengan menghabiskan waktu lama untuk riset, berkonsultasi dengan banyak sumber, dan sebagainya), maupun secara kualitatif (dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan tajam yang dirancang secara khusus, menggunakan berbagai pendekatan baru, dan sebagainya), atau kombinasi dari keduanya.(sebagai contoh berita lihat kotak 1).

Mengacu pada definisi VVOJ, ada tiga tipe jurnalisme investigatif. Pertama, pengungkapan skandal-skandal. Hal ini bertujuan untuk mendeteksi adanya pelanggaran hukum, aturan atau norma-norma kesusilaan, baik oleh organisasi ataupun individual. Kedua, mengkaji kebijakan-kebijakan atau berfungsinya pemerintahan, bisnis, atau organisasi-organisasi lain. Ketiga, menarik perhatian pada tren sosial, ekonomi, politik dan kultural. Ini bertujuan untuk mendeteksi adanya perubahan-perubahan di masyarakat.

Sedangkan menurut *Center for Investigative Journalism* di London City University, "Jurnalisme investigatif cenderung didefinisikan mengacu kewajiban dan tujuan etis serta moralnya, ketimbang sekedar versi sedikit lebih serius dari pelaporan berita yang bersifat kebanyakan"[10].

Kotak 1. Contoh berita Pengadaan Alutsista yang bermasalah

....Mengacu surat tanggal 7 April 2003, jelas disebutkan Sukhoi ditanggung pos anggaran Departemen Keuangan. "Pencairannya dilakukan atas permintaan secara bersama oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, dan Panglima TNI", demikian bunyi sebuah surat yang dibuat dan ditandatangani oleh Menperindag Rini S.Suwandi dan Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto.

Sikap pemerintah dalam proses pembelian pesawat Sukhoi tak urung dikecam keras. Selain tidak tercantum dalam APBN, DPR yang memiliki hak budget tidak diajak berkonsultasi. Belakangan baru terungkap, prosedur pembelian Sukhoi menyimpang. Untuk pembelian Sukhoi, pemerintah mengajukan permohonan penggunaan Dana

---

9 "*Investigative journalism is critical and thorough journalism,*" according to the definition of the Dutch Association for Investigative Journalism, VVOJ (www.journalismfund.eu)

10 "*In the service of public interest, our purpose is to uncover corruption, injustice, maladministration and lies. As a duty to readers and viewers as well as self-protection in a hostile legal enviroment, investigatif journalism seeks above all to tell the documented trutuh in depth and without fear or favour. It is to provide a voice for those without one and to hold the prowerful to account. It's to comfort the afflicted and afflict the comfortable. Is it critical and thorough? Yes, but investigative journalism is skeptical and keen to bring information that someone wants to be keep secret, into the public light*," according Center for Investigative Journalism at London City University. (www.journalismfund.eu)

Cadangan Umum sebesar US$ 77,57 juta, atau setara Rp 698,13 miliar, untuk tahun anggaran 2003 kepada DPR. Seterusnya dibebankan pada APBN 2004 sebesar US$ 114,63 juta. Permohonan diajukan Menteri Keuangan Boediono dalam surat nomor S-191/MK.02/2003 tertanggal 9 Mei 2003. Keputusan ini sontak dikecam, sebab biasanya dana cadangan umum dipakai untuk keperluan yang sangat mendesak seperti bencana alam....

Sumber : Suara Pembaruan. 2003

Beratnya bobot kasus yang dihadapi biasanya membuat peliputan dan penyusunan laporan investigasi memakan waktu hingga berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun. Namun, akurasi peliputan investigasi biasanya dapat diandalkan karena penggunaan beragam metode, mulai dari pengamatan *(surveillance)*, analisis dokumen, riset isu-isu legal, telaah sumber-sumber (misal: arsip, rekaman telepon, buku alamat, catatan pajak serta lisensi), penggunaan sumber-sumber anonim (misal: *whistleblower*), hingga penyamaran.

Berbagai cara yang ditempuh dalam peliputan investigasi kerapkali tidak dipersoalkan, karena pengungkapan fakta dan kebenaran menjadi tujuan yang lebih diutamakan. Bill Kovach & Tom Rosenstiel (2001) menegaskan, kewajiban pertama jurnalisme adalah pada kebenaran. Menurut mereka, keinginan agar informasi merupakan kebenaran adalah elementer. Kebenaran harus dipersyaratkan pada sebuah berita terkait keberadaannya sebagai materi yang digunakan orang untuk mempelajari dan berpikir tentang dunia di luar diri mereka. Kualitas terpenting berita adalah bisa digunakan dan diandalkan, yang semua itu hanya bisa diraih dengan menyajikan kebenaran. Dalam hal ini Kovach dan Rosenstiel menekankan bahwa "Kebenaran menciptakan rasa aman yang tumbuh dari kesadaran seseorang, dan kebenaran inilah yang jadi intisari sebuah berita,"[11].

Kekuatan dari Jurnalisme Investigasi

Peliputan investigasi tampaknya satu-satunya cara yang dapat menghindarkan media agar tidak dijadikan semata-mata alat penguasa. Media memang dapat digunakan sebagai panggung debat isu-isu penting, tetapi jangkauan isi debat juga harus luas. Mengikuti ungkapan Amy Goodman dan David Goodman bahwa "Peran media bukan untuk setuju dengan orang atau kelompok manapun, atau dengan pemerintah atau golongan berkuasa. Tapi media mempunyai tanggung jawab untuk memasukkan semua suara ke dalam setiap wacana,"[12].

Komitmen kuat penggalian kebenaran melalui peliputan investigasi di sisi lain menghadirkan resiko yang besar. Belum lekang dari ingatan, liputan investigasi Majalah Tempo tentang pembelian kapal dari Jerman menyebabkan media tersebut harus diberangus oleh pencabutan SIUPP. Di sisi lain, investigasi skandal tersebut setidaknya mampu menguak problem korupsi akut di sektor keamanan yang sedemikian mengakar.

Tetapi, keberhasilan peliputan investigatif niscaya sulit diwujudkan tanpa ada bekal pemahaman yang memadai di kalangan jurnalis tentang isu-isu RSK. Sering tidak disadari, penguasaan isu adalah hal yang sangat menentukan keberhasilan peliputan. Tanpa penguasaan isu, tidak

---

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

[12] Amy Goodman & David Goodman, "Perang Demi Uang: Membongkar Ketamakan dan Keganasan Elit Politik Amerika", Penerbit Profetik, Jakarta, 2005.

mustahil muncul berita-berita yang justru *misleading* atau menyesatkan sehingga cita-cita membangun kontrol kuat masyarakat atas pelaksanaan RSK jadi kian tak terarah.

Penataan bisnis militer adalah salah satu isu yang tampak belum dipahami para jurnalis secara komprehensif dan mendalam sehingga mereka tidak mampu memosisikan isu secara tepat. Sederet pertanyaan “naif” sering diajukan para jurnalis yang intinya mempertanyakan kesediaan militer untuk menerima pengambilalihan bisnis tersebut. Padahal, terlepas dari persoalan bersedia atau tidak bersedia, TNI adalah subyek yang diatur sehingga pengalihan bisnis mereka adalah keniscayaan ketika hal itu sudah diatur undang-undang.

Aktivitas bisnis militer tidak bisa dipungkiri merupakan penyelewengan tugas-tugas dan fungsi militer sesungguhnya. (lihat kotak 2.) Keterlibatan militer di dalam aktivitas ekonomi juga berpotensi korupsi. Kurangnya kesejahteraan prajurit seringkali dijadikan alasan untuk membenarkan praktik-praktik bisnis militer.

Pengalihan aktivitas bisnis militer sebenarnya telah diamanatkan sejalan bergulirnya reformasi TNI. Mengacu UU No.34 Tahun 2004, pemerintah diharuskan mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola TNI, baik secara langsung maupun tidak langsung. Melalui Keppres No.7 Tahun 2008, yang ditandatangani pada 16 April 2008 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dibentuklah Tim Nasional Pengalihan Aktivitas Bisnis TNI (PABT). Tetapi, pengalihan bisnis TNI tidak semudah membalik telapak tangan.

Kotak 2. Contoh berita keterlibatan TNI dalam bisnis

Berbagai korporasi transnasional selama ini mengaku butuh keterlibatan militer untuk melakukan pengamanan, khususnya di wilayah konflik.

PT Freeport Indonesia, yang terafiliasi dengan Freeport-McMoRan Copper & Gold dengan sebagian sahamnya dimiliki Rio Tinto (korporasi tambang transnasional terbesar di dunia), contohnya, pada 2002 mengucurkan dana tak kurang US$ 7 juta untuk mendukung penyelenggaraan keamanan. Tahun 2001, tak kurang US$ 5,8 juta dikucurkan untuk pos keamanan.

Namun seiring munculnya UU No.3 Tahun 2002, ketika TNI hanya berwenang dalam masalah pertahanan negara, dan bukan mengurusi keamanan yang kini jadi porsi kepolisian, situasi berubah drastis. Tak mudah merealisasikan aturan ini. Apalagi soal pengamanan objek vital, selama ini militer rela bergandeng mesra dengan korporasi-korporasi transnasional demi menangguk upah sangat menggiurkan. Di sisi lain, kesediaan untuk tetap melibatkan TNI dalam pengamanan proyek-proyek vital, termasuk PT Freeport, akhirnya menyulut masalah.

Sumber : Suara Pembaruan

Bisnis militer sebenarnya berawal dari gagasan awal para pendahulu petinggi militer di tahun 1960-an sejak zaman mantan Menteri Keamanan Nasional/Menko Polkam Jenderal Abdul Haris Nasution (menjabat periode 1959-1966). Gagasan awalnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan prajurit karena negara belum mampu. Di tengah jalan, baru belakangan banyak terjadi penyimpangan dan ekses-ekses. Maka, pembenahan bisnis militer dilakukan dengan

bertumpu pada gagasan awal para pendahulu senior militer yang mengatakan semuanya semata-mata demi kesejahteraan prajurit. Undang-undang sendiri sudah menyebutkan, bisnis-bisnis militer harus dihilangkan dengan syarat TNI tidak berpolitik, profesional, dan ada jaminan kesejahteraan[13].

Untuk tahapan awal, penataan bisnis militer yang dilakukan Timnas Pengalihan Bisnis TNI hanya yang bersifat bisnis legal, yakni yang dilakukan melalui Yayasan, PT, dan Koperasi. Pemerintah sanggup mengkompensasi pemasukan yang diperoleh dari bisnis legal.

Pembenahan bisnis militer sendiri diakui Timnas PABT tidak luput dari resistensi internal. Bukan resistensi dalam arti sesungguhnya, tetapi setidaknya harus ada jalan keluar untuk mencarikan pengganti tempat para perwira militer berkarir sebagai bagian perjalanan karir mereka. Pasalnya baik Inkop di Mabes, Puskop di Kodam atau Koatama, serta Primkop di batalyon-batalyon dan Denma itu semuanya ada hirarki yang menyangkut komando. Jabatan Kapuskop di Kodam, misalnya, juga merupakan jalur karir. Apabila Inkop dan Puskop dihilangkan ada sekian pos yang hilang. Di sisi lain, harus ada keberanian untuk melakukan tindakan yang tidak tanggung-tanggung.

Apa yang perlu dimiliki wartawan untuk peliputan investigatif?

Peliputan investigasi jelas membutuhkan keberadaan seorang wartawan yang memiliki tekad kuat dan keberanian. Pasalnya, wartawan investigatif harus menyelidiki suatu kasus yang tidak jarang menimbulkan resiko bagi keselamatan dirinya. Serangkaian peristiwa buruk yang menimpa wartawan Indonesia banyak yang awalnya dipicu oleh peliputan investigatif yang mereka lakukan. Maka, resiko-resiko peliputan juga harus sejak awal disadari dan diantisipasi oleh para jurnalis investigatif dengan berupaya keras menghadirkan informasi-informasi akurat atas peristiwa yang diangkat.

Di sini, jelas tidak hanya keberanian yang dibutuhkan oleh seorang wartawan investigatif, namun juga ketrampilan. Peliputan investigatif membutuhkan kematangan mulai dari pengumpulan informasi hingga penyajian berita. Resiko buruk yang tidak mustahil sampai berujung pada hilangnya nyawa terancam dialami oleh jurnalis investigatif. Resiko itu di sisi lain diharapkan dapat ditekan semaksimal mungkin dengan menghadirkan informasi akurat, hasil sebuah kerja jurnalistik yang profesional. Pemahaman atas kode etik jurnalistik setidaknya jadi salah satu prasyarat awal yang harus dimiliki jurnalis investigatif untuk mengurangi resiko yang bakal dihadapi, apapun bentuknya. Tidak hanya menarik, informasi yang disajikan hendaknya juga akurat sehingga tidak menciderai kepentingan, reputasi ataupun nama baik pihak-pihak yang diberitakan. Informasi tersebut juga hendaknya tidak memihak kepentingan salah satu pihak. Masyarakat harus diberi keleluasaan untuk membangun kesimpulan sendiri atas informasi yang disampaikan.

Kecermatan juga harus dimiliki jurnalis investigatif atas informasi yang ia terima. Tidak jarang, isu-isu kejahatan yang muncul ternyata memang “sengaja dihembuskan” lantaran

---

[13] Wawancara Suara Pembaruan dengan Ketua Timnas PABT Erry Riyana Hardjapamekas di sela-sela dan seusai diskusi “Tantangan Pengalihan Bisnis Militer: Antara Komitmen Penegakan UU dan Kompromi Politik Pemerintah terhadap Tekanan Publik”, yang diselenggarakan Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) bekerjasama dengan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung (FES) Jakarta, Selasa 27 Mei 2008.

dilatarbelakangi perasaan sakit hati pihak-pihak yang kalah dalam pertarungan sebuah masalah. Netralitas, integritas dan kejujuran sangat diperlukan oleh seorang jurnalis investigatif agar ia tidak terjebak di dalam pertarungan dua kepentingan.

Ketrampilan peliputan investigatif itu sendiri tidak bisa diperoleh seorang jurnalis tanpa adanya latihan dan pengalaman yang memadai. Maka, dibutuhkan komitmen dari institusi media secara keseluruhan untuk memberikan ruang dan kesempatan bagi peliputan-peliputan investigatif, tak perduli resiko apapun yang bakal dihadapi. Tanpa ada dukungan dari institusi media, naluri jurnalis untuk melakukan peliputan investigatif akan sulit dipupuk.

Apa yang perlu dipersiapkan untuk peliputan investigatif?

Pemahaman latar belakang *(background)* masalah adalah kunci awal seorang jurnalis investigatif menuju penyelidikan sebuah kasus atau peristiwa. Dalam tahapan ini, jurnalis harus membekali diri dengan informasi awal yang akurat, baik bersumber dari laporan tertulis, pengaduan kasus, temuan fakta di lapangan maupun dokumen. Informasi yang lebih detil biasanya akan bermunculan setelah penelusuran awal dilakukan.

Strategi peliputan harus dipersiapkan secara matang untuk meminimalisir kegagalan. Peliputan bisa dilakukan dengan banyak cara seperti observasi target investigasi, penyamaran untuk mendekati objek, hingga penelusuran kasus melalui orang-orang yang mengetahui dari dekat peristiwa atau isu tersebut. Kajian dokumen penting pula dilakukan baik untuk memperkuat fakta temuan di lapangan maupun untuk mempertajam akurasi saat penulisan laporan.

Peliputan investigatif menuntut kemampuan seorang wartawan untuk menyelidiki suatu kasus. Penyelidikan itu sendiri biasanya kerap dikaitkan dengan penyamaran atau penyadapan yang harus dilakukan seorang wartawan untuk mendapatkan fakta-fakta lapangan. Terbongkarnya skandal Watergate juga tidak terlepas dari bocornya pembicaraan Presiden Richard Nixon yang tersadap oleh alat perekam di ruang kerjanya. Sadapan pembicaraan itulah yang jatuh ke tangan Bob Woodward dan Carl Bernstein, dua wartawan Washington Post yang membongkar kasus itu. Namun, pengungkapan fakta juga tidak harus dengan penyamaran dan penyadapan, tetapi bisa juga dilakukan melalui berbagai cara lain, termasuk kemampuan untuk meyakinkan pihak-pihak agar mau berbagi informasi seputar kasus yang ingin diungkap. Tentu saja, hal itu harus dibarengi dengan komitmen untuk menjaga kerahasiaan nara sumber.

Meskipun penyelidikan yang dilakukan bersifat rahasia, jurnalis investigatif tetap membutuhkan dukungan editor yang bisa dipercaya. Dukungan perlu dimiliki baik untuk mensuport kelancaran penyelidikan maupun untuk jaminan proteksi apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan selama penyelidikan dilakukan. Maka, peliputan investigatif tidak hanya membutuhkan kemauan dari seorang jurnalis, tetapi juga komitmen dari tempat ia bekerja.

Penutup

Belum tuntasnya reformasi sektor keamanan menyisakan ruang yang sangat besar bagi peran media, khususnya melalui peliputan investigatif. Untuk mendorong keberhasilan RSK, jurnalisme investigatif tak terelakkan karena hanya itulah salah satu dari segelintir cara yang bisa dimainkan media massa untuk membuka kebobrokon atau ketidaktransparanan pemerintah terutama di sektor keamanan. Hasil jurnalisme investigatif menjadi bagian dari upaya untuk mendorong agar para aktor keamanan dapat melayani masyarakat – agar aman - sesuai dengan mandat undang-undang. ■

Kotak 4 : Petunjuk praktis bagi jurnalis untuk melakukan liputan jurnalisme investigatif

- jurnalis harus memiliki pengetahuan mendalam tentang isu yang akan diangkat
- tingkatkan kepekaan tentang isu ataupun fakta-fakta yang mungkin akan/sengaja ditutupi
- harus memiliki kesabaran untuk terus menggali informasi yang dibutuhkan
- cari dan dapatkan nara sumber yang sangat dapat dipercaya dan terus menjaga hubungan baik sesuai dengan etika pers
- gunakan semua sumber daya yang ada baik itu situs internet, buku, blog untuk mendapatkan informasi lebih banyak
- tingkatkan akurasi dan lakukan pengecekan mendalam (double check) atas suatu informasi dan kalau perlu dapatkan bukti konkret yang mendukung informasi
- yang tak kalah penting adalah punya keberanian untuk menulis liputan investigasi, tentunya dengan dukungan dari redaksi.

Akuntabilitas Anggaran Pertahanan

Beni Sukadis[1]

Pendahuluan

Anggaran pertahanan di negara manapun merupakan isu yang sangat rumit dan kompleks. Hal ini dikarenakan proses penyusunan anggaran pertahanan sangat bergantung pada penilaian dari situasi lingkungan dan ancaman yang ada. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah seberapa besarkah ketersediaan alokasi anggaran negara dengan pertimbangan prioritas di luar bidang pertahanan.

Berdasarkan RAPBN-P Tahun Anggaran 2010, Kementerian Pertahanan diusulkan untuk memperoleh porsi anggaran sebesar Rp. 42.638,5 milyar (meningkat 0,8 persen dari Rp. 42.310,1 Milyar pada RAPBN 2010).[2] Perlu dicatat bahwa angka ini sendiri merupakan jumlah kedua terbesar dalam RAPBN 2010 setelah anggaran yang diterima oleh Kementerian Pendidikan Nasional. Tentunya jumlah ini bukanlah jumlah yang sedikit dan patut mendapatkan perhatian ekstra dari masyarakat khususnya efektifitas penggunaannya.

Sebagai langkah awal dalam penyusunan anggaran pertahanan, proses perencanaan dan penyusunan kebijakan pertahanan nasional diawali dengan penyusunan *strategic defense review* (SDR). SDR akan menjadi referensi dari pembangunan kekuatan pertahanan suatu negara berbentuk dokumen publik yakni seperti buku putih pertahanan. Secara umum proses penyusunan anggaran terdiri dari tiga tahap yaitu perencanaan, pembuatan program dan terakhir penyusunan anggaran (PPA). Dalam konteks pengawasan demokratis terhadap sektor pertahanan dan keamanan, semua proses ini seharusnya terbuka dan melibatkan masyarakat sipil. Bahkan secara teoritis, masyarakat berhak untuk mengetahui tahap yang lebih detail yaitu proses pengarahan (*steering process*), proses pendukung (yang terdiri dari PPA *tersebut*), dan proses pertahanan yang merupakan implementasi dari anggaran yang dialokasikan.

Sayangnya, hingga saat ini kalangan masyarakat sipil masih mengeluhkan soal transparansi dan akuntabilitas anggaran dikarenakan masih tertutupnya akses informasi terhadap anggaran pertahanan. Padahal, isu anggaran pertahanan di Indonesia adalah isu yang sangat penting karena terkait erat dengan efektivitas implementasinya mengingat dari dulu hingga kini masih banyak terjadi penyalahgunaan ataupun buruknya tata kelola.

Media sebagai salah satu pilar demokrasi memegang peranan penting dalam melakukan eksplorasi informasi sekaligus penyadaran terhadap publik terkait isu-isu seputar penyelenggaran negara. Oleh karena itu, peran media massa di Indonesia dalam melakukan investigasi dan analisis terhadap penyusunan dan pelaksanaan anggaran pertahanan negara sangatlah penting sebagai salah satu cerminan proses reformasi sektor keamanan. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa pengetahuan sebagian besar kalangan media massa di Indonesia terhadap isu pertahanan anggaran masih sangat minim. Terkait hal tersebut, maka tulisan ini mencoba menjabarkan beberapa aspek kunci dalam isu-isu terkait anggaran pertahanan di Indonesia.

---

[1] **Beni Sukadis** adalah Koordinator Program Lesperssi. Dia menaruh minat pada kajian reformasi pertahanan, keamanan internasional dan kajian strategis lainnya.

[2] Lihat Nota Keuangan & APBN TA 2010 serta Nota Keuangan & RAPBN-P TA 2010 RI.

Apa itu Anggaran Pertahanan?

Istilah anggaran pertahanan (*defense budget*) seringkali disebut di berbagai dokumen resmi, seminar, konferensi maupun media massa. Penggunaan istilah ini seringkali tertukar atau disamakan dengan pembelanjaan militer (*military expenditure*) meskipun sebenarnya dua istilah ini merupakan dua hal berbeda.

Anggaran pertahanan adalah semua pengeluaran negara di bidang pertahanan terkait dengan belanja personel, belanja rutin dan pemeliharaan, pengadaan senjata, serta penelitian dan pengembangan yang tercatat secara resmi dalam pos Kementerian Pertahanan.[3] Anggaran militer biasanya terdapat pada anggaran negara yang setiap tahun diusulkan pemerintah kepada parlemen.

Sedangkan pembelanjaan militer merupakan pembelanjaan atau pengeluaran tambahan militer per tahun di luar jumlah anggaran pertahanan resmi. Sehingga pengertian pembelanjaan militer ini adalah total jumlah anggaran pertahanan resmi ditambah penghasilan di luar anggaran resmi tersebut. Bentuk-bentuk pembelanjaan militer dapat disebutkan antara lain, penghasilan dari aktivitas bisnis yang dilakukan militer dan digunakan untuk operasional militer dan untuk honor personel militer, penghasilan dari operasi bhakti (bangun jalan dan jembatan), utang dari pengadaan militer, barter (pertukaran barang), dana kontinjensi dan dana darurat, serta kredit ekspor untuk pembelian senjata (Lihat kotak 1).[4]

Kotak 1. Contoh dari *Military Expenditure*

a. Pertahanan sipil (pertahanan ekonomi atau perlindungan terhadap infrastruktur penting serta propaganda);
b. Dana yang didapat dari aktivitas militer yang lama (program demobilisasi dan reintegrasi, konversi dari fasilitas militer dan penghancuran senjata);
c. Bantuan militer asing;
d. Aktivitas ekonomi militer atau dikenal dengan bisnis militer (eksploitasi dari sumber daya alam, perdagangan, jasa keamanan, dll);
e. Belanja militer untuk kelompok paramiliter;
f. Konstruksi militer;
g. Gaji dari personel yang bekerja dalam proyek-proyek pembangunan;
h. Anggaran hitam (dana yang digunakan untuk operasi rahasia, biasanya tidak terlihat angkanya. Contoh; anggaran militer dan intelijen AS);
i. dll.

Sumber: diolah dari tabel Teodora Fuior, *Budget Analysis, in Public Oversight of Security Sector: a Hand book for CSO*, UNDP and DCAF, 2008.

Anggaran militer Indonesia selama sepuluh tahun terakhir mengalami kenaikan lebih dari 100 persen. Tahun 1999 anggaran militer Indonesia sesuai dengan catatan resmi dari anggaran negara (APBN) adalah sekitar Rp 16 trilyun dan pada tahun 2008 mengalami kenaikan yaitu Rp 38 trilyun.[5] Tentu saja seperti yang dijelaskan dalam kotak di atas, jumlah anggaran resmi ini di luar dari jumlah pendapatan yang termasuk dalam kategori belanja militer (*military expenditure*).

---

[3] Teodora Fuior, Budget Analysis, *Public Oversight of Security Sector Reform, an Handbook for CSO's*, (Bratislava: UNDP and DCAF, 2008), hal. 179.
[4] *Ibid.,*
[5] JK. Ginting, *Anggaran Pertahanan, Alutsista dan Keselamatan Penerbangan*, (…,2009).

Skala Prioritas dan Alokasi anggaran di Indonesia

Seperti yang telah dikemukakan di atas, aturan mendasar dalam mengalokasikan anggaran pertahanan adalah menetapkan skala prioritas dan ancaman terhadap negara dan masyarakat. Skala prioritas dan ancaman ini kemudian dapat diinterpretasikan dari Buku Putih Pertahanan Negara yang diterbitkan Kementerian Pertahanan tahun 2008. Dalam buku tersebut dinyatakan bahwa pembangunan pertahanan negara ditujukan untuk mewujudkan kekuatan pertahanan yang minimal (*minimum essential forces/MEF*) dalam jangka panjang. Menurut pemerintah, pembangunan pertahanan ini termasuk membangun sistem dan strategi pertahanan, kapabilitas, dan struktur pertahanan, profesionalisme TNI, serta pengembangan teknologi pertahanan serta komponen cadangan dan komponen pendukung.[6] Pembangunan pertahanan jangka panjang ini diarahkan untuk dapat menjamin kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan keutuhan wilayah sebagaimana tertera dalam buku putih.

Selain itu, Buku Putih Pertahanan juga menyebutkan bahwa pembangunan kapabilitas pertahanan saat ini adalah tidak ada penambahan personel, namun lebih pada peningkatan kapasitas organisasi melalui penataan organisasi. Meskipun nantinya ada pengembangan organisasi baru, tapi tidak akan menambah personel karena penambahan personel akan menambah beban pada anggaran pertahanan.[7] Sayangnya, nampaknya upaya ini masih sebatas wacana. Hal ini terlihat dari perbandingan belanja personel tahun 2005 dan 2010 dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1.Perbandingan Anggaran TNI Tahun Anggaran 2005 dan 2010 (dalam milyar)

Matra	**Belanja Pegawai**	
	2005	**2010**
AD	6.885	15.067
AL	1.429	3.243
AU	669	1.593
Total	**8.983**	**19.853**

Comment [user1]: Mas, ini saya modifikasi dikit, td udah coba cari anggaran belanja pegawai TNI 2010 tapi blm ktemu di nota keuangan/RAPBn 2010. Gimana baiknya? Apa dikembalikan ke tahun 2005 aja?

Terkait dengan skala prioritas dalam pembangunan pertahanan, maka Indonesia tidak mengalami ancaman yang nyata dalam bentuk agresi dari pihak asing.[8] Buku Putih 2008 dengan jelas menyatakan bahwa ancaman terutama di tingkat nasional dan regional saat ini lebih pada keamanan non-tradisional seperti terorisme internasional, konflik komunal, separatisme, pencurian kayu dan isu-isu keamanan maritim (pembajakan, penyelundupan manusia, dll), serta konflik perbatasan ataupun isu ancaman senjata nuklir oleh Korea Utara.

Selain itu, ancaman non-tradisional lainnya yang saat ini sangat sering terjadi di Indonesia adalah bencana alam seperti gempa bumi, tsunami dan banjir menjadi salah satu sorotan juga dalam sejumlah diskusi internal di lembaga pertahanan. Dengan penilaian situasi lingkungan strategis ini dimana ancaman lebih cenderung pada konflik intensitas rendah, maka pembangunan pertahanan

---

6 *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pertahanan Republik Indonesia, 2008), hal. 102.

7 JK. Ginting, *Op.cit.,* Hal. 119.

8 Buku Putih Pertahanan 2008, *Op.cit.*hal. 7.

lebih cocok pada strategi *employment* dan *deployment* yang dikenal sebagai gelar operasi militer.[9] Artinya, postur pertahanan Indonesia tidak memerlukan suatu pasukan yang siap dalam perang konvensional yang masif. Kesiapan gelar operasi militer dilakukan karena Indonesia memiliki keterbatasan anggaran dan melihat pada lingkungan strategis dimana lebih banyak ancaman dalam bentuk konflik intensitas rendah. Dengan ada ancaman yang berbentuk konflik intensitas rendah maka sebaiknya pembangunan pertahanan tidak terkonsentrasi terlalu banyak di Jawa dan juga tidak terkonsentrasi pada fungsi komando teritorial di tingkat kabupaten hingga ke desa.[10] Dalam kesiapan gelar operasi ini maka pembangunan pertahanan mengutamakan pada kekuatan pertahanan minimal. Tentunya penyiapan gelar operasi militer melihat pula kondisi geografis Indonesia yang sebagian besar adalah wilayah laut (maritim).

Kemudian dikarenakan adanya keterbatasan anggaran pertahanan maka prioritas yang logis dalam penyusunan program dan kebijakan anggaran adalah melakukan pemeliharaan pelengkapan militer (*arms maintenance*)[11] dan mengakuisisi alutsista yang sangat dibutuhkan (seperti 4 kapal frigat Belanda). Disinilah letak prioritas pembangunan pertahanan, jika memang pengeluaran anggaran militer terlalu banyak pada personel, maka langkah yang diambil adalah melakukan restrukturisasi organisasi dan berikut personalianya serta memfokuskan pada regenerasi alutsista secara bertahap. Dengan melihat struktur anggaran militer yang ada seharusnya aparat koter TNI AD terutama kodim dan koramil dikonversi menjadi batalyon.[12] Tentunya dengan alasan efisiensi anggaran, karena lebih dari 300 Kodim di tingkat kabupaten bukan melaksanakan fungsi pertahanan, tetapi lebih pada fungsi intelijen.[13]

Sebenarnya dalam rencana strategis Dephan tahun 2004-2009 sudah dapat terlihat rencana pembangunan pertahanan kita, dimana diperkirakan tahun anggaran 2008, TNI AL akan mendapat porsi anggaran lebih besar terutama dalam modernisasi dan pemeliharaan alutsista.[14] Hal ini secara tidak langsung mengakui bahwa pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia akan difokuskan pada matra laut dan udara.

Apa saja yang ada dalam Pos Anggaran Pertahanan?

Seperti disebutkan di atas untuk menyusun suatu anggaran ataupun melakukan kajian lebih mendalam tentang anggaran pertahanan, maka perlu diketahui berbagai pos anggaran yang ada dalam anggaran pertahanan Indonesia. Sebagaimana anggaran manapun, secara umum pos-pos yang ada adalah untuk personel, barang/jasa, pengadaan dan pemeliharaan senjata, serta penelitian dan pengembangan. Oleh karena itu, bentuk standar anggaran pertahanan mencakup pengeluaran rutin serta pengeluaran pembangunan (pengadaan dan pemeliharaan alutsista). Pengeluaran untuk personel beserta berbagai tunjangannya dimasukkan dalam satu pos tersendiri, pengadaan dan konstruksi menjadi pos tersendiri; dan juga operasi dan pemeliharaan masuk dalam pos tersendiri.[15].

---

[9] A. Widjajanto dan Makmur Keliat, *Reformasi Ekonomi Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: INFID dan Pacivis, 2006), Hal. 9.

[10] Lihat Rekomendasi Kebijakan Lesperssi soal Fungsi Teritorial dan Komando Teritorial, LESPERSSI, 2006.

[11] A. Widjajanto, *Op.cit.* hal. 11

[12] Lihat lebih lanjut kajian Lesperssi soal Fungsi Teritorial dan Komando Teritorial, tahun 2006 dan juga Restrukturisasi Institute, tahun 2002.

[13] Pernyataan Dirjen Strahan Dadi Susanto pada saat itu tahun 2006. lihat website; www.dephan.go.id

[14] *Pengelolaan dan Pengawasan Sumber Daya Pertahanan Indonesia*, monograph No.10 (Jakarta: Propatria, November 2007), hal. 8-9.

[15] Teodora Fuior, *Budget Analysis, in a Handbook for CSO*, (Bratislava: DCAF-UNDP, 2008). Hal. 182.

Selain itu, perlu ditekankan bahwa kita harus memisahkan anggaran resmi dengan penghasilan militer yang didapat dari *off budget*. Di sini dapat disebutkan sumber-sumber *off budget* dari pembelanjaan militer (*military expenditure*) antara lain: a). dana suplemen rutin yang disetujui DPR, setengah tahun terakhir selama tahun fiskal, b).transfer dari anggaran presiden, biaya darurat/kontijensi, c).transfer dana dari sekretariat negara untuk operasi spesial seperti pengamanan KTT ASEAN atau lainnya, d). transfer dari anggaran pejabat daerah biasanya dari dana pemerintah pusat juga (contoh: pengamanan di wilayah konflik), e). diskon, bunga pembayaran, dll.[16] Kelima sumber dana ini tidak akan ada dalam pos anggaran resmi dari Kementerian Pertahanan, namun jumlahnya bisa sangat besar. Sebagai contoh, pada tahun 2003, Indonesia mendeklarasikan darurat militer di Aceh dan pemerintah mengucurkan dana untuk operasi militer yang besarnya mencapai trilyunan rupiah.[17] Setelah operasi berakhir pemerintah tidak pernah mempertanggungjawabkan penggunaannya ke DPR, bahkan DPR sendiri tidak ada yang mempertanyakannya.

Dengan kata lain, kita harus cermat melihat anggaran resmi maupun *off budget* tersebut dengan terus menerus mencari informasi terkait dengan pembagian dan alokasinya. Sebagai contoh dari berbagai konflik di tanah air selama sepuluh tahun terakhir, ada kucuran dana *off budget* yang berasal pemerintah daerah pada militer. Dari pengamatan selama ini baik militer maupun pemda tidak pernah memberikan keterangan ataupun pertanggungjawaban atas hal ini. Sehingga transparansi penggunaannya agak sedikit sulit untuk didapat, bahkan bisa dibilang ada upaya tidak saling membuka. Untuk itu maka penting sekali pengawasan dari dana *off budget* ini dilakukan. Soal pengawasan anggaran pertahanan akan dibahas lebih lanjut di bagian lain tulisan ini.

Ilustrasi dalam tabel 2 dibawah diharapkan dapat memberikan penjelasan soal pos-pos anggaran dari sektor pertahanan di Indonesia.

Tabel 2. Anggaran Pertahanan tahun .... (contoh)

.	Program (Subprogram)	Belanja Pegawai	Belanja barang/jasa	Jumlah	Modal	Jumlah
1.	Pengembangan pertahanan integratif					
2.	Pengembangan pertahanan matra darat					
3.	Pengembangan pertahanan matra laut					
4.	Pengembangan pertahanan matra udara					
5.	Penegakan Kedaulatan dan Penjagaan Keutuhan RI a. Mabes TNI					

[16] Rex Riefel dan Jaleswari Pramodhawardani, *Menggusur Bisnis Militer*, (Jakarta: Mizan, 2007). Hal. 174.

[17] Harian Tempo, *Akuntabilitas Dana Operasi Militer Dipertanyakan,* 30 Maret 2004; Lihat juga Beni Sukadis, *Pertanggungjawaban Operasi Militer di Aceh*, Harian Sinar Harapan, April 2004.

	b. TNI AD c. TNI AL d. TNI AU e. Dephan				
6. 7. 8. 9.	Operasi Bhakti TNI Pengembangan Sistem dan Strategi Pertahanan Pengembangan Dukungan Potensi Pertahanan dan Pengembangan Bela Negara - Kredit ekspor dll. Pengembangan Industri Pertahanan				
10.	Kerjasama Militer Internasional				
11.	Litbang Pertahanan				
	- hibah luar negeri - pinjaman luar negeri				
	JUMLAH				

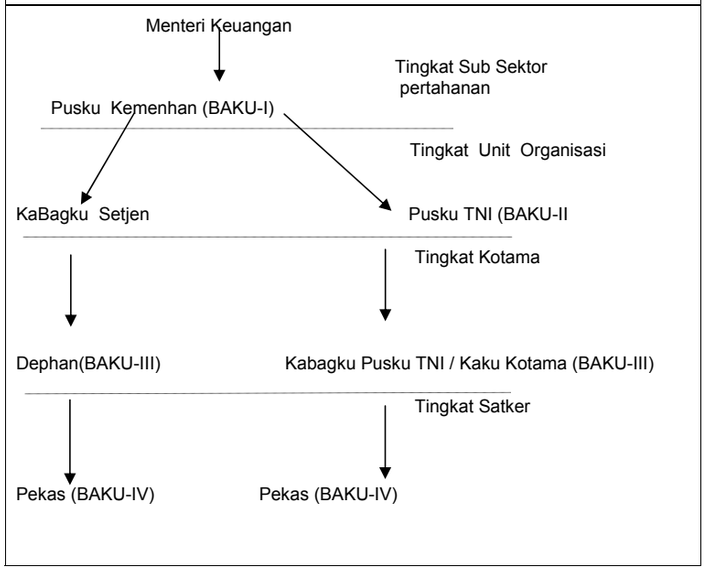
Ada beberapa istilah yang harus dijelaskan secara lebih detail di sini, seperti program pengembangan pertahanan matra darat. Yang dimaksud pengembangan matra darat adalah alokasi pos anggaran yang terdiri dari program pengembangan sistem, personel, material, fasilitas, peningkatan fungsi dan latihan dan operasi. Kemudian juga untuk pos program penegakan kedaulatan dan penjagaan keutuhan wilayah Republik Indonesia. Pos pengeluaran semacam apakah ini? Apakah ini dibuat untuk operasi di wilayah perbatasan atau pulau terluar? Dibutuhkan suatu pengetahuan secara lebih dalam mengenai sejumlah definisi atau istilah ini.

Bagaimana Menyusun dan Mengajukan Anggaran Pertahanan?

Penyusunan anggaran pertahanan di Indonesia melalui proses berjenjang. Dari tingkat bawah yaitu usulan dari ketiga angkatan diteruskan ke tingkat Mabes TNI kemudian ke Kementerian Pertahanan. Setelah melibatkan pembicaraan ditingkat antar departemen yang diantara melibatkan Kementerian Keuangan dan Bappenas, maka anggaran pertahanan resmi – yang telah mengalami pengurangan dari proposal awal – kemudian diajukan kepada parlemen. Selanjutnya parlemen bisa melakukan amandemen terhadap semua anggaran negara termasuk anggaran

pertahanan. Seperti dikatakan di atas, anggaran militer mengalami kenaikan dari tahun ke tahun,[18] sebagai contoh untuk tahun 2006 saja Kementerian Pertahanan mengajukan Rp 56 trilyun kepada Kementerian Keuangan, tetapi dengan alasan prioritas dan bukan pada sektor pertahanan, maka realisasi anggaran hanya Rp 28 trilyun. Kotak di bawah menjelaskan bagaimana mekanisme aliran dana dari Kemenkeu ke institusi pertahanan.

Kotak 2.Anggaran Pertahanan dari Kemenkeu ke Kemenhan (Jenjang Pendanaan Kemenhan dan TNI)



Jika kita mengacu pada UU No. 3 tahun 2002, Kementerian Pertahanan sangat berwenang dalam melakukan pengambilan kebijakan anggaran termasuk soal pengadaan alat utama sistem persenjataan. Kemenhan sebagai otoritas sipil seharusnya sangat menentukan bagaimana anggaran ini sebaiknya dibuat dan apa saja yang seharusnya menjadi prioritas dalam alokasinya. Selama ini sudah sangat banyak masukan yang diberikan ke Kemenhan dari kalangan masyarakat sipil untuk membuat suatu postur pertahanan yang memadai yaitu kecil tapi efektif.[19] Akan tetapi pada kenyataannya, Kemenhan merasa bahwa kebijakan dalam reformasi struktural sudah dalam jalur yang benar padahal belum tentu tepat sasaran. Sampai saat ini tidak ada terobosan yang

[18] Selama tahun 2000 hingga 2007, anggaran pertahanan telah mengalami kenaikan hampir 300 pesen. Lihat *Pengelolaan dan Pengawasan Sumber Daya Pertahanan Indonesia*, monograph No. 10, *Op.cit*. hal. 12.

[19] Sebagai contoh Lesperssi sudah mengajukan berbagai rekomendasi pada Kemenhan (dalam hal ini menhan) seperti soal komando teritorial, reformasi birokrasi di bidang pertahanan, netralitas TNI maupun bisnis militer. Namun, kenyataannya paradigma lama tentang sistem pertahanan negara masih terlalu kuat. Hal ini bisa dilihat dari produk Buku Putih 2003 dan Buku Putih 2008 yang masih terlihat *inward looking* (isu-isu domestik sebagai masalah utama).

diambil Kemenhan dalam menyikapi soal kekurangan anggaran ini. Ada beberapa terobosan yang bisa diambil yaitu pengurangan jumlah personil militer dan PNS (*downsizing*), menghentikan pemakaian alutisista yang tidak layak pakai, melakukan restrukturisasi institusi TNI ke dalam Kemenhan, restrukturisasi gelar kekuatan dan lain-lainnya. Terobosan ini dapat menghemat anggaran pertahanan hingga trilyunan rupiah. Karena kekurangan anggaran selalu jadi keluhan militer sehingga berdampak pula pada profesionalitas militer Indonesia.

Dalam Buku putih Pertahanan Indonesia tahun 2008, ketiga angkatan telah melakukan proyeksi ke depan berdasarkan analisa lingkungan strategis terkait ancaman dan tantangan yang akan dihadapi Indonesia pada masa depan. Kemudian dengan analisa ini diharapkan dapat melakukan modernisasi alutsista yang bisa merespon ancaman dan tantangan yang faktual. Kotak di bawah ini merupakan rencana jangka panjang dari masing-masing matra untuk melakukan pembangunan kekuatan agar dapat mencapai kekuatan pertahanan minimum.

Kotak 3. **Pengembangan Kekuatan Pertahanan Indonesia ke depan**

a. TNI AD fokus pada tiga kategori kemampuan lintas udara, mobilitas udara, mobilitas mekanis dan raiders
b. TNI AL fokus pada kemampuan alutsista untuk kekuatan pemukul, tempur patroli dan kekuatan dukungan.
c. TNI AU berupaya melakukan penggantian alutsista yang tidak layak operasional seperti pesawat patroli, dan memperbaiki pesawat tempur serta meningkatkan kemampuan deteksi dan pengamatan jarak jauh (radar) melalui pengadaan.

Sumber : diolah dari Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008, halaman 120-132, Kemenhan RI, 2008.

Dengan kemampuan anggaran negara yang sangat terbatas, maka semua perencanaan ini belum tentu akan direalisasikan dalam jangka pendek. Dalam arti lain terjadi jurang pemisah antara rencana awal dan realisasi anggarannya, ini yang disebut *strategic gap.* Bagaimana mengurangi *strategic gap* adalah upaya yang tidak mustahil, hanya persoalannya adalah bagaimana anggaran dikelola secara lebih efisien dan tepat sasaran oleh militer melalui tahap perencanaan yang sesuai kebutuhan. Tanpa bisa menjawab persoalan ini, maka *strategic gap* akan tetap ada.

Bagaimana Mengawasi Anggaran?

Anggaran adalah komponen utama dalam penyelenggaraan negara. Lebih lanjut, dalam sebuah negara yang mengklaim menganut sistem pemerintahan demokratis, pengawasan terhadap anggaran belanja negara menjadi faktor kunci. Pemerintahan yang demokratis dibangun lewat sebuah proses politik yang sehat dan kompetitif dimana kemudian negara dan masyarakat terikat dalam sebuah kontrak politik yang berimbang terkait penyelenggaraan negara. Dalam konteks ini, masyarakat kemudian berhak untuk mengetahui kemana saja negara mengalokasikan uang pajak yang mereka bayar selama ini lewat transparansi dan akuntabilitas anggaran. Terkait dengan anggaran pertahanan, efektifitas dan efisiensi dalam pertahanan negara adalah aspek turunan yang diharapkan hadir dari transparansi dan akuntabilitas anggaran pertahanan.

Paling tidak ada sejumlah alasan mengapa pengawasan anggaran pertahanan perlu suatu pendekatan tertentu. Pertama, anggaran pertahanan (dan sektor keamanan lainnya) unik, karena ada beberapa fenomena yang sangat berbeda dengan anggaran lainnya yaitu anggaran ini biasanya memiliki pos kontijensi/tambahan. Kedua, cenderung tidak transparan karena militer selalu menganggap segala sesuatu yang berkaitan dengan institusi militer adalah bagian dari rahasia negara. Ketiga, kompleks karena anggaran militer menyangkut soal keputusan politik menyangkut peran dan posisi negara dalam konstelasi internasional.

Dalam tatanan negara demokratis paling tidak ada ada dua struktur yang mengawasi soal anggaran yaitu pihak eksekutif dan legislatif. Pihak eksekutif bisa dianggap bagian dari pengawasan internal, dimana anggaran pertahanan merupakan bagian tanggungjawab dari Kementerian Pertahanan. Di dalam Kementerian Pertahanan ini terdapat suatu unit yang dinamakan Inspektorat Jenderal sebagai pengawas pertama.

Selain dari Kementerian Pertahanan terdapat berbagai lembaga negara sebagai penyeimbang kekuasaan yaitu seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang melakukan fungsi pengawasan politik, fungsi anggaran dan fungsi legislasi yang semuanya memberikan wewenang khusus kepada DPR dan dijamin oleh konstitusi.[20] Tentunya DPR harus mengunakan kewenangan ini sebaik-baiknya terutama dalam melakukan pengawasan politik dan pengawasan anggaran.

DPR sesuai dengan fungsi dapat melakukan pengawasan dengan meminta laporan dari menteri pertahanan, panglima TNI dan kepala staf angkatan melalui rapat dengar pendapat (*hearing*). Selain itu dapat melakukan kunjungan kerja (*fact finding*) ke lapangan baik ke markas-markas komando utama dan satuan kerja militer di bawah untuk mengetahui keadaan prajurit, kondisi fisik dan infrastruktur yang dimiliki militer. Selain itu salah satu tugas DPR adalah hak mengawasi anggaran militer, dalam setahun paling tidak 3 atau 4 kali DPR dapat memanggil Menteri Pertahanan untuk menanyakan realisasi anggaran yang telah dialokasikan pemerintah.

DPR pernah melakukan fungsi anggaran dengan baik yaitu saat TNI akan dikirim ke Lebanon dalam rangka misi perdamaian sebagai pasukan penjaga perdamaian tahun 2006. Dalam rangka misi penjagaan perdamaian, TNI harus diperlengkapi dengan sarana tranportasi berupa panser pengangkut pasukan (*armored personel carrier*/APC) yang dibeli dari Perancis. Awalnya Kemenhan ingin membeli dengan harga yang agak tinggi. Namun, DPR mempersoalkannya dengan alasan skema pembelian melalui pemerintah ke pemerintah (G to G) memberikan peluang harga bisa lebih murah. Melalui tekanan parlemen itu lalu Kemenhan melakukan negosiasi ulang soal harga dengan pihak penjual yang akhirnya mau menurunkannya. Ini adalah contoh faktual dimana DPR dapat melakukan fungsi kontrol pada anggaran pertahanan. Selain itu DPR harus memiliki sikap yang tegas untuk meminta tanggungjawab pemerintah dalam pengelolaan anggaran pertahanan.Selain DPR, institusi pengawas anggaran lainnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan pengawasan keuangan terhadap lembaga-lembaga negara[21] termasuk institusi pertahanan seperti Kemenhan, Mabes TNI dan mabes angkatan. BPK selama ini selalu memberikan laporan kinerja keuangan militer kepada pihak DPR sehingga DPR memiliki informasi yang cukup terkait dengan pengelolaan anggaran pertahanan. Artinya, fungsi BPK hanya berhenti pada fungsi pelaporan keuangan dan melaksanakan audit terhadap anggaran pertahanan. BPK biasanya memberikan kesimpulan dan rekomendasi akhir pada setiap laporan itu (lihat Kotak 4).

Sayangnya, hingga saat ini kasus korupsi di Kemenhan/TNI belum bisa disentuh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK sebagai lembaga negara yang otonom hingga saat ini belum bisa masuk ke ranah pertahanan karena terbentur pada KUHAP Militer dan sistem peradilan militer dimana masih ada klausul yang menyatakan bahwa tindak pidana oleh militer harus diproses atasan melalui pengadilan militer. Seperti diketahui sampai saat ini UU peradilan militer masih menggunakan yang lama, sehingga kasus korupsi masih belum bisa menyentuh para personel militer. Sebagai terobosan bisa saja ada pengecualian melalui pengadilan koneksitas tetapi ini perlu landasan hukum yang memakan energi dan sumber daya yang banyak.

---

[20] Sesuai pasal 20A ayat 1-4 UUD 1945 (perubahan)

[21] Pasal 23 E UUD 1945 hasil amandemen. Dalam pasal ini BPK dimandatkan untuk melakukan audit keuangan negara dan kemudian memberikan laporan kepada DPR, DPRd DPRD dan seharusnya laporan dari BPK ditindaklanjuti oleh parlemen.

Di luar pengawasan eksekutif dan legislatif ada pengawasan dari masyarakat seperti organisasi masyarakat sipil (OMS/LSM), organisasi massa, pers, organisasi profesi dan lain-lain. Saat ini pengawasan masyarakat sipil terhadap anggaran pertahanan belumlah optimal, karena ada beberapa kesulitan seperti soal kapasitas dan sumber daya dan kemudian soal konsistensi dari masyarakat sipil itu sendiri.[22] Pengawasan masyarakat sipil terutama LSM pada isu-isu kebijakan dan undang-undang masih belum efektif sepenuhnya, apalagi tentang isu anggaran pertahanan bisa dianggap hampir tidak ada ahli sipil yang benar-benar fokus pada kajian anggaran pertahanan.[23] Apalagi di bidang media massa, bisa dikatakan tidak ada ahli soal anggaran pertahanan.

Media massa belum banyak melakukan pemberitaan soal anggaran pertahanan, karena ini sangat berkaitan dengan kebijakan redaksi kecuali sedikit media cetak nasional. Artinya para editor – sebagai atasan jurnalis – yang lebih menentukan topik-topik apa yang akan diliput. Ini dapat dilihat dari berita-berita yang ada di media massa cetak nasional, bahwa hanya sebagian yang memberitakan soal anggaran pertahanan. Kalaupun ada berita mengenai anggaran pertahanan juga tidak terlalu mendalam, sering kali hanya mengutip pernyataan pejabat publik. (lihat Kotak 4).

Sebenarnya untuk mengawasi anggaran pertahanan secara umum tidak terlalu sulit yaitu publik masih bisa mengakses situs resmi BPK sebagai lembaga audit negara. Dalam situs internet tersebut, terdapat berbagai laporan BPK soal pengelolaan keuangan oleh lembaga-lembaga negara seperti Kemenhan, Mabes TNI, mabes angkatan, Polri dan Kementerian lainnya. Bahkan dalam salah satu laporan BPK ada yang berkaitan dengan operasi bhakti TNI di sejumlah daerah.

Selain itu publik, organisasi massa dan pers dapat meminta informasi publik melalui Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Anggaran pertahanan adalah bagian informasi publik. Sebagaimana pasal 9 ayat 1 dan 2 UU KIP terutama ayat 2 menyatakan ada informasi publik yang wajib diumumkan secara berkala termasuk kegiatan dan kinerja badan publik dan laporan keuangan. Dengan instrumen hukum ini, seharusnya masyarakat sipil bisa memanfaatkan dalam upaya tranparansi dan akuntabilitas anggaran pertahanan maupun pembelanjaan militer. Sementara ini UU KIP dapat menjadi instrumen nasional dalam pengawasan kinerja dan keuangan negara, maka ditingkat internasional terdapat berbagai konvensi dan aturan mengenai transparansi anggaran militer.

Kotak 4.

Anggaran TNI Belum Transparan

Kamis, 23 Oktober 2008

Dua tahun berturut-turut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan predikat *disclaimer* terhadap laporan keuangan Kemenhan/TNI. Ketua BPK Anwar Nasution mengatakan, ada beberapa alasan yang menyebabkan pihaknya memberikan status tidak memberikan pendapat (TMP) untuk laporan keuangan Kemenhan/TNI periode 2006 dan 2007.

Antara lain, Kemenhan/TNI belum memiliki sistem akuntansi yang baku dan belum memiliki personel yang menguasai ilmu akuntansi. Juga, tidak memiliki sistem komputer yang baik dan pengawasan yang baik atas pelaksanaan sistem akuntansi itu.

---

[22] Lihat Mufti Makarim, "Peran OMS dalam Reformasi Sektor Keamanan", *Perjalanan Reformasi Sektor Kemaanan Indonesia*, (Jakarta: Lesperssi-DCAF, 2008).

[23] Hanya Infid bersama Pacivis UI yang mengeluarkan buku soal anggaran pertahanan dan Propatria dalam bentuk monograph. Sedangkan LSM (seperti; Lesperssi, Ridep, the Indonesian Insitute) dan beberapa individu lainnya masih terfokus pada kajian bisnis militer, dibanding soal anggaran pertahanan.

"Selain itu, sistem akuntansi instansi belum diterapkan dengan baik sehingga terjadi perbedaan catatan realisasi yang signifikan antara Kemenhan/TNI dan Kementerian Keuangan," ujar Anwar saat memberikan paparan tentang perbaikan pengelolaan keuangan negara di lingkungan Kemenhan/TNI di Gedung Balai Samudera TNI-AL, Jakarta Utara, kemarin (22/10).

Alasan lain, pendapatan negara bukan pajak (PNBP) dan anggaran *non-budgeter* yang dilakukan Kemenhan/TNI belum menggunakan surat setoran bukan pajak (SSBP) dan tidak melalui kas negara. Ini terjadi akibat doktrin perang semesta selama rezim Orde Baru mempertahankan organisasi satuan TNI yang berdiri sendiri-sendiri.

Itu diwarisi sejak awal pembentukannya pada masa perang kemerdekaan. "Pada waktu itu, setiap unit pasukan mencari sumber keuangan, alutsista, dan logistik sendiri-sendiri dengan berbagai macam cara," jelas Anwar.

Alasan berikutnya, karena belum baiknya manajemen logistik dan alutsista Kemenhan/TNI, termasuk dalam sistem inventarisasi asetnya. Misalnya, TNI belum menerapkan sistem manajemen dan akuntansi barang milik negara (Simak BMN). Dengan begitu, TNI belum dapat menyajikan nilai BMN dengan benar, termasuk nilai persediaan pada akhir tahun. "Padahal, kesuksesan operasi militer sangat ditentukan jumlah dan mutu alutsista dan manajemen logistiknya," katanya.

Kemudian, pengelolaan kas dan rekening di Kemenhan/TNI belum terpadu, transparan, dan akuntabel. Misalnya, masih banyak jumlah rekening dan uang yang belum dilaporkan dengan tertib. "Selain itu, pengadaan maupun perawatan alutsista belum transparan dan akuntabel," ungkap Anwar. Terutama dalam pengadaan alutsista melalui perantara atau oknum calo yang panjang. Akibatnya, harga menjadi mahal di tengah keterbatasan anggaran negara.

Meski begitu, Anwar memuji upaya perbaikan sistem laporan keuangan Kemenhan/TNI dengan mengumpulkan seluruh komandan satuan di lingkungan TNI. "Jika sungguh-sungguh, pemberian opini wajar oleh BPK dapat terwujud," ujarnya.

Panglima TNI Jenderal Djoko Santoso yang juga hadir dalam acara tersebut menyambut baik upaya Kementerian Pertahanan menata laporan penganggaran. "Alutsista di TNI rumit karena satu item banyak sekali rinciannya. Misalnya, pesawat tempur itu bisa lebih dari seribu item di dalamnya. Karena itu, perlu dilatih agar sistem administrasinya lebih baik," kata jenderal asal Solo itu.**(rdl/oki)**

Sumber: Jawa Pos, 23 Oktober 2008

Pada tingkat organisasi internasional seperti PBB ada resolusi Majelis Umum PBB nomor 35/142B tahun 1980, yang berjudul “Pengurangan Anggaran Militer” yang isinya meminta adanya laporan standar pelaporan dalam pengeluaran militer (*military expenditure*) setiap negara. Hasil laporan ini harus dilaporkan ke Sekretaris Jenderal PBB. Yang menjadi soal apakah Indonesia sudah pernah melaporkan?

Kemudian terkait dengan transparansi pengadaan alutsista – untuk mencegah penyelundupan senjata – terdapat beberapa rejim internasional yaitu rejim PBB *Register of International Arms transfer* dimana negara-negara diatur untuk saling bekerja sama dalam bidang informasi tentang ekspor dan impor senjata konvensional. Secara khusus konvensi yang dikeluarkan Majelis Umum PBB tahun 1996 ini meminta negara-negara untuk menindak berbagai upaya suap dan korupsi dalam pengadaan senjata sesuai dengan hukum nasional.[24]

Dalam tataran akademik di tingkat internasional terdapat suatu lembaga yang dinamakan SIPRI (*Stockholm Peace Research Institute*) yang memiliki situs yang bisa diakses publik maupun jurnalis untuk mengetahui transfer senjata ataupun jumlah anggaran pertahanan berbagai negara di dunia. Jurnalis harus bisa memanfaatkan situs internet ini untuk mengetahui jenis senjata,

[24] *UN Guidelines for International Arms Transfer, Report on Disarmament Commision, UN General Assembly*, Supplement No.42. May 1996. Hal. 12.

peralatan militer dan dari negara mana asal senjatanya. Situs ini dapat diakses dengan mudah. Walaupun isu pengadaan senjata tidak menjadi bahasan khusus dalam tulisan ini, tetapi transfer senjata merupakan hal penting yang harus diawasi secara seksama oleh masyarakat luas dan tentunya para jurnalis.

Penutup

Indonesia saat ini telah memiliki cukup modal melanjutkan reformasi pertahanan, karena sudah ada regulasi terkait dengan pemisahan otoritas politik dan otoritas operasional di bidang pertahanan dengan UU No.3/2002 dan UU N0. 34/2002. Selain itu Indonesia sudah memiliki UU tentang Keterbukaan Informasi Publik (*Freedom of information*) yang dapat menjamin hak dari warga negara untuk mengetahui dan mendalami berbagai informasi tentang kinerja militer dalam hal ini soal akuntabilitas dan transparansi anggaran pertahanan. Dengan landasan hukum ini sangat diharapkan publik menggunakan secara maksimal, sehingga pengelolaan anggaran pertahanan bisa lebih terbuka. Berbagai konvensi internasional maupun sumber informasi (buku, website, blog, dsb.) dari lembaga internasional juga sangat membantu masyarakat sipil khususnya jurnalis dalam melakukan pengkajian lebih dalam mengenai pengelolaan anggaran pertahanan agar dapat mempublikasikan melalui media massa secara lebih obyektif dan tentunya kritis.

Yang lebih penting juga ada kerjasama yang erat antara jurnalis dengan masyarakat sipil lain yaitu akademisi, LSM dan lembaga kajian yang ada di tanah air maupun di luar negeri, walaupun hanya sedikit individu/lembaga baik di tingkat nasional maupun internasional yang memiliki cukup informasi terkait dengan anggaran pertahanan Indonesia. Yang juga sangat krusial adalah kerjasama erat dengan parlemen nasional karena mereka merupakan perwakilan rakyat yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pemerintah. DPR RI sebagai parlemen memiliki kewenangan dan sumber daya untuk melakukan pengawasan secara seksama (*scrutiny*) tentang alokasi anggaran dan efektivitas penggunaannya. Kerjasama antara jurnalis, LSM dan DPR RI ini dalam rangka pengawasan demokratis terhadap angkatan bersenjata. Sehingga lembaga militer ini dapat bekerja secara lebih profesional berdasarkan mandat undang-undang yang berlaku. ■

Petunjuk Praktis Untuk Para Jurnalis dan Redaktur Dalam Meliput Anggaran Pertahanan

- Pelajari peraturan dan UU terkait pertahanan negara
- Pelajari kebijakan dan praktek anggaran pertahanan negara
- Pelajari secara lebih seksama tentang alokasi anggaran pertahanan
- Lakukan identifikasi tentang prioritas dalam perencanaan dan pembangunan pertahanan
- Lakukan identifikasi dana-dana *offbudget* untuk institusi pertahanan
- Pelajari *skill* dan pengetahuan dalam definisi dan istilah anggaran pertahanan
- Cari dan cek informasi dari BPK soal laporan keuangan masing-masing lembaga militer (Kemenhan, Mabes TNI, dll) dan kemudian mengkritisi laporan itu
- Cari dan komparasikan anggaran pertahanan negara yang resmi dikeluarkan negara dengan data-data dari lembaga-lembaga internasional (PBB, SIPRI, dll.).
- Kerjasama dengan LSM, DPR dan masyarakat sipil lainnya dalam melakukan pengawasan sektor pertahanan melalui saling tukar informasi.

Bahan Bacaan dan Referensi lanjutan lainnya.

Buku

- Beni Sukadis, *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009*, Lesperssi dan DCAF, 2009.
- Beni Sukadis & Eric Hendra, *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Lespersi dan DCAF, 2008.
- Teodora Fuior, *Budget Analysis,* in Public Oversight of Security Sector: A Handbook for CSO's, UNDP & DCAF, 2008.
- Tim Propatria, Monograph No. 10, Pengawasan dan Pengelolaan Sumber Daya Pertahanan, November 2007.
- Andi Widjajanto & Makmur Keliat, *Reformasi Ekonomi Pertahanan di Indonesia*, Infid dan Pacivis, 2006.
- J. Pramodhawardani & Lex Rieffel, *Menggusur Bisnis Militer: Pembiayaan Militer melalui APBN*, Mizan dan USINDO, 2007.
- Tim Lesperssi, Rekomendasi Kebijakan No. 2 tahun 2009, Manajemen Alutsista dan Postur Pertahanan, Lesperssi, 2009.
- Buku Himpunan yang terkait dengan Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pertahanan, Biro Hukum Setjen Dephan RI, 2007.
- Larry Diamond dan Marc F. Plattnerr, Hubungan Sipil Militer dan Konsolidasi Militer, Rajawali Pers, 2000.
- Samuel Huntington, Prajurit dan Negara: Teori dan Praktek Hubungan Sipil Militer, Gramedia, 2000.
- Buku Putih Pertahanan 2008, Dephan RI, 2008.
- UU KIP No. 43 tahun 2008.

Internet:

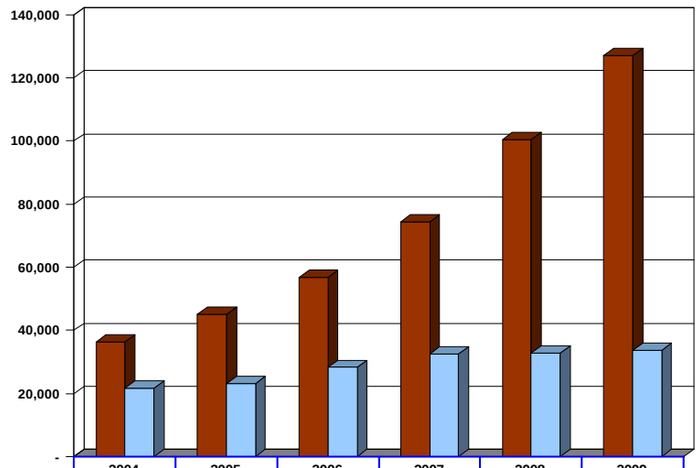
www.un.org/disarmament

www.sipri.org

www.propatria.org

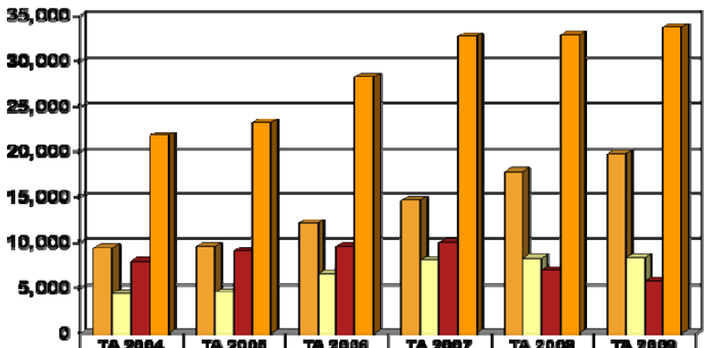
Lampiran

GRAFIK PERBANDINGAN ANGGARAN DEPHAN DAN TNI TA 2004 S.D. TA 2009 TERHADAP KEBUTUHAN MINIMAL (Dalam Milyar Rupiah)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
KEB. MINIMAL	36,336.46	45,022.50	56,954.76	74,479.13	100,533.62	127,133.59
ALOKASI	21,711.69	23,108.10	28,299.18	32,640.06	32,871.08	33,667.62
PROSENTASE	59,75 %	51,32 %	49,56 %	43,82 %	32,70 %	26,48 %

PERKEMBANGAN ANGGARAN PERTAHANAN
TA 2004 S.D TA 2009
MENURUT JENIS BELANJA
(Dalam Milyar Rupiah)



	TA 2004	TA 2005	TA 2006	TA 2007	TA 2008	TA 2009
BEL. PEGAWAI	9,393.24	9,529.04	12,149.60	14,841.17	17,763.54	19,713.88
BEL. BARANG	4,348.68	4,483.69	6,490.86	8,960.18	8,251.42	8,281.34
BEL. MODAL	7,969.77	9,095.48	9,587.92	9,938.71	6,859.11	5,672.40
JUMLAH	21,711.69	23,108.10	28,229.18	32,840.06	32,871.08	33,667.62

Ket : Anggaran Pemeliharaan terdapat pada Belanja Modal

DINAMIKA REFORMASI INTELIJEN

Yudha Kurniawan[1]

PENDAHULUAN

Reformasi sektor keamanan (RSK) telah mengalami perjalanan cukup panjang. Berbagai kajian mengenai reformasi sektor keamanan pun telah banyak mengalami berbagai perkembangan baik kajian-kajian yang sifatnya praktis maupun akademik. Dalam sepuluh tahun terkhir juga tercatat berbagai kajian yang menarik yang datang dari komunitas epistemik yang datang dari berbagai pusat kajian atau lembaga studi fokus terhadap reformasi pada sektor keamanan Indonesia. Reformasi sektor keamanan Indonesia tidak hanya ditujukkan pada elemen angkatan bersenjata atau kepolisian, melainkan juga pada elemen intelijen. Tulisan ini mencoba untuk menganalisa tentang dinamika reformasi intelijen di Indonesia Elemen intelijen merupakan elemen yang menarik untuk dibahas dan dikaji. Intelijen memiliki fungsi yang sangat vital ketika berbicara mengenai ancaman yang akan dihadapi oleh negara. Memiliki kemampuan dalam mendapatkan informasi yang memiliki tingkat presisi tinggi merupakan suatu keharusan bagi intelijen atau institusi intelijen dalam menghadapi suatu ancaman.

Intelijen sebagai alat negara yang bersifat strategis dan taktis sangat rawan disalahgunakan oleh kepentingan-kepentingan tertentu yang berasal dari pemerintah, termasuk kepentingan institusi yang memiliki badan-badan tersebut. Hal lain yang kerap menjadi masalah adalah kewenangan ekstra-judisial yang dilekatkan pada badan intelijen strategis, sehingga mereka juga memiliki fungsi-fungsi penyelidikan dan penyidikan yang notabene merupakan otoritas kepolisian dan kejaksaan.[2]

Kotak 1. Pengertian Intelijen Secara Umum

Intelijen secara genetik berasal dari kata intelligence yang berarti kecerdasan, kemampuan mempelajari , memahami dan menghadapi satu situasi, atau seni dalam memahami sesuatu atau menggunakan akal.

Sebagai satu aktivitas, Intelejen dapat dimaknai sebagai pekerjaaan profesional yang dilakukan agen-agen pemerintah dalam rangka penyediaan informasi – dan kontra-intelijen – untuk kebutuhan keamanan nasional

Badan/lembaga Intelijen adalah badan yang dibentuk dan diberi mandate oleh negara untuk; 1) memberi analisa pada bidang-bidang yang relevan dengan keamanan nasional, 2) memberi peringatan dini atas krisis yang mengancam, 3) membantu manajemen krisis nasional dan internasional dengan cara mendeteksi keinginan pihak lawan 4) memberi informasi untuk kebutuhan perencanaan keamanan nasional, 5) melindungi informasi rahasia, dan 6) melakukan operasi kontra intelijen

Sumber: Lihat IDSPS dan Rights Democracy, "Reformasi Intelijen di Indonesia", *Backgrounder IDSPS* No. 5 Juni 2008

Persoalan koordinasi dalam bidang intelijen tidak hanya menyangkut peningkatan efektivitas dari fungsi intelijen dalam melakukan pencegahan dini (*early warning*) terhadap berbagai bentuk *strategic surprise*, tetapi juga pertanggungjawaban dari segi hukum dan moral demokrasi. Tarik menarik antara keamanan nasional dan perlindungan hak azasi manusia serta kebebasan sipil merupakan salah satu isu yang selalu menjadi perdebatan dalam reformasi sektor keamanan elemen intelijen.[3]
Reformasi intelijen merupakan suatu hal sangat penting untuk dilakukan. Transformasi menjadi terminologi penting yang harus dilakukan. Paling tidak ada beberapa persoalan yang harus dibenahi

---

[1] **Yudha Kurniawan,** Staf pengajar pada Program Studi Hubungan Internasional Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta.

[2] IDSPS dan Rights Democracy, "Reformasi Intelijen di Indonesia", *Backgrounder IDSPS* No. 5 Juni 2008, hal 3

[3] Aleksius Jemadu, "Menyoroti Masalah Koordinasi dalam Reformasi Intelijen Indonesia", dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra (eds), *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia,* Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2008, hal 109

dalam elemen intelijen terkait dengan sejarah perjalanan intelijen di Indonesia. Pada masa Orde Lama, politisasi lembaga intelijen mewarnai hubungan lembaga eksekutif dengan intelijen, antara lain dengan tujuan menjaga koordinasi unit-unit intelijen di bawah kendali politik Presiden Sukarno.[4] Persoalan ini kemudian pada perjalanannya menciptakan sebuah perpecahan ditubuh militer khususnya Angkatan Darat.

Pada masa Orde Baru persoalan intelijen terletak pada terciptanya sebuah konsepsi "negara intelijen".[5] Konsep "negara intelijen" diperkenalkan Richard Tanter pada tahun 1991 untuk menjelaskan jejaring lembaga intelijen dan bagian-bagian khusus dari militer yang secara keseluruhan menjaga kelestarian rezim Orde Baru. Dalam fase negara intelijen, terjadi perpaduan antara lembaga intelijen yang termiliterisasi dan keikutsertaan lembaga-lembaga pemerintahan dan non-pemerintahan, sipil maupun militer, dalam mengabdikan diri kepada negara sebagai instrumen pengawasan yang komprehensif terhadap masyarakat, dengan tujuan pelanggengan rezim[6].

Kooptasi yang terlalu besar dari lembaga eksekutif dan dominasi perwira militer yang mengisi lembaga intelijen juga tidak memberikan ruang bagi akuntabilitas publik.[7] Tentu saja persoalan ini sangat berpengaruh terhadap pengawasan intelijen oleh publik agar tidak terjadi kesalahan wewenang dalam menjalankan tugasnya. Terjadinya berbagai kasus-kasus penyalahgunaan wewenang intelijen pada masa Orde Baru seperti; kasus Tanjung Priok, Kasus Penembakan Misterius (Petrus), merupakan suatu persoalan yang timbul akibat dari lemahnya fungsi pengawasan publik dan parlemen.

Dari sedikit perjalanan sejarah tentang persoalan intelijen yang telah diuraikan diatas, paling tidak terdapat beberapa persoalan terkait dengan pelaksanaan proses reformasi intelijen di Indonesia. Persoalan *pertama* adalah akuntabilitas publik sehubungan dengan kewenangan intelijen. *Kedua*, payung hukum yang mengatur kewenangan intelijen di Indonesia yang sekaligus berfungsi sebagai pendukung kegiatan intelijen dalam menjaga kepentingan nasional tanpa melanggar hak-hak azasi manusia.

DINAS INTELIJEN DI INDONESIA

Pada masa Orde Baru telah terdapat BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen Negara) yang merupakan badan intelijen utama pada tahun 1970-an. Kuat dugaan bahwa tiga periode kepemimpinan Soeharto penuh dengan praktek intelijen hitam seperti pembunuhan lawan politik maupun penahanan dan penghilangan secara paksa bagi orang yang menentang kekuasaan Soeharto.[8] Praktek intelijen hitam inilah yang kemudian banyak mendapatkan sorotan dari komunitas internasional karena melalui praktek ini, kuat dugaan banyak sekali terjadi pelanggaran terhadap hak-hak azasi manusia yang merupakan bagian dari norma-norma internasional.

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 yang ditandai dengan jatuhnya Soeharto dari kursi Presiden menjadi suatu titik awal untuk mereformasi keseluruhan sektor keamanan di Indonesia terutama intelijen yang pada masa Orde Baru menjadi salah satu alat kepentingan pemerintah untuk suatu pelanggengan rezim. Beberapa lembaga intelijen seperti BAKIN pun turut di reformasi

---

4 Ali A. Wibisono, *Reformasi Badan Intelijen dan Badan Intelijen,* Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009, hal 11

5 Richard Tanter (1991) dalam Ibid, hal 12.

6 Ibid

7 Ibid, hal 15

8 Aleksius Jemadu dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra (eds), op.cit,hal 110

agar fungsi dan tugasnya sebagai alat negara dalam menjaga kepentingan nasionalnya dapat berjalan dengan baik dan profesional. Pada paragraf berikut memberi penjelasan mengenai lembaga intelijen negara dan fungsinya masing-masing.

BIN (Badan Intelijen Negara)

Lembaga BIN sebelumya lebih dikenal dengan BAKIN merupakan lembaga yang diubah pada masa pasca-Soeharto. Perubahan ini dilakukan pada masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri. Megawati mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001 tentang Perubahan atas Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan non-Departemen. Selanjutnya Pasal 34 Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001 menyebutkan bahwa BIN melaksanakan tugas pemerintahan di bidang intelijen sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.[9] Lebih jauh, tugas dan wewenang intelijen juga diatur dalam Pasal 35 dan 36.

Persoalan mengenai payung hukum bagi pelaksanaan kegiatan intelijen ternyata dapat berdampak pada persoalan pelanggaran terhadap hak azasi manusia. Konflik komunal yang terjadi pada masa awal reformasi dan kegiatan terorisme yang terjadi di Indonesia merupakan tantangan yang harus dihadapi olen BIN. Pada saat itu, BIN dihadapkan pada dua tantangan utama yaitu melakukan tugas intelijen dalam memberi informasi yang tepat pada aparat penegak hukum Indonesia tanpa mengabaikan kaidah-kaidah hak azasi manusia. Stabilitas keamanan nasional yang menjadi bagian dari kepentingan nasional memang harus ditegakkan tanpa harus melanggar hak azasi manusia.

BAIS (Badan Intelijen Strategis)

BAIS merupakan lembaga intelijen yang dimiliki oleh militer Indonesia. Terbentuknya BAIS tidak akan pernah terlepas dari peran L.B Moerdani yang pada tahun 1980-an diangkat menjadi Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia oleh Soeharto. Ketika menjadi panglima ABRI, Moerdani mulai membangun BAIS yang memilik jaringan internasional dengan penempatan atase pertahanan di berbagai negara. Dengan dukungan anggaran yang besar serta jaringan kerja di dalam dan luar negeri, BAIS menjadi lembaga intelijen yang menonjol dan mengungguli badan intelijen lainnya di Indonesia.[10]

Walaupun BAIS bukan merupakan satu-satunya organisasi intelijen di dalam organisasi TNI, namun BAIS adalah organisasi intelijen yang paling menonjol karena diberi tanggung jawab oleh Mabes (Markas Besar) TNI untuk untuk menjalankan fungsi intelijen di dalam tubuh militer. Pada tahun 1980, Pusintelstrat dan Satgas Intel Kopkamtib dilebur menjadi Badan Intelijen ABRI (BIA). Namun pada tahun 1986, institusi BIA diubah menjadi BAIS untuk menjawab segala tantangan strategis di Indonesia.[11]

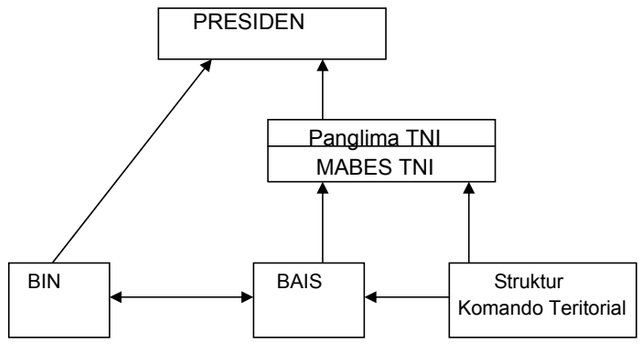
BAIS dalam mengumpulkan informasi serta melakukan tugas intelijen dapat dikatakan efektif secara operasional, antara lain karena didukung oleh ruang lingkup kerja dari BAIS yang cukup luas baik dari luar negeri maupun dalam negeri. Dari luar negeri, pasokan informasi BAIS diperoleh dari atase pertahanan atau militer, yang penunjukkannya atas dasar dari BAIS. Dari lingkup domestik, informasi yang didapat BAIS berasal dari jalur struktur teritorial atau Komando Daerah Militer (KODAM).[12] BAIS sebagai badan intelijen militer pada tingkat operasional

---

9 Ibid, hal 113
10 Ibid, hal 111
11 Rizal Darmaputra, “Badan Intelijen strategis”, dalam Beni Sukadis (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009,* Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2009, hal 128
12 Ibid, hal 132

bertanggung jawab langsung kepada Panglima TNI atau Mabes TNI. Dibawah ini adalah struktur komunitas intelijen Indonesia yang dapat membedakan antara BIN dan BAIS.

Struktur Komunitas Intelijen Indonesia[13]



BIK (Badan Intelijen Keamanan) POLRI

Sama seperti halnya TNI, kepolisian juga memiliki badan intelijen yang dinamakan BIK Polri. Pada umumnya fungsi dan tugas BIK sama seperti badan intelijen pada umumnya yaitu sebagai pengumpul informasi dalam usaha pencegahan dari ancaman terhadap kepentingan nasional yang ada dibawah Kapolri. Mengenai wilayah operasional dari BIK, lembaga memiliki tugas untuk menciptakan stabilitas keamanan dalam negeri atau pada ranah domestik negara. BIK atau Baintelkam dipimpin oleh Kepala Baintelkam dengan pangkat Irjen Polisi, didampingi seorang Wakil Kepala Baintelkam dengan pangkat Brigjen Polisi. Pada pelaksanaan tugasnya Kabaintelkam bertanggungjawab kepada Kapolri, namun pada pelaksanaan tugasnya sehari-hari berada di bawah kendali Wakapolri. Kabaintelkam bertugas memimpin, membina, dan mengawasi/mengendalikan satuan-satuan dan organisasi dalam lingkungan Baintelkam serta member pertimbangan dan saran dan melaksanakan tugas sesuai perintah Kapolri.[14]

Ketiga lembaga diatas memiliki wewenang dan tugas yang berbeda. Karena ada perbedaan dalam hal wewenang dan tugas, maka ketiga lembaga intelijen diatas memiliki peran yang berbeda dalam melakukan tugas intelijen di Indonesia. Tabel di bawah ini akan menjelaskan bagaimana perbedaan tugas dan wewenang ketiga lembaga intelijen yang ada di Indonesia.

Tabel 1. Wewenang dan Tugas BIN, BAIS, dan BIK POLRI

Lembaga Intelijen	Tugas dan Wewenang
BIN (Badan Intelijen Negara)	- Penyusunan rencana makro di bidang intelijen - Perumusan kebijakan di bidang intelijen untuk mendukung pembangunan secara makro - Perumusan dan pelaksanaan kebijakan

[13] Angel Rabasa (2002) seperti dikutip Rizal Darmaputra dalam Beni Sukadis, op.cit, hal 134

[14] Lihat Edwin Partogi, “Baintelkam: Beban Politik Intelijen Keamanan”, dalam Beni Sukadis, op.cit, hal 192

	tertentu di bidang intelijen - pengaturan Sistem Intelijen Nasional dan sistem pengamanan pimpinan nasional di bidang intelijen (Pasal 34 Keputusan Presiden Nomor 103 tahun 2001)
BAIS (Badan Intelijen Strategis)	- mencari informasi intelijen baik dari dalam negeri maupun luar negeri - melakukan tugas pokok intelijen militer seperti penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan informasi
BIK (Badan Intelijen Keamanan) POLRI	- penyelenggaraan kegiatan operasional intelijen untuk deteksi dini (*early detection*) dan peringatan dini (*early warning*) - penyelenggaraan dan pembinaan fungsi pelayanan administrasi, persandian, dan intelijen teknologi termasuk pelaksanaannya dalam mendukung fungsi-fungsi operasional intelijen lainnya - penyelenggaraan dokumentasi dan penganalisaan terhadap perkembangan lingkungan strategis serta penyusunan produk intelijen baik untuk kepentingan pimpinan maupun untuk mendukung kegiatan operasional intelijen - Penyelenggaraan kegiatan intelijen terhadap masalah-masalah yang memiliki dampak politis dan strategis melalui satuan tugas khusus.[15]

Dari tabel diatas maka dapat dilihat bahwa ketiga lembaga intelijen baik BIN, BAIS, dan BIK POLRI pada dasarnya memiliki tugas dan wewenang yang berbeda. Perlu diperhatikan bahwa memang pada dasarnya tujuan intelijen yang ideal bukanlah intelijen represif. Intelijen dengan paradigma demokratik, bukan intelijen yang dikembangkan dan dibangun untuk kepentingan rezim yang berkuasa.[16]

LEMBAGA INTELIJEN INDONESIA DAN BERBAGAI PERMASALAHANNYA

Lembaga intelijen negara merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki banyak persoalan. Fokus persoalan tidak hanya pada aktivitas-aktivitas intelijen yang memiliki banyak masalah dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya yang kemudian diduga melanggar prinsip-prinsip dan norma hak azasi manusia. Persoalan pelanggaran terhadap hak azasi manusia oleh lembaga intelijen yang diduga dilakukan pada pada masa rezim Orde Baru merupakan salah satu persoalan lembaga intelijen. Karena telah begitu lama intelijen di Indonesia dijadikan alat oleh penguasa untuk melestarikan kepentingannya sendiri, maka segala aturan yang berkaitan dengan intelijen datangnya hanya dari kekuasaan eksekutif.[17] Kompleksitas persoalan intelijen merupakan suatu

[15] Ibid, hal 188

[16] Mohammad Fajrul Falaakh, “Kerangka Pengaturan Intelijen Indonesia”, dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra, op.cit, hal 127

[17] Aleksius Jemadu dalam Ibid, hal 116

persoalan yang harus diselesaikan secara komprehensif baik pada aspek institusi, legislasi, dan demokrasi.

Permasalahan lembaga intelijen di Indonesia yang cukup mendapat sorotan dari para pengamat RSK adalah permasalahan koordinasi. Menurut beberapa kalangan di dalam komunitas RSK, salah satu alasan mengapa reformasi sektor keamanan sangat penting untuk dilakukan adalah perlunya pengaturan terkait lemahnya koordinasi dan tumpang tindih otoritas antar badan intelijen.[18] Permasalahan ini dapat diselesaikan dengan adanya regulasi atau payung hukum setingkat Undang-Undang yang memang mengatur mengenai koordinasi dan otoritas antar lembaga intelijen. Koordinasi Intelijen juga mendapatkan perhatian yang serius dari berbagai kalangan yang memiliki perhatian dalam sektor keamanan Indonesia.

Kotak. 2
SBY Diimbau Tunjuk Koordinator Pengolah Data Intelijen
Jakarta - Presiden Susilo Bambang Yudhoyono diimbau menunjuk koordinator untuk mengolah semua informasi intelijen mengenai teroris. Sebab, saat ini tidak ada petugas khusus untuk mengolah semua data intelijen. "Itu bisa saja dilakukan oleh kepala BIN (Badan Intelijen Negara), atau Presiden menunjuk orang lain," kata pengamat militer Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Edy Prasetyono kepada **detikcom**, Kamis (13/10/2005). Posisi koordinator ini dianggap sangat penting sebagai penanggungjawab dan pengolah informasi intelijen. Sehingga, Presiden tidak menerima data yang berbeda-beda. Saat ini, lanjut Edy, tidak ada kejelasan siapa yang mengkoordinir semua data intelijen dari instansi-instansi yang ada. "Kebanyakan justru bingung, informasi intelijen mau diserahkan ke mana dan siapa yang mengolah," sesal Edy. Dia juga menjelaskan, pemerintah harus menegaskan keterlibatan TNI dalam operasi antiterorisme. "Kalau keterlibatan TNI dalam bentuk operasi militer selain perang, maka itu membutuhkan keputusan politik dari pemerintah dan DPR. Tapi kalau tidak ada, berarti pemerintah membiarkan TNI melakukan apa saja," tukas dosen ilmu hubungan internasional pascasarjana Universitas Indonesia ini. Edy mengatakan, pengaktifan komando teritorial (koter) untuk menangani masalah teroris harus dibatasi. Pembatasan terutama pada masalah deteksi dini dan pengumpulan informasi saja. "Karena walaupun TNI memiliki kemampuan, tetap saja tidak bisa melakukan penindakan. Sebab, itu wilayah kepolisian," papar Edy. Edy juga meminta pemerintah, tidak gegabah dalam membuat aturan mengenai keterlibatan dua institusi, TNI dan Polri dalam penanganan teroris. "Jangan sampai keterlibatan ini, hanya diatur dalam sebuah MoU. Karena kita tidak akan mendapat kejelasan siapa yang bertanggungjawab kalau terjadi penyelewengan, termasuk siapa yang akan dibebankan kalau ada penggunaaan anggaran," beber Edy. **(ism/)**
Sumber:
http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/10/tgl/13/time/061703/idnews/460266/idkanal/10, diakses pada tanggal 11 Maret 2010

Permasalahan koordinasi antar lembaga intelijen negara sangat penting untuk diperhatikan paling tidak karena beberapa alasan;[19] *pertama,* pentingnya pemisahan yang tegas antara intelijen dengan fungsi *law enforcement* (penegakan hukum) yang biasanya dilakukan oleh kepolisian dan didukung oleh lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. *Kedua,* pemisahan fungsi lembaga tersebut membawa implikasi yang luas dalam masyarakat terutama pada hal kepastian hukum. Ketidakjelasan antara fungsi intelijen dan penegakan hukum tersebut dapat membawa implikasi yang serius terhadap hak azasi manusia. *Ketiga,* ketidaktegasan dari peraturan perundang-undangan yang ada tentang pembagian kerja dan wewenang di antara instansi-instansi ini akan menimbulkan konflik kepentingan yang akan mengarah pada tindakan kekerasan di antara sesama aparat negara. Persoalan konflik kepentingan antara lembaga intelijen negara merupakan suatu hal yang harus dihindari mengingat pentingnya fungsi lembaga intelijen yang memiliki tugas sebagai pengumpul informasi vital terkait dengan keamanan negara.

Masalah lainnya yang ada pada lembaga intelijen di Indonesia tidak hanya terletak pada koordinasi antar lembaga intelijen di Indonesia. Persoalan yang sifatnya kelembagaan dan terkait

---

[18] Lihat IDSPS dan Rights Democracy, op.cit, hal 2.

[19] Mengenai uraian permasalahan koordinasi yang ada pada lembaga intelijen dapat dilihat dengan jelas pada Aleksius Jemadu dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra, op.cit, hal 116-119

dengan hukum juga menjadi perhatian yang serius dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia. Intelijen "hitam" misalnya, merupakan persoalan yang cukup menarik perhatian masyarakat luas. Tidak hanya komunitas pemerhati reformasi sektor keamanan, namun komunitas internasional seperti *Human Right Watch* (Amerika Serikat) juga telah memperhatikan kasus intelijen "hitam" di Indonesia.

Permasalahan lain sehubungan dengan intelijen terletak pada persoalan intelijen hitam dan masalah legislasi UU lembaga intelijen negara. Beberapa lembaga yang menyoroti tentang reformasi sektor keamanan seperti Lesperssi dan IDSPS misalnya, telah mendorong pemerintah untuk menciptakan suatu regulasi yang dapat mengatur intelijen pada level operasional maupun ideasional. Tentunya, berbagai permasalahan tentang intelijen di Indonesia, secara normatif dapat diselesaikan dengan terciptanya suatu komitmen yang kuat antara pemerintah, parlemen, dan masyarakat sipil yang secara inheren melakukan upaya untuk merumuskan suatu regulasi yang mengatur intelijen tanpa mengurangi wewenang intelijen dalam mengamankan kepentingan nasional negara.

Mengenai kuatnya dorongan untuk melakukan reformasi intelijen memang sudah ada upaya dari pemerintah untuk menuju ke arah perbaikan sektor keamanan pada elemen intelijen. Hal itu ditandai dengan munculnya suatu RUU Intelijen yang diajukan pemerintah pada tahun 2003 dan 2006. Dari draft RUU Intelijen yang diajukan oleh pemerintah memang masih mendapatkan koreksi dari berbagai pihak khususnya dari pihak komunitas epistemik yang melakukan pengamatan terhadap reformasi sektor keamanan.

Intelijen "hitam"

Sejarah perkembangan intelijen di Indonesia juga tidak terlepas dari adanya praktek-praktek yang dinamakan intelijen "hitam". Intelijen "hitam" merupakan persoalan lain dalam masalah intelijen di Indonesia, karena itu persoalan ini cukup menarik untuk dikaji dan dibahas. Persoalan intelijen "hitam" menjadi persoalan yang mendapat sorotan publik karena kasus pembunuhan Munir, seorang tokoh pemerhati hak azasi manusia. Pembunuhan Munir diduga merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh intelijen "hitam". Dalam beberapa kali persidangan sehubungan dengan kasus munir, kuat dugaan bahwa ada beberapa aktor intelijen yang terlibat pada kasus tersebut.

Rancangan Undang-Undang (RUU) Intelijen

RUU Intelijen yang diajukan oleh pemerintah pada tahun 2006 yang berisikan substansi penting dan terbagai dalam tujuh bab sebagai berikut; Bab I yang mengatur tentang ketentuan umum mengenai intelijen, bagian Bab II tentang komunitas intelijen negara, Bab III tentang anggota intelijen, Bab IV mengenai pendanaan, Bab V mengenai pengawasan, Bab VI ketentuan hukum bagi pelanggaran, Bab VII mengenai ketentuan penutup. Berbagai substansi di dalam pasal-pasal di dalam RUU Intelijen yang diajukan oleh pemerintah pada tahun 2006 dirasa perlu untuk melakukan banyak penyesuaian.

Menurut Wibisono setidaknya terdapat tiga masalah besar terkait dengan regulasi intelijen di Indonesia saat ini yaitu; masalah hakikat dan ketatanegaraan lembaga intelijen, peran, ruang lingkup tugas, dan organisasi.[20] Persoalan hakikat dan ketatanegaraan lembaga intelijen menimbulkan sebuah pertanyaan penting yaitu dimanakah posisi ketatanegaraan intelijen Indonesia dan peran apa yang dilayani pada posisi tersebut?. Masalah kedua adalah peran lembaga intelijen yang mencakup peran penegakan hukum dengan wewenang untuk melakukan

[20] Ali A. Wibisono, op.cit, hal 20

penangkapan. Hal ini tertera pada Pasal 12 Ayat 1 yang berbunyi "Selain wewenang sebagaimana disebutkan di Artikel 11, berdasarkan undang-undang, dalam melaksanakan aktifitas intelijennya BIN diberikan wewenang khusus untuk melakukan penangkapan terhadap individu-individu, penyidikan, penyadapan, penyelidikan rekening bank, dan mengintersepsi surat berdasarkan laporan bahwa mereka membahayakan kepentingan nasional serta keamanan dan keselamatan warga negara Indonesia". Kemudian Pasal 12 Ayat 2 yang berbunyi "Penyidikan sebagaimana disebutkan di Bagian (1) dilakukan maksimum 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat jam)".

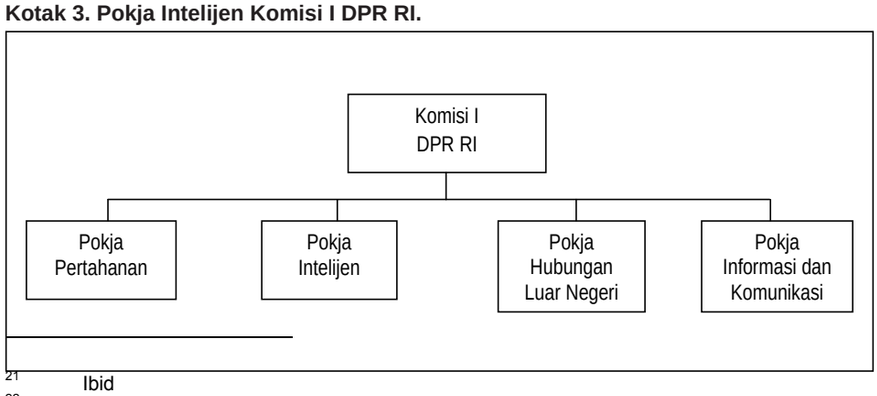
Menurut Wibisono, ada dua problematika penting yang patut dibahas sehubungan dengan Pasal 12 Ayat 1 dan 2 tersebut, yaitu peranan penegakan hukum dan kewenangan khusus. Dalam kondisi ideal, seharusnya intelijen tidak memiliki peran penegakkan hukum, karena fungsi penegakan hukum pada hakekatnya tidak bersifat rahasia. Kata "penangkapan" memiliki implikasi proses hukum yang harus dilalui sebelum itu, yaitu pengumpulan barang bukti, penyelidikan, penyidikan, dan proses yang mengikuti sesudahnya, yaitu pengadilan. Seluruh proses ini pada hakekatnya adalah fungsi penegakan hukum, dan harus bersifat publik, maka barang bukti, metode pengumpulannya, dan sumber informasi harus dihadirkan di muka pengadilan sebagai bagian dari proses hukum. Prinsip kerahasiaan tentu tidak sesuai dengan proses hukum ini. Tanpa proses-proses ini maka "penangkapan" sebenarnya menyiratkan makna "penculikan".[21]

Selanjutnya pasal 6 dari draft RUU ini menyebutkan bahwa Badan Intelijen Negara (BIN) berwenang melakukan aktivitas-aktivitas intelijen seperti: penyidikan, pengamanan dan penggalangan. Ketiga aktivitas utama intelijen ini dimaksudkan untuk mencakup empat fungsi ideal intelijen, yaitu fungsi pengumpulan informasi (*information gathering*), fungsi analisa (*analysis*), fungsi *counter-intelligence*, dan fungsi operasi rahasia (*covert actions*). Perumusan yang sangat sederhana dalam RUU tersebut tetap membuka peluang penyimpangan dalam pelaksanaan aktivitas intelijen di Indonesia.[22]

KOMISI INTELIJEN DI DPR

Di Parlemen (DPR) memang telah ada komisi yang menangani lembaga intelijen. Komisi ini berada dibawah Komisi I DPR. Dalam komisi I ini terdapat kelompok kerja (Kelompok Kerja) yang membidangi Pertahanan, Intelijen, hubungan luar negeri, dan informasi dan komunikasi. Pelaksaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah dijamin dalam UUD 1945, merujuk pada Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 Ayat (1) disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah memilik fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan.[23]

Kotak 3. Pokja Intelijen Komisi I DPR RI.



[21] Ibid
[22] Ibid, hal 21
[23] Suryama M.Sastra dan Yusa Djuyandi, "Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Reformasi Sektor Keamanan, dalam Beni Sukadis, op.cit, hal 40

Komisi tersebut telah menjalankan berbagai fungsi pengawasan terhadap kompetensi bidang-bidang kelompok kerja yang sudah ada di Komisi I. Untuk Pokja intelijen misalnya, telah memiliki rencana untuk membuat kelompok kerja yang akan membahas RUU Intelijen.

Mengenai draft RUU intelijen, pemerintah memang telah mengajukan dua versi RUU intelijen pada tahun 2003 dan 2006. Selain itu, Pacivis UI, sebuah komunitas epistemik yang memilik fokus kajian pada reformasi sektor keamanan juga telah membentuk kelompok kerja yang telah memformulasikan draft RUU Intelijen yang juga diajukan kepada DPR untuk dibahas di dalam Komisi 1 DPR.

Di permukaan, Pokja DPR memang belum terlihat perannya secara signifikan. Hal ini mungkin dapat disebabkan karena dua hal, pertama karena mungkin liputan media terhadap kegiatan pokja ini kurang mendapatkan perhatian atau memang dari Pokja tersebut belum menghasilkan suatu prestasi dalam konteks reformasi intelijen Indonesia. Kelompok kerja intelijen yang sudah ada di komisi I DPR memang perlu bekerja lebih keras lagi dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap intelijen Indonesia. Pada tataran praktik memang masih terdapat kendala yang dihadapi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap intelijen, seperti adanya sifat kerahasiaan yang mengakibatkan tidak semua informasi berhak dan dapat diperoleh seluruh anggota komisi I DPR.[24]

Namun, ada beberapa hal yang dapat diawasi oleh DPR sehubungan dengan kegiatan intelijen seperti pengawasan anggaran dan pelanggaran-pelanggaran terhadap hak azasi manusia serta prinsip-prinsip demokrasi. Berangkat dari gagasan tersebut, maka fungsi Pokja tersebut memang harus dimaksimalkan tanpa harus membentuk suatu komisi tersendiri di dalam parlemen yang khusus untuk mengawasi intelijen. Pada sisi lain, pembentukan komisi intelijen memang dapat membuat pengawasan DPR terhadap intelijen menjadi lebih fokus, namun ada aspek lain yaitu aspek efisiensi yang perlu diperhatikan dalam hal pengawasan intelijen.

PRINSIP-PRINSIP DEMOKRATIS DALAM MENGATUR INTELIJEN

Pada tahun 1998, reformasi yang terjadi di Indonesia turut membuka pintu bagi perbaikan atau reformasi sektor keamanan. Prinsip demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi wacana yang sangat mengemuka. Fokus pada dari perdebatan reformasi sektor keamanan adalah kebutuhan akan peningkatan transparansi dan akuntabilitas pada dalam hal kebijakan, praktik di lapangan, dan penganggaran.[25] Penyalahgunaan intelijen di masa lalu menjadi dasar perlunya reformasi intelijen dan pengawasan demokratis terhadap badan intelijen. Badan intelijen dalam negara demokrasi dituntut untuk mematuhi etika profesionalitasnya, bekerja sesuai mandat legalnya, selaras dengan norma-norma legal konstitusional serta sistem negara demokrasi.[26] Pada dasarnya prinsip demokrasi merupakan suatu hal yang penting dalam mereformasi lembaga intelijen negara. Mengingat ciri utama negara demokrasi adalah ketundukan pada hukum, maka cara memperoleh legitimasi publik adalah dengan mendasarkan seluruh sistem operasi intelijen pada kerangka hukum tertentu dan dapat diawasi oleh wakil rakyat di parlemen.[27]

Menurut beberapa kalangan di dalam komunitas RSK terutama IDSPS, paling tidak ada lima prinsip utama transformasi intelijen di dalam negara demokratis;[28] 1). menyediakan intelijen efektif

---

24 Ibid, hal 45
25 Ali A. Wibisono, op.cit, hal iii
26 Ibid, hal 3
27 IDSPS dan Right Democracy, op.cit, hal 3
28 Ibid, hal 2

yang penting bagi keamanan nasional; 2) mempunyai kerangka hukum yang memadai, beroperasi di bawah supremasi hukum yang mengakui Hak Asasi Manusia dan kebebasan fundamental warga negara; 3) mempunyai sistem manajemen efektif yang memastikan pengarahan yang bertanggungjawab dan taat kepada hukum; 4) bertanggungjawab secara efektif kepada Presiden, Perdana Menteri atau kementerian yang bertanggungjawab kepada Parlemen; 5) terbuka kepada peninjauan ulang intenal dan eksternal, dan juga kepada pengawasan parlemen, untuk memastikan bahwa mereka tidak menyalahgunakan wewenangnya, dan tidak dimanfaatkan secara keliru oleh pemerintah.

Transformasi politik yang telah terjadi sejak reformasi 1998 yang dialami oleh negara Indonesia dari negara yang memiliki karakteristik otoritarian menuju arah negara demokratis, mau tidak mau pada akhirnya juga menuntut berbagai lembaga pemerintah untuk mengubah paradigmanya ke arah demokrasi. Supremasi sipil nampaknya menjadi sangat penting dalam mewujudkan institusi negara yang demokratis. Pengawasan lembaga intelijen negara agar sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi memang sangat membutuhkan kapasitas masyarakat sipil (*civil society*) yang kredibel. Fungsi masyarakat sipil pengawasan dapat berjalan dengan baik ketika masyarakat sipil melalui parlemen dapat menciptakan suatu rumusan regulasi yang tepat dalam hal pengawasan, akuntabilitas, dan koordinasi.

Paling tidak terdapat dua hal mengapa lembaga intelijen sangat penting untuk diawasi;[29] *pertama,* prinsip intelijen sangat berseberangan dengan konsep keterbukaan dan transparansi yang menjadi jantung pengawasan demokratis, badan-badan keamanan dan keamanan seringkali beroperasi secara rahasia. Karena kerahasiaan bisa menutupi operasi mereka dari pengamatan public, maka menjadi penting bagi parlemen dan khususnya eksekutif untuk memperhatikan secara seksama operasi badan-badan tersebut. *Kedua*, badan keamanan dan intelijen memiliki kemampuan khusus, seperti kemampuan untuk memasuki wilayah milik pribadi atau komunikasi, yang jelas-jelas dapat membatasi pelaksanaan prinsip hak azasi manusia sehingga membutuhkan pengawasan oleh lembaga pengawasan.

Beberapa aktor dalam pemerintahan di Indonesia mulai dari eksekutif, legislatif, dan masyarakat sipil telah mulai bergerak untuk melakukan reformasi terhadap lembaga intelijen. Pada level eksekutif misalnya, upaya reformasi telah dilakukan oleh pemerintah dengan munculnya RUU Intelijen pada tahun 2003 dan 2006. Walaupun RUU tersebut masih layak diperdebatkan secara substansi, namun eksekutif memiliki peran yang krusial terhadap kontrol terhadap aksi rahasia. Tindakan rahasia memunculkan isu akuntabilitas berkenaan dengan paling tidak dua alasan; *pertama,* karena sifat yang rahasia, lembaga legislatif memiliki kesulitan untuk melakukan pengawasan. Pengawasan lembaga legislatif dapat diabsahkan ketika hal ini menyangkut penggunaan uang rakyat oleh aparatur negara. *kedua,* adanya dimensi etika. Karena sifatnya yang rahasia, kontrol terhadap tindakan rahasia oleh eksekutif sangat diperlukan karena kecenderungan yang cukup besar akan terjadinya penyelewengan akibat dari tindakan rahasia tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut, penting sekali pada level eksekutif untuk menciptakan suatu aturan main yang tegas mana hal-hal yang tidak dilakukan mana hal-hal yang tidak boleh dilakukan melalui departemen-departemen pemerintah terkait.[30]

Pada level legislatif, reformasi pada elemen intelijen nampaknya belum mendapatkan perhatian yang begitu besar. Dari draft RUU Intelijen versi pemerintah yang diajukan pada tahun 2003 dan

---

[29] Bob Sugeng Hadiwinata (ed), *Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktik Terbaik Dari Pengawasan Intelijen,* Jakarta: DCAF, FES, dan Kementrian Luar Negeri Jerman, 2007, hal 33

[30] Ibid, hal 103

2006, hingga sekarang belum dibahas oleh parlemen atau DPR. Walaupun demikian dukungan terhadap pembahasan RUU Intelijen telah mendapatkan dukungan yang besar dari Ketua Komisi I DPR. Keterlibatan parelemen atau DPR sangat penting mengingat keterlibatan parlemen memberikan legitimasi dan akuntabilitas demokratik. Keterlibatan ini dapat membantu memastikan bahwa organisasi-organisasi hankam dan intelijen melayani negara secara keseluruhan dan melindungi konstitusi, bukannya kepentingan politik atau kelompok yang lebih sempit. [31] Parlemen dapat berperan lebih besar dalam pengawasan intelijen dari aspek pengaggaran. Dalam RUU Intelijen versi pemerintah pada artikel 42 yang berbunyi "Biaya yang berhubungan dengan pelaksanaan aktifitas intelijen akan dibiayai oleh APBN". Hal inilah yang kemudian menjadi perdebatan besar dalam RUU Intelijen versi pemerintah karena tidak mengatur masalah pertanggungjawaban anggaran lembaga intelijen yang menggunakan APBN atau dapat disebut sebagai "uang rakyat".

Mekanisme akuntabilitas memiliki tujuan politik mengecek wewenang pemerintah dan parlemen, termasuk aktor keamanan untuk meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan bahwa pemerintah beroperasi secara efektif dan efisien sesuai prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).[32] Prinsip-prinsip *good governance* inilah yang kemudian dapat mendorong timbulnya suatu pemerintahan yang demokratis. Walaupun pada dasarnya lembaga intelijen sangat identik dengan kerahasiaan, namun pada beberapa aspek seperti kewenangan dan masalah anggaran harus dipertanggungjawabkan penggunaannya.

Tidak hanya transparansi dan akuntabilitas yang patut diperhatikan dalam membangun lembaga intelijen Indonesia yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Lebih lanjut, prinsip-prinsip hak azasi manusia menjadi aspek yang tidak luput sorotan berbagai komunitas advokasi hak azasi manusia baik di dalam dan luar negeri. Menurut Brad Adams, Direktur *Asia Human Rights Watch,* "RUU ini memberikan wewenang kepada lembaga intelijen yang terkenal buruk dalam melakukan penyalahgunaan wewenang dan akan mengurangi upaya bagi lembaga-lembaga keamanan dan para penegak hukum untuk lebih bertanggungjawab kepada para pemimpin sipil dan masyarakat". Human Rights Watch mengungkapkan perhatiannya bahwa RUU tersebut mengaburkan batas-batas antara penyelidikan secara pidana dan kegiatan intelijen serta menimbukan konflik antara peran kepolisian dan aparat intelijen. RUU ini sekaligus juga menimbulkan ketidakjelasan akan standar hukum dengan tidak adanya ketentuan yang menjelaskan peran pengadilan untuk melakukan pengawasan terhadap BIN serta aktivitasnya.[33]

Pada level masyarakat sipil, pengawasan intelijen memang menjadi fokus karena beberapa persitiwa pelanggaran hak azasi manusia seperti kasus Tanjung Priok dan terbunuhnya pemerhati hak azasi manusia Munir Said Thalib. Hal inilah yang kemudian memicu berbagai kelompok masyarakat sipil untuk mengadakan inisiasi tentang perbaikan lembaga inelijen. Beberapa gerakan dan inisiatif dari masyarakat sipil yang memiliki perhatian terhadap lembaga intelijen negara ditunjukkan dengan berbagai literatur mengenai upaya-upaya untuk menciptakan lembaga intelijen yang professional dan kredibel. Lihat saja berbagai literatur yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga pemerhati RSK seperti Lesperssi, ISDPS, dan Pacivis UI. Lebih jauh, Pacivis UI sebagai *leading sector* dalam reformasi lembaga intelijen negara telah meluncurkan sebuah draft RUU Intelijen pada tahun 2005.

---

[31] Ibid, hal 129

[32] Nezar Patria, op.cit, hal 77

[33] Brad Adams, "Indonesia: RUU Intelijen Mengancam Hak-Hak Dasar", diakses dari http://www.hrw.org/en/news/2005/08/02/indonesia-ruu-intelijen-mengancam-hak-hak-dasar, pada tanggal 13 Februari 2010

Peluncuran draft RUU Intelijen tersbut itu dilakukan oleh Kelompok Kerja (Pokja) Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, tempat berhimpun sejumlah peneliti dan akademisi. Mereka antara lain Alexius Jemadu (Unpar), Andi Wijayanto (UI), Cornelis Lay (UGM), Fajrul Falakh (UGM), Hariyadi Wirawan (UI), Ikrar Nusa Bhakti (LIPI), dan Kusnanto Anggoro (CSIS). Ada tiga pertimbangan utama penyusunan draft tersebut. *Pertama*, pertimbangan yang bersifat strategis dan substantif, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk mengembangkan intelijen negara yang profesional dalam mengatasi berkembangnya ancaman terhadap keamanan negara. *Kedua*, pertimbangan politis di mana pertimbangan ini menempatkan tindakan dan kedinasan intelijen negara dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia yang memungkinkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keseluruhan sistem intelijen. *Ketiga*, pertimbangan hukum yang menghendaki adanya pengaturan lebih tegas, tetapi terbatas terhadap kewenangan spesifik intelijen negara.[34]

Dari beberapa permasalahan mengenai bagaimana membangun intelijen sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, Edy Prasetyono, Ketua Kelompok Kerja untuk Reformasi Intelijen *Pacivis UI* mengemukakan setidaknya ada lima prinsip utama demokrasi dalam intelijen;[35] *Pertama,* adanya kerangka legal yang mengatur kewenangan kekuasaan intelijen secara tegas dan jelas. *Kedua,* harus ada mekanisme penugasan dan pelaporan intelijen yang dilakukan dari otoritas politik yang dipilih secara demokratis. *Ketiga,* adanya pembagian struktur arganisasi intelijen berdasar fungsi dan misi tertentu yang spesifik, untuk meningkatkan prafesianalisme dan mencegah akumulasi kekuasaan di tangan satu badan intelijen. *Keempat*, harus ada pemisahan antara penegakkan hukum dan intelijen, karena memang keduanya mempunyai tujuan yang berbeda. *Kelima*, intelijen perlu mengembangkan etika profesianalisme untuk mengembangkan profesionalisme, pertanggungjawaban, dan imparsialitas atau netralitas secara politik.

MEDIA DAN INTELIJEN

Media juga merupakan komponen penting di dalam negara demokratis. Media dapat berfungsi sebagai pengawas dari tata kelola pemerintahan. Fungsinya sebagai penyebar berita dan informasi kepada khalayak umum memang diharapkan dapat memerikan pencerahan (*enlightment)* kepada masyarakat. Sejak bergulirnya reformasi 1998, pihak media menjadi pihak yang merdeka dibanding pada era ketika Soeharto berkuasa. Pada masa itu, media sangat sulit untuk mendapatkan berita yang proporsional dan berimbang. Media lebih cenderung "digunakan"oleh pemerintah Soeharto pada masa itu sebagai alat propaganda pemerintahan.

Media adalah jendela informasi, dan publik yakin bahwa media adalah juga pilar keempat demokrasi. Karena itu, media diharap berperan mendorong reformasi sektor keamanan, dan turut mengawal transisi demokrasi. Media yang independen dapat membantu parlemen, pemerintah dan masyarakat sipil dalam mendorong Reformasi Sektor Keamanan melalui informasi berkualitas dan terpercaya. Media juga dapat mempengaruhi isi dan kualitas dari legislasi, perdebatan, keputusan dan tindakan dalam isu-isu sektor keamanan. Tantangan yang umumnya di hadapi adalah bagaimana melawan upaya politik untuk mengendalikan dan mempengaruhi informasi media.[36] Terkait dengan reformasi intelijen, media dapat berperan penting dalam memberikan informasi kepada publik mengenai situasi dari lembaga intelijen Indonesia tentunya dengan berbagai catatan dan kode etik yang sesuai dengan prinsip-prinsip media. Wartawan sebagai ujung tombak media pun juga harus memperhatikan beberapa catatan dan kode etik jurnalis.

---

[34] "RUU Intelijen Meniadakan Hak Sipil", diakses dari http://els.bappenas.go.id/upload/other/RUU%20Intelijen%20Meniadakan%20Hak%20Sipil-MI.htm, pada tanggal 13 Februari 2010.

[35] Edy Prasetyono, "Intelijen dan Demokrasi", *Telik Sandi Vol 1 No 1, Juni 2006,* Depok: SANDI, hal 4

[36] Nezar Patria (ed), op.cit, hal 27

Catatan bagi media atau wartawan terkait tentang berita intelijen misalnya adalah jurnalis perlu selalu mengingatkan pembaca tentang konteks berita yang ditulisnya. Sebuah berita umumnya tidak lepas dari keterkaitan isu atau topik sebelumnya. Dalam menulis berita, seorang jurnalis hendaknya mengingatkan pembaca atau pendengar atau pemirsanya, tentang bagaimana konteks terjadinya peristiwa tersebut. Sifat media massa umumnya menyajikan informasi secara "sekilas", terlebih lagi media elektronik, maka penting bagi jurnalis menyisipkan ke terangan singkat tentang akar peristiwa atau kasus tersebut.[37]

Dalam penulisan berita, ada yang dikenal sebagai "peg" atau "cantolan" peristiwa. Dia berupa keterangan sekilas tentang aktor atau tokoh utama yang menjadi fokus dalam berita itu dan peristiwa yang mengiringinya.Pada konteks seorang tokoh intelijen yang menjadi terdakwa kasus pembunuhan aktivis HAM misalnya, jurnalis perlu memaparkan sekilas kronologis peristiwa terkait, serta apa jabatan tokoh itu saat peristiwa itu terjadi. Misalkan, penulisan berita tentang pengadilan bekas Deputi Badan Intelijen Negara Muchdi PR di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Sekedar mengingatkan publik, penulis berita penting menyisipkan konteks dari pengadilan itu: Ia diadili karena diduga terlibat kasus pembunuhan aktivis hak asasi manusia Munir pada September 2004 lalu. Selain memberi signifikansi dari peristiwa, konteks ini juga melayani pembaca media yang tak rutin mengikuti perkembangan kasus itu. Konteks berita membantu memberikan ringkasannya.[38]

Paling tidak terdapat beberapa isu penting dalam pengawasan intelijen yang dapat menjadi bahan liputan dan dikawal oleh media yang tentunya dapat bekerjasama dengan berbagai elemen seperti masyarakat dan DPR. Isu-isu tersebut antara lain adalah:

- Isu mengenai penggunaan anggaran negara atau anggaran masyarakat Indonesia yang dialokasikan kepada lembaga intelijen. Sesuai dengan prinsip demokrasi, masyarakat berhak mengetahui kemana aliran uang negara yang digunakan oleh lembaga pemerintah. Namun lebih jauh, harus ada suatu konsensus bersama tentang informasi apa yang berhak di ketahui oleh publik. Hal ini dapat dilakukan media bersama dengan DPR
- Isu mengenai pelanggaran terhadap hak azasi manusia. Hal ini sangat penting karena prinsip hak azasi manusia sangat erat kaitannya dengan bagian penting (*vital core*) manusia, yaitu keselamatan jiwa manusia. Hal ini dapat dilakukan bersama dengan DPR dan masyarakat luas.
- Isu mengenai efektivitas pelaksanaan tugas intelijen negara dalam menangani ancaman.
- Isu mengenai aktivitas intelijen dan kesesuaian terhadap undang-undang yang berlaku.

Penutup dan Rekomendasi

Terkait dengan Kode Etik Jurnalis yang disahkan pada tanggal 14 Maret 2006, ada beberapa hal yang harus dijaga oleh media dan wartawan sehubungan dengan proses reformasi lembaga intelijen di Indonesia.[39] *Pertama,* setiap jurnalis harus bersikap independen. Dalam artian bahwa wartawan meliput berita, jurnalis menulis berita memang karena kepentingan publik. Penulisan tentang kasus yang diduga melibatkan intelijen misalnya, harus dimulai dari itikad baik untuk memberikan berita atau informasi tersebut secara faktual dan berimbang

Kedua, jangan lupa akurasi. Akurasi adalah masalah dasar yang harus diperhatikan dalam kerja jurnalistik. Akurasi atau ketepatan ini tak hanya soal nama, jabatan, pangkat, gelar, pendidikan dan

---

37 Ibid, hal 55

38 Ibid

39 Mengenai Kode Etik Jurnalis secara lengkap dapat dibaca dan dipahami dalam Nezar Patria (ed), op.cit, hal 67-74

sebagainya. Yang tak kalah penting adalah akurasi dalam fakta. Dalam liputan tentang reformasi sektor keamanan, sejumlah soal akurasi adalah pada pemaknaan definisi, sehingga diharapkan media dapat bersikap obyektif isu-isu seputar lembaga intelijen. Bagi sejumlah media, akurasi adalah salah satu pertaruhan kredibilitas.[40]

Ketiga, tetap bersikap kritis. Salah satu watak dasar dari profesi ini adalah sikap kritis. Ini sudah dimulai sejak jurnalis melakukan peliputan di lapangan. Contoh, jurnalis tak boleh percaya begitu saja kepada narasumber. Artinya, jurnalis harus bersikap kritis terhadap pernyataan narasumber. Salah satu caranya menguji informasi yang didapatnya. Jika itu sebuah pendapat, dipertanyakan argumentasi. Jika itu berupa fakta, harus dikejar bukti pendukungnya. Mengenai RUU Intelijen misalnya, wartawan dapat memberikan dukungan terhadap proses revisi RUU Intelijen dengan ikut mengkritisi sejumlah pasal yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hak azasi manusia. Tentunya dengan didukung dengan pandangan yang obyektif.

Keempat, tidak mencampur fakta dan opini. Hal ini sangat penting karena wartawan dan jurnalis karena penting bagi mereka untuk memberikan informasi kepada masyarakat se-obyektif mungkin agar terciptanya partisipasi publik. Proses persidangan kasus pembunuhan Munir misalnya, wartawan sudah selayaknya mengawasi proses peradilan secara jeli sehingga dapat memberitakan fakta yang terjadi seputar persidangan. Pemberian opini memang suatu yang sah, tetapi pemberitaan fakta merupakan suatu hal yang wajib bagi wartawan karena menyangkut tentang berita keadilan.

LAMPIRAN 1.

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 103 TAHUN 2001 PASAL 34
TENTANG KEDUDUKAN, TUGAS, FUNGSI, KEWENANGAN, SUSUNAN ORGANISASI, DAN TATA KERJA LEMBAGA PEMERINTAH NON DEPARTEMEN

PASAL 34
BIN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

PASAL 35
Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, BIN menyelenggarakan fungsi :

j. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang intelijen;
k. penyampaian produk intelijen sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan kebijakan pemerintah;
l. perencanaan dan pelaksanaan operasi intelijen di bidangnya;
m. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BIN;
n. fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang intelijen;
o. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga

PASAL 36
Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, BIN mempunyai kewenangan :

a. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
b. perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.

---

[40] Ibid

c. kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu :
    1) perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang intelijen;
    2) pengaturan Sistem Intelijen Nasional dan sistem pengamanan pimpinan nasional di bidang intelijen.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Hadiwinata, Bob Sugeng, (ed), *Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktik Terbaik Dari Pengawasan Intelijen,* Jakarta: DCAF, FES, dan Kementrian Luar Negeri Jerman, 2007

IDSPS dan Rights Democracy, "Reformasi Intelijen di Indonesia", *Backgrounder IDSPS* No. 5 Juni 2008

Prasetyono, Edi, "Intelijen dan Demokrasi", *Telik Sandi Vol 1 No 1, Juni 2006,* Depok: SANDI

Sukadis, Beni dan Eric Hendra (eds), *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia,* Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2008

Sukadis, Beni (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009,* Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2009

Wibisono, Ali A., *Reformasi Badan Intelijen dan Badan Intelijen,* Jakarta: IDSPS dan DCAF, 2009

Artikel Internet

Adams, Brad, "Indonesia: RUU Intelijen Mengancam Hak-Hak Dasar", diakses dari http://www.hrw.org/en/news/2005/08/02/indonesia-ruu-intelijen-mengancam-hak-hak-dasar, pada tanggal 13 Februari 2010

"RUU Intelijen Meniadakan Hak Sipil", diakses dari http://els.bappenas.go.id/upload/other/RUU%20Intelijen%20Meniadakan%20Hak%20Sipil-MI.htm, pada tanggal 13 Februari 2010.

Jurnalisme dan Peliputan Kontra Terorisme

Eko Maryadi[1]

A. Pengertian Kontra Terorisme

Secara umum, kontra terorisme atau *counter-terrorism* adalah suatu upaya, taktik, teknik, dan strategi dari suatu negara, pemerintah, atau unit keamanan negara (militer atau polisi) dalam merespon ancaman teroris, secara konsep maupun tindakan nyata. Kontra terorisme meliputi deteksi terhadap potensi aksi teror, perang doktrin, dan respon terukur dalam memerangi terorisme. *Counter-terrorism* mengacu pada strategi ofensif untuk mencegah kekejaman massal dari suatu aksi terorisme. Amerika Serikat, termasuk anggota NATO, menyetujui definisi kontra terorisme sebagai "operasi ofensif terukur untuk mencegah, menggetarkan musuh, menegakkan kewenangan, dan merespon tindakan terorisme". Dalam definisi yang lebih teknis, kontra terorisme adalah seperangkat teknik melawan musuh dengan memakai taktik serangan terorisme.

Pada 8 September 2006, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) mengadopsi sebuah resolusi berikut rencana aksinya (A/RES/60/288) berisi instrumen khusus untuk memperluas kebijakan kontra-terorisme setiap bangsa secara nasional maupun internasional. Resolusi ini dinamai Strategi Global Kontra Terorisme (*Global Contra-Terrorism Strategy*).

***Kotak 1* : Anti Terorisme**

Anti-terorisme adalah tindakan defensif (mempertahankan diri) dari kemungkinan serangan teroris pada tingkat tertentu, atau untuk mencegah dan melindungi fasilitas strategis yang mudah disasar serangan teroris. Termasuk suatu upaya melakukan respon terbatas atau operasi pencegahan oleh kekuatan militer atau polisi, demi melindungi kepentingan yang lebih luas (Departemen Pertahanan Amerika, 2007).

Konsep anti-terorisme sepenuhnya datang dari konsep terorisme itu sendiri, termasuk usaha untuk memahami dan menjabarkan terorisme sesuai konteksnya. Dalam konteks militer, terorisme adalah taktik yang digunakan untuk menghancurkan musuh. Terorisme bisa dipakai mereka yang terlibat perang, dalam pemberontakan bersenjata atau perang saudara. Konflik Israel-Palestina, Perang saudara di Srilanka, Perang saudara di Irlandia, atau Perang saudara di Kolumbia adalah beberapa contoh dimana terorisme digunakan seperti taktik perang lainnya – masing-masing pihak yang bertikai menggunakan kontra dan anti-terorisme untuk melawan penggunaan teror dari musuhnya

Peristiwa tersebut terbilang bersejarah karena untuk pertama kalinya seluruh kepala negara anggota PBB menyetujui strategi utama dalam menghadapi ancaman terorisme. Strategi Global Kontra-Terorisme ini bukan hanya mengirim pesan kuat bahwa tindakan terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya merupakan sesuatu yang ditolak semua bangsa. Tapi juga menyusun langkah2 praktis secara individu maupun kolektif untuk melindungi setiap bangsa dan untuk melawan kejahatan terorisme.

Resolusi Strategi Global Kontra Terorisme ini mengandung empat rencana aksi yang keseluruhannya disetujui secara bulat oleh seluruh negara anggota PBB. Yakni :

1. Membahas secara tuntas persyaratan kondusif bagi tersebarnya terorisme

---

[1] **Eko Maryadi**, adalah jurnalis lepas untuk berbagai pers internasional. Ia juga salah satu pengurus Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia.

2. Menyiapkan langkah terukur untuk mencegah dan memerangi terorisme

3. Meningkatkan kapasitas negara untuk mencegah dan memerangi terorisme serta memperkuat sistem PBB terkait upaya masing-masing negara

4. Menjamin dihormatinya hak asasi manusia bagi semua pihak dan menegakkan aturan berdasarkan hukum sebagai dasar utama dalam setiap upaya memerangi terorisme

B. Sekilas Pembentukan Desk Anti Teror di Indonesia

Terkait strategi kontra terorisme, maka restrukturisasi institusi keamanan nasional seperti kehadiran *desk* anti teror menjadi salah satu aspek yang harus mendapatkan perhatian serius. Desk Anti Teror merupakan badan resmi negara yang difungsikan untuk menangani dan mencegah ancaman terorisme dalam segala bentuknya. *Desk* Anti Teror pemerintah Indonesia dibentuk pasca serangan terorisme 11 September 2001 di WTC New York, dan serangan bom di Bali pada Oktober 2002 yang menewaskan ratusan turis asing.

Sempat muncul tarik-menarik kepentingan terkait siapa yang harus berperan aktif dalam Desk Anti Teror, apakah TNI ataukah Polri. Namun akhirnya disepakati bahwa Desk pemberantasan terorisme ini berada di bawah Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko Polkam) (Lihat Kotak 2). TNI sendiri pernah membentuk Desk Anti Teror TNI, tapi tidak pernah berfungsi sempurna karena lemahnya dukungan politik pemerintah dan parlemen (Lihat Kotak 3).

Kotak 2 : Desk Anti Teror Polkam

Desk Anti Teror Polkam adalah kependekan dari Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT), dibentuk berdasarkan Surat Keputusan (Skep) Menko Polkam Nomor Kep-26/Menko/Polkam/11/2002. DKPT bekerja pada level nasional sebagai pelaksana tugas anti terorisme di bawah presiden sesuai Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2002, dan Perpu Nomor 1 dan Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme, dua aturan yang kemudian menjadi Undang Undang Nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Terorisme.

Kendati menuai berbagai hambatan dan kritik, Desk Anti Teror dinilai cukup berhasil menekan angka kejahatan terorisme di Indonesia --khususnya teror bom berskala besar-- mulai 2005 hingga 2008. Saat itu Indonesia memperoleh pujian kalangan internasional terkait kemampuan pemerintah dalam menangani masalah terorisme. Satuan anti teror yang terlibat aktif dalam perburuan dan penindakan teroris adalah Detasemen (Densus) 88 Anti Teror Polri yang sejak awal pembentukannya mendapat asistensi dari Australia, Amerika, dan Inggris.

Namun reputasi Desk Anti Teror Polkam mulai diragukan setelah dua bom mengguncang kawasan Mega Kuningan Jakarta pada Juli 2009. Serangan bom terhadap dua hotel jaringan Amerika, JW Marriot dan Ritz Carlton itu menewaskan sepuluh orang, memunculkan keraguan publik terhadap kinerja Desk Anti Teror Polkam. Puncaknya, dramatisasi kasus penangkapan tersangka utama teroris Noordin M Top di Temanggung Jawa Tengah yang disiarkan langsung stasiun televisi hampir 24 jam (September 2009), menyebabkan anti pati dan kejengkelan publik terhadap Densus 88 Polri, termasuk Desk Anti Teror Polkam.

Menjawab kritik berbagai kalangan, pemerintah kemudian menyatakan rencananya untuk meningkatkan status Desk Anti Teror Polkam menjadi Badan Khusus Negara yang menangani terorisme. Pada pertemuan nasional antara pengusaha dan pemerintah, Oktober 2009, Menko Polhukam Djoko Santoso mengatakan badan khusus anti teror ini dirancang agar penanganan masalah terorisme tidak hanya dilakukan saat terjadi aksi teror, namun termasuk pencegahan terorisme. Dalam badan khusus anti teror ini akan dilibatkan berbagai kalangan, mulai dari lembaga keamanan resmi sampai elemen masyarakat. Mereka akan dilibatkan dalam program deradikalisasi dan upaya pencegahan teror, agar penanggulangan terorisme melulu berbentuk represi. Menko Polhukam menjamin, badan khusus anti teror ini bukan seperti Komando Penanggulangan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) yang sangat ditakuti rakyat pada masa Orde Baru berkuasa.

Kotak 3 : Desk Anti Teror TNI

Desk Anti Teror TNI pernah dibentuk pada 2005 agar TNI ikut berperan menanggulangi ancaman terorisme, sesuai mandat Undang Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI). Pasal itu berbunyi kira-kira : ”tugas TNI meliputi operasi militer selain perang, termasuk penanganan kelompok separatis, penanganan pemberontakan bersenjata dan terorisme”. Tapi ide pembentukan Desk Anti Teror TNI akhirnya menguap tanpa bekas karena tidak adanya dukungan parlemen, selain ketidakjelasan rencana dan anggaran dari pemerintah.

Pada Agustus 2009 atau sebulan setelah Densus 88 Polri mengungkap kasus Bom di Marriot II dan menangkap pelakunya, wacana Desk Anti Teror TNI kembali menguat. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat itu mengatakan pemerintah akan membagi tugas dan wewenang antara TNI dan Polri, termasuk pelibatan BIN dalam penanggulangan terorisme. Menanggapi keinginan pemerintah, pimpinan TNI, khususnya Angkatan Darat, siap menghidupkan kembali desk antiteror di semua tingkatan, mulai Babinsa, Koramil, Kodim, hingga Kodam.

Namun upaya penguatan Desk Anti Teror TNI menuai gugatan. Berbagai organisasi sipil dalam reformasi sektor keamanan mengingatkan, pengaktifan Komando Teritorial (Koter) TNI untuk Desk Anti Teror TNI mengingatkan sepak terjang ABRI pada masa lalu dimana tentara memiliki kewenangan tak terbatas dan cenderung otoriter. Terlebih suasana politik sudah berubah, publik menganggap terorisme bukanlah kejahatan luar biasa yang hanya bisa ditangani oleh tentara, namun cukup oleh polisi (Densus 88). Kalangan ini mengkuatirkan jika TNI masuk lagi ke wilayah sipil, reformasi sektor keamanan dalam tubuh TNI dan Polri akan terhenti atau mundur. Sebaliknya pihak yang mendukung Desk Anti Teror TNI beralasan bahaya terorisme sudha menjadi ancaman global, lintas benua, serta melibatkan pelaku teror dari luar negeri, sehingga dikategorikan sebagai ancaman dari luar negara.

Sesuai penjelasan KSAD, Desk Anti Teror TNI adalah tim khusus yang mengumpulkan informasi dari lapangan, mengolah data, menyusun kesimpulan, lalu menganalisanya. Semua data primer ini dilaporkan ke satuan di atasnya, termasuk koordinasi dengan kepolisian. Di sejumlah negara, tentara memang lebih dominan dalam upaya kontra-teror dibandingkan polisi. Misalnya, penyergapan teroris di Masjid Merah pada Juli 2007 dilakukan oleh pasukan khusus Pakistan, bukan polisi. Atau di India, penanganan bom di Mumbai pada November 2008 melibatkan pasukan paramiliter *National Security Guard* India, termasuk penjagaan kota dilakukan oleh tentara bersenjata lengkap.

Dalam operasionalnya, Desk Anti Teror TNI memiliki tiga pola tindakan. Yakni pendeteksian oleh satuan intelijen dan satuan teritorial ; pencegahan persuasif dan edukatif melalui pembinaan teritorial ; dan upaya penindakan dan pemberantasan terorisme oleh satuan pemukul anti teror. Desk Anti Teror TNI ini membawahi berbagai satuan elit pelaksana lapangan, seperti Sat 81 Gultor Kopassus AD, Den Jala Mengkara TNI AL, dan Den Bravo Paskhas TNI AU. Pada komando utama --seperti Kodam atau Armabar-- satuan penindakan anti teror TNI dapat diturunkan. Mereka tersebar pada sebelas Kodam meliputi Iskandar Muda, Bukit Barisan, Sriwijaya, Siliwangi, Kodam Jaya, Diponegoro, Wirabuana, Udayana, Tanjung Pura, Pattimura, dan Cendrawasih. Menurut KSAD, Desk Anti Teror TNI ini berfungsi membantu Polri di ring dua. Ring satu adalah wilayah sipil murni dimana polisi menjadi pemain utama. Sedangkan pada ring dua, TNI mem*back-up* langkah Polri dalam hal pendeteksian, pencegahan, dan penindakan terhadap teroris.

C. Perkembangan Pemberantasan Terorisme di Indonesia

Densus 88 Anti Teror Polri

Tak dapat dipungkiri bahwa kekuatan utama pemberantasan terorisme di Indonesia dilaksanakan oleh satuan pemukul (*striking force*) Detasemen Khusus (Densus) 88 Anti Teror Polri. Sesuai penjelasan Kepala Polri, sejak 2000 hingga awal 2010, polisi telah menangkap lebih dari 452 tersangka teroris. Banyak dari mereka dijatuhi hukuman penjara, ada yang masih di tengah proses peradilan, ada pula dijatuhi sudah hukuman mati oleh pengadilan.

Selain mengambil tindakan hukum yang tegas terhadap teroris, polisi juga menempuh cara-cara lunak dan persuasif, seperti mengayomi sejumlah keluarga teroris, mengajak mereka kembali ke jalur moderat, memberikan modal usaha, mencarikan pekerjaan bagi anggota keluarga mereka, sampai menyekolahkan anak-anak terpidana kasus terorisme.

Meskipun upaya penanggulangan kejahatan terorisme sepenuhnya berada di bawah otoritas kepolisian, Indonesia memiliki beberapa pasukan elit TNI berkualifikasi anti teror dari seluruh angkatan : darat, laut, udara. Pasukan ini bukan saja memiliki kemampuan tempur secara tim, tapi juga menguasai kemampuan personal klandestin dan teknik melumpuhkan teroris secara cepat, akurat, dan efektif. Hanya saja mengingat kualifikasi mereka sebagai satuan tempur murni dengan naluri membunuh, upaya penegakan hukum dan penindakan tersangka kejahatan terorisme dilaksanakan oleh satuan anti teror sipil (polisi).

Kotak 4 **: Densus 88 AT Polri**

Nama : Detasemen Khusus 88 Anti Teror Polri

Pembentukan : 24 Agustus 2004

Kedudukan : Megamendung Puncak dan Markas Besar Polri Trunojoyo Jakarta

Kekuatan : sekitar 400 personil dari tujuh Polda utama di Indonesia

Persenjataan : senapan serbu Colt M4, Armalite AR-10, shotgun Remington 870, kendaraan angkut dan berbagai peralatan komunikasi dan penyadapan mutakhir dan akurat

Spesialisasi : pasukan operasi khusus Polri, anti teror dalam negeri, anti bom, pembebasan sandera, penyidik investigasi khusus

Operasi : pengungkapan berbagai kasus teror bom seperti Bom Bali I (2002), Bom Marriot I (2003), Bom Kedubes Australia (2004), penangkapan tokoh teroris Malaysia, Dr.Azahari dan Noordin M Top.

Densus 88 merupakan satuan elit anti teror kepolisian bagian dari paket pembentukan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) Menko Polkam, sekaligus pelaksana lapangan Undang Undang Pemberantasan Terorisme Nomor 15 tahun 2003. Embrio Densus 88 muncul sejak Satuan Tugas (Satgas) Bom Polri dibentuk untuk menangani kasus Bom Bali I (2002). Tak lama setelah Satgas Bom Polri dilebur, muncul kebutuhan internal untuk melakukan reorganisasi Direktorat VI Anti Teror Mabes Polri yang dinilai kurang efektif. Pada 20 Juni 2003, terbitlah Skep Kapolri (Jenderal Da'i Bachtiar) Nomor 30/VI/2003, yang menandai terbentuknya Detasemen Khusus (Densus) 88 Anti Teror Polri.

Tim Densus 88 pertama dibentuk di ibukota Jakarta dipimpin Ajun Komisaris Besar Polisi Tito Karnavian, yang pernah mendapat pelatihan di beberapa negara. Unit anti teror Polda Metro Jaya ini beranggotakan 75 orang, diresmikan oleh Kapolda Inspektur Jenderal Firman Gani pada 26 Agustus 2004. Densus 88 Polri dirancang sebagai unit antiteror yang memiliki kemampuan mengatasi gangguan terorisme mulai dari ancaman bom hingga penyanderaan. Unit khusus ini beranggotakan 400-an personel dari berbagai kepolisian daerah, meliputi Polda Jabar, Polda Jateng, Polda Jatim, Polda Bali, Polda Sulsel, Polda Sumut (Lihat Kotak 4). Setiap anggota Densus 88 mempunyai spesialisasi mulai ahli investigasi (detektif), ahli bahan peledak (penjinak

bom), ahli komunikasi dan penyadapan, sampai unit pemukul (*striking force*), dan penembak jitu (*sniper*).

Angka 88 berasal dari kata ATA (*Anti Terror Act*), sebuah undang-undang anti teror Amerika Serikat. AT Act ini jika dibaca dalam bahasa Inggris akan berbunyi *Ei Ti Ekt* yang terdengar seperti *Eighty Eight* (88). Jadi makna 88 bukan seperti yang selama ini beredar, bahwa 88 adalah simbolisasi jumlah korban bom bali terbanyak (88 orang dari Australia), bukan pula simbol borgol polisi. Keterlibatan pemerintah Amerika Serikat dalam pembentukan Densus 88 cukup signifikan. Amerika, melalui Jasa Keamanan Diplomatik, membiayai embrio Densus 88 meliputi pelatihan yang melibatkan para instruktur dari *CIA*, *FBI*, dan *U.S. Secret Service*, termasuk mantan anggota pasukan khusus Amerika. Pusat pelatihan Densus 88 ada di Megamendung, Puncak, Jawa Barat.

Anggota Densus 88 Polri dilengkapi persenjataan canggih seperti senapan serbu Colt M4, senapan penembak jitu Armalite AR-10, dan shotgun Remington 870. Semua persenjataan yang diberikan, termasuk materi latihan, serupa dengan satuan antiteror Amerika Serikat.

Secara organisasi, Densus 88 Polri memiliki empat pilar pendukung operasional setingkat sub-detasemen (Subden), yakni: Subden Intelijen, Subden Penindakan, Subden Investigasi, dan Subden Perbantuan. Di bawah Subden terdapat unit-unit yang menjadi pondasi pendukung operasional. Pada Subden Intelijen terdapat Unit Analisa, Deteksi, Unit Kontra Intelijen. Pada Subden Penindakan terdapat Unit Negoisasi, Pendahulu, Unit Penetrasi, dan Unit Jihandak. Pada Subden Investigasi membawahi Unit Olah TKP, Unit Riksa, dan Unit Bantuan Teknis. Terakhir, Subden Bantuan terdapat Unit Bantuan Operasional dan Unit Bantuan Administrasi.

Sederet prestasi Densus 88 tercatat dalam sejarah pemberantasan terorisme di Indonesia diantaranya : pengungkapan kasus Bom Bali I (2002), Bom Marriot I (2003), Bom Kedubes Australia (2004), Bom Bali II (2005), penggebekan markas teroris di Batu, Malang, yang menewaskan pentolan teroris Dr. Azahari (November 2005), penggerebekan tersangka teror di Poso yang menewaskan polisi dan sembilan warga sipil (Januari 2007), penangkapan anggota teroris kelompok Abu Dujana di Jawa Tengah (Juni 2009), penggerebekan markas teroris di Jati Asih, Bekasi, dan operasi di Temanggung, yang menewaskan tiga tersangka (Agustus 2009). Yang terbaru, pengepungan tersangka teroris di Solo yang menewaskan 4 teroris termasuk pentolan teroris asal Malaysia Noordin M Top (September 2009), penyerbuan tempat latihan teroris di Aceh sekaligus penangkapan tersangka teroris di Pamulang, Banten yang menewaskan tiga orang, termasuk gembong teroris internasional, Dulmatin (Maret 2010).

Meskipun mampu mengukir prestasi, sepak terjang Densus 88 Anti Teror Polri acapkali mengundang kritik dan kecaman. Kalangan Islam garis keras misalnya, menuding Densus 88 sebagai antek-antek Amerika terkait sejarah pembentukannya dan tema besar "*war against terror*" yang dicanangkan Amerika sejak peristiwa 11 September 2001. Kritik lainnya terkait "kebiasaan" Densus 88 menembak mati "tersangka" teroris, meskipun beberapa yang "terpaksa" ditembak mati itu --seperti Doktor Azahari, Noordin M Top, Dulmatin-- merupakan buronan teroris internasional yang berbahaya dan paling dicari. Kalangan pegiat HAM anti hukuman mati dan keluarga tersangka menilai eksekusi mati tersangka teroris oleh Densus 88 cenderung melanggar hak asasi manusia (HAM).

Hal lain yang menjadi sorotan ialah pengawasan dana operasional Densus 88 yang sangat besar dan kurang transparan. Sekadar gambaran, pembentukan Densus 88 Anti Teror Polri pada 2003 membutuhkan dana sekitar 15 milyar rupiah, meliputi penyediaan senjata, peralatan intai, alat angkut pasukan, biaya operasional, dan pelatihan. Sebagian besar dana merupakan bantuan Amerika Serikat, Inggris, Australia. Pada 2004 anggaran operasional Densus 88 sebesar turun 1.5 milyar rupiah, pada 2005 sebesar 15 milyar rupiah, dan 2006 anggaran meningkat jadi 43 milyar

rupiah. Sulitnya memperoleh laporan penggunaan dana operasional Densus disebabkan watak kerahasiaan sebagai pasukan khusus Polri.

Seiring besarnya anggaran Densus Anti Teror Polri, penganakemasan pemerintah terhadap Densus 88 memunculkan kecemburuan satuan-satuan anti teror TNI lainnya. Apalagi bantuan negara-negara barat terhadap Polri hampir bersamaan dengan era pemisahan Polri dari TNI dan politik embargo senjata khususnya Amerika terhadap TNI terkait kejahatan HAM oleh ABRI pada masa Orde Baru.

Aktor Lain dalam Kontra Terorisme di Indonesia

Satuan 81 Gultor Kopassus

Aktor kontra-terorisme selain Densus 88 adalah Satuan 81 Gultor Kopassus. Satuan 81/Penanggulangan Teror atau Sat-81/Gultor adalah pasukan anti teror di Kopassus setingkat Grup (bernama Group 5 Antiteror), bermarkas di Cijantung, Jakarta Timur. Kekuatan satuan Antiteror ini umumnya dirahasiakan, meliputi jumlah personil dan jenis senjata yang dimilikinya. Satu yang diketahui, Satuan Penanggulangan Teror yang dulunya bernama Detasemen 81 Komando Pasukan Sandi Yudha (Kopasandha) ini termasuk pengguna pertama jenis senapan serbu HK MP-5 dan produk Heckler&Koch, pelopor pemakaian PETN sebagai bahan peledak alternatif selain C-4 dan Semtek. Pada masa jayanya, Korps Baret Merah ini termasuk organisasi militer paling disegani di dunia.

Kotak 5 **: Satuan 81 Gultor Kopassus**

Nama Satuan : Satuan 81/Penanggulangan Teror (Gultor)

Pembentukan : 30 Juni 1982

Kedudukan : Markas Komando Pasukan Khusus (Kopassus), Cijantung, Jakarta

Kekuatan : (diperkirakan) sekitar 200 personil

Persenjataan : senapan serbu HK MP-5, Minimi 5,56 mm, MP5 9 mm, Uzi 9 mm, Beretta 9 mm, SIG-Sauer 9 mm Spesialisasi : Antibajak pesawat, pembebasan sandera, perang kota, intelijen & kontra-intelijen

Operasi : operasi penumpasan DI/TII, operasi militer PRRI/Permesta, Operasi Trikora, Operasi Dwikora, penumpasan G30S/PKI, Pepera di Irian Barat, Operasi Seroja di Timor Timur, operasi pembebasan sandera di Bandara Don Muang-Thailand (Woyla), Operasi GPK di Aceh, operasi pembebasan sandera di Mapendumaoperasi operasi di perbatasan Kalimantan Timur, dan lain-lain.

Pembentukan Den-81 Kopasandha tidak terlepas dari peristiwa pembajakan pesawat Garuda DC-9 Woyla di Bandara Don Muang, Thailand, 31 Maret 1981. Dalam operasi penumpasan yang singkat dan rapi, para teroris bersenjata ditembak mati, sebagian lagi ditangkap. Anggota Komando Pasukan Sandi Yudha (Kopasandha) yang terlibat dalam operasi pembebasan ini selanjutnya menjadi cikal bakal anggota Den-81 Gultor. Pada 30 Juni 1982 Kepala Badan Intelijen Strategis (BAIS) ABRI menetapkan lahirnya suatu kesatuan setingkat detasemen di lingkungan Kopasandha dengan kualifikasi anti teror dan anti pembajakan dinamai Detasemen (Den) 81. Komandan pertama Den 81 Kopasandha adalah Mayor Infantri Luhut Binsar Panjaitan dan wakil Kapten Infantri Prabowo Subianto. Untuk meningkatkan pasukan, kedua perwira tersebut dikirim ke Jerman untuk mengambil spesialisasi penanggulangan teror di GSG-9 (*Grenzschutzgruppe-9*) dan sekembalinya ke Tanah Air dipercaya untuk menyeleksi dan melatih prajurit Kopasandha Den-81.

Pada 1985 nama Kopasandha diganti menjadi Komando Pasukan Khusus (Kopassus) dan Detasemen 81 berubah menjadi Satuan 81 Penanggulangan Teror disingkat Sat-81/Gultor. Secara operasional Sat-81/ Gultor membawahi dua batalyon yakni Batalyon 811 dan Batalyon 812 Kopassus. Sat 81/Gultor dipimpin perwira menengah berpangkat kolonel dan secara operasional berada di bawah kendali Komandan Jendral (Danjen) Kopassus.

Proses rekrutmen prajurit Gultor dimulai semenjak seorang prajurit selesai mengikuti pendidikan para dan komando di Batujajar, Bandung. Dari sini, mereka ditempatkan pada satuan tempur Grup 1 dan Grup 2, baik untuk orientasi atau mendapatkan pengalaman operasi. Secara umum, anggota Sat 81/Gultor pernah terlibat dalam hampir semua operasi rahasia militer TNI (dulu ABRI), seperti operasi Seroja di Timor-Timur, operasi di Aceh, operasi di Irian Jaya, operasi di perbatasan Kalimantan Timur, dan banyak lagi. Prajurit yang sudah mendapatkan pengalaman operasi lalu diberikan penugasan anti teror hingga memenuhi kualifikasi anggota pasukan anti teror.

Setiap prajurit Den 81/Gultor setidaknya harus memenuhi kualifikasi: intelijen (minimal intelijen tempur), *wing combat freefall/jump master* dan mobud, kemampuan menembak pistol dan senapan minimal klas 2, berenang dan menyelam, dan kualifikasi tambahan dari korps asal (bagi korps non-infanteri). Personel gultor wajib mengikuti pendidikan di Sekolah Pertempuran Khusus Pusat Pendidikan Kopassus Batujajar selama sembilan bulan (enam bulan pendidikan pertempuran khusus, tiga bulan keahlian individu dengan metode SAS dan GSG–9) hingga mengusasi keahlian anti teror. Sampai kini, model pendidikan di Kopassus menjadi kiblat pendidikan pasukan elit lainnya. Bahkan dalam operasi perburuan pentolan teroris Noordin M Top dan Dulmatin, unsur Den-81 Kopassus kabarnya ikut diterjunkan untuk membantu Densus 88 Polri.

Detasemen Jala Mangkara TNI AL

Selain Satgultor Den 81 Kopassus, aktor lain yang juga memiliki peran sebagai satuan anti terorisme adalah Den Jaka TNI AL. Detasemen Jala Mangkara (Den Jaka) adalah detasemen khusus TNI Angkatan Laut yang memiliki kualifikasi anti teror, anti sabotase, dan anti pembajakan, khususnya pada matra kelautan (Lihat Kotak 6). Pasukan anti teror AL ini dulunya bernama Pasukan Khusus Angkatan Laut (Pasusla) dibentuk oleh KSAL pada 4 November 1982.

***Kotak 6* : Den Jaka TNI AL**

Nama : Detasemen Jala Mengkara (Den Jaka) TNI Angkatan Laut

Pembentukan : 13 November 1984

Kedudukan : Markas Korps Marinir, Cilandak, Jakarta Selatan

Kekuatan : sekitar 200 orang

Persenjataan : Minimi 5,56 mm, G36, HK416, SS-1, CZ-58, Styer AUG, SS-2, HK 53, UZI, SPR-1 MP5, Beretta 9 mm, SIG-Sauer 9 mm

Kualifikasi : Anti teror dan antibajak aspek laut, anti sabotase, intelijen & kontra-intelijen

Dua tahun berikutnya, muncul kebutuhan adanya pasukan elit TNI AL yang mampu menanggulangi ancaman terorisme dan sabotase. KSAL lalu menyatakan keinginannya membentuk detasemen khusus anti teror, sehingga keluar instruksi Panglima ABRI Nomor Isn.01/P/IV/1984 tanggal 13 November 1984 tentang pembentukan Detasemen Jala Mengkara (Den Jaka). Menurut keputusan KSAL, Den Jaka adalah komando pelaksana Korps Marinir memiliki tugas pokok melaksanakan operasi antiteror, antisabotase, dan klandestin aspek laut atas perintah Panglima ABRI (sekarang TNI).

Pola rekrutmen Den Jaka dimulai sejak pendidikan para dan komando. Pada tahap awal, Den Jaka merekrut 70 personel dari Batalyon Intai Amfibi (Taifib) dan Komando Pasukan Katak (Kopaska). Mereka dididik di Bumi Marinir Cilandak dan harus menyelesaikan pendidikan Penanggulangan Teror Aspek Laut (PTAL) selama 6 bulan. Sebagai satuan anti teror, anggota Den Jaka harus mampu bertugas di mana saja. Detasemen anti teror AL ini dapat digerakkan menuju sasaran melalui permukaan laut, bawah laut, maupun lewat udara (vertikal). Untuk mendukung operasi setiap personel Den Jaka dibekali submachine gun MP5, Daewoo K7, senapan serbu G36, HK416, senapan SS-1 Pindad, CZ-58, senapan mesin ringan Minimi M60, Daewoo K3, pistol Beretta dan SIG Sauer 9 mm.

Setiap prajurit Den Jaka dibekali kursus penanggulangan antiteror aspek laut yang bermaterikan kemampuan intelijen, taktik dan teknik anti-teror, dan anti-sabotase, dasar-dasar spesialisasi, komando kelautan dan keparaan lanjutan. Kursus dilaksanakan selama 5,5 bulan bertempat di Jakarta dan sekitarnya.

Setelah menguasai semua materi, pendidikan dilanjutkan dengan pemeliharaan kecakapan dan peningkatan kemampuan taifib dan paska, pemeliharaan dan peningkatan kemampuan menembak, lari dan berenang, meningkatkan kemampuan bela diri, penguasaan taktis dan teknik penetrasi rahasia, darat, laut, udara, penguasaan taktik dan teknik untuk menguasai instalasi di laut, kapal, pelabuhan/pangkalan dan personel yang disandera di objek vital di laut, penguasaan taktik dan teknik operasi klandestin aspek laut, pengetahuan tentang terorisme dan sabotase, penjinakan bahan peledak, dan peningkatan kemampuan survival, pelolosan diri, pengendapan, dan ketahanan interogasi.

Den Jaka terdiri dari satu markas detasemen, satu tim markas, satu tim teknik dan tiga tim tempur. Sebagai unsur pelaksana, prajurit Den Jaka dituntut memiliki kesiapan operasional prima dengan mobilitas, kecepatan, akurasi, kerahasiaan, dan pendadakan tertinggi dalam medan operasi yang beragam, meliputi kapal-kapal, instalasi lepas pantai dan pantai. Den Jaka dipimpin seorang komandan berpangkat Letnan Kolonel Laut, dengan jalur komando berada di bawah Panglima Armada Barat, Komandan Korps Marinir, dan KSAL.

Detasemen Bravo 90 Paskhas TNI AU

Tidak hanya TNI AD dan TNI AL, TNI AU pun memiliki satuan khusus yang bertanggung jawab dalam hal kontra terorisme yakni Den Bravo 90. Detasemen Bravo 90 (Den Bravo-90) terbilang pasukan anti teror termuda, dibentuk terbatas di lingkungan Korps Pasukan Khas TNI-AU pada 1990 (Lihat Kotak 7). Bravo artinya "yang terbaik", dikukuhkan pada 16 September 1999 oleh KSAU Marsekal Hanafie Asnan. Konsep pembentukan Den Bravo merujuk pada pemikiran Jenderal Guilio Douchet : "hancurkan kekuatan udara lawan dengan menghancurkan pangkalan beserta alutsista-nya di darat". Dalam melaksanakan operasinya, Detasemen Bravo dapat bergerak tanpa identitas dan mencair pada satuan-satuan Paskhas AU, atau seorang diri, layaknya dunia intelijen.

Bravo-90 melengkapi personilnya dengan beragam kualifikasi tempur khusus mulai *combat free fall*, *scuba diving*, pendaki serbu, teknik terjun HALO (*High Altitude Low Opening*) atau HAHO (*High Altitude High Opening*), para lanjut olahraga dan para lanjut tempur (PLT), dalpur trimedia (darat, laut, udara), selam, tembak kelas 1, komando lanjut serta mampu menggunakan teknologi informasi komunikasi dengan sarana multimedia. Pasukan elit ini juga berlatih menembak dengan menggunakan peluru tajam tiga kali lebih banyak dari pasukan reguler lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk melatih ketepatan dan kecepatan mereka untuk bertindak dalam waktu sepersekian detik.

***Kotak 7* : Detasemen Bravo (Den Bravo) TNI AU**

Nama : Detasemen Bravo 90 Pasukan Khas Angkatan Udara

Dibentuk : 1990

Kedudukan Markas Komando Korps Paskhas AU Lanud Margahayu, Bandung

Kekuatan : 124 orang

Persenjataan : Glock 17, Glock 19, Slg Sauer P226, Benelli M4 Super 90, H&K MP5SD3, H&K MP5K-PDW, Colt M16A4, Slg SG552, SIG SSG-3000, SIG SHR-970, PGM HECATE II, SAR-21, Colt M4A1, Steyr AUG A1/A2

Spesialisasi : anti teror matra udara, pengamanan alutsista udara, anti-bajak pesawat, intelijen & kontra-intelijen

Bravo mempunyai 3 tim yang disebut Alfa 1 sampai Alfa 3. Alfa 1 memiliki spesialisasi intelijen. Alfa 2 spesialisasi perang kota/hutan dan Alfa 3 berkualifikasi kontra terorisme. Selain itu ada Tim Bantuan Mekanik untuk pemeliharaan senjata dan peralatan serta tim khusus plus tim pelatih. Uniknya, ketiga tim itu memiliki keahlian yang merata dalam bidang *counter terrorism*. Pasukan "inti" baret jingga ini juga kerap berlatih dengan "kakak2 "nya di Gultor Kopassus, Kopaska TNI-AL dan Den Jaka Marinir. Saat ini Den Bravo sudah memiliki fasilitas pertempuran jarak dekat (CQB). Bahkan untuk latihan pembebasan sandera di pesawat, Bravo langsung melakukannya dalam pesawat baik milik TNI-AU maupun sipil. Bravo juga menjadi pasukan anti teror yang mampu menguasai ilmu bela diri Stema yang menjadi ciri khas pasukan elit Rusia.

Pendidikan Bravo sekitar 6 bulan, dilaksanakan di Wing III/Diklat Paskhas Satdik 02 Lanjut dan Satdik 03 Khusus. Anggotanya diseleksi dari siswa terbaik peringkat 1-40 lulusan sekolah komando Paskhas dan personel aktif di skadron/Wing. Semua diseleksi ketat mulai dari IQ, kesamaptaan, keahlian spesialisasi militer yang dibutuhkan, serta lolos seleksi kesehatan. Para pelatih anti teror TNI-AU ini memakai peluru tajam dalam latihan tahap akhir untuk memenuhi kualifikasi penembak jitu. Setelah lulus, personel Bravo muda berhak atas brevet bravo, lambang, *call sign* dan perlengkapan tempur standard Bravo. Mereka juga dibagi ke dalam 3 tim Alfa dan Tim Ban Nik. Bagi para personel Bravo yang telah dianggap berprestasi, bisa dipindahkan ke tim khusus lain berisi prajurit Bravo berkemampuan di luar matra udara yaitu *Frogmens* yang mampu melakukan infiltrasi lewat laut, Selam Tempur, UDT, EOD, Zeni Demolisi, Penerbangan, elektronika, dan lain-lain.

Pada 1992 Den Bravo ditugasi mengamankan KTT di Jakarta, misi pemulangan TKI Cina, dan misi Geser Timtim menyusul lepasnya Timor Timur dari NKRI. Bravo ditugasi mengamankan Bandara Komoro dalam satgas *Indonesian Task Force in East Timor* (ITFET), termasuk pengamanan ibukota Dili. Pada tahun 2000 Bravo diterjunkan dalam konflik Ambon tergabung dalam Yon Gab 1 bersama Kopassus dan Taifib Marinir. Mereka mengalami perang frontal dari darat ke darat saat menyekat dua kubu yang bertikai. Dalam konflik Aceh, Bravo ditugasi mengamankan lanud di seluruh wilayah NAD.

Den Bravo menggunakan senapan serbu MP5 sebagian merupakan hibah dari Korea, pistol SiG Sauer, dan SAR-21 (*Singapore Air Rifle*). Anggota Bravo dilengkapi *uniform* mulai dari rompi anti peluru, pelindung kaki, lutut dan mata, NVG, GPS, sepatu khusus, pisau lempar sampai alat komunikasi canggih. Dalam situasi khusus, Bravo bisa memboyong pesawat TNI-AU dari mulai pesawat angkut sampai pesawat tempur untuk menyokong misi operasinya.

Untuk kendaraan taktis di darat, Bravo-90 mengoperasikan Land Rover Defender *multi role combat vehicle* (MRCV), bermesin diesel 2500 cc, anti peluru, dilengkapi tangga lipat dan penyangga mobil. Ada juga *Dirgantara Military Vehicle* (DMV) kendaraan sejenis "Humvee" bertampang sangar buatan PT. Dirgantara Indonesia. Kendaraan bernomor register 4020-10 ini menggunakan mesin disel 3000 cc Ford Ranger, teknologi Mazda, dilengkapi senapan mesin GRMG pada atap kendaraan, senjata FN Minimi kaliber 5,56 mm menyembul dari kabin depan. DMV milik Bravo dapat bergerak lincah di berbagai medan, disokong empat ban yang dilapisi besi agar bisa tetap berdiri jika tertembak atau terbakar.

Pada 2009, Detasemen Bravo-90 direncanakan menempati markas barunya di daerah Rumpin, Bogor. Daerah ini dinilai strategis karena dekat dengan dua lanud utama TNI-AU yaitu Lanud Atang Sanjaya, Bogor dan Landasan Udara Halim Perdanakusuma, Jakarta sehingga mudah untuk menggerakkan pasukan ke seluruh wilayah Indonesia.

D. Kebijakan Anti Terorisme

Kebijakan Antiterorisme pasca Orde Baru memasuki format dan tantangan baru menyusul jatuhnya rejim otoriter pada 1998 yang menjadi titik awal terbentuknya pemerintahan yang lebih demokratis. Gerakan reformasi (1998-2004) mengubah watak negara dari militeristik menjadi berwatak sipil, menghapus peran militer dari wilayah sipil (dwi fungsi ABRI), dan memajukan kepolisian sebagai aparatur penjaga utama pemelihara keamanan dalam negeri.

Beberapa capaian hasil refomasi sektor keamanan (RSK) terkait isu terorisme :

1. Pemisahan ABRI dan Polri secara struktural, nama ABRI diganti menjadi TNI
2. Pencabutan doktrin dwi-fungsi ABRI, dihapusnya wakil militer/polisi di parlemen
3. Pergeseran aktor keamanan dalam negeri dari TNI kepada Polri
4. Dicabutnya peraturan keamana negara yang represif seperti UU Subversif, menjadi UU Pemberantasan Kejahatan Terorisme
5. Perubahan paradigma gangguan keamanan dalam negeri dari gerakan makar, separatisme atau perjuangan bersenjata, menjadi kejahatan umum dalam bentuk radikalisme agama dan konflik sosial antar warga bernuansa SARA.
6. Peningkatan profesionalisme TNI dan Polri dengan menjauhkan keduanya dari politik praktis. TNI difokuskan menjadi unsur keamanan yang menangkal ancaman dari luar ; sedangkan Polri difungsikan penuh sebagai unsur penegak hukum dalam negeri dan penjaga ketertiban sipil.
7. Munculnya definisi baru terorisme sebagai bentuk kejahatan global terhadap kemanusiaan, ditandai serangan teroris pada 11 September 2001 di Amerika Serikat.

Situasi di atas mau tidak mau mengubah kebijakan anti-terorisme dari mengedepankan penanggulangan terorisme oleh satuan TNI menjadi pemberantasan terorisme oleh aparat kepolisian melalui upaya penegakan hukum.

Dari Kampanye Antiterorisme Global ke Kampanye Nasional

Kampanye global melawan terorisme (*global war against terrorism*) diundangkan Amerika Serikat (Presiden George W Bush) kepada warga dunia setelah peristiwa pengeboman menara kembar di New York oleh pesawat sipil yang dibajak teroris, bersamaan serangan pesawat lain terhadap markas pertahanan Amerika di Pentagon, pada 11 September 2001. Lebih dari 3.000 orang tewas dalam serangan teroris itu.

Indonesia terlibat aktif dalam kampanye ”perang global melawan terorisme” setelah bom berskala besar mengguncang kawasan wisata Kuta, menewaskan sekitar 200 turis asing di Bali. Pemerintah Indonesia berhasil mengungkap kasus Bom Bali I (Oktober 2002) setelah Tim Satgas Bom Polri yang dibentuk untuk menangani berbagai kasus bom sebelumnya mendapatkan asistensi penuh (dana, peralatan, dan pelatihan) dari Australia dan Amerika. Sejumlah pelaku teror ditangkap, ada yang dipenjara, ada pula yang dijatuhi hukuman mati oleh pengadilan. Babak baru kebijakan anti terorisme di Indonesia dimulai, dimana aparat keamanan hampir selalu dapat mengungkap kasus teror bom dan menangkap pelakunya.

Tapi ”perang melawan terorisme” di Indonesia, sebenarnya sudah dilakukan sejak 1980-an, sampai era reformasi (1998) yang ditandai aksi pembakaran, pembunuhan, dan penjarahan massal di berbagai kota besar, termasuk Jakarta. Pada ujung peristiwa, presiden Soeharto mundur dari kekuasaan. Setahun kemudian, 1999, Indonesia mengadakan Pemilu langsung pertama secara damai dan demokratis, meskipun pemerintahan belum sepenuhnya stabil.

Di tengah transisi kepemimpinan nasional, konflik bernuansa SARA disertai aksi-aksi teror bom, pecah di sejumlah tempat. Dua terbesar pecah di Ambon (1999) dan Poso (2000), juga di Aceh (2003-2004), disusul berbagai teror bom di sejumlah kota besar saat menjelang Natal tahun 2000. Selanjutnya, selama beberapa tahun Indonesia tak hentinya diguncang teror bom berskala kecil, sedang, sampai besar. Beberapa serangan bom yang mematikan seperti Bom di Bursa Efek Jakarta (2001), Bom Bali I (2002), Bom JW Marriot (2003), Bom di Kedubes Australia (2004), Bom Bali II (2005), sampai bom Mega Kuningan (2008) –keseluruhannya memakan korban hingga ratusan orang.

Seiring upaya reformasi pada sektor keamanan, penanggulangan gangguan keamanan dalam negeri umumnya dilakukan oleh satuan elit Brimob Polri, tanpa melibatkan TNI. Meskipun begitu dalam konflik bersenjata di Ambon, Poso, dan Aceh (2000-2004), juga di Papua, pemerintah menerjunkan dua unit keamanan sekaligus, yakni pasukan tempur TNI dan pasukan tempur Polri (Brimob). Sayangnya, upaya pengamanan bersama dua pasukan tempur bersaudara kandung ini beberapa kali menimbulkan bentrokan antara anggota Brimob dan TNI sampai memakan korban jiwa. Masuknya unsur politik dalam konflik dan meningkatnya aksi-aksi teror bom membuat emosi masing-masing anggota satuan tempur mudah tersulut. Situasi ini memaksa pimpinan TNI-Polri turun tangan untuk mendamaikan dua pasukan tempur, sekaligus mempercepat agenda reformasi sektor keamanan.

Aksi-aksi teror bom itu menandai perubahan ancaman dan bentuk gangguan keamanan dalam negeri dari gerakan separatis bersenjata dan makar melawan pemerintah, menjadi tindak kejahatan terorisme. Jenis kejahatan ini umumnya memakai taktik meneror, membunuh secara massal dengan menggunakan bahan peledak (bom), serta memanfaatkan media untuk memperluas ketakutan publik. Beberapa gerakan teror mendompleng gerakan radikal agama termasuk penggunaan teknologi komunikasi dan informasi dalam aksi-aksi terorisme.

Adapun ancaman teror melalui gerakan separatis bersenjata dan ancaman makar terhadap pemerintah pusat dari waktu ke waktu semakin melemah. Sejumlah gerakan separatis bersenjata seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Republik Maluku Selatan (RMS), dan Organisasi Papua Merdeka (OPM), pada umumnya muncul akibat ketidakadilan tata cara pemerintahan yang memicu hubungan tidak harmonis antara tokoh-tokoh lokal dengan pemerintah pusat. Ada pula sejumlah kasus makar yang mendompleng radikalisme agama yang muncul pada 1980-an. Seperti pembajakan Garuda DC-9 Woyla di Bangkok oleh Komando Jihad (1981), pembantaian massa Islam di Tanjung Priuk (1984), penyerbuan kamp militan Islam di Way Jepara, Lampung (1989) dan di Haur Koneng, Jawa Barat (1993), semua penanggulangannya diselesaikan secara militer oleh pasukan militer (ABRI).

Aksi terorisme dan gangguan keamanan juga terjadi di daerah, dipicu konflik sosial-politik mendompleng isu SARA. Konflik berdarah di Ambon, Maluku (1999-2004) dan Poso, Sulawesi Tengah (2000-2004) misalnya, dipicu sengketa pemilihan kepala daerah (pilkada) yang tidak terselesaikan. Konflik meluas dan berlarut-larut ketika pemimpin setempat melibatkan pihak lain ke dalam pertikaian. Dengan menggunakan fanatisme agama, mereka saling mengebom, saling membunuh, padahal selama bertahun-tahun warga disana hidup rukun dan saling menghargai. Dari konflik ini aparat keamanan menemukan keterlibatan kelompok muslim Indonesia yang pernah berperang (jihad) di Afganistan dan di Filipina.

Situasi ini membuat pemerintah menurunkan Detasemen Khusus (Densus) 88 Anti Teror Polri (2004) sebagai pelaku utama penanggulangan terorisme menggantikan peran militer. Tugas polri adalah untuk mendeteksi, mencegah, dan mengambil tindakan hukum terhadap pelaku teror yang tidak pernah mengklaim karya teror mereka seperti kasus terorisme di negara lain. Pola gerakan terorisme di tanah air umumnya memiliki 4 pola gerakan : (1) teror bom ditujukan pada tempat

yang memiliki simbol agama (seperti gereja atau masjid), (2) serangan ditujukan kepada simbol asing (khususnya Barat dan Amerika), (3) serangan harus sebanyak mungkin merenggut korban jiwa (militer maupun sipil), dan (4) serangan teror ”wajib” mendapat liputan luas media massa.

Dari empat pola serangan teror bom, aparat mendapatkan tipologi pelaku teror, termasuk membongkar jaringan mereka. Beberapa dari pelaku teror berasal dari dalam negeri namun ada juga pentolan teroris dari negara jiran seperti Noordin M Top dan Dr.Azahari. Sejak 2000 hingga 2009, polisi Indonesia telah menangkap sekitar 450 tersangka teroris, yang oleh pengadilan sebagian besar dijatuhi hukuman penjara sampai hukuman mati. Namun keberhasilan satuan anti teror Polri membongkar berbagai kasus teror bom dan menangkap pelakunya membuat lembaga ini harus ”berhadapan” dengan kalangan umat Islam garis keras yang menganggap pemberantasan terorisme oleh polisi sebagai upaya menyerang agama tertentu. Termasuk media yang memainkan peran kritisnya sebagai anjing penjaga.

Adalah penting memasukkan elemen media dalam kebijakan anti terorisme, mengingat peristiwa terorisme (apapun) selalu menarik bagi media massa. Namun jangan sekali-kali menjadikan media sebagai corong propaganda, apalagi menjadikan media sebagai sarana untuk menyebarkan kebohongan dan konspirasi. Liputan ekslusif perburuan Noordin M Top di Temanggung oleh stasiun TV (September 2009) mempertontonkan kekonyolan aparat anti teror termasuk media yang mempropagandakannya, sehingga menimbulkan antipati publik terhadap pemerintah dan media itu sendiri.

E. Meliput Sesuai Kode Etik Jurnalistik

Salah satu buah perjuangan gerakan reformasi 1988 ialah terbebasnya pers Indonesia dari belenggu kontrol pemerintah dan tekanan oleh aparat negara. Disahkannya Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 menandai era baru kebebasan pers dan berakhirnya politik perizinan dan intimidasi oleh rejim Orde Baru yang berlangsung selama lebih 32 tahun.

Namun praktek kebebasan pers yang ada belum sepenuhnya dirasakan manfaatnya oleh publik. Berbagai laporan pelanggaran etika oleh pers dan wartawan terus terjadi dalam 10 tahun terakhir, seiring meningkatnya angka pengaduan publik kepada Dewan Pers. Dosa terbesar kalangan pers ialah pelanggaran terhadap Kode Etik Jurnalistik (KEJ), yang merupakan panduan umum profesi bidang jurnalistik (lihat Kotak 8).

Pelanggaran kode etik jurnalistik oleh wartawan muncul dalam berbagai bentuk, mulai dari praktek wartawan amplop atau wartawan *bodrex*, pemerasan terhadap nara sumber atau pejabat publik, sampai masalah pemberitaan pers yang tidak berimbang, tidak akurat, suka memfitnah, sehingga merugikan kepentingan publik. Di luar itu, banyak perilaku wartawan seperti arogan, sok jago, tidak punya kepekaan sosial, dan kurang menghargai orang lain.

Begitupun dalam meliput isu Reformasi Sektor Keamanan (RSK), cukup banyak kesalahan dilakukan oleh pers dalam pemberitaan, baik media cetak, radio, TV dan online. Kasus terbanyak meliputi ketidakakuratan dalam pemberitaan, ketidaberimbangan pemberitaan, dramatisasi pemberitaan, pemberitaan yang bias, belum dikonfirmasi, sampai pemberitaan yang mengarah pada fitnah dan mencemarkan nama seseorang.

Dalam isu pemberantasan terorisme, media memainkan peran sentral karena media ikut membentuk opini publik. Oleh sebab itu, wartawan harus menjaga azas netralitas dan *impartialitas* dalam peliputan dan menolak menjadi partisan. Pers tidak boleh menjadi corong atau juru bicara aparat keamanan, atau sebaliknya menjadi propaganda kelompok teroris. Sayangnya, banyak alasan yang membuat wartawan sering menabrak kode etik dan mengorbankan independensinya. Antara lain : sikap aparat yang tidak transparan, budaya suap dan sogok bagi wartawan,

banyaknya perusahaan pers yang tidak profesional, standar gaji wartawan yang rendah, sampai persaingan antar media dalam mencari gambar atau berita yang ekslusif.

Wartawan dan pers hendaknya selalu mengutamakan azas profesionalitas, proporsionalitas, dan menaati kode etik serta memperhatikan kode perilaku. Ini penting agar peran pers sebagai agen penyampai informasi publik, agen kontrol sosial, dan profesi yang dilindungi Undang Undang tidak tercemar oleh hal-hal yang merugikan kepentingan publik dan kepentingan pers itu sendiri. Ketaatan terhadap Kode Etik Jurnalistik (KEJ) merupakan keharusan, karena itulah jalan agar menjadi pers yang profesional dan bermartabat. ■

Referensi

- Wikipedia Indonesia dan berbagai blog terkait reformasi sektor keamanan
- Riset media, meliputi : *Tempo, Antara, Kompas, Media Indonesia, Republika, Sabili*.
- *Beni Sukadis*, Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia, 2007, Lespressi dan DCAF
- *Beni Sukadis*, Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009, Lesperssi dan DCAF
- Siaran Pers Jaringan Masyarakat Sipil Untuk Reformasi Sektor Keamanan (tentang Upaya keterlibatan TNI Dalam Penanggulangan Terorisme Melalui Komando Teritorial Di Indonesia)
- Kode Etik Jurnalistik dan Dewan Pers, Wina Armada Sukardi, Dewan Pers 2008.

Kotak 8. **KODE ETIK JURNALISTIK 2006*)**

Kemerdekaan berpendapat, berekspresi, dan pers adalah hak asasi manusia yang dilindungi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB. Kemerdekaan pers adalah sarana masyarakat untuk memperoleh informasi, berkomunikasi, guna memenuhi kebutuhan hakiki dan meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Dalam mewujudkan kemerdekaan pers itu, wartawan Indonesia menyadari adanya kepentingan bangsa, tanggung jawab sosial, keberagaman masyarakat, dan norma-norma agama.

Dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban dan peranannya, pers menghormati hak asasi setiap orang, karena itu pers dituntut profesional dan terbuka untuk dikontrol oleh masyarakat.

Untuk menjamin kemerdekaan pers dan memenuhi hak publik untuk memperoleh informasi yang benar, wartawan Indonesia memerlukan landasan moral dan etika profesi sebagai pedoman operasional dalam menjaga kepercayaan publik dan menegakkan integritas serta profesionalisme. Atas dasar itu, wartawan Indonesia menetapkan dan menaati Kode Etik Jurnalistik (KEJ):

Pasal 1

Wartawan Indonesia bersikap independen, menghasilkan berita yang akurat, berimbang, dan tidak beritikad buruk.

Penafsiran

a. Independen berarti memberitakan peristiwa atau fakta sesuai dengan suara hati nurani tanpa campur tangan, paksaan, dan intervensi dari pihak lain termasuk pemilik perusahaan pers.

b. Akurat berarti dipercaya benar sesuai keadaan objektif ketika peristiwa terjadi.

c. Berimbang berarti semua pihak mendapat kesempatan setara.

d. Tidak beritikad buruk berarti tidak ada niat secara sengaja dan semata-mata untuk menimbulkan kerugian pihak lain.

Pasal 2

Wartawan Indonesia menempuh cara-cara profesional dalam melaksanakan tugas jurnalistik.

Penafsiran

Cara-cara profesional ialah : a. menunjukkan identitas diri kepada narasumber ; b. menghormati hak privasi ; c. tidak menyuap ; d. menghasilkan berita yang faktual dan jelas sumbernya ; e. rekayasa pengambilan dan pemuatan atau penyiaran gambar, foto, suara dilengkapi keterangan tentang sumber dan ditampilkan secara berimbang ; f. menghormati pengalaman traumatik narasumber dalam penyajian gambar, foto, suara ; g. tidak melakukan plagiat, termasuk menyatakan hasil liputan wartawan lain sebagai karya sendiri (plagiarime) ; h. penggunaan cara-cara tertentu dapat dipertimbangkan untuk peliputan berita investigasi bagi kepentingan publik.

Pasal 3

Wartawan Indonesia selalu menguji informasi, memberitakan secara berimbang, tidak mencampurkan fakta dan opini, tidak menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah.

Penafsiran

a. Menguji informasi berarti melakukan check and recheck tentang kebenaran informasi itu.

b. Berimbang adalah memberikan ruang atau waktu pemberitaan kepada masing-masing pihak secara proporsional.

c. Opini yang menghakimi adalah pendapat pribadi wartawan. Hal ini berbeda dengan opini interpretatif, yaitu pendapat yang berupa interpretasi wartawan atas fakta.

d. Asas praduga tak bersalah adalah prinsip tidak menghakimi seseorang.

Sambungan...

Pasal 4

Wartawan Indonesia tidak membuat berita bohong, fitnah, sadis, dan cabul.

Penafsiran

a. Bohong berarti sesuatu yang sudah diketahui sebelumnya oleh wartawan sebagai hal yang tidak benar atau tidak sesuai dengan fakta yang terjadi.

b. Fitnah berarti tuduhan tanpa dasar yang dilakukan secara sengaja dengan niat buruk.

c. Sadis berarti kejam dan tidak mengenal belas kasihan.

d. Cabul berarti penggambaran tingkah laku secara erotis dengan foto, gambar, suara, grafis atau tulisan yang semata-mata untuk membangkitkan nafsu birahi.

e. Dalam penyiaran gambar dan suara dari arsip, wartawan mencantumkan waktu pengambilan gambar dan suara.

Pasal 5

Wartawan Indonesia tidak menyebutkan dan menyiarkan identitas korban kejahatan

susila dan tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan.

Penafsiran

a. Identitas adalah semua data dan informasi yang menyangkut diri seseorang yang memudahkan orang lain untuk melacak.

b. Anak adalah seorang yang berusia kurang dari 16 tahun dan belum menikah.

Pasal 6

Wartawan Indonesia tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap.

Penafsiran

a. Menyalahgunakan profesi adalah segala tindakan yang mengambil keuntungan pribadi atas informasi yang diperoleh saat bertugas sebelum informasi tersebut menjadi pengetahuan umum.

b. Suap adalah segala pemberian dalam bentuk uang, benda atau fasilitas dari pihak lain yang mempengaruhi independensi.

Pasal 7

Wartawan Indonesia memiliki hak tolak untuk melindungi narasumber yang tidak bersedia diketahui identitas maupun keberadaannya, menghargai ketentuan embargo, informasi latar belakang, dan *off the record* sesuai kesepakatan.

Penafsiran

a. Hak tolak adalak hak untuk tidak mengungkapkan identitas dan keberadaan nara sumber demi keamanan narasumber dan keluarganya.

b. Embargo adalah penundaan pemuatan atau penyiaran berita sesuai dengan permintaan narasumber.

c. Informasi latar belakang adalah segala informasi atau data dari nara sumber yang disiarkan atau diberitakan tanpa menyebutkan narasumbernya.

d. *Off the record* adalah segala informasi atau data dari narasumber yang tidak boleh disiarkan atau diberitakan.

Sambungan...

Pasal 8

Wartawan Indonesia tidak menulis atau menyiarkan berita berdasarkan prasangka atau diskriminasi terhadap seseorang atas dasar perbedaan suku, ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, dan bahasa serta tidak merendahkan martabat orang lemah, miskin, sakit, cacat jiwa atau cacat jasmani.

Penafsiran

a. Prasangka adalah anggapan yang kurang baik mengenai sesuatu sebelum mengetahui jelas.

b. Diskriminasi adalah pembedaan perlakuan.

Pasal 9

Wartawan Indonesia menghormati hak narasumber tentang kehidupan pribadinya, kecuali untuk kepentingan publik.

Penafsiran

a. Menghormati hak narasumber adalah sikap menahan diri dan berhati-hati.

b. Kehidupan pribadi adalah segala segi kehidupan seseorang dan keluarganya

selain yang terkait dengan kepentingan publik.

Pasal 10

Wartawan Indonesia segera mencabut, meralat, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa.

Penafsiran

a. Segera berarti tindakan dalam waktu secepat mungkin, baik karena ada maupun tidak ada teguran dari pihak luar.

b. Permintaan maaf disampaikan apabila kesalahan terkait dengan substansi pokok.

Pasal 11

Wartawan Indonesia melayani hak jawab dan hak koreksi secara proporsional.

Penafsiran

a. Hak jawab adalah hak seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya.

b. Hak koreksi adalah hak setiap orang untuk membetulkan kekeliruan informasi yang diberitakan oleh pers, baik tentang dirinya maupun tentang orang lain.

c. Proporsional berarti setara dengan bagian berita yang perlu diperbaiki.

Penilaian akhir atas pelanggaran kode etik jurnalistik dilakukan oleh Dewan Pers, sebagai mahkamah peradilan pers. Sanksi atas pelanggaran kode etik jurnalistik ditegakkan oleh organisasi wartawan dan atau perusahaan pers.

***

*) Kode Etik Jurnalistik (KEJ) 2006 merupakan revisi atas kode etik wartawan Indonesia, meskipun banyak kesamaan isi dan maksudnya. KEJ 2006 dibahas dan disetujui oleh 29 organisasi wartawan di kantor Dewan Pers, Jakarta. Dalam perkembangannya Dewan Pers mengumumkan hanya ada tiga organisasi wartawan yang lolos verifikasi dan layak diikuti, yakni Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), dan Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI).

Milisi, Paramiliter, Satpol PP dan Sektor Keamanan

Hairus Salim HS[1]

Pengertian Milisi, Paramiliter, dan Satpol PP

Suatu kali, Kepala Staf TNI Angkatan Darat Jenderal Agustadi Sasongko Purnomo meminta Gubernur Aceh Irwandi Yusuf untuk mempelajari lebih dalam tentang definisi milisi supaya tidak salah saat mengeluarkan pernyataan terkait hal itu.

“Soal milisi di Aceh itu tidak ada, siapa bilang itu. Kalau gubernur maka kepada gubernur agar membaca lebih banyak lagi tentang apa itu definisi dari milisi. Setelah itu baru bisa berbicara dengan benar. Menurut saya penyampaian gubernur itu kurang tepat sebab kita tidak punya milisi seperti yang ada di negara lain seperti Afganistan,” kata Kasad Agustandi.

Anjuran Kasad ini berkait dengan pernyataan Gubernur Irwandi Yusuf mengenai adanya milisi di Aceh. Salah satu indikasi yang disebut Irwandi adalah masih adanya kalangan sipil yang masih menggunakan senjata api. Tetapi, seperti disebut Kasad Agustandi, mereka yang memiliki senjata ilegal sesuai Undang-undang merupakan kelompok kriminal.[2]

Perdebatan antara Kasad Jenderal Agustadi Sasongko Purnomo dan Gubernur Irwandi Yusuf ini menarik untuk ditelusuri lebih lanjut. Beberapa pertanyaan : Apa sebenarnya milisi? Mengapa dan bagaimana milisi bisa muncul? Apakah di Indonesia ada milisi? Lalu apa bedanya milisi dengan kelompok paramiliter dan juga aparat seperti Satpol PP?

Kotak 1. Milisi, Paramiliter, dan Satpol PP

Secara umum apa yang disebut sebagai milisi adalah suatu kekuatan militer yang terdiri dari warga negara biasa...pada masa darurat tanpa diberikan gaji rutin (...*is commonly used today to refer to a military force composed of ordinary* citizens *... in times of emergency without being paid a regular salary...*).[3] Definisi yang mirip sekaligus melengkapi definisi yang diterakan di atas menyebut milisi sebagai “warga negara sipil yang terlatih sebagai tentara tetapi bukan bagian dari tentara reguler (*civilians trained as soldiers but not part of the regular army*).[4] Untuk memperkuat dua definisi di atas, kita ajukan lagi definisi lain yang juga sejajar yang mendefinisikan milisi sebagai “kekuatan militer lokal yang terbentuk dari warga negara untuk memberikan pelayanan di masa darurat” (*local military forces formed from the citizenry for service in an emergency.*)[5]

Tiga hal bisa kita simpulkan dari gabungan tiga definisi mengenai misili di atas, yaitu: 1. Milisi adalah warga yang dilatih dan dipersenjatai; 2. Meski demikian, bagaimanapun mereka bukan tentara yang resmi; dan 3. Mereka muncul dan hadir pada saat darurat.

Hal yang terakhir “muncul dan hadir pada saat darurat” membimbing kita untuk menjawab mengapa dan bagaimana milisi muncul? Darurat di sini berarti keadaan yang tidak pasti, tidak

---

1 Hairus Salim, adalah pengurus NU.

2 ”Kasad Minta Irwandi Pelajari Definisi Milisi,” Rabu, 18 Februari 2009. http://www.harian-aceh.com/pase/lhokseumawe/1948-kasad-minta-irwandi-pelajari-definisi-milisi.html

3 http://en.wikipedia.org/wiki/Militia (diakses8 Februari 2010)

4 http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=militia (diakses 8 Februari 2010)

5 http://www.britishempire.co.uk/glossary/m.htm (diakses8 Februari 2010)

stabil, dan penuh kekacauan yang diakibatkan oleh adanya (ancaman) konflik dan peperangan. Dalam konteks itulah muncul milisi yang dimaksudkan untuk memberikan pelayanan di bidang pertahanan, hukum, maupun pelayanan paramiliter lainnya.

Kehadiran milisi dengan demikian berkait dengan gejala yang umum terjadi pada masa 'persiapan perang' (*war-preparation*). Istilah 'persiapan perang' mengacu pada segala aktivitas sosial yang menimbulkan, atau dirancang untuk menimbulkan, perang. Persiapan perang mencakup semua organisasi yang mampu melahirkan perang, terlepas apakah ada maksud untuk menggunakannya atau tidak. Jadi menciptakan atau mempertahankan kekuatan militer dilihat sebagai persiapan perang, sekalipun tujuan utamanya adalah 'pertahanan' dan 'pencegahan.' Kehadiran milisi jelas menjadi bagian penting, bahkan dalam beberapa hal yang utama, dari persiapan perang. Kehadiran milisi karena itu bisa disebut sebagai bagian dari militerisasi.[6]

Dengan menelusuri pengertian milisi di atas dan lalu menengok sedikit ke belakang pada sejarah sosial Indonesia, bisa dikatakan bahwa milisi merupakan suatu gejala yang umum di Indonesia. Perang kemerdekaan pada tahun 1940an dan 1950an; konflik politik di beberapa daerah yang menuntut kemerdekaan atau otonomi khusus seperti yang terjadi di Aceh, Papua, dan Timor Timur; dan demikian juga dengan konflik-konflik komunal yang terjadi di Poso dan Ambon, saat itu telah melahirkan (banyak) milisi.

Masalahnya adalah setelah perang itu usai, sebagian milisi(-milisi) ini, karena berbagai sebab yang kompleks seperti ketidakpuasan pada penyelesaian terhadap konflik, ketidakstabilan ekonomi-politik yang mengakibatkan pengangguran dan kemiskinan, dan lain-lain, tidaklah dengan sendirinya bubar. Sebagian bahkan melembagakan diri dalam kelompok-kelompok yang terorganisir, bersifat tidak resmi, dan mengemukakan tuntutan-tuntutan politik dengan cara-cara kekerasan.

Di dalam perbicangan sehari-hari, istilah milisi sering digunakan untuk menyebut kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi satuan tugas pengamanan yang bernaung di bawah sebuah partai, organisasi keagamaan, organisasi berbasis etnik, dan atau organisasi kepemudaan seperti Barisan Serba Guna (Banser) di bawah Nahdlatul Ulama (NU) atau Komanda Keamanan (Kokam) di bawah Muhammadiyah, Forum Betawi Rembug (FBR), Front Pembela Islam (FPI), Laskar Jihad, Pecalang, Forum Anti Komunis Indonesia (FAKI), dan banyak lagi lainnya. Memang seperti Banser jika ditelusuri secara historis memiliki keterkaitan tidak langsung dengan jejak-jejak dan sisa-sisa masa lalu dari milisi Hizbullah yang muncul pada masa perang kemerdekaan tahun 1950an.[7] Namun Banser, bersama dengan organisasi-organisasi pengamanan sejenis lainnya itu, kurang tepat disebut sebagai milisi. Kenyataannya organisasi-organisasi ini tidak memiliki senjata dan juga tidak dirancang untuk menghadapi peperangan sebagaimana milisi. Tentu suatu saat jika terjadi ancaman peperangan, organisasi-organisasi ini mudah untuk dimobilisasi.

Karena itu, lebih tepat menyebut kelompok-kelompok pengamanan ini sebagai kelompok paramiliter. Beberapa kalangan mendefinisikan paramiliter sebagai suatu kelompok warga sipil yang terorganisir seperti tentara, yang tugas utamanya untuk membantu tentara-tentara reguler (...*a group of civilians organized in a military fashion (especially to operate in place of or to assist regular army troops*).[8] Definisi lainnya adalah: suatu kelompok yang terorganisir seperti tentara tetapi tidak resmi dan sering tidak absah (...*a group which is organized like an army but is not official and often not legal*).[9] Status kelompok ini tentu saja tidak resmi dan tidak sah secara hukum. Tetapi dengan klaim bahwa mereka hanya ingin membantu pengamanan untuk kegiatan-

---

6 Lih. Martin Shaw, *Bebas dari Militer: Analisis Sosiologis atas Kecenderungan Masyarakat Modern*, Pustaka Pelajar-Insist Press, Yogyakarta, 2001.

7 Mengenai Banser ini, lihatlah Hairus Salim HS, *Kelompok Paramiliter NU*, LKiS, Yogyakarta, 2004.

8 http://wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn?s=paramilitary (diakses9 Feb 2010)

9 http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=57507&dict=CALD (diundah 9 Feb 2010)

kegiatan di lingkungan internal organisasi mereka dan juga mereka tidak bersenjata, keberadaan mereka sering dibiarkan saja oleh aparat polisi. Padahal, pada praktiknya sering fungsi mereka melampaui klaim tersebut dan tak jarang melanggar hukum: melakukan pemaksaan, teror, dan kekerasan untuk berbagai kepentingan. Karena itu ada yang menyebut mereka ini sebagai "kelompok kekerasan" dan atau "agen-agen kekerasan."[10]

Mengapa organisasi-organisasi seperti ini bisa tumbuh subur dan seperti diterima begitu saja di Indonesia? Ada beberapa penjelasan. Pertama, keberadaan para sosok jago dengan berbagai nama lokalnya yang dikenal di hampir semua komunitas di Indonesia, Jawa khususnya. Mereka bisa bertindak kejam di dalam aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat. Para jago biasanya mengambil peran dalam setiap peristiwa politik, baik lokal, regional, bahkan nasional. Mereka bisa mengancam, mengintimidasi, dan bahkan melakukan kekerasan fisik berdasarkan kekuatan tradisional yang mereka miliki seperti kekebalan, kepandaian bermain beladiri, dan atau mempunyai senjata yang sakti. Para jago inilah yang diorganisir dan atau mengorganisir diri dalam berbagai kelompok baik berbasis etnis, keagamaan, maupun kepemudaan untuk kepentingan politik, agama, maupun ekonomi.

Kedua, kenyataan masih lemahnya hukum dan bahwa penyelesaian melalui jasa kelompok-kelompok ini atas suatu sengketa bisa lebih cepat, efisien, dan 'dijamin' keberhasilannya. Hal ini bisa dan biasa dilakukan bukan saja oleh pejabat tinggi, orang kaya, tokoh ternama, tapi juga oleh aparat keamanan sendiri yang terkadang karena merasa memiliki keterbatasan-keterbatasan dalam menjaga ketertiban, tak segan-segan menggunakan kelompok pengamanan tidak resmi atau setengah resmi ini.[11]

Ketiga, faktor-faktor historis-kultural, di mana para pemuda yang dulu pernah merasa berjasa terhadap negara, baik di masa peralihan kekuasaan maupun di masa (pen)tertib(an) pemerintahan, terus menuntut keberadaannya. Para pemuda ini dengan berbagai alasan meyakini bahwa menjadi tugas mereka untuk menjaga keutuhan dan kelangsungan bangsa ini dari rongrongan dan ancaman orang-orang yang mereka definisikan sebagai 'musuh' yang membahayakan negara: orang-orang yang dianggap komunis misalnya atau para pengkritik pemerintah.[12]

Namun, kelompok dengan ciri-ciri militeristik seperti tidak melulu di ranah sipil. Pemerintah juga mengembangkan organisasi yang kurang lebih berwatak paramiliter: itulah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), yang dibentuk dalam rangka *Goverment Security Approach*. Berbeda dengan Polisi Khusus (Polsus) seperti Polisi Kehutanan atau Polisi Kereta Api, yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 372 Tahun 1952 dengan wilayah terbatas sesuai fungsi masing-masing, Satpol PP membantu Kepala Wilayah dengan jangkauan kerja yang lebih luas.

Sebelum Satpol terbentuk, terdapat organisasi yang bernama Satuan Pengamanan (Satpam) dan Satuan Ketertiban (Satib). Dalam perkembangannya, Satpam di lingkungan Pemda ini dihapuskan karena: (a) tidak ada peraturan yang mengatur keberadaan organisasi ini; (b) cenderung disalahgunakan pihak-pihak tertentu misalnya dijadikan satpam toko atau untuk memeras pedagang kaki lima. Tinggal Satib yang tetap aktif, dan Satib inilah yang menjadi cikal bakal Satpol PP.

---

[10] Seperti tercermin dalam judul dua buah buku kumpulan tulisan yang mengkaji kelompok-kelompok ini, lihat Okamoto Masaaki dan Abdurrazaki (ed.), *Kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*, IRE, Yogyakarta, 2006 dan Supriyanto Abdi (ed.), *Agen-Agen Kekerasan: Studi atas Kelompok Sipil di Yogyakarta*, Pusham UII, Yogyakarta, 2009.

[11] Lihat Nico G. Schulte Nordholt, "Kekerasan dan Anarki Negara Modern," dalam Frans Husken dan Huub de Jonge (ed.), *Orde Zonder Order: Kekerasan dan Dendam di Indonesia 1965-1998*, LK*i*S, Yogyakarta, 2003.

[12] Baca Loren Ryter, "Pemuda Pancasila: The Last Loyalist Free Men of Suharto's Order," *Indonesia* 66, Oktober 1998.

Tugas-tugas Satpol PP adalah memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di wilayahnya dan melakukan penegakan peraturan daerah (perda). Dengan demikian, penanganan masalah ketenteraman dan ketertiban (tramtib) masyarakat, selain ditangani satuan militer (TNI dan kepolisian), juga menjadi bagian dari tugas Departemen Dalam Negeri.

Satpol PP memiliki watak yang sangat militeristik. Hal ini tercermin pada aspek kelembagaan, kepemimpinan, proses rekruitmen dan pengembangan sumber daya manusia, serta perlengkapan kerja. Desainnya yang sengaja berwatak militeristik ini tampaknya dilatarbelakangi suatu asumsi bahwa suatu peraturan daerah (perda) akan efektif untuk diimplementasikan apabila terdapat kekuatan yang memaksakan berlakunya Perda tersebut di masyarakat. Kekuatan yang memaksa tersebut tidak hanya berasal dari substansi kebijakan itu sendiri, tetapi lebih penting dari itu, harus didukung oleh lembaga di dalam birokrasi yang memiliki daya paksa dalam mendorong penerapan Perda tersebut.[13]

1. Milisi dan Paramiliter dalam Sektor Keamanan

Milisi dan kelompok-kelompok paramiliter ini seperti pedang bermata dua: di satu sisi mereka mengklaim sebagai penjaga dan pemelihara keamanan dan ketertiban, tetapi di sisi lain jelas, mereka sendiri sering menjadi pengganggu keamanan dan ketertiban sekaligus pelanggar hukum. Pembubaran kelompok-kelompok milisi dan paramiliter ini dengan demikian menjadi agenda reformasi keamanan. Alasan utama reformasi ini sederhana tetapi mendasar: urusan keamanan dan ketertiban harus diserahkan pada aparat kepolisian dan setiap perkara sosial wajib diselesaikan berdasarkan hukum.

Dalam Pasal 13 UU Ormas No. 8/ 1985 disebutkan di antaranya bahwa pemerintah dapat membekukan pengurus pusat ormas yang melakukan kegiatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum. Pasal ini sebenarnya bisa dijadikan landasan untuk membubarkan kelompok milisi dan paramiliter ini. Tetapi rupanya makna “mengganggu keamanan dan ketertiban umum” sering dibalik menjadi “menjaga keamanan dan ketertiban umum.”

Karena terbatasnya pasal dalam UU ini, maka telah ada upaya untuk melakukan Amandemen terhadap UU Ormas tersebut sejak tahun 2005. Hal-hal yang perlu dan penting diatur antara lain soal akuntabilitas internal dan manajemen keuangan organisasi dan terutama terhadap pasal-pasal yang memberikan tempat bagi ormas mengambil peran-peran kepolisian. Jika upaya amandemen ini belum cukup, maka perlu diterbitkan aturan khusus tentang milisi dan paramiliter ini. Pemerintah sendiri punya keinginan untuk mengatur dan mengurangi kekuatan milisi dan paramiliter ini dengan Pembentukan Komponen Cadangan yang Rancangan Undang-undangnya (RUU KCPN) sedang digodok saat ini.[14]

2. Milisi, Paramiliter, dan Konflik Sosial

Keberadaan milisi dan kelompok-kelompok kekerasan yang bersifat militeristik erat berkait dengan pola-pola hubungan sosial di satu pihak, dan hubungan negara dan masyarakat di pihak lain. Dalam relasi sosial ini tak jarang terjadi perselisihan karena adanya kepentingan-kepentingan politik, sosial maupun ekonomi yang berbeda seperti mengenai soal kepemimpinan, perebutan sumber daya ekonomi, maupun pilihan batas-batas suatu wilayah. Ini adalah yang wajar dan

---

[13] Purwo Santoso (ed.), *Melucuti Serdadu Sipil: Mengembangkan Wacana Demiliterisme dalam Komunitas Sipil*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2000.

[14] **Amdy Hamdani,** “Milisi Sipil”, http://kenigayo.wordpress.com/2009/02/20/milisi-sipil/ (diakses11 Desember 2009)

menjadi dinamika dari masyarakat yang beraneka ragam termasuk dalam hal agama, etnis, maupun bahasa. Yang tidak biasa dan berbahaya adalah selalu digunakannya cara-cara kekerasan dalam menyelesaikan konflik tersebut, dengan di antaranya memproduksi dan menggunakan agen-agen kekerasan seperti kelompok-kelompok pemuda yang terlatih dan bersenjata sebagai instrumen pemaksa, dan pada saat yang sama mengabaikan jalan hukum dan perdamaian.

2.1. Asal Muasal Pendirian Milisi (di Aceh, Poso dan di Jawa)

Pada masa-masa akhir 1940-an dan awal 1950-an, bergelora semangat para pemuda untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Gelora ini termanifestasikan di antaranya dengan pembentukan berbagai laskar pemuda bersenjata. George McTurnan Kahin mencatat beberapa kelompok pemuda yang kemudian menjadi laskar-laskar perjuangan tersebut.

Tercatat nama beberapa laskar ini adalah Pesindo (Pemuda Sosialis Indonesia), Barisan Banteng, Barisan Pemberontakan Rakyat Indonesia (BPRI) yang dipimpim oleh Sutomo atau Bung Tomo, Laskar Rakyat, dan Kebaktian Rakyat Indonesia Sulawesi (KRIS). Salah satu dari laskar yang terkenal adalah Hizbullah, suatu organisasi bersenjata yang terdiri dari para pemuda muslim yang taat, yang berusia antara 18-21 tahun. Kelompok ini berada di bawah Masjumi dan karenanya merupakan pendukung militer yang penting bagi Masjumi di awal-awal kemerdekaan. Sebagai kelompok milisi yang berada di bawah federasi organisasi-organisasi Islam, maka anggotanya pun datang dari kalangan organisasi-organisasi Islam seperti NU, Muhammadiyah, Perti, dan lainnya.

Milisi-milisi ini memiliki hubungan-hubungan ideologis dengan kelompok-kelompok politik berpengaruh saat itu seperti dengan kalangan komunis, nasionalis, Islam, dan beberapa lainnya. Tak heran, selain mereka pada awalnya terpanggil untuk bertempur dengan tentara-tentara Belanda, pada masa belakangan antara mereka juga kerap terlibat konflik yang keras dan penuh teror, yang menyertakan kegiatan penculikan hingga pembunuhan. Sebagai catatan, para anggota milisi yang kebanyakan pemuda ini, mendapat pendidikan kemiliteran pada masa Jepang. Ketika itu mereka memang dirancang untuk menjadi tentara yang mendukung Jepang dalam Perang Asia-Raya dan akan dikirim di Birma. Tetapi rencana ini batal karena Jepang keburu kalah dengan tentara sekutu. Namun para pemuda ini telah terlanjur termiliterisasi dan benar-benar siap menyonsong perang.

Keberadaan laskar-laskar di masa menjelang dan awal kemerdekaan ini menjadi sejarah awal dari keberadaan milisi di Indonesia. Sebagian besar milisi ini sekarang telah bubar, mungkin hanya Banser yang riwayatnya jika ditelusuri bisa terhubung dengan milisi Hizbullah ini. Tetapi jejak dan ingatan terhadap keberadaan milisi-milisi masih lekat di benak generasi belakangan.

Berbeda dengan kelahiran milisi pada era kemerdekaan yang merupakan reaksi terhadap negara kolonial, milisi yang muncul di Aceh justru merupakan reaksi terhadap pemerintahan nasional yang merupakan konflik antara pusat dan daerah.

Aceh terkenal dengan perlawanannya yang luar biasa terhadap Belanda yang dimulai sejak tahun 1873. Belanda sendiri menyatakan perang terhadap Aceh pada 26 Maret 1873 setelah melakukan beberapa ancaman diplomatik. Peperangan antara Aceh dan Belanda ini berlangsung panjang dan besar hingga ke awal abad 20. Perang ini relatif berakhir ketika Sultan M. Daud akhirnya meyerahkan diri kepada Belanda pada tahun 1903 setelah dua istrinya, anak serta ibundanya terlebih dahulu ditangkap oleh Belanda. Kesultanan Aceh akhirnya jatuh seluruhnya pada tahun 1904. Istana Kesultanan Aceh kemudian diluluhlantakkan dan diganti dengan bangunan baru yang sekarang dikenal dengan nama Pendopo Gubernur. Pada tahun tersebut, hampir seluruh Aceh telah direbut Belanda.

41 tahun kemudian semenjak selesainya perang Aceh, Indonesia diproklamasikan oleh Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1945. Aceh masuk ke dalam Republik Indonesia, di mana Republik Indonesia adalah salah satu negara bagian dari Republik Indonesia Serikat. Tanggal 8 Maret 1950 Pemerintah RIS dengan persetujuan Parlemen (DPR) dan Senat RIS mengeluarkan Undang-Undang Darurat No 11 tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan RIS.

Berdasarkan Undang-Undang Darurat itu, beberapa negara bagian menggabungkan ke RI, sehingga pada tanggal 5 April 1950 yang tinggal hanya tiga negara bagian yaitu, RI, NST (Negara Sumatera Timur), dan NIT (Negara Indonesia Timur).

Pada tanggal 14 Agustus 1950 Parlemen dan Senat RIS mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia hasil panitia bersama. Pada rapat gabungan Parlemen dan Senat RIS pada tanggal 15 Agustus 1950, Presiden RIS Soekarno membacakan piagam terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada hari itu juga Presiden Soekarno kembali ke Yogya untuk menerima kembali jabatan Presiden RI dari Pemangku Sementara Jabatan Presiden RI Mr. Asaat.

3 tahun setelah RIS bubar dan kembali menjadi RI, Daud Beureueh di Aceh memaklumatkan Negara Islam Indonesia di bawah Imam Sekarmadji Maridjan Kartosoewirjo pada tanggal 20 September 1953. Bulan Desember 1962, 7 bulan setelah Sekarmadji Maridjan Kartosuwirjo Imam NII tertangkap (4 Juni 1962) di atas Gunung Geber di daerah Majalaya oleh kesatuan-kesatuan Siliwangi dalam rangka Operasi Bratayudha, Daud Beureueh di Aceh menyerah kepada Penguasa Daulah Pancasila setelah dilakukan "Musyawarah Kerukunan Rakyat Aceh" atas prakarsa Panglima Kodam I/Iskandar Muda, Kolonel M. Jasin.

Tetapi konflik Aceh dan negara belum juga usai. 14 tahun setelah penyerahan Daud Beureueh, Hasan Tiro pada tanggal 4 Desember 1976 mendeklarasikan kemerdekaan Aceh Sumatra. Untuk mendukung kemerdekaan ini, berdiri milisi yang dikenal sebagai Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Belakangan telah muncul aspirasi dari beberapa wilayah NAD, khususnya di bagian barat, selatan dan pedalaman untuk memisahkan diri dari NAD dan membentuk 2 provinsi baru yang disebut Aceh Leuser Antara yang terdiri dari Aceh Tengah, Bener Meriah, Gayo Lues, Aceh Tenggara dan Aceh Singkil, serta Aceh Barat Selatan atau ABAS yang terdiri dari Nagan Raya, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Simeulue, Aceh Barat dan Aceh Jaya. 4 Desember 2005 diadakan Deklarasi bersama di Gelora Bung Karno, Jakarta yang dihadiri ratusan orang dan 11 bupati yang ingin dimekarkan wilayahnya, dan dilanjutkan dengan unjuk rasa yang menuntut lepasnya 11 kabupaten tadi dari Aceh.

Pada 15 Agustus 2005, GAM dan pemerintah Indonesia akhirnya menandatangani persetujuan damai sehingga mengakhiri konflik antara kedua pihak yang telah berlangsung selama hampir 30 tahun. Kendati demikian, hingga saat ini disinyalir masih ada milisi di sekitar Aceh.

Berlainan pula dengan pola Jawa dan Aceh, kemunculan milisi di Poso, Sulawesi Tengah, berkait dengan konflik komunal antara warga Muslim dan warga Kristian. Konflik ini pecah sebagai bagian dari ketidakstabilan politik, sosial, dan ekonomi pada masa transisi setelah pecah gerakan reformasi. Sistem Orde Baru yang menjaga garis perbedaan agama, yang sering bertumpang tindih dengan perbedaan ekonomi dan aspirasi politik, telah hancur dan tak bisa lagi dipertahankan.

Poso adalah situs penyebaran Kristen yang penting dan karena itu di daerah ini pemeluk Kristen mendominasi. Tetapi belakangan komposisi ini bergeser setelah kedatangan para imigran yang kebanyakan Muslim yang kemudian menguasai dunia perdagangan dan perkebunan cokelat. Komposisi antara penduduk yang beragama Kristen dan Islam menjadi seimbang, yang bertumpang tindih dengan kesenjangan ekonomi, menjadi lahan subur bagi konflik sosial.

Selain itu, perebutan kursi kepala daerah dan jabatan-jabatan strategis di bawahnya, pecah menjadi persaingan dua agama. Keterbukaan demokrasi yang dibawakan oleh momentum reformasi dengan memberikan kesempatan pemilihan kepala daerah secara terbuka belum siap sepenuhnya disambut oleh masyarakat yang sekian tahun diatur dengan sistem politik yang terkontrol di bawah militer. Sebagian pengamat mengatakan ini bayaran yang harus diberikan pada masa transisi politik.

Konflik bermula dari perkara kriminal biasa: seorang pemuda yang sedang mabuk dari lingkungan Kristen Lombogia menusuk seorang pemuda muslim dari lingkungan Kayamanya pada malam bulan puasa bertepatan dengan malam Natal, 24 Desember pada tahun 1998. Masalah ini segera selesai ketika masing-masing pihak menyadari bahwa ini sebabnya adalah alkohol.

Tetapi pada April 2000 meledak kekerasan yang lebih serius yang segera menyebar ke seluruh Kabupaten Poso. Sejak itu, dua bersaudara sebangsa ini terbelah dalam dua kubu berdasarkan agama: Islam dan Kristen. Keduanya kemudian mengorganisir diri dalam kelompok-kelompok dengan persenjataan yang lebih dari cukup untuk saling membunuh. Konflik yang diiringi serangan silih berganti dengan korban nyawa dan bangunan yang rusak dan hancur, pecah dalam berbagai tahapan.

Keadaan bertambah serius ketika orang luar terlibat dalam kerusuhan ini. Beberapa milisi dari Jawa: Mujahidin Kompak dan Jemaah Islamiyah, Laskar Jundullah dari Sulawesi Selatan, dan bahkan perwakilan Al-Qaeda dari Spanyol, mencoba memberikan bantuan pada tahun 2000 itu. Sementara Laskar Jihad juga dari Jawa masuk dengan pasukan berjumlah ratusan pada Juli 2001. Jaringan ke luar daerah dan pengorganisaan kelompok makin serius ketika masing-masing pihak membangun basis organisasi masing-masing: Forum Silaturahim Perjuangan Umat Islam Poso di kalangan kelompok Muslim dan Pusat Krisis di kalangan warga Kristen.

Pada 19-20 Desember 2001 dilakukan perundingan damai antara kedua belah pihak yang dikenal sebagai Kesepakatan Malino. Perundingan yang mempertemukan pemimpin-pemimpin paling militan dari kedua belah pihak relatif bisa mengakhiri konflik komunal tersebut. Tetapi karena masih tersebarnya beberapa milisi yang tidak puas dengan hasil perundingan itu, beberapa insiden yang memakan korban nyawa masih berlangsung secara sporadis hingga tahun-tahun berikutnya.

2.2. Keterkaitan elit politik/pemerintah dengan milisi dan paramiliter

Di tengah keberadaan para milisi dan paramiliter, sering muncul pertanyaan: di manakah negara? Kadang pada saat pecah konflik antarmilisi seperti yang terjadi di Poso, Ambon, atau Kalimantan Tengah, atau terjadi kekerasan dari kelompok paramiliter seperti serangan FPI kepada para aktivis Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Berpendapat dan Berkeyakinan (AKKBP) pada Juni 2008 di Monas, Jakarta, muncul kesan seolah-olah negara absen di sana. Lantas apa keterkaitan negara dengan kelompok sejenis milisi dan paramiliter ini?

Pada masa lalu di zaman kolonial karena keterbatasan aparatnya, pemerintah seringkali tidak mampu mengatasi kejahatan seperti pencurian, pemerasan, dan kejahatan-kejahatan lainnya. Untuk itu, pemerintah terpaksa mengerahkan jagoan untuk menghalau mereka dengan imbalan membiarkan para jagoan itu menjalankan kegiatan kriminal yang lebih terorganisir.

Yang menarik, dalam sejarah Indonesia modern, pola ini masih sering digunakan oleh aparat pemerintah. Alih-alih melarang, negara Indonesia modern bahkan memberikan ruang gerak yang luas bagi kekerasan non-negara. Hal ini terlihat dari kenyataannya tidak pernah ada sikap yang jelas dan tegas mengenai keberadaan kelompok-kelompok milisi maupun paramiliter ini. Pada kenyataannya kelompok-kelompok ini bahkan menerima pelatihan resmi dari kalangan militer. Lebih dari itu, tak jarang kalangan pemerintah, melalui aparat militer, memanfaatkan situasi itu dengan memberikan dekking dan backing bagi kelompok-kelompok ini.

Dalam ranah politik, pejabat pemerintah juga tak segan-segan menggunakan kelompok-kelompok ini sebagai tandingan untuk menekan kalangan masyarakat yang melakukan kritik. Menyerang balik kalangan pengkritik dengan menggunakan kelompok-kelompok paramiliter ini, dengan argumen sebagai wakil suara masyarakat yang lain, menghindarkan pemerintah dari tuduhan menekan lawan politik dan juga dari tuduhan melanggar demokrasi dan HAM.

Dalam konteks menghadapi gerakan yang disebut separatis seperti di Aceh, Papua dan dulu di Timor-Timur, pemerintah juga memobilisasi milisi sebagai upaya membela persatuan dan kesatuan dengan doktrinnya adalah bela negara. Polanya dengan melakukan segregasi sosial di

mana negara merekrut anggota milisi berdasarkan etnis rasial yang berbeda dengan lawannya: misalnya merekrut etnis Jawa dan Sumatera untuk melawan GAM di Aceh.

Pada masa krisis politik, tak jarang pemerintah menggunakan kelompok-kelompok yang telah terorganisir ini –tentu tidak dengan nama-nama mereka yang resmi— untuk melakukan huru-hara politik yang ingin menunjukkan keadaan darurat dan memberinya lampu hijau untuk menertibkan keadaan dengan lebih keras. Hal ini bisa dicatat misalnya pada Peristiwa Malari 1974, Peristiwa Lapangan Banteng pada Pemilu 1982, dan juga pada peristiwa Mei 1998.

Keadaan tidak melarang tapi juga tidak membolehkan keberadaan organisasi-organisasi paramiliter ini tampaknya telah menjadi sebuah strategi manajemen konflik yang digunakan pemerintah dan aparat militer. Karena itu bisa dipahami kalau setiap kali terjadi kekerasan seringkali aparat pemerintah tidak berada di lapangan, membiarkan begitu saja, atau terlambat datang.

Pada akhirnya, korban dari keadaan ini adalah mereka yang lemah secara politik (kalangan minoritas agama atau sosial) ataupun yang terbawah secara ekonomi (para pedagang asongan, pekerja seks, tukang becak, kalangan miskin kota, pedagang kaki lama, dll.)

3. Peran Satpol PP dalam Kamtibmas dan Gakkum

Peran Satpol PP dalam pengamanan dan penertiban masyarakat serta penegakan hukum kini semakin penting dan mencolok. Hal ini terutama mencolok di daerah perkotaan. Dalam banyak hal, perannya bahkan mungkin bisa dikatakan telah menggeser peran kepolisian. Apakah dasar dari keberadaan Satpol PP ini?

Kotak 3. Landasan hukum/aturan soal satpol

UU 5/1974 sudah tidak berlaku lagi, digantikan UU No 22/1999 dan direvisi menjadi UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 148 UU 32/2004 disebutkan bahwa tujuan Satpol PP adalah: (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.(2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam undang-undang pemerintah daerah ini pula ditegaskan bahwa Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai Penyidik Pengawai Negeri Sipil (PPNS). Pasal 149 menyatakan sebagai berikut: (1) Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU No 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 148 di atas, menjadi landasan hukum keberadaan Satpol PP. Pasal ini bahkan menuntut pembentukan Satpol PP sebagai kelengkapan struktur pemerintahan daerah. Dengan UU ini, hampir tak ada lagi daerah yang tidak mempunyai lembaga Satpol PP.

Payung hukum keberadaan Satpol PP di atas, kemudian diperkuat lagi dengan sejumlah Perda. Setiap daerah memiliki Perda sendiri yang bisa jadi berbeda dengan daerah lain. Kotak berikut adalah penjelasan dari perda yang menaungi satpol PP di Bogor.

Kotak 4. Kabupaten Bogor punya empat Perda soal keberadaan Satpol PP

- Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bogor;
- Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bogor;
- Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bogor; dan

- Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Ketertiban Umum.[15]

Catatan: Perda-perda untuk memperkukuh keberadaan Satpol PP ini antara satu daerah dengan daerah lain tentu berbeda isinya, meski tidak signifikan. Ada baiknya penelusuran perda ini mengacu pada daerah tempat di mana pelatihan/workshop ini dilaksanakan.

Perda tentang ketertiban umum, merupakan sumber hukum yang harus diperhatikan. Karena melalui Perda inilah, tugas-tugas "penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat," dilakukan oleh Satpol PP. Dalam praktik, sasaran utamanya secara umum adalah pedagang kaki lima, pengemis, pekerja seks, dan pekerjaan-pekerjaan yang 'dianggap' bertentangan dengan pengaturan kota, seperti tukang becak. Selain juga, bangunan liar, pengendalian jual beli minuman keras, tempat hiburan banderol, iklan/reklame, dan lain-lain.

Tetapi dalam hal "membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda," tugas-tugas Satpol PP tentu berbeda dan bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya, tergantung pada perda-perda yang dikeluarkan pemerintah daerah bersangkutan. Makin banyak perda yang dikeluarkan makin banyak pula tugas dan tanggung jawab Satpol PP. Makin bervariasi perda-perda itu makin bermacam pula tugas mereka. Tetapi karena perda-perda yang bervariasi antara satu daerah dan daerah lainnya, maka kecenderungan politik Satpol PP antara satu daerah dengan daerah lainnya juga berbeda.

Satu hal jelas, pengaturan mengenai ketenteraman dan ketertiban kota ini sering bersentuhan dengan kalangan bawah yang memang selama ini sering menjadi sasaran Satpol PP karena dianggap melanggar Perda mengenai ketenteraman dan ketertiban kota. Dalam praktiknya, tak jarang Satpol PP telah melakukan banyak kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia dalam aksi-aksi mereka. Prosedur operasi kadang juga tak mereka kuasai dengan baik.[16]

Selain itu, Satpol PP seperti dikeluhkan kalangan NGO setempat, sering menjadi instrumen pemerintah daerah untuk melawan NGO yang mengkritik pemerintah. Bersama dengan Pam Swarkarsa, yang terdiri dari kelompok-kelompok pengamanan, Satpol PP menjadi trisula (ditambah Polri) pemerintah daerah *vis a vis* masyarakat. Jika Satpol PP berada pada garis depan untuk membuat kocar-kacir "demonstrasi-demontrasi yang dianggap liar dan tak berizin," maka Pam Swarkarsa adalah alat pemerintah daerah untuk melancarkan dan mendukung program-program kebijakan pemerintah di level masyarakat. Pam Swakarsa sendiri –yang mendapat pelatihan dari Satpol PP— merupakan asisten Satpol PP dalam kegiatan-kegiatan mereka.[17]

3.1. Hubungan Satpol PP dengan Polri

Meskipun secara teoritis wewenang polisi dan Satpol PP telah tertulis dan berbeda, dalam praktiknya klas dan kesalahpahaman tidak terhindarkan. Satpol PP bertanggungjawab untuk mengawal pelaksanaan Perda, terutama peraturan yang mempunyai hukuman, dengan kata lain terhadap pejabat publik. Sementara polisi sebagai penegak hukum memainkan peran sebagai pengawal, pelindung, dan pembela. Ini berarti polisi dengan fungsinya sebagai penyelidik resmi juga berwenang menegakkan Perda sesuai dengan tuntunan hukuman.

---

[15] Lih. http://satpolpp.bogorkab.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=170 Pemda Kabupaten Bogor. (diakses18 Februari 2009).

[16] Seperti dalam operasi yang mengakibatkan tewasnya seorang pekerja seks yang karena ingin menyelamatkan diri tercebur ke kali dan ditinggal begitu saja oleh aparat Satpol PP yang merazianya di Jakarta tahun lalu.

[17] Lebih lengkap lihat Hairus Salim HS, "Satpol PP dan Pengendalian Daerah," bahan modul...

Tumpang tindih peran, wewenang, dan tanggung jawab kedua lembaga ini sangat disadari. Namun keterbatasan personil dan dana polisi daerah adalah alasan utama mengapa tumpang tindih dibiarkan begitu saja, termasuk oleh kalangan Polri sendiri. Bahkan, melalui koordinasi, baik secara kelembagaan maupun personal, Satpol PP menggelar operasi razianya atau melakukan patroli bersama aparat kepolisian, seperti yang terjadi di berbagai daerah. Dengan ini, maka tumpang tindih bukannya hendak diselesaikan, dalam beberapa hal bahkan 'dilembagakan.'

Tetapi di lain tempat tumpang tindih ini tak jarang menimbulkan konflik riil, terutama makin banyaknya Satpol PP mengambil peran polisi, dengan mengabaikan 'code of conduct' seorang penegak hukum. Misalnya bentrok antara Satpol PP dengan polisi Polres Lampung Utara beberapa tahun lalu yang mengakibatkan tewasnya seorang anggota Pol PP tewas. Bentrok ini berawal dari masalah penertiban saat pembagian tali asih Rp 100 ribu di Sekretariat Pemkab Lampung Utara yang mengakibatkan kesalahpahaman dan akibatnya bentrok yang membawa korban nyawa.[18]

4. Akuntabilitas Satpol PP dan Milisi dan Paramiliter

Setelah otonomi daerah, Satpol PP menjadi lembaga yang independen yang melaporkan langsung tugas dan kewajibannya kepada pemerintah daerah dan memiliki kantor sendiri. Sebagai lembaga yang mandiri dan memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar, mereka juga merasa perlu meningkatkan kemampuan mereka baik secara fisik maupun non-fisik untuk anggota-anggotanya.

Di samping itu, Satpol PP memiliki otoritas sebagai PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) yang bisa melakukan penyelidikan dan membawa persoalan ke pengadilan, suatu otoritas yang tidak mereka miliki sebelum era otonomi daerah. Dengan status baru itu, mereka juga bisa memiliki fasilitas-fasilitas tambahan seperti alat komunikasi, kendaraan patroli, dan lain-lain. Semua fasilitas ini berasal dari pemerintah daerah, yang uangnya diambil dari dana APBD dan dana taktis yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Sebagai contoh, alokasi dana Satpol PP Kabupaten Bantul, pada tahun 2003 berjumlah 700 juta. Menurut Kepala Satpol PP, 140 juta dari dana tersebut digunakan untuk mengumpulkan data mengenai pembangunan tanpa izin yang benar, dan 60 juta untuk pengembangan sumber daya manusia, dan sisanya untuk kegiatan-kegiatan operasional.

Karena kebutuhan sebagai lembaga yang mandiri di bawah pemerintahan daerah yang otonom ini pula, maka jumlah personil Satpol PP pun meningkat dan bertambah dibanding sebelum penerapan otonomi daerah. Satpol PP Kota Mataram misalnya, pada tahun 1998 hanya berjumlah 18 orang. Jumlah ini meningkat menjadi 30 personil di tahun 2000 dan meningkat lagi menjadi 60 personil di tahun 2001. Setelah fungsi perlindungan sosial yang sebelumnya menjadi tanggungjawab Kesbanglinmas diambil oleh Satpol PP, jumlah mereka pada tahun 2004 bertambah menjadi 98 orang, terdiri 49 pegawai negeri sipil dan 39 kontrak.[19] Kecenderungan bertambah ini terus meningkat, tidak saja dalam jumlah personil, tapi juga jaminan gaji, dana yang dibutuhkan, penyediaan fasilitas, dan lainnya.

---

[18] http://www.menkokesra.go.id/content/view/5692/39/. Bentrok kedua institusi ini juga terjadi secara sporadis seperti saat penertiban kawasan pasar keramik di Rawasari, Jakarta Pusat, Ahad (10/2/2008) dan di Manado yang menyangkut soal penertiban larangan membuang puntung rokok (2/7/2007). Lihat http://berita.liputan6.com/ibukota/200802/154698/Bentrokan.Satpol.PP.Polisi.Warnai.Penggusuran.Rawasari dan http://news.okezone.com/index.php/ReadStory/2007/07/02/1/30521/polisi-vs-satpol-pp-7-luka-luka (diakses11 Feb 2010)

[19] Kristiansen, Stein, dkk., *Human Rights & Good Governance in Indonesia: Securing Social and Economic Rights in a Decentralized Government*, draft awal riset bersama Adger University College dan Gadjah Mada University, September 2004. Riset ini terutama difokuskan pada daerah Bantul, Yogyakarta, dan Kotamadya Mataram, Nusa Tenggara Barat (NTB).

Dana dan fasilitas yang diperoleh Satpol PP ini, serta juga rekruitmen anggotanya bagaimanapun juga perlu mendapat pengawasan. Akuntabilitas ini penting karena bagaimanapun mereka adalah aparat publik dan mendapat dana dari masyarakat. Lebih penting dari itu adalah juga pengawasan terhadap pekerjaan mereka yang selama ini banyak dikeluhkan masyarakat karena banyak melakukan kekerasan dan pelanggaran HAM.

Berbeda dengan Satpol PP, anggota milisi dan paramiliter tidak memiliki gaji. Kendati demikian, bukan berarti mereka tidak mendapatkan uang dari aktivitas-aktivitas mereka. Dari apa yang disebut sebagai "jasa pengamanan" yang terdiri dari kegiatan-kegiatan jasa penjagaan diskotik, hotel, pertokoan, penguasaan lahan parkir, penagihan hutang, pengamanan acara, dan lain-lain, mengalir uang yang tak sedikit ke kalangan milisi dan paramiliter ini. Termasuk dalam hal ini juga jasa memasok dan mengawal massa untuk menggelar demonstrasi tandingan. Karena ini semua praktik yang bersifat gelap dan bawah tanah, tak mudah untuk diketahui berapa jumlah uangnya, dan dalam hal yang bersifat politik, tidak mudah juga mengetahui siapa pemberi dan penyalurnya. Keberadaan uang di kalangan milisi dan paramiliter ini memberikan alasan lain mengapa kelompok-kelompok seperti ini tidak pernah bisa dibubarkan.

Di luar masalah keuangan yang mustahil bisa diaudit ini, dalam hal praktik kerja yang dianggap melakukan teror, intimidasi dan bahkan tak jarang kekerasan, tak mudah juga untuk dikritik. Media sering enggan mengkritik karena takut diserbu balik. Di lain pihak, menyangkut tindakan yang penuh kekerasan, pimpinan milisi dan paramiliter ini sering berkilah bahwa hal itu bukan atas nama organisasi, tapi tindakan pribadi atau oknum. Kenyataan ini menunjukkan betapa dalam banyak hal tak tersentuhnya organisasi-organisasi ini oleh hukum.

Rekomendasi dan Tips Praktis untuk Jurnalis

Kehadiran milisi, paramiliter, dan Satpol PP selain telah menjadi pengetahuan umum juga hadir dalam wacana sosial kita karena kebanyakan dimediasi oleh media cetak maupun elektronik. Namun seringkali berita yang kita baca atau tonton semata suatu peristiwa dengan kandungan sensasional belaka. Semestinya bagaimanakah jurnalis harus melaporkan kegiatan-kegiatan milisi, paramiliter, atau Satpol PP ini?

Di satu sisi ada dilema, jika melaporkan berita apa adanya, yang dalam arti tertentu cenderung 'menyudutkan' kelompok-kelompok kekerasan ini bisa jadi jurnalis bersangkutan akan mengalami intimidasi, teror, bahkan kekerasan pihak. Tetapi melaporkan yang sebaliknya, tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip dan etika jurnalistik untuk menyampaikan kebenaran.

Sembilan elemen jurnalisme, seperti yang dirumuskan oleh Bill Kovach dan Tom Rosenstiel, harus tetap menjadi pegangan mendasar dan utama dalam kerja jurnalisme. Tetapi, karena peliputan terhadap insiden yang melibatkan milisi, paramiliter, atau Satpol PP ini dalam beberapa hal bisa dianggap sebagai 'konflik; juga maka para jurnalis perlu mempertimbangkan keamanannya. Dengan mengadaptasi pedoman peliputan di daerah konflik seperti yang diberikan oleh IFJ (Federasi Wartawan Internasional), yang dirumuskan oleh Rob Bakker dan Jens Linde., maka beberapa tips ini perlu dipertimbangkan:

- Jangan lupa membawa kartu identitas yang dikalungkan di leher dan jelas kelihatan bahwa Anda adalah jurnalis.
- Datanglah bersama rekan-rekan jurnalis lain yang bisa menjaga dan menjadi saksi jika ada kekerasan terhadap Anda.
- Jangan membuat catatan atau mengambil pemotretan di tengah-tengah kejadian yang bisa membuat emosi pelaku kekerasan. Jika memang dirasa perlu sekali, buatlah catatan atau pemotretan dalam jarak tertentu yang dirasa aman.
- Jangan melakukan wawancara dengan pertanyaan-pertanyaan yang provokatif, lebih-lebih masih dalam suasana panas.
- Tetaplah netral dan jangan berpihak pada satu kelompok.

- Tulislah berita berdasar kejadian yang Anda lihat langsung, wawancara yang bertanggungjawab, dan lakukanlah verifikasi.

Dengan tips ini, diharap peliputan pada peristiwa yang melibatkan para milisi, paramiliter, dan Satpol PP ini akan tetap aman. Di luar itu, penting dipahami bahwa keberadaan milisi, paramiliter, dan Satpol PP ini memang sangat beririsan dengan soal hukum. Suatu sikap kritis tetap harus ditunjukkan oleh jurnalis sebagai penjaga nurani masyarakat. Hal ini tidak selalu berupa pemberitaan berupa ‘berita langsung’ atas peristiwa yang melibatkan mereka, tetapi juga bisa sebuah laporan panjang dalam bentuk ‘feature’ yang didasarkan pada investigasi yang mendalam, akurat, dan bisa dipertanggungjawabkan.

Dinamika Politik Militer di Indonesia: Kontinuitas dan Perubahan

Evan A. Laksmana[1]

Pengantar

Masih relevankah bicara politik militer di era demokrasi? Bagaimana militer mereposisi dirinya setelah lebih dari tiga dekade menjadi bagian dari rezim Orde Baru? Sukseskah reformasi militer kita selama ini? Apakah TNI kini telah menjadi tentara profesional yang melepaskan karakter politik dan niaganya? Pertanyaan-pertanyaan ini tentu muncul manakala kita disodori persoalan politik militer di Indonesia. Berbagai pertanyaan ini juga tentunya bukan persoalan baru. Banyak tinta telah tertumpah dalam usaha menjelaskan dan menjawab berbagai persoalan seputar politik militer dan hubungan sipil-militer di Indonesia selama lebih dari lima dekade. Namun kenyataannya, terlepas dari perkembangan di dunia akademis, persoalan politik militer masih menjadi "persoalan nyata" yang menghadapi keseharian kita.

Oleh karena itu, kiranya perlu sebuah kerangka berpikir luas dalam memandang dinamika politik militer di Indonesia dan memaknai perkembangan hubungan sipil-militer dalam konteks terkini. Bab ini menjadi langkah kecil ke arah itu. Meski bab ini tidak mempunyai argumen orisinil dan lebih merupakan perapian terseraknya literatur terkait hubungan sipil-militer Indonesia, paling tidak bab ini dapat memberikan sedikit panduan dalam meliput dan mengkaji persoalan politik militer.

Bab ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Pertama, kita akan melihat bagaimana kita dapat memandang "politik militer". Mulai dari telaah konseptual mengenai politik militer itu sendiri hingga mengapa dan bagaimana militer secara umum memainkan peran politiknya. Kedua, kita akan mengulas berbagai fitur sejarah politik militer di era pasca kemerdekaan hingga Suharto yang dapat memberikan kita konteks dalam memahami dinamika politik militer di era reformasi. Ketiga, berbagai perkembangan politik militer di tingkat nasional dan lokal akan diulas untuk menjelaskan perubahan hubungan sipil-militer pasca Suharto. Dan terakhir, selain berbagai kesimpulan praktis yang akan ditarik, kita juga akan melihat berbagai tip dan panduan dalam meliput politik militer.

Bagaimana Memandang Politik Militer

"Politik militer" bukan sebuah subjek atau konsepsi yang hitam putih dan jelas batasannya. Ada beragam cara pandang dan tidak ada satu konsepsi yang mencakup semuanya. Tapi terlepas dari konsepsi ideal kita, perlu dicatat bahwa tidak ada satupun militer di dunia yang sepenuhnya apolitis dan tidak mempunyai pengaruh sama sekali di ranah politik atau kebijakan negara. Bahkan, perwira militer modern akan selalu mempunyai kecenderungan untuk meningkatkan pengaruhnya dalam politik dan/atau proses pembuatan kebijakan.[2] Oleh karena itu, agar dapat merapikan cara pandang kita dan menangkap esensi dinamika politik militer Indonesia, sebuah kerangka konseptual tetap diperlukan.

---

[1] Evan Laksmana*, Penulis adalah peneliti di Dept. Politik dan Hubungan Internasional, Centre for Strategic for International Studies, Jakarta. Sebelumnya menjabat sebagai analis pertahanan di Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapura, serta aktif di Harvard Project for Asian and International Relations dan Young Leaders Program-Pacific Forum CSIS. Fokus riset dalam bidang studi transformasi dan manajemen pertahanan, sejarah militer, dan pemikiran strategis. Memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Katolik Parahyangan, Bandung dan Master of Science in Strategic Studies dari Nanyang Technological University, Singapura. Dapat dihubungi di evanlaksmana@gmail.com*

[2] Lihat misalnya, Amos Perlmutter dan Valerie Plave Bennett, *The Political Influence of the Military: A Comparative Reader* (New Haven: Yale University Press, 1980), hal 3.

Apa itu politik militer?

Secara umum, politik militer dapat diartikan sebagai "keterlibatan secara disengaja dan substansial dalam proses pembuatan dan pengalokasian kekuasaan dan nilai-nilai politik, sosial, dan ekonomi."[3] Peran non-militer semacam ini sering dipandang sebagai sebuah anomali—keanehan yang tidak sepatutnya—dan oleh karena itu sering disebut "intervensi militer". Ini karena asumsinya militer diciptakan untuk berperang melawan musuh eksternal negara, bukan memerintah. Tidak heran bila berbagai studi memandang politik militer dalam kaca mata hitam putih: Apakah militer menduduki kursi pemerintahan atau tidak? Apakah tentara melancarkan kudeta atau tidak?

Kenyataannya, bila kita menarik pelajaran dari berbagai literatur serta pengalaman negara-negara lain, persoalannya tidak sesederhana itu. Aktifitas dan peran politik lebih tepat dipandang berada dalam sebuah spektrum gradasi—"sejauh mana"—yang bisa diukur oleh sebuah skala, misalnya, cara militer memainkan peran politik atau hak-hak prerogatif yang "dilindunginya."[4] Di titik spektrum yang satu ada kudeta dan penguasaan penuh pemerintahan, sementara di ujung lain ada subordinasi penuh militer di bawah otoritas sipil. Sekarang, hampir semua militer di seluruh dunia berada di antara dua titik ekstrem ini.

Dengan kata lain, kita dapat mengartikan politik militer secara sempit dan formal atau secara luas dan informal. Secara sempit, politik militer dapat diartikan sebagai penguasaan penuh kursi pemerintahan (biasanya melalui cara kudeta), sedangkan secara luas, politik militer dapat dilihat sebagai pengaruh "tidak resmi" tentara dalam proses politik dan pembuatan kebijakan negara. Bagaimana kita memilih dari antara dua lensa besar ini akan bergantung pada esensi hubungan sipil-militer di negara tersebut, yakni interaksi strategis antara pemimpin politik dan pemimpin militer yang berevolusi sepanjang sejarah. Interaksi sipil-militer ini perlu dipandang minimal dalam tiga arena.[5] *Pertama*, arena masyarakat sipil, di mana interaksi sipil-militer berperan dalam membentuk atau "mengendalikan" berbagai pergerakan sosial dan organisasi kemasyarakatan. *Kedua*, ranah masyarakat politik, di mana hubungan sipil-militer militer merupakan salah satu bentuk pertarungan atas kekuatan publik dan politik secara luas, termasuk di dalam partai politik dan legislatif. Dan *ketiga*, dalam ranah pemerintahan, di mana interaksi sipil-militer terfokus pada penguasaan berkelanjutan dan penuh atas alat-alat pemerintahan untuk "mengelola" dua arena lainnya.

Di dalam ketiga arena ini, politik militer dapat dilihat dalam dua dimensi: cakupan dan yurisdiksi.[6] Cakupan mengacu pada luasnya area atau sektor di mana militer berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan—apakah sempit (mis. hanya mengatur kepentingan organisasional militer) atau luas (mis. pemilihan umum dan kesejahteraan rakyat).[7] Namun hanya melihat cakupan sektor di mana militer berperan tidak cukup. Aspek jurisdiksi, atau otoritas untuk membuat dan menentukan kebijakan, juga menjadi salah satu tolak ukur utama kekuatan politik militer. Semakin besar otoritas militer dalam pembuatan kebijakan dalam berbagai bidang non-militer, semakin besar pula kekuatan politik mereka.

---

3 Dikutip dari Cynthia Watson dan Constantine Danopoulos, "Introduction," dalam *The Political Role of the Military: An International Handbook*, eds. Constantine Danopoulos dan Cynthia Watson (Westport, CT: Grenwood Press, 1996), hal. xii.

4 Lihat Zoltan Barany, *Democratic Breakdown and the Decline of the Russian Military* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007), hal. 10.

5 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), hal. 3-4.

6 Lihat Muthiah Alagappa, "Investigating and Explaining Change: An Analytical Framework," dalam *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*, ed. Muthiah Alagappa (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), hal 32.

7 Sektor-sektor ini bisa dilihat di Timothy J. Colton, "The Party-Military Connection: A Participatory Model," dalam *Civil-Military Relations in Communist Systems*, eds. Dale R. Herspring dan Ivan Volgyes (Boulder, CO: Westview Press, 1978), hal. 63-65; David Pion-Berlin, "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America," *Comparative Politics*, Vol. 25, No.1 (1992): hal. 84-86

Dalam hal ini, ada lima cakupan area kebijakan di mana mengecil atau menguatnya kekuatan politik militer perlu diperhatikan: (1) susunan pemerintahan secara umum, (2) kontrol, organisasi, dan pengelolaan institusi militer, (3) pembuatan kebijakan keamanan nasional, (4) pembuatan kebijakan sosio-ekonomi, dan (5) berbagai kegiatan illegal.[8] Peran militer dalam perumusan kebijakan keamanan nasional maupun derajat otonomi organisasional (soal anggaran, struktur, kepangkatan) terkadang menjadi ujian sejauh mana kalangan sipil mampu mengendalikan militer. Sedangkan dalam bidang ekonomi, peran militer bisa saja mencakup area industri pertahanan, perdagangan and industri komersil, media, transportasi, hingga pembangunan daerah. Berbagai peran ini biasanya bersamaan dengan kegiatan sosial dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan penanganan bencana.[9] Semakin luas peran ini, semakin besar kekuatan politik militer. Peran-peran non-militer ini juga biasanya dibungkus dengan wacana ”pembangunan nasional” atau ”ketahanan bangsa.”

Terkadang juga, terutama di negara pasca-otoriter, berbagai hak prerogatif atau privilese militer yang merupakan warisan rezim lama menjadi tolak ukur politik militer. Misalnya: keterkaitan dan perwalian (*guardianship*) militer atas kepentingan nasional; tetap beredarnya perwira aktif dan/atau non-aktif dalam politik dan pemerintahan; kekebalan hukum atas pelanggaran HAM masa lalu; otonomi anggaran pertahanan keamanan; minimnya diskusi terbuka dan tingginya kerahasiaan permasalahan militer di ranah publik.[10]

Selain itu, faktor internal militer seperti konsepsi diri, doktrin, struktur komando, tingkat profesionalisme, kepentingan organisasional, dan latar belakang dan kesatuan korps perwira, juga turut menentukan peran politik militer, baik secara sempit maupun luas.[11] Melihat wacana di kalangan militer mengenai tujuan nasional dan peran tentara, serta substansi kurikulum pendidikan milter dan doktrin dapat membantu kita mengukur sejauh mana militer memandang ”peran politik” mereka.[12] Dalam hal ini, apakah konsepsi diri dan doktrin militer menunjukan karakter tentara politik perlu dikaji. “Tentara politik” menganggap keterlibatan dalam, atau kontrol atas, politik domestik serta pemerintahan adalah bagian utama dari fungsi sah mereka.[13] Mereka biasanya juga mempunyai identifikasi yang kuat dengan nasib bangsa dan nilai-nilai landasan negara, sangat menekankan keteraturan, persatuan, dan pembangunan, serta melihat “intervensi” atas nama kepentingan nasional masih sejalan dengan misi historis mereka.[14] Repotnya, konsepsi diri “tentara politik” ini bersumber dari keterkaitan erat antara tentara dan sejarah pendirian bangsa. Ini yang dikenal sebagai ”prinsip hak lahir” (*birthright principle*), dan

---

8 Alagappa, “Investigating and Explaining Change,” hal. 33.

9 Lihat Alagappa, “Investigating and Explaining Change,” hal. 37.

10 Mengenai hak-hak ini, lihat secara detil di Robin Luckham, “Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict,” dalam *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishment in Transitional Democracies*, eds. Gavin Cawthra and Robin Luckham (London: Zed Books, 2003), hal. 14; Robin Luckham, “Faustian Bargain: Democratic Control over Military and Security Establishments,” dalam *Democratization in the South: The Jagged Wave*, eds. Robin Luckham dan G. White (Manchester: Manchester University Press, 1996), hal. 119-277; dan Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, hal. 92-97.

11 Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977), hal. xi.

12 Lihat misalnya Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, hal. 45-54. Minimal, doktrin dapat dipandang sebagai bentuk perencanaan militer dan cara pandang terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi militer—sebagai panduan umum yang berakar dalam *worldview* yang diterima. Barany, *Democratic Breakdown*, hal 14.

13 Lihat Kees Koonings dan Dirk Kruijt, “Introduction,” dalam *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, ed. Kees Koonings dan Dirk Kruijt (London: Zed Books, 2002), hal 1.

14 Kees Koonings dan Dirk Kruijt, “Military Politics and the Mission of Nation Building,” dalam *Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, hal. 10. Bahkan, ada kalanya tentara politik menganggap kompetisi multi-partai sebagai ”instabilitas,” diskusi kebijakan publik sebagai ”inefisiensi,” dan tantangan kritis terhadap status quo sebagai ”subversi.”

bila digabungkan dengan ”prinsip kompetensi” (*competence principle*) yang memandang bahwa kalangan sipil tidak becus memimpin negara, maka biasanya karakter tentara politik ini makin sulit dihapus.[15] Kotak berikut mungkin dapat menjelaskan sejumlah pola hubungan sipil militer yang terjadi dan kira-kira pola hubungan sipil militer di Indonesia seperti apa.

Kotak 1. POLA HUBUNGAN SIPIL-MILITER

Hubungan antara kekuasaan, profesionalisme, dan ideologi pada umumnya memunculkan lima tipe ideal hubungan militer-sipil. Semua ini tentulah bersifat ideal dan ekstrem, dalam praktek nyatanya hubungan sipil-militer dari lingkungan masyarakat manapun menggabungkan dua unsur atau lebih.

Tiga dari lima tipe akan memungkinkan adanya tingkat profesionalisme tinggi dan kontrol sipil yang obyektif, sedangkan dua lainnya memunculkan profesionalisme rendah dan kontrol sipil lemah.

(1) Ideologi antimiliter, kekuasaan politik militer tinggi, dan profesionalisme militer rendah. Gabungan tiga unsur ini biasanya ditemukan di negara-negara primitif, dimana profesionalisme militer tertinggal atau di negara yang agak maju pada saat ancaman keamanan tiba-tiba meningkat dan pihak militer meningkatkan kekuasaan politik mereka dengan cepat.

(2) Ideologi antimiliter, kekuasaan politik militer yang rendah, dan profesionalisme militer yang rendah. Kombinasi ini hanya muncul ketika ideologi kemasyarakatn dikejar dengan begitu gigih sehingga tidak mungkin lagi pihak militer untuk lepas dari pengaruhnya, seberapapun mereka mengurangi kekuasaan politik mereka.

(3) Ideologi antimiliter, kekuasan politik militer yang rendah, dan profesionalisme militer yang tinggi. Suatu masyarakat yang sedikit menerima ancaman bagi keamanannya cenderung memiliki tipe hubungan sipil-militer seperti ini.

(4) Ideologi promiliter, kekuasaan politik militer yang tinggi, dan profesionalisme militer yang tinggi. Suatu masyarakat yang menerima ancaman keamanan terus-menerus dan sebuah ideologi yang bersimpati pada nilai-nilai kemiliteran memberi jalan untuk suatu tingkat kekuasaan militer yang tinggi dan kontrol sipil yang objektif.

(5) Ideologi promiliter, kekuasaan politik militer yang rendah dan profesionalisme militer yang tinggi. Tipe ini ada di dalam masyarakat yang relatif aman dari ancaman dan didominasi oleh suatu ideologi konservatif atau lainnya yang bersimpati kepada pandangan militer.

Sumber: Samuel Huntington, The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1957), hal. 96-97.

Mengapa militer berpolitik?

Setelah kita memahami apa itu “politik militer”, pertanyaan berikutnya adalah mengapa mereka berpolitik. Pada awalnya, politisasi sebuah korps perwira biasanya bersumber dari: (1) beberapa perwira politis atau ideologis mempengaruhi rekan-rekannya dan biasanya didorong oleh infiltrasi beberapa elit sipil, (2) munculnya paham atau ideologi negara baru yang lalu “dijejalkan” ke militer, seperti fasisme atau komunisme, atau (3) terjadi peristiwa dramatis yang mempolitisasi seluruh generasi seperti perang kemerdekaan.[16] Namun seiring perkembangan waktu, konsepsi dan peran politik militer, apakah menyempit atau meluas, akan bergantung dari faktor internal militer dan hubungan sipil-militer secara keseluruhan. Lebih jauh, tindakan atau perilaku kalangan sipil, performa pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta tingkat ancaman negara, biasanya juga turut menentukan. Demikian juga bagaimana perilaku militer diartikan oleh masyarakat luas dan bagaimana otoritas sipil mengawasi mereka.[17] Aspek

---

15 Sementara tentara dianggap sebagai satu-satunya entitas yang solid, efektif, dan efisien. Dua prinsip ini dijelaskan di Koonings dan Kruijt, “Military Politics and the Mission of Nation Building,” hal. 19-20.

16 Lihat Perlmutter dan Bennett, *The Political Influence of the Military*, hal. 16.

17 Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003), hal. 63.

pengawasan ini penting terkait dengan kepentingan institusional (*corporate interest*) militer yang sering dijaga mati-matian. Beberapa kepentingan ini misalnya adalah persoalan kepangkatan dan promosi perwira tinggi, persoalan postur keseluruhan militer, dan tingkat kesejahteraan prajurit.[18]

Bila hal-hal ini menentukan motivasi politik militer, maka kemampuan mereka untuk bertindak tergantung pada kekuatan organisasional, kuatnya status simbolis tentara sebagai "garda bangsa", dan seberapa besar mereka memonopoli instrumen kekerasan dan informasi serta sumber-sumber ekonomi.[19] Sebagai tambahan, dalam situasi politik domestik yang gawat, dukungan pihak internasional dan kekuatan oposisi domestik juga menentukan seberapa jauh militer dapat melangkah.[20] Contohnya, jika pemberontakan sipil mengancam negara, pihak militer dapat menekan pemerintah dengan ancaman untuk tidak membela mereka. Dengan kata lain, militer dapat saja menjatuhkan pemerintah tanpa senjata.

Akhirnya, ada dua faktor lain yang menentukan kapan dan seberapa jauh militer akan memainkan peran politiknya: suasana "batin" (*mood*) korps perwira dan kesempatan. Biasanya ada dua jenis *mood* yang cenderung mendorong militer untuk berpolitik: rasa percaya diri yang tinggi saat kalangan sipil nampak lemah dan terpecah belah, dan rasa frustrasi akibat "dizalimi" oleh kalangan sipil.[21] Rasa frustrasi ini bisa timbul dari berbagai macam persoalan, mulai dari campur tangan sipil dalam pengangkatan pejabat militer hingga usaha sipil untuk menyidangkan dugaan pelanggaran HAM masa lalu. Terkait kesempatan, gabungan situasi di mana otoritas sipil sangat tergantung pada militer dan lemah secara domestik, sementara popularitas militer sedang meningkat tajam biasanya memunculkan "jendela kesempatan" untuk militer memainkan peran politiknya.[22] Makin buruknya perekonomian dalam negeri, tidak stabilnya situasi politik secara berkepanjangan, atau munculnya konflik-konflik internal biasanya menjadi ciri situasi-situasi tersebut.

Bagaimana militer berpolitik?

Persoalan berikutnya adalah bagaimana militer menjalankan peran politik mereka. Secara sederhana, partisipasi tentara dalam politik dapat dilihat dalam empat bentuk: sebagai wasit, penjaga, peserta-penguasa, dan penguasa mutlak (*praetorian*).[23] Sebagai wasit, militer "hanya" mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi perimbangan kekuatan dalam negeri dan pembuatan kebijakan, tapi bukan bagian pemerintahan secara resmi. Sebagai penjaga, militer juga masih bukan bagian pemerintah, tapi punya kekuatan untuk melakukan intervensi politik dan merubah susunan pemerintah. Selaku peserta-penguasa, militer menjadi bagian langsung pemerintah, namun hanya dalam kapasitas terbatas dan hanya berperan aktif dalam beberapa sektor kebijakan. Terakhir, selaku tentara *praetorian*, militer mendominasi struktur pemerintahan dan mempunyai otoritas tertinggi dalam segala bidang kebijakan.

Tipologi di atas tentu gambaran ideal. Nyatanya, metode atau praktek politik militer di lapangan jauh lebih rumit. Prakteknya, militer dapat memainkan peran politik mereka secara luas melalui, misalnya, manipulasi informasi intelijen, memberikan masukan-masukan profesional, tawar-

---

18 Ulasan lebih jauh, lihat misalnya Evan A. Laksmana, *A House of Cards: Institutional Fault Lines and Military Factionalism in Indonesia* (Tesis Master, Nanyang Technological University, 2009).

19 Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Transaction Edition (New Brunswick: Transaction Publishers, 2002), hal 6; Henry Bienen dan David Morell, "Transition from Military Rule: Thailand's Experience," dalam *Political-Military Systems: Comparative Perspectives*, ed. Catherine McArdle Kelleher (London: Sage Publications, 1974), hal. 12.

20 Lihat misalnya dalam Terrence C. Lee, "Military Cohesion and Regime Maintenance: Explaining the Role of the Military in 1989 China and 1998 Indonesia," *Armed Forces and Society*, Vol. 32, No. 1 (2005): hal. 80-104.

21 Lihat Finer, *The Man on Horseback*, hal. 61.

22 Ibid., hal. 72.

23 Disadur dari Alagappa, "Investigating and Explaining Change," hal. 33.

menawar politik, atau ancaman penggunaan kekuatan.[24] Langkah-langkah ini dapat dikelompokkan menjadi: (1) pengaruh (*influence*), di mana militer mempengaruhi pemimpin sipil demi kepentingan militer melalui cara-cara persuasif, (2) tekanan atau pemerasan (*pressure*), di mana militer berusaha mempengaruhi otoritas sipil dengan ancaman sanksi politik, (3) pencopotan pejabat (*displacement*), di mana militer memaksa otoritas sipil untuk mencopot pejabat pemerintah dengan ancaman kekerasan, meski pemerintahan secara keseluruhan tetap berkuasa, dan (4) penggulingan pemerintah berkuasa (*supplantment*) oleh militer yang lalu memegang otoritas politik tertinggi.[25]

Demokrasi dan politik militer

Para pengamat biasanya berharap bahwa demokrasi akan menghilangkan peran politik militer. Namun kenyataannya, proses konsolidasi demokrasi selalu dipenuhi ketidakpastian politik dan ekonomi sehingga faktor "kesempatan" militer untuk berpolitik masih ada. Apalagi, usaha-usaha reformasi militer sering tidak menyentuh pokok persoalan peran politik militer. Perlu juga dicatat bahwa hampir semua militer di manapun akan mempunyai kecenderungan untuk meragukan, atau mempertanyakan, efektivitas demokrasi sebagai sistem pemerintahan.[26] Misalnya, banyak perwira menganggap hakikat demokrasi terkadang berlawanan dengan konsepsi hirarki, kesatuan komando, dan disipilin yang menjadi "ruh" militer. Tapi di sisi lain, demokrasi juga merupakan satu-satunya sistem politik yang sah. Dilema ini yang cenderung mewarnai ambivalensi militer terkait demokrasi.

Namun seharusnya, dalam satu hingga dua dekade pertama konsolidasi demokrasi, ada sebuah kesempatan besar untuk mendorong kontrol sipil atas militer, terutama jika ada dukungan tinggi atas proses demokratisasi dan rezim lama makin melemah.[27] Sayangnya, hal ini akan tergantung pada kapasitas sipil untuk mengelola sektor pertahanan—yang juga tergantung oleh kepemimpinan politik, sumber daya institusional, dan komunitas ahli pertahanan sipil. Kemampuan mengelola pertahanan ini juga akan menentukan arah politik militer dalam demokrasi, yang biasanya bermuara ke tiga arah.[28] *Pertama*, keterlibatan militer dalam politik akan perlahan-lahan menghilang dan digantikan oleh makin menguatnya peran sipil dan kontrol demokratis. *Kedua*, bisa juga terjadi "modifikasi kelembagaan" di mana militer tetap mempertahankan pengaruh politik mereka dengan berperan di belakang layar dan meletakkan langkah politik mereka dalam batasan kelembangaan. Atau *ketiga*, militer tidak mau lagi "mengikuti" permainan demokrasi dan menggulingkan pemerintah.

Namun karena secara prinsip seharusnya otoritas tertinggi dalam demokrasi terletak pada pemimpin politik—betapapun tidak becusnya[29]—maka dalam demokrasi, militer cenderung memainkan peran politiknya secara tidak langsung. Lebih jauh, biasanya tantangan terbesar negara-negara pasca-otoriter adalah: (1) pengelolaan secara efektif dan efisien atas sektor pertahanan dan militer, (2) memastikan bahwa bahwa militer tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat membahayakan negara, seperti melebih-lebihkan ancaman, (3)

---

24 Timothy J. Colton, *Commissars, Commanders, and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), hal. 231–49.

25 Finer, *The Man on Horseback*, hal. 86.

26 *Untuk argumen lebih jauh mengenai ambiguitas militer terhadap demokrasi, lihat misalnya Juan Rial, "The Armed Forces and the Question of Democracy in Latin America," dalam* The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America *(Toronto: Lexington Books, 1990), hal. 3-21;* ***R.J. May & Viberto Selochan, eds.*** The Military and Democracy in Asia and the Pacific *(Canberra: ANU Press, 2004)*

27 Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005), hal. 4-5.

28 Lebih jauh, Koonings dan Kruijt, "Military Politics and the Mission of Nation Building," hal. 31-32.

29 Lihat Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, hal. 6.

memastikan bahwa militer tidak menjadi ajang pertarungan elit politik sipil, dan (4) meningkatkan kapasitas dan pengalaman kementerian pertahanan untuk menghadapi ketiga tantangan sebelumnya.[30]

Kotak 2. KARAKTER HUBUNGAN SIPIL-MILITER DALAM DEMOKRASI

Dalam sebuah negara demokrasi, hubungan sipil-militer sebagai acuan normatif seharusnya berciri berikut.

(1) Menteri pertahanan biasanya berasal dari kalangan sipil, dan idealnya mengatahui secara mendalam tentang pengelolaan pertahanan dan dapat "mewakili" kalangan militer di politik domestik. Lebih jauh, kementerian pertahanan biasanya tidak didominasi perwira militer aktif. Hal ini tidak hanya berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, tapi juga terkait dengan pengawasan dan kontrol demokratis.

(2) Peran utama militer biasanya untuk menasehati otoritas sipil dalam persoalan pertahanan dan terkadang menyuarakan kepentingan organisasional militer di pemerintahan—bukan menciptakan kebijakan sendiri. Oleh karena itu, biasanya ada jalur otoritas sah yang jelas (terutama dalam konteks operasional dan pengerahan pasukan), terutama dalam hubungan militer dengan otoritas sipil. Selain itu, untuk menjalankan fungsi ini, institusi militer biasanya juga perlu dilindungi dari infiltrasi politik.

(3) Lembaga legislatif biasanya harus bisa berperan aktif dalam *checks and balances* terhadap pemerintah dan militer (terutama dalam konteks kebijakan dan anggaran pertahanan). Selain itu, publik juga harus dapat mengkritisi, perduli, dan mendebat kebijakan pertahanan secara terbuka. Namun hal ini biasanya tergantung tingkat kesadaran publik atas isu-isu pertahanan.

Sumber: David J. Betz, Civil–Military Relations in Russia and Eastern Europe (London: Routledge, 2004), hal. 13 – 14.

Dinamika Politik Militer di Indonesia

Tulisan ini tidak akan membahas secara detil mengenai perkembangan politik militer di Indonesia yang sudah dibahas habis oleh berbagai studi selama ini.[31] Secara khusus, bagian ini hanya akan membahas beberapa bagian dari sejarah politik militer Indonesia di era pra-reformasi yang relevan untuk menjelaskan dinamika politik militer hari ini di tingkat nasional dan lokal. Selain itu, bagian ini akan berusaha menunjukan bahwa kendati perkembangan politik militer pasca-reformasi di tingkat nasional sangat dipengaruhi beban sejarah revolusi dan situasi politik pasca kemerdekaan, politik militer lokal sangat dipengaruhi perkembangan otonomi daerah terkini dan mulai menggerusnya "ideologi politik tentara" Orba.

---

30 Lihat Douglas Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations," *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1 (1999): hal. 9-13.

31 Lihat misalnya, Ulf Sundhaussen, *The Road to Power: Indonesian Military Politics 1945 – 1967* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982); David Jenkins, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975 – 1983* (Ithaca, NY: Cornell Southeast Asia Program, 1984); Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988); Salim Said, *Genesis of Power: General Sudirman and the Indonesian Military in Politics 1945-49* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991); Douglas Kammen and Siddharth Chandra, *A Tour of Duty: Changing Patterns of Military Politics in Indonesia in the 1990s* (Ithaca, NY: Cornell Southeast Asia Program, 1999); Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military after the New Order* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies and Nordic Institute of Asian Studies, 2005), Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara: Pasang Surut Politik Militer 1945 – 2004* (Yogyakarta: LkiS, 2006); Salim Said, *Soeharto's Armed Forces: Problems of Civil-Military Relations in Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 2006). Ini hanya sebagian dari banyaknya literatur tentang politik militer Indonesia.

Evolusi Politik Militer dari Sukarno hingga Suharto

Melihat dinamika politik militer Indonesia tentu tidak dapat dilepaskan dari konteks sejarah perjuangan bangsa kita. Namun justru dari konteks sejarah tahun 1940an dan 1950an inilah kerumitan politik militer muncul di Indonesia—dan bertahan hingga kini. Ada empat aspek politik militer di era pasca kemerdekaan hingga akhir Orde Baru yang relevan untuk menjelaskan hubungan sipil-militer di era reformasi.[32] *Pertama*, kisah perjuangan tentara di masa kemerdekaan yang tidak menyerah dalam menghadapi Belanda di saat pemimpin sipil justru menyerah begitu saja. *Kedua*, pandangan militer bahwa eksperimen politik tahun 1950an dengan sistem demokrasi parlementer menyebabkan gagalnya pemerintah dan memunculkan berbagai pemberontakan dan disintegrasi bangsa. *Ketiga*, doktrin keterlibatan politik yang berevolusi dari tahun 1950an, disempurnakan di awal Orde Baru, dan ditanamkan selama 32 tahun—beserta struktur organisasi untuk mendukungnya. *Keempat*, keterlibatan politik militer dalam struktur pemerintahan secara resmi selama lebih dari tiga dekade telah menanamkan militer dalam berbagai infrastruktur pemerintah hingga dalam.

Di masa revolusi saat itu, hubungan antara kalangan militer dan sipil tidak pernah langgeng dalam jangka waktu lama. Hal ini terutama karena, di satu pihak, keterlibatan politik tentara sejak awal terbentuknya negara, sementara di pihak lain, kalangan pemimpin dan lembaga sipil terlalu lemah untuk berfungsi sebagaimana mestinya. Lebih jauh, tiga faktor berperan penting dalam membentuk konsepsi diri di awal: (1) kenyataan bahwa tentara "melahirkan dirinya sendiri", (2) bahwa Panglima Besar Soedirman dipilih sendiri oleh militer (bukan pemerintah) sehingga beliau selalu dapat menjaga otonomi tentara bebas dari campur tangan sipil, dan (3) pengalaman menjalankan pemerintahan militer di masa perang.[33]

Akibatnya, bibit-bibit kecurigaan sudah mulai muncul sejak awal proklamasi, yang lalu diperparah saat insiden agresi militer belanda ke Yogyakarta tahun 1948. Persoalan pertama timbul saat kalangan pemimpin militer sama sekali tidak dilibatkan dalam sidang darurat kabinet yang saat itu akan memutuskan langkah pemimpin republik.[34] Persoalan lebih serius muncul ketika Sukarno dan Hatta ketika itu memutuskan untuk tidak meninggalkan kota dan memimpin perang gerilya sebagaimana tadinya direncanakan. Apalagi mengingat bahwa rencana pengamanan mereka sebenarnya sudah dipersiapakan dengan matang. Tentu persepsi ini, dan bahkan peristiwa "menyerahnya" sipil sendiri, masih menjadi perdebatan. Meski demikian, kejadian ini menciderai rasa percaya tentara.

Pengalaman menjalankan pemerintahan militer juga menunjukan bahwa militer "menyelamatkan bangsa," dan melahirkan struktur militer berbasis pada perang kewilayahan dan Komando Teritorial yang bertahan hingga kini.[35] Setelah kemerdekaan penuh diraih tahun 1949, sistem politik demokrasi parlementer makin menajamkan konflik sipil-militer. Bahwa sistem multi-partai berdasar UUDS yang bertumpu pada supremasi sipil makin mengecilkan peran tentara nampak mulai jelas. Apalagi setelah Panglima Besar Soedirman meninggal di awal 1950. Tapi di mata militer, konflik dan kecurigaan muncul karena sipil tidak hanya berusaha menyeret militer ke ranah politik, tapi juga ikut mencampuri urusan internal tentara. Peristiwa 17 Oktober 1952 dan 27 Juni 1955, di mana militer secara terbuka menentang dan menekan otoritas politik sipil mengilustrasikan persoalan ini.[36]

---

[32] Lihat Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation* (Singapore: Institite of Southeast Asian Studies, 2009), hal. 37-38.

[33] Salim Said, *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini, dan Kelak* (Jakarta: Sinar Harapan, 2006), hal. 2

[34] Julius Pour, *Doorstoot Naar Djokja: Pertikaian Pemimipin Sipil-Militer* (Jakarta: Kompas, 2009), hal. 75

[35] Detil struktur pemerintahan militer saat itu bisa dilihat di Said, *Militer Indonesia dan Politik*, hal.4-6.

[36] Penjelasan paling detil mengenai peristiwa 17 Oktober ada di Bisri Effendy, ed, *17 Oktober 1952: Kronik Hubungan antara Parlemen, Militer, dan Istana* (Jakarta: Riset Informasi dan Analisis Kecenderungan , 2001).

Di tengah kegentingan situasi saat itu, Sukarno didukung tentara berhasil menghapuskan sistem demokrasi liberal melalui Dekrit Presiden Juli 1959. Hal ini terjadi setelah dua tahun sebelumnya, Sukarno secara resmi mengakui keterlibatan militer dalam politik saat beliau membentuk Dewan Nasional pada 6 Mei 1947 yang beranggotakan militer pasca berlakunya UU darurat.[37] Baru sesudah itu, peranan non-militer tentara makin meningkat pesat. Selain itu, Dephankam juga membentuk berbagai Badan Kerjasama antara militer dan sipil untuk mengimbangi ekspansi PKI.

Dari runtuhan demokrasi liberal, muncul lah doktrin 'Jalan Tengah' tentara yang dicetuskan Nasution yang lalu menjadi cikal bakal doktrin 'Dwi Fungsi'. Dalam konsepsi ini, tentara tidak hanya mempunyai peran pertahanan dan keamanan, tapi juga berperan menjaga "persatuan bangsa" dengan berperan di bidang sosial, ekonomi, dan budaya.[38] Meski pidato Jalan Tengah Nasution tahun 1958 lebih bersifat menjustifikasi peran politik tentara yang sudah ada, peran politik dan ekonomi tentara makin meluas. Apalagi ketika struktur komando teritorial diatur paralel dengan instansi sipil dan sumber ekonomi dipegang tentara.

Doktrin Dwi Fungsi dan peran politik tentara mencapai puncaknya saat Suharto mendirikan Orde Baru. Tidak hanya tentara secara resmi berada di depan garda pemerintahan, tapi berbagai instansi sipil dan kekuatan politik lainnya juga secara mutlak dikooptasi oleh tentara. Ditariknya elemen-elemen non-militer dalam struktur Orba lebih karena ketidaksiapan tentara untuk sepenuhnya menjalankan roda pemerintahan dan memperbaiki pereonomian. Namun karena kekuatan partai politik sudah rusak dan tersisipi PKI, maka diputuskan untuk menaikkan Sekber Golkar sebagai basis baru dan bekerja sama dengan kalangan intelektual dan teknokrat pro-Suharto. Kekuatan dalam negeri ini juga disokong oleh kekuatan Barat, terutama dalam konteks pemulihan ekonomi.[39]

Dengan tiga pilar ini—tentara, birokrat, dan Golkar—Orde Baru melanggengkan kekuasaannya selama lebih dari tiga puluh tahun.[40] Di tahun 1980an awal, perwira aktif maupun purnawirawan telah menduduki lebih dari setengah posisi atas birokrasi negara.[41] Selama Orde Baru, perwira aktif selalu menduduki sekitar 90 persen dari personel Dephankam. Di Depdagri, dominasi militer merangkak dari hanya 29 persen tahun 1966 menjadi 89 persen di tahun 1980an. Hal yang serupa terjadi di berbagai departemen lainnya. Belum lagi berbagai kepala daerah dan birokrasi lokal yang juga biasanya berasal dari militer, dan ditambah dengan penguasaan mereka atas kabinet dan parlemen lewat 100 kursi DPR.

Struktur penetrasi militer yang demikian luas tentu didukung oleh sumber daya perwira yang tidak hanya "didoktrin" dalam peran dwi-fungsi ABRI, tapi juga dengan jumlah rekrutmen yang makin meningkat. Tidak hanya doktrin sospol menjadi dominan dalam kurikulum Akademi Militer, tapi struktur karir pun memihak perwira-perwira intelijen dan sospol. Akibatnya, kultur politik dan keterlibatan dengan dinamika lokal makin berakar. Meledaknya jumlah rekrutmen militer—dari hanya 59 orang di tahun 1960 hingga 465 di tahun 1968—juga menyokong peran

---

37 Leo Suryadinata, *Golkar dan Militer: Studi Tentang Budaya Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992), hal. 10

38 Analisis mendalam mengenai doktrin dwifungsi dapat ditemui di Ian MacFarling, *The Dual Function of the Indonesian Armed Forces* (Canberra: Australian Defence Studies Centre, 1996)

39 Lebih jauh mengenai kekuatan barat dalam menyokong awal berdirinya rezim Orba, lihat Bradley R. Simpson, *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesian Relations, 1960 – 1968* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008).

40 Mengenai struktur kekuasaan Suharto atas tiga pilar ini, lihat misalnya Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development, dan Pressure for Change* (London: Routledge, 1993); dan Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (St. Leonards, NSW: Allen & Unwin, 1994).

41 Lihat John A. MacDougall, "Patterns of Military Control in the Indonesian Higher Central Bureaucracy," *Indonesia*, Vol. 33 (1982): hal 89.

militer di berbagai sektor. Nantinya, penggelembungan korps perwira ini akan memunculkan bibit-bibit perpecahan dan memberatkan anggaran.[42]

Demokratisasi dan Politik Militer Pasca Reformasi.

Saat Suharto jatuh, harapan masyarakat begitu tinggi untuk mengeluarkan militer dari politik dan bisnis sambil menekankan supremasi sipil dan penegakan hukum. Di tingkat nasional, suka tidak suka, sedikit banyak harapan ini lumayan tercapai. Bahkan, dalam tataran politik dan legal, reformasi dalam tubuh TNI selama satu dekade ini dapat dikatakan berhasil. Ini misalnya dilihat dari dikeluarkannya aturan-aturan yang telah mengembalikan posisi dan peranan TNI dalam struktur ketatanegaraan yang ideal, di mana secara legal TNI adalah alat negara di bidang pertahanan dan dilarang keras untuk berpolitik dan berbisnis serta dipisahkannya Polri dari TNI sebagai alat keamanan dalam negeri.[43]

Tentu berbagai kendala terkait operasionalisasi berbagai produk hukum tersebut masih ada.[44] Misalnya: lemahnya kemampuan dan komitmen sipil (eksekutif dan legislatif) untuk menjalankan perannya masing-masing, terutama terkait pengelolaan pertahanan, kebijakan politik, anggaran, dan alutsista. Persoalan kultur dan kompetensi pihak militer dalam membantu kalangan sipil untuk mengelola sektor pertahanan juga menjadi pertanyaan. Terlebih lagi bila kita mengingat bagaimana dinamika hubungan sipil militer di era Habibie (dukungan politik militer sebagai imbalan otonomi reformasi internal) dan Abdurahhman Wahid (jatuh karena tidak didukung militer yang justru berkoalisi dengan lawan politiknya).[45]

Namun sekali lagi, di tingkat nasional, terlepas dari kekuatan pengaruh politik militer secara luas, kekuatan politik tentara secara legal formal sebenarnya sudah jauh berkurang dibanding dengan era Suharto. Secara hukum, TNI diminta untuk netral secara politik, tidak mempunyai hubungan secara resmi dengan partai politik manapun, fungsi sospol pun telah dihapuskan, dan perwira aktif tidak lagi diperkenankan untuk menduduki jabatan politik. Meski nampaknya dalam masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, poin terakhir ini sering “dilonggarkan”. Misalnya saat penunjukan gubernur sementara Sulawesi Selatan, ataupun penunjukan perwira aktif untuk jabatan Wakil Menteri Pertahanan dan Staf Khusus.

Reformasi Militer Terkait Peran Sospol (1998 – 2006)

Tahun	Keterangan Perubahan
1998	Perumusan Sikap dan Pandangan Politik ABRI tentang Paradigma Baru Peran ABRI Abd XXI
1998	Penyempurnaan organisasi Staf Umum ABRI dan Staf Sosial Politik (Sospol) ABRI. Kepala Staf Sosial dan Politik ABRI (Kasospol) menjadi Kepala Staf Teritorial ABRI (Kaster)
1998	Likuidasi Syawan ABRI, Kamtibmas ABRI, dan Babinkar ABRI

[42] Lihat Kammen dan Chandra, *A Tour of Duty;* Evan A. Laksmana, “Reform recruitment policy to aid RI’s military budget,” *The Jakarta Post*, 9 December 2008.

[43] Alexandra R. Wulan, ed, *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia* (Jakarta: Pacivis dan FES, 2008), hal. 56

[44] Capaian reformasi militer dan kendalanya dapat ditemukan di Ahmad Yani Basuki, *Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyrakat* (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2007), dan Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance* (Washington, DC: East-West Center, 2006)

[45] Untuk detil hubungan sipil-militer di dua era ini, lihat A. Malik Haramain, *Gus Dur, Militer dan Politik* (Yogyakarta: LKiS, 2004), dan Tatik S. Hafidz, *Fading Away? The Political Role of the Army in Indonesia’s Transition to Democracy* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2006), hal. 117-147.

1998	Penghapusan Wansospolpus dan Wansospolda Tk. 1
1999	Perumusan Sikap dan Pandangan Politik ABRI tentang Paradigma Baru Peran Sospol ABRI
1999	Paradigma baru hubungan ABRI/TNI dan Keluarga Besar ABRI/TNI dan pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua partai politik
1999	Pengaturan penugasan prajurit di luar jabatan struktural/fungsional Dephankam/ABRI
1999	Penghapusan Kekaryaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status
1999	Pemisahan Polri dan ABRI
1999	Pengesahan sebutan nama kesatuan, jabatan, lambang, dan cap dinas dari ABRI ke TNI
1999	Pengurangan jumlah F-ABRI di DPR, DPRD I dan II (Di DPR Pusat dari 75 orang menjadi 38 dan di DPRD hingga tinggal 10 % dari jumlah kursi)
1999	Komitmen netralitas TNI dalam Pemilu
1999	Perubahan Staf Sosial Politik (Sospol) mejadi Staf Komunikasi Sosial (Komsos) sebagai transisi
1999	Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dan Sospoldim sebagai konsekuensi dihapuskannya fungsi Sospol ABRI
2000-01	Revisi piranti lunak Doktrin TNI AU, TNI AD, dan TNI AL
2000	Penghapusan Bakorstanas dan Bakorstanasda
2001	Penghapusan materi Sospol ABRI dari kurikulum pendidikan TNI dan penambahan materi hukum, HAM, dan lingkungan hidup
2002	Redefinisi dan refungsionalisasi Koter
2004	Penarikan dan penghentian personel TNI yang ditugaskan pada institusi pemerintah dan non-pemerintah yang tidak ada kaitan dengan tugas TNI
2004	Likuidasi Fraksi TNI-Polri di DPR dan DPRD dan percepatan berakhirnya keberadaan Fraksi TNI di MPR-RI
2004	Lahirnya UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI
2005	Likuidasi Staf Komsos
2006	Keputusan harus pensiun sejak taphap penyaringan bagi prajurit yang ikut Pilkada

Sumber: Diolah dari Ahmad Yani Basuki, *Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas dan Refungsionalisasi Militer Dalam Masyarakat* (Disertasi Doktoral, Universitas Indonesia, 2007).

Politik Militer Lokal

Berbagai perkembangan positif di tingkat nasional ini sayangnya belum diikuti dengan perubahan secara nyata di tingkat lokal. Sayangnya, setelah Suharto jatuh, selain berbagai konflik lokal yang bermunculan, desentralisasi dan mengalirnya kekuatan politik dan finansial dari pusat ke daerah menyebabkan peran politik militer di daerah menjadi sulit untuk dihapuskan sepenuhnya. Meski demikian, di awal berlakunya desentralisasi, kalangan militer cenderung bersikap skeptis terhadap apa yang mereka anggap “federalisasi” Indonesia.

Bahkan, menurut mereka, bila tidak berhati-hati, otonomi daerah dapat menimbulkan berbagai konflik horizontal dan vertikal yang dapat mengarah ke disintegrasi bangsa. Belum bila kita melihat munculnya pandangan-pandangan kedaerahan yang sempit.

Lebih jauh, militer juga nampak kurang "bahagia" melihat banyaknya tuntutan untuk menghapuskan komando teritorial atau dihapuskannya berbagai instrumen kekuasaan militer di daerah. Terlebih bila kita lihat trend menurunnya jumlah perwira yang menjadi kepala daerah. Hingga 2001, dari 31 propinsi dan 337 kabupaten dan kota, jumlah perwira atau mantan perwira hanya 17 (54.83 persen) and 123 (36.49 persen), masing-masing—jauh rendah dibanding tahun 1999.[46] Selain itu, kepentingan ekonomi militer juga terganggu ketika otonomi daerah memberikan otoritas besar atas sumber daya keuangan ke elit lokal.

Di tengah kegamangan militer ini, berbagai konflik lokal pun merebak di tahun 1999 – 2001, terutama di Ambon, Aceh, dan Sulawesi. Dalam hal ini, suka atau tidak, peran militer menjadi penting untuk menstabilkan situasi saat polisi belum mampu untuk menangani konflik komunal berskala besar. Selain itu, meski ada yang menuduh bahwa konflik lokal sengaja "diciptakan dan dipelihara" oleh militer[47], ada kalanya kehadiran pasukan di daerah berhasil meredam kekerasan. Akibatnya, sulit untuk mengkritik militer yang ketika itu ingin memperluas komando teritorial, sehinnga akibat konflik di Aceh, Maluku, dan Papua muncullah Kodam Iskandarmuda (lihat kotak dibawah), Pattimura, dan Cendrawasih.[48] Apalagi berbagai konflik sosial nampak muncul di daerah yang dipimpin gubernur sipil saat itu (Maluku, Aceh, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, dan Papua), sedangkan tempat-tempat seperti Bali atau Sumbar, yang saat itu dipimpin militer, insiden-insiden konflik cenderung rendah.[49] Kalangan publik juga nampak mendukung keberlangsungan Koter. Studi yang dilakukan tahun 2000 menunjukan bahwa 65 to 75 persen publik menganggap Koter sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintahan lokal.[50] Meskipun mereka masih tidak setuju militer berpolitik.

Kotak 3. Pemerintah Segera Bentuk Kodam Iskandar Muda, Kontras : Pemerintah Abaikan Suara

Menteri Pertahanan Matori Abdul Djalil mengemukakan, Komando Daerah Militer (Kodam) Iskandar Muda di Nanggroe Aceh Darussalam akan segera dibentuk. Alasan pembentukan Kodam tersebut didasarkan pada tinjauan sistem pertahanan, kemungkinan adanya ancaman baik dari dalam maupun luar negeri. "Setelah kami pelajari dan kami diskusikan cukup lama, baik ditinjau dari kacamata sistem pertahanan ataupun kemungkinan adanya ancaman baik dari luar maupun dari dalam, ditinjau dari segi hukum, psikologi rakyat Aceh, kultur, manajemen administrasi negara, paradigma baru TNI, maka kami mengambil kesimpulan bahwa pembentukan Kodam Iskandar Muda di Aceh akan kami laksanakan," demikian keterangan pers Menteri Pertahanan Matori Abdul Djalil usai Rapat Koordinasi Bidang Politik dan Keamanan di Jakarta, Selasa (22/1). Dikatakan, Presiden Megawati Soekarnoputri telah memerintahkan Panglima TNI Laksamana Widodo AS dan Menteri

---

46 Sukardi Rinakit, "Decentralization and the Military," dalam *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, eds. Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto, dan Carole Faucher (London: RoutledgeCurzon, 2005), hal 79.

47 Lihat misalnya George J. Aditjondro, "Guns, Pamphlets and Handie-Talkies: How the Military Exploited Local Ethno-Religious Tensions in Maluku to Preserve Their Political and Economic Privileges," dalam *Violence in Indonesia*, ed. Ingrid Wessel and Georgia Wimhöfer (Hamburg: Abera, 2001), 100-128.

48 Tiga Kodam ini, beserta Kodam 17 Agustus (Sumatera Barat), Lambung Mangkurat (Kalimantan Selatan), Tambun Bungai (Kalimantan Tengah), dan Merdeka (Sulawesi Utara dan Selatan) tadinya telah ditutup oleh Benny Moerdani di tahun 1985. Lihat Ben Anderson, "Current Data on the Indonesian Military Elite," *Indonesia* 40 (1985): 131-164.

49 Lebih jauh, lihat Rinakit, "Decentralization and the Military," hal. 81-84.

50 Dikutip dari Marcus Mietzner, "Business as Usual? The Indonesian Armed Forces and Local Politics in the Post-Suharto Era," dalam *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*, eds. Greg Fealy and Edward Aspinall (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003), hal. 249.

Pertahanan Matori Abdul Djalil untuk mempersiapkan hal-hal yang ada kaitannya dengan pembentukan Kodam Iskandar Muda tersebut. "Pembentukannya belum dipastikan tanggalnya. Pokoknya, ya, secepat mungkin apabila semua sudah berjalan," kata Matori. Secara terpisah, pengamat militer Rizal Sukma dari CSIS, mengatakan, pembentukan Kodam di Aceh tidak tepat. Secara nasional kebijakan teritorial militer saat ini masih membutuhkan pengkajian serius. Persoalannya bukan hanya Kodam di Aceh, tapi Kodam dalam konteks restrukturisasi sistem pertahanan sesuai amanat reformasi. Kalaupun ada rencana penempatan komando teritorial, semestinya dalam konteks review strategi pertahanan secara keseluruhan.

"Bagaimana kita dapat mengatakan militer melakukan restrukturisasi, reposisi, dan refungsionalisasi tanpa melakukan pengkajian pertahanan (defence review) secara menyeluruh terlebih dahulu. Menurut saya, Kodam di Aceh kurang tepat karena sampai sekarang belum ada realitas bahwa Kodam dapat dipakai sebagai wadah conflict resolution," ujar Rizal yang juga putra Aceh.

Wewenang pemerintah
Soal urgensi pembentukan Kodam di Aceh tersebut, tutur Matori, Aceh adalah suatu ujung tombak yang cukup tajam pada saat menghadapi tantangan maupun ancaman dari luar, khususnya dari arah Samudera Hindia yang akan masuk ke Selat Malaka.

"Itu yang bersifat dari luar. Begitu pula dari dalam, kami tahu persis, sampai hari ini mengenai masalah gerakan separatis bersenjata belum dapat kami selesaikan dengan baik, dan tampaknya langkah-langkah yang kami lakukan di dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 2001 harus kami lanjutkan," katanya.

Ditanya mengenai masyarakat Aceh yang menolak pembentukan Kodam, Matori menjawab, yang jelas masalah hak atau wewenang pembentukan Kodam tidak bergantung pada permintaan atau penolakan masyarakat, karena di dalam otonomi daerah sekarang ini ada hal-hal yang menjadi wewenang pemerintah pusat, antara lain masalah pertahanan dan keamanan, hukum, masalah politik luar negeri, dan juga mengenai masalah moneter.

Aneh
Wakil Ketua Komisi I DPR Ishak Latuconsina ketika menerima delegasi sejumlah organisasi nonpemerintah antara lain Kontras, PBHI, dan Ridep mengatakan, pembentukan Kodam di Aceh adalah sebuah kebijakan pertahanan pemerintah. Sampai sekarang, DPR masih belum menolak atau menyetujui usulan tersebut karena masih menunggu penjelasan dari Menteri Koordinator bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam) dan Menteri Pertahanan (Menhan) terlebih dahulu. "Dalam waktu dekat kami akan rapat dengar pendapat dengan Menko Polkam yang juga akan mengikutsertakan Menhan. Kami akan menunggu paparan Menhan. Sementara masukan Anda-anda akan kami kaji dan sampaikan kepada mereka," ujar Ishak yang menjadi ketua persidangan kemarin. Pada kesempatan sama, Ketua Dewan Pengurus Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) Munir menambahkan, persoalan keadilan hukum buat masyarakat Aceh saat ini lebih serius ketimbang rencana mendirikan Kodam. Terasa aneh, pemerintah tidak mendengar aspirasi seluruh masyarakat Aceh yang menuntut pelaku pelanggaran hukum dan HAM selama pendudukan militer (DOM). Namun sebaliknya, langsung menyetujui rencana pembentukan Kodam ketika diusulkan segelintir penguasa yang mengatasnamakan rakyat. Jhonson Panjaitan dari Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) mengatakan, untuk persoalan Aceh, DPR seharusnya serius mengawasi pemerintah dalam menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN jelas tercantum persoalan Aceh agar pelaku pelanggaran hak asasi manusia (HAM) diadili. Di samping itu, MPR telah merekomendasi penyelesaian hukum terhadap lima kasus besar di Aceh. "Apa yang telah dilakukan DPR untuk mengawasi kerja pemerintah untuk GBHN tentang Aceh itu? Kasus pelanggaran HAM mana yang sudah diadili? Sampai sekarang PBHI sebagai penasihat hukum korban kasus Simpang KKA (salah satu lima kasus besar yang direkomendasikan-Red) mengalami kesulitan luar biasa. Persidangan terpaksa dipindahkan

ke Jakarta," kata Panjaitan.

sumber: Kompas.com

Namun persoalan lain timbul ketika konflik selesai, kalangan sipil dan polisi dianggap tidak mampu untuk menangani tahapan pasca-konflik. Akibatnya, peran militer di daerah konflik menjadi semakin besar, terutama di daerah-daerah konflik berkepanjangan. Sehingga muncul tuduhan bahwa di mata militer, konflik lokal adalah "ladang" di mana "uang dihasilkan, reputasi dibangun, dan promosi didapatkan."[51] Akibatnya, keberadaan komando teritorial dan fungsi TNI dalam keamanan dalam negeri menjadi makin sulit dihapuskan.

Usaha merombak sistem teritorial menjadi makin sulit ketika desentralisasi menumbuhkan aliansi-aliansi baru antara elit lokal dan komandan militer setempat. Sebenarnya, logika peran militer dalam politik lokal di era pasca desentralisasi cenderung mirip dengan era Orde Baru—perbedaannya hanya pada metode.[52] Kemiripan logika ini terletak pada pentingnya sumber daya lokal dalam menyokong komando daerah militer setempat. Baik melalui APBD maupun melalui sumbangan-sumbangan dari pebisnis setempat.[53] Perbedaannya adalah perwira aktif tidak lagi menduduki jabatan resmi di daerah.

Meski demikian, dalam kesehariannya, para kepala daerah tetap butuh bantuan militer setempat. "Simbiosis mutualisme" ini nampaknya adalah warisan dari jaman Orba di mana saat itu politik lokal dikendalikan oleh tiga kekuatan: Golkar, ABRI, dan birokrat lokal. Salah satu manifestasi kekuatan aliansi ini adalah bagaimana mereka mengendalikan "dana pembangunan" dari pusat yang diturunkan ke daerah. Golkar dan birokrat bertugas memastikan bahwa dana tersebut mengalir ke kelompok-kelompok mereka dan ABRI bertugas "mengamankan" proyek-proyek yang sudah disetujui.[54] Cara operasi demikian sudah menjadi demikian tertanamnya di dalam dinamika ekonomi dan politik lokal sehingga sulit dihapuskan dalam semalam. Terlebih lagi, saat Suharto jatuh dan keseragaman politik militer goyah, komandan militer setempat nampaknya diberi kebebasan untuk menyokong unit-unit mereka dengan menjalin hubungan dengan elit lokal.

Aliansi lokal ini juga disebabkan oleh rapuhnya koalisi antara elit lokal sendiri. Biasanya para kepala daerah bergantung pada dua pilar kekuasaan daerah rezim sebelumnya: birokrasi dan militer.[55] Elit bisnis lokal juga terkadang butuh bantuan dalam urusan sengketa buruh, tanah, atau bisnis. Tapi karena elit birokrasi cenderung terfragmentasi setelah Suharto jatuh, kalangan militer menjadi satu-satunya basis kekuatan solid di daerah. Apalagi mengingat kekuatan jaringan teritorial mereka yang dibangun dan diperbesar sejak tahun 1960an dan dianggap untuk mempengaruhi dinamika sosio-politik-ekonomi lokal.[56] Sebagai imbalannya, elit lokal diharapkan untuk mendukung kepentingan militer setempat. Misalnya, kita dapat melihat meningkatnya peran militer dalam Musyawarah Pimpinan Daerah, yang kini sering disebut "Muspida ++". Forum lokal ini menyediakan arena di mana militer dapat menjaga kepentingan

---

51 Dikutip dari International Crisis Group, "Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace," *ICG Asia Report* 17 (2001): hal. 12.

52 Jun Honna, "Local Civil-Military Relations during the First Phase of Democratic Transition, 1999 – 2004: A Comparison of West, Central, and East Java," *Indonesia* Vol. 82 (2006): hal. 75-96.

53 Lihat misalnya Imparsial, "Regional Budget for TNI: A Threat for Civilian Control over the Military," *Catatan Imparsial* 1 (2004).

54 Honna, "Local Civil-Military Relations", hal. 77.

55 Mietzner, "Business as Usual?," hal. 245.

56 Untuk ekspansi koter di bawah Nasution, lihat Sundhaussen, *The Road to Power*, hal 120-161. Untuk fungsi "pembinaan" dinamika lokal, lihat juga, Guy J. Pauker, *The Indonesian Doctrine of Territorial Warfare and Territorial Management*, Memorandum RM-3312-PR (Santa Monica: The RAND Corporation, 1963).

mereka dan memastikan bahwa tidak ada “destabilisasi” di daerah, terutama terkait pengucuran anggaran daerah.[57]

Dengan bergesernya kekuatan politik dan finansial dari pusat ke daerah, kalangan militer nampaknya siap untuk “menukarkan berkurangnya kekuatan mereka di kancah nasional dengan konsolidasi kekuatan mereka di daerah.”[58] Akibatmya, meski kebanyakan fungsi teritorial telah dihapuskan, kekuatan politik militer tidak lenyap sepenuhnya. Bahkan dalam beberapa kasus, dukungan pengaruh militer menjadi cukup menentukan dalam kancah politik lokal dan pemilihan umum daerah. Namun, karena tidak adanya lagi keseragaman “ideologi dan arahan” dari pusat, aliansi-aliansi lokal yang dibentuk pun tidak atas nama institusi dan lebih bersifat pribadi dan terbatas.

Prinsip dan Karakteristik Doktrin Militer Indonesia (ABRI hingga TNI)

Doktrin Pertahanan Rakyat Total (Sejak 1945)	***Doktri ABRI “Tjatur Dharma Eka Karma” (Sejak 1966)***	***Doktrin TNI “Tri Dharma Eka Karma” (Sejak 2007)***
Konsepsi Pertahanan Linier dan Sistem Wehrkreise (“kantong satuan pertahann militer mandiri”) dan disahkan sebagai “ Doktrin Pertahanan Rakyat”	Berdasar Doktrin Tri Ubaya Cakti (1966) yang mengandung Doktrin Pertahanan Darat Nasional (Hanratnas), Doktrin Kekaryaan, dan Doktrin Pembinaan Catur Darma Eka Karma sebagai “Doktrin Perjuangan”	Pemisahan Polri dari TNI dan berdasar konsepsi pemishan “pertahanan” dari “keamanan dalam negeri” Doktrin Pertahanan Negara
Strategi dan dalil Perang Gerilya dan Pertahanan Rakyat Total	Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta Konsepsi Perang Rakyat Semesta yang dibagi menjadi Operasi Keamanan Dalam Negeri dan Operasi Pertahanan	Sistem Pertahanan Semesta Operasi Militer Untuk Perang dan Operasi Militer Selain Perang
Peran ABRI sebagai komponen inti perjuangan melawan ancaman eksternal dan internal	Peran ABRI sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan sebagai kekuatan sospol, yang memililki: strategi yang meniadakan dan menangkis usaha dan operasi musuh, unsur Pertahanan Udara Nasional, unsur Pertahanan Maritim Nasional, unsur Gabungan Angkatan Bersenjata, unsur Teritorial dan Perlawanan Rakyat, unsur yang menanggulangi kamdagri.	Peran TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.
Muncul konsep pasukan ekspedisi dan doktrin operasi gabungan (darat, laut, udara) Muncul konsep “rakyat terlatih” yang dapat dimobilisasi	Pola Logistik (mobilisasi sumber daya nasional, termasuk rakyat sebagai komponen cadangan) dan Pola Pembinaan (Pembinaan Wilayah: kesejahteraan dan teritorial)	Pola Pertahanan Berlapis: Lapis Pertahanan Militer (Unsur Utama TNI) dan Lapis Pertahanan Nir-militer (Unsur Komponen Cadangan dan Pendukung)
Fungsi TNI sebagai alat perjuangan mencapai dan	Fungsi ABRI sebagai kekuatan	Fungsi TNI sebagai kekuatan

57 Honna, “Local Civil-Military Relations”, hal. 78

58 Mietzner, “Business as Usual?,” hal. 251.

mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan wilayah (periode revolusi kemerdekaan) Fungsi TNI sebagai alat perjuangan melawan kolonialisme dan imperialisme (periode demokrasi terpimpin)	Hankam : 1. Penindak dan penyanggah awal setiap ancaman musuh dari dalam maupun dari luar negeri. 2. Pengaman, penertib, dan penyelamat masyarakat serta penegak hukum negara. 3) Pelatih dan pembimbing rakyat bagi penyelenggaraan tugas Hankamneg dalam mewujudkan kemampuan dan kekuatan perlawanan rakyat semesta 4. Pembina kemampuan dan kekuatan Hankamneg dalam pembinaan Hankamneg dengan memelihara dan meningkatkan kemampuan dan kekuatan Hankam di darat, laut dan udara serta kamtibmas.	pertahanan: 1. Penangkal, kekuatan TNI harus mampu mewujudkan daya tangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan non militer dari dalam dan luar negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. 2. Penindak, kekuatan TNI harus mampu digerakkan untuk menghancurkan kekuatan musuh yang mengancam terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. 3. Pemulih, kekuatan TNI bersama dengan instansi pemerintah membantu fungsi pemerintah untuk mengembalikan kondisi keamanan negara keamanan akibat kekacauan perang.

Sumber: Andi Widjajanto, “Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia, 1945 – 1998,” *Prisma*, Vol. 29, No. 1 (2010): hal. 3-20; “Validasi organisasi dan revisi doktrin telah selesai,” *Situs Tentara Nasional Indonesia* (http://www.tni.mil.id/news.php?q= dtl&id= 113012006113140), Diakses 29 Juni 2009.

Kesimpulan dan Saran

Analisis kita di atas telah menunjukan bahwa persoalan politik militer bukan persoalan yang mudah dan hitam putih. Persoalan politik militer adalah pertanyaan “seberapa abu-abunya”. Lebih jauh, pembahasan kita juga menunjukan bahwa militer tidak harus memegang jabatan politik untuk masih bisa memainkan peran politik mereka. Apalagi bila kalangan sipil masih lemah dan belum bisa dianggap berhasil menjalankan amanat UUD untuk mensejahterakan rakyat. Persoalan lain yang muncul adalah belum selesainya persoalan reformasi politik militer di luar aspek legal formal. Dalam hal ini, kendati doktrin ‘dwi fungsi’ dan peran sospol telah dihapuskan dari tubuh miilter, berbagai pertanyaan mengenai struktur dan isi kurikulum pendidikan militer, penempatan pasukan dan penugasan, postur pertahanan keseluruhan, rekrutmen dan kepangkatan—yang merupakan “warisan” Orba”—belum terjawab dengan tuntas. Akhirnya, kerumitan sistem politik kita dengan datangnya otonomi daerah—di saat negara masih belum sanggup mengurus dan memenuhi kesejahteraan semua prajuritnya—makin mengaburkan reformasi politik militer di tingkat daerah. ■

Untuk meliput persoalan politik militer, baik di tingkat daerah maupun nasional, ada beberapa pertanyaan yang bisa diajukan para jurnalis untuk mengukur peran dan kekuatan politik militer.

- Apakah militer telah melakukan secara spesifik dan konsisten apa yang diminta oleh pemimpin politik—terutama bila aspek kebijakan ”apa” dan ”bagaimana” telah digariskan secara jelas oleh otoritas sipil?
- Apakah militer mempunyai kompetensi untuk melaksanakan perintah otoritas sipil?
- Apakah berbagai kebijakan strategis diputuskan oleh otoritas sipil atau militer? Sampai sejauh mana militer bisa mempengaruhi soal kebijakan anggaran dan operasional?

- Apakah otoritas sipil yang membagi dengan jelas ranah kebijakan ? Kalau tidak jelas dimana kelemahannya (UU atau *political will*)?
- Bagaimana dinamika politik dan ekonomi daerah dipengaruhi Muspida dan di mana peran militer dalam berbagai “forum” lokal?
- Masih punyakah militer berbagai “struktur dan perangkat” yang masih berpotensi untuk dijadikan alat politik?
- Bagaimana militer memandang diri sendiri dan hubungan mereka dengan negara? Apakah hal ini tercermin dari diskursus pemimpin dan kurikulum pendidikan militer?
- Masihkah sipil membutuhkan “perwakilan militer” bila hendak maju dalam pemilu?

Lampiran 1.

PEDOMAN NETRALITAS TNI DALAM

PEMILU DAN PILKADA

1. Netralitas TNI merupakan amanah dalam pelaksanaan reformasi internal TNI sesuai Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Adapun pengertian dari netralitas TNI sebagai berikut :

Netral : "Tidak berpihak, tidak ikut, atau tidak membantu salah satu pihak"

Netralitas TNI : "TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis"

2. Prajurit TNI yang akan mengikuti Pemilu dan Pilkada harus membuat pernyataan mengundurkan diri dari dinas aktif (pensiun) sebelum tahap pelaksanaan Pemilu dan Pilkada (berdasarkan Surat Telegram Panglima TNI Nomor STR / 546 / 2006 tanggal 22 Agustus 2006).

3. Implementasi (pelaksanaan) Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada.

a. Mengamankan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sesuai dengan tugas dan fungsi bantuan TNI kepada Polri.

b. Netral dengan tidak memihak dan memberikan dukungan kepada salah satu kontestan Pemilu dan Pilkada.

c. Satuan/perorangan/fasilitas TNI tidak dilibatkan pada rangkaian kegiatan Pemilu dan Pilkada dalam bentuk apapun di luar tugas dan fungsi TNI.

d. Prajurit TNI tidak menggunakan hak memilih baik dalam Pemilu maupun Pilkada.

e. Khusus bagi prajurit TNI (isteri/suami/anak prajurit TNI), hak memilih merupakan hak individu selaku warga negara, institusi atau satuan dilarang memberi arahan di dalam menentukan pelaksanaan dari hak pilih tersebut.

4. Beberapa hal yang harus dipedomani oleh Prajurit TNI :

a. Tidak diperkenankan menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

b. Tidak diperkenankan campur tangan dalam menentukan dan menetapkan peserta Pemilu.

c. Tidak diperkenan memobilisir semua organisasi sosial, keagamaan dan ekonomi untuk

kepentingan partai politik dan kandidat tertentu.

d. Tidak diperkenankan menjadi anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan.

e. Tidak diperkenankan menjadi anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Ketua Panitia Pemungutan Suara (KPPS).

f. Tidak diperkenankan menjadi Panitia Pendaftaran Pemilih.

g. Tidak diperkenankan campur tangan dalam menentukan dan menetapkan peserta Pemilu perorangan (Dewan Perwakilan Daerah).

h. Tidak diperkenankan menjadi peserta dan juru kampanye.

i. Tidak diperkenankan menjadi tim sukses kandidat.

5. Tugas dan Tanggung Jawab para Komandan Satuan, Dinas :

a. Setiap Komandan Satuan wajib mensosialisasikan Netralitas TNI dalam Pemilu dan Pilkada kepada anggota dan keluarganya baik pada setiap apel maupun pada jam komandan secara periodik.

b. Setiap Komandan Satuan wajib mengecek dan mengawasi sejauhmana pemahaman anggota tentang Netralitas TNI.

c. Setiap Komandan Satuan wajib mengawasi kegiatan anggota dan keluarganya di lingkungan masyarakat untuk mencegah hal-hal yang negatif sekaligus mencegah kegiatan yang terkait dengan politik praktis.

d. Setiap Komandan Satuan harus memberikan sanksi apabila anggotanya melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Setiap Komandan Satuan /Kepala Satuan, Dinas wajib menyampaikan hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian kepada seluruh anggotanya antara lain :

1) Membatasi diri untuk tidak berada secara fisik, baik perorangan maupun fasilitas dinas di arena tempat penyelenggaraan kampanye peserta Pemilu dan Pilkada.

2) Melaksanakan koordinasi sebaik-baiknya dengan pihak yang berwenang agar tidak ada pemasangan identitas peserta Pemilu dan Pilkada di lingkungan markas, asrama dan fasilitas-fasilitas TNI lainnya.

3) Dalam melaksanakan tugas agar lebih mewaspadai daerah-daerah yang berpotensi rawan konflik (Politik, Ekonomi dan Sara)

4) Mencegah bentrokan fisik antar masa atau perorangan pendukung partai politik di sekitar markas, kesatrian, asrama, kompleks TNI atau di daerah sekitarnya pada radius kurang lebih 100 m, apabila tidak terdapat aparat Polri/Hansip/Petugas yang menangani, maka prajurit TNI secara unit/satuan wajib menghentikan/melerai, selanjutnya menyerahkan permasalahannya kepada aparat Polri terdekat, dengan tetap menjaga Netralitas TNI.

5) Tidak melakukan kegiatan berupa komentar, penilaian dan mendiskusikan maupun arahan apapun tentang kontestan peserta Pemilu dan Pilkada kepada keluarga dan lingkungannya.

6) Tidak memberikan bantuan dalam bentuk dan kepentingan kegiatan apapun kepada peserta Bakal Calon Pemilu dan Pilkada di luar tugas dan fungsi TNI.

7) Mengantisipasi dan mewaspadai setiap perkembangan situasi di lingkungannya serta melaksanakan temu cepat dan lapor cepat secara hierarki, apabila ada kejadian atau kegiatan yang

berindikasi mengarah kepada menghambat, menganggu atau langkah menggagalkan Pemilu dan Pilkada.

6. Larangan bagi Prajurit TNI

a. Prajurit TNI selama proses penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dilarang untuk :

1) Memberi komentar, penilaian, mendiskusikan, pengarahan apapun berkaitan dengan kontestan Pemilu dan Pilkada kepada keluarga atau masyarakat.

2) Secara perorangan/fasilitas berada di arena tempat penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.

3) Menyimpan dan menempel dokumen, atribut, benda lain yang menggambarkan identitas peserta Pemilu dan Pilkada di instansi dan peralatan milik TNI.

4) Berada di arena Tempat Pemungutan Suara (TPS) saat pelaksanaan pemungutan suara.

5) Secara perorangan/satuan/fasilitas/instansi terlibat pada kegiatan Pemilu dan Pilkada dalam bentuk berkampanye untuk mensukseskan kandidat tertentu/kontestan termasuk memberi bantuan dalam bentuk apapun di luar tugas dan fungsi TNI.

6) Melakukan tindakan dan atau pernyataan apapun yang dilakukan secara resmi yang bertujuan atau bersifat mempengaruhi keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

7) Secara perorangan/satuan/fasilitas/instansi menyambut dan mengantar peserta kontestan.

8) Menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panitia Pemilih, Panitia Pendaftar Pemilih, peserta dan atau juru kampanye.

9) Terlibat dan ikut campur dalam menentukan menetapkan peserta Pemilu baik perorangan atau kelompok partai.

10) Memobilisasi organisasi sosial, agama dan ekonomi untuk kepentingan Parpol atau calon tertentu.

11) Tidak melakukan tindakan dan atau membuat pernyataan apapun yang bersifat mempengaruhi keputusan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih).

b. Sesuai dengan Undang-Undang RI No. 10 tahun 2008 pada Pasal 260, 261, 262, 265, 266, 270, 273, 276, 278, 286, 287, 289, 291, 292, 295, 297, 298, 300 telah diatur larangan-larangan yang diberlakukan bagi setiap orang, termasuk didalamnya prajurit TNI.

7) Demikian Buku Saku Netralitas TNI pada Pemilu dan Pilkada yang berlaku di lingkungan TNI agar dapat dipahami, dipedomani dan dilaksanakan oleh seluruh Prajurit TNI.

Panglima TNI

Djoko Santoso

Jenderal TNI

Ancaman Itu Datang dari *Defamation*

Abdul Manan[1]

Pengantar

Isu pencemaran nama baik (*defamation*) menjadi kepedulian cukup lama di kalangan pegiat kampanye kebebasan pers dan kebebasan berekspresi di dunia internasional. Gugatan ke pengadilan menggunakan pasal-pasal pencemaran nama baik, yang menjadi fenomena jamak di berbagai negara[2], tak lagi semata dilihat sebagai konsekuensi logis dari penerapan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law)* bagi semua warga negara.

Gugatan pidana, juga perdata, jelas berbeda dengan kasus pembunuhan, pemukulan, penghalang-halangan, atau bentuk kekerasan lainnya terhadap jurnalis dan media. Namun, daftar tindakan-tindakan itu punya banyak kemiripan dalam efek yang ditimbulkannya: membuat jurnalis jeri dalam menjalankan tugas profesi untuk menulis apa yang dilihat dalam kenyataan dan alat kontrol sosial dalam sebuah negara.

Begitu juga halnya dengan gugatan perdata yang tuntutan ganti rugi-nya seringkali tak sebanding dengan kalkulasi kerusakan riil yang ditimbulkan. Dalam sejumlah kasus bisa dilihat bahwa tuntutan ganti rugi berupa uang lebih banyak digunakan untuk “menggertak” media agar tak bersikap kritis dan “macam-macam”. Tapi ada juga yang memang punya motif mencari keuntungan finansial dari gugatan-gugatan semacam ini[3].

Dalam kasus Indonesia, bukan tanpa alasan jika menyebut fenomena maraknya gugatan hukum terhadap jurnalis dan media sebagai “modus baru” untuk membungkam sikap kritis. Setelah regulasi yang memungkinkan pembredelan tidak ada lagi[4], maka jalan politis semacam itu tak lagi bisa dipakai penguasa politik dan kroninya, untuk “merepresi” atau menaklukan media yang dianggap tak sejalan dengan kepentingannya.

Akhirnya, salah satu cara legal yang tersedia adalah melalui gugatan hukum. Jika memilih jalur pidana, maka ancamannya adalah penjara. Kalau jalur perdata yang ditempuh, ancamannya adalah denda uang yang jumlahnya kadang tak alang kepalang. Dalam tuntutan ganti rugi, dalam banyak kasus, jumlahnya memang tergolong fantastis, terutama dalam tuntutan ganti rugi yang bersifat immaterril.

Dampak dari pemidanaan dan denda ganti rugi memang tak bisa dibilang ringan. Menurut Presiden International Federation of Journalist (IFJ) Christopher Warren, dampak hukum ini membawa pengaruh mengerikan bagi jurnalis dan media lain. Kejadian semacam ini

---

1 **Abdul Manan** adalah Jurnalis Koran Tempo

2 Article XXIX membuat peta bumi defamation. Untuk tahun 2009, hasilnya bisa di lihat http://www.article19.org/advocacy/defamationmap/map/?dataSet=defamation_legislation_2009IFEX

3 Tuntutan ganti rugi dalam perkara perdata di Indonesia, memang tak ada batasnya. Di kalangan pengacara ada seloroh begini, “Batas dari tuntutan ganti rugi adalah setinggi langit”. Ungkapan ini memang ada benarnya karena itulah yang kita lihat dalam tuntutan ganti rugi yang diajukan terhadap sejumlah media. Dalam gugatan terhadap Majalah Time, Soeharto menuntut ganti rugi materiil sebesar Rp 280 juta, immateriil 189 triliun. Dalam gugatan perdata Tomy Winata terhadap Majalah Tempo terkait berita Ada Tomy di Tenabang, ia meminta ganti rugi materiil 100 miliar, immateriil 100 miliar. Saat Wonohito dan Harian Kedaulatan Rakyat menggugat Harian Radar Jogja, mereka meminta ganti rugi US$ 6.128.500,00 (enam juta seratus dua puluh delapan lima ratus dollar Amerika). Jika perhitungannya menggunakan kurs Rp 9000 per US dolar, maka nilai ganti ruginya sekitar Rp 55 miliar.

4 Di masa lalu, pembredelan terhadap pers Indonesia dilakukan dengan menggunakan dasar hukum Peraturan Menteri Penerangan Nomor 1 tahun 1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Peraturan Menteri Penerangan ini dicabut pada Menteri Penerangan dijabat oleh Yunus Yosfiah pada 5 Juni 1998.

mendorong penyensoran diri dan berpotensi menimbulkan ketakutan di dalam suatu komunitas media secara menyeluruh[5].

Kita tahu apa yang terjadi berikutnya jika jurnalis dan media hidup dalam bayang-bayang ketakutan. Dalam kondisi seperti itu, yang bisa bertahan adalah pers-pers yang isinya hanya menjadi corong tak langsung penguasa, atau para kroninya. Dan kita tak lagi bisa berharap pers bisa berfungsi seperti cita-cita luhur dari lahirnya jurnalisme:menyediakan informasi yang dibutuhkan warga agar mereka bisa hidup merdeka dan mengatur diri sendiri[6].

* * *

Isu pencemaran nama baik dalam dunia media tak ayal juga memantik keluar debat klasik tentang "paradoks" antara perlindungan hak privasi[7] dan kebebasan berekspresi[8]. Dalam situasi seperti apa dari salah satu hak ini bisa mengalah untuk memberi jalan yang lainnya? Kita tahu, kedua hak ini sama-sama penting posisinya di sebuah negara demokrasi, dan karena itu sama-sama dilindungi undang-undang.

Hak privasi, termasuk salah satunya adalah perlindungan "nama baik" bagi setiap orang, perlu diproteksi agar tak dilabrak semena-mena –termasuk oleh media-- dengan sejumlah dalih yang tak pantas dan kurang bertanggungjawab. Begitu juga kebebasan berekspresi, dan kebebasan pers, yang mendapat perlakuan serupa agar tak mudah direpresi atau diberangus dengan menjadikan "nama baik" sebagai kedoknya.

Kebebasan pers dan berekspresi, sebagai pilar penting dari sebuah negara demokrasi, dianggap layak untuk mendapat "privilege" untuk tak mudah dikebiri. Bukan semata karena kebebasan berekspresi merupakan prasyarat utama yang harus ada dari sebuah sistem politik yang menyandang nama demokrasi. Kebebasan pers, dan ini yang lebih signifikan, punya peran penting untuk mempertahankan nilai-nilainya-- demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.

Itulah sebab mengapa regulasi tentang kebebasan pers dan berekspresi, bisa menjadi salah satu indikator sederhana untuk menilai indeks demokrasi sebuah negara. Melihat hasil monitoring Article XIX dan sejumlah lembaga pemeringkat kebebasan pers internasional dalam isu *defamation*, memang ada korelasi kuat antara demokratis tidaknya suatu negara dengan kebijakan yang ditempuhnya dalam soal pencemaran nama baik. Semakin demokratis sebuah negara, umumnya regulasi dan *policy*-nya lebih bersahabat terhadap kebebasan pers.

---

5 Buku Dekriminalisasi pasal pidana pencemaran nama baik: Sebuah acuan kampanye IFJ untuk menghapuskan pasal pidana pencemaran nama baik, International Federation of Journalist (IFJ) dan AJI, Juli 2005, hal. 4.

6 Bill Kovach & Tom Rosenstiel, Sembilan Elemen Jurnalisme: Apa yang Seharusnya Diketahui Wartawan dan yang Diharapkan Publik, Yayasan Pantau, Institut Studi Arus Informasi, dan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta, 2003, hal. 12.

7 Hak privasi, termasuk "nama baik", diatur dalam sejumlah pasal dalam KUHP. Untuk perlindungan dari pencemaran nama baik, ada dalam pasal 310, 311, dan 316 KUHP.

8 Kebebasan pers dan kebebasan berekspresi dilindungi tidak hanya dalam undang-undang, tapi juga Konstitusi. Pasal 28-E (2) UUD menyatakan: "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya." Pasal 28-F UUD: "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." Dalam level undang-undang, ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers. Pasal 4 undang-undang ini menyatakan: "(1) Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara. (2) Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pemberedelan atau pelarangan penyiaran. (3) Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi.

Hukum pidana dan perdata pencemaran nama baik ada di semua negara. Namun, masing-masing punya variasi dalam pelaksanaannya. Ada yang diterapkan dengan sangat keras dan tak kenal kompromi. Namun, tak sedikit yang mencabut taringnya atau memindahkannya ke hukum perdata, yang otomatis tak membuat jurnalis tak akan dijebloskan ke penjara saat menjalankan tugas jurnalistiknya.

Sejumlah negara maju seperti Amerika Serikat, Nederland, dan Jepang memilih memindahkan pasal defamation dari pidana ke perdata. Langkah serupa juga dilakukan negara berkembang seperti Sri Lanka, El Salvador; Ukraina, Republik Afrika Tengah, Togo, Kroasia, Ghana, Uganda, dan Timor Lorosae[9]. Pemindahan dari hukum pidana ke perdata memang masih menyisakan kekhawatiran terkait "proporsionalitas" tuntutan ganti rugi. Namun, ancaman penjara jelas jauh lebih buruk dari segi dampak yang ditimbulkannya.

Perbedaan sikap sejumlah negara mengatasi soal *defamation* ini nampaknya sangat tergantung pada bagaimana sistem politik dan hukum negara tersebut "mendamaikan" hak privasi dan kebebasan berekspresi agar tak saling menegasikan. Lainnya, dan ini yang lebih penting, juga soal derajat komitmen demokrasi dan kesiapan masyarakat –juga jurnalis-- sebuah negara dalam memberi makna dan toleransi terhadap praktik kebebasan pers.

Di sejumlah negara yang menganut demokrasi, kuatnya kesadaran tentang peran penting pers bagi demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia yang membuat jurnalis dan media "tak bisa secara gegabah" dijerat dengan pasal pencemaran nama baik. Tentu saja privilige semacam ini diberikan kepada jurnalis dan media yang menjalankan profesinya dengan niat baik (*in good faith*) dan demi kepentingan umum (*public interest*).

Indonesia, sebagai negara demokrasi baru pasca terlepas dari otoritarianisme atau "Demokrasi Pancasila" *ala* Orde Baru, nampaknya akan mendapat perhatian khusus dari komunitas internasional untuk waktu yang cukup lama terkait isu *defamation* ini. Di sini, pasal pencemaran nama baik tak hanya ada di dalam hukum perdata, tapi juga masih kuat berakar dalam hukum pidana.

Sejak Indonesia merdeka di tahun 1945 hingga setidaknya tahun 2009 lalu, cukup banyak jurnalis dan media yang berurusan dengan polisi, jaksa dan pengadilan karena dijerat pasal-pasal pencemaran nama baik melalui KUHP dan KUH Perdata ini. Mulai dari sekadar menjadi saksi sampai akhirnya duduk sebagai pesakitan di depan hakim sebagai terdakwa. Sejak tahun 2007, pasal-pasal *defamation* dalam KUHP juga telah menunjukkan ancaman seriusnya dengan mengirim Pemimpin Umum *Radar Jogja* Risang Bima Wijaya[10] dan Pemimpin Redaksi Tabloid *Oposisi* di Medan, Dahri Uhum Nasution[11], ke penjara.

---

9 Atmakusumah Astraatmadja, Pengajar Lembaga Pers Dr. Soetomo (LPDS) Jakarta, dalam makalah Dekriminalisasi Pers Tuntutan Zaman, tanpa tahun.

10 Risang Bima Wijaya berurusan dengan polisi dan harus mendekam di penjara gara-gara berita dugaan pelecehan seksual yang dilakukan pemilik Kedaulatan Rakyat Yogyakarta, Soemadi M Wonohito. Tak terima atas berita itu, Soemadi mengadukan kasus ini ke polisi. Dalam sidang 22 Desember 2004, Pengadilan Negeri Sleman menyatakan Risang terbukti melakukan pencemaran nama baik dan diganjar 9 bulan penjara.

Risang mengajukan banding: putusannya sama. Usaha hukum melalui kasasi ke Mahkamah Agung, juga tak membuahkan hasil. Dalam putusan tertanggal 13 Januari 2006, Mahkamah Agung menguatkan putusan pengadilan di bawahnya. Risang ditangkap polisi pada 9 Desember 2006 di Bangkalan Madura, dan keesokan harinya dibawa ke Yogyakarta untuk dijebloskan ke penjara.

11 Awalnya adalah berita demonstrasi dan gejolak di kampus Univeritas Islam Sumatera Utara, yang itu dimuat Surat Kabar Mingguan Oposisi, Medan. Dalam surat kabar yang dipimpin Dahri Uhum itu, ditulis soal sejumlah sumber yang menyebut dugaan korupsi yang dilakukan Matondang, rektor Universitas Islam Sumatera Utara. Dugaan korupsinya macam-macam, dari soal umroh serta pembelian rumah. Matondang awalnya tak tahu menahu soal berita itu sampai sopir pribadinya menyodorkan Oposisi edisi 23 November. Ia naik pitam diduga korupsi Rp 119 juta dan langsung mengadu ke polisi: Dahri dijerat dengan pasal pencemaran nama baik. Jaksa menuntutnya dengan satu tahun penjara karena menulis berita yang dianggap mencemarkan nama baik. Oposisi

Pencemaran Nama Baik di Indonesia

Ancaman pidana penjara, dan juga denda, sebenarnya bukan isu baru bagi jurnalis dan media di Indonesia. Untuk delik pidana pencemaran nama baik, rujukannya adalah KUHP. Sedangkan untuk jalur perdata, merujuk pada KUH Perdata, yang hukumannya berupa denda. Namun satu hal yang juga perlu dicatat bahwa delik pencemaran nama baik itu juga baru satu dari sejumlah soal yang bisa membuat jurnalis dan media berurusan dengan polisi, jaksa, dan institusi pengadilan.

Dalam KUHP saja, setidaknya ada 17 delik[12] yang bisa menyeret jurnalis ke penjara. Delik-deliknya antara lain: pembocoran rahasia negara; pembocoran rahasia pertahanan keamanan negara; penghinaan terhadap presiden dan wakil presiden; penghinaan terhadap wakil negara asing; permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap pemerintah; pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan golongan; perasaan permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan agama; penghinaan terhadap penguasa atau badan umum; pelanggaran kesusilaan; pemberitaan palsu; dan pelanggaran ketertiban umum.

Pidana pencemaran baik dalam KUHP, menggunakan pasal 310 a. (1) dan (2). Kedua ayat itu sama-sama mengatur tentang penghinaan. Bedanya, ayat yang pertama menjerat ”setiap orang”, tak peduli jurnalis atau bukan. Sedangkan ayat kedua banyak menyeret jurnalis karena pasal ini mengatur kasus pencemaran yang dilakukan ”dengan tulisan” atau ”gambaran yang disiarkan.” Ancaman hukuman penjaranya juga berbeda: ayat pertama sembilan bulan penjara, yang kedua lebih berat tiga bulan: 12 bulan penjara.

---

juga dianggap melangar kode etik karena tak melakukan konfirmasi. Dahri membantah tudingan itu, "Kami sudah beusaha konfirmasi, tapi Matondang tak mau melayaninya." Dalam putusan tahun 1999, hakim menjatuhkan vonis 1 tahun penjara. Dahri pun banding ke pengadilan tinggi, yang hasilnya juga sama. Ia pun mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Tahun 2004, Mahkamah Agung menguatkan putusan dua pengadilan di bawahnya dan tetap mengganjarnya 1 tahun penjara. Putusan diterima Dahri tahun 2004, tapi ia baru dieksekusi tiga tahun kemudian, 23 Oktober 2007. hari itu, ia didatangi Kejaksaan untuk dieksekusi dan dijebloskan ke Penjara Tanjung Gusta, Medan.

12 Delik-delik pidana yang bisa menyeret jurnalis ke penjara cukup banyak tersedia dalam KUHP. Rinciannya: pembocoran rahasia negara; pembocoran rahasia pertahanan keamanan negara; penghinaan terhadap wakil negara asing; permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap pemerintah; pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan golongan; perasaan permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan agama; penghasutan; penawaran tindak pidana; penghinaan terhadap penguasa atau badan umum; pelanggaran kesusilaan; pemberitaan palsu; penghinaan atau pencemaran orang mati; pelanggaran hak ingkar; penadahan penerbitan dan percetakan; penanggulangan kejahatan; dan pelanggaran ketertiban umum. Dalam perkembangannya, ada dua delik lain yang juga bisa menyeret jurnalis ke pengadilan, yaitu Pasal 134, 136 bis dan Pasal 137 KUHP tentang penghinaan presiden dan wakil presiden serta penghinaan serta pasal Pasal 154 dan 155 KUHP tentang pernyataan perasaan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap pemerintah Indonesia, yang akhirnya dinyatakan tak berlaku. Penghinaan terhadap presiden dan wakil presiden dicabut oleh Mahkamah Konstitusi dalam sidang 6 Desember 2006. Dalam pertimbangannya, hakim konstitusi menyatakan, “Pasal tersebut menegasi prinsip persamaan di depan hukum, mengurangi kebebasan mengekspresi pikiran dan pendapat, kebebasan akan informasi, dan prinsip kepastian hukum. Terlebih lagi, ancaman pidana terhadap pelanggaran Pasal 134 paling lama enam tahun dapat digunakan untuk menghambat proses demokrasi.” Keputusan pencabutan ini tidak bulat, karena ada empat dari 9 hakim yang menyatakan dissenting opinion. Sedangkan pasal 154 dan 155 dicabut Mahkamah Konstitusi dalam sidang 17 Juli 2007. Hakim Konstitusi menilai pasal itu tidak rasional karena seorang warga negara dari negara yang merdeka dan berdaulat tidak mungkin memusuhi negara dan pemerintahannya sendiri, kecuali makar. Ketentuan soal makar ini sudah diatur dalam pasal lain, Hakim Konstitusi merujuk pada sejarah yang menunjukkan bahwa dua pasal ini diadopsi pemerintah kolonial Hindia Belanda dari Pasal 124a British In-dian Penal Code tahun 1915 sebagai cara untuk menjerat tokoh pergerakan kemerdekaan di Hindia Belanda. Selain KUHP, undang-undang lain yang bisa menjerat jurnalis ke penjara adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997 tentang Hak Cipta, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik UU No 14 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

Untuk kasus perdata, yang dipakai untuk menjerat jurnalis dan media dalam kasus pencemaran nama baik adalah pasal 1365 dan 1372 KUH Perdata. Pasal 1365 menjadi dasar hukum umum untuk setiap orang yang merasa hak perdatanya dilanggar melalui tuduhan "perbuatan melanggar hukum". Sedangkan pasal 1372 menjadi dasar untuk meminta ganti rugi dan pemulihan nama baik dalam gugatan perdata penghinaan atau pencemaran nama baik.

Sejak 1945 sampai 2008, dua undang-undang inilah yang menjadi dasar hukum bagi siapa saja yang ingin menjerat jurnalis dan media ke pengadilan dengan dalih pencemaran nama baik. Seperti kita tahu, KUHP dan Perdata sudah ada sejak zaman kolonial Belanda. Substansi dari dua undang-undang itu hanya berubah sedikit saja saat diadopsi oleh Indonesia setelah merdeka dari penjajah Belanda tahun 1945 [13].

Setelah lebih dari 60 tahun pelaksanaan KUH Pidana dan KUH Perdata, isu pencemaran nama baik memasuki babak baru dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik[14]. Regulasi baru ini seperti menambah "senjata" dan "amunisi" baru bagi mereka yang merasa dirugikan media karena pemberitaan. Ancaman hukumannya juga lebih berat dari KUHP, yaitu 6 tahun penjara dan denda Rp 1 miliar.

Meski landasan hukum gugatan pencemaran nama baik sudah ada sejak awal-awal kemerdekaan[15], namun tak banyak juga kasus-kasus semacam ini yang menjerat jurnalis dan media[16]. Sejumlah kasus yang menyeret jurnalis dan media ke pengadilan dalam kurun waktu 1945 sampai 1965, sebagian besar justru terkait perkara pornografi[17]. Ini sangat berbeda dengan kasus hukum yang dihadapi jurnalis dan media pada periode sesudahnya yang banyak terkait dengan politik.

Dalam periode 1965 sampai 1997, cukup banyak kasus pers yang ujungnya berakhir dengan cara politis: pembredelan. Di antaranya, pembredelan pers tahun 1974[18], 1978[19], dan

---

13 Lihat Dr Andi Hamzah, Asas-Asas Hukum Pidana, Penerbit Rineka Cipta, 2008, hal. 20-22.

14 Sejak undang-undang ini diberlakukan, sebenarnya ada satu jurnalis yang diadukan dalam kasus ini, yaitu Iwan Piliang karena diadukan oleh Alvien Lie, politisi Partai Amanat Nasional pada 14 Juli 2008 ke polisi. Ia merasa dicemarkan nama baiknya akibat tulisan Iwan berjudul Iwan Piliang: Hoyak Tabuik Adaro dan Soekanto yang dimuat dalam Presstalk.com tanggal 18 Juni 2008. Di situ dia menyebutkan bahwa Alvin Lie, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari Partai Amanat Nasional (PAN) meminta uang Rp 6 miliar dari PT Adaro Energy. Kasus ini tak berlanjut.

15 Sejarah KUHP, bisa dilihat dalam Andi Hamzah, Asas-Asas Hukum Pidana, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hal. 20-21. Untuk perdata, lihat sejarah sekilas dalam Prof Subekti SH, Pokok PokokHukum Perdata, PT Intermasa,1993, cetakan XXV, hal. 9-14.

16 Setidaknya berdasarkan referensi yang mudah ditemukan.

17 Lihat Bambang sadono, Penyelesaian Delik Pers Secara Politis, Sinar Harapan, 1993, hal. 103. Untuk tindakan-tindakan politis dan hukum terhadap pers dalam kurun waktu 1952 sampai 1965, lihat dalam buku Edward C. Smith, Pembredelan Pers di Indonesia, Pustaka Grafiti, Jakarta, 1986.

18 Pembredelan bermula dari pemuatan berita peristiwa Malapetaka 15 Januari, yang dipicu oleh kedatangan Perdana Menteri Jepang Tanaka ke Jakarta, 14-17 Januari 1974. Mahasiswa menyambut kedatangan Tanak dengan melakukan demonstrasi besar yang kemudian diikuti oleh sejumlah pembakaran di sejumlah tempat. Setidaknya ada 8 harian dan mingguan yang ditutup akibat peristiwa tersebut, yaitu Harian Nusantara dan Mahasiswa Indonesia (15 Jannuari 1974), Harian KAMI, Harian Indonesia Raya, Harian Abadi, dan Jakarta Times (21 Januari 1974), serta Harian Pedoman dan Mingguan Ekspress (23 Januari 1974). Selain pembredelan, peristiwa itu juga memicu sejumlah penangkapan terhadap wartawan, seperti yang dialami oleh Pemimpin Redaksi Indonesia Raya Mochtar Lubis dan Wakil Pemimpin Redaksi Indonesia Raya Enggak Baha'uddin. Soal peristiwa seputar Malari dan pembredelan pers, lihat Francois Raillon, Politik dan Ideologi Mahasiswa Indonesia: Pembentukan dan Konsiolidasi Orde Baru 1966-1974, LP3ES, Jakarta, 1985 dan Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia, PT Kompas Media Nusantara 2002, hal. 289.

19 Setelah peristiwa Malari, peristiwa penting berikutnya dalam sejarah pers adalah peristiwa 1978, saat mahasiswa kembali bersuara kritis terhadap pemerintahan Orde Baru. Dalam tahun itu, setidaknya ada tujuh penerbitan yang dilarang terbit sementara oleh Kopkamtib. Masing-masing: Kompas, Sinar Harapan, Merdeka, Pelita, The Indonesia Times, Sinar Pagi dan Pos Sore. Dalih pelarangan terbit, seperti disampaikan Panglima

pembredelan *Tempo*, *Detik* dan *Editor* pada 21 Juni 1994. Banyaknya kasus pembredelan di masa Orde Baru, tentu saja dibandingkan dengan gugatan pencemaran nama baik, yang patut diduga membuat isu *defamation* kurang menonjol pada masa-masa tersebut. Hal lainnya, dampak dari pembredelan nampaknya dianggap jauh lebih menakutkan dibanding pencemaran nama baik.

Beberapa kasus *defamation* yang bisa dicatat dalam kurun waktu 1965 sampai 1998 adalah gugatan pencemaran nama baik yang diajukan Bupati Tangerang terhadap Harian Umum *Sinar Pagi*. Gugatan ini bermula dari berita *Sinar Pagi* pada 23 Juli 1980 yang berjudul "Di Lapor ke DPR, Bupati Tangerang Lalap Uang Rakyat Rp. 28 Juta." Kasus itu akhirnya ke pengadilan. Harian *Sinar Pagi* memang akhirnya dinyatakan bersalah, tapi bukan karena pencemaran nama baik. Ia didakwa bersalah karena dianggap menghina pemerintahan yang sah[20].

Di tahun 1984, juga ada kasus serupa yang menimpa sejumlah media, seperti Harian *Mimbar Masyarakat* di Samarinda, Harian *Merdeka* di Jakarta dan Majalah *Detektif dan Romantika*. Ketiganya terkena jerat kasus pencemaran nama baik dan dihukum denda karena dianggap mencemarkan nama baik Fachrie Domas. Setelah itu, juga ada beberapa kasus yang bisa dicatat: Probosutedjo vs Majalah *Tempo* (1987), Ketua Pengadilan Negeri Subang Jawa Barat vs Harian *Terbit* (1989), dan Jaksa Naek Marpaung vs Harian *Pos Kota* (1990)[21].

Di tahun 1990-an, kasus *defamation* terhadap media yang cukup menonjol adalah kasus gugatan PT Anugerah Langkat Makmur, Anif, terhadap Harian *Garuda* yang terbit di Medan (1991). Harian *Garuda* digugat karena menulis berita yang dianggap mencemarkan nama baik Anif[22]. Kasus ini penting dicatat karena putusan Mahkamah Agung yang memenangkan Harian *Garuda* dianggap sebagai *land mark* dan yurispridensi penting[23] –setidaknya seperti itulah harapan komunitas pers – dalam putusan kasus-kasus pers di kemudian hari.

Kopkamtib Soedomo, untuk memelihara ketentaraman dan ketertiban dan menghindarkan tersebarnya berita-berita yang menyesatkan masyarakat. Lihat Bambang sadono, Penyelesaian Delik Pers Secara Politis, Sinar Harapan, 1993, hal. 85.

20 Lebih detail soal kasus ini, baca Andi Hamzah, I Wayan Suandra, BA Manalu, Delik-Delik Pers di Indonesia, Media Sarana Pers, Jakarta, 1987, hal. 97.

21 Bambang Sadono, op cit hal 88.

22 Kasus ini bermula dari berita Harian Garuda yang berjudul Buat Masalah, di edisi 14 November 1989. Isinya memaparkan bahwa Anif, sebagai Direktur Utama PT Anugerah melakukan penyimpangan karena melakukan penggusuran, pemindahan geudng sekolah dan stasiun sampai ke Langkat. Berita itu juga menyebut bahwa maysrakat juga mengirim utusan ke DPR Sumatera Utara terkait penggusuran itu. Dalam gugatannya, ia meminta ganti rugi Rp 5 miliar. Dalam sidang putusan tertanggal 11 Februari 1991, hakim Pengadilan Negeri Medan menghukum Harian Garuda membayar ganti rugi Rp 50 juta. Harian Garuda mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, yang dalam putusan tertanggal 10 Juni 1991 memvonis sama dengan pengadilan negeri. Pada 12 September 1991, Harian Garuda mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang akhirnya dimenangkan dalam sidang kasasi pada 12 April 1993.

23 Ada sejumlah landasan penting dari putusan Mahkamah Agung dalam kasus gugatan Anif vs Harian Garuda. Pertama, soal hak jawab. Menurut majelis hakim kasasi, sesuai landasan historis serta fungsi kebebasan pers, menyampaikan kritik dan koreksi, dihubungkan dengan tanggungjawab pemberitaan dan ulasan yang duidikemukakan pers, kepada masyarakat dan perorangan diberi hak jawab terhadap tulisan-tulisan yang dianggap merugikan. Tujuannya, agar kebebasan pers disatunafaskan dengan tanggungjawab pers. Kedua, soal definisi kebenaran dalam dunia jurnalistik. Menurut hakim agung, kebenaran suatu peristiwa yang hendak diberitahukan pers pada hakekatnya merupakan suatu kebenaran yang elusive. Artinya, suatu berita yang dicari dan ditemukan untuk dsiberitakan, sukar dipegang kebenarannya. Tidak obahnya seperti seekor belut. Terkadang tidak bis adiketahui dimana sesungguhnya suatu kebenaran berita. Kebenaran yang hendak diberitakan sering mengambang antara pendapat dan pendirian seseorang dengan orang lain atau antara satu jkelompok dengan kelompok lain. Bahwa berhadapan dengan kenyatan kebenaran yang elusive dimaksud, apa yang hendak diulas pers dan diberitakan pers tidak mesti kebenaran yang bersifay absolut, jika kebenaran absolut yang boleh d iberitakan, berarti sejak smeula kehidupan pers yang bebas dan bertangungjawab sudah mati sebelum lahir. Lagi pula tidak mungkin dijumpai kebenaran absolut, apalagid alam kehidupan masyarakat pluralistik dengan berbagai kepentingan yang sangat majemuk.

Kasus lainnya yang patut disebut adalah sengketa Majalah *Selecta* vs Ny. Jokosoetono. Kasus ini bermula dari berita Majalah Selecta No. 1031 22 Juni 1981 yang berjudul "Kasus Pengemudi Taksi Blue Bird." Ny. Djokosoetno, Direktur Utama PT Blue Bird menilai berita itu tendensius dan menjelek-jelekkan namanya. Akhir kasus ini berbeda 180 derajat dengan kasus Harian *Garuda*. Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi menolak gugatan Ny. Jokosoetono, tapi Mahkamah Agung menerima kasasinya dan menghukum Pemimpin Redaksi *Selecta* Syamsudin Lubis dan Penanggungjawab *Selecta* Sahala Siregar dengan ganti rugi Rp 100 ribu[24].

Sebelum tahun 1998, jumlah kasus pencemaran nama baik terhadap media bisa dihitung dengan jari. Tapi tidak demikian halnya setelah Soeharto lengser. Kasus kekerasan terhadap jurnalis dan media pada periode ini[25] sangat marak, termasuk di dalamnya adalah gugatan defamation terhadap media. Dalam kurun waktu 1998-2002 saja, tercatat ada 31 kasus gugatan hukum terhadap media. Sebagian gugatan ditolak hakim, lainnya diterima dengan hukuman percobaan sampai penjara[26].

Pada kurun waktu 1998 sampai 2009, bisa dilihat bahwa gugatan pencemaran nama baik didominasi oleh pengusaha dan pejabat[27]. Dalam gugatan pidana, beberapa kasus yang cukup menonjol antara lain Megawati vs Harian *Rakyat Merdeka*[28], Akbar Tandjung vs Harian *Rakyat Merdeka*[29], Tomy Winata vs *Majalah Tempo*[30], Tomy Winata vs Harian *Koran Tempo*[31], Rektor

---

24 Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 43-44.

25 Selain kasus pencemaran nama baik, varian dari kasus kekerasan terhadap jurnalis dan media, juga meningkat cukup signifikan. Berdasarkan data Aliansi Jurnalis Independen (AJI), tahun 1996 tercatat setidaknya ada 13 kasus kekerasan terhadap jurnalis dan media. Jumlah itu meningkat menjadi 43 kasus di tahun transisi sebelum reformasi terjadi. Jumlahnya lebih kurang sama, yaitu 41 kasus, di tahun 1998. Perbedaan cukup mencolok terjadi sesudahnya: Tahun 1999 naik hampir dua kali lipat menjadi 74 kasus, tahun 2000 menjadi 122 kasus, 2001 menjadi 95 kasus. Periode setelah 2001 itu seperti tahun-tahun "pemulihan" dari euforia kasus kekerasan. Tahun 2004, ada 27 kasus, 2005 sebanyak 43 kasus, 2006 ada 53 kasus, dan 2007 menjadi 75 kasus. Dalam monitoring AJI, kasus defamation, pidana maupun perdata, merupakan salah satu bentuk kekerasan terhadap jurnalis dan media.

26 Tak semua sengketa pemberitaan media masuk pengadilan. Sebagian malah memilih menggunakan mekanisme yang disediakan Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers melalui mekanisme mediasi lewat Dewan Pers. Berdasarkan pemetaan kasus pencemaran nama baik dari tahun 1999 hingga 2005, ada 6 dari 33 kasus itu yang dibawa ke mediasi. Lihat Abdul Manan, Eriyanto, Irma Hidaya, Pemetaan Kasus Pencemaran Nama Baik terhadap Media, AJI Indonesia, 2005.

27 Cukup banyak. Ini beberapa di antaranya. Sebagai rujukan, lihat pemetaan defamation buku AJI, Pencemaran Nama Baik dan Ke Pers Antara Indonesia dan Amerika, Yjipta Lesmana, Rika Press, 2005, dan RH Siregar.

28 Kasus ini bermula dari beberapa judul Harian Rakyat Merdeka yang dianggap menghina Megawati sebagai presiden. Judul berita itu masing-masing: "Mulut Mega Bau Solar" (8 Januari 2003), "Mega Lintah Darat" (9 Januari 2003), "Mega Lebih Ganas dari Sumanto" (30 Januari 2003), dan "Mega Cuma Sekelas Bupati" (4 Februari 2003). Dalam kasus ini, Pemimpin Redaksi Rakyat Merdeka Supratman dijerat dengan pasal 134 karena menghina presiden, dengan dakwaan subsidair pasal 137 KUHP karena menyebarluaskannya. Dalam sidang 27 Oktober 2003, ia divonis enam bulan penjara dengan masa percobaan satu tahun bukan karena menghina presiden, tapi karena menyebarluaskan pernyataan yang dianggap menghina presiden. Ia mengajukan banding atas putusan tersebut.
Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 43-44.

29 Akbar Tandjung menggungat ilustrasi yang dimuat oleh Harian Rakyat Merdeka pada edisi 8 Januari 2002, yang menggambarkan sosok laki-laki yang berwajah Akbar Tandjung berdiri tanpa baju, dengan keringat bercucuran, dan bermuka muram karena sedang tersandung kasus penyimpangan dana bulogate II sebesar Rp 40 M.

30 Tomy melaporkan Pemimpin Redaksi Majalah Tempo Bambang Harymurti, dua jurnalis Tempo Ahmad Taufik dan Iskandar Ali, ke polisi terkait berita berjudul "Ada Tomy di Tenabang" di Majalah Tempo edisi 9 Maret 2003. Tomy menyebut berita itu dinilai berisi fitnah karena menyebut Tomy mengajukan proposal renovasi pasar Tanah Abang sebelum terjadinya kebakaran, serta menyebutnya sebagai pemulung besar.

Universitas Indonesia Sumatera Utara Matondang vs Pemimpin Redaksi Tabloid *Oposisi* Dahri Uhum Nasution, Medan; Sumadi Wonohito vs Risang Bima Wijaya Harian *Radar Jogja*, serta ZA Maulani vs Harian *Sriwijaya Post*[32]. Untuk gugatan hukum melalui perdata, kasus yang bisa disebut antara lain Tomy Soeharto vs Majalah *Gatra*[33], Tomy Winata vs Majalah *Tempo*[34], Soeharto vs Majalah *Time*[35], Marimutu Sinivasan vs *Koran Tempo*[36], Texmaco vs Majalah

---

31 Tomy Winata menggugat berita Harian Koran Tempo edisi 6 Februari 2003 dengan judul 'Gubernur Ali Mazi Bantah Tomy Winata Buka Usaha Judi'. Dalam berita tersebut Koran Tempo menurunkan tulisan tentang kabar investasi pengusaha Tomy Winata di Sulawesi Tenggara. Investasi itu dihubung-hubungkan dengan lokasi perjudian. Tulisan itu dinilai mencemarkan nama baik Tomy Winata.

32 Kasus gugatan ZA Maulani bermula dari berita Sriwijaya Post edisi 25 Agustus 1999 yang berjudul Ka Bakin Terima 400 M. Isinya menyebutkan, ZA Maulani sebagai Kepala Bakin sejak Oktober 1998-Oktober 1999, menerima dana dari kroni-kroni Habibie sebesar Rp 400 miliar untuk memuluskan jalannya Habibie sebagai presiden. Dana itu dipakai untuk menggarap wakil rakyat di DPR agar dalam sidang umum MPR memilih Habibie sebagai presiden. Disebutkan pula bahwa untuk biro-biro did aerah, Maulani sempat membelikan puluhan mobil kijang dan BMW untuk gerilya politik ini. Dalam sidang putusan tertanggal 16 Februari 2001, Wakil Pemimpin Redaksi Sriwijaya Pos Hadi Prayogo divinis bersalah dan dihukum pidana 4 bulan dengan masa percobaan 8 bulan. Lihat RH Siregar, Setengah Abad Pergulatan Etika Pers, Dewan Kehormatan PWI, Jakarta, 2005, hal. 435-439.

33 Kasus ini bermula dari berita Majalah Mingguan gatra edisi 48 tahun IV tanggal 17 Oktober 1998 yang berjudul Obat Terlarang: Nama Tomy pun Disebut. Berita itu mengisahkan tertangkapnya empat orang mahasiswa asal Indonesia yang menggunakan atau mengedarkan obat-obatan terlarang di Melbourne, Australia. Dalam berita tersebut disebutkan bahwa kepada polisi di Australia, salah seorang tersangka bernama Ferry menyebut keterlibatan Tomy dalam peredaran obat terlarang tersebut. Tommy menggugat Gatra dengan ganti rugi Rp 150 miliar. Gugatan bahwa Gatra melanggar kode etik, tak diterima hakim. Meski menyebut nama Tomy, berrita itu juga memuat bantahan dari otoritas di Australia, kevin Loomes, Deputi Direktur Media Kepolisian Federal Victoria yang menyatakan, Dari penyelidikan kami tidak terbukti bahw akejahatan itu melibatkan keluarga Soeharto. Gatra tidak merasa perlu mengklarifikasi Tomy karena keterlibatannya dibantah, apalagi Tomy waktu itu amsih dalam tahanan. Berita yang sama juga dimuat oleh sejumlah media lain. Lihat RH Siregar, hal. 387-394.

34 Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 43-44.

35 Soeharto menggugat Majalah Time edisi 24 Mei 1999 yang menulis laporan utama tentang harta kekayaan keluarga Soeharto. Pada sampul depan majalah Time edisi ini memperlihatkan mata uang 10 dolar Amerika Serikat dengan gambar Soeharto dan tulisan " Suharto Inc. How Indonesia's Longtime Boss Built a Family Fortune".

36 Marimutu menggugat PT Tempo Inti Media Harian dan Pemimpin Redaksi, Bambang Harymurti, karena 64 tulisan di Koran Tempo selama Januari 2003-Mei 2003, yang dinilai merugikan dirinya. Koran Tempo diminta untuk membayar ganti rugi materiil 50 juta dolar AS dan immateriil satu juta dolar , serta membuat permintaan maaf di beberapa media.

Tempo[37], *Abu Bakar Baasyir vs Majalah Time*[38]. John Hamenda vs Majalah *Trust*[39], Tomy Winata vs *Koran Tempo*[40],

Meski pasalnya sama, namun putusan hakim dalam perkara-perkara di atas itu cukup bervariasi. Kasusnya memang berbeda, itu sudah pasti. Namun yang juga sangat penting mempengaruhi warna putusan itu adalah persepsi hakim dalam melihat “unsur-unsur” dari pasal pencemaran nama baik dan mekanisme penyelesaian sengketa pemberitaan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers, melalui mediasi dan hak jawab.

Posisi kasus dan tafsir hakim dalam memahami peran pers memberi pengaruh besar terhadap penanganan kasus pencemaran nama baik yang menimpa media dalam periode setelah tahun 1998. Dengan tak wajibnya mengikuti yurisprudensi dari putusan atas kasus serupa sebelumnya, dengan dalih sistem hukum yang berbeda serta adanya doktrin independensi hakim, seringkali putusan dalam kasus pencemaran nama baik tak selalu bisa diduga meski ada kasus serupa yang sudah divonis sebelumnya.

Anatomi Kasus Pencemaran Nama Baik

Undang-undang tak mendefinisikan secara jelas apa yang disebut sebagai pencemaran nama baik, atau penghinaan. Dengan redaksional yang beragam, sejumlah buku referensi dan pengajar hukum pada intinya mengartikan penghinaan sebagai sebuah serangan terhadap ”kehormatan” dan ”nama baik” seseorang, yang akibat tindakan tersebut membuat seseorang merasa malu[41]. Dalam kasus pencemaran nama baik di Indonesia, pasal pencemaran nama baik merujuk pada pasal 310 KUHP[42].

---

37 Gugatan itu disodorkan oleh bos PT Texmaco, Marimutu Sinivasan, enam bulan silam. Ia merasa telah dihancurkan, dicemarkan nama baiknya, dan dibunuh karakternya secara sistematis lewat pemberitaan Majalah TEMPO. Melalui Kantor Pengacara Otto Cornellis Kaligis, Sinivasan menyertakan 50 tulisan tentang Texmaco yang dinilainya tendensius, insinuatif, dan provokatif. Demi menguatkan gugatan, ia mengikutkan 18 anak perusahaan Texmaco sebagai penggugat. Yang kerap menjadi sorotan dalam tulisan-tulisan itu terutama nasib kredit yang dikucurkan pemerintah terhadap Texmaco.

38 Abu Bakar Ba’asyir yang merasa dirugikan karena nam baiknya akibat berita Majalah Time edisi 23 September 2002. Dalam edisi itu, majalah Time menerbitkan tulisan tentang Abu Bakar Ba’asyir yang disebutkan sebagai pimpinan teroris untuk wilayah Asia Tenggara. TIME memuat tulisan dengan judul Confession of an Al Qaida Terrorist dalam terbitan 23 September 2002, di mana terdapat pernyataan Omar Al Faruq yang menyebutkan Abu Bakar Ba’asyir sebagai pimpinan kelompok teroris di Asia Tenggara dan berhubungan dengan jaringan Al Qaida pimpinan Osama Bin laden.

39 John Hamenda menggugat berita Trust berjudul "Komplotan Pembobolan BNI" pada edisi 52 Tahun I, 1-7 Oktober 2003, yang dianggapnya ditulis berdasarkan informasi yang tidak sah. Sumber awal berita itu memang naskah fotokopi hasil audit khusus satuan pengawas intern BNI yang lalu diinvestigasi oleh jurnalis media itu.

Trust juga dianggap mencemarkan nama baiknya secara terang-terangan memuat nama penggugat, yakni John Hamenda, sebagai salah satu pembobol Rp 1, 7 triliun kas BNI.

40 Kasus ini bermula dari pernyataan Goenawan Moehammad yang dimuat Koran Tempo, 12 Maret 2003. Menurut pengacara Tomy Winata, Desmond J. Mahesa, "Tomy menggugat pernyataan Goenawan Mohammad yang mengatakan bahwa negara ini jangan jatuh ke tangan premanisme apalagi Tomy Winata." Pernyataan ini disampaikan berkaitan dengan penyerangan massa Arta Graha ke kantor Majalah Tempo, 8 Maret 2003.

41 R. Sugandhi SH, KUHP dan Penjelasannya, PT Usaha nasional, 1980, hal. 330-331.

42 Pasal 31 KUHP menyatakan, (1) Barang siapa sengaja menyerang kehormatan nama baik seseorang dengan menuduhkan sesuatu hal, yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum, diancam karena pencemaran dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. (2) Jika hal itu dilakukan dengan tulisan atau gambaran yang disiarkan, dipertunjukkan atau ditempel di muka umum, maka diancam karena pencemaran tertulis dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah. (3) Tidak merupakan pencemaran atau pencemaran tertulis, jika perbuatan jelas dilakukan demi kepentingan umum atau karena terpaksa untuk membela diri.

Pengertian ini tak jauh beda dengan konsepsi international tentang *defamation*. Black Law Dictionary mendefinisikan *defamation* sebagai upaya dengan sengaja membuat orang lain rugi atau merusak reputasi, kehormatan, nama, dan penghargaan terhadapnya. Defamation, seperti halnya dalam praktik di Indonesia, dibedakan menjadi dua: *slander* untuk pencemaran nama baik melalui lisan, *libel* jika melalui tulisan[43].

Untuk bisa menjerat dengan pasal 310 KUHP, menurut R. Sugandhi, apa yang dilakukan tergugat itu ”harus dilakukan dengan sedemikian rupa sehingga dalam kata-kata hinaan itu terselip tuduhan seolah-olah orang yang dihina itu telah melakukan perbuatan tertentu dengan maksud agar tuduhan itu tersiar”. Krusialnya lagi, tuduhan itu tak tidak perlu berupa tindak pidana seperti perampokan, pencurian, atau kegiatan kriminal lainnya.

Untuk gugatan perdata, merujuk pada 2 pasal, yaitu 1365 dan 1372 KUH Perdata. Dalam gugatan perdata, yang dibuktikan adalah adanya ”perbuatan melawan hukum” yang diduga dilakukan oleh jurnalis atau media. Apa yang disebut sebagai ”perbuatan melawan hukum” tak selalu merujuk pada undang-undang. Merujuk pada sejumlah kasus yang masuk ke pengadilan, sesuatu yang dianggap di luar norma kesopanan dan kepantasan juga bisa menjadi dasar untuk menyebut adanya perbuatan melanggar hukum sehingga sah untuk mengajukan gugatan[44].

Definisi dari pencemaran nama baik memang tak terlalu jelas, dan ini melahirkan tafsir yang beragam. Namun, yang lebih krusial berikutnya adalah pada tafsir dan pembuktian tentang unsur-unsur dari pidana pencemaran nama baik, yang meliputi ”pencemaran nama baik”, ”unsur kesengajaan”, dan penggunaan mekanisme internal penyelesaian sengketa pemberitaan media melalui hak jawab seperti diatur dalam Undang Undang Nomor 40 tahun 2009 tentang Pers.

Nama Baik. Secara konseptual, menurut Prof. Oemar Seno Adji[45], ada dua pendapat tentang definisi kehormatan, atau nama baik, yaitu *de subjective opvatting* dan *de objective opvatting*. Dalam *de subjective opvatting*, kehormatan disamakan dengan rasa hormat. Dengan sejumlah alasan, pandangan semacam ini mulai ditinggalkan karena sulit sekali pelaksanaannya jika berhadapan dengan orang-orang yang rasa kehormatannya tebal atau orang yang kurang atau sama sekali tidak punya rasa kehormatan.

Alasan lainnya, ini yang juga penting, penerapan prinsip subyektif dalam pengertian tentang kehormatan akan mengurangi peluang munculnya suasana kritik karena dengan mudah dijerat dengan merusak kehormatan seseorang. Artinya, pengertian nama baik yang sangat subyektif membuatnya sangat karet dan mudah menjerat siapa saja. Ini bisa memendulkan budaya kritik di tengah masyarakat, karena akan mudah tersandung kasus semacam ini.

Berbeda dengan *de subjective opvatting, de objective opvatting* melihat kehormatan dipandang sebagai *respect* yang dimiliki seseorang karena keberanian-keberaniannya, sifat baik, atau bakatnya. Artinya, tanpa sifat-sifat seperti itu, seseorang seharusnya dianggap tak punya kompetensi untuk mengajukan gugatan pencemaran nama baik. Dalam kenyataan, tak mudah menyaring gugatan dengan cara seperti itu.

Pencemaran nama baik, menurut Muzakkir, bisa dipandang dari dua sudut: subyektif (orang yang merasa dirugikan) dan obyektif (sudut pandang masyarakat atau konteks perbuatan

---

43 Hamid Awaluddin, Soeharto Vs Time Inc: Kasus Kemenangan Akal Sehat, dalam Todung Mulya Lubis dkk, Soeharto Vs TIME: Pencarian dan Penemuan Kebenaran, PT Kompas Media Nusantara, 2001, hal. xxix. Lihat juga dalam Norm Goldstein, The Associated Press: Stylebook and Libel Manual, The Associated Press, 1994. Dalam buku acuan kampanye melawan defamation, International Federation of Journalist (IFJ) mendefinisikannya seperti ini: defamation adalah istilah hukum yang digunakan untuk menuduh seseorang mengenai suatu fakta yang tepat sehingga mencoreng nama baik. Fakta tersebut dicetak dan dikomunikasikan kepada orang lain.

44 Lihat Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 49-50

45 Oemar Seno Adji, Perkembangan Delik Pers di Indonesia, Penerbit Erlangga, 1990, hal. 41.

tersebut dilakukan). Mengingat subyektivitas seseorang itu berbeda-beda, ia menyarankan agar subyektifitas itu diobyektifikasi. Caranya, dengan menguji apakah perbuatan tersebut menurut ukuran umum pada waktu dan tempat itu dilakukan, termasuk perbuatan penghinaan. Obyektifikasi dari subyektifitas ukuran pencermaran nama baik ini penting untuk menjamin ditegakkannnya kepentingan hukum yang hendak dilindungi dalam delik-delik penghinaan tanpa merusak asas-asas hukum lainnya[46].

Apa yang disampaikan Oemar Seno Adji sebagai ”*de objective opvatting*” dan Muzakkir dengan ”obyektifiasi dari subyektifitas” adalah konsep ideal yang tak mudah dalam kenyataannya. Dengan adagium ”pengadilan tak boleh menolak perkara”, sangat susah mencegah kasus seperti itu masuk pengadilan. Dalam peradilan Indonesia, gugatan terhadap kompetensi penggugat juga sudah masuk materi perkara, dan tak bisa menggugurkan sebuah gugatan sedari dini sebelum masuk sidang.

Ketua DPR dan Ketua Partai Golkar Akbar Tanjung, saat melaporkan Pemimpin Redaksi *Rakyat Merdeka* Karim Paputungan ke polisi[47] karena ilustrasi berita berjudul “Akbar Segera Dihabisi, Golkar Nangis Darah” di Harian *Rakyat Merdeka* edisi 9 Januari 2002, menggunakan alasan nama baiknya merasa dicemarkan. Itu pula yang dipakai Pemilik PT Petindo Perkasa Grup John Hamenda saat menggugat Majalah *Trust*, walau pun John Hamenda akhirnya divonis bersalah terkait kasus pembobolan dana BNI.

Unsur sengaja. Kesengajaan (*opzet*) merupakan unsur penting dalam tindak pidana, termasuk pencemaran nama baik. Unsur ini, seperti halnya juga unsur mencemarkan nama baik, harus bisa dibuktikan untuk bisa menyatakan seseorang terbukti melakukan pencemaran nama baik. Krusialnya adalah, bagaimana hakim menafsirkan dengan baik soal unsur ini serta penempatannya yang proporsional dalam konteks suatu berita yang ditulis jurnalis dan dimuat media?

Secara umum, pengertian ”sengaja” dalam kasus pencemaran nama baik merujuk setidaknya pada tiga konsep. Masing-masing: perbuatan itu diketahui dan dikehendaki; perbuatan itu diketahui; dan perbuatan itu dikehendaki. Menurut teori kehendak, perbuatan dikatakan disengaja apabila perbuatan itu dikehendaki oleh pelaku, tidak dipersoalkan apakah pelaku mengetahui atau tidak bahwa perbuatan itu akan menimbulkan akibat yang dilarang. Teori pengetahuan menyatakan, bahwa suatu perbuatan disebut sengaja apabila perbuatan itu diketahui pelaku, yaitu jika itu dilakukan akan menimbulkan akibat yang dilarang oleh hukum pidana.

Tafsir dan penerapan unsur kesengajaan ini menjadi krusial karena dalam sejumlah kasus hakim seringkali tak membedakan antara ”sengaja memuat suatu berita” dengan ”sengaja untuk menghina” melalui berita. Padahal, ini dua soal yang berbeda. Setiap jurnalis yang membuat berita, tentu saja harus melakukannya dengan sengaja. Sebab, sangat tidak mungkin wartawan

---

46 Muzakkir, Delik Penghinaan Dalam Pemberitaan Pers Mengenai Pejabat Publik, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 17.

47 Dalam kasus gugatan Tomy winata thd Tempo, jaksa menjerat Tempo dengan pasal berlapis. Dalam dakwaan subsidair, jaksa menjerat Tempo dengan pasal XIV ayat (1) UU Nomor 1 tahun 1946 jo pasal 5 5ayat (1) ke 1e KUHP karena menyiarkan suatu berita atau pemberitahuan bohong, dengan sengaja menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, subsidair dengan pasal XIV ayat (2) UU Nomor 1 tahun 1946 jo pasal 5 5ayat (1) ke 1e KUHP.. menyiarkan suatu berita atau pemberitahuan bohong, dengan sengaja menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, sedangkan ia patut dapat menyangka bahwa berita atau pemberitahuan itu adalah bohong, kedua primair adalaah dengan pasal 311 (1) KUHP yo pasal 55 ayat (1) ke 1e KUHP karena sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seseorang yang menuduhkan suatu hal, yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum, jika yang melakukan kejahatan pencemaran atau pencemaran tertulis dibolehkan untuk membuktikan apa yang dituduhkan itu benar, tidak membuktikannya, dan tuduhan dilakukan bertentangan dengan apa yang diketahui, subsidair dengan pasal 310 (10 KUHP yo pasal 55 ayat (1) ke 1e KUHP karena sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seseorang yang menuduhkan suatu hal, yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum

tak sengaja wawancara seorang sumber dan menuliskan beritanya. Tapi apakah itu lantas bisa diartikan sebagai kesengajaan untuk menghina?

Dalam banyak kasus, frame ”sengaja” semacam inilah yang menjadi konstruksi berpikir polisi, jaksa, dan hakim. Akibatnya, hampir semua kasus pencemaran nama baik yang masuk ke pengadilan akhirnya dikategorikan memenuhi unsur *opzet* ini. Dalam pertimbangan putusan kasus pidana terhadap Pemimpin Redaksi Majalah Tempo Bambang Harymurti[48], majelis hakim menyebut ada unsur kesengajaan untuk mencemarkan nama baik karena ” diketahui, disadari dan dimaksudkan bahwa penulisan berita khususnya berita berjudul Ada Tomy di Tenabang yang termuat dalam Majalah Tempo edisi 3 - 9 Maret 2003 adalah sebagai konsumsi dan untuk diketahui oleh kalangan pembacanya.”

Muzakkir menyarankan, untuk menetapkan sesuatu perbuatan disebut ”sengaja”, idealnya menggunakan teori gabungan. Artinya, pelaku harus mengetahui hubungan kausal antara kelakuan dan akibat yang dilarang oleh hukum pidana dan atas pengetahuan tersebut, kemudian pelaku memutuskan berbuat. Ini usulan yang mungkin lebih kompromistis. Dengan frame semacam ini, memang harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa apakah jurnalis dan media tersebut mengetahui bahwa apa yang ditulis itu bisa melukai nama baik seseorang? Ini juga tak mudah karena sensitivitas seseorang tak sama dengan yang lain. Ini juga menjadi pokok yang mesti jadi pertimbangan.

Penggunaan Hak Jawab. Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa pemberitaan, salah satunya melalui hak jawab. Prinsip dari penggunaan hak jawab ini adalah asas kesetaraan di mana jika sebuah berita dianggap membuat kerusakan, maka pemulihannya juga harus dilakukan dengan cara yang sama. Itu sebebnya, hak jawab harus ditempatkan di tempat yang sama dengan ukuran yang proporsional dengan berita yang dianggap mencemarkan nama seseorang tersebut.

Seperti halnya juga KUHP dan KUH Perdata, Undang Undang Pers adalah hukum positif yang juga harus diikuti oleh hakim dalam memutus perkara, meski dalam sejumlah kasus tak seperti itu kenyataannya. Dalam soal hak jawab, ada dua kubu yang berseberangan dan itu tak hanya terjadi dalam benak komunitas media. Di komunitas hakim, ini juga tak satu kata. Dalam satu kasus, hakim menyatakan hak jawab harus ditempuh lebih dulu sebelum menggugat. Namun dalam putusan yang lain, hak jawab ditafsirkan sebagai hak, yang itu artinya tak wajib dipakai serta tidak menggugurkan hak lainnya: mengajukan gugatan hukum .

Dalam gugatan perdata Harian Kedaulatan Rakyat dan Wonohito terhadap Risang Bima Wijaya dari Radar Jogja, terkait berita dan ilustrasi yang dianggap melecehkan Wonohito dan

---

48 Petikan putusan Pidana No. 1426/Pid.B./2003/PN. Jkt.Pst, dengan terdakwa Pemimpin Redaksi Majalah Tempo Bambang Harymurti, yang dibacakan dalam sidang 6 September 2004. Vonisnya adalah 1 tahun penjara. Bambang Harymurti mengajukan banding. Pengadilan Tinggi, dalam sidang 14 April 2005, menolak permohonan banding tersebut. Bambang Harymurti mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam putusan yang dibacakan pada 9 Februari 2006, Mahkamah Agung mengabulkan gugatan kasasi dan menyatakan Bambang Harymurti tidak bersalah.

, Sementara, Hak Jawab Dulu, edisi 26 Februari – 04 Maret 2007. Gugatan ini dipicu berita berjudul ”Pemerintah Tunjuk Plt Dirut PLN dan PKT”, yang muncul di Investor pada 5 Mei 2006. Di situ diwartakan, Lendo memimpin tim ad hoc yang bertugas menyelidiki korupsi di lingkungan BUMN. Yang membuat Lendo meradang, berita itu menyebut tim Lendo ”tidak bersih” dan ”melakukan pemerasan kepada direksi BUMN yang dianggap korupsi”. Merasa tercemar, Lendo pun melayangkan somasi ke Investor Daily. Ia menuntut harian tersebut meminta maaf. Tapi Investor menolak. Koran ini menyatakan, kalimat yang dipersoalkannya dikutip dari pernyataan Arief Poyuono, Ketua Federasi Serikat Pekerja BUMN. Primus Dorimulu meminta Lendo menggunakan hak jawab—mengirim alasan keberatan atas berita tersebut untuk dimuat di Investor—jika berita itu menyinggung dirinya. ”Itu penyelesaian yang disediakan Undang-Undang Pers,” kata Primus. ”Tapi dia tak mau menggunakan hak jawab itu.” Setelah gugatannya ditolak dalam sidang 15 Januari 2008, Lendonovo akhirnya memilih menggunakan hak jawab.

Lihat Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 49-51

Kedaulatan Rakyat, hakim Pengadilan Negeri Sleman jelas menyatakan ”bahwa hak jawab itu merupakan hak yang diberikan oleh undang-undang kepada seseorang, yang itu terserah mereka untuk menggunakannya atau tidak.”

Sikap berbeda ditunjukkan hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam menangani kasus gugatan mantan staf khusus Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Lendonovo kepada Ketua Federasi Serikat Pekerja BUMN F.X. Arief Poyuono dan Koran Investor Indonesia. ”Kami berpendapat harus diselesaikan internal dulu sesuai dengan Undang-Undang Pers, yaitu menggunakan hak jawab,” kata hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Wahjono[49].

Sikap serupa diambil oleh hakim yang menangani gugatan perdata yang diajukan Pemimpin Redaksi Tablopid Pasopati Azmi Thalib Chaniago terhadap lima media. Dalam putusannya, hakim menyitir soal ketentuan hak jawab dalam Undang Undang Pers dan akhirnya menyatakan, ”Setiap insan pers harus dan wajib untuk menaati dan melaksanakan aturan yang dibuatnya.” Gugatan Azmi, seperti juga Lendonovo, akhirnya ditolak oleh hakim.

Perbuatan Melawan Hukum. Ini unsur yang harus dibuktikan dalam kasus perdata pencemaran nama baik. Cukup bnyak rumusan yang disebut sebagai perbuatan melawan hukum. Menurut Rossa Agustina, seseuatu disebut melawan hukum jika memenuhi unsur: perbuatan aktif atau pasif, melawan hukum, menimbulkan kerugian bagi orang lain, adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian. Disebut melawan hukum jika melanggar hak subyektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, bertentangan dengan kaidah kesusilaan, dan bertentangan dengan asas kepatutan[50].

Saat Soeharto menggugat berita Majalah Time edisi 24 Mei 1999 yang berjudul Soeharto Inc., ia mempersoalkan salah satunya judul ”Soeharto Inc. : How Indonesia long time boss built a family fortune.” Menurut mereka, itu tidak benar karena secara hukum tidak ada yang namanya Sooeharto Inc. (Perusahaan Soeharto). Yang juga disoal adalah gam,bar soeharto yang sedang memeluk rumah, yang dianggapnya tendensius dan mengesankan Soeharto serakah. Fakta-fakta itulah yang dianggap sebagai perbuatan melawan hukum.

Semua gugatan perdata, dalam gugatan yang diajukan ke pengadilan, harus bisa membuktikan unsur tersebut. Hanya saja, perbuatan melawan hukum itu sangat luas sekali pengertiannya. Sebab, hukum yang dianggap dilanggar itu tak selalu merujuk pada hukum tertulis, tapi juga soal hukum kepantasan. Ini yang membuat gugatan perdata, sangat mudah dilakukan oleh siapa saja jika tak suka terhadap berita media. Dalam kasus gugatan Pemimpin Redaksi Tablopid Pasopati Azmi Thalib Chaniago terhadap lima media, salah satu yang dipersoalkan adalah penulisan nama ”Pasopati” dan Azmi sebagai ”wartawan” dalam tanda petik. Itu yang dianggap Azmi mencemarkan nama baiknya, dan menjadi alasan ”ada perbuatan melawan hukum” serta menjadi dasar gugatan perdata ke pengadilan.

---

[49] Majalah Tempo, Sementara, Hak Jawab Dulu, edisi 26 Februari – 04 Maret 2007. Gugatan ini dipicu berita berjudul ”Pemerintah Tunjuk Plt Dirut PLN dan PKT”, yang muncul di Investor pada 5 Mei 2006. Di situ diwartakan, Lendo memimpin tim ad hoc yang bertugas menyelidiki korupsi di lingkungan BUMN. Yang membuat Lendovo meradang, berita itu menyebut tim Lendo ”tidak bersih” dan ”melakukan pemerasan kepada direksi BUMN yang dianggap korupsi”. Merasa tercemar, Lendo pun melayangkan somasi ke Investor Daily. Ia menuntut harian tersebut meminta maaf. Tapi Investor menolak. Koran ini menyatakan, kalimat yang dipersoalkannya dikutip dari pernyataan Arief Poyuono, Ketua Federasi Serikat Pekerja BUMN. Primus Dorimulu meminta Lendo menggunakan hak jawab—mengirim alasan keberatan atas berita tersebut untuk dimuat di Investor—jika berita itu menyinggung dirinya. ”Itu penyelesaian yang disediakan Undang-Undang Pers,” kata Primus. ”Tapi dia tak mau menggunakan hak jawab itu.” Setelah gugatannya ditolak dalam sidang 15 Januari 2008, Lendonovo akhirnya memilih menggunakan hak jawab.

Lihat Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 49-51

[50] Lihat Rossa Agustina, Pencemaran Nama Baik dan Perbuatan Melawan Hukum, dalam Jurnal DICTUM edisi 3, 2004, hal. 49-51

* * *

Jika unsur dari delik pencemaran disebut dalam KUHP, obyek yang jadi masalah pencemaran nama baik terhadap jurnalis dan media tak ada rumusannya sama sekali kecuali kata ”melalui tulisan”. Merujuk pada pada sejumlah kasus-kasus *defamation* yang terjadi di Indonesia sejak 1945 sampai 2008, obyeknya bisa apa saja dari produk jurnalistik yang memenuhi kualifikasi bisa mencemarkan nama baik. Obyeknya bisa berupa ”judul”, ”isi berita”, ”pilihan kata”, ilustrasi atau ”foto” yang –tentu saja-- dianggap oleh seseorang telah mencemarkan nama baiknya.

Judul. Judul, dalam teori jurnalistik, harus akurat dan mencerminkan isi. Ini merupakan hukum yang tak boleh ditawar. Namun dalam konteks defamation, judul akurat saja tak cukup. Ia juga mengharuskan tak melukai perasaan orang lain, meski ini sesuatu yang sangat-sangat subyektif. Sifat subyektif ini menjadi titik krusial karena bisa dengan dalih apa saja, yang lagi-lagi sifatnya subyektif.

Dalam kasus Harian *Rakyat Merdeka* vs Megawati, inilah beberapa judul yang dianggap menghina tersebut: ”Mulut Mega Bau Solar” (8 Januari 2003), ”Mega Lintah Darat” (9 Januari 2003), ”Mega Lebih Ganas dari Sumanto” (30 Januari 2003), dan ”Mega Cuma Sekelas Bupati” (4 Februari 2003). Akibat judul-judul ini, Pemimpin Redaksi Rakyat Merdeka Supratman dijerat dengan pasal 137 KUHP karena menyebarluaskan judul yang sebenarnya pernyataan para demonstran tersebut. Dalam sidang 27 Oktober 2003, ia divonis enam bulan penjara dengan masa percobaan satu tahun.

Dalam salah satu argumentasinya, *Rakyat Merdeka* menyebut bahwa apa yang ditulis dalam judul tersebut merupakan ungkapan dari seorang demonstran. Artinya, ungkapan ini, jika disebut menghina, tak sepantasnya dibebankan kepada Harian *Rakyat Merdeka* yang menyiarkannya. Dengan kata lain, *Rakyat Merdeka* hanya pembawa pesan dari kalimat tersebut. Namun, argumentasi ini tak menyelamatkannya karena akhirnya Karim Paputungan, Pemimpin Redaksinya, divonis 5 bulan penjara dengan hukuman percobaan 10 bulan.

Isi Berita. Judul memang penting, namun isinya jauh lebih penting. Dalam kasus defamation di Indonesia, pangkal utama gugatan seseorang kepada jurnalis dan media adalah dari isi berita, meski ada juga yang karena judul, sejumlah pilihan kata (diksi), ilustrasi atau foto. Jika isi berita yang dipersoalkan, umumnya soal daging dari sebuah berita. Jika itu sebuah kasus korupsi, yang dipersoalkan adalah tuduhan-tuduhan yang ada di dalamnya serta apa bukti pendukungnya.

Saat Tomy Winata menggugat Majalah Tempo, yang dipersoalkan adalah isi beritanya. Ia mempertanyakan kebenaran adanya proposal dari Tomy Winata untuk renovasi pasar Tanah Abang dan tudingan tentang dugaan sebagai orang di balik kebakaran pasar, selain soal penggunaan kata ”pemulung besar” dalam tulisan dua halaman itu. Dalam gugatan ZA Maulani terhadap Harian *Sriwijaya Post,* yang dipersoalkan adalah kebenaran data tentang dia menerima dana 400 miliar untuk pemenangan kembali Habibie sebagai presiden.

Kasus yang menimpa Pemimpin Redaksi Tabloid *Oposisi* Dahri Uhum Nasution juga terkait isi berita dugaan korupsi yang melibatkan Rektor Universitas Islam Sumatera Utara. Majalah *Gatra,* saat digugat Tomy Soeharto, bermula dari isi berita yang melansir dugaan keterlibatan Tomy Soeharto dalam perdagangan narkotika. Itu pula yang jadi pemicu gugatan Wonohito terhadap Risang Bima Wijaya dan Radar Joga, baik pidana maupun perdata.

Ilustrasi dan Foto. Ilustrasi, yang merupakan penggambaran visual dari sesorang atau sebuah peristiwa, merupakan pemanis dari perwajahan media. Ini praktik lazim sebagai variasi dari teks dan foto untuk menghiasi halaman. Hanya saja, ilustrasi juga menjadi salah satu obyek yang cukup sering dari gugatan pencemaran nama baik. Begitu juga dengan foto. Untuk yang disebut terakhir ini, jumlahnya masih bisa disebut jarang kejadiannya.

Perkara yang berpangkal dari ilustrasi salah satunya adalah kasus Akbar Tanjung vs Harian *Rakyat Merdeka*. Kuasa hukum Rakyat Merdeka menggunakan argumentasi bahwa ilustrasi

Akbar Tanjung ”sedang berdiri tanpa memakai baju dengan keringat bercucuran dan muka sedih”, dalam berita berjudul "Akbar Segera Dihabisi, Golkar Nangis Darah " edisi 8 Januari 2002, sebagai parodi karena dia tokoh publik yang sangat populer dan saat itu sedang terkait kasus korupsi yang menjadi sorotan publik.

Alasan itu tak diterima hakim. Dalam pertimbangan putusannya, hakim menampik bahwa ada unsur empati terhadap nasib Akbar dalam ilustrasi itu. Hakim, dalam pertimbangan yang akhirnya membuat Karim Paputungan divonis bersalah, menyatakan, ”...berita yang dimuat tidaklah relevant untuk divisualisasikan dengan gambar yang tanpa baju, tubuh penuh dengan keringat sehingga gambar tersebut terkesan sebagai upaya informasi sedemikian rupa agar tampak menarik yang berlebihan sehingga tidak proporsional dan merugikan pihak lain...” [51]

Dalam kasus gugatan Soeharto vs Majalah Time, yang juga dipersoalkan adalah ilustrasi Soeharto sedang memeluk sebuah rumah. Kuasa hukum Soeharto menganggap foto ilustrasi itu mencemarkan nama baiknya karena mengesankan dia serakah. Argumentasi ini ditolak oleh hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam pertimbangan hukumnya, hakim menyatakan, ”Gambar rumah itu memang tak disangkal sebagai milik rumah keluarga Soeharto yang berada di 8 Winning Road London N2 Inggris. Dengan fakta bahwa rumah itu adalah milik keluarga penggugat, tidak berlasan menurut hukum untuk menyatakan gambar tersebut sebagai dengan sengaja menghina.” [52]

Untuk kasus gugatan terkait foto, yang bisa dijadikan contoh adalah gugatan Ketua Komando Laskar Islam Munarman terhadap Harian *Koran Tempo*. Pangkalnya adalah pemuatan foto Harian *Koran Tempo* pada edisi 3 Juni 2008 tentang Munarman yang terlihat sedang mencekik seseorang. Dalam caption foto disebutkan, Munarman sedang mencekik salah satu anggota Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama di Monumen Nasional, Jakarta.

Pilihan kata (diksi). Diksi, dalam karya jurnalistik, digunakan untuk memperkaya dan membuat tulisan lebih berwarna. Pilihan kata yang menarik tak hanya membuat tulisan lebih mudah dimengerti, tapi juga membuat pembaca merasa lebih segar menikmatinya. Hanya saja, pilihan kata juga mejadi salah satu obyek yang bisa memicu gugatan pencemaran nama baik.

Dalam kasus pidana yang menjerat Pemimpin Redaksi Majalah Tempo Bambang Harymurti, salah satu yang dipersoalkan adalah soal diksi ”pemulung besar” dalam tulisan berjudul Ada Tomy di Tenabang. Dalam sidang, sejumlah saksi ahli memberikan argumentasi di depan hakim yang tegas menyatakan bahwa jika sebuah diberi tanda petik, maka itu tak merujuk pada arti yang sebenarnya.

Argumentasi ini ditolak hakim. Dalam pertimbangannya, hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengatakan, ”Penggunaan tanda petik pada pemulung besar tetap tidak menghilangkan efek asosiasi dimaksud di pikiran pembaca. Di sini sosok Tomy Winata sudah dikonotasikan negatif karena pemulung pada dasarnya diangap sebagai bidang tugas yang negatif (mengais-ngais sampah dan kotoran) bagi masyarakat.”

Dalam gugatan perdata yang diajukan Soeharto kepada Majalah Time, yang juga dipersoalkan adalah penggunaan kata ”Inc.” dalam kalimat ”Soeharto Inc.” dalam cover Majalah Time. Menurut pengacara Soeharto, secara hukum tidak ada yang namanya Perusahaan Soeharto. Dalam putusan yang memenangkan Majalah Time, hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat

---

[51] Petikan putusan kasus Karim Paputungan No.37/Pid.B/2003/PN.Jak.Sel, yang dibacakan dalam sidang 9 September 2003. Karim Paputungan divonis bersalah dan dihukum 5 bulan penjaar dengan percobaan 10 bulan. Ia mengajukan banding atas kasus ini.

[52] Petikan putusan kasus Soeharto vs Majalah Time, No. 338/PDT.G/1999/PN.JKT.PST, yang dibacakan dalam sidang 6 Juni 2000. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memvonis Majalah Time bebas alias tak bersalah. Kuasa hukum Soeharto mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang putusannya membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Majalah Time mengajukan upaya terakhir, Peninjauan Kembali, yang kemudian dimenangkannya.

menyatakan, ”Penulisan ”Soeharto Inc.” bukanlah dalam arti yang sesungguhnya yaitu perusahaan atau badan hukum milik penggugat, akan teapi adalah metafoira untuk menggambarkan bahwa penggugat adalah orang yang mempunyai pengaruh yang sangat besar baik langsung maupun tidak langsung dalam mengendalikan perusahaan-perusahaan tersebut.”

Bagaimana Mengatasi Jerat Pasal Defamation

Pasal-pasal pencemaran nama baik, tak peduli seberapa keras kita mengkritiknya, tetaplah ada dalam undang-undang. Artinya, pasal-pasal itu merupakan positif yang bisa dipakai oleh siapa saja, dengan motif yang tak diketahui pasti, untuk menyeret jurnalis dan media ke pengadilan. Ini fakta yang tak sepenuhnya menggembirakan yang harus dihadapi jurnalis dan media di Indonesia.

Sejumlah upaya hukum melalui judicial review ke Mahkamah Konstitusi juga sudah dilakukan untuk menggugurkan pasal pidana pencemaran nama baik, khusus dari pasal pidana KUHP. Namun, upaya itu belum membuahkan hasil –setidaknya sampai tahun 2009. Bagi jurnalis dan media, yang punya potensi besar terjerat pasal itu saat menjalankan tugas profesinya, punya tantangan yang tak bisa dihindari.

Sembari menunggu ada perubahan terhadap regulasi itu, yang sudah pasti tak bakal segera, ada sejumlah hal yang bisa dilakukan oleh jurnalis dan media agar terhindar dari jerat defamation. Salah satunya adalah bekerja profesional dan taat pada kode etik, yang prinsip-prinsip pokoknya ada di bawah ini, meski itu tak bisa menjamin 100 persen akan membuatnya terbebas dari gugatan.

Jurus Pamungkas bernama ”Kepentingan Umum”. Bahwa wartawan bekerja pada sebuah perusahaan media, memang tak ada yang membantahnya. Namun, itu tak berarti ia memberikan kesetiaan pertamanya pada perusahaan tempatnya bekerja. Semangat jurnalisme, seperti disarikan dengan sangat baik oleh Bill Kovach dan Tom Rosenstiel dalam buku *9 Elemen Jurnalisme*, mengajarkan, kesetiaan pertama jurnalis adalah kepada publik. Ini standar yang sederhana, dan mendasar, namun seringkali tak mudah dalam pelaksanaannya.

Dalam peliputan, salah satu prinsip ini bisa diterapkan dalam penulisan berita. Dalam melakukan tugas, yang hendaknya menjadi rujukan pertama jurnalis dalam bekerja adalah kepentingan publik, bukan kepentingan sekelompok orang. Prinsip ini akan membuat jurnalis lebih bebas dari bias kepentingan kelompok tertentu dalam menulis berita, dan prinsip ini menyelamatkannya jika tanpa sengaja melakukan kealpaan.

Menulis berita, terutama berita negatif, pasti akan membuat beberapa orang tersinggung dan merasa dirugikan. Ini hal tak terhindarkan, karena penulisan berita itu akan melukai reputasinya. Dan ini bisa berujung pada gugatan pengadilan. Namun hukum positif kita, tepatnya KUHP, memberikan jaring pengaman dalam soal ini.

KUHP memang tak hanya menyediakan pasal yang bisa dipakai untuk menghukum. Ia, juga memberi pasal pelindung bagi setiap orang dari bahaya pencemaran nama baik, termasuk untuk jurnalis dan media. Pasal 310 KUHP ayat 3 dinyatakan, ”Tidak termasuk menista atau menista dengan tulisan, jika ternyata bahwa sipembuat melakukan hal itu untuk kepentingan umum atau lantaran terpaksa perlu untuk mempertahankan dirinya sendiri.”

Salah satu argumentasi panjang yang cukup menarik soal kepentingan umum ini adalah dalam preseden perkara Soeharto vs Majalah *Time*. Liputan Time yang mendalam, melalui sejumlah pelacakan dan pengecekan, termasuk dari pihak Soeharto, membuat hakim tak menemukan unsur perbuatan melawan hukum di dalamnya. Dalam putusannya, hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan, ”Kalau seandainya pun benar bahwa tergugat telah melakukan perbuatan menista dengan tulisan atau gambar, tetap tak bisa dikualifiikasi sebagai perbuatan menista dnegan tulisan karena perbuatan tersebut dilakukan demi kepentingan umum.”

Dalam narasai yang cukup penjang, sebagian besar menyetujui pandangan dari penasihat hukum Time dan saksi yang mengulas tentang tudingan KKN yang sedang dielidiki oleh penegak hukum Indonesia terhadap Soeharto, yang itu berdasarkaa ketetapan MPR dan pernyidikan kejaksaan Agung. Dengan melihat semangat reformasi dan tuntutan demokratisasi, kata hakim, maka pemberitaan atau informasi mengenai dugaan kecurigaan adanya KKN dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pejabat negara, kolusi dengan pihak swasta, dan konglomerat serta nepotisme dengan keluarga pejabat negara, haruslah diterima sebagai kebutuhan.

Begitu juga dalam pertimbangan hakim dalam memutus perkara Anif vs Harian *Garuda*. Dalam putusannya, hakim Mahkamah Agung menyatakan, ”Apa yang dilakukan oleh Harian *Garuda* masih dalam kerangka keterbukaan demokrasi dalam melaksanakan fungsi sosial kontrol untuk melindungi kepentingan sekelompok rakyat kecil di Kelurahan Alur II, Kecamatan Babalan, Langkat, pada khususnya, dan kepentingan rakyat Sumatera pada khususnya, serta kepentingan nasional pada umumnya.”

Taat pada prinsip cover both side. Dalam setiap peristiwa, apalagi yang menyangkut sengketa, pasti ada dua sisi berbeda. Masing-masing akan mengkalim sebagai yang paling benar. Ini adalah situasi yang sering dihadai oleh jurnalis dalam melakukan liputan dan penulisan berita. Dengan semangat fairnes, untuk menghormati hak masing-masing untuk menyampaikan versinya, wartawan dan media harus memberikan kesempatan tersebut.

Ini memang merupakan salah satu prinsip penting dalam kode etik jurnalistik. Kesediaan untuk melakukan cover both sides untuk memberikan kesempatan kepada kedua pihak untuk menyampaikan versinya, dan saling membuktikan bahwa mereka yang memiliki argumentasi rasional untuk bertahan pada pendapatnya. Media harus menyediakan itu, dengan sikap yang proporsional, dan tak mengabaikan sikap kritis: tak bisa semua hal yang tak masuk akal bisa dimuat.

Prinsip *cover both sides* ini, secara substansi, untuk memberi peluang kepada masing-masing untuk menyampaikan kebenaran. Secara hukum, ini juga menunjukkan ketaatan kepada prosedur dan kode etik, yang membuatnya tak bisa dianggap secara sengaja menyerang kehormatan seseorang jika kelak berita tersebut misalnya berbuntut pada kasus hukum. Dengan memberi ruang kepada dua pihak, secara moral wartawan dan media telah menjalankan tugasnya, serta mematuhi kode etik yang dimilikinya. Adanya cover both sides juga bisa membri sinyal bahwa penulis berita tak berniat untuk menyudutkan, atau mencederasi nama baik, seseorang. Yang sering menjadi titik krusial adalah, seberapa telak tuduhan yang diberikan dan seberapa besar ruang yang disediakan kepada orang yang dituduh untuk memberikan pembelaan diri?

Dalam kasus Soeharto vs Majalah Time, yang juga dipersoalkan adalah tentang tak adanya keterangan yang keluar dari keluarga Soeharto dalam berita itu. Majalah *Time* bisa meyakinkan hakim dengan argumentasi cover both side dengan mengatakan bahwa upaya klarifikasi sudah dilakukan dengan berbagai cara, lewat lisan dan tertulis untuk meminta konfirmasi kepada keluarga, tapi tak mendapat jawaban. Dan Time akhirnya memberikan ruang kepada pengacara keluarga Cendana, OC kaligis, untuk mengklarifikasi temuan Majalah Time tersebut. Apa yang dilakukan Majalah Time ini menjadikan hakim yakin dan menolak gugatan bahwa Majalah Time tidak *cover both side*.

Berusaha bersikap fair. Salah satu prinsip yang diatur dalam kode etik, selain nilai dasar dari kerja jurnalis, adalah keharusan untuk bersikap fair, termasuk jika melakukan kesalahan. Dalam kode etik, media dan jurnalis harus bersedia melakukan ralat jika memang melakukan kesalahan. Sekecil apapun kesalahan itu. Bahkan, sebelum kesalahan itu diketahui orang lain alias dengan kesadaran sendiri. Secara hukum, jika ini berujung ke pengadilan, akan menjadi salah satu hal meringankan dan dipertimbangkan hakim.

Salah satu contoh terbaik dalam kasus ini adalah dalam kasus gugatan Laskar Komando Islam Munarman Saat menggugat Harian *Koran Tempo*. Pangkalnya adalah caption foto edisi 3 Juni 2008 yang menyebut Munarman sedang mencekik anggota Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama (AKBB). Koran Tempo melihat ada yang salah karena yang dicekik ternyata bukan massa AKBB. Caption itu pun diralat keesokan harinya. Sikap meralat segera, meski tanpa diminta, inilah yang meloloskan Koran Tempo dari gugatan. Dalam sidang 15 Juli 2009, hakim menyatakan, "...setelah melakukan koreksi atas kesalahan pemberitaan, dan secara sukarela, menjadikan para tergugat (*Koran Tempo*) tidak terbukti melawan hukum."

Kesimpulan dan Saran

Melihat sejarah defamation di Indonesia yang cukup panjang, setidanya ada tiga soal krusial yang bisa dijadikan kesimpulan dari ulasan singkat tentang pencemaran nama baik di Indonesia. Pertama, defamation sebagai hukum positif. Regulasi tentang pencemaran nama baik ini, meski dikritik tak demokratis, masih tetap berlaku dan menjadi hukum positif. Apalagi, dia berada dalam undang-undang yang merupakan buku utama dari pidana, yaitu KUHP, yang kemudian bertambah setelah ada pasal serupa dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Kedua, soal subyektifitas gugatan pencemaran nama baik. Hal krusial dari pasal defamation adalah sifat subyektif dari pengertian pencemaran nama baik. Dengan tak ada definisi yang jelas, dan tafsir hakim yang bisa berbeda dalam satu kasus dengan kasus lainnya, membuat ancaman gugatan pidana dan perdata itu seperti bahaya yang selalu bisa datang, dari siapa saja dan kapan saja. Ketiga, sejumlah preseden baik. Dalam sejaraah Indonesia, sebenarnya cukup banyak preseden baik yang sudah diletakkan oleh hakim dalam menangani kasus pencemaran nama baik, seperti dalam kasus Anif vs Harian Garuda, Soeharto vs Majalah Time, dan Tomy Winata vs Majalah Tempo. Namun, dengan tradisi yurisprudensi yang sangat lemah, putusan-putusan sebelumnya itu tak bisa dipastikan akan selalu jadi rujukan dari kasus serupa di kemudian hari.

Jika ada saran yang bisa diberikan, inilah dua di antaranya. Pemahaman yang baik terhadap pasal-pasal pencemaran nama baik, diharapkan dapat membuat jurnalis lebih berhati-hati (bedakan dengan sikap takut) terhadap potensi yang bisa menimbulkan gugatan. Berikutnya, dan ini yang tak kalah penting, adalah tetaplah bekerja profesional dan patuh pada kode etik. Apa yang disebut terakhir ini memang tak menjamin jurnalis dan media bebas dari gugatan. Tapi, setidaknya ini akan membuat jurnalis punya alibi yang sangat baik untuk berperkara di pengadilan.

Berhati-hati terhadap "ranjau" pasal pencemaran. Dengan melihat praktik selama ini, di mana pidana dan perdata pencemaran nama baik merupakan hukum positif dan putusan hukum dalam kasus yang sama seringkali akhirnya beda, maka perlu bagi jurnalis dan media untuk lebih memahami apa saja yang bisa menyebabkan sebuah media terjerat dengan pasal-pasal berbahaya ini. Merujuk pada kasus-kasus defamation selama ini, sebagian besar yang menjadi pangkal gugatan adalah isi berita, ilustrasi, foto dan pilihan kata. Dengan aware terhadap obyek yang potensial serta pasal-pasal pencemaran nama baik, diharapkan bisa membuat jurnalis tak mudah digugat orang, baik yang memiliki motif untuk mengintimidasi, benar-benar merasa tercemar nama baiknya, atau mereka yang sekadar mencari keuntungan ekonomi dari sengketa semacam ini.

Taati dan jalankan kode etik jurnalistik serta standar profesi. Mengingat akar kuat pasal pencemaran nama baik dalam pidana maupun perdata, maka salah satu cara terbaik untuk menghadapi kasus defamation adalah dengan taat pada kode etik jurnalistik. Dengan sifat suybyektif dari gugatan pencemaran nama baik, memang itu tidak akan membebaskan jurnalis dan media dari ancaman gugatan. Setidaknya, sikap profesional dan taat kode etik itu akan membuat media punya amunisi lebih baik saat berada di pengadilan untuk lolos dari jerat tersebut seperti dialami sejumlah media, antara lain seperti Harian *Garuda* saat digugat Anif, Majalah *Time* vs Soeharto, dan Majalah *Tempo* vs Tomy Winata.

Keamanan Maritim dalam Manajemen Perbatasan Indonesia

Shiskha Prabawaningtyas[1]

Pendahuluan

"*Bagi keutuhan teritorial dan untuk melindungi kekayaan Negara Indonesia, semua kepulauan serta laut terletak diantaranja harus dianggap sebagai suatu kesatuan jang bulat*"[2]

Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957 merupakan sumber konstruksi cara pandang Indonesia terhadap bentang kedaulatan teritorial. Sebelumnya, negara Indonesia yang mengklaim kedaulatan teritorial atas wilayah administrasi kolonial Belanda, The Netherlands Indies, melalui asas utis possidetis[3] masih menggunakan dasar Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie tahun (TZMKO Ordonansi Laut dan Lingkungan Maritim) sehingga bentang teritorial Indonesia yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau terpisahkan oleh laut pedalaman di antara pulau□pulau tersebut. Pada kutipan di atas jelas bahwa kondisi geografis wilayah Indonesia terdiri dari kepulauan harus dipandang sebagai sebuah kesatuan yang bulat sebagai upaya menjaga keutuhan dan kekayaannya. Deklarasi Djuanda yang awalnya merupakan pengakuan sepihak dari Pemerintah Indonesia, pada akhirnya berhasil mendapatkan pengakuan internasional melalui United Nations Convention in The Law of The Sea (UNCLOS) pada tahun 1982 yang kemudian akan disebut sebagai Konvensi Hukum Laut. Konvensi Hukum Laut mengakui hak negara untuk mengklaim perairan dala, laut teritorial, zona tambahan, Zone Ekonomi Eksklusif dan Landas Kontinental. Berdasarkan Konvensi Laut Internasional, wilayah lauh Indonesia mencapai sekitar 5,8 juta km2 dan bandingkan dengan luas wilayah darat yang hanya 1,9 juta km2. Indonesia termasuk negara dengan garis pantai terpanjang di dunia.

Wilayah atau teritorial sebuah negara merupakan sumber kedaulatan negara yang melegitimasi kewenangan sebuah negara untuk berkuasa dan mengatur segala sesuatu yang terkait dengan politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan atas komunitas yang tinggal di dalam wilayah tersebut. Penarikan garis batas berfungsi sebagai instrumen untuk menentukan awal dan akhir batas kewenangan sebuah negara dan membentuk identitas tentang "milik kami" dan milik mereka. Batas negara adalah identitas dan kohesi nasional. Oleh karena itu, keamanan maritim sebagai benteng pertahanan terdepan dari keamanan nasional Indonesia menjadi sangat vital untuk diperhatikan. Keamanan maritim berkaitan erat dengan strategi manajemen perbatasan karena masih belum jelasnya batas dan wilayah maritime Indonesia.

---

[1] Shiskha Prabawaningtyas, adalah staf pengajar Universitas Paramadina dan peneliti LESPERSSI, Jakarta.

[2] Deklarasi Djuanda 1957

[3] Asas ini merupakan salah satu asas yang digunakan negara dalam melakukan klaim kedaulatan teritorial selain klaim atas dasar traktat, geografi, ekonomi, budaya, kontrol efektif, justifikasi sejarah, elitisme dan ideologi

Menurut Angela Mackay, manajemen perbatasan yang bersifat efekif menjamin lalu lintas bebas hambatan atas manusia, barang, dan jasa, yang pada akhirnya berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan keamanan manusia[4] . Berdasarkan studi yang dilakukan Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (LESPERSSI)[5], persoalan utama pada keamanan wilayah perbatasan Indonesia bersumber pada belum jelasnya garis batas negara dengan negara tetangga dan kemampuan kontrol negara terhadap aktifitas lintas batas. Ketidakjelasan garis batas negara sebenarnya bersumber dari konsekuensi logis adanya revisi teritorial Indonesia paska Konvensi Laut 1982 dan perkembangan teknologi pengukuran koordinat garis batas. Padahal batas negara merupakan syarat utama untuk menentukan tingkat efektifitas kemampuan negara dalam melakukan kontrol di perbatasan, sehingga mampu menangkal ancaman keamanan yang berasal dari pintu perbatasan. Maka, Indonesia yang berbatasan dengan 10 negara tetangga, seperti Malaysia, Singapore, Timor Leste, Kepulauan Palau, Australia, Papua New Guinea, Vietnam, Thailand, Filipina dan India, baik di darat maupun laut harus melakukan perjanjian kerjasama dengan negara tetangga untuk mengamankan wilayah perbatasan.

Tulisan ini fokus pada reformasi manajemen perbatasan yang berlandaskan pada konstruksi negara kepulauan dan menjadi laut sebagai kesatuan utuh yang menentukan keutuhan wilayah. Paparan dalam tulisan ini membahas tentang dasar pengertian kepulauan dengan mainstreaming keamanan maritim, analisa ancaman, konstruksi manajemen perbatasan Indonesia, serta efektifitas kemampuan fungsi kontrol negara di wilayah perbatasan. Tulisan ini disusun untuk memberikan pengetahuan mendasar tentang pentingnya konstruksi keamanan maritim dalam kerangka reformasi sektor keamanan Indonesia.

1. Apakah yang dimaksud dengan Negara Kepulauan/maritim?

Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada Pasal 1 secara tegas menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang bercirikan Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”. Lebih lanjut, UU No.43 tahun 2008 tetang Wilayah Negara mendefinisikan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Definisi dan konsepsi teritorial Indonesia sebagai negara kepulauan merujuk pada norma internasional yang berlaku yaitu Konvensi Hukum Laut tahun 1982 yang telah diratifikasi

---

4 Mackay, Angela. (2008). “Border Management & Gender”. In Megan Bastick & Kristin Valasek, Gender and Security Sector Reform Toolkit. Geneva: DCAF,OSCE/ODIHR, UNINSTRAW, hal. 1

5 Lihat Aditya Batara (2007) “Manajemen Perbatasan Indonesia: Upaya Menjamin Keamanan Manusia”, dalam Aditya Batara & Beni Sukadis (eds) Reformasi Manajemen Perbatasan: Dalam Transisi Demokrasi. Jakarta: DCAF-LESPERSSI, Beni Sukadis, “Isu Perbatasan sebagai Bagian Penegakan Hukum”, dalam Aditya Batara & Beni Sukadis (eds) (2007) Reformasi Manajemen Perbatasan: Dalam Transisi Demokrasi. Jakarta: DCAF-LESPERSSI

Indonesia melalui UU No.17 tahun 1985. Pada Pasal 46 Konvensi Hukum Laut disebutkan bahwa "*archipelagic States means a state constituted wholly by one or more archipelagos and may include others islands.* Selanjutnya, pasal 47 menegaskan bahwa *"archipelagos means a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters, and other natural features form an intrinsic geographical, economics, and political entity, or which historically have been regarded as such*"

Dari pendekatan estimologi, kata "archipelago" berasal dari bahasa Yunani, yaitu arkhon (arkhi) yang berarti leader dan pelagos yang berarti sea, sehingga archipelago berarti "chief sea". Dalam sejarah Yunani, kata archipelago merupakan nama untuk menyebut Laut Aegean, namun kemudian berubah penggunaan menjadi Pulau Aegean karena di wilayah laut tersebut terdapat pulau□pulau yang jumlahnya banyak. Penamaan negara kepulauan sebenarnya beranjak dari sudut pandang tentang keberadaan laut sehingga tak mengherankan jika sejumlah kalangan mengkritis bahwa nama yang seharusnya digunakan adalah "negara kelautan" untuk menyebut wilayah negara yang terdiri dari lebih dari satu daratan atau pulau. Laut merupakan faktor penghubung atau perekat keutuhan teritorial sebuah negara.

Pada dasarnya, Konvensi Hukum Laut 1982 mengatur hak negara pantai[6] dan negara kepulauan dalam melakukan klaim teritorial maritim yang memberikan kewenangan yuridiksi dalam melakukan kontrol di wilayah tersebut. Klaim teritorial maritim ini biasanya didasarkan atas pertimbangan keamanan nasional dan eksploitasi kekayaaan alam dengan dukungan bukti sejarah. Dalam mekanisme pengaturannya harus dibedakan pemahaman antara konsep batas terluar dengan garis batas antar negara yang berbatasan langsung dengan perairan atau laut. Pembedaan diperlukan untuk menentukan konsepsi kedaulatan teritorial dan hak berdaulat yang memiliki konsekuensi yang berbeda. Konsepsi kedaulatan teritorial berarti wilayah maritim tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari keutuhan teritorial sebuah negara dengan kewenangan yurisdiksi. Akibatnya, negara memiliki kewenangan penuh atas wilayah maritim tersebut dan disertai oleh pengakuan dari negara lain. Hak berdaulat negara terhadap wilayah maritim tertentu mengatur hak atas kewenangan negara dalam memperdayakan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.

Menurut Etty Agoes, perbatasan maritim dapat dibedakan menjadi batas terluar (*outer limit*) dan garis batas antar negara[7]. Batas terluar (*outer limit*) merupakan batas maksimal hak berdaulat sebuah negara yang ditetapkan berdasarkan cara pengukuran tertentu seperti penentuan zona tambahan, Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen. Penentuan batas terluar misalnya kesepakatan tentang Zona Ekonomi Eksklusif antara Indonesia dan Australia. Sedangkan, garis batas antar negara (*boundary atau boundary lines*) adalah suatu garis yang memisahkan wilayah kedaulatan dan yurisdiksi satu negara dengan negara lain yang berbatasan, baik yang letaknya berhadapan (*opposite*) maupun berdampingan/ berdekatan (*adjacent*). Penentuan *boundary lines* diperlukan ketika terjadi tumpang tindih klaim maritim tentang laut teritorial 12 mil karena posisi negara yang saling berhadapan atau berdampingan.

---

[6] Negara pantai yang dimaksud dalam tulisan ini adalah negara yang memiliki perbatasan wilayah dengan perairan atau laut

[7] Etty R. Agoes, Catatan Kecil Tentang Konsep Kebijakan Pengelolaan Terpadu Wilayah Perbatasan, makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Sehari "T*antangan Kebijakan Pengelolaan Wilayah Maritim Indonesia*" pada 14 April 2009 di Hotel Kartika Candra, Jakarta oleh Institute for Defense Security and Peace Studies.

Perjanjian garis batas laut wilayah di Selat Singapura antara Indonesia dan Singapura yang diatur dalam UU No.7 tahun 1973 merupakan salah satu bentuk penentuan garis batas antar kedua negara.

Berbeda dengan negara pantai biasa, negara kepulauan memiliki hak berbeda ketika melakukan penentuan batas maritimnya, baik *outer limit* maupun *boundary lines*. Jika negara pantai mengukur batas maritimnya dengan berpatokan pada garis pangkal normal (*normal baseline*), maka pengukuran garis batas maritim negara kepulauan dimulai dari garis pangkal lurus. Hal ini berhubungan dengan bentang geografis negara kepulauan yang memiliki hak untuk mengklaim perairan pedalaman (*internal waters*) dan perairan kepulauan (*archipelagic waters*) yang berada di wilayah bagian dalam gugusan pulau negara tersebut. Dalam negara kepulauan, kedua perairan ini beserta klaim laut teritorial 12 mil merupakan bagian dari kedaulatan teritorial. Laut Jawa dan Laut Arafura, misalnya merupakan perairan kepulauan Indonesia, sedangkan perairan di lengkungan ujung utara Sulawesi merupakan perairan pedalaman karena batas laut negara ditentukan oleh penarikan garis pangkal lurus. Pengakuan hak atas perairan pedalaman dan perairan kepulauan harus disertai kewajiban untuk menyediakan sea lines bagi jalur pelayaran damai (*innocent passage*). Indonesia misalnya telah menentukan 3 (tiga) buah Alur Laut kepulauan Indonesia (ALKI) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing Dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.

Pasal 5 Konvensi Hukum Laut menyebutkan bahwa garis pangkal normal adalah "*the low water line along the coast as marked on large scale charts officially recognized by the coastal states*". Sedangkan, garis pangkal lurus seperti diatur dalam Pasal 7, bisa digunakan jika garis pantai benar-benar menikung dan memotong ke arah dalam atau bergerigi, jika terdapat pulau tepi di sepanjang pantai yang tersebar di sekitar pantai dan terdapat delta di pantai yang tidak stabil. Garis pangkal lurus merupakan garis yang menghubungkan titik-titik pangkal tertentu sesuai dengan syarat penghitungan. Gambar Peta 1 di atas memperlihatkan garis pangkal lurus "imajiner" yang menghubungkan titik□titik terluar dari 92 gugusan pulau terluar[8] atau "terdepan" Indonesia. Garis pangkal ini merupakan titik dasar atau patokan untuk mengukur laut teritorial Indonesia. Penentuan luas laut teritorial Indonesia di selatan Pulau Jawa menuju Samudra Hindia tidak diukur dari ujung selatan Pulau Jawa, tetapi dari garis pangkal lurus yang menghubungkan pulau Nusa Barung dan Nusa Kambangan.

2. Mengapa Paradigma Maritim Penting dalam Strategi Keamanan Nasional?

Pendekatan dominan yang sering digunakan dalam pengembangan strategi keamanan nasional adalah penilaian terhadap sumber ancaman. Keamanan sebuah negara ditentukan oleh kemampuan negara dalam menangani bahkan mengantisipasi segala bentuk ancaman. Memasuki tahun 1990an telah terjadi pergeseran bentuk ancaman terhadap keamanan sebuah

[8] Penyebutan pulau terluar dinilai sejumlah kalangan merupakan paradigma atau cara pandang yang menyebabkan kurangnya perhatian terhadap pengembangan wilayah perbatasan karena dianggap wilayah pinggiran, sehingga sebaiknya diganti menjadi pulau terdepan karena wilayah ini merupakan lapisan pelindungan terdepan dari kedaulatan teritorial.

negara, yaitu dari ancaman konvensional yang berbasis militer menjadi ancaman non□konvesional yang berbasis pada keamanan manusia. Ancaman berupa agresi militer langsung dari negara lain hampir dipastikan kemungkinannya nihil karena dominasi agenda kerjasama antar negara pada isu ekonomi, demokrasi dan hak asasi manusia serta lingkungan dalam memastikan kelangsungan hidup suatu negara. Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2008 menyebutkan sumber ancaman utama terhadap keamanan Indonesia berupa konflik komunal dan separatisme, kejahatan lintas batas termasuk penyelundupan manusia, senjata dan obat terlarang, aksi terorisme yang terkait dengan organisasi kejahatan, serta pencurian ikan. Dari berbagai ancaman tersebut, lalu lintas laut seringkali digunakan sebagai akses untuk melakukan kegiatan tersebut. Ekskalasi konflik komunal atau separatisme, misalnya, seringkali disebabkan oleh adanya dukungan logistik senjata ke wilayah konflik dengan menggunakan jalur laut yang lemah dari kontrol negara.

Upaya penguatan *mainstreaming maritime* dalam strategi keamanan Indonesia, khususnya dalam konsep manajemen perbatasan menjadi penting karena :

- Potensi ekonomi dari kekayaan berbasis maritim yang belum tereksploitasi
- Peningkatan sumber ancaman keamanan yang berbasis maritim
- Keutuhan kedaulatan teritorial Indonesia ditentukan oleh garis batas terluar maritim,
- Implikasi negatif dari mainstreaming darat dalam strategi keamanan Indonesia yang menjustifikasi peran sosial politik dan praktek bisnis militer
- Terabaikannya pengelolaan wilayah perbatasan di pesisir pantai dan pulau terluar.

Badan Kerjasama Keamanan di Asia Pasifik (Council for Security Cooperation in the Asia Pasific/CSCAP) mengidentikasi beberapa ancaman keamanan berbasis maritim, khususnya di kawasan Asia Tenggara, yaitu:

1. Pembajakan dan Perompakan di Laut

Aksi pembajakan atau perompakan di laut bukanlah fenomena baru di kawasan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Sejumlah studi menunjukkan bahwa aksi kejahatan di laut ini memiliki legitimasi sejarah yang kuat dan terkait dengan kondisi sosial, politik, ekonomi dan budaya setempat. Bahkan, kebijakan kolonial Belanda di Netherlands Indies atau wilayah Indonesia saat ini untuk melakukan monopoli perdagangan dan penjarahan merupakan stimulus bagi maraknya aksi pembajakan dan perompakan di perairan Indonesia. Joseph Campo[9] membedakan aksi perompakan dan pembajakan dari dua motivasi, yaitu ekonomi dan politik. Aksi yang bermotif ekonomi dibagi menjadi dua kategori, yaitu parasitic dan predators. Aksi yang bersifat parasitic biasanya dalam skala kecil karena adanya kesempatan dan tuntutan menjadi sumber pendapatan, sedangkan yang berbentuk predators dilakukan oleh kelompok yang terorganisir untuk melakukan penjarahan dalam volume besar. Aksi pembajakan dengan motivasi politik biasanya dilakukan atas kepentingan untuk “power holder” atau “power seeker” Adam J. Young menegaskan bahwa aksi pembajakan dan perompakan di laut memiliki keterikatan antara dimensi sosial budaya, ekonomi, dan politik, maka dalam penanganan masalah ini membutuhkan kemampuan negara untuk secara efektif melakukan kontrol dan menata lingkungan ini. Kata kunci dalam penanganan masalah ini adalah kemampuan kontrol yurisdiksi, oleh karena itu penentuan batas maritim menjadi sangat vital.

---

[9] Campo, Joseph (2003) “Discourse Without Discussion: Representation of Piracy in Colonial Indonesia 1816-25”, Journal of Southeast Asia Studies 34 (2): hal. 199-216.

Menurut International Maritime Bureau, pembajakan adalah "*an act of boarding or attending to board any ship with intent to commit theft or any other crime and with the intent on capability to use force in the furtherance of that act, excepting those crimes that are shown or strongly suspected to be politically motivated*". Data tentang jumlah pembajakan biasanya didasarkan atas jumlah laporan tentang serangan pembajakan. Kritik utama tentang lemahnya upaya penanganan aksi pembajakan laut bersumber pada hampir tidak adanya data yang akurat tentang aktifitas dan kehidupan pelaku aksi pembajakan ini, sehingga sukar untuk melakukan aksi pencegahan atau *surveillance*.

Tabel 1 di bawah merupakan kompilasi data tentang laporan serangan pembajakan di wilayah Asia Tenggara dalam kurum waktu 10 tahun antara tahun 1997□2007. Wilayah Selat Malaka dan Indonesia merupakan pusat lokasi operandi aksi ini. Bahkan, terjadi peningkatan jumlah laporan aksi pembajakan di wilayah Indonesia hingga 2 kali lipat pada tahun 1999 dan 2001 paska perubahan politik besar dengan jatuhnya rezim kepemimpian Presiden Soeharto. Jika di tahun 1998, jumlah laporan pembajakan di laut sekitar 60, maka di tahun 1999 meningkat hingga 115 laporan dan di tahun 2000 hingga 119. Walaupun sempat menurun di tahun 2001, namun terjadi peningkatan kembali di tahun 2002 hingga 103 dan 121 laporan pembajakan laut di tahun 2003. Aksi terroris pada tanggal 11 September 2001 di Amerika Serikat dipercaya menjadi stimulus pada peningkatan aksi pembajakan yang terkait dengan jaringan terorisme internasional. Berbagai ancaman ini merupakan dasar kuat bagi pentingnya peran dan keterlibatan Indonesia dalam penanganan aksi pembajakan dan perompakan di laut.

Tabel 1. Laporan Serangan Pembajakan dan Perompakan Laut di Asia Tenggara 1997-2007[10]

Lokasi	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indonesia	47	60	115	119	91	103	121	94	79	50	43
Selat Malaka	0	1	2	75	17	16	28	38	12	11	7
Malaysia	4	10	18	21	19	14	5	9	3	10	9
Selat Singapore	5	1	14	5	7	5	2	8	7	5	3
Filipina	16	15	6	9	8	10	12	4	0	6	6
Thailand	17	2	5	8	8	5	2	4	1	1	2
Burma	2	0	1	5	3	0	0	1	0	0	0
Laut China Selatan	6	5	3	9	4	0	2	8	6	1	3
Kamboja	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Vietnam	4	0	2	6	8	12	15	4	10	3	5

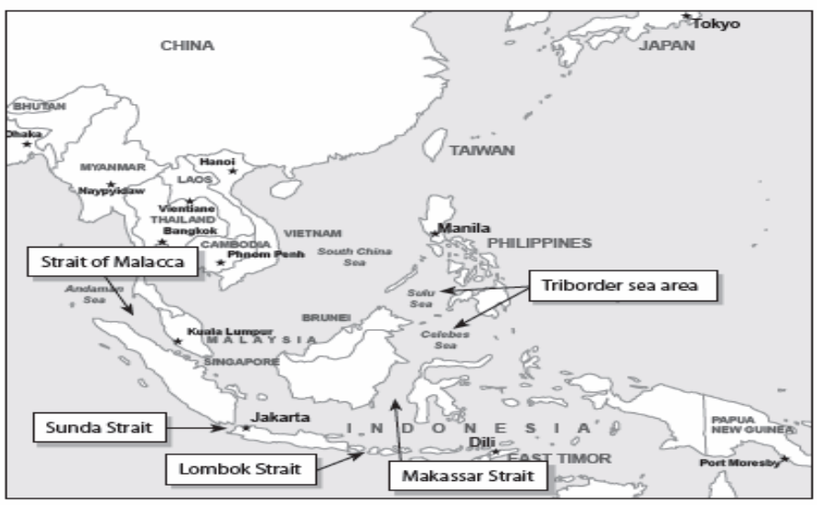
[10] Data dari Annual Report International Maritime Bureau, seperti diolah dari Storey, Ian (2008) "Securing Southeast Asia Sea Lanes: A Work in Progress", Asia Policy No.6, hal. 100

Peta 1 di bawah memberikan gambaran tentang lokasi sumber laporan aksi pembajakan laut, khususnya di wilayah Indonesia yang merupakan pusat lalu lintas laut. Selat Malaka merupakan pusat lalu lintas laut ribuan kapal dan tanker yang membawa komoditas perdagangan termasuk minyak atau hampir 1/3 lalu lintas volume perdagangan dunia. Bahkan diperkirakan bahwa hampir 90% dari impor minyak Jepang dan 70%-80% impor minyak China melalui selat ini.

Jalur Selat Sunda, Selat Lombok, Selat Makassar, Menuju Triborder area antara wilayah Indonesia, Filipina dan Malaysia merupakan jalur alternatif bagi jalur perdagangan dunia selain Selat Malaka. Laporan intelijen Singapore pada Desember 2001, atau paska tragedi 11 September 2001, yang menyebutkan tentang adanya rencana serangan terhadap kapal induk Amerika Serikat dengan kapal menimbulkan kekhawatiran tentang keselamatan pelayaran melalui Selat Malaka. Informasi ini diklaim berasal dari pengakuan 13 orang disinyalir memiliki hubungan dengan Al-Qaeda. Informasi rencana serangan terhadap kapal laut milik Amerika Serikat juga diperoleh oleh intelijen Indonesia dan Malaysia.

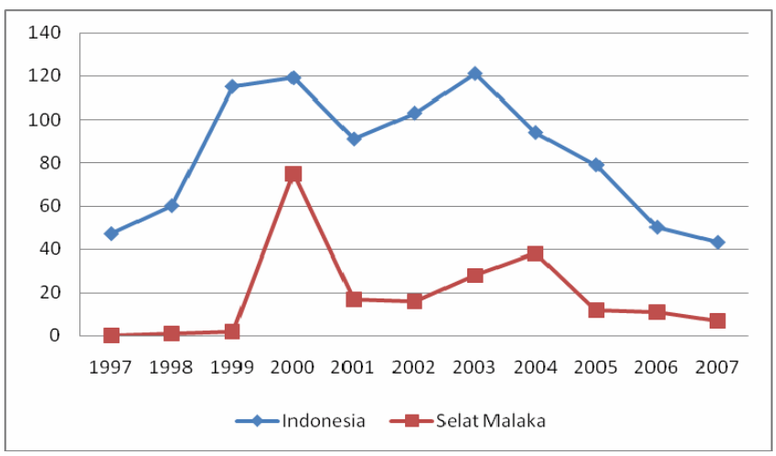
Namun, wilayah keamanan triborder dinilai rawan karena konflik yang terjadi di Minadano, Filipina dan wilayah Poso, Sulawesi. Jalur triborder ini diidentifikasi sebagai sentral jalur dari aktifitas perdagangan illegal senjata ringan.

Peta 1. Lalu Lintas Laut di Wilayah Asia Tenggara[11]



[11] Peta 1 dan grafik 1 dikutip dari Storey, Ian (2008) “Securing Southeast Asia Sea Lanes: A Work in Progress”, Asia Policy No.6, hal. 100

Grafik 1. Perbandingan jumlah laporan tentang pembajakan dan perompak laut di wilayah Selat Malaka dan Perairan Indonesia selama 1997 2007



Grafik 1 di atas menggambarkan perbandingan jumlah laporan aksi pembajakan laut antara wilayah Indonesuia dan Selat Malaka. Garis biru yang merepresentasikan aksi pembajakan laut di wilayah Indonesia menunjukkan jumlah yang lebih tinggi dari garis merah yang mewakili jumlah aksi pembajakan di Selat Malaka. Ini bukti lemahnya kontrol negara terhadap wilayah perbatasan.

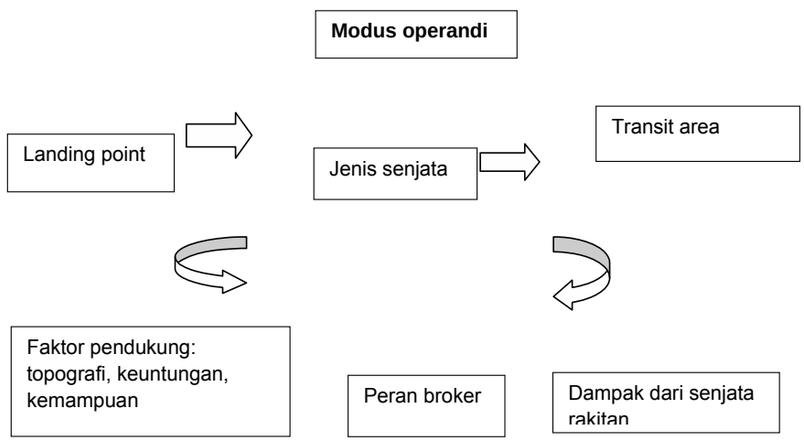
2. Penyelundupan Senjata Ringan

Ancaman kedua yang banyak terjadi dengan penggunaan akses laut adalah penyelundupan senjata terutama senjata berkaliber kecil dan ringan. Di satu sisi, negara membutuhkan senjata termasuk senjata kecil untuk keperluan pertahanan dan keamanan. Di sisi lain, penyalahgunaan senjata oleh sekelompok orang terutama kelompok bersenjata yang berkonflik dengan negara, organisasi kejahatan atau bahkan individu merupakan konsumen utama dari pergadangan senjata ini secara illegal karena tidak berhak membelinya secara resmi yang membutuhkan verifikasi perizinan yang ketat terkait dengan alasan penggunaannya. Data dari *Small Arms Survey*, misalnya, menyebutkan bahwa penggunaan senjata tanpa izin yang jelas telah menyebabkan sekitar 450.000 orang meninggal. Padahal, nilai omset bisnis senjata ringan di dunai pada tahun mencapai US$ 2,9 milyar, bahkan nilai perdagangan senjata secara global mencapai angka US$ 20 milyar.

Praktik penyelundupan senjata tak dapat dipisahkan dari adanya keseimbangan pasar antara permintaan dan penawaran, yaitu kompleksitas konflik kekerasan komunal dan separatism yang membutuhkan pasokan senjata di satu pihak, dan lemahnya pengawasan terhadap peredaran senjata jenis ini akibat prilaku korup para aparat keamanan. Selain itu, kelompok kejahatan transnasional (*Transnational Organization Crime*) yang terlibat dalam

praktik penyelundupan obat terlarang, manusia dan pembajakan merupakan para pengguna atau konsumen dari penjualan senjata secara illegal ini untuk mendukung aksinya. Di kawasan Asia Tenggara, jalur penyelundupan senjata ini banyak ditemukan di wilayah Aceh, Ambon, Timor Timur, The Golden Triangle, danm Mindanao. Khusus di wilayah Indonesia, jalur penyelundupan senjata disinyalir banyak terjadi di daerah Triborder Sea, yaitu dari General Santos, Tawi-Tawi, Sandakan, Tawau, Nunukan, dan Palu[242] 13. General Santos dan Tawi-Tawi merupakan termasuk dari wilayah konflik di Mindanao, sedangkan Palu merupakan akses menuju daerah rawan konflik di Poso. Selain itu, hasil investigasi terhadap pelaku bom natal tahun 2000 menyebutkan jalur Johor, Tanjung Pinang dan Batam sebagai jalur lain penyelundupan senjata[243].

Bagan 1. Alur Penyelundupan Senjata[244]



Bagan 1 di atas merupakan alur proses penyelundupan senjata yang penting untuk diidentifikasi dan antisipasi. Modus operandi ini melibatkan aktifitas penentuan *landing point*, jenis senjata yang dibutuhkan serta area transit. Peran broker senjata menjadi penting untuk memastikan ketersediaan pasokan karena izin pembuatan dan peredaran senjata yang ketat. Produsen senjata biasanya bersifat monopoli sehingga "kesuksesan" aktifitas ini sangat ditentukan oleh adanya perilaku koruptif dari pihak yang memiliki izin produsen dan izin peredaran. Kondisi dan karakteristik alam daerah perbatasan yang luas dan lemahnya fungsi pengamanan dan kapasitas kontrol negara merupakan faktor pendukung maraknya aktifitas penyeluendupan

242 National Report by The Government of Indonesia on The Implementation on The United Nations Programme of Action toPrevent, Combat, and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons.

243 Ibid.

244 Lihat Rangkuman "Jakarta Regional Seminar on Illicit Trafficking in Small Arms and Lights Weapons" yang diselenggarakan oleh Department of Disarmament Affairs, UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Asia and the Pasific, 3-4 Mei 2000

1 Ibid.

senjata ini. Selain itu, rawannya konstelasi politik, ekonomi dan sosial budaya telah berkontribusi pada timbulnya konflik kekerasan di masyarakat yang seringkali membutuhkan senjata sebagai justifikasi keamanan.

3. Perdagangan Manusia

Definisi perdagangan manusia menurut Protokol Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Mencegah, Menanggulangi dan Menghukum Perdagangan Manusia, khususnya Perempuan dan Anak-Anak, Suplemen Konvensi PBB tentang Kejahatan Lintas Batas tahun 2000) adalah perekrutan, pengiriman, pemindahan, penampungan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman atau penggunaan kekerasan, atau bentuk pemaksanaan lain, penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, memberi atau menerima bayaran atau manfaat untuk memperoleh izin dari orang yang berwenang atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi.

Tidak ada data pasti tentang jumlah korban perdagangan manusia yang mayoritas perempuan. Kepolisian, misalnya, menyebutkan angka 178 kasus di tahun 2001 dan turun menjadi 30 di tahun 2005. Komite Nasional Perempuan menyatakan adanya kenaikan jumlah korban dari 320 di tahun 2002 menjadi 1.165 kasus di tahun 2005. Sedangkan, Komisi Migrasi Internasional Katolik cabang Indonesia mengklaim ada sekitar 74.616 perempuan yang menjadi korban dan 18.000 diantaranya dipaksa unuk menjadi pekerja seksual.

Studi dari International Organization Migration (IOM) di Indonesia menyimpulkan bahwa sekitar 75% korban perempuan menderita Chlamydia atau sejenis infeksi yang menggangu kesehatan reproduksi, lebih dari 80% mengalami

gangguan psikologi dimana 12 % diantara menjadi gangguan psikologinya memburuk dan sebagian menderita schizophrenia. Hampir ¼ korban yang interview dalam studi ini menunjukkan gejala depresi termasuk gangguan tidur, berat badan menurun serta kehilangan motivasi hidup. Beberapa faktor penyebab aksi perdagangan manusia ini adalah masalah kemiskinan dan pengangguran, perbedaan budaya, lemahnya pencatatan tentang kelahiran anaka dan lemahnya oknum aparat penegak hukum.

Tabel 2. Karakteristik Perdagangan Manusia di Indonesia

Modus Operandi	Tujuan Perdagangan	Daerah Transit	Daerah Tujuan

Penculikan oleh sindikat perdagangan manusia Perekrutan oleh agen (kadang melibatkan kerabat dan orang tua)	Pekerja seks Ikatan pernikahan Anak-anak sebagai objek dan pekerja seks Eksploitasi pekerja Penjualan bayi	Sanggau: Entikong Nunukan Kapuas: Nanga Badau Batam Pulau Rupat	Malaysia: Kinibalu, Sabah, Tawau, Singapore Taiwan, Hongkong, Beirut, Jepang Amsterdam, Belanda Timur Tengah

4. Penyelundupan Komoditas dan Wacana Masalah Pencurian Ikan

Panjang garis pantai Indonesia yang mencapai 81.000 km dan lemahnya kontrol keamanan di wilayah perbatasan laut merupakan 2 (dua) faktor utama yang menyebabkan maraknya aksi penyelundupan barang lewat laut berdasarkan data dari berbagai sumber. Kotak 1 dan 2 di bawah menggambarkan potensi kerugian negara akibat aksi penyelundupan via perbatasan laut dan potensi kekayaan laut lainnya bagi penguatan sektor ekonomi negara[1].

Kotak 1. Potensi Kerugian Negara Akibat Aksi Penyeludupan Via Perbatasan Laut

- Pasir laut US$ 8 milyar (Rp 72 trilyun)
- Bahan bakar minyak US$ 5,6 milyar (Rp 50 trilyun)
- Kayu US$ 3,4 milyar (Rp 30 trilyun)

[1] Data disarikan dari Arif Nasution, dkk (2005) Isu□Isu Kelautan: Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Kotak 2. Potensi Kekayaan Laut

- Sekitar 70 % atau 40 cekungan dari 60 cekungan minyak berada di laut. Potensi kekayaan negara sekitar Rp 106,2 milyar barel minyak
- Sumber gas bumi sekitar 136,5 trilyun Kaki Kubik

Selain persoalan penyelundupan berbasis akses laut, Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008 mengidentifikasi pencucian ikan sebagai salah satu ancaman keamanan non tradisional yang menjadi prioritas. Berbagai liputan media tentang penangkapan kapal asing yang diduga melakukan praktek pencurian ikan seringkali mendominasi diskursus wacana persoalan pencurian ikan. Kapal berbendera China, Thailand atau Vietnam dilaporkan ditangkap aparat patrol laut, baik itu TNI Angkatan Laut, Polisi Air, dan Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP) dari Departemen Perikanan dan Kelautan. Bahkan, dalam sebuah kesempatan Menteri Luar Negeri Indonesia menyatakan komitmen Indonesia untuk mengatasi masalah pencurian ikan ini[2]. Praktek pencurian ikan dinilai telah mengancam kepentingan dan keamanan ekonomi Indonesia.

Departemen Perikanan dan Kelautan menyebutkan potensi angka kerugian akibat praktek pencurian ikan di wilayah maritim Indonesia sekitar Rp 20 trilyun hingga Rp 40 trilyun pertahun[3]. Departemen Perikanan tahun 1980an menyebutkan bahwa potensi laut yang dapat dieksploitasi meliputi ikan, udang, cumi-cumi dan kepiting sekitar 6 juta ton pertahun tanpa merusak kelangsungan ekosistem laut. Namun data statistik terkait dengan penghitungan potensi ril kekayaan ikan di wilayah Indonesia dinilai bermasalah oleh sejumlah ahli[4]. Penelitian seorang biologist maritim Tatang Sujastani, misalkan menyebutkan bahwa di awal tahun 1980, daerah yang kaya dengan potensi ikan, yaitu Selat Malaka dan Laut Jawa telah mengalami overfishing[5]. Pendekatan yang selama ini dilakukan untuk mengatasi masalah kemiskinan pada komunitas nelayan di pesisir pantai yang merupakan akar sumber permasalahan praktek penyelundupan barang dan pencurian ikan adalah melalui modernisasi peralatan penangkapan ikan[6]. Bukan tidak mungkin tindakan ini merupakan

---

[2] Menlu Minta Aparat Tegas Terhadap Pencuri Ikan Illegal, Tempo interaktif, http://www.tempointeraktif.com/ hg/nasional/2008/05/02/brk 20080502122373.id.html diakses Jumat 11 Desember 2009

[3] Kerugian Akibat Illegal Fishing Mencapai Puluhan Trilyun, Kontan Online, http://www.kontan.co.id/index.php/bisnis/news/13575/Kerugian_Akibat_Illegal_Fishing_Mencapai_Puluhan_Triliun, diakses Selasa, 12 Juni 2009 pukul 15.28 WIB

[4] Lihat Pujo Semedi (2003) Close to The Stone, Far From The Throne. Yogyakarta: Benang Merah

[5] Tatang Sujastani (1981) "The State of Indonesian Marine Fishery Resources Exploitation", Indonesian Research and Development Journal Vol.3 No.1. Jakarta: Institute of Agricultural Research and Development dalam Pujo Semedi (2003) Close to the Stone, Far From The Throne. Yogyakarta: Benang Merah

[6] Lihat Lihat Pujo Semedi (2003) Close to the Stone, Far From The Throne. Yogyakarta: Benang Merah; Kusnadi (2002) Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan. Yogyakarta: LKiS; Wahyuningsih, dkk (1997) Budaya Kerja Nelayan Indonesia Di Jawa Tengah. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan; Arif Nasution, dkk (2005) Isu-Isu Kelautan: Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

penyebab overfishing yang mengakibatnya penurunan hasil penangkapan ikan, bukan ketidakmampuan alat untuk menangkap ikan. Padahal faktor *disparitas* harga dan dorongan ekonomi dapat merupakan kesempatan bagi pelaku penyelundupan untuk meraup keuntungan. Kedatangan para kapal berbendera asing bukan tidak mungkin karena faktor habisnya persediaan ikan di wilayah teritorial mereka, bukan hanya semata motivasi pencurian yang sistematis karena tentu wilayah penangkapan ikan yang lebih jauh membutuhkan ongkos produksi yang lebih besar. Masalah pencurian ikan memiliki keterkaitan erat dengan masalah kesimbangan biota laut dan dorongan ekonomi.

Kutipan artikel media di bawah merupakan salah satu contoh mainstream macana media dalam menyikapi permasalahan pencurian ikan. Persoalan lebih difokuskan pada lemahnya kemampuan patroli pengawasan dan daya tangkap kapal-kapal ikan milik Indonesia. Sementara beroperasinya kapal nelayan asing di wilayah dalam perbatasan Indonesia, adalah tanda bahwa mereka sudah kehilangan sumber daya di wilayahnya.

ANTARANEWS
INDONESIA, ONE CLICK AWAY!

Peristiwa Nusantara Mancanegara Ekubis Olahraga Hiburan Iptek Warta Bumi Artikel F
Makro Bisnis Moneter Bursa

Pencurian Ikan di Laut Arafura Rugikan Negara Rp15 Triliun Per Tahun

Kamis, 3 Jul 2008 19:36 WIB | Ekonomi & Bisnis | | Dibaca 355 kali

Timika, Papua (ANTARA News) - Pencurian ikan yang dilakukan kapal-kapal berbendera asing di wilayah perairan Arafura dan Aru dalam setahun ditaksir merugikan negara sebesar Rp15 triliun, kata Dirjen Penanganan Pelanggaran Departemen Kelautan dan Perikanan, CN Patty di Timika, Kamis.

Menurutnya, maraknya kasus pencurian di perairan Arafura dan Aru tidak lepas dari masih lemahnya pengawasan yang dilakukan pemerintah. Untuk meminimalisir kasus pencurian ikan di wilayah Timur Indonesia, saat ini DKP menyiagakan lima kapal Hiu Macan yang fokus melakukan operasi mulai dari perairan sekitar Merauke, Timika, hingga Tual Maluku Tenggara.

Pada bulan Februari-Maret lalu, KM Hiu Macan 04 berhasil menangkap 24 kapal yang diduga melakukan pencurian ikan di perairan sekitar Timika. Dari ke-24 kapal tersebut, dua kapal berbendera Taiwan yakni KM Huang Wen dan KM Guo Xhun 66.

Kedua kapal tersebut merupakan kapal penampung ikan dari kapal-kapal penangkap yang mampu menampung 2.000 ton ikan. Ikan hasil tangkapan di Laut Arafura dan Aru selanjutnya dibawa ke Taiwan.

"Kendala yang kami hadapi yaitu hari berlayar sangat sedikit yakni hanya 100 hari setahun. Kami berharap hari berlayar kapal-kapal DKP ditambah hingga 200-250 hari setahun agar dapat melakukan pengawasan lebih efektif," tutur CN Patty.

Menurutnya, saat ini terdapat sekitar 200 kapal sebesar KM Huang Wend an KM Guo Xhun yang beroperasi di perairan Arafura, enam diantaranya ditangkap di perairan Merauke beberapa waktu lalu.

"Perairan Arafura dan Aru sangat kaya dengan ikan-ikan, namun pengawasan masih sangat kurang. Rata-rata kapal yang ditangkap memiliki ijin legal berupa Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) yang dikeluarkan DKP tetapi dalam pelaksanaannya banyak yang tidak benar," kata CN Patty.

Akibat dari maraknya kasus pencurian ikan oleh kapal berbendera asing di perairan Arafura dan Aru, saat ini nelayan setempat tidak mampu lagi bersaing dengan kapal-kapal asing.

"Tahun 1980-an di wilayah perairan Timika ada sekitar 40-an kapal nelayan kita yang beroperasi, saat ini hanya tinggal dua saja yang bertahan sementara yang lainnya dijadikan kapal kargo atau kapal pengangkut masyarakat. Hal ini terjadi karena peralatan kapal-kapal nelayan kita tidak canggih serta kesulitan mendapatkan bahan bakar," tutur Patty.

Masih menurut Patty, Menteri DKP Fredy Numberi telah menerbitkan peraturan yang mengharuskan kapal-kapal asing yang memiliki ijin menangkap ikan di wilayah perairan Indonesia untuk mendaratkan ikan di pelabuhan.

Kapal-kapal tersebut juga diwajibkan membuat pabrik pengolahan ikan di Indonesia. Namun dalam kenyataannya, kapal-kapal tersebut cenderung mengambil ikan dari kapal-kapal lain di tengah laut lepas dan langsung mengapalkan ikan-ikan tersebut ke luar negeri.

Sementara itu Kapten KM Hiu Macan 04, Albert S mengharapkan pemerintah menambah waktu beroperasi kapal-kapal milik DKP guna mengefektifkan pengawasan kapal-kapal asing yang mencuri ikan di wilayah perairan Indonesia.

"Idealnya waktu berlayar sebanyak 20 hari sebulan. Kalau cuma 10 hari berarti hanya empat hari untuk operasi karena waktu yang lain hanya untuk sekedar melintas saja," tutur Albert.

Menurut Albert, pengawasan kapal-kapal pencuri ikan di laut lepas sangat sulit mengingat kapal-kapal tersebut memiliki trik khusus untuk mengelabui petugas.

"Biasanya kapal penampung dan kapal penangkap janji bertemu di tengah laut lepas untuk menghindari pajak, retribusi dan lainnya," kata Albert sembari menambahkan saat ini masih banyak kapal-kapal berbendera China dan Thailand yang beroperasi di perairan Arafura dan Aru dengan teknologi yang canggih untuk menghindari kejaran petugas.

Adapun 24 kapal yang ditangkap KM Hiu Macan 04 pada bulan Februari dan Maret lalu di muara perairan Timika rata-rata menangkap ikan campuran (demersial) seperti Kakap, Hiu, Layang, Cumi-cumi. Kapal-kapal tersebut memasang jaring dengan panjang mencapai 27 ribu meter pada kedalaman 40-60 meter.

Rata-rata kapal-kapal tersebut memiliki ijin untuk menangkap ikan di wilayah perairan Indonesia seperti KM Huang Wen yang sudah 20 tahun beroperasi di Indonesia.(*)

Apakah yang dimaksud dengan Manajemen Perbatasan Berbasis Maritim?

Dari paparan analisa tentang ancaman keamanan berbasis maritime semakin memperkuat pentingnya meletakan dasar paradigma maritime dalam strategi keamanan nasional terutama dalam konteks manajemen perbatasan maritim. Persoalan utama dalam manajemen perbatasan laut adalah perbedaan persepsi tentang garis batas laut dengan negara tetangga serta dengan komunitas perbatasan yang telah bermukim jauh sebelum penarikan garis batas oleh negara, sehingga keterikatan hubungan kekerabatan dan ekonomi tradisional tidak mudah diatur dalam kontrol negara ketika peran negara dalam menjamin kesejahteraan hidup mereka sangat minim. Pemerintah harus secara proaktif melakukan komunikasi dan diplomasi, baik dengan negara tetangga maupun negara besar untuk memperkuat pengakuan internasional terhadap keutuhan kedaulatan teritorial. Selain itu, komunikasi untuk mempersempit kesenjangan persepsi tentang arti perbatasan antara negara (pemerintah pusat), elit local dan komunitas di wilayah perbatasan. Adanya kesenjangan persepsi yang ada bukan tidak mungkin menciptakan ruang kesempatan bagi para rent seeker atau pencari keuntungan untuk mengeksploitasi keuntungan ekonomi pribadinya. Oleh karena itu, kebijakan negara di wilayah perbatasan harus mempertimbangkan karakteristik khusus di setiap wilayah perbatasan baik dari segi tantangan alam maupun tatanan politik, ekonomi dan sosial budaya.

Kelemahan kontrol negara dalam wilayah perbatasan sebenarnya bersumber dari pendekatan negara yang lebih berupaya menangani gejala permasalahan bukan sumber akar masalah dan berakibat ada tumpah tindih kewenangan aktor negara di wilayah perbatasan. Masalah pembajakan dan perompakan; penyelundupan atau perdagangan illegal senjata, manusia; dan komoditas lainnya serta pencurian ikan jelas merupakan aksi pelanggaran hukum terbatas yurisdiksi batas negara, bukan bentuk ancaman militer murni yang harus menarik garis ketat antara kawan dan musuh. Padahal praktek pelanggaran dan kejahatan lintas batas lebih merupakan masalah lemahnya penegakan hukum. Kondisi ini dipengaruhi oleh besarnya peran sosial politik militer dalam politik di Indonesia yang mengakibatkan lemahnya kontrol demokratik terhadap institusi keamanan.

Kotak 3. **Landasan Hukum Tentang Wilayah Negara**

- UU No.43/2008 tentang Wilayah negara
- PP No.37/2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing Dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepuluan yang Ditetapkan,
- PP No.37/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.38 tahun 2002 tentang Daftar Geografis Koordinat Titik Titik Pangkal Kepulauan Indonesia.
- UU No.6/1996 tentang Perairan Indonesia

Menurut Angela Mackay, manajemen perbatasan jelas terkait dengan kemampuan administratif pemerintah dalam melakukan kontrol di perbatasan yang dihadapkan pada dilemma antara membuka atau menutup wilayah perbatasan terhadap arus lintas batas manusia, barang dan jasa[1]. Syarat utamanya tentu kejelasan tentang wilayah yang harus dikontrol. Asumsinya, jika batasan wilayah tidak jelas, maka kewenangan kontrol pun menjadi tidak jelas pula. Maka, salah satu pendekatan dalam menghadapi batas negara yang tidak jelas adalah komunikasi intensif tentang arti batas negara di wilayah perbatasan melalui kerjsama untuk menjamin keamanan bersama. Kotak 3 di atas menunjukkan landasan hukum tentang penarikan batas negara. Namun pengaturan tentang kewenangan aktor yang mengkontrol aktifitas di wilayah maritim terpisah dalam berbagai perundangan yang lebih bersemangat sektoral.

Secara teroritis, aktor utama yang memiliki kewenangan di wilayah perbatasan untuk melakukan kontrol atas arus lintas batas, adalah Pengawas Perbatasan (Border Guards), Petugas Imigrasi, dan Petugas Bea Cukai [2].

- Tugas utama Pengawas Perbatasan adalah pencegahan terhadap aktifitas lintas batas yang bersifat illegal, pendeteksian ancaman keamanan melalui pengawasan darat dan laut, serta pengontrolan terhadap orang dan barang di titik tujuan lintas batas
- Petugas Imigrasi bertanggung jawab untuk melakukan kontrol persyaratan dan pelarangan masuk, menjamin legalitas dari dokumen perjalanan, mengidentifikasi dan

[1] Angela Mackay, *op.cit.*
[2] Ibid.

menginvestigasi tindak kejahatan, dan membantu orang-orang yang membutuhkan pertolongan

- Petugas bea cukai pada dasarnya bertugas untuk mengatur arus barang dan jasa. Fungsinya adalah menfasilitasi perdagangan sesuai persyaratan yang ditentukan negara tentang keluar masuk barang, memastikan pelaksanaan bea dan pajak masuk, serta melindungi kesehatan arus lintas batas manusia, hewan dan binatang.

Manajemen perbatasan berbasis maritim dapat disimpulkan sebagai sebuah tata kelola sistem pengamanan dan pengelolaan wilayah perbatasan Indonesia yang bertumpu garis terluar teritorial maritime Indonesia. Fungsi kontrol negara harus mampu menjangkau titik□titik batas maritim Indonesia baik yang berbatasan dengan wilayah maritime negara tetangga maupun penegasan terhadap hak berdaulat Indonesia, tanpa mengabaikan pengamanan di wilayah darat. Fungsi pengamanan ini harus bersinergi dengan fungsi pengelolaan untuk mengatasi akar sumber permasalahan dari tindakan pelanggaran dan kejahatan lintas batas.

Bagaimana Potret Manajemen Perbatasan Maritim Indonesia?

Potret manajemen perbatasan dalam fungsi kontrol terhadap arus lalu lintas dan keamanan di wilayah laut dinilai sangat kompleks tidak efektif. Tidak adanya sebuah strategi kebijakan besar tentang manajemen perbatasan telah menyebabkan pelaksanaan fungsi pengamanan dan pengelolaan di wilayah perbatasan laut lebih bersifat ad hoc melalui kebijakan yang terkesan tambal sulam. Pada dasarnya, fungsi pengawasan diatur melalui pendekatan kontrol terhadap aktifitas pelayaran, perairan dan perikanan, bea cukai, imigrasi,

Kotak 4. Fungsi Pengawasan Keamanan Maritim

- UU No.43/2008 Tentang Wilayah Negara
- UU No.17/2008 Tentang Pelayaran
- UU No.34/2004 Tentang TNI
- UU No.32/2004 Tentang Pemerintah Daerah
- UU No.17/2006 Tentang Kepabean
- UU No.31/2004 Tentang Perikanan
- UU No.3/2002 Tentang Pertahanan
- UU No.2 /2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia
- Perpres No.81/2005 Tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut

dan pelaksanaan fungsi pertahanan, sedangkan fungsi pengelolaan wilayah perbatasan dilakukan melalui kontrol terhadap kewenangan Pemerintah Daerah, Pengaturan Tata Ruang,

Pengaturan kehutanan, Pengembangan wilayah Pesisir Pantai dan Pulau Terluar, penetapan rencana jangka panjang pembangunan nasional setiap 5 tahun, serta kesimbangan lingkungan hidup.Secara de facto, setidaknya terdapat 6 (enam) aktor yang memiliki kewenangan dan melakukan fungsi pengawasan keamanan maritim yaitu Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla), Polisi Air, TNI AL, Pengawas Perikanan, Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai serta Petugas Bea Cukai dan Imigrasi. Secara khusus, keenam aktor ini secara aktif melakukan tindakan penegakan hukum terhadap penangangan masalah perompakan; penyelundupan manusia, senjata dan barang, serta pencurian ikan. Bahkan dalam fungsi pengawasan, mereka dilengkapi persenjataan. Pengaturan koordinasi kebijakan yang seharusnya dilakukan oleh Bakorkamla dinilai sejumlah pihak tidak berjalan karena kecenderungan Bakorkamla yang lebih fokus pada fungsi operasional penindakan di lapangan. Pelaksana harian badan ini yang dijabat melalui status ex-officio oleh seorang perwira tinggi Angkatan Laut dinilai turut mempengaruhi orientasi badan ini. Tumpah tindih kewenangan secara jelas nampak pada penanganan persoalan pencurian ikan.

Kotak 5. Aktor Pengawasan Keamanan

- Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla)
- Polisi Air
- TNI AL
- Pengawas Perikanan
- Pantai Petugas Bea Cukai dan Imigrasi
- dan Kesatuan Penjaga Laut Pantai.

Pengawas Perikanan di bawah koordinasi Departemen Kelautan dan Perikanan terekam dalam wacana pemberitaan media sebagai aktor paling pro aktif dalam penanganan pencurian ikan. Bahkan, terus meningkatkan kemampuan untuk melakukan patroli tanpa diimbangi oleh upaya sinergi dengan kemampuan sistem peradilan dalam pengusut perkara pidana pencurian ikan. Di satu sisi, Departemen Kelautan dan Perikanan selalu mengklaim tentang potensi kerugian akibat pencurian ikan dan mendorong modernisasi kemampuan kapal penangkap ikan domestik untuk bersaing dengan kapal asing yang diklaim lebih canggih. Tak hanya itu, bahkan TNI AL pun mengundang inisiatif Pemerintah Daerah yang memiliki potensi ikan besar untuk membeli sebuah kapal patrol yang akan dioperasikan oleh TNI AL, selain mengajukan anggaran kebutuhan untuk pembelian kapal patrol laut. Namun, di sisi lain, izin penangkapan ikan oleh kapal asing terus dilakukan. Ketika terjadi peningkatan jumlah penangkapan pelaku pencurian ikan, pihak kejaksanaan tidak mampu untuk segera memproses perkara yang masuk. Akibatnya, banyak kapal penangkap ikan asing yang rusak siia-sia karena didiamkan dan kemungkinan mengalami proses pengkaratan. Sebuah kerugian yang terkesan dua kali lipat.

Selain itu, ego dan kompetisi kepentingan sektoral juga nampak dalam koordinasi peningkatan kemampuan pengawasan keamanan di wilayah laut, terutama antara TNI dan

Polisi. Salah satu contoh adalah inistiaf TNI AL untuk meminjamkan sejumlah senjata dan amunisinya terhadap Departemen Kelautan dan Perikanan, petugas Bea Cukai dan Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai melalui Nota Kesepakatan antara KSAL TNI Laksamana TNI Tedjo Edhy Purdijanto dengan ketiga perwakilan instansi tersebut. Padahal, izin penggunaan senjata oleh pihak sipil merupakan kewenangan Kepolisian RI seperti diatur dalam UU No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI dan Surat Keputusan Kapolri No. SKEP/82/II/2004 pada tanggal 16 Februari 2004.

Persoalan koordinasi dan fungsi integratif semakin menajam dengan proses transisi sistem pengawasan maritim sejak berlakunya No. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan UU No. 17 tahun Pelayaran. Pasal 14 UU No.43 tahun 2008 mengatur tentang pembentukan Badan Pengelola Perbatasan, sedangkan Pasal 276 dan 277 UU No.17 tahun 2008 memandatkan tentang pembentukan Penjaga Laut dan Pantai atau *Sea & Coast Guard*. Pendekatan *ad hoc* dan tambal sulam dalam pengembangan sistem manajemen perbatasan Indonesia, khusus di laut kembali diterapkan. Sejumlah pertanyaan mendasar muncul tentang kedua badan ini adalah apakah badan ini akan menggantikan badan yang sudah ada? Atau jika, tidak, bagaimana mengatur fungsi kordinatif dan integratif dalam melawan ego sektoral? Apakah Badan Pengelola Perbatasan akan berada langsung di bawah Presiden atau Departemen Dalam Negeri? Apakah Penjaga Laut dan Pantai akan berada di bawah Departmen Perhubungan menggantikan Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai atau akan berada di bawah Bakorkamla?

Pelaksanaan fungsi pertahanan keamanan dan penegakan hukum, hingga kini dinilai belum mampu berjalan efektif karena tumpah tindih kewenangan antara aktor. Fungsi kontrol wilayah perbatasan maritim tidak dilaksanakan melalui pendekatan integratif antara aktor yang berwenang, misalnya, tidak semua titik dan pintu perbatasan dijaga oleh aktor gabungan antara pengawas perbatasan, imigrasi dan bea cukai. Dengan mempertimbangkan bentang maritim seharusnya terdapat mekanisme koordinatif pembagian kerja antara patroli laut di sejumlah titik perbatasan laut, pengamanan keluar masuk arus manusia dan barang di sejumlah pelabuhan melalui kontrol dokumen perjalanan dan kebijakan bea serta dukungan sistem pengawasan (surveillance). Namun, sentimen sektoral dan minimnya dukungan anggaran seringkali menjadi hambatan untuk pengembangan fungsi koordinatif seperti sudah disebutkan di atas. Sehingga aktor yang seharusnya bertanggung jawab melakukan fungsi kontrol di wilayah perbatasan melalui kerja koordinatif, akhirnya berjalan sendiri-sendiri dengan semangat ego sektoral. Bahkan, fungsi pertahanan seringkali tumpah tindih dengan pelaksanaan penegakan hukum. Kondisi ini seringkali dilegitimasi oleh minimnya kemampuan *surveillance* yang seharusnya dilakukan TNI akibat kurangnya perangkat seperti radar dan kapal patrol.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Maraknya ancaman keamanan yang menggunakan wilayah maritim sebagai akses dalam melakukan operasinya merupakan indikasi kuat tingkat kerawanan sistem pengamanan di wilayah perbatasan maritim. Salah satu penyebabnya adalah lemahnya fungsi kontrol negara terhadap aktifitas lintas batas. Kesulitan medan pengawasan diperparah dengan masih kaburnya batas kedaulatan dan hak berdaulat teritorial laut Indonesia. Akibatnya, kinerja fungsi pengawasan tidak mampu bekerja maksimal dan efektif.

Tingginya tingkat ancaman keamanan di wilayah maritim, baik dalam bentuk aksi perompakan dan pembajakan; penyelundupan senjata ringan, manusia serta barang komoditas lainnya seperti bahan bakar minyak, pasir dan kayu; serta dugaan pencurian ikan harus dimaknai sebagai sebuah gejala dari kondisi lemahnya manajemen dan pengelolaan wilayah perbatasan

laut. Berbagai tindakan pelanggaran dan kejahatan lintas batas sebenarnya memiliki keterkaitan antara dimensi politik, ekonomi dan sosial budaya karena sudah berlangsung ratusan tahun yang lalu. Akar permasalahan dapat ditarik dari adanya perbedaan persepsi tentang makna batas negara antara negara, elite lokal dan komunitas perbatasan yang menimbulkan kesempatan untuk mengakumulasi keuntungan karena adanya kesenjangan tajam kepentingan ekonomi dan politik. Perbedaan tingkat perekonomian antar komunitas perbatasan yang berbeda, kelangkaan sumber daya alam, perbedaan harga komoditas serta kondisi konflik di sebuah merupakan sumber permasalahan di wilayah perbatasan laut. Oleh karena, penguatan kerjasama pengamanan lintas batas dengan negara tetangga menjadi sangat vital untuk mengantispasi bernagai aksi kejahatan lintas batas ini.

Dominasi pendekatan pemerintah dalam penanganan masalah ini masih bertumpu pada upaya meminimalisasi ”gejala” daripada menyembuhkan ”sumber permasalahan”. Upaya penindakan yang bertumpu pada proses penegakan hukum didorong, tanpa bersinergi dengan upaya pencegahan melalui pengelolaan perbatasan. Belum adanya sebuah kebijakan atau strategi besar dalam menata sebuah sistem pencegahan, penindakan dan pemulihan melalui manajemen perbatasan yang bersifat integratif dan koordinatif merupakan faktor kendala utama dalam mengatasi ancaman keamanan di wilayah maritim. Akibatnya, kebijakan manajemen perbatasan terus bersifat tambal sulam dan ad hoc. Fenomena tumpah tindih kewenangan menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindari. Mandat Undang-Undang pembentukan Penjaga Laut dan Pantai dan Badan Pengelolaan Perbatasan terkesan tergesa-gesa tanpa perencanaan konsep yang matang. Pertanyaan mendasar tentang apa, siapa, kapan, dan bagaimana kedua lembaga akan bekerja belum terjawab, apalagi bagaimana posisi dan hubungan koordinatif atau subordinatif dengan badan pengawasan keamanan laut yang sudah ada seperti Bakorkamla, TNI AL, Polisi Air, KPLP, Pengawas Perikanan, Petugas Bea Cukai dan Imigrasi.

Untuk mengatasi persoalan ini diperlukan sebuah kebijakan transisi untuk membenahi manajemen perbatasan Indonesia. Sebuah kebijakan untuk mengakomadasi sebuah strategi kebijakan yang bersifat integratif dan terpadu dengan mempertimbangkan proses persiapan, peralihan dan penyesuaian. Artinya, kebijakan ini harus memiliki visi jangka panjang dan terbebas dari perhitungan untung rugi (cost benefit analysis) yang menimbulkan semangat sektoral. Proses persiapan termasuk di dalam upaya penyusunan sebuah kebijakan besar manajemen perbatasan yang disertai dengan komunikasi penyelesaian tumpah tindih kewenangan. Proses ini tentu terkait dengan agenda besar reformasi sektor keamanan terutama persoalan hubungan kewenangan TNI – Polisi, kewenangan aparat keamanan lain seperti intelijen, kepastian tentang hukum militer, perbaikan dan penguatan kinerja aparat penegak hukum, dan penataan pembagian tugas pusat dan daerah dalam masalah pengelolaan dan penegakan hukum di wilayah perbatasan. Proses peralihan ditujukan untuk mengantisipasi kevakuman kewenangan akibat peralihan atau penghapusan kewenangan dari lembaga ada menuju lembaga yang baru, sedangkan proses penyesuaian bertumpu pada antisipasi terhadap dillema pilihan kebijakan yang harus diambil antara kepentingan pengembangan kemampuan minimum dengan keterbatasan anggaran.

Beberapa rekomendasi

- Mempercepat proses perumusan dan pembentukan Satuan Penjaga Laut dan Pantai
- Mempercepat penyusunan kebijakan tentang pengaturan pembagian fungsi kewenangan antara TNI dan Polri
- Mendorong penguatan kinerja aparat penegak hukum terutama dari tindak korupsi.

- Memperkuat komunikasi dan koordinasi Pusat dan Daerah dalam pengelolaan di wilayah perbatasan laut secara khusus dalam mengatasi persoalan kesenjangan ekonomi dan kesejahteraan komunitas perbatasan.
- Penguatan partisipasi dan kapasitas komunitas perbatasan dalam mengatasi masalah pelanggaran dan kejahatan lintas batas.
- Memperkuat peran media dalam memotret persoalan di wilayah perbatasan secara objektif dan seimbang

Petunjuk dalam Peliputan sektor Perbatasan maritim

1. Minimnya peran negara dalam menjamin kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan pada khususnya harus menjadi sorotan pers dan kelompok media dilihat dari kerangka tujuan dan cita-cita negara Indonesia.
2. Kerawanan dan ketidakamanan di wilayah perbatasan seringkali menciptakan kesempatan untuk mengakumulasi kepentingan ekonomi dan politik yang bersifat jangka pendek, sehingga analisa tentang motivasi aktor yang terlibat dalam sistem pengamanan di wilayah perbatasan laut menjadi krusial

Referensi

Aditya Batara (2007) “Manajemen Perbatasan Indonesia: Upaya Menjamin Keamanan Manusia”, dalam Aditya Batara & Beni Sukadis (eds) Reformasi Manajemen Perbatasan: Dalam Transisi Demokrasi. Jakarta: DCAF dan LESPERSSI.

Arif Nasution, dkk (2005) Isu-Isu Kelautan: Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Beni Sukadis, “Isu Perbatasan sebagai Bagian Penegakan Hukum”, dalam Aditya Batara & Beni Sukadis (eds), (2007), Reformasi Manajemen Perbatasan: Dalam Transisi Demokrasi. Jakarta: DCAF-LESPERSSI

Etty R. Agoes, Catatan Kecil Tentang Konsep Kebijakan Pengelolaan Terpadu Wilayah Perbatasan, makalah yang dipresentasikan dalam Seminar Sehari “Tantangan Kebijakan Pengelolaan Wilayah Maritim Indonesia pada 14 April 2009 di Hotel Kartika Candra, Jakarta oleh Institute for Defense Security and Peace Studies.

Campo, Joseph (2003) “Discourse Without Discussion: Representation of Piracy in Colonial Indonesia 1816-25”, Journal of Southeast Asia Studies 34 (2): 199-216.

I Made Andi Arsana (2007) Batas Maritim Antarnegara: Sebuah Tinjuan Teknis dan Yuridis. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kusnadi (2002) Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan. Yogyakarta: LKiS

Mackay, Angela. (2008). “Border Management & Gender”. In Megan Bastick & Kristin Valasek, Gender and Security Sector Reform Toolkit. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN INSTRAW

National Report by The Government of Indonesia on The Implementation on The United Nations Programme of Action to Prevent, Combat, and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons.

Rangkuman “Jakarta Regional Seminar on Illicit Trafficking in Small Arms and Lights Weapons” yang diselenggarakan oleh Department of Disarmament Affairs, UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Asia and the Pasific, 3-4 Mei 2000.

Pujo Semedi (2003) Close to The Stone, Far From The Throne. Yogyakarta: Benang Merah

Storey, Ian (2008), “Securing Southeast Asia Sea Lanes: A Work in Progress”, Asia Policy No.6, hal.95□127

Tatang Sujastani (1981) “The State of Indonesian Marine Fishery Resources Exploitation”, Indonesian

Research and Development Journal Vol.3 No.1. Jakarta: Institute of Agricultural Research and Development dalam Pujo Semedi (2003) Close to the Stone, Far From The Throne. Yogyakarta: Benang Merah

Young, Adam J. (2007) Contemporary Maritime Policy in Southeast Asia: History, Causes & Remedies. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies

Wahyuningsih, dkk (1997) Budaya Kerja Nelayan Indonesia Di Jawa Tengah. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan

Website

http://www.bakosurtanal.go.id/upl_document/pucil/files/PKTNKRI_1500px.jpg, diakses Selasa, 16 Juni 2009 “Menlu Minta Aparat Tegas Terhadap Pencuri Ikan Illegal, Tempointeraktif, diakses http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2008/05/02/brk,20080502□122373,id.html diakses Jumat 11 Desember 2009 pukul 15.15 WIB

Kerugian Akibat Illegal FishingMencapai Puluhan Trilyun, Kontan Online, http://www.kontan.co.id/index.php/bisnis/news/13575/Kerugian_Akibat_Illegal_Fishing_Mencapai_Pul uhan_Triliun, diakses Selasa, 12 Juni 2009 pukul 15.28 WIB

AKUNTABILITAS KEPOLISIAN DI ERA REFORMASI:

BARU SEBATAS RETORIKA

S.Yunanto dan Syarief Hidayat[1]

Pendahuluan

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 menandai berakhirnya rezim politik Orde Baru. Sejak saat itu Indonesia telah menjalani lebih dari satu dekade fase transisi dari rezim otoriter ke rezim demokrasi. Perubahan terus terjadi, mulai dari pembenahan konstitusi, sistem kepartaian, pemilihan umum, otonomi daerah, hingga kebebasan pers. Dengan meminjam kerangka Huntington, perubahan yang terjadi di Indonesia dapat dikategorikan kedalam model *transplacement*, yaitu sebuah perubahan yang terjadi sebagai hasil kompromi dari elit politik lama dengan kelompok politik yang baru. Proses *bargaining* itu mengasilkan perpadua antara warisan dari system yang lama, tetapi juga mengadopsi nilai-nilai baru.[2] Bargaining dan kompromi itu juga terjadi dalam reformasi di sektor keamanan. Perubahan-perubahan memang terjadi, walaupun warisan sistem otoriter tidak begitu saja hilang. Dengan demikian agenda untu menciptakan sistem kemanan yang demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel masi memerlukan waktu yang panjang

Reformasi di Indonesia mensyararatkan reformasi sektor keamanan. Hasil dari reformasi kemanan adalah suasna yang aman terti, adil tegaknya hukum. Kesemuanya itu menjadi infrastruktu bagi reformasi di bidang sosial ekonomi dan politik. Sektor keamanan merupakan sektor yang memiliki otoritas penggunaan kekerasan secara sah (*legitimate use of force*), kontrol terhadapnya merupakan suatu hal yang mutlak dalam konteks rezim demokratis. Tanpa adanaya kontrol, sebagaiman disinyalir oleh J. Kristiadi, negara bisa menjelma menjadi ancaman yang mengerikan bagi warganya, ketika keamanan nasional direduksi maknanya menjadi hanya keamanan negara, bahkan keamanan penguasa, dan bukan keamanan warga masyarakat, dan bangsa Indonesia.[3] Dengan demikian, untuk mencegah pembalikan ke rezim otoriter, maka kontrol terhadap sektor keamanan sebagai pemegang otoritas kekerasan, menjadi sangat penting agar sektor ini efektif, efisien, dan akuntabel.

Salah satu komponen reformasi keamanan yang penting adalah reformasi Polri. Pada masa Orde Baru,Polri dipandang sebagai alat penguasa. Posisi organisasi Polri yang dibawah organisasi militer membuat orientasi Polri dalam menjalankan tugasnya

---

[1] S.Yunanto adalah Anggota BOD Institute For Defense Security and Peace Studies,Dosen S1 dan Pasce Sarjana Ilmu Politik Departemen Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia. Syarief Hidayat adalah Mahasiswa tahun terakhir S1 Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia.

[2] Samuel P Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* 1991 (lengkapi footnotenya)

[3] J. Kristiadi, "Demokrasi dan Strategi Keamanan Nasional yang Partisipatif", dalam Bantarto Bandoro (ed.), *Perspektif Baru Keamanan Nasional* (Jakarta: CSIS, 2005), hal. 16.

lebih sebagai alat mempertahankan kekuasaan Suharto, bukan menciptakan pengamanan bagi masyarakat,. Lebh jauh, pengalaman Polri di bawah institusi militer pada akhirnya membuat Polri banyak mewarisi kultur-kultur militeristik yang tidak sesuai dengan konteks pengamanan masyarakat yang menjadi tugas utamanya. Pada akhirnya, masyarakatlah yang menjadi korban kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukan Polri. Dengan demikian, pada masa itu, Polri cenderung menjaga keamanan penguasa, bukannya keamanan masyarakat.

Pada awal masa Reformasi, sejumlah pembenahan telah dilakukan dalam tubuh Polri. TAP MPR No. VI dan VII tahun 2000 telah memisahkan Polri dari TNI dan meletakkan fungsi Polri secara terpisah dari TNI. DPR juga telah berhasil menyelesaikan UU No. 2 tahun 2002 yang mengatur tentang kepolisian. Meski demikian, reformasi Polri masih jauh dari harapan masayarakat. Dalam konteks demokrasi, institusi kepolisian merupakan pelayan masyarakat. Oleh karenanya, kepolisian sebagai bagian dari perangkat pemerintahan haruslah tunduk pada mandat yang diberikan rakyat, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban, memberikan pengayoman dan perlindungan masyarakat, yang dilakukan dengan cara-cara yang demokratis. Selain dituntut memberikan pelayanan maksimal, Polri juga dituntut untuk menjadi lembaga yang efektif, efisien, dan akuntabel. Polri tidak bisa lagi menjadi instistusi yang sekedar memberi keamanan kepada penguasa, meminggrikan pelayan kepada masyarakat.

Tulisan ini secara spesifik membahas implementasi nilai akuntabilitas dalam tubuh Polri selama Polri selama lebih dari satu dekade setelah reformasi. Pembahasan akuntabilitas Polri menjadi penting karena kekhasan yang ada di dalam tubuh kepolisian sendiri. Pertama, Polri mendapat kewenangan khusus untuk secara sah melanggar hak-hak asasi warga yang dijamin oleh konstitusi, seperti melakukan penangkapan dan penahanan terhadap orang yang dicurigai telah melakukan kejahatan, selain juga boleh menggunakan kekerasan fisik baik untuk melindungi dirinya, mengatasi perlawanan dalam suatu penangkapan, atau untuk mengatasi suatu situasi tertentu. Kedua, Polri memiliki wewenang 'diskresi', dimana Polisi di lapangan seringkali harus menentukan sendiri tentang saat dan cara yang tepat dalam melakukan tugasnya. Di samping itu anggota polisi biasanya sendirian dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan, atau jarang skali didampingi oleh seorang atasan. Ketiga, kepolisian merupakan organisasi yang independen dalam pelaksanaan tugasnya. Polisi tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk politisi, pejabat pemerintah dan termasuk atasannya.[4] Dalam sistem demokratik, hak-hak khusu Polri ini harus tunduk pada mekanism akuntabilitas karena sebagaimana dikemukakan Walker (2001), hak khusus ini berpotensi terhadap pelanggaran ha-hak warga. "*The work environment of policing, in short, creates ample opportunities for abuse of citizens, either as a result of an honest misjudgment or from evil motives".*[5].

---

[4] Ronny Lihawa, "Akuntabilitas Politik dan Operasional Polri", dalam diskusi "Menyoal Kinerja Polri, 7 Agustus 2007, diakses dari http://www.propatria.or.id/loaddown/Paper%20Diskusi/Akuntabilitas%20Politik%20dan%20Profesional%20POLRI%20-%20Ronny%20Lihawa.pdf pada tanggal 16 Januari 2010 pukul 13:35, hal. 1

[5] *Ibid.,* hal. 4

Tulisan ini dibagi dalam empat bagian. Setelah bab pendahuluan, tulisan ini akan membahas kerangka konsep akuntabilitas yang digunakan dalam tulisan ini. Bagian ketiga merupakan bagian pembahasan yang mencakup poin-poin mengenai akuntabilitas keuangan Polri, profesionalitas, dan pengawasan terhadap Polri. Bagian terakhir merupakan kesimpulan.

Akuntabilitas Polri

Akuntabilitas merupakan komponen penting dari prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance)*. Dikembangkan oleh oleh World Bank dan UNDP, *good governance* dipercaya dapat menguatkan kapasitas pemerintahan dalam rangka memberi kesejahteraan secara maksimal kepada masyarakatnya. *World Bank* mendefinisikan *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*." UNDP, melihat konsep ini secara lebih luas konsep hanya mencakup masalah ekonomi dan sosial, melainkan juga politik dan administrasi," "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*". Dengan demikian, kata *governance* berarti penggunaan atau pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administatif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Disini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.[6]

Good governance, dengan demikian, adalah tata kelola *governance* yang masuk kategori 'baik' (*good*). *Good governance* sebagai sebuah nilai untuk menjawab persoalan-persoalan dalam masyarakat dengan metode dan pendekatan yang benar. *good governance* juga terkait dengan masalah efisiensi, yaitu memaksimalkan fungsi manajemen pemerintahan, misalnya membentuk struktur yang menghindari kompleksitas kerja dan memaksimalkan inisiatif bawahan.[7] *Good governance* juga menjamin diminimalkannya korupsi, dan memasukkan pandangan kelompok minoritas dan mereka yang paling rentan dalam proses pembuatan kebijakan.[8]

---

[6] Sadu Wasistiono, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*", dalam Syamsuddin Haris (*ed.*), *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hal. 54-55

[7] Riswanda Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*", dalam Syamsuddin Haris (*ed.*), *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hal. 47-48

[8] "What is Good Governance?", diakses dari http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf pada tanggal 16 januari 2009 pukul 13:45

UNDP membuat 9 indikator *good governance*:Pertama, partisipasi yang dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPR dan LSM dalam rangka mengambil bagian dari proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi dilakukan tidak hanya pada implementasi tapi juga menyeluruh dari penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemanfaatan hasil-hasilnya. Kedua *rule of law* yang harus dilakukan secara adil dan tanpa pandang bulu. Ketiga, transparansi atau keterbukaan yang dilakukan di dalam semua lini kebijakan. Keempat, *responsiveness* atau daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan dari para *stakeholders*, terutama masyarakat. Kelima, orientasi konsensus, yaitu kebijakan yang diambil bukan dengan paradigma konflik tapi harus dengan kesepakata. Enam, Persamaan kesempatan yang dimiliki setiap warga negara untuk memperoleh kesejahteraan. Tujuh, efektifitas dan efisiensi. Delapan, Akuntabilitas, yaitu setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Tanggung gugat dan tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan kepada para *stakeholders,* yakni masyarakat luas. Sembilan, *strategic vision*, yaitu kangka waktu hingga 25 tahun ke depan.[9]

Sjahruddin Rasul mendefinisikan akuntabilitas secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat. Dalam pandangan J.B. Ghartey akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan *stewardship* yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan. Di sisi lain, Ledvina V. Carino mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja. Akan tetapi, ia harus menyadari bahwa tindakannya juga akan membawa dampak yang tidak kecil pada orang lain. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah harus mempertanggungjawabkan kepada lingkungannya.[10]

Dengan demikian, secara sederhana akuntabilitas bisa didefinisikan sebagai pelaporan rutin. Ia juga bisa berarti pertanggungjawaban atas hasil kerja yang dilakukan dalam satu periode. Meski demikian, akuntabilitas juga meliputi dimensi lain. Menurut Bob Sugeng Hadiwinata, lembaga negara yang akuntabel juga harus siap untuk diawasi oleh institusi lain, untuk menjamin tidak adanya penyimpangan. Dalam konteks demokrasi,

---

[9] Wasistiono, *Op. Cit.,* hal. 57-60

[10] Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, ”Akuntabilitas Instansi Pemerintahan”, Edisi Kelima, diakses dari http://pusdiklatwas.bpkp.go.id/filenya/namafile/251/AT_AIP.pdf pada tanggal 16 Januari 2010 pukul 13:47, hal. 3-4

pihak eksekutif yang harus mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada publik haruslah diawasi oleh lembaga legislatif yang merupakan representasi dari seluruh rakyat.[11] Dalam implementasinya, pengawasan ini tidak hanya dilakukan oleh DPR sendiri. Sebuah akuntabilitas politik meliputi pengawasan berlapis, baik dari internal, eksekutif, parlemen, dan publik. Pengawasan internal dilakukan melalui pengawasan melekat dan penerapan *standard operatng procedure*; dalam konteks Polri dilakukan oleh Propam (Divisi Bidang Profesi dan Pengamanan) dan Irwasum (Inspektur Pengawasan Umum). Pengawasan eksekutif dilakukan melalui mekanisme penugasan dan pelaporan, dalam hal ini oleh Presiden yang secara struktural berada 'di atas' Polri. Pengawasan parlemen dilakukan melalui mekanisme anggaran dan sub komisi, sementara pengawasan publik melalui mekanisme penampungan keluhan warga melalui lembaga-lembaga sampingan negara semacam Ombudsman RI, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan lain-lain.[12]

Di Indonesia, akuntabilitas instansi pemerintahan diatur dalam Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan. Pada intinya Inpres ini berisikan perintah dari Presiden mengenai keharusan setiap instansi negara untuk menyelenggarakan pelaporan atas kinerja mereka setiap tahun. Instruksi ini tak terkecuali ,juga berlaku untuk menteri, Panglima TNI, Gubernur BI, Jaksa Agung, Kepala Polri, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Gubernur, dan Bupati/ Walikota. Dalam instruksi itu,presiden mewajibkan kepada setiap pimpinan lembaga sampai tingkat eselon II, untuk membuat perencanaan strategik tentang program-program utama yang akan dicapai selama 1- 5 tahun. Perencanaan ini mencakup: uraian tentang visi, misi, strategi, dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi; uraian tentang tujuan, sasaran, dan aktivitas organisasi, uraian tentang tata cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Keseluruhan rencana strategis itu harus dilaporkan kepada Presiden. Lembaga Administrasi Negara (LAN) diwajibkan untuk membuat pedoman penyusunan pelaporan akuntabilitas serta memberikan bantuan teknis dan penyuluhan tentang pelaporan akuntabilitas ini. Evaluasi terhadap implementasi akuntabilitas dilakukan oleh Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). [13]

Kinerja dan Akuntabilitas Polri dalam Hal Keuangan

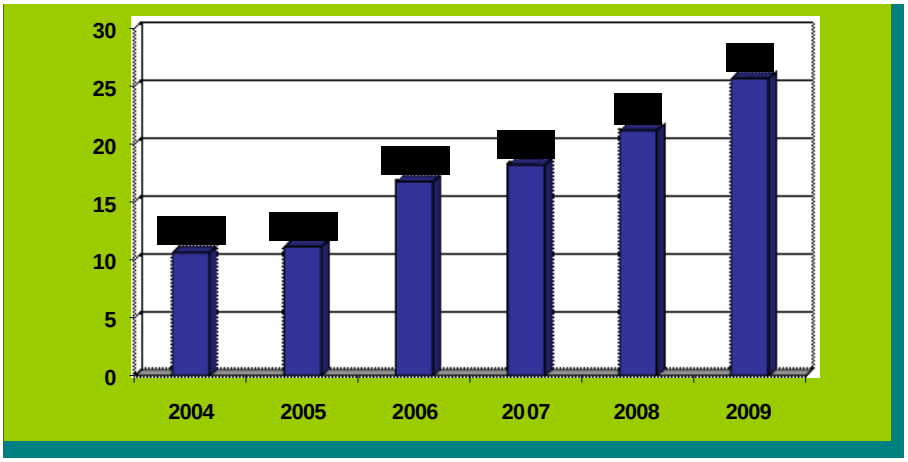
---

[11] Bob Sugeng Hadiwinata, "Legislasi dan Akuntabilitas Sektor Keamanan dan Intelijen dalam Negara Demokratis: Suatu Pengantar", dalam Hans Born dan Ian Leigh, *Mendorong Akuntabilitas Intgelijen: Dasar Hukum dan Praktik Terbaik dari Pengawasan Intelijen* (Jakarta: DCAF, FES, dan Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman, 2007), hal. 13-15

[12] Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris, *Menguak Tabir Intelijen 'Hitam' Indonesia* (Jakarta: Pacivis, 2006), hal. 62

[13] "Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999", diakses dari http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/umum/view-category/Page-5.html pada tanggal 10 Januari 2009 pukul 12:06

Anggaran Polri sebagaimana terlihat dalam grafik dibawah ini, selama lima tahun (2004-2009) meningkat 150 %



Grafik 1 – Grafik Anggaran Polri (dalam triliun rupiah)

Pada tahun 2004 dari Rp 10, 65 triliun, lima tahun kemudian meningkat menjadi Rp 25,7 triliun pada 2009.[14] Angka ini sangat besar jika dibandingkan dengan anggaran lembaga penegak hukum lainnya seperti KPK, Kejaksaan, Mahkamah Agung, dan lain-lain.

Akan tetapi peningkatan anggaran yang luar biasa ini tidak diimbangi dengan perbaikan dalam penggunaan dana Polri. Dana Polri selalu dikeluhkan tidak cukup untuk membiayai kebutuhan Polri. Sebagai gambaran, pada tahun 2004 anggaran Polri dari APBN hanya mencukup 40% kebutuhan Polri, dimana 75% dana tersebut dialokasikan untuk pembiayaan gaji personel, sementara hanya 15% dana digunakan untuk kebutuhan operasional.[15] Sementara itu pada tahun 2007 dari dana sebesar Rp 18 triliun lebih, Polri hanya mengalokasikan dana untuk penyelidikan dan penyidikan

[14] S. Yunanto, "Reformasi Polri", dalam Beni Sukardis (*eds.*), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2009* (Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2009), hal. 143

[15] "Dana POLRI Minim Dicari Terobosan Atasi Kekurangan", diakses dari http://antikorupsi.org/indo/content/view/5538/6/ pada tanggal 15 Juni 2009 pukul 05:20

sebesar 18% (Rp 211 milyar). Sisanya habis untuk biaya-biaya operasional seperti operasional kantor Rp 1,347 triliun, sarana dan prasarana Rp 10,65 triliun, gaji, honor, dan tunjangan sebesar Rp 3,1 triliun.[16] Sementara itu untuk tahun 2009, KaPolri Bambang Hendarso Danuri dalam laporan akhir tahunnya masih berkeluh kesah mengenai minimnya anggaran Polri.[17] Bahkan pada tahun 2008-2009 ini tidak ada lagi anggaran untuk pembangunan dan rehabilitasi, semuanya dialokasikan untuk pembayaran gaji pegawai.[18] Dengan demikian, selain dananya tidak pernah mencukupi, masalah anggaran Polri juga diwarnai oleh alokasinya yang tidak efektif. Pos-pos anggaran lebih diprioritaskan untuk gaji pegawai dan bukan untuk pos operasional penyelidikan dan penyidikan. Polri berusaha keras untuk meningkatkan penerimaan anggaran (revenue), misalnya melakukan upaya peningkatan pendapatan dari Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) seperti pembuatan SIM, STNK, dan BPKB hingga mencapai 74%.[19]

Meningkatnya anggaran dan semangat Polri untuk meningkatkan penerimaan anggaran secara resmi tidak mengurangi upaya untuk mengahapu pendanaan yang tidak resimi (off budget), misalnya angaran yang sering disebut sebgai partisipasi masyarakat (parmas), partisipasi teman (parman), dan pendapatan-pendapatan dari sektor yang secara hukum meragukan, sering disebut partisipasi dari sektor kriminal (parmin). Penggunaan dana-dana tidak resmi (off budget) sanagat berpengaruh kepada profesionalitas Polri, terutama dalam hal transparansi dan akuntabilitas manajemen keuangan. Hingga saat ini, pengelolaan keuangan Polri sulit untuk dipertanggungjawabkan secara yuridis karena belum tertibnya pencatatan keberadaan dan status aset Polri. Akibatnya Polri hingga kini masih mendapat status "disclaimer" dari Badan Pemeriksa Keuangan.[20] Damapak yang tak kalah mengkhawatirkan adalah Polri akan bertindak parsial dalam penegakan hukum, misalnya memiha kepada oknum-oknum yang mendanai kegiatannya. Bisa jadi Polri tidak merasa salah dengan praktek ini karena UU Polri No.2 Tahun 2002 tidak menegaskan dari mana saja sumber anggaran Polri, sehingga seolah-olah anggaran dari sektor-sektor ini dimungkinkan secara hukum.

---

16 "Anggaran Polri tak Rasional: Imbasnya Ditanggung Masyarakat", diakses dari http://202.146.5.33/kompas-cetak/0801/15/metro/4166917.htm pada tanggal 18 Januari 2010 pukul 5:32

17 "Tahapan Baru Mengejar Kepercayaan Publik", diakses dari http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2010/01/03/43542/Tahapan-Baru-Polri-Mengejar-Kepercayaan-Publik pada tanggal 18 Januari 2010 pukul 5:11

18 "Gaji Polisi Baik 1 Januari 2010", diakses dari http://www.mediaindonesia.com/read/2009/06/06/82749/17/1/Gaji-Polisi-Naik-1-Januari-2010 pada tanggal 18 Januari 2010 pukul 5:24

19 "Dana POLRI Minim Dicari Terobosan Atasi Kekurangan", *Op. Cit.*

20 "Prioritas Program Citra Polri", diakses dari http://nad.Polri.go.id/detail_news.php?id=59 pada tanggal 18 Januari 2010 pukul 5:35

Selain persoalan penerimaan anggaran Polri juga masih mengahdapi berbagai persoalan: Pertama, Anggaran Polri, sebagaimana instansi-instansi pemerintah lainnya, mempunyai alur birokrasi penyaluran anggaran sangat panjang sehingga dana yang dibutuhkan hampir selalu datang terlambat. Kedua, Hal ini diperparah dengan masalah penyerapan anggaran yang rendah di unit-unit kepolisian sehingga biasanya dana-dana tersebut akan menumpuk di akhir tahun dan buru-buru dihabiskan pada sisa anggaran.Sudah pasti hasil penggunaan anggaran tidak pernah optimal. Sebagai gambaran pada bulan November 2002, realisasi penyerapan anggaran baru mencapai 51%-74%, padahal waktu penggunaan tinggal 1 bulan lagi. Problem pendanaan ini pada akhirnya mengarah pada masalah ketiga, yaitu pelaporan anggaran yang hanya sebatas formalitas, mengingat keterlambatan turunnya dana sudah diantisipasi dengan penggunaan anggaran dari pihak lain. Akibatnya, saat dana dari APBN turun, dana tersebut hanya menjadi diskresi pimpinan. Masalah keempat yang muncul adalah dalam hal pengawasan penggunaan anggaran. Beberapa pos pemasukan, seperti pemotongan gaji pegawai, tidak pernah diketahui besarannya dan pengunaanya. Itu artinya praktek semacam ini melanggar prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi.[21]

Masalah kelima, kinerja POLRI tidak dapat diukur, misalnya Petunjuk Perencanaan POLRI/ (Jukcan) belum memiliki indikator yang terukur dalam rangka pencapaian kerja, kecuali yang berhubungan dengan personel dan fasilitas. Dalam dokumen Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) tidak dicantumkan indikator kinerja awal dibandingkan dengan indikator kinerja akhir. Selain itu, setiap mata anggaran dianggap sebagai sesuatu yang deterministik ‘akan tetap ada’ karena berpatokan pada pagu yang diterapkan Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Nasional, sehingga klasifikasi mata anggaran tidak sanggup mengakomodasi pencapaian sasaran strategis. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa kebijakan anggaran POLRI hanya sebatas ‘memenuhi kewajiban’ keharusan memiliki program kerja, dan tidak berdasar kebutuhan riil ataupun Rencana Strategis POLRI.[22]

Profesionalitas: Polri Sebagai Alat Negara, Bukan Alat Kekuasaan

Problem akuntabilitas juga berasal dari UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Pertama, UU ini tidak memuat aturan hukum yang spesifik mengatur arah pertanggungjawaban Polri sebagai suatu institusi. Memang terdapat ketentuan (pasal 11 ayat 1) yang menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Namun pasal ini tidak cukup untuk dapat disebut sebagai pasal yang mengatur pertanggungjawaban Polri secara kelembagaan. Kesan ini semakin kuat kalau dirujuk pada pasal 10 UU yang sama yang menyatakan bahwa Kapolri merupakan pengemban tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hirarkis. Kata hirarkis kembali memperkuat kesan bahwa polisi Indonesia tidak diharapkan memberikan tanggung jawab institusional secara horizontal pada pemerintahan di tingkat lokal. Kedua, terjadi akumulasi kewenangan di tangan

[21] Agung Suprananto, *Reformasi Manajemen Keuangan Polri* (Jakarta: Kemitraan, 2005), hal. 36-37

[22] *Ibid.*, hal. 22-32

Kapolri. Pasal 9 UU No. 2 tahun 2000 telah memosisikan Kapolri sebagai individu yang memiliki otoritas untuk melakukan hal-hal yang sangat luas, yaitu mulai dari (i) menetapkan, (ii) menyelenggarakan, (iii) mengendalikan kebijakan operasional (teknis) kepolisian, hingga (iv) bertanggung jawab atas kebijakan operasional tersebut dan membina kapasitas Polri untuk melaksanakannya.[23] Dengan demikian, Polri seolah menjadi sebuah organ yang sangat independen yang bisa menentukan arah geraknya sendiri. Ketiga, terkait struktur polisi dalam kenegaraan. Tidak terdapat regulasi yang menyebutkan adanya pejabat politik di atas Kapolri yang diberikan otoritas untuk membuat kebijakan penyelenggaraan keamanan dalam negeri yang dibuat berdasarkan kebijakan umum keamanan dalam negeri yang dikeluarkan oleh Presiden.

Tidak adanya ketentuan seperti ini mengakibatkan adanya kesulitan untuk mewujudkan harapan agar polisi dapat ditempatkan di bawah pengawasan otoritas sipil. Kapolri menjadi pihak yang memegang fungsi otoritas politik dan otoritas operasional dalam penyelenggaraan fungsi dan tugas polisi. Padahal seharusnya fungsi ini dipisah untuk menjauhkan Polri dari ranah politik praktis. Ketentuan ini juga telah menempatkan Kapolri sebagai pejabat politik setingkat Menteri. Polisi, dengan demikian, menjadi instrumen politik dari pemerintah.[24] Situasi ini pun bukannya tanpa preseden. Cukup banyak bukti selama era reformasi yang menunjukkan Polri bisa disetir sesuai keinginan penguasa. Bisa dikatakan hampir semua era kepresidenan memiliki rekam jejak sendiri mengenai intrusi kekuasaan dalam tubuh kepolisian. D masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, terjadi kasus dimana beliau memasukkan Chaeruddin Ismail, pro Gus Dur, sebagai waka Polri padahal jabatan ini sudah tidak diatur dalam organisasi Polri. Akibatnya ada dualisme kepemimpinan dengan Soerojo Bimantoro, Kapolri saat itu yang berlawanan dengan dengan Gus Dur.[25] Pada masa pemerintahan Megawati juga terjadi politisasi Polri, yang terkenal dengan kasu "VCD Banyumas" . Dalam kasus itu kepala Kepolisian Wilayah Banyumas Komisaris Besar A. A. Maparessa dituding memberikan arahan yang mendukung calon presiden Megawati (calon presiden *incumbent* untuk Pemilu 2004).[26] Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), kasus politisasi Polri juga berlangsung, tepatnya menjelang Pemlihan Umum tahun 2009. Dalam kasus yang terjadi di Desa Blembem, Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur, Polri menghentikan penyelidikan kasus pelaporan politik uang yang mengikutsertakan anak kedua SBY, Edhie Baskoro, yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Alasan yang dikemukaan oleh Polri adalah tidak ada cukup bukti untuk melajutkan penyelidikan.[27] Politisasi Polri masih berlangsung hingga saat ini, tepatnya dalam kasus yang dikenal sebai kasus "Cicak vs Buaya" Kasus yang terjadi

---

[23] Makmur Keliat, "Telaah Regulasi Polri: Amandemen atau Undang-Undang Baru", dalam Dwi Ardhanariswari dan Yandry K. Kasim (*eds.*), *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi, dan Mekanisme Koordinasi* (Jakarta: Pacivis, 2008), hal. 33-35

[24] *Ibid.,* hal. 35-38

[25] S. Yunanto, Muchammad Nurhasim, dan Ishak Fathonie, *Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan POLRI* (Jakarta: The Ridep Institute dan FES, 2005), hal. 60

[26] "Mabes POLRI Turunkan Tim Usut VCD Polisi Megawati", diakses dari http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0407/28/Politikhukum/1176067.htm 25 Juni 2009 8:43

[27] "Penyelidikan Kasus Edhie Baskoro Dihentikan", diakses dari http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2009/04/18/Nusa/krn.20090418.162844.id.html pada tanggal 25 Juni 2009 pukul 9:07

pada awal pemerintahan SBY jilid kedua.[28] Dalam kasus ini Polisi disinyalir digunakan oleh pihak penguasa dan pihak tertentu untuk melemahkan atau menhancurkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)[29].

Kasus ini memiliki signifikansi penting terkait akuntabilitas dan profesionalitas Polri karena beberapa alasan. Yang pertama, dalam kasus yang mendapat sorotan sangat luas dari media ini, terlihat sekali bagaimana kepolisian (dan kejaksaan) menggunakan bukti yang tidak kuat untuk menyerang seseorang, dalam hal ini pimpinan KPK. Banyak elemen masyarakat yang akhirnya menyimpulkan kasus ini bermotif politik, mengingat sepak terjang KPK yang sangat gencar memberantas korupsi. Kedua, kasus ini membuka adanya keterlibatan penguasa dalam melemahkan KPK ini. Hal ini didapat dari pemutaran rekaman telepon Anggodo (adik kandung Anggoro) di Mahkamah Konstitusi yang secara eksplisit menyatakan adanya upaya pelemahan KPK; apalagi juga dinyatakan adanya keterlibatan "RI 1" (Presiden RI, SBY). Akan tetapi, karena kuatnya gerakan civil society, pelemaham KPK tidak berhasil, karena gerakan itu berhasil menuntut pembebasan Bibit dan Chandra. *Coverage* media yang luas juga sangat membantu pergerakan elemen masyarakat ini sehingga upaya pelemahan KPK tidak terjadi.. Meski demikian, apa yang juga disayangkan adalah, meskipun Bibit dan Chandra akhirnya dibebaskan, tekanan media dan masyarakat sipil tetap saja belum mampu mengegolkan reformasi besar-besaran pada institusi penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan. Kasus ini selesai begitu saja tanpa ada kelanjutan mengenai pembenahan makelar kasus di tubuh dua institusi tersebut, padahal rekomendasi tim delapan secara eksplisit menyebutkan hal ini. Satu-satunya 'sanksi' yang diberikan hanyalah pencopotan Susno Duadji dari jabatannya sebagai Kabareskrim Polri, tanpa ada kelanjutan perkara hukum dan sebagainya. Kasus pelemahan KPK ini merupakan rangkaian lanjutan dari 'kemandekan' yang terjadi dalam reformasi sektor keamanan, khususnya di tubuh kepolisian. Masih banyak oknum-oknum yang menentang dilakukannya reformasi besar-besaran di tubuh Polri, sehingga di masa SBY ini bisa dikatakan hampir tidak terjadi perubahan signifikan. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas, resistensi seperti ini juga yang membuat akuntabilitas terhadap Polri tidak pernah dilakukan dari awal (lihat uraian mengenai UU No. 2 tahun 2002 diatas). Dengan demikian, akuntabilitas tidak berhasil menjadi instrumen yang efektif untuk mengontrol tindak-tinduk kepolisian, karena sejak awal ia tidak pernah diterapkan. Situasi ini pada

[28] Kepolisian (melalui Kabareskrim Susno Duadji) memiliki saksi yang menyatakan bahwa telah terjadi penyuapan terhadap dua petinggi KPK; Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah oleh koruptor yang sedang buron, Anggoro. Kepolisian bersikeras menggunakan kesaksian Ari Muladi, padahal yang bersangkutan sudah merevisi pernyataannya bahwa uang suap tidak sampai ke Bibit dan Chandra (sebelumnya Ari Muladi menyatakan uang siap diberikannya sendiri kepada dua orang tersebut). Ari Muladi memberikan kesaksian pertama karena tekanan dari Polisi. Tekanan Polisi juga menimpa kepada Wiliardi Wizard yang menyatakan bahwa pimpinan KPK yang lain, Antashari Azhar, sebagai otak pembunuhan Nasrudin Zulkarnaen, Belakangan WW mencabut pernyataan tersebut .Williardi Wizard maupun Ari Muladi sama-sama menyatakan kesaksian pertama mereka bukanlah kesaksian sebenarnya karena mereka mendapat tekanan dari Polisi untuk memberikan kesaksian sesuai dengan yang diinginkannya.

[29] KPK merupakan institusi independen yang selama beberapa tahun belakangan ini sangat gencar melakukan pemberantasan korupsi, sehingga tidak mengherankan banyak menjadi sasaran 'serangan' oknum-oknum yang dirugikan oleh keberadaannya, misalnya para pengusaha swasta, anggota DPR, dan badan pemerintah lainnya yang tergolong 'hitam'.

akhirnya menjadi lingkaran setan yang masih belum terlihat ujung penyelesaiannya, padahal menerapkan akuntabilitas dalam tubuh Polri merupakan kunci untuk penciptaan reformasi keamanan yang menjadi penopang bagi hak masyarakat dalam mendapatkan keamanan. Kedepannya, sangat dibutuhkan langkah konkret untuk menempatkan kepolisian di bawah otoritas departemen, selain juga membenahi rantai pembuatan hingga evaluasi kebijakannya.

Pengawasan Berlapis terhadap Kepolisian

Akuntabilitas mensayaratkan adanya sitem pengawasan yang baik. Sesuai dengan konsep yang dijelaskan di muka, secara teoritis Kepolisian harus diawasi secara berlapis, baik dari internal, eksekutif, legislatif, maupun oleh lembaga publik. Terkait dengan pengawasan internal, kepolisian memang memiliki Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum) dan Propam (Divisi Profesi dan Pengamanan). Irwasum sberfungsi secara langsung melakukan pengawasan dan penerapan kebijakan polisi, sementara Propam merupakan badan utama yang secara khusus mengurusi pengaduan eksternal mengenai perilaku salah polisi. Tetapi dalam kenyataannya, kedua institusi ini tidak pernah efektif dalam menjalankan fungsinya. Karena yang ditangani adalah kawan sendiri, kedua lembaga itu malah melindungi, bukan menghukum. Istilah populernya "tidak ada jeruk makan jeruk"

> "...Dalam mekanisme internalnya, Polri memiliki Tim Propam (Bidang Profesi dan Pengamanan) yang bertugas menerima pelaporan dan membuat penyelidikan internal terhadap pelanggaran maupun kejahatan yang dilakukan oleh aparat kepolisian yang akan dilanjutkan dengan sidak etik kepolisian. Namun tentu saja penyelidikan yang dilakukan tidak bisa dikatakan independen karena melibatkan anggota kepolisian sendiri. Kekerasan yang dilakukan oleh polisi seringkali dipandang sebagai kesalahan prosedural operasi kerja di lapangan semata. Apalagi dalam kenyataannya proses penyelidikan pasca pengaduan juga tidak bisa diketahui perkembangannya. Sementara penghukuman terhadap kesalahan prosedural melalui Majelis Etik dengan menggunakan dasar hukum PP Nomor 2 tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara RI justru menjadi alat impunitas bagi pelaku kejahatan pidana..."[30]

Hal yang kurang lebih sama juga dikatakan oleh *Amnesty International* (AI), yang menemukan bahwa masyarakat bahkan tidak mengetahui prosedur pengaduan polisi melalui perpolisian internal. Lebih dari itu, para pengacara yang bertindak mewakili para korban pelanggaran HAM yang mencoba memasukkan pengaduan ke Propam memberi tahu AI bahwa mereka merasa prosesnya tidak jelas. Selain itu kasus yang dibawa ke tingkat Propam juga tidak mendapat penyelesaian memuaskan, seperti dalam kasus

[30] Indria Fernida, "akuntabilitas Polisi dalam Penegakan HAM", dalam Beni Sukardis dan Eric Hendra (*eds.*), *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia* (Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2008), hal. 106

Hartoyo di kantor Polsek Aceh Banda Raya dimana oknum polisi pelaku pelanggar HAM atas (korban) Hartoyo hanya dikenakan pasal pelanggaran kecil dan karenanya masing-masing dikenai hukuman percobaan enam bulan yang bisa diubah menjadi tiga bulan pemenjaraan jika para petugas polisi itu ditemukan bersalah melakukan penganiaayaan lain selama masa percobaan dan didenda Rp 1.000,-.[31]

Lebih jauh, AI juga menyatakan lemahnya akuntabilitas internal di kepolisian disebabkan oleh rendahnya jumlah manajer yang berfungsi melakukan kontrol terhadap prosedu dan fungsi akuntabilitas yang dijalankan oleh para bintara (polisi berpangkat rendah). Jumlah bintara mencakup 90% dari Angkatan Kepolisian Indonesia, sementara jumlah manajer polisi yag ada masih jauh di bawah jumlah yang diperlukan untuk dapat menerapkan sistem pengawasan dan pemonitoran yang komprehensif. Masalah besar lainnya adalah sedikitnya dokumen pasca operasional yang melaporkan kinerja pegawai. Catatan yang diarsipkan seringkali tidak lengkap dan jarang sampai ke atasan. Akuntabilitas internal juga masih terkendala masalah regulasi internal. Di Indonesia Pedoman Perilaku Internal Kepolisian (semacam peraturan dan regulasi yang mengendalikan perilaku polisi) sangat sulit diperoleh, dan tidak tersedia untuk umum atau tidak bisa diakses oleh umum. Selain itu banyak petugas kepolisian, khususnya di tingkat lokal, yang tidak mengetahui peraturan tersebut. Isi peraturan tersebut juga ternyata bermasalah. AI mengungkapkan bahwa peraturan tersebut tidak secara terbuka melarang penggunaan kekuatan serta senjata api yang tidak perlu dan berlebihan dan tidak memuat larangan secara jelas terhadap penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan.[32]

Layer pengawasan berikutnya adalah eksekutif . Di Indonesia, fungsi ini dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas), yang posisinya berada langsung di bawah presiden. Sayangnya komisi ini dapat dikatakan cacat sejak lahir. Pertama, kewenangan-kewenangan yang dimiliki Kompolnas saat ini, seperti tertuang dalam Perpres No. 17/ 2005, masih terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu presiden, dan terlalu lemah bagi sebuah komisi yang terhadapnya masyarakat memiliki harapan besar. Komisi ini hanya mempunyai tugas membantu presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara dan memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Kompolnas juga mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pertimbangan kepada Presiden dalam mengembangkan institusi kepolisian, memberikan saran dalam merwuujudkan Polri yang profesional dan mandiri serta menerima saran dan keluhan mengenai kinerja kepolisian. Kewenangan ini sangatlah terbatas, padahal seharusnya sebuah komisi kepolisian memiliki wewenang pengawasan atau bahkan pengendalian seperti melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penangkapan terhadap polisi yang melakukan pelanggaran. Wewenang semacam ini sudah biasa dimilik oleh komis kepolisian di negara-negara berkembang seperti Srilanka dan Filipina. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh kepolisian sendiri, tidak

---

[31] Amnesty International, *Urusan Yang Belum Selesai: Akuntabilitas Polisi di Indonesia* (London: Amnesty International Publications, 2009), hal. 54 dan 59

[32] *Ibid.*, hal. 49-50

harus oleh sebuah komisi nasional. Sebaliknya, efektifitas pengawsan tetrhadap Polri diragukan, jika Kompolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum jika tanpa diimbangi kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan kepolisian atau diskresi kepolisian.[33]

Kedua, struktur kelembagaan Kompolnas tidak membuka peluang yang lebih besar bagi Kompolnas untuk menjadi sebuah lembaga yang berwibawa, fungsional, dan efektif. Sekarang ini, pimpinan Kompolnas terdiri dari tiga orang unsur pemerintah dari sembilan orang anggota. Bila unsur pemerintah memang diperlukan, seharusnya diwakili oleh satu orang saja yang figurnya berwibawa dan memang di bidangnya, serta mempunyai waktu dan perhatian terhadap kinerja Kompolnas. Sisanya barulah dari unsur masyarakat yang memiliki komitmen kuat dalam hal waktu, dedikasi, dan keterwakilan dalam masyarakat. Proses rekrutmen selama ini yang terkesan tergesa-gesa dan kurang memenuhi akuntabilitas eksternal, menjadikan Kompolnas tidak banyak dikenal baik oleh masyarakat maupun oleh anggota Polri sekalipun. Di sisi lain struktur Kompolnas menimbulkan pertanyaan mengenai kredibilitas politik komisi tersebut.

Perpres No. 17/ 2005 memunculkan kesan bahwa Kompolnas melekat pada presiden dan membantu Presiden dalam masalah kepolisian. Di sisi lain kesekretariatan Kompolnas dilaksanakan oleh unit kerja yang berada di lingkungan Markas Besar Polri, dengan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Sekretariat dilakukan oleh KaPolri. Kedudukan seorang perwira tinggi Polri sebagai Kepala Sekretariat terus memunculkan persepsi bahwa seakan-akan Kompolnas merupakan organ Polri. Di samping itu, keterlibatan tiga orang menteri dalam keanggotaan Kompolnas, bahkan salah satu diantaranya menjabat sebagai ketua, membuat obyektivitas dan kejernihan penilaian Kompolnas pun menjadi dipertanyakan.

Lebih jauh, pengaturan bahwa anggota Kompolnas hanya sembilan orang padahal tugas yang diemban berat, mencakup masalah kepolisian nasional. Jumlah pun akan menentukan kinerja. Saat tiga orang diantaranya menjabat sebagai Menteri, yang boleh jadi tidak ada cukup waktu bagi mereka untuk membagi perhatiannya kepada Kompolnas, efektivitas kinerja Kompolnas tidak tercapai. Sementara itu, juga belum ada parameter untuk menentukan bagaimana sseorang menjadi anggota Kompolnas. Tidak ada kriteria bagaimana mengukur ketokohan seorang anggota Kompolnas; demikian juga pemahaman mereka terhadap persoalan kepolisian, apakah ukurannya gelar kesarjanaan, latar belakang karir sebagai mantan anggota Polri, atau adanya rasa empati mereka terhadap pengembangan dari sebuah lembaga pengak hukum yang di masa lalu pernah menjadi bagian dari ABRI. Presiden sendiri, sejak pembentukan

[33] T. Hari Pihantono dan Jessica Evangeline, *Police Reform: Taking the Heart and Mind* (Jakarta: ProPatria Institute, 2008), hal. 117-126

Kompolnas pada tahun 2005, hingga kini belum juga melantik kesembilan anggota Kompolnas.[34]

Layer ketiga adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini, tugas DPR diantaranya adalah menyetujui atau menolak penunjukkan kepala kepolisian yang dilakukan oleh Presiden (pasal 11 ayat (1) UU No .2/ 2002); meloloskan undang-undang, memberikan suara tentang anggaran belanja kepolisian, dan memonitor kinerja kepolisian (lewat Komisi III). Selama tahun 2004-2009, hasil pengawasan yang dilakukan DPR terhadap kepolisian terangkum sebagai berikut:

> "...berdasarkan pada hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPR maka sampai saat ini masih ditemukan berbagai kasus yang bertentangan dengan arah kebijakan Polri yang reformis dan berbasiskan *community policing*, seperti diantaranya masih ditemukan adanya beberapa personel polisi yang melakukan tindakan indisipliner, penyalahgunaan wewenang untuk melakukan korupsi ataupun menerima suap. Tindakan indisipliner itu antara lain meyangkut penyalahgunaan senjata api; melakukan *backing* terhadap tempat-tempat hiburan malam, prostitusi, dan perjudian; melakukan pemungutan liar kepada masyarakat melalui modus operandi tilang di tempat; pertikaian antara Polri dengan TNI, serta berbagai tindakan indisipliner lainnya...sedangkan dalam konteks perlindungan HAM, berdasarkan hasil pengawasan Komisi III DPR bahwa hingga saat ini maish terdapat adanya beberapa peristiwa pelanggaran HAM yang dilakukan oleh anggota kepolisian, seperti kasus penembakan aparat kepolisian terhadap warga masyarakat,[35] penggunaan tindak kekerasan dalam pembubaran aksi massa demonstran. Dalam hal penyalahgunaan jabatan atau wewenang di dalam tubuh kepolisian maka dalam beberapa kasus, Komisi III DPR melihat masih adanya peristiwa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh oknum aparat kepolisian baik pada level bawah maupun level atas, sebagai contoh: pembobolan Bank BNI yang melibatkan beberapa Perwira Tinggi (Pati) di tubuh kepolisian, dan juga penerimaan sogok di jalan raya yang hingga saat ini masih terjadi..."[36]

Meski demikian, praktik akuntabilitas yang coba diterapkan DPR ini bukannya tanpa masalah. Menurut *Amnesty International*, intervensi yang dilakukan DPR tergolong sangat jarang dan bersifat *ad hoc* untuk bisa menangani dengan memuaskan kasus-kasus endemik pelanggaran oleh polisi dan pemberian keadilan serta ganti rugi kepada

---

[34] *Ibid.*

[35] sebagai contoh: kasus penembakan terhadap 14 warga Poso oleh pasukan Detasemen 88 Antiteror Mabes Polri pada tanggal 22 Januari 2007, lihat http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=123067 dan http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=281697&kat_1d=3.

[36] Suryama M. Sastra dan Yusa Djuandi, "Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Reformasi Sektor Keamanan", dalam Beni Sukadis (*ed.*), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2009* (Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2009), hal. 43

korban.[37] Sri Yunanto, sementara itu, bahkan menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan DPR terkesan berakhir dengan kompromi politik. Berbagai penyataan DPR yang keras di media massa, tidak hanya mengenai kasus di kepolisian, tapi juga mengenai kasus pembunuhan Munir, bisnis militer, pelanggaran HAM di Alas Tlogo, dan belanja-belanja pemerintah layaknya seperti gertak sambal yang tidak mujarab karena pemerintah atau sektor keamanan ujung-ujungnya hanya menjalankan agendanya sendiri. Bahkan suara tinggi DPR disebut hanya meningkatkan posisi tawar para anggota DPR untuk mencari dukungan politik maupun mendapatkan keuntungan ekonomi, misalnya menjadi *broker* proyek pemerintah.

Lebih jauh, S. Yunanto juga menyebutkan ada dua kegagalan DPR dalam hal keuangan. Pertama, DPR tidak mampu mengurai, menjelaskan kepada rakyat dan menyetop praktek-praktek anggaran yang tidak transparan di tubuh TNI, kepolisian, dan intelijen. Kedua, berkaitan dengan mencocokkan antara *blue print* sistem pertahanan dan keamanan yang benar-benar dapat memecahkan sistem pertahanan dan keamanan yang benar-benar dapat memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat. Kesan yang ditangkap, DPR hanya 'mengamini' atau menyetujui pemerintah yang selalu mengeluh tentang anggaran yang kurang tanpa menerapkan prinsip-pinsip *good governance* dalam hal pengelolaan anggaran. Di sisi lain, lemahnya pengawasan DPR terutama terkait dengan euforia reformasi yang kian menurun sehingga tidak ada lagi antusiasme untuk menciptakan peluang politik selain juga karena kekurangan tenaga ahli yang memahami masalah sektor keamanan, suatu hal yang jamak terjadi di negara-negara yang tengah mengalami konsolidasi demokrasi.[38]

Pengawasan *layer* keempat dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain, seperti Ombudsman RI, Komnas HAM, dan lain-lain. Capaian pengawasan lembaga ini juga masih jauh dari. Ombudsman, sebagai contoh, memiliki kewenangan mengawasi pemberian pelayanan umum oleh penyelenggara negara dan pemerintah kepada masyarakat. Komisi ini juga bertugas menerima laporan atas dugaan kesalahan administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti laporan, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi, dan melakukan upaya preventif kesalahan administrasi.[39] Meski demikian, tampaknya belum saatnya untuk mengukur keberhasilan kinerja Ombudsman RI ini mengingat umurnya yang masih sangat muda. Winarso, Asisten Senior Ombudsman, menyatakan bahwa saat ini Ombudsman RI tengah berada dalam masa transisi selama 1 tahun sebagai hasil dari disahkannya UU No. 37/ 2008. Dengan demikian, institusi ini memang belum bekerja secara efektif.[40] Sebelumnya, Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang merupakan cikal bakal pendirian

---

[37] Amnesty International*, Op. Cit.,* hal. 66

[38] S. Yunanto, "Prestasi dan Kegagalan Parlemen", dalam Sukadis (*ed.*), *Op. Cit.,* hal. 133-135

[39] "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia", dalam www.ombudsman.go.id pada tanggal 15 Juni 2009 pukul 00:20

[40] Winarso, "Transisi Menuju Ombudsman Republik Indonesia", dalam buletin *Suara Ombudsman*, Nomor 3 tahun 2008, hal. 3

Ombudsman RI hanya memiliki tugas yang terbatas pada sosialisasi mengenai KON, koordinasi dengan lembaga negara terkait, dan mempersiapkan RUU Ombudsman RI.[41]

Dengan demikian, KON sendiri belum diberi tugas seperti yang diharapkan banyak orang, sehingga keluarnya UU No 37/2008 ini bisa dikatakan merupakan jawaban atas kritik yang telah ada selama ini. Ombudsman RI, menurut AI, ternyata juga masih mengalami masalah kewenangan yang terbatas. Dalam pasal 36 ayat (1) UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI, jika sebuah kasus sudah menjadi objek pemeriksaan pengadilan, Ombudsman harus berenti melakukan penyidikan atas pengaduan itu, kecuali jika kasus itu secara langsung terkait dengan kesalahan administrasi. Ombudsman juga dikatakan tidak bisa menerima pengaduan jika pengaduan itu sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang terkait. Dengan demikian, pasal ini menjadi semacam "pasal karet" yang bisa melemahkan investigasi Ombudsman. Selanjutnya dalam pasal 31 dikatakan bahwa Ombudsman memiliki kekuasaan untuk memanggil, dan Ombudsman bisa meminta bantuan kepolisian RI untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa jika tidak datang tiga kali berturut-turut. Masalahnya disini adalah bagaimana jika terlapornya adalah kepolisian sendiri. Terakhir, dalam kasus kesalahan administrasi Ombudsman dapat menyerahkan rekomendasi kepada 'pejabat pemerintah' instansi yang terkait, termasuk kepada atasan mereka, dimana pihak yang berwenang tersebut kemudian dapat melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Jika yang dilaksanakan hanya sebagian atau bahkan tidak sama sekali dengan alasan yang tidak bisa diterima, Ombudsman bisa menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden (pasal 38 ayat (4)). Sayangnya Ombudsman tidak memiliki wewenang menyerahkan kasus kepada Jaksa Penuntut Umum.Dengan kata lain, dalam kasus perilaku polisi yang salah, tampaknya bergantung kepada mekanisme pendisiplinan internal polisi untuk memproses pengaduan.[42]

Masalah kewenangan yang terbatas juga terjadi pada lembaga negara yang lain, yaitu Komnas HAM. Diantara wewenang dan tugas Komnas HAM diantaranya untuk menyidik insiden yang terjadi di masyarakat karena sifatnya yang melanggar HAM; menyerahkan rekomendasi yang menyangkut kasus-kasus pelanggaran HAM kepada pemerintah atau DPR untuk ditindaklanjuti; memiliki kekuasaan untuk memeriksa tempat-tempat seperti rumah, halaman, gedung, dan tempat lain dimana pelanggaran HAM terjadi dengan izin kepala pengadilan; memanggil pengadu, korban, dan tertuduh untuk meminta dan mendengarkan kesaksian mereka; dan memanggil para saksi untuk meminta dan mendengarkan keterangan mereka. Menurut AI, hampir semua hukum dan peraturan yang mengatur Komnas HAM mengatur institusi ini untuk bergantung pada kerjasama polisi di setiap tingkat investigasinya. Misalnya Komnas HAM tidak secara spesifik memiliki hak untuk mengamati autopsi atau memeriksa hasil autopsi, surat keterangan meninggal dan keterangan medis lainnya. Hal tersebut menjadi makin bermasalah jika pelanggaran HAM itu melibatkan angkatan kepolisian sendiri. Dalam UU-nya hanya disebutkan bahwa Komnas bisa melakukan penyelidikan terhadap polisi atas kasus-kasus pelanggaran HAM berat, tapi Komnas HAM tidak memiliki kekuatan yang sama

[41] "laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2007", diakses dari www.ombudsman.go.id pada tanggal 15 Juni 2009 pukul 00:10

[42] Amnesty International, *Op. Cit.,* hal. 64-65

jika kasus perilaku salah polisi yang dilaporkan bukan pelanggaran HAM berat.Dalam konteks ini, Komnas HAM hanya berwenang menyampaikan kasus-kasus 'biasa' tentang perilaku salah polisi ke Irwasum di Markas Besar Polisi.[43]

Kesimpulan

Performance akuntabilitas sanagat ditentukan oleh kualitas UU yang menjamin tercapainya nilai tersebut dan sistem pengawasannya. Persoalannya justru di sini.Hingga saat ini, bangunan hukum yang menadi landasan untuk mendorong akuntabilitas masih "kacau". Selain itu sistem pengawasn yang ada di Polri juga masih jauh dari standar-standar untuk mencapai akuntabilita. Pengawasan dari eksekutif (Kompolnas) dan dari lembaga negara lain (seperti Ombudsman dan Komnas HAM) terbentur oleh masalah kurangnya kewenangan yang mereka miliki, sehingga tidak bisa menyelesaikan kasus-kasus yang melibatkan kepolisian secara tuntas. DPR sendiri masih bermasalah dalam menjaga integritasnya mengingat mudahnya lembaga ini melakukan politik dagang sapi, dan pengawasan dari internal polisi sendiri tampaknya hampir tidak bisa diharapkan karena selalu menguntungkan polisi sendiri. Kepolisian seakan menjadi lembaga yang sangat berkuasa dengan "kewenangan yang luas" tetapuminim pengawasan. Akibatnya cita-cita untuk menciptakan polisi yang akuntabel hanya sebatas retorika, karena hampir tidak ada instrumen yang efektif untuk menerapkan akuntabilitas di kepolisian. Sejauh ini yang terjadi hanyalah sebatas pelaporan pelanggran oleh polisi saja, tapi penindakannya bisa dikatakan minim.

Tidak heran kalau kepolisian selalu mendapat stigma buruk di masyarakat. Survei yang dilakukan oleh *Transparency International* menunjukkan bahwa di tahun 2007-2008 kepolisian hampir selalu menempati peringkat teratas dari lembaga yang terkorup.[44] Hasil yang sama ditunjukkan dalam survey integritas KPK yang menyatakan kepolisian menempati peringkat kedua terendah dengan nilai total 5,71 (rentang 1-10), di atas Departemen Perindustrian. Catatan terburuk terutama diberikan kepada Unit Pembuatan dan Perpanjangan Surat izin mengemudi di lembaga Polri.[45] Masyarakat tampaknya harus bersabar untuk mempunyai organisasi kepolisian yang akuntable, khususnya dan memenuhi *standard good governance*.

---

[43] *Ibid.,* hal. 62-63

[44] Lihat Polisi, Parpol, Parlemen, dan Peradilan Dianggap Paling Terpengaruh dari Korupsi", diakses dari http://www.ti.or.id/researchsurvey/90/tahun/2007/bulan/12/tanggal/06/id/3473/ pada tanggal 12 Juni 2009 pukul 22:40, dan "Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2008 dan INdeks Suap 15 Institusi Publik di Indonesia", diakses dari http://www.ti.or.id/press/91/tahun/2009/bulan/01/tanggal/21/id/3817/ pada tanggal 12 Juni 2009 pukul 22:32

[45] "Depperin dan Polri Terendah", dalam harian *Kompas*, 23 Desember 2009

Terutama jika melihat kinerja, budaya dan praktek penyimpangan yang terjadi di dalam tubuh kepolisian. Sebagaiman diungkapkan oleh mantan Kabareskrim Polri Susno Duadji yang menuduh petinggi polisi yang lain sebagai makelar kasus dengan total nilai korupsi hingga Rp 25 milyar. Kasus ini pun berlanjut hingga saling tuding diantara perwira kepolisian tersebut. Ironisnya, pengungkapan seperti ini tidak dilakukan karena pengungkapan atau hasil investigasi lembaga berwenang, tapi justru berasal dari seorang Susno Duadji yang sebelumnya dicopot jabatannya dari Kabareskrim.[46] Lebih jauh lagi, menyikapi tren-tren yang sudah ada, kasus ini pun berpotensi untuk 'hilang' begitu saja tanpa penyelesaian menyeluruh. Sama seperti kasus kriminalisasi KPK, sangat besar potensinya kasus ini berhenti tanpa ada tindakan pembenahan besar-besaran dalam tubuh institusi kepolisian.■

[46] "Susno Dinilai Tak Reformis", diakses dari http://www.metrotvnews.com/index.php/metromain/news/2010/03/20/13224/Susno-Dinilai-Tak-Reformis pada tanggal 21 Maret 2010 pukul 8:53

AKUNTABILITAS POLISI DAN *CRIMINAL JUSTICE SYSTEM* DALAM KONTEKS KEADILAN TRANSISIONAL

Papang Hidayat[1]

Pemolisian dan *Criminal Justice System*

Institusi kepolisian sebagai aktor sektor keamanan (*security sector*)[2] memiliki peran yang khas dibanding aktor keamanan lainnya dan memiliki fungsi yang lebih "organik" dengan kehidupan sehari-hari masyarakat.

Terdapat kesepakatan untuk mendefinisikan mereka dalam dua kategori; *Pertama*, aktor utama keamanan (*core security actors*) seperti militer, polisi, intelijen, penjaga perbatasan, dan lainnya. *Kedua*, aktor keamanan tambahan lainnya: seperti badan-badan dan manajemen pengawasan (*management and oversight bodies*) seperti parlemen, kementerian pertahanan, dewan pertahanan nasional, badan-badan keuangan, termasuk organisasi non-negara (*civil society organisation*); institusi hukum dan keadilan (*justice and the rule of law*) seperti pengadilan, kementerian hukum, penjara, institusi penegakan hukum, komisi HAM nasional atau ombudsman, dan sistem pengadilan tradisional; aktor-aktor keamanan non-formal (*non-statutory security forces*) seperti milisi bersenjata, gerilyawan bersenjata, anggota keamanan swasta, dan sebagainya.

Peran dan fungsi polisi berbeda dengan peran dan fungsi militer –sesuai dengan standar demokrasi dan norma ideal universal- sebagai aktor keamanan di bidang pertahanan untuk menangkal ancaman militer dari negara lain. Sementara peran dan fungsi ideal intelijen sebagai aktor pengumpul dan analisator informasi-informasi strategis yang bisa bekerja secara efektif bila berada di luar radar pengetahuan publik (bekerja secara rahasia).

Box 1: Fungsi dan Peran Polisi

Paling tidak fungsi dan peran kepolisian dalam suatu masyarakat (*society*) adalah menjaga dan memulihkan tatanan publik (*public order*), menyediakan suatu jasa layanan publik (*service provider*), mendeteksi dan mencegah suatu kejahatan (*crime prevention*), dan menegakan hukum (*law enforcement*) bila terjadi suatu kejahatan.

---

[1] **Papang Hidayat** adalah staf Litbang Kontras Jakarta.

[2] Terminologi aktor sektor keamanan secara umum adalah segala institusi atau organisasi yang terkait dengan upaya perlindungan (keamanan) seluruh warga (masyarakat) dan negara yang diberikan keabsahan untuk menggunakan kekerasan/kekuatan memaksa. Lihat DFID (*Department for International Development*), *Understanding and Supporting Security Sector Reform, http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/supportingsecurity.pdf,* hal. 7 dan OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice,* 2007, hal. 5.

Polisi memiliki kewenangan koersi dan menggunakan kekerasan dalam mengemban fungsi dan perannya tersebut, maka koersi dan metode kekerasan tersebut harus diatur oleh suatu standar tertentu, dalam hal ini adalah instrumen HAM. Instrumen HAM mengatur bahwa penggunaan koersi dan instrumen kekerasan hanya bisa dipraktekkan berdasarkan prinsip proporsionalitas, kebutuhan mendesak (*necessity*), absah menurut hukum (*lawfullness*), dan harus akuntabel.[3]

Dalam menjalankan fungsi dan perannya tersebut, polisi bisa menggunakan metodologi yang berbeda-beda, tergantung pada konteks masyarakat dan filosofi pemolisian. Terdapat dua kutub model filosofi tersebut. *Pertama*; polisi sebagai instrumen kekuasaan (negara) di mana pendekatan "*law and order*" menjadi penekanannya. Filosofi model ini serupa dengan paradigma keamanan konvensional yang berpusat pada negara (*state-centrist*). Model filosofi ini banyak diterapkan dalam suatu sistem yang otoriter. *Kedua*, filosofi pemolisian yang menekankan pada fungsi dan peran polisi sebagai "abdi" (*service provider*) masyarakat dan menjunjung tinggi prinsip demokrasi, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Model filosofi ini sangat dekat dengan pendekatan *human security* yang berpusat pada kepentingan masyarakat (*people-centrist*).[4]

Box 2: Orientasi Reformasi Sektor Keamanan

Meski konsepsi Reformasi Sektor Keamanan beragam, tergantung konteks nasional atau regional, terdapat kesepakatan umum bahwa terdapat tiga orientasi utama yang harus diacu, yaitu;

Pertama; Democratic oversight menyangkut agenda RSK yang harus dilakukan secara transparan, bertanggung jawab, responsif, dan membuka partisipasi masyarakat luas. *Democratic oversight* sedikitnya terdiri dari enam pilar yang inter-dependen, yaitu; kontrol internal institusi keamanan bersangkutan (internal kepolisian), kontrol dari lembaga eksekutif (seringkali kepolisian di bawah suatu kewenangan departemen/kementrian dalam suatu kabinet), pengawasan parlemen (biasanya ada komisi khusus untuk pengawasan kepolisian), *judicial review* (dalam suatu *criminal justice system* yang koheren), dan pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*), termasuk oleh media massa.[5]

Kedua; Rule of law[6] mencakup dua dimensi; konsepsi *rule of law* yang "formal" atau "minimalis" dan yang "substantif" atau "maksimalis". Konsepsi yang "formal atau

[3] Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights act*ivists, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006, hal. 126-128.

[4] Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights act*ivists, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006, hal 126-128.

[5] OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice,* 2007, hal. 112.

[6] *Rule of law* memiliki definisi yang beragam. Dari beragama definisi *rule of law* tersebut, paling tidak ada kesamaan dilihat dari aspek tujuannya, yaitu: untuk melindungi semua orang terhadap suatu situasi yang

minimalis" lebih menekankan pada aspek struktural-prosedural (legalistik) di mana aturan dan suatu praktek *rule of law* hanya berbasis pada suatu hukum positif yang berlaku (konstitusi, undang-undang, atau produk hukum lainnya) yang sifatnya dapat diprediksi (kepastian hukum), berlaku bagi semua subjek hukumnya, dan berlaku umum (asas universalitas). Sementara itu, definisi yang "substantif atau maksimalis" mengakui logika dari pendekatan yang formal atau minimalis tersebut, sejauh prinsip *rule of law* memiliki substansi atau suatu komitmen terhadap norma hak asasi manusia.[7] Seringkali produk legal atau hukum positif bertentangan dengan suatu nilai lainnya seperti nilai kemanusiaan atau moralitas lainnya. Seringkali justru represi dan suatu sistem yang otoriter justru lahir dari suatu praktek yang bersifat legal dan dilegitimasi oleh suatu produk hukum.[8]

Ketiga, prinsip HAM yang dimaksud adalah segala standar dan aturan yang tertuang di berbagai instrumen HAM internasional, khususnya yang bersifat *legally binding* bagi negara-negara yang telah meratifikasinya. Norma-norma HAM ini mencakup prinsip anti diskriminasi (berbasis agama, etnis, kebangsaan, dan lainnya), larangan atas praktek eksekusi di luar proses hukum, penyiksaan, penghilangan paksa, dan sebagainya.

Indonesia sendiri telah meratifikasi 6 instrumen pokok internasional: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan/CEDAW (1979); Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (1989); Konvensi Anti Penyiksaan/CAT (1998); Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD (1999); Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik/ICCPR (2005); dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/ICESCR (2005).

Dalam kenyataannya, kombinasi dari peran dan fungsi kepolisian terhadap tiga orientasi RSK di atas (lihat box 2) dengan kewenangan dan keabsahannya menggunakan instrumen kekerasan menghasilkan suatu fenomena paradoksal, "*paradox of institutional*

anarkis (untuk menjaga "*law and order*"); untuk membiarkan orang-orang agar bisa merencanakan urusannya dengan suatu keyakinan dan kepastian karena mereka tahu akan konsekwensi legal dari tindakan yang akan diambilnya; dan untuk melindungi orang-orang dari penggunaan kekuasaan yang arbitrer dari suatu pejabat publik. Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 69.

[7] *Ibid*, hal. 70-71. Pendekatan "*rule of law* yang substantif dan maksimalis" ini kemudian diakui oleh PBB. Lihat Laporan Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004, hal. 4.

[8] Afrika Selatan di bawah rezim Apartheid menunjukan bahwa praktek pelanggaran HAM yang bersifat sistematik justru diproduksi dan direproduksi oleh instrumen legal. Hal serupa juga terjadi di Jerman di bawah rezim fasis Nazi, rezim totaliter komunis di Eropa Timur, dan dalam tingkatan yang serupa juga terjadi di Indonesia pada era Orde Baru. Dalam derajat yang berbeda, pelanggaran HAM yang terjadi sehari-hari bukan hanya disebabkan oleh aktor negara yang berbuat melanggar hukum, tetapi juga disebabkan oleh produk hukum (yang bertentangan dengan prinsip HAM). Antonio Cassese, *Human Rights in a Changing World,* Polity Press, Cambridge, 1990.

position" di mana peran dan fungsi idealnya sebagai penjaga keamanan atau "*human rights protector*" di satu sisi membuat kepolisian memiliki suatu privelese untuk memonopoli kewenangan penggunaan instrumen dan metode kekerasan, atau dalam konteks penegakan hukum sebagai pihak yang pertama kali berhadapan dengan suatu pengaduan akan suatu kejahatan.[9]

Di lain pihak, penggunaan instrumen dan metode kekerasan tersebut bisa disalahgunakan –tergantung derajat kontrol normatifnya- dan menghasilkan suatu pelanggaran HAM (sebagai "*human rights violator*"). Lebih problematik lagi, polisi sebagai institusi penegak hukum secara institusional bisa dipertanyakan kapasitasnya bila harus menangani suatu kejahatan (pelanggaran HAM) yang dilakukan oleh anggotanya sendiri.[10] Secara hipotetik sulit mengharapkan suatu *effective remedy* atau akuntabilitas.

Pertautan ketiga orientasi di atas juga akan menentukan karakter atau tipe dari institusi polisi, apakah merupakan alat negara atau alat rakyat/publik. Tipe pertama adalah polisi yang menegaskan mereka adalah kepanjangan tangan atau memiliki kewenangan negara (*state power*) dengan tugas menjalankan/menegakkan (*to enforce*) hukum-hukum negara dengan kewenangan tertentu, seperti otoritas untuk menangkap, menahan, atau menggunakan instrumen kekerasan. Meski tipe ini merupakan suatu kelaziman, di sisi yang negatif polisi bisa digunakan sebagai instrumen penekan dari pihak-pihak yang menguasai struktur negara dan bisa bersifat bias kekuasaan.[11]

---

[9] Penggunaan kekerasan (*use of force*) sering kali justru dibutuhkan –dan karenanya bersifat absah- untuk menjaga keselamatan publik, mencegah suatu tindak kejahatan/kekerasan, dan untuk melakukan koreksi terhadap suatu kejahatan yang telah terjadi, seperti dalam upaya menangkap dan menahan tersangka pelaku. Penggunaan kekerasan juga secara hipotetis diperlukan bila seorang petugas polisi mendapat ancaman konket segera yang membahayakan keselamatan jiwanya. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengkompromikan dua hal tersebut; efektivitas dalam menjaga tatanan sosial dan penegakan hukum dengan jaminan terlindungnya hak asasi manusia, baik publik umum maupun petugas polisi itu sendiri. Instrumen-instrumen HAM internasional memiliki kontribusi positif dalam memberikan solusi normatif atas persoalan tersebut.

[10] Pelanggaran HAM merupakan jenis kejahatan yang secara ekslusif berbeda dengan pelanggaran/kejahatan pidana. Pelanggaran HAM (*human rights violations*) adalah segala pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh aparat negara (*state actor*) lewat sebuah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) baik melalui tindakan langsung (*by act*) atau dengan pembiaran (*by ommission*) yang merupakan kegagalan negara untuk memenuhi tanggung jawab (*responsibility*) atau kewajibannya (*obligation*) di bawah hukum HAM internasional. Pelanggaran HAM terjadi ketika sebuah produk hukum, kebijakan, atau praktek negara secara sengaja melanggar, mengabaikan, atau gagal memenuhi standar HAM normatif. Hal ini ditegaskan oleh berbagai instrumen HAM pokok internasional yang sebagian besar telah diratifikasi oleh Indonesia. Office of The High Commissioner for Human Rights, "*Professional Training Series No.7; Training Manual on Human Rights Monitoring*", United Nations, New York and Geneva, 2001, hal. 10. Dapat diakses pada: http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7_a.pdf.

[11] Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights act*ivists, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006, hal 111-112.

Sementara, tipe kedua menegaskan polisi yang sangat responsif terhadap kepentingan rakyat/publik dan selalu mengusahakan adanya kepercayaan publik terhadap mereka. Pada tipe ini idealnya polisi juga bertanggung jawab terhadap publik dan bekerja didukung oleh publik yang dilayaninya dalam mencegah dan mendeteksi kejahatan, dan menjaga ketertiban umum. Tipe ini juga memiliki sisi negatif dan bila tidak cermat, polisi bisa terjerumus untuk melakukan segala sesuatu yang diinginkan oleh publik, khususnya kelompok mayoritas.

Kepentingan publik bisa tereduksi menjadi kepentingan mayoritas untuk menekan kelompok minoritas, sementara polisi berkilah mereka melakukannya atas prinsip pemolisian yang demokratis. Pada titik ini polisi harus bisa menemukan posisi yang cocok untuk menentukan peran sosialnya, yaitu menegakkan hukum dan memelihara ketertiban publik dengan responsif terhadap norma *rule of law* dan HAM, dan harus berupaya tidak memihak pada suatu kelompok masyarakat tertentu (atau sebaliknya, harus sensitif terhadap perlindungan kelompok minoritas yang rentan).[12]

Seperti dijelaskan di atas, institusi polisi merupakan bagian dan pintu gerbang pertama dari sistem peradilan (*criminal justice system)* yang merupakan rantai integrasi dari investigasi, penuntutan, pengadilan, hingga pemenjaraan. Dalam konteks sistem peradilan ini, polisi memiliki kewenangan investigasi dan melakukan upaya penangkapan dan penahanan. Dalam konteks ini juga pembenahan institusi kepolisian merupakan rantai penyambung dari agenda RSK dengan reformasi sektor peradilan, dan membutuhkan suatu pendekatan yang terintegrasi (*integrated reform approach*) dan koheren.[13] Bahkan lebih luas lagi reformasi sistem peradilan (*justice system reform*) juga harus memperhatikan RSK (*Security Sector Reform*).[14]

Berbagai pengalaman menunjukkan bagaimana aktor sektor keamanan, dalam hal ini militer, seringkali memainkan peran negatif dalam reformasi sistem peradilan, khususnya dalam masyarakat pasca konflik bersenjata atau pasca otoritarian. Seringkali anggota militer melakukan intervensi, mengancam institusi penegak hukum, termasuk institusi kepolisian.[15]

Bila agenda reformasi tidak berjalan secara simultan di keduanya, agenda menghadirkan suatu keadilan –lewat proses penegakan hukum- bagi masyarakat tidak

[12] *Ibid*, hal. 113.
[13] Eirin Mobekk, *Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace*, DCAF, Geneva, November 2006, hal. 5.
[14] Lihat Laporan Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004, hal. 4.
[15] OHCHR, *Rule of Law Tools for Post Conflict States; Mapping the Justice Sector*, Geneva, 2006, hal. 17-18. Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 179-180.

akan berjalan secara sempurna. Selain itu *criminal justice system* yang baik membuat antar institusi di dalamnya bisa saling mengontrol satu sama lain.

Box 3: *Criminal Justice System*

Criminal Justice System secara sederhana terdiri dari tiga komponen utama: Penegakan Hukum dalam konteks kerja investigasi dan penuntutan; Pengadilan; dan Mekanisme Koreksi (*correctional mechanism*) berupa pemenjaraan, hukuman percobaan, dan termasuk reparasi bagi pihak korban.

Suatu *criminal justice system* yang baik membutuhkan kombinasi yang komprehensif dari berbagai faktor dan komponennya dimulai dari kegiatan investigasi yang kredibel –lengkapnya barang bukti, saksi, dan identifikasi tersangka- dilanjutkan dengan upaya penuntutan yang handal, proses pengadilan yang bekerja secara independen, imparsial, dan sesuai dengan prinsip *fair trial*, dan diakhiri dengan tersedianya sistem pemenjaraan yang baik.

Seringkali untuk menopang suatu penegakan hukum dibutuhkan suatu koordinasi antar institusi peradilan tersebut seperti dalam kebutuhan untuk menjamin perlindungan saksi dan korban, atau keperluan menyadap, memata-matai dalam proses investigasi yang membutuhkan keabsahan otoritas peradilan agar tidak disalahgunakan.

Dimensi reformasi yang lebih luas lagi juga mencakup keterlibatan parlemen (legislator) yang harus memproduksi undang-undang/hukum yang baik –pro terhadap prinsip demokrasi dan hak asasi manusia- agar bisa diterapkan secara baik pula oleh para aparat penegak hukum.

Juga pihak yang sering terlibat dalam *criminal justice system* adalah para pengacara/advokat yang mewakili seorang tergugat atau penggugat di suatu persidangan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah korban atau keluarga korban yang mengalami penderitaan akibat terjadinya suatu kejahatan.
Penting juga untuk ditegaskan, kedua agenda reformasi sektor keamanan dan peradilan juga harus dihubungkan dengan pihak-pihak seperti organsasi masyarakat sipil (OMS) atau *civil society*, termasuk media massa, yang *de facto* sering memainkan peran sebagai pihak pengawas eksternal (*external oversight*).

United Nations Office on Drugs and Crime, *Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006.

Polisi, *Criminal Justice System*, dan Keadilan Transisional

Segala debat tentang reformasi kepolisian di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari konteks yang lebih luas, yaitu agenda transisi politik. Hal ini terlihat jelas bagaimana reformasi struktural, institusional, dan legislasi Polri baru dimulai ketika rezim Orde Baru –yang otoriter-militeristik- tumbang di pertengahan Mei 1998.

Setelah terus menerus selama satu dekade lebih agenda reformasi kepolisian dijalankan, kepuasan publik –juga didukung oleh studi-studi ilmiah[16]- akan kinerja Polri,

[16] Dr. Changwon Pyo, *Background Report: Examining Existing Police Oversight Mechanisms in Asia, presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe*, Delhi, India, 3-4

belum juga tercapai. Berbagai kasus pelanggaran HAM "konvensional" seperti penyiksaan, penangkapan dan penahanan semena-mena, penggunaan alat kekerasan secara berlebihan, korupsi, dan sebagainya terus terjadi dengan mekanisme akuntabilitas yang minim dan menariknya, diakui oleh Polri sendiri.[17]

Hal ini tidak spesial hanya terjadi di Indonesia, hal serupa juga terjadi di berbagai negara lain yang sedang "berdinamika dan bergelut" dalam situasi transisional. Pengalaman transisional ini bisa beraneka ragam: dari pengalaman runtuhnya rezim komunis di Eropa Timur menuju sistem yang liberal; dari sistem yang otoriter menuju demokrasi; dari yang dulunya dikuasi oleh rezim militer kemudian berangsur-angsur diambil alih oleh aktor sipil; atau yang dulunya dikoyak-koyak oleh perang saudara/konflik bersenjata internal menuju sistem pemerintahan yang relatif damai dan rekonsiliatif.

Mengubah secara drastis karakter kepolisian yang militeristik misalnya, diakui bukan merupakan pekerjaan mudah dan akan memakan waktu panjang. Juga tidak ada kepastian bahwa arah reformasi akan bersifat linier progresif; selalu terbuka kemungkinan untuk mundur tergantung konfigurasi konsolidasi atau defisit demokrasi yang terjadi.[18]

Box 4: *Transitional Justice*

Terminologi keadilan transisional (*transitional justice*) mengacu pada upaya pencarian 'keadilan' dalam konteks perubahan dari suatu kondisi/era perang menuju kondisi/era damai, dari suatu situasi di bawah rezim otoriter ke sistem demokrasi di bawah rezim sipil.

Keadilan transisional ditandai adanya upaya menyelesaikan masalah pelanggaran berat HAM yang terjadi di masa lampau sementara sistem kekuasan baru masih diisi oleh para pelaku kejahatan tersebut, mereka bercokol di berbagai institusi strategis negara atau organisasi politik penting dalam masyarakat. Dalam konteks semacam ini pula, komunitas korban masih hidup dalam satu sistem/komunitas dengan para pelaku kejahatan masa lalu.[19] Keduanya memiliki fokus yang berbeda namun saling berkaitan; umumnya persoalan masa lalu didominasi oleh penyalahgunaan peran aktor-aktor

Desember 2008. Amnesty International, *Unfinished Business; Police Accountability in Indonesia*, London, 2009.

[17] *Kompas*, 2 Juli 2009, Kapolri Minta Maaf; Presiden: Utamakan Pendekatan Keamanan Persuasif. *The Jakarta Post*, 2 Juli 2009, *Officers have attitude problems: Police chief*.

[18] Dalam konteks Indonesia –juga dialami di berbagai negari lain- demiliterisasi polisi bisa saja digantikan dengan problem lain, seperti politisasi kepolisian oleh suatu kekuatan politik lain seperti pemimpin pemerintahan, partai berkuasa, atau kelompok-kelompok politik lokal berbasis sentimen komunal. Perlu diingat bahwa problem kelembagaan semacam ini dalam konteks transisi juga dialami oleh agensi-agensi penegak hukum lainnya (*criminal justice system*). Hal ini menunjukan bahwa untuk mereformasi kepolisian diperlukan pula reformasi sistem politik yang lebih luas. Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 179.

[19] OECD juga memberikan definisi khusus terhadap keadilan transisional yang dikaitkan dengan isu RSK. Lihat OECD DAC, 2005, *supra note 16*, hal. 21. Untuk pendalaman yang lebih konseptual tentang keadilan transisi, lihat Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

utama keamanan (militer, polisi, dan intelejen). Lebih jauh, transformasi dari sistem keamanan yang berorientasi kekerasan (*abusive*) menuju sistem keamanan yang berorientasi pada penghargaan dan perlindungan HAM harus memiliki pendekatan yang sensitif terhadap keadilan (*justice-sensitive Security Sector Reform*), dalam hal ini RSK harus dikaitkan dengan agenda keadilan transisional.[20]

Agenda-agenda penting dalam isu keadilan transisional adalah pembentukan suatu komisi kebenaran untuk mengungkap pola dan logika sistemik kejahatan masa lalu, prosekusi dan pengadilan bagi mereka yang bertanggung jawab terhadap kejahatan di masa lalu, pemulihan bagi para korban, rekonsiliasi antar pihak, khususnya dalam masyarakat yang baru bangkit dari konflik internal bersenjata (perang saudara), dan reformasi institusional dan legislasi untuk mencegah berulangnya peristiwa serupa.[21]

Di beberapa negara demokrasi dengan jaminan perlindungan HAM yang relatif baik, umumnya tersedia suatu mekanisme akuntabilitas dan pengawasan eksternal yang efektif, melengkapi mekanisme internal institusi kepolisian dalam konteks bekerjanya sistem peradilan yang baik. Sementara itu dalam sistem yang non-demokratik di mana institusi kepolisian merupakan bagian dari sistem kekuasaan, mekanisme akuntabilitas tersebut absen. Di antara dua model ekstrem tersebut –model pemolisian di bawah sistem otoriter dan demokrasi- terdapat suatu kondisi transisional di mana proses demokratisasi sistem pemolisian diwarnai oleh benturan kepentingan lama dengan ditandai oleh kemajuan yang tidak selalu linier. Meski "era reformasi" di Indonesia telah berjalan lebih dari satu dekade, bila dilihat dari berbagai karakter penataan institusi negara, legislasi, dan problem keadilan terhadap masalah masa lalu, Indonesia bisa masuk dalam kategori transisional tersebut.

RSK dan keadilan transisional merupakan suatu produk dari pertarungan kekuasaan dari para aktor-aktor politik yang ada. Tidak ada satu pun formula "cerita sukses" yang pasti, identik, dan final tentang bagaimana suatu masyarakat merespon masa lalunya

[20] Pentingnya relasi antara keadilan transisional dengan reformasi sektor keamanan juga dinyatakan oleh Dewan Keamanan PBB (S/PRST/2007/3). Bahkan *UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)* secara khusus mengembangkan konsep *justice and security sector reform (JSSR)*, untuk menekankan pentingnya hubungan antara keduanya. Lihat Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer, *Towards a Common UN Approach to Security Sector Reform:Lessons Learned from Integrated Missions*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper – No 25, 2007, http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=70803459-2368-3796-D34C-0AEB305B7AD9&lng=en, hal. 3

[21] Diane Orentlicher, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1.*Ibid.* Sementara itu NGO internasional yang secara khusus menelaah dan mengadvokasi isu keadilan transisional, *International Center for Transitional Justice* (ICTJ), menawarkan 6 agenda terkait: proses prosekusi atau pengadilan pindana (*criminal prosecution*), komisi kebenaran (*truth commission*), program pemulihan (*reparation programs*), keadilan berperspektif jender (*gender justice*), reformasi sistem keamanan (*security system reform*), dan upaya memoralisasi (*memorialization efforts*). Lihat http://ictj.org/en/tj/#1. Lihat Laporan Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan PBB, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004.

untuk mengambil pelajaran ke depan.[22] Berbagai pengalaman di berbagai negara selalu menghasilkan produk transisi dan reformasi yang selalu khas. Agenda keadilan transisional yang dianggap paling sensitif adalah masalah keadilan, yaitu bagaimana masyarakat atau negara memperlakukan para pelaku kejahatan berat di masa lalunya.

III. Reformasi Kepolisian dalam Agenda Keadilan Transisional di Indonesia

Segera setelah Soeharto mundur, tuntutan reformasi di segala bidang dan ditopang nyaris oleh berbagai kelompok menjadi suatu agenda tak terhentikan di Indonesia. Salah satunya – dalam agenda keadilan transisional- adalah proyek demiliterisasi di berbagai bidang, termasuk di sektor kepolisian. Secara eksplisit misalnya diakui bahwa persoalan HAM di masa Orde Baru terkait dengan buruknya manajemen pertahanan dan keamanan. Hal ini bisa terlihat dalam berbagai produk kebijakan formal negara:

> "...Kepercayaan masyarakat terhadap aparatur TNI dan Polri melemah, antara lain, karena digunakan sebagai alat kekuasaan; rasa aman dan ketentraman masyarakat berkurang; meningkatnya gangguan keamanan dan ketertiban; terjadinya kerusuhan massal dan berbagai pelanggaran hukum serta pelanggaran hak asasi manusia."[23]
>
> "Pelaksanaan peran sosial politik dalam Dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan disalahgunakannya ABRI sebagai alat kekuasaan pada masa Orde Baru telah menyebabkan terjadinya penyimpangan peran peran TNI dan Polri yang mengakibatkan tidak berkembangnya kehidupan demokrasi."[24]
>
> "Mengefektifkan TNI sebagai alat negara yang berperan dalam bidang pertahanan dan Polri sebagai alat negara yang berperan dalam bidang

[22] Arah dan kurun waktu dari keadilan transisionl juga tidak selalu progresif linear, namun juga bisa bersifat maju mundur. Pasca PD II 'pembersihan' terhadap para pelaku dari pihak yang kalah segera dilakukan dan terus berjalan hingga saat ini, namun di Spanyol perlu hampir 30 tahun untuk sekedar 'mencoba' membuka arsip-arsip yang relevan dengan kejahatan berat di bawah rezim Franco (1939-1975). Di Argentina setelah junta militer tumbang, presiden sipil baru, Raul Alfonsin mendirikan suatu komisi kebenaran (CONADEP) untuk menopang upaya prosekusi dan pengadilan dalam mengungkap praktek-praktek penghilangan paksa. Setelah 3 kali percobaan kudeta oleh militer, amnesti terhadap para pelaku segera disahkan sebagai konsesi politik. Baru lebih dari 20 tahun kemudian ketentuan amnesti tersebut dicabut dan proses prosekusi dimulai kembali. Lihat Jon Elster, *Closing the Books; Transitional Justice in Historical Perspective,* Cambridge University Press, Cambridge, 2004, hal. 73-76.

[23] TAP MPR IV/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, Bab II Kondisi Umum, paragraf 11.

[24] TAP MPR V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, Bab II Identifikasi Masalah, No. 11.

keamanan, serta mengembalikan jatidiri TNI dan Polri sebagai bagian dari rakyat."[25]

Dari kedua TAP MPR di atas, terlihat bahwa pemisahkan peran militer (TNI) sebagai institusi pertahanan dengan kepolisian (Polri) sebagai institusi keamanan merupakan salah satu prioritas awal dari agenda reformasi sektor keamanan. Penegasan akan pemisahan peran dan fungsi keduanya diperinci oleh dua TAP MPR berikutnya; TAP MPR VI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri.[26]

Lebih jauh lagi, pemisahan peran TNI sebagai alat pertahanan negara dan Polri sebagai alat keamanan negara ditegaskan dalam Amandemen II UUD 1945 (18 Agustus 2000) pada Bab XII Pasal 30 ayat 3 dan 4. Selain itu untuk mengatur lebih rinci peran Polri dan TNI, lahir dua undang-undang pendukungnya; Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Buah RSK lainnya adalah rencana reformasi sistem peradilan militer. Selama ini juridiksi peradilan militer mencakup tindak pidana umum maupun pidana militer yang dilakukan oleh anggota TNI.[27] Sistem peradilan semacam ini menghasilkan suatu standar keadilan yang minim atau seringkali juga melanggengkan impunitas terhadap suatu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh anggota TNI.

Yang menarik, dari proses pembahasan RUU Revisi Peradilan Militer, pihak Polri merasa siap untuk melakukan fungsi penegakan hukum atas tindak pidana yang dilakukan oleh anggota TNI.[28] Sayangnya karena resistensi yang tinggi dari pihak Departemen Pertahanan, RUU ini gagal disahkan oleh DPR RI periode 2004-2009.[29]

Undang-undang menempatkan Polri ke arah postur yang lebih "profesional", selain juga terdapat kemajuan dalam agenda keadilan transisional yang lain, yaitu ratifikasi

[25] TAP MPR V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, Bab IV Arah Kebijakan, No. 11.
[26] TAP MPR VII/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia ini bisa dianggap menjadi peletak dasar reformasi sektor keamanan, meskipun kemudian harus diturunkan dalam bentuk undang-undang sebagai instrumen hukum yang lebih operasional. Agenda-agenda RSK yang dicantumkan dalam TAP MPR ini adalah; pendefinisian peran TNI di bidang pertahanan, penarikan peran politik TNI dan Polri dari institusi penyelenggara negara lainnya, pembenahan peradilan militer, dan penyelenggaraan wajib militer.
[27] Sejauh ini pengecualian untuk juridiksi peradilan militer di Indonesia adalah pidana tindak pelanggaran berat HAM (UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM) dan tindak pidana korupsi (UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
[28] Dokumen Rapat Kerja ke-2 dengan Kapolri Selasa, 6 Desember 2005 yang diketuai oleh Sidharta Danusubroto. KontraS, Menembus Jalan Buntu; Kajian Terhadap Sistem Peradilan Militer di Indonesia, KontraS, Jakarta, 2009, hal. 93.
[29] KontraS, Menembus Jalan Buntu; Kajian Terhadap Sistem Peradilan Militer di Indonesia, KontraS, Jakarta, 2009, hal. 103-106.

instrumen HAM internasional.[30] Hingga kini Indonesia telah meratifikasi enam instrumen HAM pokok internasional.[31]

Di antara keenam instrumen tersebut dua di antaranya –Kovenan Hak-Hak Sipil Politik/ICCPR dan Konvensi Menentang Penyiksaan/CAT- memberikan panduan dan deskripsi standar minimum ideal institusi polisi sebagai bagian dari suatu *criminal justice system*.[32] Konsekwensinya adalah Indonesia terbuka terhadap suatu mekanisme *review* yang dilakukan badan pemantau di masing-masing konvensi (sering disebut sebagai *treaty bodies*) secara periodik. Evaluasi badan ini atas implementasi norma HAM di masing-masing konvensi sering berujung pada suatu rekomendasi akan penuntasan suatu kasus pelanggaran pelanggaran HAM (yang dilakukan oleh anggota Polri) atau usulan perbaikan institusional yang strategis.[33]

Polri melakukan upaya internal progresif dalam merespon hal ini, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Kapolri (Perkap) No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal menarik dari politik ratifikasi ini adalah rencana ratifikasi Protokol Tambahan dari Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT) tentang suatu badan pemantau –internasional atau nasional- yang bisa memantau langsung (melalui kunjungan) pada suatu fasilitas tahanan atau penjara. Mekanisme ini sangat fungsional berperan sebagai suatu *external oversight body* untuk mencegah atau mengkoreksi suatu praktek penyiksaan oleh aparatur kepolisian. Seharusnya ratifikasi ini sudah terjadi pada tahun 2008, namun gagal terlaksana sesuai dengan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia/RAN HAM Indonesia 2004-2009 berdasarkan Keppres No. 40 tahun 2004.

---

[30] Seluruh instrumen HAM internasional yang berlaku tersebut seharusnya secara otomatis talah menjadi hukum positif Indonesia melalui proses ratifikasi. Menurut UU No. 39/1999 Pasal 7 (2): "*Ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional*."

[31] Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik/ICCPR (diratifikasi pada 2005), dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/ICESCR (2005), Konvensi Anti Penyiksaan/CAT (1998), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial/ICERD (1999), Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan /CEDAW (1984), dan Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (1990).

[32] Kedua instrumen HAM internasional ini menyediakan suatu mekanisme monitoring berkala terhadap implementasi yang dilakukan oleh Indonesia terkait ketentuan-ketentuan dalam instrumen tersebut. Polri sendiri akan mendapat sorotan oleh badan monitoring kedua konvensi tersebut (*treaty bodies*) mengingat posisi dan perannya yang strategis dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia tertentu (seperti aturan yang absah soal penangkapan dan penahanan, jaminan tidak terjadinya penyiksaan, atau standar metode penggunaan instrumen kekerasan). Selain itu Konvensi Hak-Hak Anak juga memberikan panduan yang lebih dielaborasi oleh *Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System,* instrumen yang diadopsi lewat Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1997/30 tertanggal 31 Juli 1997. Instrumen ini menjelaskan bagaimana aparat penegak hukum memperlakukan seorang anak (sebagai tersangka, terdakwa, atau terpidana) dalam suatu *criminal justice system*.

[33] Lihat misalnya hasil evaluasi dan rekomendasi yang dibuat oleh Komite Menentang Penyiksaan (*treaty body* untuk Konvensi Menentang Penyiksaan/CAT), Concluding Observation of the Committee Against Torture; Indonesia, UN. Doc. CAT/C/IDN/CO/2, 2 Juli 2008. Dalam laporan ini banyak disinggung soal persoalan yang muncul tentang Polri terkait *criminal justice system.*

Tentu saja ketentuan legislasi dan ratifikasi instrumen HAM internasional di atas tidak serta merta menjamin suatu perlindungan dan pemenuhan HAM oleh suatu anggota Polri. Namun demikian, reformasi legislasi dan politik ratifikasi tersebut dianggap menjadi suatu kemajuan karena paling tidak telah ada pengakuan formal negara akan suatu orientasi reformasi Polri.

Selain itu Indonesia juga aktif dalam mekanisme HAM di tingkat PBB (*UN charter-based body*), yaitu menjadi anggota Dewan HAM (*UN Human Rights Council*)[34] yang membuat Indonesia harus semakin terbuka terhadap suatu mekanisme *review* dalam badan ini.

Di antara beberapa mekanisme *review* tersebut adalah *special procedure* yang mandatnya diemban oleh seorang atau lebih pakar independen yang memiliki kewenangan melakukan kunjungan lapangan ke suatu negara –dengan syarat pemerintahnya menyetujuinya- dan memberikan berbagai rekomendasi tindak lanjut.

Salah satu kunjungan lapangan yang relevan dengan institusi kepolisian adalah yang dilakukan oleh Manfred Nowak, *the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. Dalam laporannya, Nowak menyoroti beberapa masalah: praktek penyiksaan dilakukan oleh aparat Polri secara rutin di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Jawa, sementara situasi di daerah pedesaan cenderung lebih baik; kondisi sel tahanan di kantor polisi tidak memenuhi standar berdasarkan norma internasional; minimnya kerangka legal untuk mempidanakan tindak penyiksaan; dan yang juga penting secara institusional, tidak adanya mekanisme independen (eksternal) penanganan keluhan yang efektif dari korban penyiksaan sehingga dalam konteks isu penyiksaan terjadi suatu kuasi-impuntas.[35] Laporan ini selain diserahkan kepada Pemerintah RI, juga dipresentasikan dalam suatu sidang Dewan HAM PBB di mana para perwakilan pemerintah lain atau masyarakat sipil Indonesia bisa hadir.

IV.1. Komisi Kebenaran sebagai Mekanisme Investigasi Non-Konvensional

Salah satu agenda terpenting dalam masyarakat transisional yang baru beranjak dari rezim otoritarian –yang bertahan lewat pelanggaran-pelanggaran HAM yang sistemik- adalah mencari tahu dan memahami (*truth seeking*) mengapa peristiwa-peristiwa di masa lalu bisa terjadi supaya di masa depan hal yang sama tidak berulang.

Upaya penelusuran kebenaran (*truth seeking*) bisa menjadi fondasi untuk merespon agenda-agenda keadilan transisional lainnya seperti kemungkinan untuk menuntut dan mengadili mereka yang dianggap bertanggung jawab atas pelanggaran (serius) HAM di masa lalu, memberi reparasi bagi korban pelanggaran HAM atau keluarganya, upaya rekonsiliasi bila masa lalunya merupakan konflik bersenjata inter-komunal, reformasi legislasi dan institusional untuk menjamin tidak berulangnya peristiwa serupa, dan reformasi personel (*vetting*) dari lembaga-lembaga negara yang potensial menjadi agen pelanggaran (serius) HAM.

---

[34] Dulunya (sebelum 2006) bernama Komisi HAM PBB (*UN Human Rights Commission*) di mana Indonesia juga aktif di dalamnya.

[35] Manfred Nowak, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; mission to Indonesia*, UN Doc. A/HRC/7/3/Add.7, 10 Maret 2008.

Sesuatu yang lazim di masa transisi dibentuk suatu upaya pengungkapan kebenaran lewat mekanisme non-konvensional. Model investigasi non-konvensional ini umumnya dilakukan oleh suatu komisi (*ad hoc*) dengan melibatkan agensi-agensi non-yudisial yang ada, selain juga memiliki tujuan-tujuan yang beragam: (1) menopang proses penegakan hukum mengingat struktur yang ada masih merupakan warisan sistem yang lama; (2) mencari alternatif penyelesaian masalah pelanggaran HAM masa lalu di luar proses hukum; (3) atau lebih mencari akar persoalan akuntabilitas institusional ketimbang pertanggungjawaban individual.

Model investigasi non-yudisial dengan bentuk komisi kebenaran (*truth commission*) banyak dipraktekkan di negeri-negeri yang beranjak dari sistem otoritarian lama.[36] Secara umum –di antara beragam perbedaan karakter- komisi kebenaran merupakan suatu badan formal dengan masa kerja terbatas (temporer), bersifat non-yudisial, dan ditujukan kepada pengungkapan pola-pola kejahatan (termasuk akar masalah dan solusi ke depan).[37]

Karena pola kerjanya bersifat non-yudisial maka keterlibatan institusi polisi dalam komisi ini sangat minim, apalagi mengingat secara institusional polisi juga terlibat dalam masalah sistemik di masa lalu.

Komisi kebenaran ini bisa dibentuk secara nasional, internasional, bilateral, atau bahkan untuk tingkat lokal (suatu daerah khusus); bisa dibentuk untuk kejahatan suatu rezim atau untuk kejahatan/pelanggaran serius HAM tertentu; bisa menampilkan nama-nama pelaku yang bertanggung jawab atau sekedar pengakuan bersalah secara institusional. Tidak jarang model komisi kebenaran ini menyumbang banyak hal terhadap suatu reformasi sistem hukum dan sektor keamanan.

Laporan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*Truth and Reconciliation Commission*) - yang dibentuk segera setelah rezim Apartheid runtuh- memiliki seksi khusus tentang rekomendasi agenda RSK yang mencakup reformasi militer, kepolisian, intelijen, dan industri keamanan.[38] Namun di sisi lain, model ini –dimulai dari KKR di Afrika Selatan- sering digunakan sebagai substitusi dari keadilan karena absennya penghukuman bagi pelaku.[39]

---

[36] OHCHR (*Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights*), *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States; Truth Commissions,* New York dan Geneva, 2006, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf, hal. 1.

[37] Kelebihan model ini dibanding mekanisme hukum biasa adalah kemampuannya untuk menjelaskan akar masalah dan 'logika' suatu pelanggaran HAM yang terjadi secara sistemik dengan mempertimbangkan dimensi yang luas seperti aspek sosiologis, kultural, dan politik. Todd Landman, *Studying Human Rights, Routledge*, London and New York, 2006, hal. 109.

[38] Laporan KKR Afrika Selatan Volume 5, Bagian Rekomendasi Paragraf 62-78, http://www.doj.gov.za/trc.

[39] Lihat Jose Zalaquett, "*Confronting Human Rigths Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints",* dan Aryeh Neier, *"What Should be Done about the Guilty?"*, dalam *Transitional Justice; How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Vol. 1; General Consideration*, ed. Neil J. Kritz, Institute of Peace Studies, Washington DC, 1995. Robert I. Rotberg & Dennis Thompson (eds), *Truth v. Justice*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2000.

Di Indonesia, gagasan pembentukan suatu komisi kebenaran (dan rekonsiliasi) juga muncul pasca mundurnya Soeharto mengingat rekam jejak Orde Baru yang begitu penuh dengan pelanggaran serius HAM. TAP MPR V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional secara eksplisit menyatakan perlunya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai "lembaga ekstra-yudisial" untuk "*menegakan kebenaran dan dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau*".[40]

Implementasinya secara lebih operasional membutuhkan suatu undang-undang. Namun baru empat tahun kemudian DPR RI mengesahkan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang kembali dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena beberapa ketentuannya dianggap melanggar Konstitusi UUD 1945.[41]

Imbas pembatalan undang-undang ini adalah macetnya pembentukan komisi serupa untuk Aceh dan Papua karena secara eksplisit mengacu pada ketentuan undang-undang yang batal tersebut.[42] Namun demikian, Pemerintah RI bersama Pemerintah Timor-Leste berhasil membentuk komisi serupa yang bernama Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) antara 2005-2008.[43] Dalam laporannya yang berjudul "*Per Memoriam ad Spem* (melalui ingatan menuju harapan)" disebutkan bahwa Polri secara institusional –bersama dengan aktor-aktor sektor keamanan lainnya- bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM.

IV.2. Komisi Investigasi atau Penyelidikan Independen

Meski pembentukan "ulang" suatu komisi kebenaran di Indonesia masih ditunggu, beberapa kali suatu mekanisme investigasi independen pernah dibentuk oleh pemerintah. Lebih ditujukan untuk membantu dan memperkuat proses penegakan hukum atas suatu pelangaran HAM yang dianggap serius.

---

[40] TAP MPR RI V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, Bab V Kaidah Pelaksanaan (3). Lebih lanjut dalam TAP MPR ini setelah kebenaran diungkap maka "*dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat menegakan persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan dalam bermasyarakat*."

[41] Awalnya sekelompok Ornop HAM dan beberapa komunitas korban mengajukan *judicial review* hanya untuk beberapa pasal yang dianggap bertentangan dengan prinsip HAM internasional, namun MK kemudian membatalkan keseluruhan undang-undang ini.

[42] Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk kedua daerah tersebut secara eksplisit tertuang di UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan turunan dari Perjanjian Damai Helsinki 15 Agustus 2005.

[43] Pembentukan KKP ini lebih merupakan reaksi kedua pemerintah –dengan motif yang berbeda- atas agenda keadilan atas pelanggaran berat HAM yang terjadi di Timor-Timur 1999 yang sudah diinisiasi oleh komunitas internasional (PBB). Suatu tim penilai independen (*Commission of Expert*) yang ditunjuk oleh Sekretaris Jendral PBB Kofi Annan menyimpulkan bahwa proses persidangan di Jakarta (Pengadilan HAM *ad hoc*) dan Dilli (*Serious Crimes Unit* dan *Special Panels for Serious Crimes*) telah gagal menghadirkan suatu keadilan. Untuk itu CoE merekomendasikan komunitas internasional untuk mengambil alih proses keadilan dengan membentuk suatu tribunal pidana internasional. Hal ini jelas ditolak oleh Pemerintah RI dan Timor-Leste yang lebih mengutamakan rekonsiliasi.

Beberapa tim investigasi yang menonjol adalah: *Pertama*, pembentukan Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) segera setelah Soeharto mundur oleh Presiden B.J. Habibie untuk menyelidiki kerusuhan dan dugaan tindak kekerasan serius (termasuk dugaan perkosaan terhadap perempuan etnis Tionghoa) di berbagai tempat. TGPF juga secara implisit menyatakan bahwa kerusuhan dan kekerasan tersebut merupakan peristiwa yang terencana.

Kedua, Presiden Habibie juga membentuk Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIPTKA) pada 1999 untuk merespon eskalasi kekerasan yang semakin meningkat di sana. KIPTKA melakukan investigasi terhadap 5 kasus pelanggaran HAM mulai dari kasus perkosaan hingga pembantaian massal di pesantren Tengku Bantaqiah di Beutong Ateuh, Aceh Barat.

Ketiga, Komisi Penyelidik Nasional (KPN) untuk menyelidiki pembunuhan aktivis Papua (ketua Presidium Dewan Papua) Theys Hiyo Eluay pada November 2001. Sayangnya rekomendasi tim ini hanya berujung pada mekanisme peradilan militer kepada pelaku lapangan dan tidak menyentuh aktor utamanya.

Keempat, pembentukan Tim Pencari Fakta (TPF) untuk pembunuhan aktivis HAM Munir pada tahun 2004. Tim yang dibentuk oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini menyimpulkan pembunuhan tersebut merupakan suatu konspirasi yang melibatkan kerja-kerja dinas intelijen negara (Badan Intelijen Negara/BIN).

Pada beberapa pembentukan tim investigasi independen tersebut, pemerintah melibatkan berbagai pihak di luar institusi Polri seperti agensi pemerintah yang lain, kalangan akademisi, atau masyarakat sipil. Namun sayangnya hampir semua rekomendasi akhir dari tim investigasi ini, khususnya menyangkut agenda keadilan, nyaris tidak diimplementasikan secara serius.

Selain absennya penghukuman pelaku dalam agenda keadilan transisional, komunitas korban pelanggaran HAM –yang jumlahnya sangat massif- juga tidak mendapatkan hak reparasinya karena minimnya ketetentuan legal yang ada. Beberapa proyek reparasi yang dibuat oleh pemerintah hanya bersifat parsial, seperti yang diterima korban-korban di Aceh sebagai bagian proyek perdamaian atau di Ambon dan Poso sebagai bagian dari proyek rekonsiliasi. Di luar itu masih besar jumlah korban yang menderita kerugian material dan psikis akibat pelanggaran HAM yang dialaminya, bahkan banyak di

antaranya juga mengalami degradasi dalam pemenuhan hak-hak sipil-politiknya yang juga belum direstitusi oleh negara.

IV.3. Membentuk Mekanisme Khusus Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM

Indonesia juga mengembangkan pembentukan suatu badan-badan eksternal independen dalam konteks sistem penegakan hukum, yang dilandasi suatu pandangan bahwa reformasi institusi konvensional dalam suatu sistem hukum butuh waktu lama dan sulit mengubah habitus institusi lama.

Wujudnya terlihat misalnya pada pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi/KPK yang juridiksinya tumpang tindih dengan kepolisian dan kejaksaan dalam menangani kasus-kasus korupsi, meski hasil yang ditunjukan yang pertama cenderung lebih baik dibanding dua institusi belakangan tesebut.

Dalam konteks keadilan transisional juga terdapat mekanisme khusus untuk menangani kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat; yaitu lewat UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Undang-undang ini dibuat bukan berdasarkan suatu perencanaan yang matang di tingkat parlemen, namun lebih sebagai reaksi Indonesia terhadap tekanan internasional pasca pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Timur 1999.

Ada beberapa hal yang penting untuk ditelaah dalam juridiksi UU 26 Tahun 2000 ini. *Pertama*, mekanisme ini hanya untuk menangani dua jenis 'pelanggaran berat HAM', yaitu genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. *Kedua*, kewenangan penyelidikan dan penyidikan dugaan kasus pelanggaran berat HAM tidak dilakukan oleh kepolisian, namun oleh Komnas HAM melalui Komisi Penyelidik Pelanggaran/HAM[44] dan penyidikan oleh Jaksa Agung.

Sejauh ini Komnas HAM telah banyak membentuk KPP HAM untuk berbagai dugaan pelanggaran berat HAM meski minim yang berujung pada proses pengadilan dan penghukuman. Keterlibatan unsur di masyarakat sipil dalam berbagai KPP HAM ternyata membuat temuan-temuan investigasinya cukup baik, seperti terlihat pada investigasi kasus Timor-Timur 1999, kasus Trisakti, Semanggi I dan II (TSS), Tragedi Mei 1998, kasus Tanjung Priok 1984, Kasus Talangsari, Lampung 1989, Kasus Penghilangan Paksa Aktivis 1997/1998, kasus Abepura, Papua 2001, kasus Wamena, Papua 2001 dan kasus Wasior, Papua 2003. Sayangnya, sebagian besar dari kasus-kasus tersebut macet di tingkat proses penuntutan karena tidak jelasnya tata relasi institusi-institusi terkait tersebut.

IV.4. Absennya Mekanisme Vetting

[44] Pasal 18 (1) dan (2) UU No. 26 Tahun 2000. Tim penyelidik *ad hoc* ini bisa diisi oleh kalangan masyarakat (non-negara) untuk menjaga prinsip independensi dan imparsialitas.

Akuntabilitas individual terhadap peristiwa pelanggaran serius HAM di masa lalu minim, agenda reformasi struktural dan legislasi juga tidak dibarengi oleh reformasi di tingkat personel, khususnya bagi aktor-aktor sektor keamanan, yang dikenal sebagai mekanisme *vetting*[45] atau kebijakan lustrasi, yaitu suatu mekanisme atau kebijakan untuk membatasi suatu partisipasi politik atau posisi publik tertentu dari mereka yang terlibat dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM di masa rezim sebelumnya.
Mekanisme *vetting* sudah menjadi kebijakan dalam politik diplomasi internasional saat ini di mana mereka yang diduga terlibat dalam suatu kejahatan serius (menurut hukum internasional) akan menjadi objek dari suatu juridiksi universal yang membuatnya bisa dimintai pertanggungjawabannya di mana saja, juga melimitasi ruang geraknya. Hal ini bisa dilihat dari beberapa pengalaman. *Pertama*, adanya beberapa pejabat atau mantan pejabat yang ditolak masuk ke suatu negara atau bila masuk mendapat ancaman untuk diadili di muka sistem pengadilan negara tersebut. *Kedua*, adanya seleksi dan saringan (*screening*) bagi aktor-aktor keamanan untuk mengikuti suatu program kerja sama (baik militer maupun kepolisian) dengan negara tertentu.

Kebijakan lustrasi ini banyak diterapkan misalnya di negara-negara Eropa Tengah dan Timur pasca rezim komunis, pernah juga dipraktekan di beberapa negara Amerika Latin. Meski kebijakan lustrasi bisa digunakan sebagai komplementer mekanisme yudisial, kebijakan ini justru sering digunakan sebagai alternatif pengadilan[46] dan mengisi satu *impunity gap*. Lustrasi sebagai alternatif pengadilan dianggap lebih mampu menjaga kestabilan demokrasi mengingat mereka yang bertanggung jawab atas masa lalu masih memiliki kekuatan dan pendukung politik di masa transisi tersebut.

Tujuan ideal kebijakan lustrasi (*vetting*) ini adalah mencegah terjadinya sabotase dalam transisi politik dan berulangnya kejahatan serupa. Ada prinsip universal yang menyatakan bahwa respon kita terhadap masa lalu akan mempengaruhi masa depan: melupakan horor di masa lalu akan membiarkan kejahatan serupa berulang; melupakan dan memaafkan jejak rekam para pejahat HAM akan memotivasi mereka mengulangi hal yang sama karena efek jera absen.

Pengalaman di Indonesia menunjukan bahwa ketiadaan mekanisme *vetting* telah membuka ruang politik bagi mereka yang diduga sebagai pelaku kejahatan HAM untuk menduduki jabatan strategis negara. Pada pemilu 2009 lalu dua mantan jendral, yang namanya disebut-sebut dalam berbagai laporan investigasi resmi negara akan dugaan

[45] *Vetting* sering diartikan sebagai suatu proses penilaian (*assessment*) integritas seseorang untuk menentukan kelayakan mereka (berdasarkan prinsip demokrasi, supremasi hukum, dan HAM) untuk melanjutkan jabatan atau mereka yang punya prospek dalam jabatan-jabatan publik. *Vetting* berdasarkan pada penilaian perilaku individual dan bukan atas atribut mereka dalam suatu partai politik atau kelompok tertentu. Caspar Fithen, *The Legacy of Four Vetting Programs: An Empirical Review,* ICTJ, 2009, hal. 5. http://www.ictj.org/images/content/1/2/1276.pdf.

[46] Politik lustrasi ini sebenarnya pernah dipraktekan oleh Jerman (Barat) dan Prancis pasca PD II di mana di kedua negara tersebut berlaku pembersihan dan pelarangan keterlibatan mereka yang pernah menjadi bagian atau 'kolaborator' dari rezim Nazi dan rezim fasis Vichy. Namun yang menonjol saat itu adalah upaya prosekusi di pengadilan, sementara di Eropa Tengah dan Timur pasca rezim komunis upaya prosekusi terhadap mereka yang bertanggung jawab d masa lalu absen, bahkan untuk kejahatan serius yang di masa rezim komunis juga dinyatakan ilegal (seperti penyiksaan, penghilangan paksa, atau eksekusi ektra-yudisial).

pelanggaran HAM, bisa maju berkompetisi di pemilu baik sebagai calon wakil presiden maupun sebagai pemimpin partai politik yang berhasil masuk ke parlemen nasional.

Di lingkungan Polri sendiri mekanisme *vetting* ini juga tidak menjadi pertimbangan serius. Contohnya pada perjalaan karir Timbul Silaen, mantan Kapolda Timor-Timur yang juga menjadi salah satu terdakwa pada Pengadilan HAM *ad hoc*. Lepas dari jeratan hukum, Timbul Silaen mendapat promosi jabatan strategis Kepolisian RI, yaitu Kepala Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam) dan berlanjut menjadi Kapolda Papua. Hal yang sama juga terjadi pada mantan terdakwa Gatot Subiyaktoro, mantan Kapolres Suai, yang masih bertugas di Mabes Polri. Begitupun dengan mantan terdakwa lainnya Hulman Gultom masih aktif bertugas di Polda Kalimantan Selatan. Sementara itu untuk mantan terdakwa untuk kasus lainnya, Kasus Abepura 2001 di Pengadilan HAM Makassar, mantan Dansat Brimob Jayapura, Papua, Johni Wainal Usman juga masih dipertahankan karirnya. Hal serupa terjadi pada Daud Sihombing, mantan Kapolres Jayapura, Papua.

Peran Media dalam Reformasi Polisi dan Keadilan Transisional

Berbagai pengalaman menunjukan bahwa suatu reformasi struktural dan institusional seringkali bukan semata-mata buah *political will* dari suatu rezim pemerintahan, namun lebih disebabkan karena adanya tekanan efektif dari luar yang kemudian melahirkan suatu negosiasi dan kompromi politik yang lebih progresif.

Bukan lagi rahasia bahwa dari berbagai reformasi struktural yang terjadi, aktor-aktor sektor keamanan adalah agensi negara yang paling sulit dan resisten terhadap suatu bentuk pengawasan eksternal dan masukan dari publik. Agenda demokratisasi, penegakan HAM, dan reformasi politik hanya mungkin berjalan bila kelompok-kelompok pengawas eksternal tersebut (*external oversight body*) terus aktif mengawal norma-norma tersebut dalam setiap agenda reformasi sektor keamanan.

Salah satu pilar utama dari pengawas eksternal tersebut adalah media massa. Dia menjadi salah satu instrumen publik untuk memastikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam setiap perilaku instrumen negara, khususnya aktor-aktor sektor keamanan. Dalam konteks ini seringkali media disebut sebagai kelompok *watchdog*. Di lain pihak media massa juga bisa berperan dalam meningkatkan perhatian dan kesadaran publik akan kepentingannya dalam suatu agenda reformasi sektor keamanan. Di sinilah peran strategis media massa yang ideal, yaitu dalam menjembatani antara sistem politik (pemerintahan) dengan dunia publik (*public sphere*).[47]

Dalam pengalaman Indonesia, media dan para pekerja media memiliki posisi historis sebagai korban pelanggaran HAM di masa rezim otoriter Orde Baru. Kini, ruang kebebasan media yang relatif terbuka adalah produk langsung gerakan reformasi dan

[47] Marina Caparini, *Media in Security and Governance: the Role of the News Media in Security*, DCAF, Geneva, 2004, hal. 18.

sebaliknya media Indonesia juga terlibat aktif dalam mengawal proses transisi politik yang relatif masih terdisorientasi ini.

Akuntabilitas terhadap masalah pelanggaran di masa lalu erat kaitannya dengan sejauh mana publik untuk terus diingatkan; mengapa masa lalu yang hitam tersebut bisa terjadi dan bagaimana untuk tidak mengulangnya. Memorialisasi merupakan salah satu cara efektif untuk merefleksikan masa lalu. Di momentum ini peranan media untuk mempertanyakan masalah di masa lalu menjadi penting dan stretegis, paling tidak untuk beberapa hal;

Pertama, merawat ingatan publik untuk tidak amnesia bahwa mereka dengan kapasitasnya masing-masing bisa berkontribusi. Komunitas korban dan kelompok HAM selalu melakukan memorialisasi atas suatu peristiwa pelanggaran HAM di masa lalu sebagai bukti perjuangan mereka terus berjalan. Liputan media akan memorialisasi ini kemudian ditransmisikan kepada publik luas dalam menjaga ingatan mereka. Hal ini akan terasa maknanya ketika di masa pemilu di mana publik akan mendapatkan suatu referensi politik. Tidak jarang pengalaman "menolak lupa dan maaf" ini berlangsung bertahun-tahun, bahkan berpuluh-puluh tahun seperti pada pengalaman gerakan korban di negeri-negeri lain.

Kedua, dilihat dari jangkauan geografis dan pengalaman represi yang panjang, laporan media bisa menjadi bahan edukasi bagi setiap kelompok yang pengalamannya masing-masing partikular –baik korban maupun publik biasa- untuk mencari penjelasan umum. Pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh bisa menjadi pelajaran di Papua atau sebaliknya. Sejauh ini masing-masing komunitas korban selalu menganggap pengalaman mereka menjadi korban selalu unik, padahal bila dibandingkan terjadi pola yang sama. Kemampuan untuk menemukan akar penyebab, pola, dan logika suatu pelanggaran serius HAM akan memudahkan banyak pihak untuk melakukan suatu reformasi struktural dan institusional yang bersifat strategis. Ketiadaan kerja suatu komisi kebenaran tidak berarti menutup pengetahuan publik akan masalah pelanggaran HAM. Kerja media, di pihak lain, bisa menjadi salah satu alternatif *truth seeking* tersebut.

Ketiga, minimnya akuntabilitas bukan berarti sekedar absennya hukuman bagi pelaku, namun seringkali juga berbentuk penyangkalan oleh negara. Umumnya sejarah formal jauh dari kebenaran otentik. Dalam konteks ini peran penting media adalah menyajikan informasi atau sejarah alternatif. Mempertimbangkan bagaimana sistemiknya suatu pelanggaran serius HAM di masa lalu yang meninggalkan sedikit sekali bukti historis tertulis, salah satu sumber sejarah alternatif yang tersedia adalah sejarah lisan (*oral history*) dari para korban. Penyajian tutur korban dalam suatu media juga merupakan bentuk dari komitmen media untuk menerapkan prinsip "*cover both sides*".

Situasi HAM di masa transisional tidak pasti menuju kepada kondisi yang lebih baik dan progresif. Minimnya mekanisme akuntabilitas atas masa lalu, pelanggaran HAM atau penyalahgunaan kekuasaan oleh negara –meski dengan skala yang berbeda- memiliki repetisi serupa. Dalam konteks ini peran media untuk terus mengungkapkan fakta atau eksaminasi mendalam terhadap suatu dugaan pelanggaran HAM menjadi sangat

penting. Jurnalisme investigatif, yang diinspirasikan pada pengalaman dua jurnalis Amerika Serikat –Bob Woodward dan Carl Bernstein-mengungkap skandal *Watergate* yang dilakukan oleh Presiden Richard Nixon, bisa dijadikan model acuan.

Model peliputan investigatif cukup kondusif di Indonesia mengingat ruang kebebasan berekspresi dan hak atas informasi relatif cukup memadai dan ditopang oleh berbagai kebijakan formal dan relatif mendekati standar hukum HAM internasional.[48] Selain itu dalam pergantian beberapa rezim pasca Orde Baru menunjukan pihak penguasa cukup responsif terhadap data atau informasi suatu pelanggaran HAM, khususnya bila disampaikan oleh banyak media massa. Paling tidak mereka juga responsif terhadap tekanan oposisi dan komunitas internasional yang menjadi 'audiens' langsung dari media massa.■

[48] Marina Caparini, *Media in Security and Governance: the Role of the News Media in Security*, DCAF, Geneva, 2004, hal. 22.