

**CATATAN MONITORING REFORMASI TNI  
1 TAHUN PASKA PENCABUTAN EMBARGO MILITER AMERIKA  
SERIKAT**

*Prepared By:*

**Kontras-INFID-Imparsial**

Jakarta, Oktober 2006

## Kata Pengantar

TULISAN ini dipersiapkan sebagai *overview* kelompok NGO terhadap dinamika reformasi Tentara Nasional Indonesia (TNI) sepanjang 1 tahun terakhir, terutama paska pencabutan embargo militer Amerika Serikat (AS) terhadap Indonesia pada Oktober 2005 silam. Ruang lingkup dari catatan ini adalah potret sejauhmana konsistensi upaya reformasi institusi TNI dalam membangun tentara profesional sebagaimana dimaksudkan undang-undang (UU) No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.<sup>1</sup> Bila dihubungkan dengan *policy* pencabutan embargo militer AS, tulisan memberikan catatan pada asumsi-asumsi penting yang melatarbelakangi pencabutan embargo tersebut sekaligus menekankan rekomendasi syarat-syarat kondisional yang tetap penting diperhatikan dalam sebuah kerjasama bilateral militer Indonesia-Amerika Serikat kedepan, utamanya berkaitan dengan transisi demokrasi dan agenda reformasi TNI.

Pada bagian awal, tulisan ini dimulai dengan pandangan terhadap beberapa problem yang masih melekat pada institusi TNI. Beberapa problem tersebut antara lain pertanggungjawaban TNI terhadap berbagai kejahatan HAM di masa lalu, pembersihan internal di tubuh TNI, serta seputar reformasi sektor pertahanan (*security sector reform*). Termasuk hal ihwal berfungsinya *checks and balances* parlemen-pemerintah, *policy* strategis dan evaluasi pemerintah untuk reformasi TNI dan upaya pengembangan postur pertahanan yang komprehensif dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi. Selanjutnya akan dinilai fakta-fakta dampak pembukaan kembali kerjasama militer AS-Indonesia terhadap upaya demokratisasi dan reformasi TNI untuk menjawab pertanyaan, apakah kebijakan tersebut menolong atau menghambat berbagai tujuan dan upaya demokratisasi dan reformasi TNI yang didesakkan kalangan masyarakat sipil. Tulisan ini akan ditutup dengan beberapa kesimpulan dan rekomendasi berkaitan pentingnya berbagai kerjasama militer –terutama kerjasama AS-Indonesia- memperhatikan secara sungguh-sungguh transisi demokrasi Indonesia, pengembangan kekuatan pertahanan yang *non military heavy* untuk negara kepulauan seperti Indonesia dan pembentukan TNI yang profesional.

Catatan ini berbasis pada informasi media yang diperkuat dengan data-data, riset dan analisa berbagai lembaga pemerintah dan non-pemerintah. Beberapa informasi tambahan terhadap draft awal laporan ini yang dipersiapkan oleh KontraS, INFID dan Imparsial merupakan masukan yang berkembang dalam *focus groups discussion* (FGD) yang melibatkan jaringan NGO yang memiliki perhatian terhadap isu ini. Sebagai sebuah position paper untuk advokasi isu, seluruh informasi dan data yang menjadi substansi dan

---

<sup>1</sup> Pasal 2 Undang-undang (UU) No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan bahwa, “Jati diri tentara Nasional Indonesia adalah: a). Tentara Rakyat, yaitu tentara yang anggotanya berasal dari warga negara Indonesia; b). Tentara Pejuang, yaitu tentara yang berjuang menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya; c). Tentara Nasional, yaitu tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara di atas kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama; d). **Tentara Profesional**, yaitu tentara yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.”

laporan ini merupakan gambaran umum dan kecenderungan dominan, sebagai dasar untuk menjelaskan berbagai persoalan pertahanan dan reformasi TNI selama ini.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Alex Flor dari Watch Indonesia, Jerman, dan Matthew Easton dari Human Rights Firts, AS, atas partisipasinya pada pertemuan awal perumusan materi dan *outline* catatan monitoring ini. Juga kepada Feije Duim dari Kerkinactie, Belanda, atas dukungannya terhadap penulisan catatan monitoring ini dan kesediannya untuk mendorong penggunaannya secara luas dalam berbagai advokasi internasional isu-isu *security sector reform* di Indonesia dan Lisa Missol dari Human Rights Watch, AS, atas saran untuk juga menggunakan dokumen ini sebagai *lobby paper* kepada parlemen Indonesia.

## Daftar Singkatan

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	: Angkatan Darat
AL	: Angkatan Laut
Alutsista	: Alat Utama Sistem Persenjataan
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
AS	: Amerika Serikat
AU	: Angkatan Udara
Babinsa	: Bintara Pembina Desa
BIN	: Badan Intelijen Negara
BKO	: Bawah Kendali Operasi
Brimob	: Brigade Mobil
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
DEPHAM	: Departemen Pertahanan
DK PBB	: Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
IMET	: International Military Education and Training
INFID	: International NGO Forum on Indonesian Development
Kodam	: Komando Daerah Militer
Kodahan	: Komando Daerah Pertahanan
Kodim	: Komando Distrik Militer
Kominda	: Komunitas Intelijen Daerah
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Kontras	: Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Kopassus	: Komando Pasukan Khusus
Koramil	: Komando Rayon Militer
Korem	: Komando Resort Militer
Koter	: Komando Teritorial
KPP HAM	: Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia
KP3T	: Komisi Penyelidikan dan Pemeriksaan Pelanggaran HAM Tanjung Priok
KUHP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
KSAD	: Kepala Staf Angkatan Darat
LAPAN	: Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional

LPSHAM : Lembaga Pengembangan Studi Hukum dan Advokasi Hak Asasi Manusia  
Mapolsek : Markas Kepolisian Sektor  
Menkopolkam : Menteri Koordinasi Bidang Politik dan Keamanan  
MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat  
NGO : Non Government Organization  
Polda : Kepolisian Daerah  
Polres : Kepolisian Resort  
Polri : Kepolisian Republik Indonesia  
SARA : Suku, Ras dan Antar Golongan  
SBY-JK : Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla  
SSR : Security Sector Reform  
TNI : Tentara Nasional Indonesia  
Timtas Tipikor : Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi  
TPF : Tim Pencari Fakta  
UU : Undang-undang  
USINDO : United States-Indonesia Society

## Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b> .....	2
<b>Daftar Singkatan</b> .....	4
<b>Daftar Isi</b> .....	6
<b>I. Reformasi TNI 2005-2006: Problem dan Tantangan</b> .....	7
A. Impunitas Pertanggungjawaban Kejahatan Masa Lalu TNI .....	8
B. Pemerintah Belum Mengungkap Dalang Kasus Pembunuhan Munir .....	9
C. Fungsi Pertahanan Masih Tersandung Koter dan Bisnis .....	9
Koter; Bom Waktu Kegagalan Demokratisasi .....	11
Bisnis TNI; Hidup (Mungkin) Segan, Mati Tak (Akan) Mau .....	14
D. Reformasi Pertahanan Setengah Hati .....	19
Kasus-kasus Pengadaan Alutsista. ....	20
<b>II. Dilema Demokratisasi dan Pencabutan Embargo Militer AS</b> .....	23
Konflik Kepentingan Transisi Indonesia: Security Versus Human Rights .....	23
<b>III. Quo Vadis Reformasi TNI ?</b> .....	25

## I. Reformasi TNI 2005-2006: Problem dan Tantangan

PENANDATANGANAN Undang-undang Apropriasi HR 3067 oleh Presiden Amerika Serikat (AS) George W. Bush pada 14 November 2005, menandai pencabutan embargo militer atas Indonesia sekaligus menjadi babak baru membaiknya hubungan militer AS-Indonesia. Kendati pencabutan embargo ini tidak bersifat permanen dan akan dievaluasi setiap tahunnya, namun hal tersebut tetap merupakan kabar baik dan peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan kembali kemampuan militernya, terutama dalam hal pengadaan suku cadang alat-alat militer dan persenjataan yang bersumber dari AS maupun kerjasama militer seperti di bidang pendidikan yang sebelumnya ditutup. Diakui bahwa pemberlakuan embargo militer selama ini telah mengakibatkan kekuatan dan kemampuan militer Indonesia berkurang dalam hal modernisasi sistem persenjataan dan peralatan tempurnya. Termasuk juga kemampuan teknis militer nyaris tidak mengalami peningkatan sebagaimana ketika program kerjasama pendidikan dengan AS masih berjalan.

Dilihat dari latarbelakangnya, embargo militer AS tidak terlepas dari problem sepak terjang militer di masa lalu, yang dianggap telah terlibat dalam persoalan pelanggaran HAM di Indonesia. Embargo militer berawal dari kerusuhan Santa Cruz, Timor Timur pada November 1991, yang menewaskan sekitar 200 orang, semakin keras tujuh tahun kemudian dengan kasus kekerasan dan bumi hangus paska jajak pendapat di Timor Timur 1999. Dalam kurun 14 tahun, daftar kekerasan dan pelanggaran HAM yang menjadi dasar bagi penetapan status embargo setiap tahun selalu bertambah. Paska 1998, muncul pula tambahan beberapa pertimbangan lain seperti terjadinya kasus-kasus baru (di antaranya di Timika, Papua), keseriusan terhadap penegakan hukum atas pelbagai pelanggaran HAM militer dan reformasi di tubuh TNI.

Kini pencabutan embargo militer ini akan memasuki tahap evaluasi tahun pertama. Beberapa proses transisi demokrasi yang dijanjikan untuk dipenuhi pemerintah Indonesia berkaitan dengan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu dan reformasi sektor pertahanan tetap menjadi masalah. Beberapa kalangan memandang bahwa salah satu faktor penyebabnya adalah tidak dijadikannya pertimbangan penegakan HAM sebagai syarat kondisional penting dalam kerjasama pencabutan embargo ini. Sementara kepentingan untuk melakukan penguatan TNI sebagai bagian dari agenda internasional AS untuk memerangi aksi-aksi terorisme yang bergerak lintas negara dan melakukan pengamanan kawasan Asia-Pasifik telah memunculkan konsolidasi baru TNI untuk bertahan pada postur dan peran sebagaimana dilakukan di masa Orde Baru. Pendeknya, sejumlah problem dan tantangan sebagai akibat dari pembukaan kerjasama ini secara langsung telah terasa dalam satu tahun terakhir, terutama berkaitan dengan upaya penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu dan mendorong reformasi sektor keamanan (*security sectors reform*).

### **Kondisi HAM 2005-2006; Beberapa Kecenderungan Memburuk**

Fakta-fakta menunjukkan, dalam pengadilan HAM *Ad Hoc* Timor Timur dan Tanjung

Priok serta Pengadilan HAM Abepura gagal memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan akuntabilitas. Dalam kasus perlindungan terhadap Pembela HAM Munir Said Thalib, pembela HAM yang dibunuh dengan racun arsenic pada September 2004, praktek impunitas mewarnai pengadilan kasusnya, dimana tak seorang pun aktor intelektual dan pelaku utama yang dapat diadili. Sepanjang tahun 2005-2006 ancaman terhadap kebebasan sipil ketika berhadapan dengan agenda perang melawan terorisme juga mengemuka. Bahkan muncul pula persoalan-persoalan baru berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan, dimana sejumlah kelompok-kelompok dengan keyakinan yang minoritas diadili dan diancam.

Potret-potret pelanggaran-pelanggaran HAM tersebut seharusnya dapat menjadi syarat kondisional penting kedepan dan dasar bagi evaluasi tahun pertama pencabutan embargo militer AS Terhadap Indonesia.

### **A. Impunitas Pertanggungjawaban Kejahatan Masa Lalu TNI**

PENCABUTAN embargo militer AS memang merupakan hal penting bagi militer Indonesia, terutama terkait dengan pengembangan dan peningkatan kapasitas TNI kedepan. Berkaitan dengan penegakan HAM, pencabutan embargo militer tidak bisa berupa ‘cek kosong’. Pencabutan embargo harus disertai dengan kewajiban bagi pemerintah Indonesia untuk mendorong penegakkan HAM dengan melakukan penuntasan kasus-kasus masa lalu secara adil dan akuntabel serta menjamin kepastian pemenuhan dan perlindungannya.

Beberapa catatan buruk penegakkan HAM di Indonesia misalnya (1) Pengadilan HAM *Ad Hoc* kasus Timor Timur membebaskan seluruh terdakwa, kecuali dua orang sipil asal Timor Timur, yaitu Mantan Gubernur Timor Timur, Abilio Jose Soares dan panglima milisi pro-integrasi Eurico Gutterres. Semua terdakwa menikmati putusan tidak bersalah dengan mengatasnamakan “*melakukan tindakan demi membela kesatuan, persatuan dan integritas Indonesia, memelihara stabilitasi dan melaksanakan tugasnya sebagai aparatur negara*” sebagai justifikasi bagi militer dan polisi untuk melakukan apapun, termasuk melakukan pelanggaran terhadap HAM. Putusan bersalah terhadap Mayor Jenderal Adam Damiri hanya memberikan hukuman ringan, dan itu pun diputus bebas oleh Mahkamah Agung pada tingkat kasasi.

(2) Pengadilan HAM *Ad Hoc* kasus Tanjung Priok ini juga membebaskan seluruh terdakwa. Bahkan ironisnya, Mahkamah Agung juga menguatkan putusan ini. Selama berlangsungnya persidangan terdapat hal-hal yang sangat mencurigakan yaitu hilangnya beberapa barang bukti dan terdapat saksi-saksi korban yang mencabut BAP mereka dengan alasan telah melakukan *Islah* dengan Jenderal Try Sutrisno dan para terdakwa. Beberapa saksi korban, meskipun tidak mencabut Berita Acara Pemeriksaan (BAP), ternyata dalam kesaksiannya di persidangan justru memberikan keterangan yang meringankan para terdakwa.

(3) Pengadilan HAM kasus Abepura 2000, yang disidangkan di Pengadilan HAM Makassar pada 2005 juga membebaskan kedua terdakwa secara murni (*vrijspreek*). Dalam amar putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa terdakwa Johnny Wainal Usman dan Daud Sihombing sebagai pimpinan tidak terbukti secara sah melakukan tindak pidana pelanggaran HAM berat berupa kejahatan terhadap kemanusiaan dengan

cara pembunuhan dan penganiayaan karena mempertimbangkan bahwa penyerangan terhadap massa yang dilakukan pada waktu itu semata-mata sebagai *tindakan reaktif* dan *telah dilakukan sesuai standar operasional*, dan pengejaran yang terjadi pada saat itu hanya dilakukan terhadap orang-orang yang diduga terkait dalam penyerangan Markas Kepolisian Sektor (Mapolsek) Abepura, termasuk ke tempat-tempat penduduk sipil. Sistem pertanggungjawaban komando (*command responsibility*) yang seharusnya menjadi tanggung jawab para terdakwa juga tidak diberlakukan oleh Majelis Hakim dengan alasan bahwa para terdakwa tidak bisa bertanggung jawab terhadap kesalahan anak buah, dan disamping itu para terdakwa sudah langsung memproses hukum anak buahnya.

Sedangkan TNI menjadikan peristiwa peledakan bom Bali II sebagai momentum untuk memberdayakan kembali struktur Komando Teritorial (Koter), berdasarkan ‘instruksi Presiden’ di hari TNI 5 Oktober 2005 yang memerintahkan TNI untuk ikut berperan aktif dalam mencegah, menangkal dan menindak terorisme. Panglima TNI merespon dengan keinginan memberdayakan kembali komando teritorial. Pengaktifan struktur koter dalam rangka penanggulangan terorisme tersebut jelas-jelas bertentangan dan berlawanan dengan semangat dan isi UU No. 34/2004 Tentang TNI Pasal 11 yang mensyaratkan kepada pemerintah untuk merestrukturisasi komando teritorial dalam hal ini merekonstruksi ulang gelar kekuatan TNI. Dalam konteks itu, pengaktifan kembali koter untuk menanggulangi aksi terorisme tentunya bertentangan dengan semangat dan agenda reformasi TNI yang sedang berjalan.

## **B. Pemerintah Belum Mengungkap Dalang Kasus Pembunuhan Munir**

UPAYA pengusutan kasus pembunuhan aktivis HAM Munir bergerak mundur ke titik nol. Betapa tidak, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah memvonis Pollycarpus Budihari Priyanto, seorang pilot Garuda Indonesia, terbukti bersalah turut serta melakukan pembunuhan terhadap Munir dan dihukum selama 14 tahun penjara dan diperkuat oleh putusan Pengadilan Tinggi Jakarta. Namun Mahkamah Agung justru membuat putusan yang menyatakan bahwa Pollycarpus Budihari Priyanto tidak terbukti melakukan pembunuhan berencana dan hanya terbukti melakukan pemalsuan surat. Oleh karena itu Mahkamah Agung “hanya” memvonis 2 tahun penjara. Tentunya putusan Majelis Kasasi Mahkamah Agung sangat disayangkan karena sama sekali tidak melihat motivasi Pollycarpus, mulai dari menelepon Munir sebelum berangkat, menggunakan surat palsu dan kemudian menukarkan kursinya di pesawat dengan Munir. Seharusnya, ketika Majelis Kasasi dapat membuktikan bahwa Pollycarpus bersalah karena terbukti menggunakan surat palsu adalah apa motivasi dia menggunakan surat palsu untuk bisa berangkat bersama Munir ke Singapura. Untuk itu, kita mendesak Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merevitalisasi kasus ini dengan cara menghidupkan kembali tim pengusutan yang lebih serius.

## **C. Fungsi Pertahanan TNI Masih Tersandung Koter dan Bisnis**

PADA dasarnya pertanyaan sejauhmana pengembangan profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas TNI paska transisi 1998 akan selalu muncul dengan masih adanya kondisi-kondisi seperti; 1). Masih berlanjutnya berbagai praktik kekerasan dan penyalahgunaan wewenang, termasuk pelibatan dalam aktifitas politik langsung maupun tidak langsung di beberapa level pemerintahan; serta 2). Kecenderungan TNI mempertahankan hak-hak

eksklusifnya ketika menghadapi tuntutan penegakan hukum, keterbukaan dan kontrol otoritas sipil, terutama oleh kalangan perwira.

Dua kondisi ini diperjelas dengan berbagai persoalan yang terus muncul sepanjang tahun 2005-2006. Dalam hal promosi dan pengangkatan pejabat di lingkungan TNI, masih ditempatkan beberapa perwira 'bermasalah' pada jabatan-jabatan strategis, baik di lingkungan Mabes TNI, Mabes Angkatan dan Departemen Pertahanan (DEPHAN).<sup>2</sup> Dalam hal penegakan hukum, praktek impunitas dinyatakan dengan sulitnya mengungkap pelbagai kejahatan yang melibatkan petinggi atau mantan petinggi militer. Umumnya kasus-kasus pelanggaran hukum di lingkungan berakhir 'hanya' dengan pencopotan jabatan petinggi militer setempat dan 'peng-kambing-bitam-an' segelintir prajurit, tanpa proses hukum yang adil dan akuntabel.<sup>3</sup> Dalam hal hubungan dengan otoritas sipil, para perwira masih meyakini kelebihan kalangan militer atas sipil sehingga enggan untuk menghadapi kontrol, audit terbuka dan bahkan untuk konsisten dengan agenda transisi demokrasi. Sikap konservatif semacam ini dilakukan dengan keyakinan bahwa keterlibatan militer dalam politik praktis adalah hak yang melekat sejak awal kelahiran militer, didukung pandangan bahwa kaum militer lebih memiliki kompetensi karena memiliki struktur atau garis komando, jenjang karir dan kepangkatan yang lebih jelas daripada institusi sipil.<sup>4</sup>

Bahkan dalam upaya merespon tuntutan perubahan internal, TNI mengembangkan tafsir sendiri akan konsep demokrasi dan peran yang mereka akan jalankan, termasuk mencakup peran politik dan penegakan keamanan. Isyarat untuk tidak ingin

---

<sup>2</sup> Beberapa nama perwira 'bermasalah' tersebut antara lain Mayor Jenderal Sriyanto Muntrasan yang diangkat menjadi Panglima Kodam III Siliwangi (terlibat dalam kasus Tanjung Priok, 1984), Kolonel Chairawan sebagai Komandan Korem 011 Lilawangsa, Aceh (kasus penculikan dan penghilangan aktivis pro-demokrasi 1997-1998), Mayor Jenderal Sjafrie Sjamsoedin sebagai Sekjen Departemen Pertahanan (Kerusuhan Mei 1998) dan Mayor Jenderal Adam Damiri yang diangkat sebagai Asisten Operasional Kasum TNI (Kasus Timor Timur 1999), Palima Kodam Iskandar Muda, Mayor Jenderal Endang Suwarya menjadi Wakil Kepala Staf Angkatan Darat (Darurat Militer dan Darurat Sipil di Aceh). Lihat "[Rights group wary of TNI reshuffle](#)" The Jakarta Post 5 Februari 2005, "[Promosikan Sriyanto dan Chairawan, TNI Diprotes](#)" Indopost 5 Februari 2005, "[TNI Dinilai Belum Hormati Penegakan HAM](#)" Suara Pembaruan 5 Februari 2005, "[LSM Nilai TNI Tak Peka Soal Endang Suwarya](#)" Koran Tempo 2 April 2005, "[Activist criticize latest TNI moves](#)" The Jakarta Post 2 April 2005.

<sup>3</sup> Kasus perusakan sekitar 40 rumah warga dan harta benda lainnya berikut penganiayaan di desa Banrimanurung, Kecamatan Bangkala Barat, Janeponto, Sulawesi Selatan oleh Batalyon Infantri 700 Raider pada 29 November 2005 misalnya, hanya berakhir dengan permintaan maaf Panglima Komando Daerah Militer VII/Wirabuana, Arief Budi Sampurno dan penetapan 4 prajurit sebagai tersangka dari 25 yang sebelumnya dinyatakan terlibat dan diperiksa. Keputusan Sampurno untuk mencopot Komandan Batalyon Infanteri 700 Raider, Letnan Kolonel Spto Agustono pun dipertimbangkan kembali, dengan alasan permintaan kepala desa Banrimanurung yang menyatakan bahwa dia tidak bersalah dalam kasus ini. Padahal dalam pertemuan dengan Kapolres Gowa, Sampurno telah berjanji untuk mencopot Agustono dari jabatannya karena bertanggungjawab terhadap peristiwa tersebut. Persidangan terhadap 4 tersangka baru digelar pada akhir Desember 2005 di Pengadilan Militer. Lihat "[Puluhan Anggota TNI Rusak Rumah Warga](#)" Republika 1 Desember 2005, "[Komandan Yonif 700 Akan Dicipot, Tokoh Masyarakat dan Pemuda Dikumpulkan](#)" Kompas 1 Desember 2005, "[Pangdam Ancam Pecat Oknum TNI Penyerang Warga](#)" Media Indonesia 1 Desember 2005, "[25 Raider Terlibat Penyerangan](#)" Indopost 2 Desember 2005, "[Kasus Jeneponto ke Oditur Militer](#)" Kompas 13 Desember 2005, "[Pengadilan Militer Sidangkan Tersangka Penyerangan](#)", Kompas 31 Desember 2005.

<sup>4</sup> "[Reformasi TNI Masih Banyak Kendala](#)" Kompas 26 Desember 2005

meninggalkan peran politik praktisnya masih tercermin dalam konsep paradigma baru TNI, dimana dinyatakan kalangan TNI bahwa peran mereka di masa depan tetap tidak dapat dipisahkan dari keterpaduan peran pertahanan keamanan negara dan pembangunan bangsa. Dalam 'paradigma baru'nya, pandangan-pandangan konservatif tersebut muncul dalam pernyataan-pernyataan seperti, "...*(s)ikap dan komitmen TNI sangat jelas bahwa pilihan bentuk Negara Kesatuan sudah final, dan menolak bentuk negara federasi karena dapat menjadikan disintegrasi bangsa. ... (m)emarginalkan TNI dengan back to barracks, berarti mengeliminasi hak politik anggota TNI sebagai warga negara, sekaligus memisahkan TNI dari rakyat yang menjadi tumpuan kekuatan dan basis jati diri TNI.*"<sup>5</sup>

Keyakinan di atas selanjutnya dicerminkan dalam rumusan Peran Sosial Politik TNI, yaitu: a). Merubah posisi dan metoda tidak selalu harus didepan; b). Merubah dari konsep menduduki menjadi mempengaruhi; c). Merubah dari cara-cara mempengaruhi secara langsung menjadi tidak langsung; dan d). Kesediaan untuk melakukan *political and role sharring* dengan komponen bangsa lainnya.<sup>6</sup> Pandangan ini mengandaikan adanya sesat pikir perihal posisi TNI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimana kalangan TNI masih memandang dirinya sebagai kekuatan politik tersendiri yang independen (untuk tidak disebut dominan) sebagaimana pada masa Orde Baru. Padahal dalam sebuah sistem yang demokratis, militer tak lain adalah alat pertahanan negara yang berpikir dan bertindak di bawah kewenangan perintah otoritas politik sipil, bukan justru melakukan tawar-menawar sebagaimana dimaksud konsep tersebut.<sup>7</sup>

Salah satu hasil dari adanya tafsir sendiri oleh kalangan militer terhadap peran dan fungsinya, adalah adanya tarik menarik dalam isu penghapusan Komando Teritorial (Koter) dan bisnis militer.

### ***Koter; Bom Waktu Kegagalan Demokratisasi***

Koter tampaknya merupakan harga mati bagi TNI (Angkatan Darat) dan dipandang relevan dipertahankan paska reformasi 1998. Dalam hal peran, tidak ada yang berubah sama sekali dari apa yang pernah dilakukan pada masa lalu, yaitu peran-peran operasi internal, pembinaan teritorial dan intelijen teritorial, dan aktivitas lain yang *notabene* merupakan tugas-tugas Kepolisian.<sup>8</sup> Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto secara

---

<sup>5</sup> Markas Besar TNI, "Paradigma Baru Peran TNI (Sebuah Upaya Sosialisasi)" (Markas Besar TNI, Edisi III Hasil revisi, Juni 1999), h. 2-7.

<sup>6</sup> *Ibid.*, h. 21-23

<sup>7</sup> Amandemen ke 2 Undang-undang Dasar 1945 pada Bab XII Tentang Pertahanan dan keamanan Negara Pasal 30 ayat 2 (dua) dan ayat 3 (tiga) menyatakan bahwa: "...**(2) Usaha pertahanan dan keamanan** negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **(3) Tentara Nasional Indonesia** terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, **sebagai alat negara** bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara." Pasal 5 Undang-undang No 34 Tahun 2004 tentang TNI menegaskan kembali peran TNI sebagai "**alat negara di bidang pertahanan yang menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara**".

<sup>8</sup> Dalam sebuah wawancara, Panglima Komando Daerah Militer Jakarta Raya, Mayor Jenderal Agustadi Sasongo Purnomo menyatakan (*berkaitan dengan informasi BIN yang menyebutkan akan terjadi penculikan pejabat negara dan ancaman stabilitas keamanan*),

"Tentunya informasi itu merupakan masukan berharga dan menjadi perhatian kita untuk segera ditindaklanjuti dengan langkah-langkah antisipatif. Utamanya lewat kegiatan

terbuka misalnya menyatakan bahwa peran aktif Koter penting untuk dihidupkan kembali untuk mengatasi serangan terorisme.<sup>9</sup> Pernyataan ini sebagai reaksi atas permintaan Presiden Yudoyono dalam Pidato Ulang Tahun TNI ke 60 yang meminta TNI berperan aktif memerangi terorisme, terutama setelah tragedi Bom Bali ke 2 yang menewaskan 22 orang dan puluhan jiwa lainnya mengalami luka-luka, pada 1 Oktober 2005.<sup>10</sup>

Apa yang menjadi dasar dari pandangan tentang tugas-tugas internal ini juga tidak dapat dilepaskan dari kebijakan strategis pertahanan yang juga menegaskan bahwa kekuatan komponen utama, cadangan dan pendukung TNI disamping menghadapi ancaman keamanan tradisional seperti invasi atau agresi militer, juga harus dipersiapkan menghadapi ancaman keamanan non-tradisional. Ancaman-ancaman tersebut berupa: a). Terorisme; b). Kelompok Sparatis Bersenjata; c). Ancaman dan Gangguan Kelompok Radikal; d). Mengatasi Konflik Komunal; e). Mengatasi Kerusuhan Sosial; f). Melawan Perompakan dan Pembajakan di Laut; g). Mengatasi Imigrasi Ilegal; h). Mengatasi Penangkapan ikan secara tidak sah dan pencemaran laut; i). Mengatasi Penebangan Kayu Ilegal dan Penyelundupan; j). Membantu Pemerintahan sipil (Pemerintah Daerah); k). Pembangunan Teritorial untuk Pertahanan; l). Pengamanan Obyek Vital; dan m). Kerjasama Internasional di Bidang Pertahanan.<sup>11</sup>

Pada kenyataannya, struktur Koter memang nyaris tak berbeda dengan struktur pemerintahan sipil, sehingga memungkinkan TNI (Angkatan Darat) terlibat langsung dengan pemerintahan daerah dalam hal kebijakan pembangunan dan keamanan.<sup>12</sup> Padahal, jika

---

*preventif terjadinya ancaman itu. Caranya, dengan meningkatkan kegiatan **pembinaan teritorial** dan kegiatan **intelijen teritorial**. Pembinaan teritorial dimaksudkan agar masyarakat memiliki daya tahan dan daya tangkal terhadap upaya yang dapat menjadi ancaman stabilitas keamanan di lingkungannya. Sedangkan intelijen teritorial dimaksudkan agar setiap aparat kewilayahan dengan kemampuan temu dan lapor cepat dapat mendeteksi secara dini perkembangan situasi di wilayahnya serta melakukan pencegahan dini agar ancaman itu tidak terjadi... (Ancaman) Yang utama adalah SARA. Ibukota rawan gesekan-gesekan karena masyarakatnya heterogen. Karena itu peran Babinsa menjadi penting. Juga dalam merangkul bagian-bagian masyarakat yang menjadi **mitra Babinsa**, mulai dari **tokoh masyarakat** sampai **preman-preman**. Ancaman lain adalah meningkatnya komunisme di Jakarta. Kami memang melihat adanya pergerakan itu. Tapi berapa detail kekuatannya, belum bisa terdeteksi. Karena itulah kepekaan Babinsa harus ditingkatkan."*

Lihat "Jakarta Rawan SARA dan Komunisme" Media Indonesia 24 Desember 2005, "Military officers deployed to villages" The Jakarta Post 8 November 2005

<sup>9</sup> Lebih lanjut, keterlibatan Koter ditegaskan oleh Kepala Desk Antiteror Kementerian Koordinasi Politik dan Keamanan (Menkopolkam), Inspektur Jenderal Ansyad Mbai yang menyatakan bahwa Koter tidak hanya sebatas memasok informasi kepada pihak Kepolisian saja, tetapi pada kondisi tertentu, aparat Koter dimungkinkan menangkap orang atau pihak yang dicurigai terkait dengan rencana melakukan aksi terorisme.

<sup>10</sup> Pernyataan ini serta merta mendapat reaksi keras berbagai kalangan. Mantan Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan bahwa menghidupkan peran aktif Koter adalah obat yang salah untuk penyakit yang tengah kita hadapi dan berpotensi menghidupkan kembali militerisme dan mendorong pemerintahan yang otoriter. Sementara Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, Hidayat Nurwahid menegaskan bahwa militer hanya dapat melakukan peran perbantuan terhadap Kepolisian Nasional (Polri) dan Badan Intelijen Negara (BIN), bukan mengambilalih perannya. Lihat "Politicians slam plan for TNI" The Jakarta Post 7 October 2005

<sup>11</sup> "Kajian Ulang Strategis Sistem Pertahanan, Strategic Defense Review Tahun 2004" (Jakarta: Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan RI, 2004), h. 11-19

<sup>12</sup> Tabel. Perbandingan Struktur Pemerintahan Daerah dan Komando Teritorial

Koter benar-benar diklaim dibutuhkan sebagai bagian dari alat pertahanan negara, maka struktur dan sumber daya Koter seharusnya diciptakan sesuai dengan kebutuhan pertahanan secara nasional dan tidak mengurus persoalan politik-ekonomi pemerintahan daerah setempat. Jika tidak, maka patut diduga, keterlibatan ini tak lain berkaitan dengan kepentingan ekonomi, baik melalui bisnis perlindungan keamanan, bisnis koperasi, hingga bisnis-bisnis gelap seperti menjadi *becking* atas kejahatan-kejahatan ekonomi seperti *illegal logging*, penyelundupan, dan lain-lain.

### Ongkos Politik dan Ekonomi Koter

BERBAGAI kritik terhadap sifat dan watak Koter yang tidak relevan lagi sebagai sistem pertahanan Indonesia kontemporer dan menjadi problem dalam sistem otonomi daerah bukan saja ditolak kalangan militer, namun juga tidak dipikirkan serius kalangan sipil. Padahal pembiaran terhadap keberadaan Koter juga memberikan sejumlah konsekuensi serius dari sisi politik dan ekonomi. Secara politik, keberadaan Koter dan pelibatangannya dalam berbagai aktivitas pemerintahan daerah jelas berbahaya bagi profesionalisme militer dan pengembangan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di lingkungan pemerintahan sipil. Sudah mafhum di mata publik, bahwa kegunaan dari pelibatan ini lebih berorientasi pada pengamanan proyek-proyek pembangunan setempat, bukan pada formulasi gagasan yang berpihak pada rakyat.

Dampak ekonominya dapat dilihat dari sisi pembiayaan. Keseluruhan Kodam-kodam yang dihuni lebih dari 130.000 tentara dan menanggung *overhead* kantor yang rata-rata lebih dari anggaran yang tersedia, telah menyedot 60-70 persen dari total anggaran militer yang tersedia dari APBN. Sementara *financial constrain* yang dihadapi pemerintah juga serius, dimana anggaran pertahanan yang dialokasikan berkisar Rp. 21 Trilyun atau setara dengan 5.5 persen dari APBN atau sekitar 1 persen dari produk domestik bruto (GDP).<sup>13</sup> Logikanya, kodam-kodam tersebut hanya mungkin dipertahankan dengan memberikan beban kepada pemerintah melalui pemberian tambahan dana non-budgeter di luar

Level Pemerintahan Daerah/Pejabat Pemimpin Pemerintahan Daerah	Level Komando Teritorial AD/Komandan Komando Teritorial AD
Provinsi/Gubernur	Komando Daerah Militer (KODAM)/Mayor Jenderal atau Brigadir Jenderal
Keresidenan-Provinsi/Residen-Gubernur Kotamadia-Kabupaten/Walikota-Bupati	Komando Resort Militer (KOREM)/Kolonel Komando Distrik Militer (KODIM)/Letnan Kolonel
Kecamatan/Camat	Komando Rayon Militer (Koramil)/Letnan Satu
Kelurahan-Desa/Lurah-Kepala Desa	Bintara Pembina Desa (Babinsa)/Sersan Kepala

<sup>13</sup> "Presiden Tegaskan Perlunya Kekuatan Hankam" Media Indonesia 27 Januari 2005

<sup>14</sup> Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan menyebutkan bahwa Pertahanan Negara hanya dibiayai dari APBN (pasal 25 ayat 1). Demikian pula UU No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (pasal 66 dan 67), dengan menegaskan bahwa TNI harus mempertanggungjawabkan pengelolaan Anggaran Pertahanan Negara kepada Menteri Pertahanan dengan pengelolaan yang transparan, akuntabel, bertanggungjawab dan efisien untuk menerapkan tata pemerintahan yang baik (pasal 68) serta diawasi dan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan RI

APBN, atau sewaktu-waktu terjadi pergeseran pos anggaran di APBN (misalnya dalam pembelian peralatan militer dan logistik), atau mengambil dana APBD (misalnya dalam kegiatan TNI masuk desa atau jasa-jasa keamanan) atau kodam punya otoritas pencarian biaya sendiri (*self financing*). Ujung-ujungnya, semua akhirnya menabrak berbagai undang-undang yang berlaku dan merusak sistem pemerintahan dan tata kelola anggaran yang peruntukannya sejak awal dicadangkan untuk biaya-biaya lain, seperti pendidikan, kesehatan, penanganan bencana alam dan sarana publik lainnya.<sup>14</sup>

Dari kondisi di atas, upaya mendorong penghapusan Koter semestinya didukung secara serius oleh seluruh pihak dan tidak dipandang sebagai pendiskreditan TNI, khususnya Angkatan Darat. Ia harus dipandang sebagai bentuk pembangunan sistem pertahanan yang sewajarnya (*proper defense*) dalam konteks pengembangan sistem pertahanan yang modern dan realistis. Karenanya Koter diusulkan diganti dengan sistem pertahanan wilayah yang memadukan kekuatan ketiga matra angkatan (darat, laut dan udara) dengan kemampuan mobilisasi yang cepat oleh seluruh matra. Sistem yang demikian dibentuk berdasarkan sensitifitas wilayah bagi pertahanan dan memberikan perlindungan maksimal atas kedaulatan, wilayah dan manusia Indonesia, dengan sifat pertahanannya yang berlapis (*layered defense system*) sejak dari luar batas hingga kedaratan, bukan semacam Koter yang sekarang digunakan untuk *serving* kepentingan politik-ekonomi tentara, khususnya Angkatan Darat.<sup>15</sup> Secara menyeluruh, kebijakan politik pertahanan Indonesia saat ini dituntut memperhatikan: 1). Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan; 2). Prinsip-prinsip hukum humaniter (termasuk HAM); 3). Strategi penangkalan, perdamaian dan pertahanan yang terpadu; 4). Konsep *integrated arms forces*; dan 5). Penggunaan kekuatan bersenjata sebagai pilihan terakhir (*last resort*) setelah proses-proses diplomasi. Pandangan ini seharusnya semakin memperkuat keyakinan bahwa model struktur Koter seperti sekarang adalah konsep pertahanan yang sangat tidak relevan menjawab tantangan pertahanan kontemporer.

### ***Bisnis TNI; Hidup (Mungkin) Segan, Mati Tak (Akan) Mau***

Januari 2005, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono mengusulkan penggabungan bisnis di lingkungan TNI menjadi sebuah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) semi-militer. Namun selanjutnya muncul gagasan pembentukan perusahaan induk (*Holding Company*) yang dikelola secara profesional oleh pihak swasta dengan kendali negara dan tunduk pada sistem pasar, dimana keuntungannya diarahkan untuk kepentingan prajurit berpangkat rendah.<sup>16</sup> Terlepas dari usulan dan gagasan di atas, pelaksanaan persiapan pengambilalihan ini terkesan lambat dan bertele-tele. Proses-proses seperti pengajuan rancangan keputusan presiden tentang pembentukan tim khusus inventarisasi bisnis di

---

<sup>15</sup> M. Riefqi Moena (Ed.), "Likuidasi Komando Teritorial dan Pertahanan Nasional", (Jakarta: The Ridep Institute, 2002) h. 13. Di seluruh Indonesia saat ini terdapat 12 Kodam, yaitu Kodam I Bukit Barisan, Kodam II Sriwijaya, Kodam III Siliwangi, Kodam IV Diponegoro, Kodam V Brawijaya, Kodam VI Tanjungpura, Kodam VII Wirabuana, Kodam VIII Trikora, Kodam IX Udayana, Kodam X Pattimura, Kodam XI Iskandar Muda, dan Kodam Jaya, *Ibid.*, h. 54

<sup>16</sup> "Bisnis TNI Akan Digabung dalam Holding Company" Koran Tempo, 25 Januari 2005,

lingkungan TNI,<sup>17</sup> pembentukan kelompok kerja,<sup>18</sup> surat menyurat resmi Menteri Pertahanan kepada Panglima TNI dan tiga kepala staf Angkatan, hingga kegiatan verifikasi menghabiskan waktu hampir 2 tahun. Sementara waktu terus bergulir, dimana Undang-undang No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia menyatakan pada pasal 76 bahwa, *"Dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya undang-undang ini, Pemerintah harus mengambil alih seluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung; dan Tata cara dan ketentuan lebih lanjut diatur dengan keputusan Presiden."*

Secara mengejutkan pada akhir September 2005 Juwono membolehkan TNI menjual aset-asetnya sebelum pemerintah secara resmi mengambilalih seluruh bisnis militer. *"Sebelum keputusan presiden secara resmi dikeluarkan, pergantian kepemilikan bukan masalah sejauh prosedurnya sesuai dengan hukum dan penjualan disetujui Menteri Keuangan"*, demikian pernyataan Juwono.<sup>19</sup> Pernyataan ini memberikan peluang membebaskan beberapa unit usaha militer dari pengambilalihan oleh negara, dimana TNI berkesempatan 'menjual' aset pada pihak lain yang bekerja dalam kontrol TNI. Termasuk pengulur-uluran waktu sampai dengan saat ini membuka kesempatan untuk mengabilalih aset dengan berbagai cara. Artinya secara sengaja bisnis-bisnis tersebut dibiarkan hilang dari jangkauan pemerintah atau ber-*metamorfosa* dari bisnis langsung menjadi tidak langsung TNI dalam bentuk baru. Apalagi tak lama kemudian Sekretaris Menteri Negara BUMN Said Didu menyatakan bahwa tidak mudah bagi Tim untuk melakukan verifikasi bisnis TNI. Selain tempatnya tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia, variasinya sangat banyak, manajemen datanya amburadul, serta tidak sedikit unit bisnis yang ada berusia puluhan tahun. Karenanya tidak aneh jika hasil verifikasi ini secara ajaib masih memberikan memberikan opsi, apakah bisnis tersebut dikembalikan ke TNI, dibuat menjadi perusahaan negara, atau diambilalih negara untuk kemudian dijual ke pihak swasta.<sup>20</sup> Tim

---

<sup>17</sup> Juwono menjanjikan tim khusus tersebut akan mulai bekerja Februari 2005, namun masih menunggu draft-draft surat keputusan presiden yang dirancang Kelompok Kerja Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI yang kemudian dikonsultasikan dengan Menteri Keuangan, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara dan Menteri Hukum dan HAM. Lihat *"Penertiban Bisnis Militer, Pemerintah Akan Bentuk Tim Khusus"*, Koran Tempo 31 Januari 2005, *"Bulan Ini, Tim Khusus Audit Bisnis Militer"* Koran Tempo 1 Februari 2005

<sup>18</sup> *"Rencana Pembentukan Pokja Penertiban Bisnis TNI Dibahas Empat Menteri"*, Kompas 23 Februari 2005.

<sup>19</sup> *"Military allowed to sell assets from business ventures"* The Jakarta Post 29 September 2005

<sup>20</sup> Dalam kasus pemeriksaan terhadap Mandala Airlines misalnya, Tim supervisi transformasi bisnis militer memutuskan tidak jadi mengambilalih manajemen Mandala Airlines dan mengembalikannya kepada Yayasan Komando Strategis Angkatan Darat (Kostrad) dengan alasan tidak menggunakan aset negara. Kostrad kemudian menyatakan akan menjual maskapai penerbangan PT Mandala Airlines yang sebelumnya dimiliki Yayasan Dharma Putra. Pernyataan ini menulai kritik kalangan pengamat militer yang menyatakan bahwa seharusnya merupakan tanggungjawab pemerintah untuk menginventarisasi dan melakukan audit investigatif unit-unit usaha militer sebelum menjualnya. Menyusul Kostrad, Markas Besar TNI Angkatan Darat pun mejual perusahaan pengelolaan kayu milik Yayasan Kartika Eka Paksi, PT International Timber Corporation Indonesia (ITCI) yang beroperasi di Kalimantan dengan alasan merugi. Lihat *"Verifikasi Bisnis Militer Sulit"*, Koran Tempo 22 Desember 2005, *"Terganjil Data, Tim Pesimis Verifikasi Usai Tepat Waktu"*, Media Indonesia 4 Februari 2006, *"Verifikasi Bisnis Militer Hadapi Kendala"*, Suara Pembaruan 4 Februari 2006, *"Pangkostrad Pastikan Saham Mandala Dijual"* Kompas 7 Maret 2006, *"TNI AD Jual Perusahaan Merugi"* Republika 5 Mei 2006.

Said mengakui tidak memiliki definisi bisnis TNI yang jelas, sehingga mereka tidak menjangkau bisnis-bisnis perorangan TNI.<sup>21</sup>

Akhirnya, keluhan-keluhan adanya hambatan teknis tim ini justru dilandasi masalah pemilahan data unit bisnis yang memiliki aset negara atau tidak dan memiliki status hukum dan valuasi aset. Pada saat bersamaan tim menilai transformasi bisnis TNI bisa dipercepat dengan membentuk Badan Pengelola yang berfungsi 'mengambilalih' fungsi TNI sebagai induk dari unit-unit usaha tersebut.<sup>22</sup> Dari proses yang lama, keluhan yang bertumpuk dan pilihan solusi, upaya pengambilalihan ini secara terbuka menunjukkan tarik-menarik dan proses kompromi yang akhirnya hanya menggantikan aktor bisnis, bukan menghapuskan bisnis itu sendiri. Dengan keuntungan yang tetap mengalir ke pelbagai unit militer, *de facto* tidak ada praktek bisnis yang dihapuskan. Kenyataan ini jelas bertentangan dengan amanat Undang-undang No 34 Tahun 2004 yang menetapkan pengambilalihan "...*(s)eluruh aktivitas bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh TNI baik secara langsung maupun tidak langsung.*"

Seputar kerja pengambilalihan aset ini, informasi sampai ke publik pun sangat simpang siur. Hasil verifikasi sementara yang diumumkan Juwono mencatat sekitar 219 unit bisnis militer, 12 diantaranya diambilalih dimana rata-rata aset tersebut bernilai di atas 50 miliar. Hasil verifikasi pengalihan akan diumumkan awal 2006.<sup>23</sup> Pada kesempatan lain, Juwono menyatakan bahwa Keputusan Presiden mengenai penetapan auditor independen dalam verifikasi pengalihan bisnis militer akan terbit April 2006, menunggu hasil supervisi yang dilakukan oleh Menteri Negara BUMN.<sup>24</sup> Sementara Sekretaris Jenderal DEPHAN Sjafrie Sjamsoedin menyatakan bahwa "...*hanya satu atau dua saja perusahaan yang dinyatakan sebat dari ratusan yang diverifikasi sementara. Nantinya melalui Keputusan Presiden, hasil verifikasi tersebut akan diputuskan mana yang dilepas, dibubarkan atau diambilalih pemerintah. Kemungkinan pada bulan ke delapan (Agustus 2006 ?) Presiden sudah bisa memberi keputusan bahwa bahwa TNI sudah bersih dari aspek bisnis.*"<sup>25</sup> Pada akhir Februari 2006, angka bisnis militer yang sudah diverifikasi tim pun mencapai 900 sampai 1000 unit bisnis TNI, dari yang kecil hingga yang besar. Angka yang dikeluarkan DEPHAN pada pertengahan Maret melejit hingga 1.520 unit bisnis.<sup>26</sup>

Sampai di sini tidak ada kemajuan lebih lanjut dari proses likuidasi dan pengambilalihan bisnis-bisnis militer. Said menyatakan bahwa Tim baru akan mengajukan rancangan peraturan presiden Badan Pengelola Transformasi Bisnis TNI pada Juni 2006. Tim tersebut nantinya akan bertugas selama 3 tahun, dan bila belum bisa menyelesaikan tugasnya harus diperpanjang dengan Peraturan Presiden lagi.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Padahal sebagaimana seorang pegawai negeri sipil, anggota TNI pun juga dilarang berbisnis, termasuk bisnis-bisnis pribadi berdasarkan Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 1974. Lihat "Bisnis Perorangan TNI Tak Diperiksa" *Republika* 3 Maret 2006, "Defenisi Bisnis Militer Belum Jelas" *Kompas* 4 Maret 2006

<sup>22</sup> "Tim Supervisi Kesulitan Verifikasi Bisnis TNI" *Koran Tempo* 4 Februari 2006

<sup>23</sup> "Verifikasi Bisnis TNI Diumumkan Awal 2006", *Republika* 27 Desember 2005

<sup>24</sup> "Keppres Bisnis Militer Paling Lambat April 2006", *Sinar Harapan* 29 Desember 2005

<sup>25</sup> "Rata-rata Bisnis TNI Merugi" *Republika* 26 Januari 2006,

<sup>26</sup> "900 Unit Bisnis TNI Terpetakan" *Republika* 25 Februari 2006, "Pemerintah Bentuk Pengelola Bisnis TNI" *Koran Tempo* 3 Maret 2006, "Bisnis TNI Dijadikan 7 Perusahaan" *Republika* 8 Maret 2006, "Bisnis TNI yang Diverifikasi Sudah 1.520 Unit" *Republika* 14 Maret 2006

<sup>27</sup> "Perpres Bisnis TNI Diajukan ke Setneg" *Media Indonesia* 15 Maret 2006, "Badan Pengelola Bisnis TNI Bertugas Tiga Tahun" *Republika* 19 Juni 2006

### **Mitos-mitos Kekekalan Bisnis Militer**

DALAM hal penghapusan bisnis militer, wilayah pertarungan masyarakat sipil-TNI juga berkaitan dengan hilangnya sumber-sumber keuangan yang selama ini dikelola dengan 3 mitos: 1). Budget yang dialokasikan pemerintah hanya bisa meng-*cover* sedikit pembiayaan dari total anggaran yang dibutuhkan militer; 2). Bahwa bisnis militer yang dijalankan signifikan meng-*cover gap* pembiayaan militer; 3). Sebagian besar hasil dari bisnis-bisnis militer digunakan untuk memenuhi kesejahteraan prajurit.<sup>28</sup>

Faktanya, sebagaimana diungkap penelitian Human Rights Watch, sebuah organisasi monitoring HAM internasional yang berbasis di New York Amerika Serikat, mitos-mitos di atas tidak bisa dibuktikan kebenarannya sepenuhnya. Terhadap mitos pertama, dengan minimnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan TNI, statistik yang menyatakan bahwa budget TNI selalu kurang seringkali bukanlah angka yang sebenarnya. Tidak pernah diungkap sumber-sumber pembiayaan lainnya dari pemerintah di luar anggaran pertahanan, seperti dana-dana non-budgeter untuk keamanan (pemilu, even internasional,dll), dana-dana operasi militer dan dana-dana penanganan bencana alam, sumber-sumber alternatif seperti barter dan kredit ekspor atau dana-dana subsidi pemerintah. Contohnya, kredit ekspor yang digunakan untuk pengadaan peralatan militer bernilai total US\$ 160 juta pada tahun 2002, US\$ 448 juta pada tahun 2003 dan US\$ 449 juta pada tahun 2004. Memang jumlah yang diterima belum begitu besar, namun tidak bisa juga dinyatakan bahwa anggaran TNI selalu kurang.<sup>29</sup>

Mitos kedua mengasumsikan bahwa seluruh bisnis militer berjalan legal dan menguntungkan. Nyatanya, militer menjalankan berbagai cara bisnis, legal maupun ilegal, selalu merugi dan diwarnai motif mencari keuntungan pribadi individu-individu tentara. Dalam beberapa tahun terakhir kontribusi yang diberikan sangat tidak signifikan meng-*cover gap* pembiayaan. Dalam kolaborasi bisnis militer, misalnya pada bisnis keamanan, biasanya kalangan militer menerima bayaran yang cukup besar, bisa memberikan tambahan pembiayaan kantor, tetapi juga melakukan korupsi. Bisnis-bisnis ilegal biasanya menghasilkan keuntungan lebih besar, tapi tidak pernah ada perkiraan keuntungan yang dinyatakan terbuka. Dalam beberapa kasus, prajurit atau perwira militer yang berbisnis juga memberikan setoran kepada rangkaian ‘posisi penting’ di atasnya atau mereka yang ‘mendukung’ kegiatan bisnis tersebut.<sup>30</sup>

Sementara mitos ketiga didasarkan kenyataan, bahwa prajurit militer sejauh ini memang tidak mendapatkan penghasilan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar dan keluarganya. Gaji bulanan yang diterima prajurit dimulai dari Rp. 1.300.000,- (sekitar US\$ 120) untuk pangkal terendah dan Rp. 4 juta (sekitar US\$ 440) untuk level senior. Namun mitos ini justru menimbulkan masalah, dimana prajurit-prajurit dapat saja menerima tambahan penghasilan, namun harus berjuang untuk mendapatkannya, misalnya dengan mendukung pelibatan atasannya dalam berbisnis. Tidak aneh jika ada pandangan bahwa atasan yang sukses adalah yang mampu mensejahterakan unit-unit dan prajurit di

<sup>28</sup> Human Rights Watch, “Too High a Price, the Human Rights Cost of Indonesian Military’s Economic Activities”, Human Rights Watch Volume 18 No 5(C) (New York: Juni 2006), h. 101-110

<sup>29</sup> Ibid., h. 101-103

<sup>30</sup> Ibid., h. 103-109

bawahnya. Yayasan yang ditujukan memberikan kesejahteraan berupa rupiah, asuransi kesehatan, pendidikan, dan pensiun untuk janda dan anak-anak yatim TNI, umumnya tidak berjalan. Yang mendapatkan keuntungan justru adalah para pensiunan militer yang terlibat, dan itu pun tidak mengikuti sistem yang formal ditetapkan institusi. Dalam kasus lain, para komandan justru leluasa menggunakan keputusannya dalam hal penggunaan keuntungan, tanpa pencatatan.<sup>31</sup>

Apa yang dibicarakan di atas baru sebatas bisnis yang dipandang 'legal', diakui atau tercatat, baik di dan oleh institusi TNI di masing-masing angkatan atau di pemerintah. Sementara disinyalir militer juga masuk pada wilayah bisnis 'abu-abu' atau bahkan ilegal/kriminal. Terungkapnya kasus uang jasa keamanan perusahaan pertambangan Amerika Serikat yang berbasis di New Orleans, Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc. kepada Kodam Trikora, kasus *illegal logging* di Papua yang dilakukan bersama oleh perwira tinggi TNI, pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum setempat antara 2002-2004, serta kasus ditemukannya 185 pucuk senjata api berbagai jenis di kediaman Wakil Asisten Logistik Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD), almarhum Brigadir Jenderal Koesmayadi adalah sedikit dari fakta-fakta praktek-praktek bisnis 'abu-abu' atau ilegal/kriminal tersebut.<sup>32</sup>

Celakanya, dalam kasus penyuaipan TNI oleh Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc., Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto justru meminta payung hukum untuk melegalkan dosa ekonomi-politik TNI tersebut. Menurut Endriartono, dengan banyaknya pertanyaan seputar peran militer menjaga aset-aset perusahaan privat, maka militer membutuhkan aturan hukum yang jelas sebagai 'payung legal' untuk personelnya, yang mengatur pengerahan pasukan untuk menjaga instalasi vital seperti PT Freeport Indonesia di Papua dan PT ExxonMobil di Nanggroe Aceh Darussalam. Tidak jelas apakah secara formal TNI melakukan tugas-tugas 'pengamanan' ini berdasarkan permintaan Kepolisian melalui presiden sebagaimana ditetapkan Undang-undang, atau melakukan kontrak langsung dengan pihak perusahaan. "*Pasti kami akan membantu kepolisian, namun negara hanya bisa memberikan alokasi budget minimum.. untuk mendukung tugas-tugas kami disana. Dan ketika kami menerima berbagai fasilitas dari perusahaan, banyak yang menuduh kami telah menjadi tentara bayaran,*" ujar Endriartono. Endriartono mengakui bahwa kalangan militer telah menerima bermacam-macam fasilitas, termasuk kendaraan operasional dari perusahaan, namun dia tidak mengetahui secara persis nilainya.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid., h. 109-110

<sup>32</sup> "NGOs accuse TNI, officials in biggest timber heist ever" The Jakarta Post 18 Februari 2005, "Security payment by Freeport trigger U.S govt inquiry" The Jakarta Post 19 Januari 2006. Kasus Koesmayadi diurai mendalam pada 2 edisi majalah Tempo secara berturut-turut, yaitu edisi "Warisan Maut Jenderal Koes", Tempo Edisi 3-9 Juli 2006, dan "Jenderal di Luar Jalur", Tempo Edisi 10-16 Juli 2006. Perihal uang jasa keamanan Freeport dapat dilihat di laporan Global Witness, "Paying For Protection, The Freeport mine and the Indonesian Security forces" Juli 2005. Sedangkan kasus *illegal logging* yang melibatkan kalangan perwira TNI, lihat laporan Environmental Investigation Agency/Telapak, "The last Frontier; Illegal logging in Papua and China's massive timber theft", London/Jakarta, Februari 2005

<sup>33</sup> "TNI want legal recourse in protecting firms" The Jakarta Post 24 Januari 2006, "TNI Minta Pemerintah Pastikan Aturan" Kompas 24 Januari 2006

#### D. Reformasi Pertahanan Setengah Hati

PERAN strategis Departemen Pertahanan (DEPHAN) sebagai institusi yang berwenang menjalankan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara yang lebih komprehensif – dimana TNI merupakan komponen utamanya- mengasumsikan adanya kemampuan kontrol secara efektif terhadap TNI.<sup>34</sup> Sepanjang tahun 2005, asumsi di atas cenderung di atas kertas. TNI masih relatif untuk melakukan hal sebaliknya, lebih dominan mempengaruhi kebijakan DEPHAN yang akan diterapkan untuk TNI, baik dalam hal *threat assesment*, pengembangan postur pertahanan, struktur, gelar kekuatan, peralatan dan anggaran. Masih banyak aktifitas TNI yang berada diluar kendali DEPHAN, yang merupakan eksekusi dari lemahnya posisi politik otoritas sipil di lembaga ini dan pandangan kalangan TNI bahwa DEPHAN hanya mengurus pembiayaan negara dan administrasi mereka. Dalam soal-soal pengadaan senjata, logistik dan pembiayaan operasional misalnya, kondisi ini terlihat lebih jelas. TNI dengan leluasa dapat berhubungan langsung dengan pihak-pihak ketiga. Dalam hal kasus-kasus demikian terungkap ke publik, DEPHAN biasanya 'berfungsi' mencuci kesalahan-kesalahan tersebut dengan memberikan respon dan tindakan yang cenderung 'menyelamatkan' citra TNI ketimbang mengkoreksinya.

Dalam hal pembenahan dan penyelenggaraan pertahanan, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono pernah berjanji memaparkan kebijakan umum pertahanan kepada presiden pada akhir Januari 2005. Juwono menyatakan bahwa rumusan tersebut merupakan "masukan menyeluruh dari Panglima TNI serta Kepala Staf semua angkatan mengenai kebijakan dan strategi pertahanan yang paling tepat untuk negara kepulauan seperti Indonesia."<sup>35</sup> kemungkinan rumusan yang dimaksud adalah Kajian Ulang Strategis Sistem Pertahanan, *Strategic Defence Review* Tahun 2004 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan. Dalam dokumen tersebut dijelaskan bahwa landasan hukum dari rancangan kebijakan ini adalah Pasal 16 Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara yang mengatur peran Menteri Pertahanan untuk merumuskan kebijakan umum pertahanan negara.<sup>36</sup> Dalam banyak hal, nuansa dari rancangan tersebut masih memberikan ruang bagi peran politik praktis TNI, ketimbang menjelaskan apa yang seharusnya dilakukan TNI di bawah Departemen Pertahanan dan kontrol otoritas politik sipil serta memperhatikan konsepsi negara demokratis.

Sebagai bagian dari Kajian di atas, DEPHAN juga menyatakan akan mengupayakan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) menggantikan Dewan Pertahanan Nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No 3 Tahun

---

<sup>34</sup> Pasal 16 Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara menyebutkan peran Menteri Pertahanan meliputi; 1). Membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara; 2). Menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden; 3). Menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional, dan internasional di bidangnya; 4). Merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan Tentara Nasional Indonesia dan komponen pertahanan lainnya; 5). Menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen kekuatan pertahanan lainnya; 6). Bekerjasama dengan pimpinan departemen dan instansi pemerintah lainnya serta menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan.

<sup>35</sup> "Menteri Pertahanan Susun Kebijakan Umum Pertahanan Negara", Kompas 6 Januari 2005

<sup>36</sup> "Kajian Ulang Strategis Sistem Pertahanan Strategic Defence Review Tahun 2004" (Jakarta: Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan RI, 2004), h. 3

2002 Tentang Pertahanan Negara. Juwono sendiri menyatakan akan mengusulkan amandemen Undang-undang kepada DPR, sehingga konsep Dewan Pertahanan Nasional dapat diganti dengan Dewan Keamanan Nasional. Lebih jauh lagi, DEPHAN sebenarnya mengusulkan rancangan Undang-undang baru untuk menggantikan UU No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan dengan Undang-undang baru yang memiliki cakupan pertahanan dan keamanan negara sekaligus. Namun rancangan Undang-undang ini tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009 karena dipandang DPR bukan merupakan prioritas.<sup>37</sup> Dengan kondisi demikian, langkah strategis merumuskan kebijakan umum pertahanan dan pembaruan konsep pertahanan yang terintegrasi tampaknya masih akan menempuh jalan yang panjang dan sulit.

### ***Kasus-kasus Pengadaan Alutsista***

Sepanjang tahun 2005-2006, sikap pemerintah seputar pengadaan alat-alat militer cenderung *inkonsisten* dan tidak memiliki acuan pada pengembangan postur TNI. Dalam keadaan diimbargo oleh AS, orientasi pengadaan mengarah pada pembelian persenjataan produksi negara-negara Eropa, meskipun dengan harga yang relatif sangat mahal dari harga pasar atau dengan kualitas yang kurang memadai karena merupakan barang bekas pakai. Pada satu kesempatan, pemerintah melalui Menteri Pertahanan menyatakan menanggukkan pembelian peralatan tempur TNI yang direncanakan mulai dibeli pada tahun 2005, kecuali untuk alat-alat transportasi seperti suku cadang pesawat angkut Hercules atau pesawat Hercules bekas jenis C-130. Penundaan ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa dalam 5-10 tahun mendatang Indonesia membutuhkan dana yang sangat besar untuk membiayai rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh paska tsunami.<sup>38</sup> Pada kesempatan lain, pemerintah memutuskan untuk menerapkan kebijakan pertahanan dengan titik berat pada pemenuhan kekuatan minimum yang diperlukan (*minimum required essential force*), dimana pemerintah kedepan tidak akan lagi membeli alat utama sistem persenjataan (alutsista) yang sebetulnya tidak atau belum dibutuhkan.<sup>39</sup>

Pada waktu yang bersamaan, Komisi 1 DPR mengeluarkan persetujuan pembelian 4 helikopter Mi-17 buatan Rusia dengan harga total US\$ 21, 6 juta untuk TNI AU.<sup>40</sup> Sementara pemerintah telah mengalokasikan budget kredit ekspor 2005/2006 senilai US\$ 1.552.130.000 untuk pembelian 4 Korvet Sigma dan 2 kapal selam elektrik kelas Amur.<sup>41</sup> Tak lama kemudian, TNI AL memandatangani nota kesepakatan riset peluru kendali nasional dengan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN). Riset yang

---

<sup>37</sup> "Dewan Keamanan Nasional Akan Dibentuk" Kompas 1 Februari 2005, "Lawmakers differ over changes to laws on security and defense" The Jakarta Post 12 Februari 2005, "Dephan Siapkan Draf Revisi UU Hankam" Koran Tempo 15 Februari 2005, "Peran TNI dan Polri akan Dikaji Ulang" Media Indonesia 16 Februari 2005, "RUU Hankam Tidak Masuk Prolegnas" Suara Pembaruan 21 Februari 2005

<sup>38</sup> Usulan pembelian yang ditarik dari Komisi Pertahanan DPR antara lain adalah satu skuadron pesawat tempur Sukhoi (16 unit) dan 24 unit helikopter senilai lebih dari 8 trilyun. Lihat "Pemerintah Tangguhkan Semua Pembelian Alat Tempur TNI" Koran Tempo 8 Januari 2005, "Pemerintah Akan Beli Dua Hercules Bekas" Koran Tempo 12 Januari 2005, .

<sup>39</sup> "Presiden Akui Kekuatan Pertahanan Serba Kurang" Kompas 27 Januari 2005

<sup>40</sup> "Legislator endorse purchase of four Mi-17 choppers" The Jakarta Post 27 Januari 2005

<sup>41</sup> Alokasi anggaran ini kemudian diminta oleh TNI AL dialihkan untuk pembelian kapal-kapal buatan Rusia karena dengan nilai uang yang sama, TNI AL bisa mendapatkan lebih banyak kapal dengan persenjataan lengkap. Lihat "Agar Diluluskan, Anggaran Dialihkan Beli Kapal Eks Rusia" Kompas 3 Februari 2006

menelan biaya sekitar 25 milyar ini akan diujicobakan pada awal 2006 di kapal-kapal Angkatan Laut.<sup>42</sup> TNI AD pun merencanakan membeli senjata jenis Galiea 13 untuk Kopassus –yang mendapat reaksi pro-kontra dari kalangan anggota Komisi I DPR, suku cadang helikopter jenis Bell dan meningkatkan kualitas persenjataan lainnya.<sup>43</sup> Tidak mau ketinggalan, TNI AU juga melakukan uji kelaikan 4 Sukhoi berjenis SU-27SK dan SU-30 MK mereka sembari menunggu proses pengadaan suku cadang F5 dan F16 dan pengembalian pesawat yang tertahan di Amerika Serikat paska pencabutan embargo.

DEPHAN sendiri pernah menyatakan bahwa terhitung sejak 2006 akan mengutamakan produk persenjataan dalam negeri keluaran PT Dirgantara Indonesia, PT PAL dan PT Pindad. Paling tidak, dengan alokasi budget sekitar US\$ 300-400 juta, dalam 5 tahun kedepan TNI memiliki sekita 40 pesawat angkut berjenis CN 212 dan CN 235 serta 40 kapal korvet produksi dalam negeri ditambah dengan kebutuhan pembelian suku cadang pesawat Hercules C-130 dari luar negeri.<sup>44</sup> Namun DEPHAN ternyata tetap melakukan peninjauan ke Rusia untuk pembelian alat-alat tempur mereka. Beberapa alutsista yang dilirik adalah pesawat tempur jenis Sukhoi untuk memperkuat Skuadron Sukhoi TNI AU, helikopter M-17 untuk TNI AD dan kapal kenis destroyer dan kapal selam kelas Kilo untuk TNI AL.<sup>45</sup>

Dalam hal pengadaan, TNI juga menerima hibah persenjataan dari pemerintah Daerah, seperti pembelian kapal perang jenis KAL 35 senilai 12,8 milyar oleh pemerintah Riau untuk dioperasikan TNI AL di perairan sekitar kepulauan Riau. Pembelian ini mengundang reaksi keras banyak kalangan, namun sayangnya pemerintah justru berupaya memberikan legitimasi terhadap kasus tersebut sebagai preseden untuk menggodok peraturan pemerintah tentang sumbangan atau hibah peralatan persenjataan dari pemerintah daerah kepada TNI. Dalam rancangan tersebut, pemerintah daerah diperbolehkan memberikan hibah melalui koordinasi terlebih dahulu dengan DEPHAN. Padahal secara jelas pembelian persenjataan oleh pemerintah daerah akan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan itu bertentangan dengan Undang-undang No 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan dan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>46</sup>

Sementara pengadaan berlangsung marak, kalangan DPR mengeluhkan sulitnya mengawasi anggaran militer yang digunakan untuk membeli alat utama sistem persenjataan, lantaran minimnya data dan terbatasnya pengetahuan perihal persenjataan TNI.<sup>47</sup> Sebagai akibat lemahnya pengawasan, maka kasus-kasus korupsi dalam pengadaan alutsista TNI, masih terus terjadi. Salah satu kasus yang cukup menonjol berkaitan

---

<sup>42</sup> "TNI AL - LAPAN Sepakat Buat Peluru Kendali" Media Indonesia 8 Februari 2005

<sup>43</sup> Kepala Staf TNI AD Jenderal Djoko Santoso mengidentifikasi 5 prioritas utama untuk belanja alutsista 2006, yaitu melengkapi persenjataan ringan untuk pasukan khusus, penambahan pangkalan, penambahan alat zeni tempur, penambahan kendaraan lapis baja, termasuk ketersediaan suku cadang helikopter dan helikopter itu sendiri, serta melengkapi persenjataan anti serangan udara. Lihat "Kaji Ulang Rencana Beli Dari Israel" Indopost 30 Juni 2005, "Heli TNI Butuh Suku Cadang" Kompas 16 Desember 2005

<sup>44</sup> "Menhan Andalkan PT DI" Indopost 24 Desember 2005

<sup>45</sup> "Pembelian Alutsista dari Rusia Tak Pakai Rekanan" Republika 27 Maret 2006

<sup>46</sup> Tampaknya peraturan ini akan dikeluarkan untuk melegitimasi kasus-kasus yang telah terjadi, seperti pembelian kapal perang jenis KAL 35 senilai 12,8 milyar oleh pemerintah Riau untuk dioperasikan TNI AL di perairan sekitar kepulauan Riau. Pembelian ini telah mendapat reaksi keras berbagai kalangan. Lihat "Dephan Godok PP tentang Sumbangan Persenjataan" Kompas 17 Januari 2005

<sup>47</sup> "DPR Kesulitan Awasi Pembelian Senjata" Koran Tempo 24 Desember 2005

dengan pengadaan senjata pada tahun 2006 adalah korupsi dalam kredit ekspor senilai US\$ 3.24 juta untuk pembelian 4 helikopter M-17 untuk TNI AD yang melibatkan 2 jenderal di atas bintang 2 yang ditemukan Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor). Pengadaan tersebut dilaksanakan pada tahun 2002, dimana Kepala Staf TNI AD Jenderal Ryamizard Ryacudu mewakili Menteri Pertahanan telah menandatangani kontrak dengan pihak pemegang tender.<sup>48</sup> Kasus tertangkapnya 2 perwira menengah TNI AU dan rekanan TNI dalam pengadaan persenjataan di Honolulu serta terungkapnya 'koleksi' senjata Wakil Asisten Logistik Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) almarhum Brigadir Jenderal Koesmayadi dalam jumlah yang sangat tidak wajar menegaskan fakta-fakta masih adanya ketidakberesan dalam bisnis ini. Selalu ada kemungkinan TNI mendapatkan senjata melalui perdagangan gelap atau penyelundupan, mengingat bahwa seluruh proses pengadaan bersifat 'tertutup' dan tidak disertai kontrol yang jelas terhadap sumber-sumber keuangan dan pembelanjaan seluruh persenjataan. Korupsi, *mark up* dan komisi-komisi untuk pejabat dan rekanan, melekat sebagai bagian dari ketidakwajaran dalam bisnis ini.

Problem lain yang mengemuka adalah penggunaan fasilitas kredit ekspor yang setiap tahunnya dialokasikan untuk DEPHAN dan Polri. Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas setiap tahunnya mengalokasikan US\$ 500 juta untuk pengadaan dan pembiayaan militer dengan alasan tidak adanya skema pinjaman lain dari donor bilateral atau multilateral yang diperbolehkan membiayai pembiayaan tersebut. Artinya, diluar budget yang ditetapkan APBN khusus untuk anggaran pertahanan, militer juga memperoleh sumber-sumber keuangan lain yang jelas menambah beban hutang negara. Selama tahun 2002-2005 hampir seluruh fasilitas kredit ekspor yang diadakan pemerintah dialokasikan untuk proyek-proyek pertahanan dan keamanan.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> "Petinggi TNI Terlibat Korupsi" Media Indonesia 11 April 2006

<sup>49</sup> "Kredit Ekspor TNI dan Polri Dievaluasi" Suara Pembaruan 28 Februari 2006

## II. Dilema Demokratisasi dan Pencabutan Embargo Militer AS

### Konflik Kepentingan Transisi Indonesia: *Security Versus Human Rights*

Salah satu topik perdebatan paska 1998 adalah masalah-masalah seputar reformasi TNI. Banyak pihak, termasuk kalangan TNI sendiri memiliki tafsir berbeda-beda atas apa yang dimaksudkan dengan reformasi TNI. Pandangan yang berbeda-beda ini membuktikan bahwa transisi demokrasi Indonesia masih pada titik pencarian makna bersama yang sangat kompromistis antar berbagai aktor dan kepentingan, belum pada pemaknaan demokrasi yang sebenar-benarnya.

Reformasi yang diasumsikan menjadi pintu masuk bagi perubahan sistem politik menjadi lebih demokratis dan menjunjung tinggi nilai HAM, justru menjadi semacam kotak *pandora*, menguak persoalan yang begitu banyak dan diendapkan di masa lalu. Di masa Orde baru, kotak tersebut tertutup rapat karena kemampuan efektif negara melakukan kontrol dan membangun stabilitas untuk memastikan harmoni politik. Ketika kekuatan Orde Baru hilang, maka negara tinggal menyisakan kekuatan represinya, namun tidak dapat lagi menggunakan 'se-efektif' dahulu.<sup>50</sup> Di satu sisi, negara dituntut untuk merubah secara total sistem politik masa lalu, sementara di sisi lain kapasitas dan dukungan politik tidak begitu mendukung. Berkaitan dengan agenda reformasi, negara bukan saja dihadapkan pada persoalan-persoalan hukum seperti pelanggaran HAM dan buruknya kinerja aparat penegak hukum, namun juga dituntut untuk membangun infrastruktur politiknya, termasuk memperkuat militer sebagai alat pertahanan.

Disinilah, muncul suatu perdebatan politis, berkaitan dengan upaya membangun kekuatan militer dengan mengingat seriusnya kepentingan penguatan kemampuan pertahanan dan komitmen *law enforcement* dari negara. Dalam dua kelompok aliran, masing-masing isu ini ditempatkan sebagai ancaman antara satu dan lainnya. HAM dan *security* seolah-olah menjadi dua kutub ekstrim yang kepentingannya sulit untuk disatukan. Kepentingan menegakkan keamanan seringkali mengabaikan upaya perlindungan HAM, karena itu mengandaikan kepentingan untuk memperkuat negara, seperti dalam upaya memberantas terorisme, sparatisme dan melindungi kepentingan *vital* seperti kepentingan industri dan ekonomi. Karenanya, kelompok ini memandang bahwa penting untuk memulai membangun profesionalisme militer dan menegakkan hukum, dengan menundah segala bentuk kerjasama yang mengancam reformasi militer dan penegakan hukum tersebut. Sementara kelompok lain memandang bahwa dengan adanya isu-isu pelanggaran HAM yang selama ini diangkat, telah mengakibatkan militer sebagai *security forces* menjadi lemah, tidak mampu menjadi armada yang kuat akibat embargo, baik persenjataan maupun *skill* tempur mereka. Dalam pandangan semacam ini, negara dituntut me-*negasi*-kan pentingnya penegakan hukum atas kejahatan masa lalu dan cenderung *moving forward* pada isu aktual kedepan yang jauh lebih *riil*.

Ekstrimitas konflik cara pandang ini terlihat dalam perubahan politik AS ketika memutuskan pencabutan embargo militernya terhadap Indonesia. Pertentangan yang

---

<sup>50</sup> Indria Samego, "Perkembangan Lingkungan Strategis dan Potensi Ancaman Terhadap Pertahanan Negara", dalam Tim ProPatria Institute, "Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara" (Jakarta: ProPatria Institute, 2006), h. 44-45

ekstrim ini terlihat dari perubahan kebijakan luar negeri mereka. Awalnya militer Indonesia 'masih disorot' secara tajam berkaitan dengan kasus-kasus pelanggaran HAM yang mereka lakukan. Karena adanya kepentingan pemerintah AS terhadap keamanan kawasan Indonesia dan regional Asia-Pasifik, terutama untuk memerangi terorisme. Dengan Dasar itulah, maka bantuan yang sangat terbatas dan kecil diusulkan dibuka kembali, yang melalui keputusan berikutnya akan dibuka total tahun depan. Perubahan ini cenderung menghilangkan syarat-syarat penegakan HAM sebagaimana tahun-tahun sebelumnya. Yang menjadi *concern* disini adalah, bahwa kerjasama semacam ini tidak semata-mata didasari kepentingan keamanan AS, namun juga untuk mendorong reformasi di tubuh militer Indonesia sendiri.

Pandangan yang membenturkan dua kepentingan di atas tidak sepenuhnya benar dan sebenarnya bisa dikompromikan. Dalam hal ini negara tidak bisa dipandang sebagai entitas yang berpihak kepada kepentingan pertahanan atau penegakan hukum dan harus memilih salah satunya. Pada dasarnya kepentingan pertahanan tidak bisa dimaknai sebagai upaya untuk mempertahankan dan mengamankan negara (*state defense and security*) semata-mata, sehingga kerap mengabaikan perlindungan terhadap keamanan manusia (*human security*). Pun penegakan hukum (*law enforcement*) juga tidak patu dipandang sebagai rekayasa (*design*) untuk memperlemah kekuatan militer, sehingga mereka kedepan takut untuk mengambil tindakan apapun karena khawatir melanggar HAM. Kalau kita mau menggeser objek dan subjek dari kepentingan keamanan dan penegakan hukum, maka kita akan melihat bahwa kedua kepentingan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat sipil (*civil society*). Kepentingan keamanan bukan semata-mata melindungi negara dalam pengertian integritas teritorial, namun juga integritas entitas di dalamnya berupa keamanan manusianya. Demikian pula penegakan hukum bukan semata-mata mengadili militer untuk melemahkan, namun juga merupakan bagian dari penegakan hukum yang komprehensif terhadap persoalan-persoalan pelanggaran hukum di masa lalu, untuk juga menyelamatkan institusi militer.

### III. Kesimpulan: Quo Vadis Reformasi TNI?

**BERKAITAN** dengan evaluasi 1 tahun pencabutan embargo militer AS, kalangan NGO pemerhati kerjasamamiliter AS-Indonesia tetap meminta pemerintah AS dan komunitas internasional lainnya agar proses demokratisasi, penguatan kontrol otoritas politik sipil atas militer dan penegakan HAM di Indonesia mendapat perhatian serius. AS dan masyarakat dunia seharusnya lebih menekankan sekaligus membantu Indonesia untuk mengkaji ulang agenda reformasi, membuat evaluasi terhadap pencapaian 8 tahun reformasi, serta menyusun *road map* yang dapat mengakhiri masa transisi sehingga dapat memasuki rumah demokrasi yang nyata dan hakiki. Beberapa permasalahan yang diungkap di atas dapat menjadi pertimbangan pemerintah AS. Kongres dan Senat untuk melakukan kajian ulang terhadap kerjasama militer AS-Indonesia dan tidak membuka secara total kerjasama militer dengan Indonesia. Pemerintah AS, termasuk Kongres dan Senat untuk tidak menerima begitu saja loby pemerintah Indonesia, militer Indonesia bahkan kelompok sipil yang menghendaki normalisasi hubungan militer AS-Indonesia dengan mengatasmakan upaya penuntasan reformasi sektor keamanan (*security sector reforms*), reformasi TNI serta modernisasi persenjataan militer Indonesia tanpa melakukan pengecekan yang sebenar-benarnya terhadap proses transisi demokrasi di Indonesia.

Sikap dan pandangan ini didasarkan pada kenyataan-kenyataan berikut ini:

1. Bahwa selama masa Orde Baru TNI telah bermetamorfosis menjadi gurita bersenjata yang melekat pada kekuasaan dan mengidentikan dirinya sebagai the guardian of the state, serta menguasai dan mengontrol akses ekonomi, politik, dan social-budaya masyarakat. Kondisi ini menyebabkan militer menjadi institusi yang justru melakukan kontrol penuh terhadap kehidupan sipil. Sebagai dampaknya, TNI terjerumus dan terseret dalam politik kekuasaan Orde Baru, menjadi tidak professional dan tidak mampu menjalankan fungsinya dalam bidang pertahanan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.
2. Bahwa gerakan reformasi pada 1998 telah berhasil memaksa TNI melakukan perubahan paradigma, peran, fungsi dan tugasnya dan penghapusan hak-hak istimewa mereka selama Orde Baru. Hal ini diwujudkan melalui beberapa kebijakan dan peraturan yang meliputi pengaturan tentang pemisahan TNI dan Polri (Tap MPR No.VI/2000), pengaturan tentang peran TNI dan peran Polri (Tap MPR No.VII/2000), Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang Undang No 34 tentang Tentara Nasional Indonesia. Peraturan-peraturan tersebut pada prinsipnya adalah upaya mewujudkan TNI professional sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman.
3. Bahwa semua proses di atas belum sepenuhnya berjalan maksimal. Hal itu lebih disebabkan masih lemahnya otoritas politik sipil dan belum tuntasnya agenda reformasi politik di Indonesia yang menyebabkan masih terbukanya peluang terjadinya kooptasi tentara dalam sistem politik Indonesia. Hal ini terjadi karena keputusan politik yang masih menempatkan Panglima TNI dan Kapolri berkedudukan sejajar dengan menteri kabinet, serta masih diikutsertakannya mereka dalam pengambilan keputusan-keputusan politik pemerintahan.

4. Bahwa proses SSR yang berlangsung di Indonesia selama 8 tahun belakangan ini sama sekali belum mampu melakukan perubahan mendasar dalam sistem kontrol otoritas sipil terhadap tentara. Hal ini terlihat dari tidak terlaksananya agenda reformasi yang mengharuskan dilakukannya restrukturisasi dan sipilisasi Dephan serta dilakukannya militerisasi TNI, yang kedua hal tersebut sekaligus mengharuskan penempatan Markas Besar TNI di bawah otoritas penuh Dephan sebagai institusi politik sipil yang berdaulat.
5. Bahwa akibat belum tuntasnya reformasi politik di Indonesia, menempatkan reformasi hukum tidak berlangsung optimal. Akibatnya, hingga kini TNI masih mendapatkan *impunitas* terhadap tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukannya. Masih digunakannya undang-undang peradilan militer untuk mengadili perwira TNI yang melakukan tindak pidana; promosi perwira TNI untuk menduduki jabatan-jabatan strategis masih dilakukan dengan menempatkan dan mempertahankan perwira-perwira yang 'dibebaskan' oleh proses hukum yang tidak adil dan akuntabel atau belum tuntas proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang dilakukannya.
6. Bahwa hingga kini struktur komando teritorial (Koter) masih menjadi bagian dari postur pertahanan negara. Padahal, dengan adanya pemisahan fungsi pertahanan dan keamanan antara TNI dengan Polri, struktur Koter yang selama ini lebih berfungsi untuk menjaga wilayah keamanan sudah tidak relevan lagi untuk digunakan.
7. Bahwa ketidakmampuan pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawab menjamin keamanan tersebut kemudian bertemu dengan kepentingan politik kalangan elit TNI yang menghendaki TNI kembali dalam petualangan politik Indonesia kekinian melalui pengaktifan kembali satuan terkecil Koter, dalam konteks bina teritorial (Binter) di mana dalam wujudnya yang paling nyata melalui tugas sosial politik TNI yang akan dioperasionalisasikan oleh Babinsa (bintara pembina desa) dengan fasilitasi aparat pemerintahan terkecil di tingkat RT dan RW. Kondisi ini semakin menjauhkan cita-cita SSR di Indonesia.

Maka berdasarkan pandangan-pandangan di atas, kami mendesak Pemerintah AS dan RI, agar menempatkan rencana normalisasi hubungan kerjasama kemiliteran tersebut dalam kerangka normatif demokratis yang mensyaratkan:

1. Merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya penuntasan agenda SSR di Indonesia yang menempatkan TNI sebagai kekuatan bersenjata berada dalam kontrol otoritas sipil yang berdaulat.
2. Harus sejalan dengan tujuan strategis agenda SSR di Indonesia, yaitu dalam rangka membangun postur pertahanan yang sesuai dengan kebutuhan dan pengembangan kemampuan pertahanan Indonesia sebagai Negara Maritim.
3. Seiring dengan penuntasan masalah-masalah yang menghambat profesionalisme TNI sebagaimana dimaksud di atas, yakni dengan terlebih dahulu atau berbarengan melakukan:

- a. Mempercepat proses restrukturisasi dan sipilisasi Dephan sebagai institusi politik sipil berdaulat, dan sekaligus melakukan revisi terhadap UU TNI yang dimaksudkan untuk melakukan eliminasi kedudukan Panglima TNI agar tidak lagi berada langsung di bawah Presiden namun ditempatkan di bawah Menhan. Upaya percepatan proses restrukturisasi dan sipilisasi Dephan juga harus sejalan dengan upaya militerisasi TNI sebagai upaya membangun karakter tentara professional.
  - b. Seiring dilakukan proses pada point-a, maka harus diikuti dengan upaya untuk melakukan restrukturisasi koter yang masih berdimensi konvensional seperti sekarang ini menjadi Komando Daerah Pertahanan (Kodahan) sesuai dengan wilayah geografis Indonesia sebagai negara kepulauan. Upaya merubah Koter menjadi Kodahan sebagaimana dimaksud mensyaratkan dikembangkannya *integrated armed forces* yang mensyaratkan dilakukannya modernisasi persenjataan, khususnya persenjataan tempur utama.
  - c. Merubah kewenangan peradilan militer, di mana peradilan militer hanya difungsikan untuk mengadili anggota TNI yang melanggar disiplin/*indiscipliner*, sedangkan bagi anggota TNI yang melakukan tindak pidana dan pelanggaran HAM harus dibawa ke peradilan umum atau peradilan HAM.
4. Dilakukan secara gradual dan berdasarkan evaluasi terhadap capaian-capaian nyata reformasi TNI, yang sebagian termaktub dalam point 3 di atas.
  5. Kebijakan pemerintah AS guna melakukan normalisasi kerjasama kemiliteran dengan Indonesia harus ditempatkan sebagai bagian dari penguatan otoritas sipil yang secara fungsional melekat pada DEPHAN dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Oleh karena itu, sejalan dengan kebijakan normalisasi hubungan kerjasama kemiliteran ini, juga harus diikuti dengan peningkatan kapasitas otoritas sipil agar mampu melaksanakan kontrol efektif terhadap militer agar tidak terulang kembali apa yang selama masa Orde Baru terjadi, di mana tidak ada satu kekuatan sipil pun yang mampu melakukan control terhadap sepak terjang TNI.
  6. Sesuai dengan point-5 di atas, segala hal berkaitan dengan proses dan realisasi normalisasi hubungan kerjasama kemiliteran AS-Indonesia ini hanya boleh dan bisa dilakukan melalui DEPHAN dan dengan sepengetahuan dan persetujuan DPR. Dengan demikian sekaligus proses-proses dimaksud harus memenuhi prinsip-prinsip demokrasi yang menempatkan masalah transparansi dan akuntabilitas sebagai prasyarat mutlak.

Jakarta, 16 Oktober 2006

Hormat Kami

**Donatus K. Marut**  
Executive Director of INFID

**Rafendi Djamin**  
Co-ordinator of HRWG

**T. Harri Prihartono**  
Executive Director of Propatria

**Rachland Nasidik**  
Executive Director of Imparsial

**Mufti Makarim Al Ahlak**  
General Secretary Federation of KontraS

**Sri Yunanto**  
Executive Director of IDSPS

**Asfinawati**  
Executive Director of LBH Jakarta

**Sri Nuryanti**  
Executive Director The Ridep Institute