

Draft

**STRATEGI MENGAWAL PROSES KEBIJAKAN
KEAMANAN NASIONAL
2009 – 2014**

Sebuah Manual untuk Masyarakat Sipil



**Disusun oleh:
Tim ProPatria Institute**

Desember 2009

**karya ini didedikasikan untuk semua upaya membangun
masa depan Indonesia yang lebih baik**

Hak Cipta 2009@ProPatria Institute

Disusun oleh: Tim ProPatria Institute

Koordinator:

T. Hari Prihatono

Penyelaras Akhir:

T. Hari Prihatono
Kusnanto Anggoro
Rahadi T. Wiratama

Kontributor:

Cornelis Lay
Rahadi T. Wiratama
Rudy Satriyo Mukantardjo
Agung Yudhawiranata
Indria Samego
Kusnanto Anggoro
Rizal Sukma
Ikar Nusa Bhakti
Binny Buchori
Wandy Nicodemus Tuturoong
Sri Palupi
Darmaningtyas
Arimbi Heroepoetri
Roy Tjiong
Chalid Muhammad
Rully Syumanda

Periset Data:

Yuliah Qotimah
Morentalisa Hutapea
Noortania Radisha
Ilham Yulhamzah-Arif

Tim Pendukung:

Farih Ibnu Khozin
Halim Wasiman
Fitrianto

Hasil kerjasama:



PROPATRIA Institute

Jl. Pancoran Barat IV No.2 (003/06)
Pancoran – Jakarta 12780 – INDONESIA
Phone/Fax: (62-21) 799.6380 / 799.0546
Email: propat@cbn.net.id /
propatria.institute@gmail.com
www.propatria.or.id

Yayasan TIFA

Jl. Jaya Mandala II No.14E
Menteng Dalam – Jakarta 12870 – INDONESIA
Phone/Fax: (62-21) 829.2776 / 837.83648
Email: tifa@tifafoundation.org
www.tifafoundation.org

Pengantar

Keamanan nasional dan keamanan manusia adalah dua sisi mata uang yang memiliki pertautan yang sangat erat, masing-masing sebagai ranah yang berbeda tetapi harus berada dalam tataran strategis yang paralel membawa konsekuensi serius. Sistem kenegaraan dan sistem politik harus mampu menunjukkan kinerja yang efektif dan sekaligus membuka ruang partisipasi. Hukum dan perundang-undangan tidak hanya berfungsi untuk menjamin kinerja negara tetapi mencerminkan nilai-nilai hakiki dari keadilan dan kemanusiaan. Politik luar negeri dan diplomasi tidak sekedar menjadi ajang untuk memperjuangkan kepentingan nasional yang vital tetapi juga untuk membuka ruang lebih besar bagi penegasan cita-cita bangsa. Pemenuhan kualitas kehidupan bukan hanya dimaksudkan untuk menjamin dipenuhinya kebutuhan dasar (*basic needs*) tetapi juga tuntutan martabat kemanusiaan.

Semua itu merupakan tantangan yang tidak akan mudah dilalui. Jika dilihat dari rekomendasi "*National Summit*" akhir Oktober 2009 lalu, agenda-agenda yang ditawarkan oleh kabinet baru itu pun tidak cukup menjanjikan harapan-harapan itu dapat dipenuhi. Pijakan pada kerangka normatif dan orientasi tradisional masih merupakan ciri pokok dari berbagai agenda yang ditawarkan. Nampaknya juga masih terlampau sulit mencari pemikiran alternatif, terobosan strategis, maupun program-program yang secara terukur dapat dilaksanakan dalam kerangka waktu siklus pemerintahan lima tahun ke depan. Kondisi demikian jika tidak disikapi secara kritis oleh konstituensi politik, masyarakat sipil, maupun secara umum aktor-aktor non-negara, lima tahun mendatang mungkin saja tidak membuahkan perkembangan yang berarti.

Beberapa gejala perlu memperoleh perhatian khusus. Penyederhanaan sistem kepartaian dan pemantapan sistem pemilu masih merupakan agenda penting yang harus dipastikan dalam lima tahun ke depan. Begitu pula halnya dengan pemantapan sistem kenegaraan, khususnya *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, harus didasarkan pada negosiasi politik daripada transaksi politik. Budaya politik dalam hubungan masyarakat dan negara masih harus mengutamakan pembukaan ruang publik. Ketiga-tiganya merupakan pilar penting untuk menata kehidupan demokratis; dan ketiadaan agenda-agenda seperti itu merupakan petunjuk bahwa masyarakat sipil harus mengkonsolidasikan diri untuk memberikan tekanan politik agar proses demokrasi tetap terjaga.

Hukum, perundang-undangan dan hak-hak asasi manusia juga akan dihadapkan pada sejumlah agenda yang seharusnya semakin substansial. Berbagai norma, kerangka dan konvensi internasional yang diadopsi dalam berbagai ketentuan perundangan tidak akan cukup untuk menjamin pelaksanaannya. Selain karena ketidaklengkapan dalam ketentuan hukum dan perundangan, faktor lain yang tidak kalah penting adalah sikap, orientasi, dan budaya para penegak hukum; internalisasi berbagai pijakan tersebut dalam perundangan di bawah undang-undang, baik pada tingkat pemerintahan pusat maupun daerah; dan, tak kalah pentingnya, adalah pemberian ruang baru bagi kerangka alternatif, khususnya pada tingkat lokal, untuk menjembatani kekosongan kerangka hukum dengan tuntutan perubahan. Keadilan, bukan sekedar legalitas, harus menjadi landasan pokok.

Keamanan dalam negeri, baik dalam konteks stabilitas otoritas pemerintahan, harmoni hubungan sosial, maupun kepatuhan pada segenap pranata dan hukum nasional tetap menjadi agenda penting. Keamanan dalam negeri harus dipandang sebagai kondisi yang tercipta karena terpenuhinya beragam prasyarat, mulai dari kinerja birokrasi pemerintahan yang responsif, penegakan hukum terkendali dan bertanggungjawab, maupun capaian pembangunan yang merata dan sekaligus menghargai harkat kemanusiaan. Tiga-tiganya merupakan soko

guru penting agar penyelenggaraan fungsi pemerintahan, baik di bidang pelayanan publik, penegakan hukum dan pemenuhan kesejahteraan dapat menjadi instrumen penting untuk mempertautkan keamanan manusia dengan keamanan nasional.

Amat disayangkan "*National Summit*" itu tidak melihat keamanan dalam negeri dalam konteks seperti itu. Kecendrungan yang amat kuat adalah identifikasi keamanan dalam negeri dengan fungsi kepolisian; dan, oleh sebab itu, mereduksi fungsi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pada tingkat lokal, sebagai bagian penting dari penciptaan kehidupan masyarakat yang lebih baik melalui pelayanan publik. Lemahnya menempatkan pelayanan publik sebagai instrumen untuk membangun masyarakat yang lebih baik merupakan tantangan yang serius karena dengan sendirinya menempatkan birokrasi sebagai perpanjangan kekuasaan negara.

Pada saat yang sama, tumpuan pada keamanan dalam negeri seakan-akan diletakkan sepenuhnya pada Polri. Padahal, meskipun reformasi Polri telah menunjukkan beragam keberhasilan yang layak memperoleh apresiasi, sesungguhnya masih terdapat berbagai agenda mendasar. Sebagai institusi, Polri tetap masih merupakan lembaga yang relatif otonom dari otoritas politik. Tanpa ada diferensiasi yang jelas antara penggunaan instrumen hukum dalam konteks pelayanan, pengayoman dan perlindungan masyarakat, maka seakan-akan kepolisian negara menjadi cabang pemerintahan tersendiri. Persoalan-persoalan keamanan di daerah yang seharusnya diletakkan sebagai masalah lokal dan menjadi ranah penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai persoalan-persoalan nasional.

Demikian halnya, reformasi militer telah menapakkan jejak yang semakin kuat, khususnya pada dimensi depolitisasi. Reformasi militer agaknya harus semakin mengedepankan transformasi pertahanan, tentu tanpa harus meninggalkan agenda untuk semakin memantapkan reformasi internal militer itu sendiri. Transformasi pertahanan itu harus dilakukan mulai dari perubahan orientasi pertahanan, penyesuaian postur pertahanan, sampai dengan penataan kembali organisasi militer. Reformasi pertahanan tidak identik hanya dengan depolitisasi TNI, peningkatan kesejahteraan prajurit, maupun penguatan alutsista. Penegasan pada hasil "*National Summit*" untuk memperkuat alutsista merupakan gejala yang menggembirakan dan harus dihargai, namun belum cukup untuk menopang strategi keamanan nasional yang komprehensif.

Sangat disayangkan sebagian agenda yang ditawarkan dalam "*National Summit*" melulu terpusat pada agenda-agenda seperti itu. Tidak ada yang secara spesifik menegaskan pentingnya pemantapan otoritas Departemen Pertahanan atas Markas Besar TNI maupun penguatan sipilisasi Departemen Pertahanan. Tidak ada tawaran alternatif tentang bagaimana postur pertahanan Indonesia di masa depan harus dikembangkan, di tengah kendala keterbatasan sumberdaya; dan lebih dari itu, tidak ada ajakan yang secara khusus mencerminkan komitmen politik untuk mengaitkan kemampuan pertahanan dengan pilar pertahanan yang lain, yaitu diplomasi dan politik luar negeri.

Dalam konteks pertautan itu pula politik luar negeri dan diplomasi seharusnya menjadi ranah kebijakan yang amat penting bagi Indonesia. Namun disayangkan bahwa kesimpulan dari "*National Summit*" itu cenderung sekedar menegaskan pada norma hubungan luar negeri, misalnya politik luar negeri yang bebas aktif dan keharusan untuk mengedepankan prinsip non-intervensi dalam hubungan antar negara. Kesimpulan "*National Summit*" itu juga sekedar mencurahkan perhatian pada wahana tradisional, seperti ASEAN dan PBB sebagai wahana utama dalam memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia di luar negeri. Tidak cukup terlihat gagasan alternatif, baik untuk memperteguh substansi kerjasama di dalam ASEAN, maupun tawaran-tawaran untuk membentuk poros baru sebagai ajang politik luar negeri Indonesia.

Keberpihakan (afirmasi) untuk memanusiaikan manusia merupakan elemen penting, bukan hanya untuk memenuhi tuntutan kesejahteraan seperti pemahaman tradisional tetapi juga untuk semakin mempertautkan pemenuhan keamanan manusia sebagai bagian dari atau sebagai padanan bagi keamanan nasional. Pembangunan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan peran perempuan agaknya hanya didekati melalui kerangka normatif; dan, lebih dari itu, pendekatan yang tradisional. Dimensi-dimensi yang tidak cukup memperoleh perhatian adalah, antara lain, pemerataan pembangunan dan strategi afirmasi untuk memperjuangkan kelompok marginal, termasuk tetapi tidak terbatas pada perempuan.

Sehingga, dengan melihat pada berbagai persoalan tersebut di atas, agenda reformasi dalam lima tahun ke depan merupakan tantangan yang tidak lebih sederhana dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Reorientasi, penegasan substansi, pilihan strategis yang *feasibel*, dan lebih dari itu pelaksanaan yang konsisten dan berkesinambungan perlu dijamin dan dijaga keberadaannya. Elit politik yang tampil dari pemilihan umum 2009, baik mereka yang berada di jajaran legislatif maupun eksekutif, dihadapkan pada tantangan yang lebih serius dibandingkan dengan mereka pada masa awal reformasi. Masyarakat sipil diharuskan bukan hanya untuk memusatkan perhatian pada kinerja elit tetapi juga untuk memantapkan keberadaannya sendiri dalam masyarakat demokrasi (*democratic polity*). Dalam konteks pemantapan konsolidasi demokrasi, elit politik di lembaga-lembaga legislatif maupun eksekutif diharuskan untuk melakukan transformasi komprehensif, bukan sekedar reformasi parsial, baik dari segi orientasi, pilihan strategis, maupun kinerja pelaksanaannya. Hubungan antar lembaga, kerjasama antar-instansi, dan lebih dari itu ruang antara negara dan masyarakat harus dibangun untuk memelihara momentum, menciptakan impuls, dan memperkuat daya transformatif yang diperlukan untuk itu. Dan dalam konteks memenuhi kebutuhan seperti itulah manual ini disusun.

Tentu tak dapat dipungkiri bahwa manual ini pun tak lepas dari masih banyaknya kekurangan. Tak diragukan pula bahwa manual seperti ini pun memerlukan pijakan atas kepastian hukum dan stabilitas politik sehingga memungkinkan kompleksitas persoalan yang dihadapi dapat dijawab dengan tepat. Ego sektoral yang selama ini masih merupakan penghambat terjadinya sinergi di antara berbagai institusi dan aktor, ke depan diharapkan mampu dikonsolidasikan untuk bekerja sama. Dan, tentu saja, karena alasan kompleksitas tadi, manual ini pun membutuhkan komitmen besar kita semua untuk dapat mengimplementasikannya.***

Jakarta / Desember 2009

PROPATRIA Institute

Daftar Isi

Pengantar	iii
I. Pendahuluan	1
II. Prinsip Dasar	5
III. Pemetaan Masalah Keamanan Nasional	9
IV. Indikator Pencapaian Program-Program Strategis	33
V. Peran Strategis CSOs/NGOs	47
VI. Penutup	53

I

Pendahuluan

Apakah Kerangka Kebijakan Keamanan Nasional itu?

Pada prinsipnya, keamanan nasional adalah upaya untuk mengejar dan mempertahankan tujuan dan kepentingan nasional dari berbagai bentuk dan sumber ancaman. Dengan demikian maka menjadi jelas bahwa kebijakan keamanan nasional merupakan tanggungjawab otoritas politik. Upaya untuk mencapai tujuan dan kepentingan nasional itu sering disebut sebagai strategi keamanan nasional. Dan strategi keamanan nasional dalam konteks ini bertumpu pada tiga pilar utama, yakni pilar politik, pilar ekonomi, dan pilar pertahanan dan keamanan. Ketiga pilar ini merupakan kerangka strategi kebijakan keamanan nasional yang ditetapkan oleh Presiden atau pemerintah untuk dioperasionalkan oleh berbagai institusi teknis.

Adapun kerangka kebijakan di bidang keamanan nasional adalah satu kesatuan pengelolaan tentang keamanan nasional, baik pada tingkat kebijakan maupun pelaksanaan kebijakan yang harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip-prinsip ini menggariskan pemilahan dan sekaligus hubungan antara pemegang akuntabilitas politik dan pemegang akuntabilitas operasional. Dalam konteks inilah pengaturan tataran kewenangan berbagai institusi di ranah keamanan nasional itu menjadi sangat penting agar tidak terjadi saling tumpang tindih di antara aktor dan institusi keamanan itu sendiri.

Apa yang dimaksud sebagai *agenda setting* dan mengapa begitu penting?

Dalam tradisi kajian kebijakan publik, *agenda setting* bukan saja merupakan matarantai awal tapi sekaligus merupakan tahapan paling kritis dalam keseluruhan rangkaian proses kebijakan tersebut. Pertarungan politik yang sesungguhnya dalam perumusan kebijakan publik terletak di ranah ini. Di ranah ini pulalah, sebuah isu mendapatkan pijakan awal untuk memiliki peluang legal dan politis untuk dikonversi menjadi persoalan publik yang membutuhkan perdebatan, pengkajian lebih lanjut dan sekaligus kesepakatan sebagai produk politik baik dalam bentuk undang-undang ataupun kebijakan lain pada tingkatan yang lebih rendah. Lebih dari itu, kebijakan yang telah menjadi kesepakatan politik itu juga memerlukan sebuah kepastian bahwa rumusan kebijakan itu juga dapat dilaksanakan secara konkret di tingkat implementasi dan program.

Agenda setting sebagai arena kontestasi antara negara (birokrasi) dan politisi (parlemen) adalah satu dimensi dari kerumitan relasi di arena dan sekaligus tahapan *agenda setting*. Pertarungan lainnya yang lebih bercorak ideologis-horisontal-politis juga ditemukan di tahapan dan arena ini. Dengan memasuki dan memahami tahapan dan arena ini, menjadi mungkin bagi kita untuk memprediksi apa yang disebut sebagai "*policy behavior*", perilaku kebijakan, yang masing-masingnya akan memiliki implikasi yang berbeda pada masyarakat secara luas, bangsa maupun negara.

Apa manfaat dan kegunaan manual ini bagi CSOs/NGOs?

Atas dasar pemahaman pentingnya suatu *agenda setting* –dan dengan mengingat kompleksitas persoalan yang dihadapi Indonesia hari ini hingga beberapa tahun ke depan– menjadi penting

bagi para penggiat LSM serta organisasi-organisasi non-pemerintah (CSOs/NGOs) untuk memberikan perhatian secara sungguh-sungguh serta mengawal proses reformasi yang berlangsung.

- Atas dasar hal tersebut, manual ini bermanfaat, setidaknya untuk:
- Meningkatkan pemahaman CSOs/NGOs atas proses-proses kebijakan politik dalam suatu *agenda setting*;
 - Membantu untuk membangun *platform* atau dasar pijakan bersama mengenai peranan masing-masing dalam proses *agenda setting* yang diinginkan bersama;
 - Membantu untuk merumuskan dalam penyusunan kerangka kerja bersama yang mencakup tujuan, peran masing-masing, program yang dibutuhkan, serta bagaimana menguatkan hubungan di antara *stakeholders* itu;
 - Membantu memperkuat jejeraing pada tingkat lokal dan nasional untuk mentransformasikan hubungan antar-masyarakat ke hubungan berbasis komunitas agar kerja-kerja itu mejadi lebih efektif dan berhasil guna.

Penyusunan manual ini sendiri memiliki tujuan untuk memberi pemahaman secara komprehensif bagi CSOs/NGOs yang kelak akan menopang secara efektif proses *agenda setting*, serta untuk mengembangkan hubungan komunitas yang lebih baik di masa yang akan datang. Atas dasar itu, manual ini dibuat dengan menggabungkan antara pendekatan teoritik para pakar maupun pengalaman empirik para aktor CSOs/NGOs yang selama ini terlibat aktif dalam program-program advokasi rakyat. Dengan demikian, manual ini diharapkan dapat memberikan bekal prinsip dan pengetahuan yang relatif memadai bagi CSOs/NGOs dalam menggeluti proses *agenda setting* dalam lingkup isu keamanan nasional.

Apa cakupan/isi dari manual ini?

Penyusunan manual ini lebih memusatkan perhatian pada faktor-faktor dinamis baik pada tataran struktural, sosial, maupun kultural yang diyakini akan mendinamisasi perpolitikan Indonesia hingga beberapa waktu ke depan. Oleh karenanya, manual ini tak hendak berargumentasi tentang faktor mana yang dianggap paling penting dibandingkan yang lain, tetapi lebih mendeskripsikan faktor-faktor tersebut secara bersamaan dengan berpijak pada rekomendasi yang dihasilkan dari “*National Summit 2009*” yang lalu. Dengan cara itu diharapkan manual ini dapat lebih diarahkan untuk mendorong kerja-kerja CSOs/NGOs dalam rangka menemukan solusi yang lebih komprehensif pada periode pemerintahan 2009-2014 ini dengan tetap berpijak pada koridor dan dengan memperhitungkan kapasitas dan kapabilitas kabinet yang telah terbentuk sebagai sebuah fakta yang tak terelakan.

Berpijak pada hasil-hasil dari “*National Summit 2009*” tersebut, manual ini coba mendeskripsikan serta sekaligus coba mengkerangkakan seluruh kebijakan dimaksud dalam suatu perspektif yang akan lebih memudahkan bagi konsolidasi kerja dalam jejaring CSOs/NGOs sebagaimana disajikan dalam tabel berikut:

Issues	Problematic	Perspektif	Prioritas Agenda Reformasi	Points to Elaborate
Negara dan masyarakat: kebijakan, pelaksanaan, kontrol publik.	Penempatan ruang ‘bermain’ yang belum jelas antara tanggungjawab dan kewajiban negara serta hak rakyat.	<i>Mutual strengthening.</i>	<i>Strike the balance: speed versus stability.</i>	?

Koherensi ketentuan nasional dengan peraturan-peraturan daerah.	Demokratisasi (desentralisasi) versus <i>effective government</i> .	<i>Stagnasi</i> pembangunan, marginalisasi (kesenjangan antar daerah).	<i>Strategic option</i> (moratorium pemekaran).	?
Korupsi, pelemahan negara dan rakyat.	<i>Diversion of resources, interagency competition.</i>	Kerugian negara dan rakyat karena korupsi.	Penguatan KPK dan Tipikor.	?
Birokrasi versus etnisasi, pelayanan publik, dsb.	Etnisasi birokrasi, potensi konflik komunal.	Disintegrasi, kanalisasi konflik.	Reformasi birokrasi (<i>meritocracy</i>).	?
Industri strategis, pertahanan negara dan alutsista.	Kelemahan industri negara (<i>competitiveness, pasar</i>).	<i>The need for comprehensive policy on strategic industry.</i>	<i>Decoupling, delinking or what?</i> Afirmasi industri pertahanan dalam negeri.	<i>Linking up military and non-military industries.</i>
Otonomi daerah dan pengelolaan fungsi keamanan nasional.	Partisipasi daerah dalam upaya pertahanan negara.	Hubungan pusat-daerah dalam pertahanan negara, kepolisian negara, dan intelijen.	Komcad, komduk, mobilisasi/ demobilisasi.	?
Penegasan perbatasan – batas, pembangunan, pengamanan.	Pulau terluar, <i>illegal migration</i> .	Pembangunan, pengamanan, penegasan perbatasan.	?	?
Penanggulangan, pencegahan, penindakan terorisme.	Penguatan hukum versus <i>human security</i> .	Penindakan, penegakan hukum, deradikalisasi.	Penguatan kontrol politik publik, ombudsman.	?
Kekerasan negara – komando teritorial, kominda, aparat.	Potensi kekerasan negara.	Pelindungan hak rakyat dari kekerasan negara.	Perundangan, disiplin aparat.	?
Pangan, energi, lingkungan hidup sebagai isu keamanan nasional.	Ketidaktahanan pangan, energi dan lingkungan hidup.	<i>Integrated network of production, the problems of stock</i> dan strategi konservasi.	<i>Distribution of resources.</i>	?

Keterbatasan Manual ini

Tentu harus pula dipahami bahwa manual ini bukanlah rujukan segal-galanya yang dapat serta merta menyelesaikan masalah dalam konteks kerangka kebijakan di bidang keamanan. Karena bagaimana pun harus dipahami bahwa suatu *agenda setting* senantiasa juga memiliki kompleksitasnya sendiri. Oleh karena itu, langkah-langkah praktis sangat ditentukan oleh dinamika situasi yang berkembang –yang tentu akan sangat berbeda dari satu persoalan ke persoalan lainnya.

Manual ini, karenanya, harus ditempatkan sebagai titik pijak awal bagi CSOs/NGOs untuk bekerja dalam mengawal proses *agenda setting* kebijakan di bidang keamanan nasional. Manual ini juga bukan dimaksudkan sebagai buku teks atau semacam ensiklopedia tentang kebijakan keamanan nasional, walaupun di dalamnya mengkombinasikan pendekatan teoritik akademik dengan pengalaman empirik lapangan. Oleh karenanya, masih dibutuhkan banyak masukan atas pengalaman berbagai pihak untuk membuatnya lebih memadai sebagai manual yang aplikatif. Penyempurnaannya adalah bagian dari dialektika atau proses terus-menerus antara refleksi dan aksi, antara teori dan praktek, juga antara intelektual dan para penggiat reformasi sektor keamanan.

Sudah pasti bahwa pengawalan atas *agenda setting* dimaksud tidak semata dilakukan dalam rangka negosiasi kepentingan, tapi juga penting sebagai upaya *check and balances*. Oleh karenanya, tak dapat dipungkiri pula bahwa efektivitas implementasi manual ini juga harus disertai dengan upaya membangun kapasitas CSOs/NGOs agar mempunyai kemampuan bekerja bersama dengan *state actors*, termasuk dengan aparat-aparat keamanan dalam sebuah proses yang bersifat *inclusive* dan *participatory*.

II Prinsip Dasar

A. Prinsip-Prinsip Dasar Normatif

Bagian ini membahas tentang prinsip-prinsip dasar yang harus ditegakkan dalam upaya membangun *agenda setting*, yakni dengan membangun konstruksi berpikir yang menempatkan kombinasi antara “peningkatan kapasitas *governability* negara” yang dibarengi dengan “penguatan daya politik rakyat”. Selain, dan sudah barang tentu, menempatkan preferensi rakyat atau publik agar dapat memenuhi “*public reasons*”. Oleh karenanya, agenda kebijakan ini juga memperhitungkan untuk dapat memenuhi dua syarat sekaligus, yakni demokratis secara prosedural dan bermanfaat dari sisi praksisnya, bukan sekedar representasi dari sebuah konstruksi ideal berdasarkan norma benar-salah, layak-tidak, tapi lebih menekankan pada logika dan kemanfaatan bagi publik secara umum.

Hal-hal apa yang perlu diperhatikan dalam proses perumusan agenda kebijakan keamanan nasional?

- Dari segi substansi, pada hakekatnya keamanan nasional merupakan perwujudan konsep keamanan secara menyeluruh (*comprehensive security*). Dalam konteks ini, keamanan nasional dapat didefinisikan sebagai upaya politik pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan kondisi aman bagi terselenggaranya pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga mampu meraih tujuan dan kepentingan nasional dari segala bentuk gangguan dan ancaman, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri.
- Keharusan untuk mengatur dan mengelola perumusan kebijakan keamanan nasional harus berada pada titik keseimbangan antara tingkat ancaman dengan institusi dan instrumen kebijakan untuk mengatasi berbagai agenda dan isu keamanan nasional. Untuk itu, diperlukan sebuah identifikasi yang jelas dan menyeluruh tentang bagaimana perkembangan ancaman tersebut, kapan, bagaimanapun, dan mengapa suatu tingkat ancaman menjadi ancaman yang lebih besar.¹ Karena itu, sistem keamanan nasional perlu diletakkan dalam konteks bagaimana sedini mungkin dapat menjawab berbagai spektrum dan eskalasi ancaman baik tataran sifat, cakupan dan intensitas ancaman terhadap keamanan nasional.
- Penyelenggaraan keamanan nasional membutuhkan suatu mekanisme yang diatur dalam suatu kerangka regulasi yang komprehensif sehingga dapat memberikan arahan bagi penyelenggaraan kebijakan keamanan nasional itu sendiri. Lebih dari itu, kerangka regulasi juga dapat berfungsi sebagai sebuah aturan main atau sebagai mekanisme penyelenggaraan di mana dalam konteks Indonesia mekanisme tersebut akan digunakan dalam pengaturan keamanan nasional dimaksud berdasarkan eskalasi keadaan. Tidak hanya itu, suatu kerangka regulasi bisa menjadi cermin terhadap postur penyelenggaraan keamanan nasional dan bagaimana postur tersebut memberdayakan dirinya.

¹ A.A. Banyu Perwita (2007), dalam T. Hari Prihatono, dkk., *Keamanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif versus Pembiaran Politik dan Kebijakan*, Jakarta: ProPatria Institute, hlm.xiv.

Secara normatif prinsip-prinsip apa yang harus diperhatikan dan dijunjung tinggi dalam proses perumusan agenda kebijakan keamanan nasional?

- Prinsip normatif utama dalam mengembangkan sistem politik adalah mendasarkan pada UUD 1945 serta karakter dan jati diri bangsa Indonesia. Adapun prinsip normatif dalam penegakan hukum dan ketertiban sosial/masyarakat, selain harus menekankan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas, juga harus mengedepankan rasa keadilan masyarakat. Dalam konteks demikian, reformasi hukum harus dititikberatkan sehingga menyentuh pada struktur, substansi, dan budaya hukum, selain dan sudah barang tentu, penegasan terkait tataran kewenangan dan koordinasi antar institusi dan aktor-aktor negara di bidang penegakan hukum. Seiring dengan itu, prinsip normatif dalam penegakan HAM adalah bagaimana pemenuhan kewajiban negara atas hak-hak warganegara. Dalam konteks penegakan HAM ini, negara bukan saja harus memiliki komitmen kuat tapi juga berkewajiban menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran HAM baik yang terjadi di masa lampau, kini, dan ke depan sebagai perwujudan cita-cita demokrasi.
- Prinsip normatif utama dalam mengembangkan sistem pertahanan negara adalah menjadikan TNI sebagai satu-satunya kekuatan militer atau kekuatan pertahanan yang profesional dan tangguh dalam suatu negara yang demokratis. Pengelolaan pertahanan negara didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan prinsip-prinsip hukum humaniter. Adapun hal mendasar yang paling penting dari kebijakan keamanan adalah terkait dengan bagaimana upaya revitalisasi hakekat kepolisian sebagai institusi sipil yang menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pengayoman, perlindungan dan pelayanan masyarakat, penegakan hukum serta penjagaan ketertiban umum.
- Prinsip normatif utama dalam mengembangkan kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional adalah meletakkan diplomasi sebagai garis terdepan dalam menyelesaikan berbagai sengketa internasional, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif harus ditempatkan dalam konteks aktual perubahan jaman.
- Prinsip normatif dalam mengembangkan kebijakan pembangunan diarahkan dan mengacu pada MDGs. Diyakini bahwa target MDGs tersebut merupakan aspek-aspek dasar yang bila tercapai dimaknai sebagai hal yang akan menjadi ancaman strategik di masa mendatang.

B. Prinsip-Prinsip Dasar Pengelolaan

Perumusan substansi kebijakan politik diawali dengan pembentukan suatu karakter kepemimpinan nasional yang kuat (*strong leadership*). Dalam konteks itu, wajah Indonesia ke depan akan sangat ditentukan oleh visi, misi, konsep, strategi, serta karakter para pemimpinnya pada semua tingkatan. Adapun substansi penegakan hukum seyogyanya dititikberatkan bagi upaya melakukan penataan struktur dan lembaga-lembaga hukum, sinkronisasi peraturan perundangan dan tataran kewenangan antar institusi di bidang penegakan hukum sehingga terwujud tertib hukum yang akan mampu menjamin kepastian hukum. Sedangkan substansi HAM harus dilihat dan dititiktekan pada upaya-upaya penghormatan terhadap HAM yang ditempatkan dalam perspektif hukum dan dalam kerangka partikularisme budaya hukum Indonesia.

Dalam konteks strategi pengembangan, kebijakan politik Indonesia 5 (*lima*) tahun ke depan diarahkan untuk mengembangkan kemampuan bertindak dan memutuskan dengan parameter

yang jelas dengan mendasarkan pada konstitusi dan kepentingan nasional Indonesia. Sedangkan berbagai kebijakan terkait penegakan hukum diarahkan sebagai suatu ketegasan sikap politik pemerintah terkait kepastian hukum yang menjamin terwujudnya keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Bersamaan dengan itu, berbagai aturan perundangan dan kebijakan politik dapat digunakan sebagai pijakan melakukan kaji ulang strategis di bidang penegakan hukum dan ketertiban sosial/masyarakat yang ditujukan bagi upaya pemenuhan/penegakan HAM.

Adapun substansi kebijakan politik di bidang keamanan pada dasarnya harus diarahkan pada upaya untuk melakukan revitalisasi hakekat Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) sebagai institusi sipil di dalam negara yang demokratis. Hal yang cukup krusial dalam penataan organisasi POLRI adalah terkait dengan penataan sumber-sumber pendapatan institusi POLRI di luar sumber anggaran negara dan/atau menata ulang struktur dan program anggaran POLRI sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), perubahan budaya kepolisian, peningkatan profesionalisme, pengembangan kemampuan, penataan struktur organisasi, hubungan kerjasama lintas institusi di bidang keamanan, kesejahteraan personil, dan kelengkapan peralatan.

Adapun desain kelembagaan di bidang politik, hukum, dan keamanan diarahkan bagi pemenuhan kewajiban negara atas hak-hak warga negara serta sebagai langkah peningkatan profesionalisme dan pengembangan kemampuan institusi dan aparat-aparat negara yang berwenang menangani bidang [reformasi] politik, penegakan hukum, dan keamanan. Dengan demikian ke depan dapat dijamin bahwa seluruh proses demokrasi Indonesia akan dilaksanakan tanpa pengabaian terhadap prinsip-prinsip universal HAM.

Bersamaan dengan itu, substansi kebijakan politik di bidang pertahanan negara pada hakekatnya terkait dengan, misalnya, otoritas politik Presiden, kewenangan Menteri Pertahanan dalam perumusan kebijakan pertahanan, tanggungjawab operasional Panglima TNI, pengembangan profesionalisme TNI, disiplin prajurit, hukum militer, kesejahteraan prajurit, pengaturan bisnis militer, pengembangan industri strategis di bidang pertahanan, modernisasi alutsista, serta peningkatan anggaran pertahanan.

Dalam konteks strategi pengembangan, TNI dikembangkan untuk menghadapi dinamika ancaman yang bersifat multidimensional dan digunakan semata-mata untuk mempertahankan kedaulatan negara, menjaga keutuhan wilayah dan menjaga keselamatan segenap bangsa. Hal mendasar yang patut digarisbawahi dalam konteks strategi respon dinamika ancaman ini adalah bahwa ancaman kontemporer Indonesia bersifat multidimensional yang termanifestasi dalam tiga jenis ancaman, yakni konflik internal, konflik antarnegara, dan konflik transnasional.

Oleh karenanya, desain kelembagaan di bidang pertahanan dan keamanan, diarahkan pada peningkatan profesionalisme dan pengembangan kemampuan militer dan kepolisian yang ditujukan untuk membentuk kompetensi teknis, kode etik, dan tata-laku korps. Terkait dengan perkembangan dinamika ancaman, oleh karenanya, pemikiran dan gagasan tentang pengembangan kekuatan pertahanan dan militer yang mampu menegaskan kembali atas tugas-tugas militer untuk mendeteksi, menangkal dan menindak potensi ancaman dimaksud menjadi suatu keniscayaan agenda politik 5 (*lima*) tahun ke depan.

Seiring dengan itu pula, oleh karenanya, perumusan substansi kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional diawali dengan adanya ketegasan sikap politik pemerintahan dalam 5 (*lima*) tahun ke depan untuk memperjuangkan politik luar negeri yang handal dan tangguh sehingga Indonesia dapat kembali memainkan peran signifikan dalam percaturan politik dunia. Substansi kebijakan luar negeri dan hubungan internasional ke depan juga harus mencerminkan pemikiran dan/atau gagasan terhadap penyikapan perubahan geopolitik, dan

relasinya dengan isu-isu seputar krisis keuangan global, senjata nuklir, perdagangan senjata, *human security*, dan sebagainya.

Strategi pengembangan kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional ke depan harus menegaskan kembali tentang komitmen Indonesia di tingkat regional maupun internasional yang ingin berada sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia, serta menjadi bangsa terhormat dan bermartabat dalam pergaulan internasional serta senantiasa pro-aktif dalam perdamaian dunia. Dan untuk itu pula maka desain kelembagaan di bidang politik luar negeri dan hubungan internasional, diarahkan untuk melakukan reaktualisasi politik luar negeri Indonesia. Dalam konteks ini, reaktualisasi dimaksudkan bukan saja terkait kebijakan tapi juga kelembagaan dan sumber daya manusia yang dimiliki.

C. Prinsip-Prinsip Dasar Strategik

Prinsip-prinsip apa saja yang tercakup sebagai hal strategik dalam perumusan kebijakan keamanan nasional?

- Konsolidasi demokrasi memerlukan berbagai pijakan, pada tataran kultural, institusional maupun kenegaraan. Dengan demikian, konsolidasi demokrasi mencakup pembiasaan di mana norma, prosedur, dan harapan-harapan tentang demokrasi menjadi sedemikian terinternalisasi sehingga para aktor secara rutin dan mekanis selalu berupaya menyesuaikan diri dengan aturan permainannya yang tertulis (dan tidak tertulis), bahkan ketika mereka berkonflik dan bersaing.
- Proses demokrasi dan penegakan dan pemajuan hak asasi manusia adalah hal yang saling berkiatan. Laju positif demokrasi akan memberi nilai positif kepada agenda hak asasi manusia. Sementara perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia akan meningkatkan kualitas demokrasi.
- Untuk membangun modal politik secara lebih berhasil guna, para pemimpin mesti mentransformasikan segala cita-cita republik ini ke dalam kebijakan publik yang jelas dan dapat diimplementasikan, jangan retorika belaka.
- Dukungan warga terhadap proses penyelenggaraan negara akan menjadi modal utama dalam membangun negara yang demokratis, sejahtera dan mandiri. Dalam situasi yang demikian, proses penegakan hukum dan kepatuhan sosial, akan tumbuh dengan sendirinya.
- Paradigma dalam membuat aturan hukum tidak lagi berpusat ke negara (*state centred*) melainkan bergeser ke masyarakat (*society centred*) atau ke pasar. Keberadaan negara sekarang bukan lagi sebagai master (tuan), namun sebagai manager, atau bahkan pelayan masyarakat.
- perbaiki perekonomian di segala lini dan wilayah dengan pemihakan terhadap rakyat banyak, dalam membangun ekonomi nasional.

III

Pemetaan Masalah Keamanan Nasional

A. Permasalahan di Bidang Polhukkam

Konsolidasi demokrasi memerlukan berbagai pijakan, pada tataran kultural, institusional maupun kenegaraan. Dengan demikian, konsolidasi demokrasi mencakup pembiasaan di mana norma, prosedur, dan harapan-harapan tentang demokrasi menjadi sedemikian terinternalisasi sehingga para aktor secara rutin dan mekanis selalu berupaya menyesuaikan diri dengan aturan permainannya yang tertulis (dan tidak tertulis), bahkan ketika terjadi konflik dan persaingan di antara para aktor. Dengan kerangka pikir semacam itu, maka dapat dikatakan bahwa proses demokratisasi yang berlangsung selama satu dasawarsa pasca 1998 masih belum mencapai tahap konsolidasi—kecuali demokrasi prosedural.

- ***Politik [Dalam Negeri]***

Satu dasawarsa reformasi pasca rezim otoriter merupakan modal dasar bagi tahapan berikutnya, yakni memantapkan konsolidasi demokrasi yang tampaknya masih dihadapkan pada berbagai tantangan serius, khususnya terkait dengan abnormalitas dan ketidakpastian. Karena itu agenda konsolidasi demokrasi dalam lima tahun ke depan harus diarahkan untuk mengurangi tingkat ketidakpastian dan abnormalitas tersebut. Dalam membangun sistem kenegaraan, tantangan yang cukup serius adalah memperjelas batasan kewenangan antar cabang kekuasaan—eksekutif, legislatif dan yudikatif—perlu memperoleh landasan politik yang lebih stabil dan kokoh. Dengan demikian, kekisruhan serta tolak-tarik antar cabang kekuasaan yang selama ini kerap terjadi pada sejumlah kasus ke depan dapat diminimalisasi. Kasus-kasus semacam itu boleh jadi merupakan gejala politik yang ‘wajar’ dalam sebuah proses transisi yang memang tengah mencari model yang lebih pasti. Namun, satu dasawarsa reformasi seharusnya telah dapat memberikan pelajaran berharga yang memadai. Oleh karenanya, lima tahun ke depan proses-proses politik dan perumusan kebijakan yang melibatkan tiga cabang kekuasaan negara harus dapat dilakukan dengan lebih stabil.

Sistem kenegaraan bukan sesuatu yang terpisah dari institusi utama yang menopangnya. Prinsip pokok agenda politik ke depan terletak pada upaya menyudahi segala bentuk ketidakpastian, tidak saja pada tingkat suprastruktur politik (eksekutif, legislatif dan yudikatif), tetapi juga pada tingkat infrastruktur politik (sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum). Mengingat demokrasi sepenuhnya bertumpu pada asas kedaulatan rakyat, maka konsolidasi demokrasi tidak bisa lain kecuali menciptakan sebuah sistem pemilihan umum yang dapat memberikan jaminan dan kepastian bagi kontrol politik rakyat secara penuh, yang antara lain diekspresikan melalui partisipasi penuh rakyat. Tiga momen pemilu di era reformasi selama ini (1999, 2004, dan 2009) ditandai oleh UU Pemilu yang selalu mengalami perubahan. Beberapa ketentuan bahkan baru ditetapkan setelah pemilihan umum itu sendiri berlangsung dan oleh karenanya kerap mengundang beragam spekulasi yang pada akhirnya mengikis kredibilitas pemilu tersebut. Padahal, sistem pemilu yang relatif stabil mengandaikan kesepakatan awal harus dicapai sebelum pelaksanaan pemilu.

Selain itu, agar proses konsolidasi demokrasi dapat bekerja secara efektif, maka sistem kepartaian dengan sendirinya juga memerlukan beberapa penyesuaian. Kata kunci dalam aspek ini terletak pada efektifitas sistem kepartaian dalam proses *policy making* sebagai basis

penyangga utama konsolidasi demokrasi. Efektifitas sistem kepartaian mengandaikan penyederhanaan partai-partai politik – yang saat ini telah mulai ditata dengan *electoral threshold* (ET) maupun *parliamentary threshold* (PT) sebagai instrumen teknokrasi untuk menyederhanakan proses *policy*. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi resiko terjadinya apa yang disebut selama ini sebagai *deadlock democracy* –di mana demokrasi gagal memproduksi kesepakatan politik yang dituangkan dalam bentuk regulasi sebagai penuntun bagi penyelenggara kekuasaan. Di era mendatang dipandang perlu untuk memperketat/menaikkan ambang batas ET maupun PT agar sistem kepartaian benar-benar semakin efektif.

Pada titik ini rezim politik transisi dihadapkan pada situasi pelik dan dilematis, yakni antara upaya mengakhiri sifat-sifat transisional melalui pencarian *platform* politik yang lebih stabil (terkonsolidasi dan terlembaga) di satu sisi, serta pertikaian dan tarik-menarik kepentingan yang terjadi terus-menerus di kalangan elit politik yang terus-menerus mempertengkarkan tafsir masing-masing terhadap apa yang mereka pandang sebagai *platform* politik yang lebih mapan di sisi lain, dan oleh karenanya, justru memperpanjang sifat-sifat transisional dan ketidakpastian arah politik. Apalagi, jika persoalannya kemudian merambah ke kasus-kasus masa lalu yang hingga hari ini masih belum menemukan formula penyelesaiannya. Berbagai pelanggaran HAM berat masa lalu yang masih terkatung-katung hingga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang masih belum juga terbentuk merupakan dua ilustrasi yang menggambarkan betapa beratnya beban yang harus ditanggung rezim politik saat ini untuk mengakhiri ciri-ciri transisionalnya.

Dalam jangka panjang, persoalan ini akan menjadi semacam pertarungan politik untuk menguji: sampai kapankah eksperimen ini akan berakhir? Syarat-syarat apa yang dapat dijadikan rujukan bersama untuk menetapkan bahwa format politik yang lebih permanen ‘telah ditemukan’? Tentu tidak ada yang salah menyangkut eksperimen politik di era transisi pasca rezim otoriter sebagai upaya untuk menemukan bangunan politik yang lebih kokoh dan *legitimate*. Proses semacam ini merupakan gejala yang wajar dari sebuah masa transisi. Namun, membiarkan eksperimen politik ini terus berlangsung tanpa *road map* yang terukur—jelas merupakan tindakan yang tidak bertanggungjawab. Dalam konteks inilah masyarakat politik—sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk menyusun desain politik—menyandang tanggung jawab atas segala ketidakpastian menyangkut arah dan masa depan politik Indonesia.

Berbeda dengan pengalaman di sejumlah negara yang juga mengalami proses transisi demokrasi pasca rezim otoriter, sifat-sifat transisional rezim politik di negara-negara itu umumnya berakhir setelah melampaui dua kali pelaksanaan pemilu. Di negeri-negeri tersebut proses konsolidasi dan pelembagaan demokrasi dimulai setelah memasuki pemilu ke dua pasca kejatuhan rezim otoriter, dan bersamaan dengan itu, menanggalkan semua ciri-ciri transisionalnya. Konsolidasi demokrasi, dengan demikian, adalah sebuah proses yang dengannya demokrasi diterima secara luas sebagai sesuatu yang absah di kalangan warga negara, sehingga tidak memungkinkannya untuk runtuh. Proses konsolidasi melibatkan perubahan institusi dan perilaku yang diharapkan bisa menormalisasi politik demokrasi dan mempersempit ruang ketidakpastiannya. Format politik Indonesia dewasa ini jelas berada di luar pengertian konsolidasi demokrasi. Hal ini antara lain terkait dengan kenyataan bahwa kebijakan UU bidang politik masih akan menjadi agenda pembahasan DPR-RI periode 2009-2014.

Persoalan ini, sekali lagi, menunjukkan bahwa rezim politik masih belum berhasil menghilangkan ciri-ciri transisional, dan oleh karenanya, belum lagi menapak ke arah konsolidasi demokrasi. Di samping membuka peluang bagi terjadinya konflik yang berkepanjangan, upaya-upaya yang dilakukan oleh rezim politik itu juga berakibat pada semakin panjangnya usia ‘transisi’ tanpa sebuah kepastian. Lebih dari itu, proses ini pada dasarnya juga rentan terhadap pembajakan (*hijacking*) yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan yang agendanya justru berseberangan dengan cita-cita reformasi.

- **Hukum dan HAM**

Perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia sepanjang periode pemerintahan yang lalu menunjukkan tipisnya dukungan politik. Setidaknya ada dua hal yang menunjukkan gejala itu. *Pertama*, penegakan hak asasi manusia melambat justru di saat semua perangkat hukum dan insitusi untuk mengembangkannya kini tersedia. *Kedua*, substansi hak asasi manusia –yaitu keadilan– dilupakan. Di sisi lain, pemerintah terjebak pada wacana dan politik pencitraan ketimbang sungguh-sungguh menegakkan HAM, khususnya dalam hak-hak sosial, ekonomi dan budaya.

Pada dasarnya, sepanjang administrasi pemerintahan yang lalu, telah banyak kemajuan yang sudah dicapai. Namun, kebanyakan dari kemajuan tersebut hanya berada pada tataran prosedur legal formal atau sekadar instrumen. Selain itu, masih ada problem dalam level implementasi *state obligation* dari instrumen-instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi. Pemahaman yang rendah dari pemerintah dan legislatif terhadap HAM masih menjadi hambatan utama bagi pelaksanaan instrumen-instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi.²

Selain itu masih ada kesenjangan yang persisten antara hukum tertulis dengan pelaksanaannya di lapangan, serta masih belum sinkronnya peraturan-peraturan yang berlaku nasional dengan yang berlaku sektoral atau peraturan-peraturan daerah, khususnya yang berpengaruh terhadap perlindungan dan pemajuan HAM. Ini ditandai dengan munculnya peraturan-peraturan daerah yang justru mendorong intoleransi beragama dan menjadi sumber dari konflik-konflik komunal dalam masyarakat. Oleh karenanya, ke depan, memonitor dan mengevaluasi secara reguler produk-produk kebijakan di tingkat lokal untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar HAM telah dijadikan landasan berpijak juga merupakan bagian dari tugas yang mesti diemban pemerintah pusat.

Desentralisasi yang dimaksudkan untuk mendekatkan rakyat kepada pengambil keputusan di daerahnya tampaknya secara empirik tidak berlangsung sebagaimana yang diidealkan. Selain telah menjadi arena baru yang memungkinkan sejumlah kelompok untuk menguasai jabatan-jabatan strategis dalam politik lokal, sistem demokrasi di tingkat lokal justru mengembalikan, mempertahankan, dan mengakumulasi modal (modal ekonomi, sosial, kultural, dan simbolik) yang dilakukan untuk tujuan-tujuan yang tidak ada kaitannya dengan kepentingan masyarakat. Akibatnya, masyarakat kembali menjadi korban tindak pelanggaran hak asasi manusia baik yang dilakukan oleh aparatus negara, perusahaan, maupun kelompok-kelompok sipil lain. Dalam konteks ini, maka agenda untuk merevisi/meninjau ulang berbagai aturan hukum yang bertentangan dengan HAM, menghambat proses demokrasi, politik, ekonomi, sosial-budaya akan menjadi kunci keberhasilan dari agenda-agenda di bidang reformasi/pembaruan sistem hukum nasional lainnya.

Pelanggaran atau persoalan hak asasi manusia yang terjadi selama ini adalah sebagai akibat dari praktek politik yang sepenuhnya belum demokratis. Sedangkan pelanggaran hak asasi manusia yang di masa lalu tak kunjung bisa diselesaikan secara adil (khususnya bagi korban) adalah akibat dari belum adanya pemerintahan yang efektif dan minimnya dukungan politik. Dalam konteks ini pemilu 2009 perlu dimaknai sebagai sarana peningkatan kualitas demokrasi dan sebagai proses rekrutmen untuk mencari dukungan politik bagi perkembangan hak asasi manusia. Sedangkan pemerintahan yang efektif dapat dimaknai sebagai sarana untuk

² Termasuk di dalamnya adalah masih adanya aturan perundang-undangan yang bermasalah, khususnya di bidang perburuhan dan hak Ekosob, serta kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang anti orang miskin, alih-alih membela mereka.

menegakan hak asasi manusia. Tanpa pemerintahan yang efektif, hak asasi manusia akan stagnan.³

- ***Kamdagri dan Kepolisian***

Sepuluh tahun reformasi telah mengedepankan dua hal penting. *Pertama*, Polri kini tidak lagi merupakan bagian dari kekuatan militer, melainkan telah berubah menjadi “alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”.⁴ Pemisahan Polri dari TNI ditunjukkan pula oleh adanya ketentuan yang menegaskan bahwa “anggota Polri tunduk pada kekuasaan peradilan umum”.⁵

Kedua, perkembangan Polri dan kinerjanya tidaklah independen dari kehidupan masyarakat dan kenegaraan pada umumnya. Betapa pun pimpinan Polri telah merancang agendanya menuju Polri yang mandiri, profesional, dan dicintai rakyatnya, keberhasilannya sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang bukan hanya berada di dalam tubuh Polri sendiri, melainkan juga yang berasal dari lingkungan strukturalnya. Dengan kata lain, dalam mewujudkan agendanya, Polri tidak mungkin bisa disterilkan dari faktor-faktor sosial, politik, budaya, ekonomi nasional dan lingkungan internasional yang mewarnainya.

Keberhasilan Pimpinan Polri dalam menyusun agenda reformasinya, mulai dari Buku Biru Reformasi Polri (1999), *Grand Strategy* Polri (2005), Akselerasi Transformasi Polri (2008), hingga Reformasi Birokrasi Polri (2008), merupakan satu hal yang harus diapresiasi. Namun, bagaimana gagasan-gagasan normatif itu dapat diimplementasikan, masih merupakan tantangan dan tetap menjadi pertanyaan-pertanyaan hipotetis yang belum sepenuhnya dapat dijawab.⁶

Kuantitas persoalan keamanan yang makin beragam dan *unprecedented* merupakan tantangan Polri yang niscaya sifatnya. Namun, kualitas ancaman keamanan baru, selain karena adanya perkembangan teknologi dan aspirasi masyarakat, juga disebabkan oleh berbagai faktor residual yang berada di luar domain kekuasaan Polri. Upaya Polri untuk menelusuri, mengungkap, dan pada gilirannya menghentikan berbagai aksi teror bom merupakan salah satu contoh kontroversi mutakhir. Langkah ini mendapat dukungan sementara pihak, namun, tidak

³ Tantangan bagi demokrasi yang baru tumbuh di Indonesia adalah bagaimana memperkuat norma dan lembaga demokrasi demi menjaga kelangsungan praktek demokrasi. Atau bagaimana konsolidasi demokrasi bisa diperkuat sehingga dapat bertahan menghadapi tantangan dari kelompok-kelompok anti demokrasi. Maka dari itu perlu disadari sejak awal bahwa proses demokrasi serta penegakan dan pemajuan hak asasi manusia adalah hal yang saling berkaitan. Laju positif demokrasi akan memberi nilai positif kepada agenda hak asasi manusia. Sementara perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia akan meningkatkan kualitas demokrasi.

⁴ Pasal 6 ayat (1) Tap MPR No.VII/MPR/2000.

⁵ Pasal 6 ayat (4) Tap MPR No.VII/MPR/2000.

⁶ Kualitas persoalan keamanan pada abad ke XXI tidak dapat direduksi pada persoalan tindak pidana ringan belaka, ragam tindak pidana dan ragam perkara perdata semakin kompleks. Cilakanya, sistem perundangan-undangan yang ada merupakan warisan kolonial Hindia Belanda, sehingga jika Polri tidak waspada dan hati-hati dalam menegakkan hukum (pasca kolonial) maka tidak mustahil kepentingan pemilik modal pula yang dilayani. Merupakan kenyataan bahwa masyarakat kelas menengah urban yang rajin mengadu ke polisi, melancarkan somasi dan mencari “keadilan”. Sementara itu khalayak ramai masih enggan berurusan dengan polisi karena persepsi yang tertanam sampai saat ini, berurusan dengan polisi merupakan perkara rumit dan belum tentu merupakan penyelesaian masalah yang paling tepat.

sedikit pula yang mengkritiknya sebagai bentuk “teror negara” terhadap dunia pesantren pada khususnya, dan stigmatisasi masyarakat Islam pada umumnya.⁷

Salah satu persoalan penting yang masih menggantung adalah tentang kesenjangan antara keragaman masalah keamanan dalam negeri dengan legalitas dan kompetensi aparat-aparat pelaksanaannya. “Pemerintah”, khususnya pemerintah daerah, agaknya lebih sering ditafsirkan sebagai instansi yang bertanggungjawab untuk menyediakan fungsi pelayanan publik, bukan sebagai pemegang otoritas politik. “Polri” lebih sering dikaitkan sebagai instansi yang bertanggungjawab untuk “memelihara keamanan dan ketertiban”, tidak melulu sebagai bagian dari institusi penegak hukum. Bagaimana memastikan otoritas politik pemerintah terhadap Polri dan bagaimana menentukan ranah penegakan hukum yang mejadi tugas Polri masih menjadi perdebatan.

Melalui reformasi instrumental dan struktural, Polri memang telah berusaha membuktikan semangat barunya. Namun demikian, dalam beberapa segmen –baik yang bersifat prosedural maupun implementatif– masih diperlukan adanya perbaikan dan penajaman-penajaman, setidaknya untuk tiga aspek. *Pertama*, aturan dan struktur Polri harus lebih memihak pada prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance*. Kendati masih terkendala oleh masalah sumberdaya manusia, rendahnya remunerasi serta keterbatasan sarana operasional, Polri harus tetap berusaha untuk melaksanakan berbagai agenda keamanannya.⁸ *Kedua*, Polri bukan saja harus memiliki tugas pokok dan fungsi yang jelas dalam kaitannya dengan semua konsep tersebut, namun juga harus dipastikan bahwa seluruh anggota Polri memahami tupoksi mereka serta memiliki kemampuan melaksanakannya. *Ketiga*, dalam kondisi normal segala kemampuan Polri, mulai dari sarana sampai dengan kapasitas sumberdaya manusia serta inteligennya, harus diarahkan bagi penanganan dan/atau mengeliminasi faktor penyebab dari semua persoalan yang mengganggu ketertiban masyarakat.⁹

- ***Pertahanan dan Militer***

Reformasi keamanan telah berlangsung lebih dari satu dasawarsa. Berbagai perubahan terjadi di bidang kebijakan, perundangan maupun organisasional. Masih lebih banyak lagi agenda yang harus dilakukan untuk mempertegas orientasi, menempatkan relevansi substansi, dan memperbaiki kinerja pelaksanaannya dalam lima tahun mendatang. Kategori tematik hanya menjelaskan sebagian saja dari keharusan kelanjutan reformasi. Agenda kebijakan di bidang

⁷ Kesan semacam ini sangat terasa dalam berbagai posting di dunia maya (internet) belakangan ini, terutama setelah Polri (baca: Densus 88) melakukan penangkapan, penyidikan dan pengawasan terhadap kegiatan para tersangka beserta dunia pesantren yang pernah membesarkannya pasca pengeboman Ritz Carlton dan JW Marriott II, 17 Juni 2009 yang lalu.

⁸ Sebenarnya, persoalan keterbatasan anggaran dan rendahnya remunerasi anggota Polri masih tetap menjadi salah satu masalah yang paling kasat mata dalam membangun citra Polri yang mandiri dan profesional. Penelitian mengenai persepsi masyarakat atas tingginya tingkat korupsi di lembaga negara ini sebagaimana dilakukan oleh Transparansi Internasional, merupakan salah satu sumber yang menimbulkan skeptisme publik terhadap kinerja Polri. Namun, Tim Kerja Reformasi Birokrasi Polri dalam Paparannya kepada Tim Kerja Reformasi Birokrasi Nasional, 25 Maret 2009 menyatakan bahwa Aspek Anggaran, dinilai telah mencukupi kebutuhan kinerja organisasi.

⁹ Namun demikian, sejumlah persoalan keamanan yang bersumber dari luar wewenang Polri rasanya akan tetap lestari manakala pemerintahan lima tahun ke depan tidak cukup tanggap memperhatikannya serta bersungguh-sungguh untuk menyelesaikannya. Usaha-usaha penyelesaian berbagai masalah yang bersifat permanen dalam persoalan ini hanya akan terjadi bila para elit yang akan bergabung dalam kabinet pemerintahan 2009-2014 mendatang dapat memberi teladan dan mulai secara tegas melakukan pemihakan kepada cita-cita republik dan nasib rakyat.

pertahanan negara dan profesionalisme militer perlu dituangkan dalam program kerja yang lebih terukur.¹⁰

Evaluasi atas apa yang telah berkembang dalam sepuluh tahun terakhir sekurang-kurangnya menunjukkan beberapa gejala penting. *Pertama* adalah kurangnya capaian legislasi. Pada periode tahun 2004-2009 pemerintah bersama DPR justru gagal memastikan satu undang-undang yang semula direncanakan, misalnya RUU tentang Perbatasan Negara. Sebaliknya, periode ini muncul beberapa perundangan yang kontroversial, bukan hanya karena tidak sesuai dengan kaidah demokrasi tetapi juga tidak memberi isyarat tentang kegunaannya dalam membangun kapasitas negara di bidang keamanan nasional. Beberapa contoh di antaranya adalah RUU tentang Rahasia Negara dan RUU tentang Intelijen Negara. Selain itu, beberapa RUU yang disusun, misalnya RUU tentang Komponen Cadangan Pertahanan Negara, cenderung mengutamakan pembangunan sistem tetapi melupakan urgensinya.

Dalam konteks demikian, kebutuhan akan perundangan hanya merupakan salah satu saja dari landasan kebijakan, khususnya terkait dengan tataran kewenangan. Seberapa besar ketidaklengkapan undang-undang merupakan hambatan, dan seberapa besar hambatan itu, jika ada, mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan selalu dapat dipersoalkan. Kelengkapan peraturan perundangan, apalagi hanya pada tingkatan undang-undang, merupakan salah satu masalah tetapi tidak keseluruhan masalah yang menyebabkan inefisiensi penyelenggaraan kebijakan. Oleh sebab itu, prioritas penyusunan undang-undang harus didasarkan pada urgensi, tidak pada konstruksi kelengkapan sistemik, yang selalu diperdebatkan, apalagi ketika kelengkapan sistemik itu disusun tanpa kesepakatan awal tentang lingkup dan kedalaman sebuah undang-undang untuk mengatur. Badan Legislatif DPR, sebagai representasi dari kepentingan publik, seharusnya menyusun kebutuhan berdasarkan keharusan politik. Bappenas bisa saja menyusun berdasarkan *system bulding*. Kewenangan Badan Legislatif adalah menetapkan mana yang akan dibahas dalam periode tertentu.

Kedua adalah ketidakjelasan antara dimensi politik dan substansi kebijakan. Dari segi politik, beberapa hal penting yang berada di luar kewenangan Departemen Pertahanan dan/atau TNI namun dipastikan akan sangat mempengaruhi kinerja mereka. Tidak terbentuknya Dewan Pertahanan Negara, seperti dimaksud Pasal 15 UU No.3/2002, kontroversi RUU tentang Keamanan Nasional, serta kebutuhan akan Dewan Keamanan Nasional, adalah sebagian dari beberapa hal yang seharusnya menjadi kewenangan Presiden. Tiadanya bingkai wawasan, konsep dan/atau doktrin keamanan nasional yang secara operasional diurai dalam berbagai fungsi instansional adalah sebuah kenyataan. Namun menganggap persoalan tersebut sepenuhnya karena ketiadaan sebuah undang-undang merupakan suatu kesalahan besar. Dalam beberapa hal kepastian operasional itu dapat dilakukan dengan cara-cara yang kurang mengundang kontroversi politik.

Ketiga terdapat sejumlah persoalan terkait dengan validasi organisasi TNI. Sejalan dengan proses demokratisasi, dapat pula dipertimbangkan beberapa langkah penyesuaian di tubuh TNI, terutama Angkatan Darat, yang hingga saat ini masih 'menggantung'. Beberapa pertanyaan mendasar terkait dengan soal ini antara lain adalah, apakah postur organisasi TNI masa kini telah benar-benar *compatible* dengan perubahan politik yang terjadi? Pertanyaan

¹⁰ Selain rujukan legal itu masih ada beberapa masalah subyektif yang tak mudah dirumuskan. Orientasi pertahanan tetap terpaku pada ancaman internal dan/atau ancaman non-konvensional yang tidak sesuai dengan kemampuan profesional tentara Indonesia. Sebagian dari kewenangan untuk merumuskan kebijakan pertahanan dan militer terletak di tangan Presiden. Dalam konstruksi sistem pemerintahan di Indonesia, Departemen Pertahanan harus ditempatkan dalam kedudukannya sebagai pembuat kebijakan pertahanan, khususnya pertahanan militer; dan TNI adalah sebagai aparat negara yang bertugas untuk melaksanakan kebijakan itu.

semacam ini muncul karena fakta menunjukkan bahwa postur organisasi TNI dipandang belum/tidak *compatible* dengan kerangka kelembagaan demokrasi. Jika demokrasi mengandaikan adanya fungsi birokrasi sipil sebagai 'pelayan' publik serta kepolisian sebagai penjaga kamtibmas, maka sistem komando teritorial (koter) –sebagai salah satu bentuk pengorganisasian TNI yang masih berlaku saat ini– justru mengundang pertanyaan; apa relevansi kehadirannya di tengah-tengah masyarakat?

Keempat adalah terlalu besarnya tumpuan kepada pemerintah (eksekutif). Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis meniscayakan peran lembaga-lembaga negara di luar eksekutif maupun masyarakat untuk memastikan agar kebijakan pertahanan dapat diselenggarakan sebagaimana mestinya. DPR memainkan peran kontrol melalui perundangan, penetapan anggaran, dan secara berkala mengawasi pelaksanaan fungsi pemerintahan. Lembaga-lembaga negara yang lain juga memiliki fungsi kontrol, misalnya BPK untuk transparansi anggaran dan Mahkamah Agung untuk hal yang terkait dengan ketentuan perundangan dan disiplin militer. Oleh sebab itu, masyarakat sipil memainkan peran, baik untuk memantau dan mengoreksi fungsi penyelenggaraan negara di bidang pertahanan, bukan hanya tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh Departemen Pertahanan tetapi juga apa yang harus dilakukan oleh DPR dan lembaga-lembaga negara lainnya.

Hingga akhir pemerintahan 2004-2009 Departemen Pertahanan masih dihadapkan pada sejumlah soal untuk menegakkan otoritasnya sebagai simbol otoritas politik. TNI masih berada di luar Departemen Pertahanan. Hubungan antar keduanya di rumuskan sebagai koordinasi, dengan Departemen Pertahanan memegang kewenangan administratif. Wacana yang berkembang untuk menjadikan Markas Besar TNI di bawah Departemen Pertahanan belum terlaksana; dan, oleh karenanya, Departemen Pertahanan belum memiliki kontrol efektif atas pelaksanaan kebijakan pertahanan. Komplikasi paling serius tidak pada hubungan antara Departemen Pertahanan dengan Markas Besar TNI, melainkan antara panglima TNI dengan Kepala-kepala Staf Angkatan. Penghapusan jabatan Panglima TNI atau, pilihan lain yang kurang mengundang kontroversi politik, penetapan fungsi Panglima sebagai pengguna kekuatan pertahanan hanya pada keadaan perang merupakan keharusan. Dalam keadaan seperti itu, fungsi pembinaan profesi, kesiapan dan kesiagaan dilakukan sepenuhnya oleh kepala-kepala staf angkatan. Selain itu, orientasi pertahanan belum sepenuhnya diarahkan pada upaya untuk melindungi dan mempertahankan keutuhan wilayah, kedaulatan politik negara dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman fisik atau ancaman yang dapat menimbulkan kerugian fisik.

• **[Politik] Luar Negeri dan Hubungan Internasional**

Politik luar negeri tidak mendapat tempat yang terlalu menonjol dalam berbagai *platform* dan janji para calon presiden selama kampanye pilpres 2009. Hal ini, antara lain, disebabkan oleh rendahnya perhatian publik terhadap kebijakan luar negeri pada umumnya. Terlebih lagi, para kandidat tidak melihat politik luar negeri sebagai isu yang dapat membedakan antara satu kandidat dengan kandidat lainnya secara tajam..

Politik luar negeri seharusnya menjadi agenda penting yang juga memerlukan perhatian dari para kandidat presiden. Karena pencapaian berbagai rencana atau agenda di dalam negeri tidak mungkin dapat dilepaskan dari berbagai perkembangan di lingkungan strategis regional maupun global. Pemenuhan kepentingan nasional di dalam negeri juga membutuhkan posisi dan kebijakan luar negeri. Strategi dan langkah-langkah kebijakan yang mampu memanfaatkan sumber dan faktor-faktor internasional menjadi bagian penting dari upaya sebuah bangsa dalam memfasilitasi dan memudahkan pemenuhan kepentingannya. Dengan kata lain, perumusan dan pencapaian kepentingan nasional harus dilakukan dalam konteks serta mempertimbangkan keterkaitan antara domestik dan internasional.

Berbagai agenda politik luar negeri yang ditawarkan oleh pasangan capres-cawapres dalam kampanye pilpres lalu cenderung bersifat normatif, tradisional dan konservatif. Hal ini, antara lain, tercermin dari penekanan pada arti penting prakarsa yang dapat menjamin nilai-nilai kesetaraan, non-intervensi, dan independensi dalam hubungan antar negara. Secara normatif, Indonesia juga diharapkan dapat meningkatkan daya tawar dalam berhubungan dengan negara besar, aktif dalam mengupayakan perdamaian dunia, ikut membangun tata ekonomi dunia yang adil, serta senantiasa mengedepankan prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai. Semua pasangan capres-cawapres memberi penekanan yang sama terhadap sentralitas Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) dalam politik luar negeri Indonesia. ASEAN tetap dilihat sebagai mandala (*theatre*) utama pelaksanaan politik luar negeri yang – melalui agenda peningkatan peran aktif Indonesia– diharapkan dapat menjadi kekuatan ekonomi baru dan penentu stabilitas kawasan. Tidak ada satu pun pasangan capres-cawapres yang mengangkat persoalan keterbatasan ASEAN dalam memainkan peran tersebut, serta langkah-langkah apa yang perlu diambil Indonesia dalam rangka perkuatan dan konsolidasi ASEAN.

Sudah barang tentu, tidak ada yang salah dengan agenda-agenda tersebut. Hanya saja, apa yang dikemukakan para kandidat tidak mencerminkan desain dan format politik luar negeri yang koheren. Tidak adanya koherensi itu, antara lain, terlihat dari kurangnya penekanan para kandidat terhadap dua aspek penting dari politik luar negeri. *Pertama*, tidak adanya definisi konkrit tentang kepentingan dan tujuan nasional yang ingin dicapai melalui politik luar negeri. *Kedua*, tidak digambarkannya dalam situasi lingkungan eksternal seperti apa tujuan-tujuan tersebut akan dicapai. Dengan kata lain, meskipun kepentingan dan tujuan nasional dalam jangka panjang bersifat tetap, untuk keperluan perumusan kebijakan lima tahun ke depan, diperlukan formula kepentingan dan tujuan nasional yang lebih konkrit. Sama pentingnya, lingkungan eksternal di mana tujuan-tujuan politik luar negeri akan dicapai, tidak dapat diasumsikan sebagai sesuatu yang statis.

Akibatnya, apa yang dikemukakan oleh para kandidat cenderung berupa gambaran umum mengenai tujuan atau target dari kebijakan luar negeri, dan bukan substansi dari kebijakan itu sendiri. Misalnya, berbagai wacana yang dilontarkan para kandidat sarat dengan kata-kata seperti “meningkatkan,” “mendorong,” atau “memperkuat.” Di samping itu, perubahan di lingkungan strategis lima tahun ke depan, tidak hanya memerlukan agenda-agenda strategis, tetapi juga reposisi strategis Indonesia dalam konfigurasi politik regional dan internasional. Proses demokratisasi yang semakin mengarah pada konsolidasi demokrasi, stabilitas dalam negeri, dan beragam capaian dalam reformasi militer harus dapat dimanfaatkan sebagai modal untuk memperkuat posisi diplomatik Indonesia di berbagai forum internasional.

Perumusan agenda kebijakan luar negeri lima tahun mendatang harus dimulai dengan pemetaan lingkungan strategis sebagai konteks yang memuat peluang maupun tantangan bagi Indonesia dalam memenuhi kepentingan dan tujuan-tujuan nasionalnya. Dalam kurun waktu lima tahun mendatang, kawasan Asia-Pasifik akan semakin memiliki arti penting strategis bagi Indonesia. Kawasan ini, khususnya akibat dari kebangkitan Cina dan kedatangan India sebagai kekuatan besar (*major power*), serta *re-engagement* Amerika Serikat dan revitalisasi Jepang, akan ditandai oleh dinamika hubungan antar kekuatan besar, yang mencari pola-pola interaksi dan hubungan kekuatan baru (*power relationship*) di antara mereka. Ditambah dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi di kawasan ini, maka tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa abad ke-21 ini adalah abad Asia-Pasifik.

Dalam perkembangan lingkungan strategis demikian, Asia Tenggara akan dihadapkan pada tantangan yang cukup berat. Penyesuaian dalam hubungan di antara negara-negara besar akan menjadikan kawasan ini untuk kembali menjadi ajang persaingan pengaruh. Sentralitas ASEAN, yang selama ini dilihat sebagai salah satu basis pengaturan arsitektur regional yang bertumpu pada multilateralisme –di samping aliansi AS dan Jepang– akan semakin sulit untuk

dipertahankan. Hal ini, di samping karena tersendat-sendatnya proses transformasi ASEAN untuk menjadi sebuah komunitas regional yang solid, juga disebabkan oleh menguatnya faktor pergeseran kekuatan antar negara besar.

Kepentingan nasional yang ingin diperjuangkan dalam program nasional Kabinet Indonesia Bersatu II begitu luas, yakni bagaimana meningkatkan peran Indonesia di fora internasional. Akan jauh lebih luas lagi jika kita menyimak pernyataan Presiden SBY bahwa Politik Luar Negeri Indonesia ditujukan ke segala arah! Di tengah keterbatasan sumber daya nasional, sepatutnya kita membatasi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada hal-hal yang benar-benar sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia. Indonesia saat ini belum mampu untuk melaksanakan politik luar negeri ke segala penjuru mata angin. Patut dipertanyakan, apakah polugri yang ke segala arah juga berarti memperjuangkan persahabatan dengan negara-negara yang masih ditentang oleh sebagian masyarakat Indonesia, seperti dengan Israel.

B. Permasalahan di Bidang Ekosob

Pada era globalisasi saat ini, agenda kebijakan di bidang polhukkam tidak lagi dapat berdiri sendiri tanpa mempertautkannya dengan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan. Dalam konteks keamanan nasional (*national security*) agenda-agenda di bidang ekosob mewakili apa yang selama ini dikenal sebagai keamanan manusia (*human security*). Seperti diketahui, ketidakamanan manusia, yang merupakan *antidote* dari keamanan manusia itu, tidak boleh ditafsirkan hanya sebagai beragam konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan yang buruk di bidang keamanan tetapi juga sebagai dimensi yang secara langsung dilihat sebagai kegagalan untuk melatakkannya ke dalam sistem keamanan nasional yang demokratis (*democratic national security*).

Mandat Konstitusi dan Undang-Undang:

- ❖ Perubahan UUD 1945 hasil amandemen, yang mengakomodasi persoalan HAM
 - ❖ UU No. 11/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya (EKOSOB)
 - ❖ Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi
 - ❖ Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM 1998-2003 dan RANHAM 2004-2009)
- memandatkan pemajuan hak asasi, tak terkecuali hak Ekonomi, Sosial, Budaya.

Secara khusus, agenda pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sendiri pada prinsipnya akan berupaya mencapai target "tujuan pembangunan milenium" (*Millenium Development Goals / MDGs*) yang telah dideklarasikan oleh 189 negara pada tahun 2000. Delapan tujuan utama dan 18 target MDGs diharapkan dapat dicapai pada tahun 2015.¹¹ Meski sebagian besar

¹¹ Tujuan utama: Mengentaskan kemiskinan dan mengatasi kelaparan.

Target 1: Mengurangi hingga setengahnya proporsi penduduk yang hidup di bawah US\$1 per hari.

Target 2: Mengurangi hingga setengahnya proporsi penduduk yang menderita kelaparan/gizi buruk.

Tujuan kedua: mewujudkan pendidikan dasar untuk semua.

Target 3: Menjamin bahwa pada tahun 2015 anak-anak, baik laki-laki maupun perempuan, dapat menempuh pendidikan dasarnya secara penuh.

Tujuan ketiga: Mempromosikan kesetaraan gender dan memperkuat kedudukan perempuan.

Target 4: Mengurangi kesenjangan gender di sekolah dasar dan menengah pada tahun 2005 dan untuk semua tingkatan pada tahun 2015.

Tujuan keempat: Mengurangi angka kematian anak.

Target 5: Mengurangi hingga dua pertiganya, antara 1999-2015, tingkat kematian balita.

Tujuan kelima: Meningkatkan kesehatan ibu melahirkan.

Target 6: Mengurangi hingga tiga perempatnya, antara 1999-2015, rasio kematian ibu melahirkan.

dari target program MDGs lebih menekankan pada aspek ekonomi dan kurang menyentuh aspek politik, terlebih aspek keamanan, namun tak diragukan adanya pertautan yang amat erat antara program-program tersebut dengan dimensi keamanan. Para pemimpin dunia –misalnya dalam *World Summit 2005*– telah mengakui bahwa perdamaian, keamanan, dan pembangunan maupun hak-hak asasi manusia merupakan pilar-pilar sistem PBB. Aspek-aspek tersebut merupakan landasan bagi keamanan bersama dalam rangka perwujudan kehidupan yang lebih baik. Lebih jauh lagi, agenda pembangunan yang mengacu pada MDGs merupakan aspek-aspek dasar. Bila agenda itu tidak berhasil mencapai targetnya, maka akan berpotensi untuk menciptakan ancaman strategik di masa mendatang. Atas dasar itu, lima tahun ke depan akan menjadi titik krusial untuk mengukur, memberikan penilaian, sekaligus menetapkan berhasil atau gagalnya pemerintah Indonesia mewujudkan komitmennya dalam memenuhi target-target MDGs tersebut.

Kendala dalam mewujudkan pemenuhan hak ekosob:

- 1) Kekuasaan tidak lagi hanya ada pada negara, tetapi juga pada modal dan institusi keuangan internasional
- 2) Tingginya praktek korupsi dan beban hutang
- 3) Kebijakan pembangunan yang:
 - ❖ Lebih banyak memberi ruang/berpihak pada pemodal (besar)
 - ❖ Berdimensi tunggal (ekonomi) dan mengabaikan aspek keberlanjutan
 - ❖ Berorientasi pada peningkatan PAD (dalam konteks daerah)
 - ❖ Melegitimasi alokasi anggaran lebih kepada kepentingan birokrasi
 - ❖ Anggaran tidak berpihak pada kepentingan masyarakat, khususnya yang miskin.

Berbagai strategi dan program pembangunan biasanya dilandasi oleh pilihan kebijakan makro di bidang ekonomi, yang meliputi kebijakan fiskal, perdagangan, dan moneter. Melalui kebijakan

Tujuan keenam: Memberantas HIV/AIDS, Malaria dan penyakit lainnya.

Target 7: Menghentikan penyebaran pada tahun 2015 dan mulai melawan penyebaran HIV/AIDS.

Target 8: Menghentikan penyebaran pada tahun 2015 dan mulai mengurangi kejadian Malaria dan penyakit berbahaya lainnya.

Tujuan ketujuh: Menjamin keberlanjutan lingkungan hidup.

Target 9: Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam kebijakan dan program negara, mengurangi angka kehilangan sumber daya lingkungan.

Target 10: Mengurangi hingga setengahnya pada tahun 2015 proporsi penduduk tanpa akses untuk air minum yang aman dan sanitasi dasar.

Target 11: Pada tahun 2020 telah mencapai peningkatan yang signifikan atas perbaikan kehidupan 100 juta rumah kumuh.

Tujuan delapan: Mengembangkan kerja sama global untuk pembangunan.

Target 12: Mengembangkan lebih jauh sistem perdagangan dan keuangan yang terbuka, berlandaskan pada aturan, dapat diprediksi, dan non-diskriminatif (termasuk komitmen untuk tata kelola pemerintahan yang baik, pembangunan dan pengentasan kemiskinan –baik nasional maupun internasional).

Target 13: Memenuhi kebutuhan khusus dari negara kurang maju (termasuk: bebas akses untuk tarif dan kuota bagi ekspor negara kurang maju, meningkatkan program pengembalian utang untuk HIPC dan pembatalan utang resmi).

Target 14: Memenuhi kebutuhan khusus dari negara darat yang tertutup akses laut (*landlocked countries*) dan Negara kepulauan kecil (melalui program Action for Sustainable Development of Small Island Developing States dan hasil dari sesi khusus Majelis Umum yang ke-22).

Target 15: Menyetujui secara komprehensif masalah utang negara-negara berkembang melalui mekanisme nasional dan internasional agar membuat utang berkelanjutan untuk jangka panjang.

Target 16: Bekerja sama dengan negara-negara berkembang, mengembangkan dan mengimplementasikan strategi-strategi untuk usaha yang tepat dan produktif bagi kaum muda.

Target 17: Bekerja sama dengan perusahaan farmasi, dalam menyediakan obat yang murah dan yang penting di negara-negara berkembang.

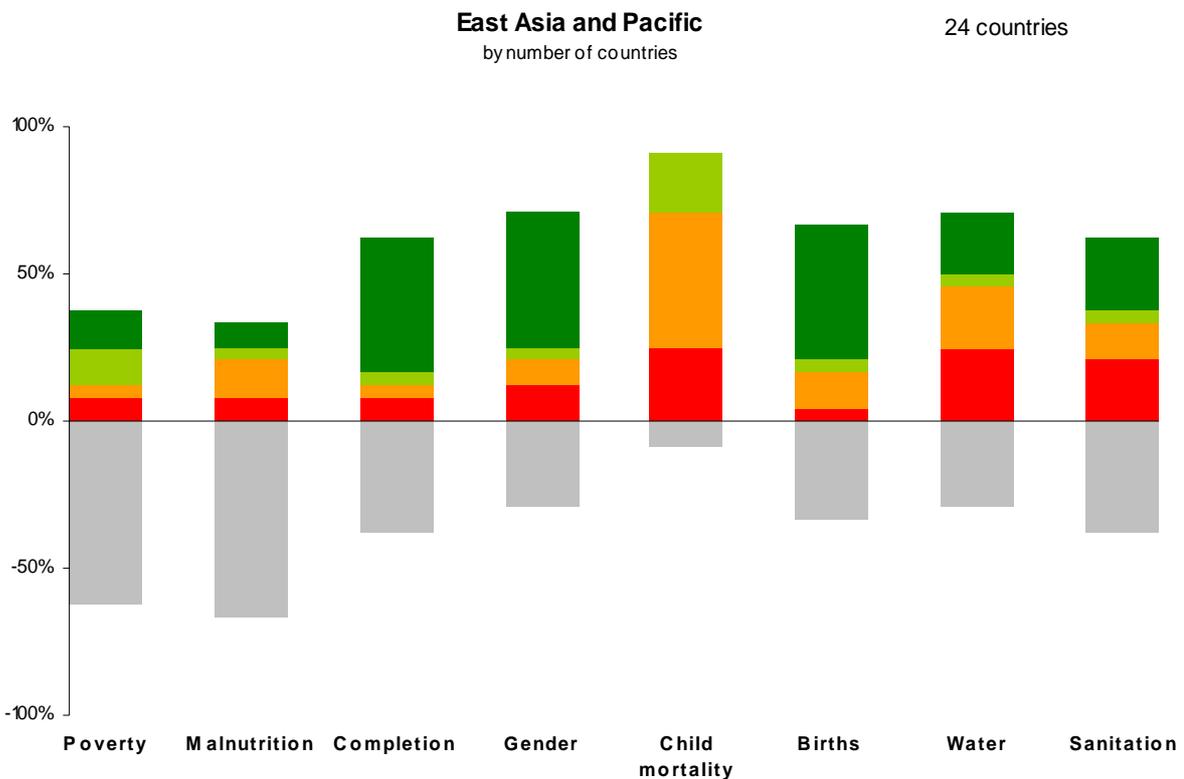
Target 18: Bekerja sama dengan sektor swasta, memanfaatkan keuntungan-keuntungan dari teknologi-teknologi baru, khususnya informasi dan komunikasi.

makro ini bisa diketahui keberpihakan pemerintah: apakah lebih pro pasar atau pro negara; pro rakyat atau pro pemodal. Koherensi pada kebijakan makro ini pula yang dapat menjamin apakah program program tersebut bisa dilaksanakan.

Status pelaksanaan hak ekosob di era reformasi:

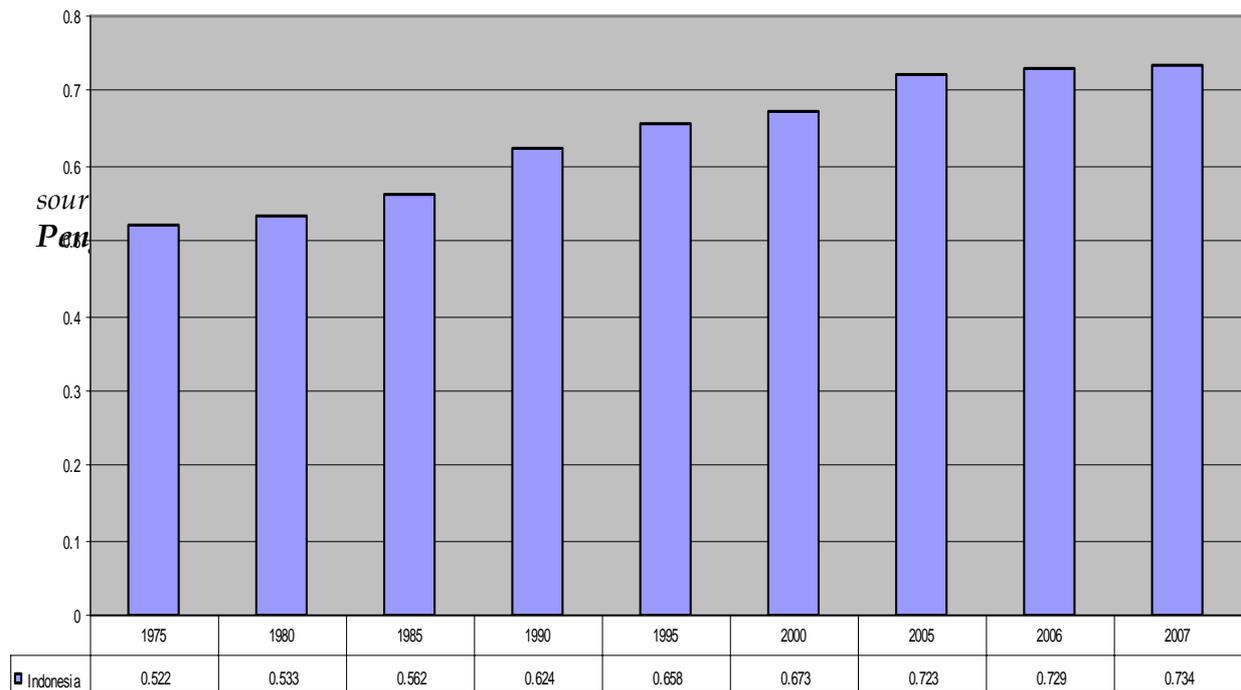
- Merosotnya indeks pembangunan manusia: Indonesia berada pada peringkat 111 dari 179 negara.
- Potret pemiskinan yang kian dalam:
 - ❖ Rawan pangan semakin menjadi masalah. Dari total 349 kabupaten, 100 kabupaten mengalami rawan pangan
 - ❖ 20% - 40% anak di 72% kabupaten mengalami kurang gizi
 - ❖ Indonesia menempati tiga besar jumlah penderita kusta di dunia
 - ❖ Terdapat 70% penduduk Indonesia mengkonsumsi air yg terkontaminasi. Sementara 1,7 juta anak usia 12-23 bulan tidak mendapat imunisasi DPT, 20% penduduk terjangkau malaria, 40% perempuan hamil menderita anemia, dan 50 juta orang beresiko kekurangan yodium
 - ❖ Tahun 2006, terdapat 26 juta penduduk Indonesia (mayoritas warga miskin) alami gangguan jiwa (WHO, 2008)
 - ❖ Th 2005 – 2007 sedikitnya 50.000 orang bunuh diri dengan sebab utama kemiskinan dan himpitan ekonomi. (WHO, 2008). Angka bunuh diri rata-rata: 1600 – 1800 orang/100.000 penduduk.

Indonesia's MDG attainment



Source: World Bank, Dec 2006.

Kecenderungan HDI Indonesia



source: Human Development Report 2009.

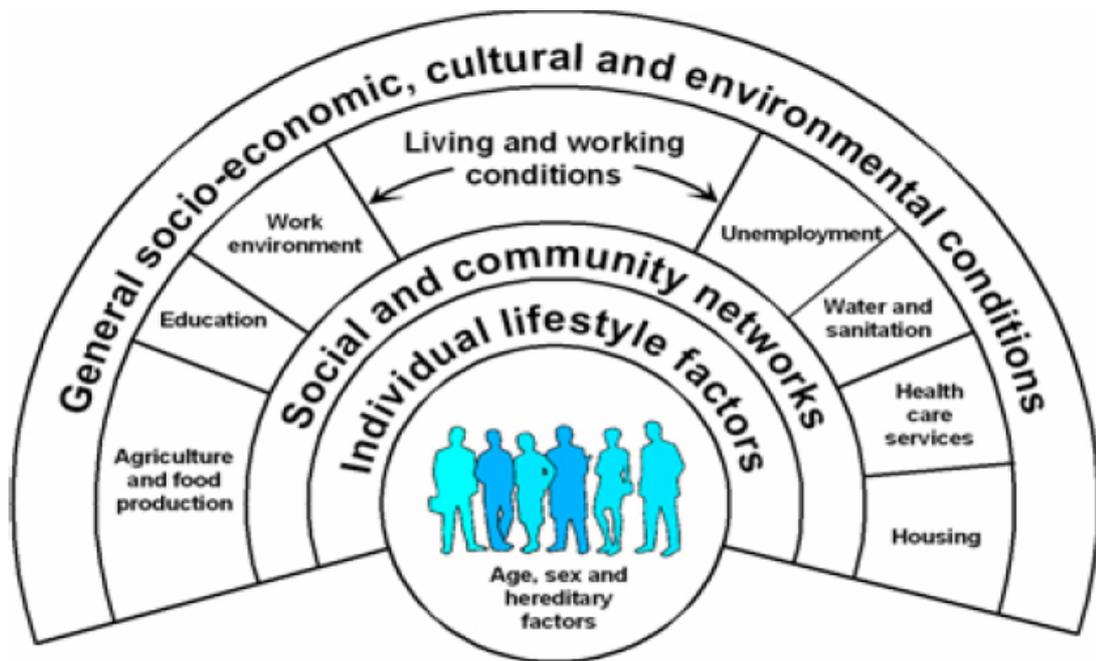
• **Pengentasan Kemiskinan**

Kebijakan berbasis hak ekosob:

- Martabat manusia tidak dapat dibagi dalam dua wilayah: hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial, budaya. Penghormatan atas martabat manusia tidak akan dapat dicapai apabila setiap individu tidak dapat menikmati semua haknya. (Hak asasi mencakup hak sipil dan hak ekosob)
- Pembangunan dengan pendekatan hak ekonomi, sosial, budaya berarti meletakkan manusia bukan sebagai individu “atomis” tetapi sebagai bagian dari komunitas dan sistem ekologis
- Mengakui bahwa setiap manusia adalah *pemilik* hak. Di dalam Hak tersebut juga melekat kewajiban dan tanggung jawab negara/pemerintah untuk menghormati, melindungi, dan memenuhinya. Dalam hal ini hak normatif individu/komunitas dan kewajiban pemerintah mengacu pada standar internasional HAM dan ketentuan nasional tentang HAM
- Pendekatan berbasis hak EKOSOB menuntut adanya kebijakan dan proses pembangunan yang meningkatkan kapabilitas dan kualitas kelompok marginal dan yang memungkinkan kelompok marginal dapat menuntut dan menikmati haknya.

Sebagai sebuah gejala sosial, kemiskinan tak dapat dicari akarnya pada penyebab tunggal. Terdapat faktor jalin-menjalin yang menyebabkan kemiskinan di berbagai tempat. Membuat sebuah kementerian khusus bagi upaya pengentasan kemiskinan, misalnya, takkan pernah menyelesaikan masalah apabila di satu sisi negara tidak memiliki anggaran yang memadai untuk menjalankan program-program yang efektif dan tepat sasaran. Begitu juga dengan solusi sementara untuk menyediakan dana “Bantuan Langsung Tunai” (BLT), tidak bisa menghasilkan dampak yang berkelanjutan jika tidak diimbangi dengan strategi yang tepat untuk meningkatkan penerimaan negara. Oleh karena itu, pertama-tama, kemiskinan harus dilihat sebagai gejala sosial yang *interconnected* atau saling kait-mengait. Upaya pengentasannya dengan sendirinya

juga bersifat integratif, yang melibatkan perumusan visi dan komitmen yang jelas serta program-program lintas sektoral yang saling menunjang.



Source: Dahlgren and Whitehead, 1991

Namun, menyimak agenda kebijakan capres-cawapres selama masa kampanye yang lalu, secara umum dapat dikatakan bahwa agenda kebijakan yang ditawarkan hanya fokus pada dua hal normatif tanpa strategi yang jelas: (i) meningkatkan pertumbuhan; dan (ii) menanggulangi kemiskinan melalui penciptaan lapangan kerja, menggerakkan sektor riil serta proyek penanggulangan kemiskinan.¹² Pendekatan ini penting tetapi tidak mencukupi. Peningkatan pertumbuhan saja tanpa dibarengi dengan pemerataan tidak akan menciptakan kesejahteraan. Selain itu, pertumbuhan pun harus secara jelas mencerminkan kualitas agar memiliki keterkaitan yang jelas dengan agenda pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan. Lebih dari itu, berbagai tawaran tersebut juga tidak mempertimbangkan aspek partisipasi masyarakat miskin dalam seluruh tahapan kebijakan.

Pemiskinan dan potret kekuasaan korporasi:

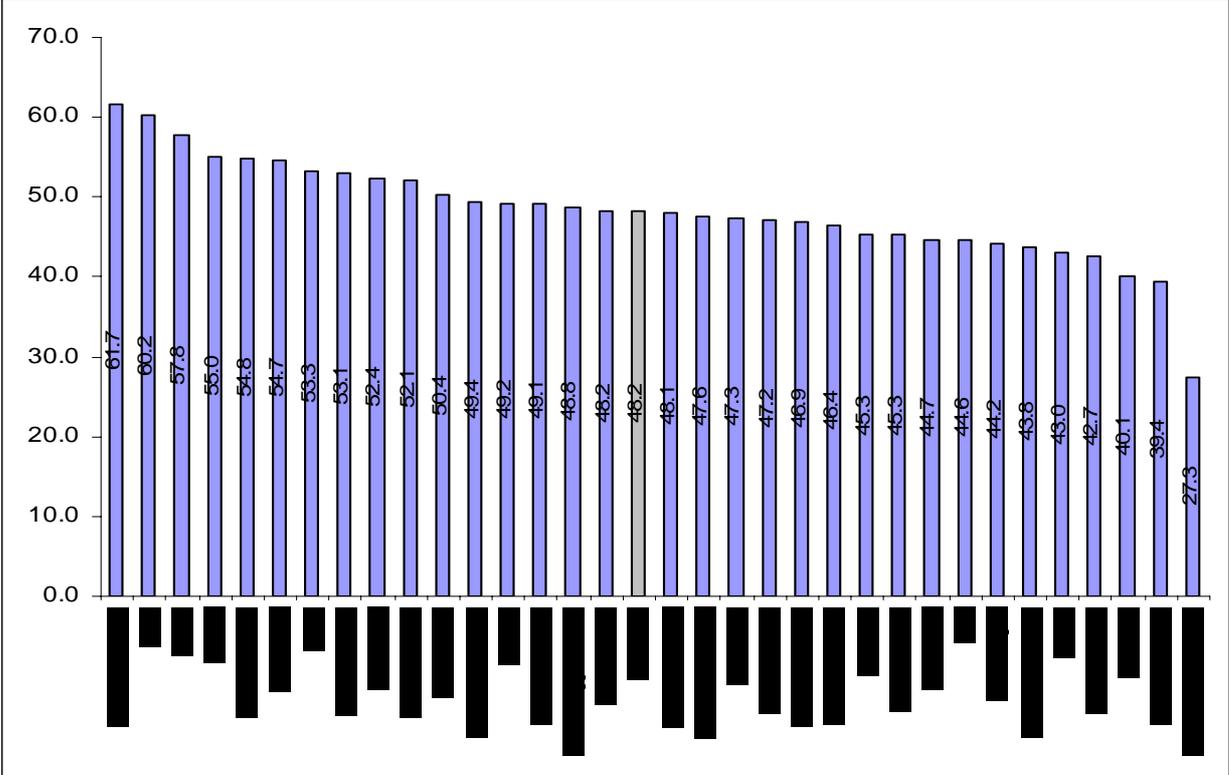
- Lebih dari 70% warga kota (kelas menengah bawah) menempati kurang dari 30% ruang kota, sementara kurang dari 30% warga (kelas menengah atas) menempati mayoritas ruang kota
- Jumlah kendaraan di Jakarta: 88% kendaraan pribadi, 1% kendaraan umum, 11% kendaraan angkutan barang

¹² Meskipun seluruh program yang disampaikan oleh capres-cawapres sekilas terdengar dan terlihat bagus-bagus semua, namun tidak disampaikan target yang akan dicapai dan kapan mencapainya. Program menciptakan lapangan kerja, misalnya, tidak mencantumkan berapa juta orang yang akan terserap, kapan dan bagaimana. Demikian pula dengan program peningkatan pendapatan, tidak mencantumkan berapa target yang akan dikejar. Misalnya, apakah ada target untuk kenaikan *income* per capita? Hal serupa juga terlihat dalam program kesehatan, tidak ada target. Misalnya, apakah pemerintahan mendatang menargetkan penurunan angka kematian ibu karena proses reproduksi? Dengan cara apa; penyediaan bidan desa, meningkatkan rasio antara tenaga medis terhadap perempuan hamil? Selain tidak ada target, program yang ada juga tidak memiliki prioritas; apakah seluruh program akan dilakukan secara serentak, atau ada yang lebih diutamakan, yang mana dan kenapa? Tidak adanya target dan strategi untuk mencapai tujuan berbagai program tersebut pada akhirnya akan sangat menyulitkan masyarakat untuk ikut serta memantau program-program tersebut.

- Tahun 2001: 45 kasus penggusuran pemukiman, 54 kasus penggusuran PKL, perampasan 3000 becak, dengan korban: 34.514 org kehilangan tempat tinggal, 19 org mati, 67 org luka, 50 org sakit, 1.000 org depresi dan 10.252 org kehilangan pekerjaan, 2.700 org kehilangan tempat usaha
 - Tahun 2002: 26 kasus penggusuran pemukiman, 20 kasus penggusuran PKL, dan operasi yustisi, dengan korban: 18.732 org kehilangan tempat tinggal, 15 org luka, 11 org ditangkap dan ditahan, 7.770 org kehilangan tempat usaha, 826 terkena operasi yustisi
 - 2003: 15 kasus penggusuran, dengan korban: 7.280 keluarga kehilangan tempat tinggal, 1 org mati, 1 perempuan diperkosa, 20 org luka dan 26 org ditangkap
 - 2006: 146 kasus penggusuran, dengan korban sedikitnya 42.498 org
 - 2007: 99 kasus penggusuran, dengan korban 43.345 org
 - 2008: 108 kasus penggusuran dengan korban 39.423 org
 - **KEBAKARAN**: sejak 1999 setiap tahun rata-rata terjadi 799 kasus kebakaran, mayoritas (71%) mengena pada pemukiman miskin dan 29% lainnya pada fasilitas publik termasuk pasar tradisional.
- > kebijakan di perkotaan cenderung memerangi sektor informal.

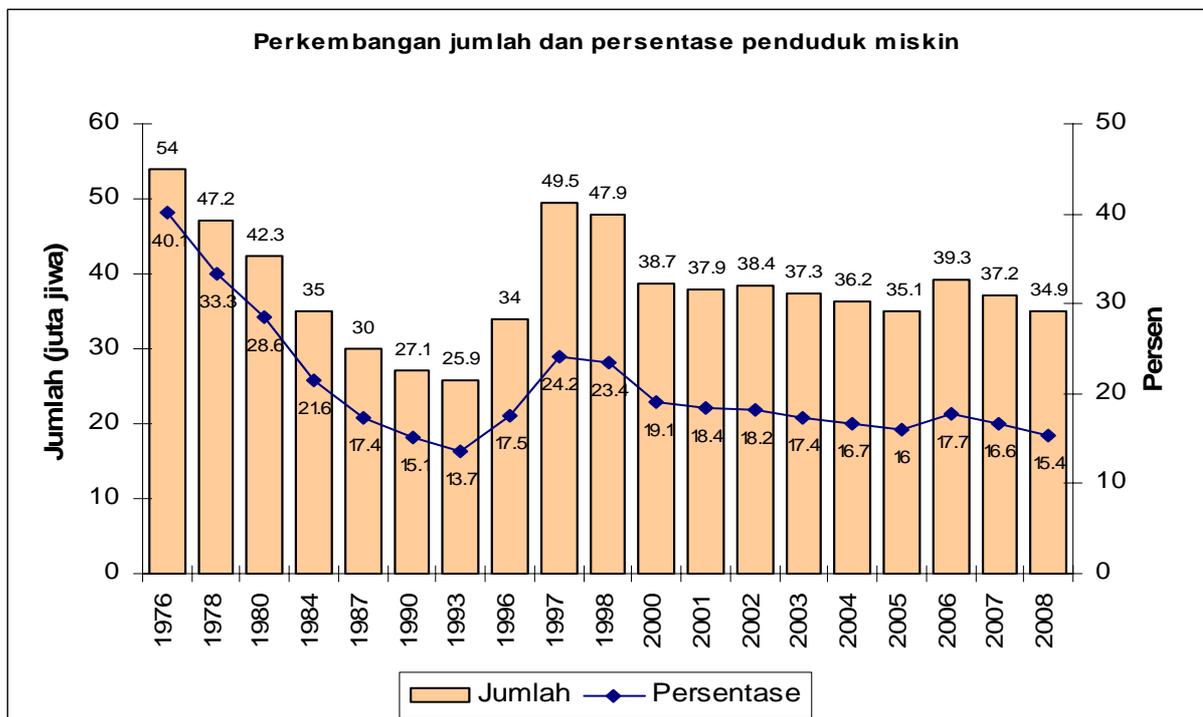
Karenanya, agenda kebijakan penanggulangan kemiskinan harus menegaskan komitmen untuk memenuhi hak ekonomi, sosial, budaya warganegara sesuai dengan UUD'45 (Pasal 28h dan Pasal 34). Dengan prinsip ini maka penciptaan lapangan kerja juga harus dibarengi dengan pemenuhan kesejahteraan, yaitu akses atas pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain yang menjadi tanggungjawab negara. Jadi, penanggulangan kemiskinan tidak terbatas pada menaikkan pendapatan masyarakat, tetapi juga penting untuk menyediakan infrastruktur serta aksesibilitas pelayanan dasar.

Persentase Kurang Aktifitas Fisik Per Provinsi Tahun 2007¹³



¹³ Kurang aktifitas fisik adalah kegiatan kumulatif kurang dari 150 menit dalam seminggu.

Dalam konteks sebagaimana dimaksud, *platform* capres-cawapres dalam kampanye lalu tidak satupun yang menunjukkan bagaimana akan menangani masalah pemerataan. Yang terungkap adalah rencana meningkatkan pertumbuhan ekonomi –sebagaimana dilansir pasangan Mega-Prabowo yang berkehendak mentargetkan pertumbuhan 10%, SBY-Boediono 5%, dan JK-Wiranto 8%– namun tidak menyebutkan indeks gini rasio yang akan dipatok agar tidak terjadi kesenjangan yang terlalu lebar antara warga yang mampu dan yang kurang mampu. Demikian pula dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang direncanakan nampaknya belum akan dapat menyelesaikan persoalan kemiskinan secara komprehensif karena tidak dilengkapi dengan kebijakan sosial dan perangkat sistem kesejahteraan yang memadai. Pendekatan penanggulangan kemiskinan yang disampaikan hanya mendasarkan pada dua hal: (1) penciptaan lapangan kerja pada sektor non-formal tanpa didukung kebijakan makro; dan (2) pemberian bantuan tunai bersyarat, seperti PNPM, Keluarga Harapan, dan BLT yang sifatnya tambal sulam.¹⁴



Dengan pendekatan ini, bisa jadi jumlah pengangguran dapat dikurangi, namun sifatnya akan sementara, karena strategi yang digunakan adalah menciptakan proyek padat karya, serta penyerapan tenaga kerja di proyek infrastruktur yang sifatnya temporer. Padahal yang diperlukan adalah penciptaan lapangan kerja yang permanen, yang menciptakan lapangan kerja secara tetap dan jangka panjang.

Upaya pengentasan kemiskinan sejatinya tak dapat dilepaskan dari pertumbuhan penduduk. Bila negara tak mampu mengimbangi pertumbuhan penduduk dengan penyediaan lapangan

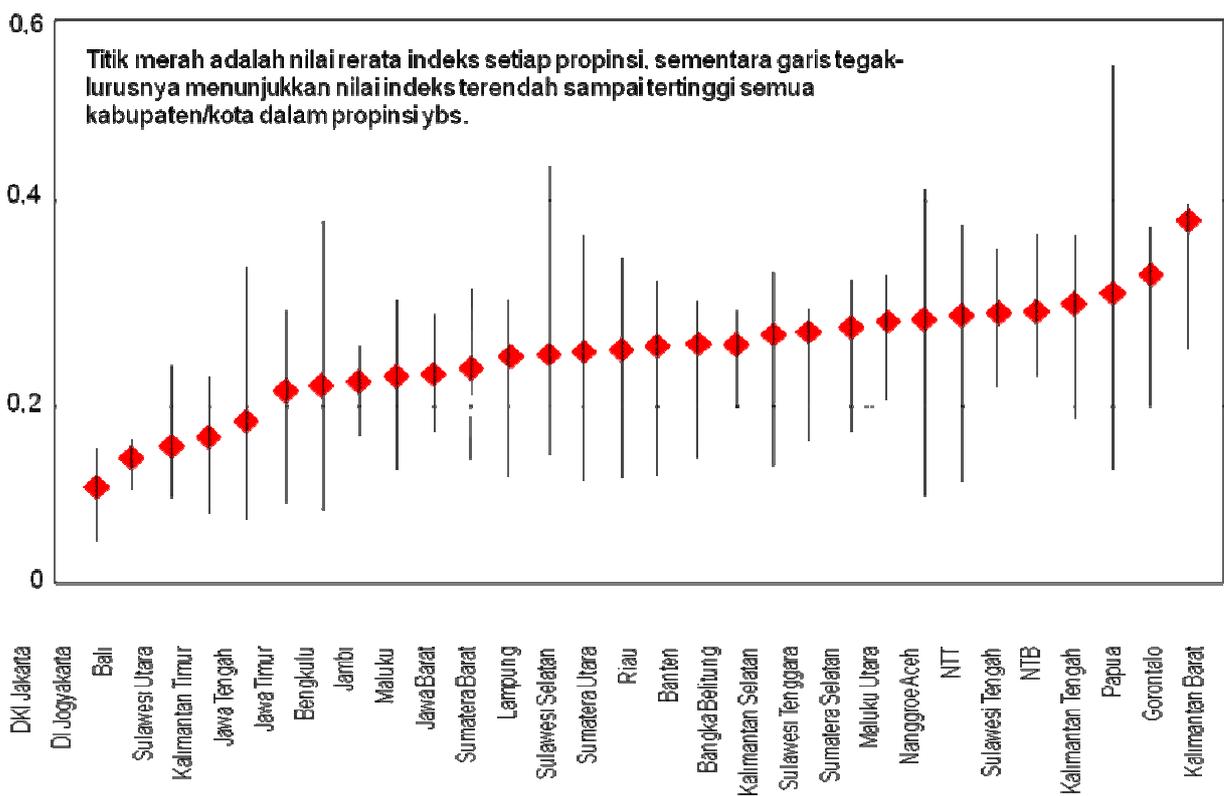
¹⁴ Di samping itu peningkatan kesejahteraan yang dirancang sifatnya hanya ditujukan kepada sekelompok orang. Program BLT dan jaminan sosial, misalnya, BLT hanya ditujukan untuk 19 juta Rumah Tangga miskin, dengan kriteria yang sangat ketat, padahal menurut BPS penduduk miskin di Indonesia berjumlah lebih dari 30 juta orang, dan bila menggunakan standar Bank Dunia US\$2/hari, maka lebih dari 100 juta penduduk Indonesia masuk dalam kategori miskin. Jaminan sosial juga sifatnya parsial hanya ditujukan kepada keluarga miskin, hal ini merupakan menyimpang dari amanat UU No.40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang jelas-jelas menegaskan bahwa negara wajib menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang sifatnya universal.

pekerjaan, jaminan kesehatan, pendidikan, perumahan serta kebutuhan mendasar lain secara memadai –khususnya dalam bentuk makanan serta energi– ancaman kemiskinan sudah pasti menunggu di depan mata. Pemerintah sendiri dengan menggunakan data tahun 2008 menunjukkan bahwa penduduk Indonesia telah mencapai 228 juta orang lebih. Angka ini diperkirakan akan meningkat menjadi 247,5 juta orang pada tahun 2015. Pada tahun 2025, angka ini diproyeksikan menjadi 273 juta orang dan pada tahun 2050, bisa mencapai 280 juta orang. Begitu pula jika mengamati komposisi penduduk dengan usia produktif yang makin lama makin pesat peningkatannya. Bila di tahun 1970 jumlahnya mencapai 63 juta, tahun 2009 telah mencapai 157 juta dan tahun 2025 diperkirakan sudah akan mencapai 188 juta.¹⁵

Kewajiban negara di bidang hak ekosob:

- Mengambil langkah-langkah dengan semua sarana yg memadai, termasuk pengambilan langkah-langkah legislatif
- Mencapai perwujudan hak secara bertahap (sedini mungkin mewujudkan hak)
- Memastikan hak penghidupan minimal bagi semua orang, terlepas dari tingkat pertumbuhan ekonomi negara
- Mewujudkan hak tanpa diskriminasi
- Menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan hak yang diatur dalam KOVENAN
- Kewajiban utk bersikap dan kewajiban utk mencapai hasil.

INDEKS KEMISKINAN PENDUDUK INDONESIA menurut Propinsi dan disparitasnya antar Kabupaten/Kota



¹⁵ Kompas, 19 Agustus 2009.

- **Kesetaraan Gender**

Pengarusutamaan *gender* sebenarnya telah dicanangkan pemerintah sejak era kepresidenan Gus Dur lewat Inpres No.9/2000, namun bias patriarki dalam implementasi kebijakan masih kuat terjadi di hampir seluruh departemen. Pemahaman mengenai *gender* juga minim di kalangan pejabat tinggi. Padahal, marginalisasi dan pengabaian terhadap eksistensi perempuan mendorong lahirnya bentuk dan pola-pola kekerasan yang beragam terhadap perempuan, baik di ranah rumah tangga maupun di lingkup komunitas/publik. Catatan Tahunan Komnas Perempuan tentang Kekerasan terhadap Perempuan, menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dalam relasi personal selalu menduduki jumlah tertinggi setiap tahunnya. Catatan untuk tahun 2008 terlihat bahwa kekerasan ekonomi yang terjadi dalam rumah tangga dan kekerasan seksual yang terjadi di lingkungan komunitas merupakan dua jenis kekerasan yang paling besar dialami oleh perempuan.¹⁶

Kehilangan sumber penghidupan di tingkat pedesaan, juga mendorong para pencari kerja –baik laki-laki maupun perempuan– untuk melakukan migrasi ke kota besar maupun ke luar negeri. Karena keterbatasan keahlian –dikombinasikan dengan ketidaksiapan mereka untuk masuk ke lapangan kerja– mengakibatkan kebanyakan dari mereka di kota-kota besar bekerja sebagai tenaga kasar, buruh pabrik, dan pekerja rumah tangga. Sedang yang memilih menjadi pekerja migran ke manca negara juga terpaksa memilih bekerja sebagai pekerja rumah tangga ataupun perawat orang tua. Angka migrasi ke manca negara meningkat drastis pasca krisis moneter yang melanda negara-negara di Asia, termasuk Indonesia, sejak tahun 1998. Hampir 80% pekerja migran adalah perempuan, karena itu sering disebut bahwa dalam isu pekerja migran terjadi feminisasi kemiskinan –kemiskinan berwajah perempuan. Celakanya, prasarana yang merajut proses pengiriman pekerja migran, mulai dari PJTKI, Depnaker, sampai pada KBRI, justru cenderung mereduksi mereka sebagai komoditi belaka.

Potret pemiskinan yang kian dalam:

- ❖ Tingkat pengangguran remaja putus sekolah (15-17 th) mencapai 71%.
- ❖ Sementara lebih dari 60% buruh di Jatim dan Jabar berstatus kontrak, dengan kondisi kerja kian memburuk (dampak dari kebijakan fleksibilitas pasar kerja)
- ❖ Setiap tahun sedikitnya 450.000 orang menjadi buruh migran (TKI), 70% perempuan, 60% dikirim secara ilegal. Setiap tahun sedikitnya 25.000 TKI mengalami masalah, termasuk kematian
- ❖ Penduduk usia kerja (lebih dari 15 th): 162,3 juta, 50% (81,15 juta) adalah perempuan, dengan kualitas pendidikan: 56% SD ke bawah
- ❖ 64,1% tenaga kerja bekerja di sektor informal yg miskin perlindungan
- ❖ 60% anak tidak memiliki akta kelahiran, 3 juta anak memiliki pekerjaan berbahaya, 30% pekerja seks di Indonesia adalah anak-anak (usia 10-18 th) dan 12% perempuan dinikahkan pada usia di bawah 15 th.

Selain itu, perempuan juga mengalami kekerasan yang terjadi di berbagai wilayah konflik (Poso, Aceh, Papua, dan juga sebelumnya di Timor Timur). Dalam konflik berbasis sumber daya alam, perempuan juga mengalami kekerasan yang khas, apalagi reproduksi perempuan lebih kompleks ketimbang laki-laki, sehingga sebagai korban pencemaran misalnya, perempuan akan mengalami penurunan kesehatan tubuh lebih drastis dibanding laki-laki. Kondisi demikian menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan hadir dalam berbagai macam bentuk dan pola, bahkan sering kali kekerasan yang dialami perempuan tidaklah tunggal, tapi berlapis-lapis. Luput memahami bentuk dan pola kekerasan tersebut, akan menjauhkan perempuan dari

¹⁶ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Kerentanan Perempuan terhadap Kekerasan Ekonomi dan Seksual: di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara, Jakarta, Maret 2009.

perlindungan atas hak-haknya, dan program yang dikembangkan untuk perlindungan hak perempuan akan menjadi tidak bermakna.

Dalam perspektif yang lebih umum, persoalan marginalisasi perempuan menunjukkan lemahnya pengakuan atas prinsip kesetaraan dan rendahnya komitmen untuk menempuh kebijakan afirmatif. Kesetaraan dan afirmasi adalah prinsip dasar dan pilihan strategis untuk membangun masyarakat demokrasi (*democratic polity*). Demokratisasi pada akhirnya harus tidak hanya tercermin pada institusi-institusi politik tetapi juga pada sikap pemihakan kepada kelompok-kelompok marginal, termasuk tetapi tidak terbatas pada perempuan. Ketidakberpihakan kepada perempuan menunjukkan sesuatu yang lebih besar dari sekedar masalah gender tetapi juga etika dan moralitas demokrasi.

Secara umum, agenda kebijakan kesetaraan gender –khususnya agenda untuk mengurangi kesenjangan *gender* dan program pendukung dalam mengatasi masalah kemiskinan– memang telah melakukan terobosan dengan mengakui bahwa ada kondisi yang berbeda bagi perempuan dan laki-laki. Atas dasar itu maka pemerintahan lima tahun ke depan perlu melakukan *affirmative action* (tindakan khusus sementara) bagi perempuan agar jurang kesenjangan tersebut semakin mengecil.

Selain itu, tercantumnya isu partisipasi perempuan¹⁷ dalam agenda kebijakan kesetaraan gender, merupakan isu yang krusial. Karena dengan partisipasi perempuan di segala bidang akan menjadi ujung tombak pembongkaran marginalisasi terhadap perempuan sekaligus merupakan pengakuan eksistensi perempuan.

• **Pendidikan**

Visi–misi dan rencana aksi pasangan SBY–Boediono sebagaimana dipaparkan dalam buku *Membangun Indonesia yang Sejahtera, Demokratis dan Berkeadilan* memuat semua program yang akan dijalankan selama periode 2009-2014.¹⁸ Sebagaimana yang menjadi semboyan pasangan SBY–Boediono, yaitu LANJUTKAN! maka program yang dibuat dan

¹⁷ Agenda Kebijakan Pemberdayaan Perempuan: "Meningkatkan partisipasi perempuan di segala bidang baik dalam proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan".

¹⁸ Beberapa agenda kebijakan SBY-Boediono untuk sektor pendidikan antara lain:

- (1) Mengefektifkan program rehabilitasi gedung sekolah yang sudah dimulai pada periode 2004-2009, sehingga terbangun fasilitas pendidikan yang memadai dan bermutu dengan memperbaiki dan menambah prasarana fisik sekolah, serta penggunaan teknologi informatika dalam proses pengajaran.
- (2) Pemanfaatan alokasi anggaran minimal 20% dari APBN untuk memastikan pemantapan pendidikan gratis dan terjangkau untuk pendidikan dasar 9 tahun dan dilanjutkan secara bertahap pada tingkatan pendidikan lanjutan di tingkat SMA.
- (3) Perbaikan secara fundamental kualitas kurikulum dan penyediaan buku-buku yang berkualitas.
- (4) Perbaikan kualitas guru, dosen serta peneliti agar menjadi pilar pendidikan yang mencerdaskan bangsa, mampu menciptakan lingkungan yang inovatif, serta mampu menularkan kualitas intelektual yang tinggi.
- (5) Memperbaiki remunerasi guru dan upaya perbaikan penghasilan kepada guru, dosen, dan para peneliti.
- (6) Memperluas penerapan dari kemajuan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk mendukung kinerja penyelenggaraan pembangunan di bidang pendidikan.
- (7) Mendorong partisipasi masyarakat dalam menciptakan kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu dan sesuai dengan aspirasi dan tantangan jaman.
- (8) Mengurangi kesenjangan dalam akses pendidikan dan kualitas pendidikan, baik pada keluarga berpenghasilan rendah maupun daerah yang tertinggal.

akan dilaksanakan itu adalah program-program yang sudah mulai dijalankan pada periode 2005–2009 tapi belum tuntas. Sehingga sebetulnya tidak ada hal baru. Program-program tersebut terdapat pada Rencana Strategis (Renstra) Departemen Pendidikan Nasional 2005–2009. Tapi karena berbagai kendala, terutama menyangkut masalah pendanaan, hampir semua program yang disusun dalam Renstra Departemen Pendidikan Nasional tersebut tidak dapat terealisasi secara penuh.

Secara umum dapat dikatakan, bahwa, sepanjang dilaksanakan secara konsisten dan didukung dengan tata kelola yang baik –dan tidak berorientasi pada proyek– program tersebut dapat menjawab permasalahan pendidikan, seperti misalnya kerusakan gedung (terutama SD) yang terjadi secara meluas, buku yang sering ganti setiap semester, berbagai macam pungutan yang dilakukan sekolah, maupun juga kurikulum yang berubah-ubah. Di sisi lain, tuntutan peningkatan kesejahteraan guru juga akan dapat terpenuhi.

Namun, bagi program yang dimaksudkan untuk memperluas penerapan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, walaupun nampaknya terlihat sangat bagus, tetap perlu diwaspadai bahwa hal itu akan membuat pendidikan menjadi tidak kontekstual karena semua akan didasarkan maupun bertujuan pada teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Wilayah Indonesia yang secara geografis amat beragam (maritim dan agraris), serta masih banyak warga yang tinggal di pulau-pulau terluar yang belum terjangkau oleh infrastruktur transportasi dan komunikasi, memerlukan model desain pengembangan pendidikan yang tidak seragam. Pengembangan pendidikan yang berbasis dan bertujuan ke TIK justru dapat mencerabut mereka dari akar-akar geografis, ekonomis, sosial, budaya, dan adat istiadat. Di sisi lain, penguasaan TIK itu tidak fungsional karena kehidupan mereka sehari-hari tidak memerlukan teknologi TIK yang canggih.

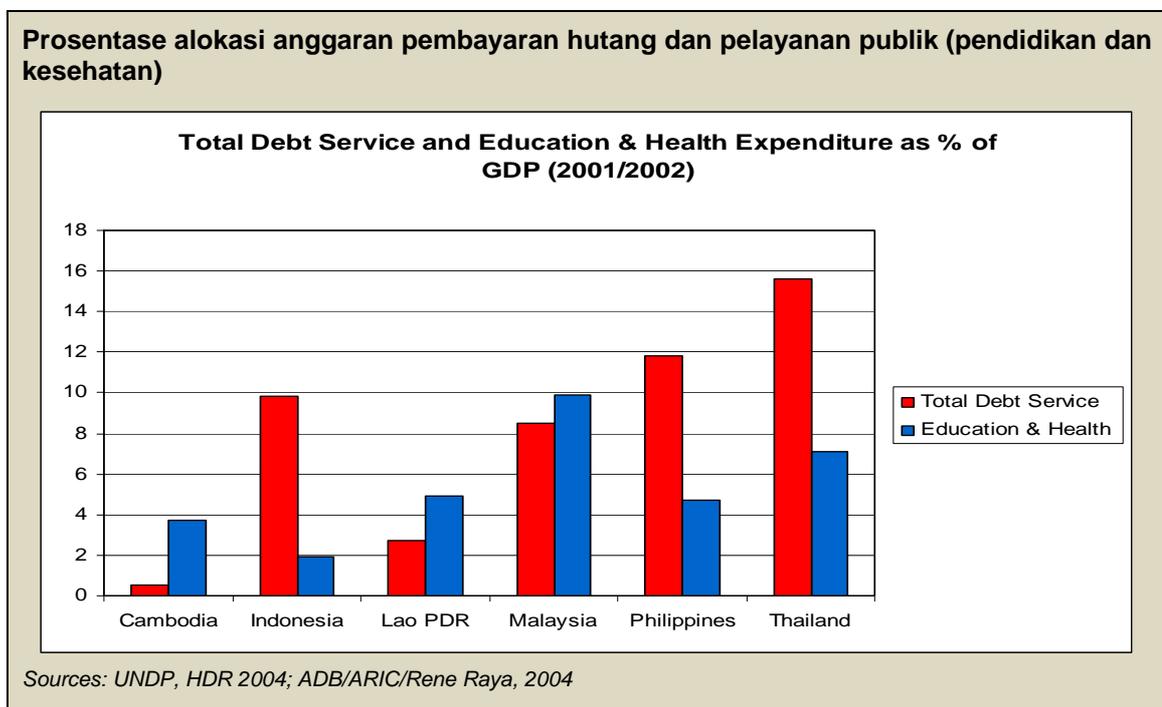
Adapun program yang berupaya mendorong partisipasi masyarakat (terutama orang tua murid) dalam menciptakan kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu serta sesuai dengan aspirasi dan tantangan jaman saat ini dan ke depan, dapat ditafsirkan sebagai upaya melepaskan tanggungjawab pendanaan pendidikan atas nama partisipasi masyarakat. Arah ke sana tampak jelas dengan keluarnya PP No.47/2008 tentang Wajib Belajar, PP No.48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan, UU No.9/2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, Perpres No.76/2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, serta Perpres No.77/2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Penanaman Modal; yang di dalamnya memasukkan pendidikan sebagai sektor yang terbuka untuk penanaman modal asing dengan komposisi kepemilikan saham maksimal 49%. Program ini lebih bertendensi untuk melaksanakan Pasal 46 UU No.20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU SPN) mengenai pendanaan pendidikan yang menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat (ayat (1)).

Partisipasi masyarakat akan lebih berdaya guna dan berdaya ungkit jika dilibatkan pada perencanaan serta monitoring dan evaluasi. Pada tahap perencanaan, masyarakat dapat memasukkan atau memperjuangkan program yang sesuai dengan kebutuhannya, sedangkan pada tahap monitoring dan evaluasi masyarakat dapat melihat sejauh mana tingkat pencapaian program yang mereka turut membuatnya. Sementara persepsi "partisipasi" yang dimaksud dalam program SBY–Boediono adalah keharusan masyarakat turut memikul biaya pendidikan. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip hak asasi manusia yang menekankan aspek bebas biaya untuk pendidikan dasar (7-15 tahun) dan UUD 1945.

Permasalahan dunia pendidikan Indonesia bukan semata soal program dan/atau rencana aksi, melainkan pada kebijakan pendidikan yang makin melebarkan kesenjangan antara kaya dan

miskin akibat kastaisasi sekolah. Jika pada masa Orde Baru dulu pemerintah membuat kastaisasi sekolah berdasarkan status Terdaftar, Diakui, dan Disamakan, maka sekarang pemerintah membuat kastaisasi sekolah berdasarkan Sekolah Reguler (SR), Sekolah Standar Nasional (SSN), Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), dan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI).

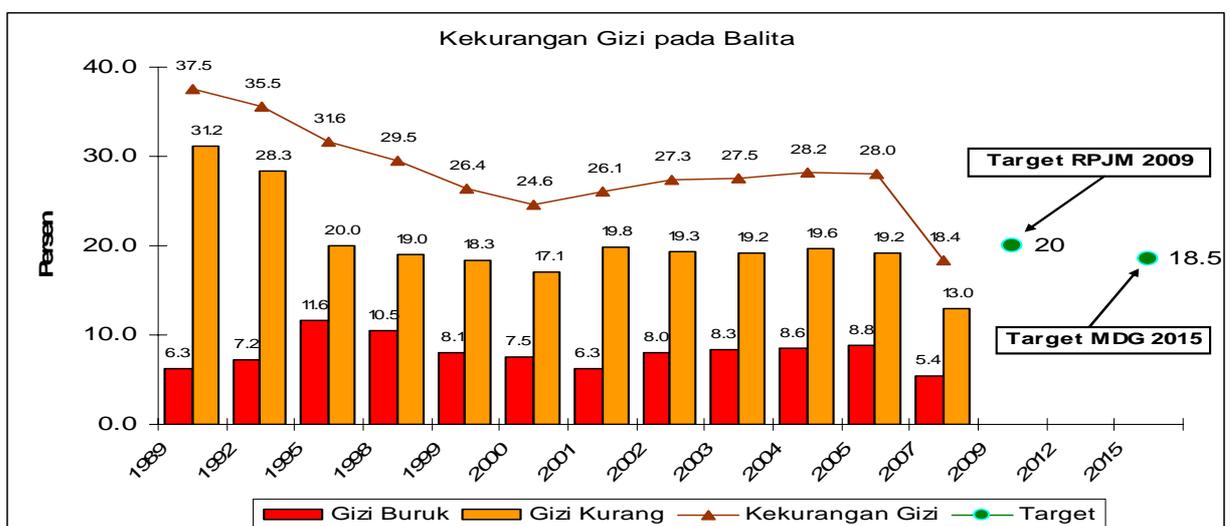
Persoalan yang ditimbulkan dengan kastaisasi sekolah itu adalah dukungan dana yang besar dari pemerintah yang justru diarahkan ke RSBI dan SBI serta ke SSN, sedangkan ke Sekolah Reguler justru lebih kecil. Padahal, sekolah-sekolah reguler itulah yang menampung kaum miskin. Oleh karena kemiskinannya mereka tidak mampu membayar uang masuk yang tinggi. Akibatnya, orang miskin--meskipun pintar--tetap tidak bisa masuk ke RSBI dan SBI. Atau kalau di tingkat perguruan tinggi, tidak dapat masuk ke PT BHMN (Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara), karena uang masuk maupun uang kuliah per semesternya amat mahal. Akhirnya, RSBI, SBI, dan PT BHMN hanya dimasuki oleh golongan kaya saja, baik pintar maupun tidak pintar.



- **Kesehatan**

Agenda kebijakan kesehatan terkait reduksi kematian anak –meningkatkan kualitas ibu dan anak– yang diusung para kandidat capres dalam pilpres lalu menetapkan empat agenda: (1) revitalisasi posyandu; (2) perbaikan gizi balita; (3) mengurangi tingkat prevalensi gizi buruk hingga di bawah 15% pada tahun 2014; dan (4) mengurangi angka kematian bayi dan ibu hingga minimal 50% dari kondisi sekarang. Berbagai agenda tersebut –walaupun nampaknya baik– tetap perlu mendapatkan catatan kritis. *Pertama*, revitalisasi posyandu hanya mungkin dilakukan jika penggerak utamanya diberdayakan, yakni PKK, yang selama proses reformasi justru termarginalisasi. Di sisi lain, program vertikal yang diimplementasikan lewat posyandu, seperti imunisasi dan suplementasi kapsul vitamin A, suplementasi tablet penambah darah, penimbangan bayi dan balita, serta distribusi oralit dan tablet seng pada penderita diare, justru kehilangan gregetnya di era reformasi. *Kedua*, dengan meledaknya laporan gizi buruk sebagai bentuk euforia demokrasi dan kebebasan pers, program upaya perbaikan gizi keluarga terfokus pada gizi buruk (kuratif dan rehabilitatif).

Maraknya problem gizi buruk sesungguhnya merupakan indikasi bahwa ada yang salah dalam kebijakan pangan nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa kita masih berkutat dengan kerentanan pangan ketimbang ketahanan pangan. Kebijakan makro swa-sembada pangan selama ini memacu dan mengeksploitasi produsen (petani), sementara itu insentif berupa infrastruktur, kredit petani, dan nilai tambah produk pertanian tidak dinikmati oleh petani. *Ketiga*, menurut Riskesdas 2007, prevalensi gizi buruk hanya 5,4% dan prevalensi gizi kurang sebesar 13% yang kalau dijumlah masih 18,4%. Sementara itu target MDG 2015 adalah mengurangi gizi kurang dan gizi buruk menjadi separuh dari angka gizi kurang dan gizi buruk (37,5%) sehingga targetnya adalah 18,75%; sedangkan target RPJM 2014 adalah 11%. *Keempat*, angka kematian bayi menurut SDKI 2007 adalah 34 per 1.000 kelahiran hidup, sementara itu target MDG 2015 adalah mengurangi angka kematian bayi sehingga menjadi seperempat dari AKB pada tahun 1991 (68 per 1.000 kelahiran hidup) sehingga target MDG 2015 adalah 23 per 1.000 kelahiran hidup sedangkan target RPJM 2014 adalah 24 per 1.000 kelahiran hidup, Pertanyaannya, apakah realistis untuk memasang target AKB 2014 menjadi 17 per 1.000 kelahiran hidup?



Sumber: Susenas (1989-2005), Riskesdas 2007.

Sementara itu, agenda kebijakan kesehatan terkait perbaikan kesehatan ibu, menetapkan tiga agenda: (1) membuat layanan kesehatan menjadi terjangkau oleh seluruh rakyat; (2) meningkatkan akses perempuan terhadap kecukupan, keterjangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan, informasi dan pelayanan lain terkait yang ditawarkan lewat empat program utama: (i) meningkatkan program preventif dengan fokus pada penyediaan pelayanan dasar; (ii) mendorong riset dan penyebaran informasi tentang kesehatan perempuan; (iii) revitalisasi program KB; dan (iv) pemberdayaan puskesmas yang dapat menjangkau masyarakat sekitarnya; serta (3) meningkatkan sumber daya dan monitoring tindak lanjut bagi kesehatan perempuan. Keseluruhan agenda kebijakan kesehatan ini masih terlalu fokus pada pelayanan kesehatan, padahal kontribusi pelayanan kesehatan pada derajat kesehatan sangat terbatas (25%).

Sedangkan agenda kebijakan kesehatan terkait pengendalian HIV/AIDS, Malaria, TBC dan penyakit lain yang terabaikan, menetapkan dua agenda: (1) pencegahan penyakit menular seperti HIV/AIDS, Malaria dan TBC; dan (2) prakarsa *gender sensitive* untuk mengatasi PMS, HIV/AIDS, serta isu-isu kesehatan seksual dan reproduksi. Agenda pertama masih sangat *donor driven* (GF-ATM), ketergantungan pada donor dalam pemasokan ARV masih sangat tinggi, padahal kecenderungan pada dasawarsa terakhir menunjukkan peningkatan yang sangat tajam, khususnya di kota-kota besar di mana kecenderungan penggunaan NAPZA juga meningkat tajam. Selama para korban NAPZA masih diperlakukan sebagai pesakitan dan

menjadi target operasi, sedangkan pengedar besar justru bebas beroperasi maka kecenderungan penularan HIV/AIDS lewat jarum suntik yang dipakai bersama akan sulit dikendalikan. Sedangkan prakarsa *gender sensitive* masih perlu dijabarkan lebih jauh.

Ketiga agenda kebijakan kesehatan (reduksi kematian anak – meningkatkan kualitas ibu dan anak; perbaikan kesehatan ibu; serta pengendalian HIV/AIDS, Malaria, TBC dan penyakit lain yang terabaikan) yang ditawarkan dalam kampanye capres-cawapres masih belum ada ruh-nya dan terjebak pada pendekatan sektoral. Padahal Indonesia Sehat 2010 ketika dicanangkan oleh mantan Presiden BJ Habibie (1999) menekankan perlunya perubahan paradigma, dari paradigma sakit ke paradigma sehat. Pendekatan sektoral cenderung menerapkan paradigma sakit, sehingga bisnis kesehatan menjadi bisnis sakit (pelayanan kesehatan).

- **Lingkungan Hidup**

Indonesia telah kehilangan 24 pulau kecil dalam rentang waktu tahun 2005-2007 akibat perubahan iklim. Informasi itu muncul dalam laporan Status Lingkungan Hidup Indonesia (SLHI) yang dikeluarkan Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH) tahun 2007. Lebih jauh laporan tersebut menyatakan beberapa tahun terakhir Indonesia mengalami peningkatan intensitas dan frekuensi perubahan cuaca yang mengkhawatirkan. Indonesia juga punya masalah di sektor kehutanan. Laju deforestasi masih sangat tinggi, mencapai 1,09 juta hektar per tahun dalam kurun waktu tahun 2000 hingga tahun 2006. Tingginya deforestasi selama ini telah menyebabkan lebih dari 77 juta hektar menjadi lahan kritis (*lihat, www.menlh.go.id*).

Laporan itu juga mengindikasikan terjadinya kegentingan status lingkungan hidup Indonesia. Sebagian besar sungai utama telah kritis, akibat penghancuran daerah tangkapan air dan pencemaran. Belum lagi persoalan banjir, longsor, kekeringan, kebakaran hutan, gagal panen, gagal tanam, pencemaran udara dan serangkaian bencana ekologis lainnya yang terus meningkat. Namun hingga kini respon yang diberikan negara masih belum cukup memadai. Bahkan untuk beberapa hal justru cenderung mempercepat terjadinya krisis lingkungan hidup lewat berbagai perizinan dan peraturan perundangan yang dikeluarkan.

Banjir dan longsor yang terus berulang adalah bukti bahwa telah terjadi kerusakan lingkungan hidup yang sangat serius dan sistematis. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) mencatat periode tahun 2006-2007, telah terjadi 840 kejadian bencana ekologis. Korban pun terbilang banyak, yaitu 7.303 jiwa meninggal dunia dan 1.140 orang dinyatakan hilang; sedikitnya 3 juta orang menjadi pengungsi dan 750.000 unit rumah rusak atau terendam banjir (*lihat, www.walhi.or.id*).

Memasuki awal tahun 2008, terjadi bencana tanah longsor di Tawangmangu, banjir bandang di Ngawi, Kediri, Madiun, Bojonegoro, Lamongan dan Kudus yang telah menyebabkan ratusan ribu rumah terendam banjir dan banyak petani yang mengalami gagal panen atau kehilangan harta bendanya. Kerusakan hutan dan ekosistem di Daerah Aliran Sungai (DAS) Bengawan Solo ditengarai sebagai penyebabnya. Sementara menjelang akhir tahun 2008 kembali terjadi bencana banjir dan longsor di banyak tempat bersamaan dengan terjadinya gelombang pasang (*rob*) dan kebakaran hutan.

Tak dapat disangkal, penyebab utama dari kerusakan lingkungan hidup itu adalah eksploitasi yang berlebihan atas alam. Tuntutan berbagai pihak agar negara mengubah secara fundamental kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup belum berhasil diwujudkan. Bahkan sebaliknya, beberapa kebijakan pemerintah ditengarai potensial

mempercepat kehancuran lingkungan hidup.¹⁹

Kondisi lingkungan hidup saat ini memerlukan terobosan politik. Isu lingkungan hidup tidak boleh lagi dinegasikan dengan dalih kepentingan ekonomi. Kita harus belajar dari pengalaman selama ini, di mana fakta menunjukan ongkos yang dikeluarkan negara dalam penanggulangan bencana akibat kesalahan pengelolaan alam lebih besar dari pajak dan royalti yang dibayarkan oleh pelaku industri. Lebih dari itu, capaian-capaian pertumbuhan ekonomi yang selalu dijadikan bukti adanya peningkatan kemakmuran tidak dihitung dengan mengikutsertakan variabel biaya kerusakan ekologis. Jika kerusakan ekologis dimasukkan sebagai salah satu komponen perhitungan pertumbuhan ekonomi, maka pertumbuhan riil itu sebenarnya lebih kecil dibandingkan dengan angka pertumbuhan yang kerap ditampilkan.

Dari segi penegakan hukum, juga harus dipatikan bahwa aparat-aparat negara mampu bertindak tegas terhadap pelaku kejahatan lingkungan, tak terkecuali bagi mereka yang mengantongi izin dari negara.

- **Pembangunan**

Berbagai agenda kebijakan pembangunan yang diusung capres-cawapres dalam masa kampanye lalu cukup menarik, walaupun terlalu fokus pada sektor ekonomi yang menekankan pada tiga agenda, yakni: (1) penurunan utang LN seraya meningkatkan PDB dan meningkatkan *income per capita*; (2) moratorium utang sehingga tersedia dana bagi program kerakyatan; dan (3) meningkatkan peran IPTEK untuk pengembangan industri.

Namun demikian, hingga saat ini masih belum disentuh persoalan ekonomi biaya tinggi akibat kelembaman birokrasi dan kleptokrasi. Sistem ekonomi yang dikembangkan selama ini masih melanggengkan sistem *pangreh praja*, seakan-akan roda pemerintahan dan ekonomi negara semata-mata digerakkan oleh kaum *ambtenaar*. Padahal landasan pembangunan seharusnya bersandar pada empat prinsip utama, yakni: (1) perikemanusiaan; (2) pemberdayaan dan kemandirian masyarakat; (3) pengutamaan azas manfaat dan kemaslahatan; serta (4) keadilan dan penghormatan atas hak asasi dan kesetaraan kesempatan.²⁰

¹⁹ Pada tahun 2007 tercatat tiga undang-undang yang justru potensial mendukung eksploitasi alam, yakni UU tentang Penanaman Modal, UU tentang Penataan Ruang, dan UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Ketiga undang-undang itu dijadikan dasar bagi lahirnya perizinan eksploitasi alam sejak tahun 2008. Selain tiga UU tersebut, juga terdapat kebijakan yang kontroversial, yakni PP No.2/2008 tentang Jenis dan Tarif Pendapatan Negara Bukan Pajak dari sektor Kehutanan. Aturan ini memperbolehkan kawasan hutan lindung digunakan untuk kegiatan pertambangan asalkan perusahaan pertambangan membayar sewa seharaga paling mahal Rp.300 per meter persegi per tahunnya. Akibat PP tersebut beberapa Pemerintah Kabupaten memberikan izin bagi perusahaan untuk konversi kawasan lindung bagi kegiatan penambangan, seperti terjadi di Morowali Sulawesi Tengah dan Kabupaten Manggarai Propinsi Nusa Tenggara Timur (*lihat, www.jatam.org*). Terakhir, di awal tahun 2009, lahir UU Mineral dan Batubara sebagai pengganti UU Pertambangan namun semangatnya masih tetap sama, yaitu eksploitasi yang tak terkendali.

²⁰ Lepas dari perbedaan data statistik yang tersedia antara Bank Dunia (yang menyebut angka kemiskinan Indonesia di tahun 2008-2009 mencapai 90 juta hingga nyaris 100 juta jiwa) dengan Biro Pusat Statistik (yang menyatakan bahwa antara Maret 2008 hingga Maret 2009 angka kemiskinan telah mengalami penurunan dari 34,96 juta jiwa menjadi 32 juta jiwa), satu hal yang tidak dapat ditolak adalah fakta bahwa persentase terbesar kemiskinan masih terdapat di pedesaan. Data BPS pada tahun 2006, menyebut kemiskinan di pedesaan berada di angka 24,8 juta orang dari total 39,1 juta masyarakat miskin di Indonesia. Sedangkan tingkat kemiskinan di sektor pertanian, dengan menggunakan data BPS tahun 2004 mencapai 58,83%, masih lebih tinggi dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Kemiskinan di sektor pertanian pun menjadi persoalan yang dominan di 30 propinsi di Indonesia. Dengan data-data ini,

Data World Development Report (WDR) yang dikeluarkan Bank Dunia pada tahun 2007, menyebutkan bahwa investasi pada sektor pertanian adalah cara terbaik untuk mendorong pembangunan serta mengentaskan kemiskinan di pedesaan negara-negara berkembang. Laporan itu juga menyebutkan bahwa bila sektor pertanian dan pedesaan tidak mendapat perhatian yang memadai maka target untuk mengurangi setengah penduduk dunia dari kemiskinan dan kelaparan pada tahun 2015, tidak akan tercapai. Selain itu, WDR juga mengisyaratkan bahwa pertumbuhan pertanian masih merupakan cara efektif untuk peningkatan pendapatan petani miskin di pedesaan. Sebab, bagi masyarakat termiskin di pedesaan, pertumbuhan PDB yang berasal dari pertanian adalah sekitar empat kali lebih efektif dalam mengurangi kemiskinan dibandingkan PDB dari luar sektor pertanian.²¹

Pemiskinan dan potret kekuasaan korporasi:

- Tahun 1986 – 1996 : sektor industri padat karya tumbuh 20,3%. Tahun 1997 – 2006 : rata-rata tingkat pertumbuhan di sektor industri padat karya tinggal 6,3%.
- Sebaliknya, kemajuan sektor padat modal di perkotaan cenderung meningkat dan kian mendorong urbanisasi
- Kondisi tersebut meningkatkan jumlah pekerja di sektor informal karena tidak terserap oleh sektor industri. Sektor informal menjadi katup pengaman krisis ekonomi namun tidak pernah diperhitungkan dalam sistem ekonomi formal.

Namun demikian, selama ini belum terlihat kebijakan-kebijakan progresif yang memiliki keberpihakan yang jelas bagi kepentingan mayoritas warganegara. Tak ada proteksi bagi produk-produk pertanian dalam negeri, serta sangat minim kesediaan lembaga pembiayaan khusus untuk memberikan pinjaman modal bagi pembangunan sektor pertanian sebagai akibat tidak adanya kebijakan yang afirmatif di bidang ini. Publik secara umum seringkali tidak paham dengan berbagai istilah teknokratis dalam kebijakan ekonomi –yang biasanya memang tidak menguntungkan rakyat. Ruang-ruang di media juga sangat kurang memberikan tempat bagi perdebatan yang konstruktif untuk mempertanyakan berbagai kebijakan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah yang “*obscure*” atau tak jelas arah keberpihakannya itu.

Pemiskinan dan potret kekuasaan korporasi:

- Th 2000 : suntikan dana untuk industri perbankan mencapai Rp 257 triliun, sementara nilai total subsidi untuk BBM, listrik, pangan, pendidikan, kesehatan, dan pertanian, tidak lebih dari Rp 30,828 triliun. Meski jumlahnya relatif kecil, subsidi yang dikurangi dan dicabut
- Th 2002: pemerintah kembali memberi subsidi senilai Rp 75 triliun pada sejumlah konglomerat
- Tahun 2005: dana kompensasi BBM utk orang miskin Rp 4,7 triliun, anggaran untuk sektor kesehatan 7,4 triliun, sektor pendidikan 21,5 triliun, sementara utk bayar cicilan dan bunga hutang 64 triliun
- Th 2008: ketika kelompok usaha Bakrie ambruk, pemerintah alokasikan dana rekapitulasi saham sebesar Rp 262,73 triliun, sementara melalui SKB 4 menteri pemerintah menghapus kebijakan UMR
- Produk undang-undang dan kebijakan pemerintah tidak berpihak pada kepentingan kelompok miskin. Di tingkat nasional, tidak sampai 10% UU berbicara tentang kesejahteraan masyarakat, 90% lebih berbicara tentang politik dan pemekaran daerah. Di daerah, sebagian besar Perda berbicara tentang retribusi. Di NTT, misalnya, hanya 6,8% Perda berbicara tentang pelayanan publik, 74,6% berbicara tentang retribusi.

-----→ Kebijakan pemerintah tidak berpihak pada kepentingan rakyat miskin

penyusunan visi, *platform*, strategi serta program pembangunan dan pengentasan kemiskinan harus menempatkan pedesaan serta sektor pertanian sebagai fokus utamanya.

²¹ Lihat, *Pembangunan Pertanian dan Pedesaan dalam Perspektif Kemiskinan Berkelanjutan* oleh Iwan Setiaje Anugerah dan Erma Suryani, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2007.

IV

Indikator Pencapaian Program-Program Strategis

Indikator pencapaian program-program strategis –sebagaimana ditegaskan pada bagian sebelumnya– disusun dengan sistem kategorisasi yang bersifat dikotomis, yakni penguatan elemen-elemen masyarakat sipil *versus* pemberdayaan kapasitas *governability* negara. Penguatan kapasitas *governability* negara meliputi antara lain, namun tidak terbatas pada: (1) peningkatan efektifitas –tapi tetap demokratis– proses pengambilan kebijakan antara penataan sistem ketata-negeraan ke arah presidensial murni dan penyederhanaan parlemen; (2) peningkatan efisiensi, efektivitas dan kapasitas koordinasi; serta (3) peningkatan tanggungjawab negara melalui pengembangan dan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*. Sementara itu kebijakan peningkatan kapasitas elemen-elemen masyarakat sipil dimaksudkan untuk dapat mengontrol *public affairs* secara lebih efektif. Hal ini bisa dicapai, setidaknya, dengan penguatan daya kontrol efektif *civil society* terorganisasi melalui berbagai instrumen yang tersedia. Misalnya penciptaan *multi-forum*, membiasakan proses *deliberative* dalam kebijakan, penciptaan *multi-public sphere*, dan sebagainya.

Dengan kerangka pikir demikian, sejumlah indikator pencapaian atas program-program strategis ini dimaksudkan untuk dapat memenuhi dua kepentingan sekaligus, yakni, *pertama*, lebih memperkuat kapasitas berbagai institusi negara dalam memproduksi dan mendeliver *political goods* –dan *kedua*, sekaligus akan memudahkan publik mengukur capaian setiap tahun untuk setidaknya sampai lima tahun ke depan dalam berbagai subsektor kebijakan keamanan nasional sebagaimana dimaksud.

A. Di Bidang Polhukkam

- ***Politik [Dalam Negeri]***

Pertama, kerangka kelembagaan politik harus diarahkan untuk mencapai tingkat konsolidasi. Sehubungan dengan itu, terdapat tiga aspek mendasar yang dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai sejauh mana demokrasi di Indonesia telah memasuki tahap konsolidasi. *Pertama*, dari segi perilaku. Tidak ada lagi tokoh-tokoh (elit) nasional, sosial, ekonomi, politik utama yang menggunakan sumber-sumber penting dalam upaya mencapai tujuan individu mereka dengan menciptakan rezim non-demokratis atau melakukan upaya-upaya dengan jalan kekerasan untuk memperjuangkan kepentingannya dengan memisahkan diri dari negara melalui jalan kekerasan. *Kedua*, dari segi sikap. Mayoritas opini publik, bahkan di tengah permasalahan ekonomi yang berat ataupun ketidakpuasan yang mendalam terhadap kebijakan pihak yang berwenang, tetap berpegang pada keyakinan bahwa prosedur dan institusi-institusi demokrasi merupakan cara paling tepat untuk mengatur kehidupan kolektif. *Ketiga*, dari segi konstitusi. Institusi-institusi kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) maupun institusi non-pemerintah (masyarakat sipil dan masyarakat bisnis) sama-sama tunduk pada –dan terbiasa dengan– upaya pemecahan konflik di dalam batas-batas undang-undang, prosedur, dan institusi tertentu yang ditetapkan melalui proses yang demokratis.

Kedua, membangun transparansi atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai dan disediakan untuk dipahami (untuk kemudian) dapat dipantau. Pentingnya aspek ini didasarkan atas asumsi bahwa partisipasi publik tidak mungkin dapat berjalan dengan efektif tanpa disertai jaminan hak publik untuk mengakses informasi yang dimiliki oleh pemerintah. Sebaliknya,

transparansi juga tidak mungkin tercipta jika pemerintah tidak bertanggungjawab dan tidak ada jaminan hukum atas hak publik untuk mengakses informasi.

Ketiga, menciptakan mekanisme pertanggungjawaban publik untuk memastikan bahwa seluruh proses itu dapat berjalan. Untuk dapat memberikan masukan (*feed-back*) di tengah perjalanan suatu program diperlukan mekanisme pelaporan reguler/berkala yang disebarluaskan kepada masyarakat. Dalam konteks ini harus dibentuk sebuah mekanisme verifikasi oleh pihak independen atas laporan tersebut. Hanya melalui mekanisme seperti itulah tingkat keandalan laporan pengelola program dapat ditingkatkan dan tingkat pencapaian suatu program dapat terukur dengan mudah, sehingga diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensinya.

Keempat, menerapkan mekanisme penanganan pengaduan dan keluhan. Walaupun berbagai upaya tersebut telah dilaksanakan selama ini, namun masih terdapat banyak kemungkinan terjadinya suatu masalah dan penyelewengan yang timbul dalam pelaksanaan program ataupun pelayanan publik. Untuk menanganinya serta bagi upaya perbaikan diperlukan suatu bagian khusus dalam pengelolaan program atau instansi pelayanan masyarakat yang bertugas untuk menangani pengaduan masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui pemberitaan di media massa.

Kelima, setiap instansi pemerintah perlu membuat mekanisme yang mengatur adanya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya. Pertanggungjawaban mencakup tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. Prinsip ini diperlukan dan merupakan kunci untuk memastikan bahwa semua aspek tersebut dijalankan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan publik.²² Dalam konteks itu, akuntabilitas menuntut adanya perangkat peraturan yang berisi kepastian hukum yang jelas, tegas, diketahui publik, serta adanya jaminan upaya penegakan hukum yang efektif, konsisten, dan non diskriminatif. Kepastian hukum juga merupakan indikator penting dalam menimbang tingkat kewibawaan suatu pemerintahan, legitimasinya di hadapan rakyatnya, dan dunia internasional.

Keenam, harus ada jaminan kebijakan negara, terutama jajaran penegak hukum, yang melindungi tiga kebebasan dasar, yakni: kebebasan berkumpul, kebebasan berserikat, dan kebebasan berpendapat. Jaminan terhadap ketiga kebebasan dasar bagi masyarakat sipil itu setidaknya berupa pencegahan setiap bentuk intervensi dari pihak manapun yang dapat mengurangi atau mengancam tiga kebebasan dasar tersebut. Jaminan tersebut dapat diperluas ke arah partisipasi publik dalam proses penyusunan kebijakan publik, baik pada eksekutif maupun pada lembaga legislatif.

- ***Hukum dan HAM***

Pertama, Mengingat ratifikasi terhadap berbagai konvensi maupun kovenan Internasional itu mengandung pengertian bahwa negara RI telah terikat dalam kerangka kerja hukum internasional, maka langkah-langkah legislasi perlu dimulai dengan peninjauan-ulang terhadap seluruh produk hukum untuk kemudian dilakukan penyesuaian berdasarkan prinsip-prinsip yang termuat dalam berbagai konvensi maupun kovenan tersebut. Ini berarti bahwa pada level kebijakan dan program eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah, juga dituntut untuk menyesuaikan diri. Upaya ini dapat dilakukan dengan menyusun rencana legislasi terhadap semua produk perundangan yang ada, lengkap dengan kerangka waktunya.

²² Akuntabilitas mensyaratkan kejelasan tentang siapa yang bertanggungjawab, kepada siapa, dan apa yang dipertanggungjawabkan. Karenanya, perlu adanya penetapan sejumlah kriteria dan indikator untuk mengukur kinerja instansi pemerintah, serta mekanisme yang dapat mengontrol dan memastikan tercapainya berbagai standar tersebut.

Kedua, menyiapkan blueprint pelaksanaan agenda-agenda politik di bidang hukum yang berperspektif HAM. *Blueprint* yang komprehensif mutlak diperlukan tidak hanya sebagai panduan administrasi pemerintahan, tapi juga untuk membangun mekanisme *public consultation* yang lebih efektif. Melalui *blueprint* tersebut maka alat ukur pencapaian menjadi jelas dan mekanisme kontrol publik dapat dijalankan secara efektif agar antara "pelaksana" dan "penilai" mempunyai alat ukur yang sama.

Ketiga, memastikan adanya program pemerintah yang dirumuskan secara spesifik. Hal ini penting agar pemerintahan lima tahun ke depan mampu mengorientasikan seluruh jajarannya untuk memajukan, melindungi dan memenuhi HAM. Dalam konteks ini, pengkondisiannya bisa dimulai dengan penyusunan Rencana Aksi Nasional Hal Asasi Manusia (RAN HAM) yang lebih aplikatif dan konsisten oleh Dephukham, dilengkapi dengan panduan pelaksanaan yang terperinci, untuk menghindarkan masing-masing instansi pemerintah –di pusat dan daerah– membuat tafsir sendiri-sendiri dalam menerjemahkan dan menjalankan agenda HAM-nya.

Keempat, merumuskan kebijakan publik yang pro hak-hak dasar. Hal ini dapat dilakukan dengan menghindari proses akselerasi liberalisasi di sektor-sektor pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Dengan modalitas kapasitas birokrasi dan sistem politik yang memadai, pemerintah seharusnya mampu memberikan tawaran alternatif kebijakan sehingga liberalisasi yang terjadi tidak melanggar hak-hak dasar warganegara.

Kelima, memastikan adanya koherensi dan konsistensi kebijakan di bidang hukum dan HAM. Koherensi dan konsistensi kebijakan tersebut harus diarahkan bagi, namun tidak terbatas untuk, mengatasi kesulitan dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan yang telah ada maupun berbagai kebijakan lain yang masih harus dilengkapi; serta, sesegera mungkin membentuk dan menyediakan berbagai sarana dan prasarana bagi institusi-institusi yang seharusnya dibentuk untuk mengimplementasikan kebijakan di bidang HAM sebagaimana dimandatkan berbagai aturan perundangan yang berlaku.

Keenam, percepatan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Meskipun telah mengadopsi secara sadar nilai-nilai HAM ke dalam hukum positif, namun masalah yang ditinggalkan oleh pelanggaran HAM masa lalu belum terselesaikan dan belum mendatangkan keadilan (khususnya bagi korban). Oleh karenanya traumatik kekerasan komunal itu terus-menerus menghantui proses politik selama ini. Langkah paling krusial dalam proses ini adalah memperkuat dan mensinergikan mekanisme Pengadilan HAM yang sudah ada dengan mekanisme pengungkapan kebenaran melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

- ***Kamdagri dan Kepolisian***

Pertama, sesegera mungkin mengatasi kesenjangan yang amat dalam antara kebebasan individu dengan kemampuan negara untuk menanganinya. Bila persoalan ini tidak segera ditangani, maka secara potensial akan menimbulkan gangguan keamanan kronis yang sistemik.

Kedua, memastikan bahwa seluruh jajaran birokrasi pemerintahan dalam lima tahun ke depan bukan saja harus tunduk dan mentaati segala peraturan yang ada, namun sekaligus berkewajiban membuat serta mengimplementasikan berbagai aturan yang tegas pada masing-masing lembaga yang dipimpinnya. Presiden patut memulainya dengan menertibkan dan mendisiplinkan para aparatur negara.

Ketiga, sesegera mungkin mengatasi kemiskinan struktural dan kemiskinan absolut. Kemiskinan dan proses pemiskinan itu telah menjadi salah satu sumber potensial bagi

terbangunnya sikap-sikap yang melawan hukum, anti sosial dan pembangkangan sipil (*civil disobedience*).²³

Keempat, menumbuhkan optimisme publik dengan mendasarkan pada realita perubahan yang mampu diwujudkan. Para anggota kabinet tidak boleh memandangnya secara *taken for granted* bahwa perubahan itu pasti akan terjadi. Dukungan warga terhadap proses penyelenggaraan negara akan menjadi modal utama dalam membangun negara yang demokratis, sejahtera dan mandiri serta perpolitikan maupun keamanan nasional yang stabil.

- **Pertahanan dan Militer**

Pertama, kaji Ulang Strategis Pertahanan (*strategic defense review*) perlu dilakukan dengan menghitung kontekstualisasi ancaman dan risikonya pada negara. Departemen Pertahanan perlu merumuskan doktrin pertahanan Indonesia yang menegaskan tentang diplomasi sebagai garis depan pertahanan Indonesia, strategi defensif-aktif pertahanan militer, dan acuan pada strategi terintegrasi antar sektor penyelenggaraan pemerintahan negara. Postur pertahanan perlu disusun dengan mengutamakan peningkatan kemampuan teknologikal. Konsep pertahanan [rakyat] semesta perlu diletakkan dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat, pemerintah pusat dan daerah, serta industri pertahanan dan industri non-pertahanan.

Kedua, sipilisasi Departemen Pertahanan perlu segera dilakukan sebagai salah satu cara untuk menjamin agar orientasi kebijakan tidak mengalami militerisasi secara berlebihan dan birokrasi pertahanan tidak dikelola langsung maupun tidak berdasarkan hirarki kemiliteran. Birokrasi Departemen Pertahanan harus diisi kalangan sipil yang dipersiapkan secara khusus. Mereka yang memiliki pertautan dengan instansi TNI harus melepaskan diri dari komando militer. Karena itu, peningkatan kapasitas sipil, baik melalui jenjang pendidikan formal, informal maupun non-formal harus selalu dilakukan. Departemen Pertahanan harus menjamin keluaran dari pendidikan itu dimanfaatkan untuk meningkatkan sipilisasi Departemen Pertahanan.²⁴

Ketiga, harus dipastikan bahwa selambat-lambatnya enam bulan setelah terbentuknya pemerintahan baru, Departemen Pertahanan patut mengumumkan rencana kerja 2009-2014. Sekalipun mungkin tidak lebih dari sekedar penegasan kembali atas strategi dan rencana pengembangan postur pertahanan yang telah disusun sebelumnya (2007), Rencana Kerja tersebut tetap diperlukan untuk menjadi acuan yang mengikat baik bagi negara maupun masyarakat.

Keempat, restrukturisasi komando pertahanan harus dilakukan sesuai dengan realitas geografis. Keberadaan komando teritorial tidak seluruhnya merupakan wujud dari ada atau tidaknya peran politik TNI. Bisa atau tidaknya komando pertahanan melakukan intervensi pada ranah sipil adalah persoalan politik, bukan persoalan komando, dan yang sebagian di antaranya ditentukan oleh kesempatan yang ditawarkan kalangan sipil. Komando pertahanan merupakan wujud pengelolaan kekuatan pertahanan agar memiliki kesiagaan yang tinggi dan jika

²³ Kemiskinan dan proses pemiskinan dipadu lagi dengan rendahnya tingkat dan kualitas pendidikan akan semakin memperparah keadaan yang berdampak sangat negatif terhadap tugas-tugas Polri di bidang keamanan dan penegakan hukum. Munculnya sikap-sikap radikal dalam masyarakat, antara lain disebabkan oleh kenyataan tersebut. Selain itu, keadilan politik dan lemahnya pelayanan publik menjadi faktor lain yang menimbulkan ketidaktertiban sosial. Pada saat ini di berbagai lini kehidupan terdapat kesenjangan dimensi retorika dengan kenyataan. Ini merupakan salah satu tantangan terbesar pemerintahan lima tahun ke depan untuk mengatasinya sesegera mungkin.

²⁴ Saat ini perwira-perwira TNI masih menduduki hampir semua jabatan strategis di eselon I –gejala yang menunjukkan sipilisasi belum mencapai tingkat yang memadai.

digunakan, memiliki *endurance*, kesiapan (*readiness*), dan efisiensi dalam melaksanakan tugas-tugas TNI (seperti dirumuskan dalam undang-undang).²⁵ Dalam kerangka ini, restrukturisasi dan reorganisasi koter, menjadi salah satu unsur yang penting.

Kelima, sesegera mungkin melakukan penyempurnaan (revisi) atas Doktrin Pertahanan Tri Dharma Eka Karma yang baru terbentuk menggantikan Catur Dharma Eka Karma. Karena doktrin tersebut baru merupakan doktrin politik TNI, bukan doktrin perang militer Indonesia. Doktrin perang secara teoritis baru dinyatakan secara verbal dalam formula-formula kebijakan, misalnya mengenai trimatra-terintegrasi. Integrasi tersebut memerlukan bukan hanya doktrin operasi gabungan, tetapi juga komplementaritas dan interoperabilitas alutsista antar matra. Hingga kini pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia masih disusun secara otonom.

Keenam, harus dipastikan bahwa dalam waktu selambat-lambatnya 12 bulan sejak terbentuknya pemerintahan baru, TNI patut mengumumkan rencana kerja mereka. Ukuran bagi aktualisasi peran TNI adalah: (a) konsistensinya dengan perundangan serta kebijakan pemerintahan; (b) relevansinya dengan konteks sifat ancaman kekerasan; dan (c) profesionalitas pelaksanaan tugas-tugas TNI, baik dari segi anggaran, sumberdaya, maupun disiplin.

Ketujuh, menegaskan bahwa penyelenggaraan fungsi pengelolaan perbatasan, perlindungan kedaulatan, dan sumberdaya maupun keselamatan penduduk harus merupakan kebijakan terintegrasi dari fungsi-fungsi sektoral penyelenggaraan pemerintahan. Dan oleh karenanya pengelolaan perbatasan perlu dilakukan melalui diplomasi, pertahanan negara, penegakan hukum dan penyelenggaraan pemerintahan.²⁶

Kedelapan, melakukan penguatan masyarakat perbatasan dan penegakan hukum selain penetapan koordinat dan delimitasi yang harus didaftarkan ke PBB. Upaya pembangunan dan integrasi sosial harus menjadi agenda dalam pengelolaan perbatasan.²⁷ Begitu pula halnya dengan pembentukan pos-pos penjagaan perbatasan yang dilengkapi dengan fasilitas yang memadai. Pemerintah harus memberi perhatian lebih khusus pada masalah pengelolaan perbatasan. Pengelolaan perbatasan tidak cukup hanya dilakukan dengan meningkatkan operasi rutin/patrol wilayah perbatasan, peningkatan jumlah dan kualitas armada, serta reaktualisasi perjanjian perbatasan dengan negara tetangga". Perlindungan perbatasan juga harus dilakukan secara tidak langsung melalui peningkatan kehadiran pemerintahan secara nyata di daerah-daerah terpencil serta penegakkan kewibawaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN dan Asia Tenggara perlu semakin dimantapkan,

²⁵ Karena itu istilah "komando teritorial" yang sering muncul dalam berbagai wacana harus ditempatkan secara tepat: *pertama* adalah sebagai penempatan pasukan (*basing*) agar secara efisien dan efektif dapat melaksanakan tugasnya; dan *kedua* sebagai struktur organisasi hirarkis dari pusat ke daerah. Untuk menghindari kontroversi, istilah restrukturisasi komando teritorial harus disertai dengan gagasan lain, misalnya pembentukan komando wilayah pertahanan dan/atau pembentukan *military basing*, dan penguatan pemerintah (daerah), sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, untuk menyelenggarakan fungsi penyiapan dan pengelolaan sumberdaya pertahanan.

²⁶ Indonesia berbatasan bukan hanya dengan negara-negara lain melalui perbatasan darat maupun laut tetapi juga dengan perairan internasional. Unsur pengelolaan perbatasan meliputi antara lain pengamanan pulau-pulau terdepan dan pengawasan perbatasan darat, laut dan udara. Tujuan pengelolaan perbatasan adalah untuk menegakkan wibawa, melindungi sumberdaya dan penduduk di wilayah itu.

²⁷ Salah satu yang akan mengundang kontroversi adalah pengelolaan wilayah laut teritorial. Ketentuan UU tentang Pertahanan Negara tidak koheren dengan UU tentang Otonomi Daerah. Tataran kewenangan di bidang pertahanan negara tidak sejalan dengan di bidang penegakan hukum. Tercatat 18 instansi mempunyai kewenangan untuk melindungi sumberdaya di wilayah perairan Indonesia. Diskursus tentang *sea and coastguard* hanya terbatas pada pengelolaan sumberdaya laut, tidak pada perlindungan kedaulatan di laut.

pelecehan militer oleh negara tetangga tidak dapat ditolerir, serta perampokan kekayaan laut dan kekayaan hutan di perbatasan harus dihentikan.

Kesembilan, sesegera mungkin melakukan peningkatan kapasitas profesional, sumberdaya dan anggaran pertahanan. Peningkatan kapasitas profesional, terpenuhinya tugas-tugas operasional, dan bangunan kekuatan pertahanan Indonesia amat terkait dengan anggaran pertahanan. Namun persoalan utama tidak terletak pada besaran anggaran melainkan pada struktur alokasi anggaran, efisiensi penggunaan anggaran, dan efektifitasnya. Lingkup penganggaran itu terkait dengan biaya rutin untuk memenuhi kebutuhan managerial, kesejahteraan prajurit²⁸ dan kemampuan operasional maupun biaya pembangunan untuk meningkatkan kelengkapan dan kualitas alutsista²⁹ maupun sumberdaya manusia di lingkungan pertahanan negara. Peningkatan anggaran pertahanan hanya merupakan sebagian saja dari beragam persoalan yang lebih sistematis dan struktural sehingga harus tidak menjadi alasan untuk, tetapi merupakan konsekuensi dari, peningkatan kemampuan industri pertahanan dan militer.

Kesepuluh, sesegera mungkin mempertegas aturan tentang keamanan negara. Keamanan negara adalah ruang yang terkait dengan beragam upaya untuk mengantisipasi, menghadapi/menindak dan memulihkan kondisi tegaknya hukum negara karena ancaman penggunaan tindak kekerasan secara terorganisasi atau tak terkendali. Oleh karenanya, ancaman-ancaman yang termasuk dalam kategori dapat menimbulkan ketidakamanan negara harus dibatasi hanya pada ancaman tindak kekerasan berskala besar, separatisme dan pemberontakan bersenjata, serta kejahatan dengan unsur kekerasan yang dilakukan oleh pelaku transnasional. Karena terjadi dalam wilayah nasional maka sebagian besar upaya untuk melindungi keamanan negara harus bertumpu pada hukum negara. Penegakan hukum merupakan unsur utama dari usaha untuk memulihkan keamanan negara.³⁰

²⁸ Kesejahteraan prajurit meningkat, jauh lebih besar dibanding peningkatan pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, kesejahteraan prajurit akan jauh lebih meningkat apabila pembangunan postur pertahanan, khususnya personil disesuaikan dengan kebutuhan fungsi matra dalam menghadapi ancaman. Dalam lima tahun belakangan ini jumlah personil Angkatan Darat justru meningkat menjadi 233.000, sedangkan personil Angkatan Laut tetap pada kisaran 45.000 dan Angkatan Udara justru menurun dari 28.000 menjadi 23.000. Perimbangan alokasi anggaran pembangunan kekuatan yang sama untuk setiap matra (sekitar 32%) tidak cukup memperbaiki kualitas persenjataan.

²⁹ Alutsista tidak cukup memadai. Terlalu banyak berita mengenai kecelakaan alutsista. Kesiagaan alutsista juga hanya berkisar antara 50-60% saja dari peralatan yang ada dan mungkin mencapai tidak lebih dari 10-15% saja dari kesiapan ideal sebuah negara kepulauan. Pembangunan postur TNI mengalami stagnasi, jauh dari harapan untuk mencerminkan kondisi geografis seperti dimandatkan oleh UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. Bersamaan dengan itu, industri pertahanan tidak memainkan peran signifikan dalam pengadaan alat-alat tempur. Indonesia tetap tergantung pada sumber negara lain, terutama negara-negara Barat. Namun penguatan industri pertahanan tidak mungkin dibebankan hanya kepada Departemen Pertahanan dan Menteri Negara Riset dan Teknologi. Tantangan paling besar adalah untuk mengintegrasikan industri pertahanan juga sebagai bagian dari industri dan perdagangan internasional.

³⁰ Namun karena sifatnya yang bisa mendadak, atau karena ancaman itu dilakukan oleh pelaku yang tidak sepenuhnya merupakan subyek hukum, maka upaya penegakan hukum tidak selalu bisa dilakukan hanya dengan ketentuan normal. Tindakan kontingensi dengan menggunakan otoritas darurat (*emergency*) pada umumnya menjadi landasan utama untuk mencegah, menindak atau memulihkan keadaan kondisi keamanan negara. Tindakan pencegahan harus tetap dilakukan dalam kerangka normal dan menjadi tugas departemen sektoral (misalnya Departemen Dalam Negeri; Departemen Luar Negeri; Departemen Hukum, Perundangan dan HAM, serta Kejaksaan) dan/atau instansi fungsional (misalnya Polri, Imigrasi, dan Bea Cukai). Pendekatan koersif, termasuk tetapi tidak terbatas pada pelibatan tentara, dalam upaya itu harus tetap berada pada tatakeloka demokrasi, pertanggungjawaban aparat, dan ketaatan pada konvensi-konvensi hukum internasional. Keamanan negara di Indonesia masih menghadapi sejumlah soal, mulai dari ketidakdemokratisan ketentuan darurat, ketiadaan instansi yang mempunyai otoritas penindakan secara efektif, maupun ketiadaan aturan-aturan untuk menjadi pijakan

- **[Politik] Luar Negeri dan Hubungan Internasional**

Pertama, kebijakan politik luar negeri dalam kurun waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang sebaiknya tidak lagi memperlakukan ASEAN sebagai soko guru terpenting dalam politik luar negeri Indonesia. Hal ini penting mengingat kondisi ASEAN sekarang tidak lagi sepenuhnya kondusif bagi pencapaian tujuan nasional Indonesia. ASEAN yang enggan berubah malah menjadi hambatan yang mempersulit Indonesia dalam memainkan peran yang lebih aktif, khususnya karena adanya semacam persepsi akan "kewajiban" untuk mengedepankan kompromi-kompromi dengan negara-negara anggota yang konservatif. Keterlibatan Indonesia dalam ASEAN sudah saatnya difokuskan pada kerjasama-kerjasama fungsional. Sementara, dalam hal-hal yang bersifat strategis, Indonesia sebaiknya mengambil posisi yang lebih *assertive*, untuk mewujudkan kembali posisi Indonesia yang sentral dan *primus inter pares* dalam ASEAN.

Kedua, pemerintah perlu mulai membangun "perkaitan" (linkage) dengan, dan terlibat dalam, proses re-alignment yang mungkin akan terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Kesulitan dalam proses konsolidasi dan penguatan kohesivitas ASEAN membuat negara-negara besar akan mencari dan membangun pengaturan baru. Dalam hal ini, Indonesia tidak perlu terpasung oleh ada tidaknya pandangan bersama ASEAN mengenai kemungkinan tersebut. Indonesia harus segera mulai berperan untuk ikut serta dalam proses di luar ASEAN dalam rangka ikut mempengaruhi proses transformasi strategis yang sedang berlangsung. Jika tidak, Indonesia akan tenggelam dalam pusaran percaturan politik-strategis negara-negara besar, dan Asia Tenggara hanya akan menjadi semacam "usus buntu" dari kawasan Asia Timur yang dinamis. Untuk kepentingan ini, ASEAN –meskipun tetap penting– terlalu kecil bagi Indonesia.³¹

Ketiga, pemerintah perlu menjalankan peran politik luar negeri yang lebih aktif. Untuk itu maka terdapat tantangan utama yang mendesak untuk ditangani. Dalam hal ini, Indonesia –dan Asia Tenggara– berkepentingan untuk mencegah terbentuknya sebuah arsitektur regional baru yang didominasi oleh negara-negara besar. Hubungan di antara negara-negara besar tidak dapat diasumsikan akan selalu berjalan secara kompetitif. Kemungkinan terjadinya pengaturan yang bersifat kooperatif di antara mereka, yang tidak selamanya bermakna positif bagi kepentingan negara-negara kawasan, tidak dapat dikesampingkan sama sekali. Oleh karena itu, Indonesia berkepentingan untuk melakukan reposisi strategis, untuk dapat menempatkan diri sebagai kekuatan menengah (*middle power*) yang ikut mendefinisikan dan mempengaruhi pembentukan arsitektur regional baru yang juga menguntungkan negara-negara kawasan.

Keempat, pemerintah perlu mempertimbangkan tiga agenda penting ke depan. *Pertama*, membangun kerjasama Korea-Indonesia-Australia (KIA). Kerjasama di antara ketiga kekuatan menengah ini memiliki potensi yang besar untuk ikut mempengaruhi bentuk arsitektur regional. Upaya bersama KIA memiliki peluang untuk membangun basis arsitektur multilateral baru, yang

sinergi kerjasama antar instansi. Penegakan stabilitas di laut teritorial, penanggulangan terorisme dan penindakan terhadap pelaku aksi teror, serta pemulihan keadaan akibat bencana (alam maupun buatan) merupakan ranah yang masih tidak jelas tentang arah kebijakan, penanggungjawab kebijakan, maupun pelaksana kebijakannya.

³¹ Pertanyaannya adalah, arsitektur regional seperti apa yang dapat memenuhi kepentingan strategis Indonesia di masa mendatang? Perubahan dan prakarsa-prakarsa apa yang perlu diupayakan oleh Indonesia untuk mewujudkan arsitektur baru tersebut? Modalitas apa yang dapat digunakan oleh Indonesia untuk dapat mempengaruhi proses terwujudnya arsitektur baru di kawasan Asia-Pasifik? Pertanyaan-pertanyaan ini membutuhkan pemikiran dan perdebatan mendalam di kalangan komunitas politik luar negeri Indonesia. Sebagai langkah pertama, para pelaku politik luar negeri Indonesia –baik di dalam kalangan pemerintah maupun non-pemerintah– perlu mempertimbangkan untuk melepaskan diri dari mitos, kerangka atau paradigma berfikir yang konvensional. Lingkungan strategis dan tantangan baru memerlukan gagasan-gagasan baru melalui proses berfikir *outside the box*.

akan memperkuat arsitektur regional berbasis ASEAN dan aliansi AS-Jepang di Asia-Pasifik. *Kedua*, menempatkan G-20 sebagai mandala strategis bagi re-posisi dan peran internasional Indonesia. Banyak pengamat memperkirakan bahwa peran G-8 akan digantikan oleh G-20 di masa mendatang. Penanggulangan berbagai masalah global tidak dapat lagi dilakukan hanya oleh negara-negara maju. Kerangka kerjasama G-20, sebagai forum negara maju dan kekuatan-kekuatan ekonomi baru, akan terasa lebih tepat untuk mengidentifikasi berbagai persoalan dunia, tidak hanya yang berkaitan dengan masalah finansial tetapi juga mencakup upaya bersama dalam menanggulangi krisis energi, masalah lingkungan dan perubahan iklim, pangan, dan bahkan berbagai masalah keamanan non-tradisional lainnya. *Ketiga*, mengaitkan agenda pertama dan kedua melalui upaya pembentukan arsitektur regional Asia-Pasifik. Indonesia perlu memikirkan dan mengambil prakarsa untuk membangun Kaukus Asia Timur dari G-20 sebagai kerangka arsitektur regional baru di kawasan Asia-Pasifik. Prakarsa ini dapat dijadikan agenda kerjasama inti dari KIA. Basis arsitektur regional ini akan dapat mengakomodasi kepentingan empat negara besar (Cina, India, AS, dan Jepang) namun pada saat yang sama membuka ruang bagi keterlibatan negara-negara menengah.

Kelima, re-posisi strategis demikian akan membuka peluang lebar bagi Indonesia menjalankan agenda-agenda politik luar negeri lainnya bagi kepentingan nasional Indonesia. *Pertama*, Indonesia masih tetap perlu memainkan perannya dalam ASEAN sebagai *stability provider*. Namun, peran di ASEAN ini sudah saatnya dijalankan secara lebih *assertive*, tanpa terikat dengan keharusan untuk selalu berkompromi dengan sikap negara-negara ASEAN lainnya. Apabila tidak tercapai konsensus, maka hal itu harus dianggap sebagai hal yang wajar. Indonesia tidak perlu terkungkung oleh prinsip solidaritas ASEAN yang sudah mulai meredup signifikansinya itu. Dengan kata lain, Indonesia harus menjalankan prinsip bebas-aktif yang tegas, bahkan dalam ASEAN sekalipun. *Kedua*, Indonesia perlu menjalankan politik luar negeri yang mencerminkan perubahan nilai dan karakteristik dalam negeri, yakni demokrasi dan Islam moderat. Sebagai negara demokrasi, Indonesia patut mendorong proses penguatan demokrasi di kawasan. Kerangka kerjasama Komunitas ASEAN telah memberikan ruang untuk itu. Di luar ASEAN, prakarsa Indonesia melalui *Bali Democracy Forum* (BDF) perlu mendapat perhatian yang lebih besar dalam menjalankan agenda *democracy-building* ini. Untuk mencerminkan karakteristik Islam moderat, Indonesia perlu menempatkan dirinya sebagai *moderating voice*, tidak hanya di kalangan Dunia Islam, tetapi juga antara Dunia Islam dengan Barat. Untuk itu, peningkatan hubungan dengan negara-negara Timur Tengah menjadi sebuah keniscayaan.

Keenam, melalui re-posisi strategis dan perumusan agenda seperti yang disarankan di atas, Indonesia akan lebih siap dalam menghadapi transformasi strategis politik internasional yang sedang dan akan terus berlangsung. Kurun waktu lima tahun mendatang menjadi sangat krusial bagi Indonesia dalam mempersiapkan dirinya untuk menghadapi *the return of major power politics* di kawasan Asia-Pasifik. Jika tidak, Indonesia –dan juga Asia Tenggara– akan menjadi penonton dari apa yang digambarkan oleh Fareed Zakaria sebagai lahirnya sebuah dunia pasca Amerika (*post-American World*), yang ditandai oleh kelangsungan posisi strategis AS dan kebangkitan negara-negara besar lainnya.

B. Di Bidang Ekosob

- ***Pengentasan Kemiskinan***

Pertama, harus ditegaskan secara eksplisit dalam desain pembangunan bahwa dalam seluruh tahap penyusunan kebijakan—terutama yang secara langsung ditujukan untuk mengurangi kemiskinan—kelompok miskin diberikan hak untuk berpartisipasi.

Kedua, pemerintah perlu mendata kembali berbagai aset sumber daya alam yang tersedia di tanah air dan mencocokkannya dengan kebutuhan seluruh penduduk Indonesia. Melalui cara itu, dapat ditetapkan target-target pertumbuhan penduduk maupun pembangunan secara akurat dan program-program berskala nasional dapat dijalankan untuk mewujudkannya.

Ketiga, harus dipastikan adanya perubahan kebijakan di tingkat makro, yaitu reformasi perkreditan serta penyediaan akses pasar. Upaya ini dapat dilakukan dengan cara memproteksi pasar dalam negeri secara selektif yang dikombinasikan dengan menaikkan tarif atas barang impor (terutama barang-barang produk pertanian).

Keempat, harus dipastikan adanya strategi yang jelas, khususnya otoritas fiskal, untuk meningkatkan pendapatan negara—yang kelak dapat dipergunakan untuk pengentasan kemiskinan. Ketiadaan strategi ini menyebabkan tidak adanya BUMN yang melakukan investasi progresif dan secara khusus ditugaskan untuk menambah pemasukan negara dari berbagai pasar finansial atau instrumen investasi strategis lainnya di luar negeri. Padahal, jika pasar bebas sudah diterima sebagai keniscayaan, maka sebagaimana negara-negara lain di dunia, pemerintah harus memiliki strategi yang jitu dan cerdas untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dari pasar global.

Kelima, mengembangkan kebijakan sosial. Pilar utama kebijakan sosial tersebut adalah penyediaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya secara nasional. Namun demikian, pengembangan kebijakan tersebut juga mensyaratkan beberapa hal. Syarat utama untuk menciptakan kebijakan sosial adalah menyediakan anggaran yang cukup untuk belanja sosial.

Keenam, memastikan terbukanya akses bagi terjadinya kontrol publik. Kontrol publik diperlukan bukan hanya dalam konteks politik, tetapi juga ekonomi, karena demokrasi politik juga harus diimbangi dengan demokrasi ekonomi. Masyarakat harus diberdayakan sehingga juga memiliki daya tawar dalam mengambil keputusan-keputusan strategis di bidang ekonomi. Pemberdayaan koperasi harus menjadi komitmen untuk dilaksanakan secara sungguh-sungguh.

- **Kesetaraan Gender**

Pertama, pemerintah harus membuka ruang partisipasi perempuan yang dilakukan dengan genuine (*genuine participation*) agar kebutuhan khas perempuan dapat teridentifikasi dan kelak diharapkan adanya upaya pemenuhan kebutuhan tersebut yang didisain para pengambil keputusan.

Kedua, harus dipastikan diakhirinya bentuk-bentuk ‘partisipasi’ semu yang mengambil bentuk mobilisasi.³² Dalam model partisipasi semu ini, masyarakat sekedar diberi informasi, namun tidak dimaksudkan untuk menyerap aspirasi mereka, karena disain proyek telah dicanangkan jauh sebelum proses sosialisasi maupun mobilisasi masyarakat. Jaminan partisipasi *genuine* masyarakat, termasuk perempuan, akan rentan jika agenda ini diturunkan ke program konkret.³³

³² Lebih jauh lihat Tangga Partisipasi oleh Arnstein (1969).

³³ Agenda kebijakan pemberdayaan perempuan membutuhkan langkah-langkah yang terukur untuk menjalankannya, termasuk membangun strategi untuk ‘melawan’ stigmatisasi (*stereotype*) yang dilekatkan kepada perempuan karena peran gendernya yang kadang masuk dalam area kebijakan negara, atau masih melekat kuat di masyarakat. *Stereotype* bahwa pencari nafkah dalam keluarga adalah laki-laki paralel dengan cara pandang bahwa kepala keluarga dalam sebuah rumah tangga adalah laki-laki. *Stereotype* ini demikian kuatnya, sampai-sampai ketika perempuan memasuki lapangan kerja, maka perlakuan terhadap kaum perempuan adalah sekedar pencari nafkah tambahan dalam keluarga,

Ketiga, perlu diakuinya perempuan sebagai kepala rumah tangga. Hal ini sekaligus erat hubungannya dengan agenda menghapuskan pemisahan lapangan kerja, dan mempromosikan harmonisasi antara tanggung jawab keluarga dan pekerjaan pada laki-laki dan perempuan. Jaminan pelaksanaan kedua hal ini tidak semata lahirnya undang-undang atau kebijakan, tetapi juga harus adanya skenario administrasi negara dan perubahan cara pandang. Identifikasi pola dan bentuk yang berkenaan dengan soal perempuan menjadi syarat utama—karena dengan demikian, disain program yang mengakui dan melindungi kebutuhan perempuan akan mudah dibangun.

- **Pendidikan**

Pertama, harus dipastikan bahwa arah tujuan pendidikan telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 26 (Ayat 2) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menegaskan: Pendidikan harus diarahkan pada pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia, dan untuk memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar. Pendidikan harus meningkatkan pengertian, toleransi, dan persaudaraan di antara semua bangsa, kelompok rasial dan agama, dan wajib untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan memelihara perdamaian. Konsekuensi dari penerapan isi deklarasi ini dengan sendirinya menempatkan posisi pemerintah sebagai pihak yang wajib menyelenggarakan pendidikan, terutama dalam materi kurikulum di semua jenjang pendidikan/sekolah—baik sekolah pemerintah maupun swasta—agar sejalan dengan substansi isi deklarasi, terkait dengan tujuan pendidikan. Di samping itu, pemerintah juga wajib mengevaluasi dan memonitor isi/muatan kurikulum pendidikan untuk memastikan bahwa tidak ada yang berlawanan atau tidak sejalan dengan substansi Pasal 26 DUHAM.

Kedua, harus dipastikan dipatuhinya isi dan ketentuan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (yang telah diratifikasi melalui UU No.11 tahun 2005), terutama yang mengatur soal pendidikan (General Comment No.13). Ketentuan ini mewajibkan negara-negara yang meratifikasi untuk memastikan agar kebijakan pendidikan memenuhi beberapa aspek. *Pertama*, ketersediaan (*availability*)—yakni institusi-institusi dan program-program pendidikan yang berfungsi harus tersedia dalam kuantitas/jumlah yang memadai. *Kedua*, keteraksesan (*accessibility*)—institusi-institusi pendidikan dan program harus dapat diakses setiap orang, tanpa diskriminasi dengan maksud pendidikan harus dapat diakses oleh setiap orang, terutama kelompok yang paling rentan dalam hukum maupun dalam kenyataan. *Ketiga*, keteraksesan fisik (*physical accessibility / PA*)—pendidikan harus berada dalam jangkauan fisik yang aman, baik secara kehadiran pada lokasi geografis yang cukup mudah (misalnya, sekolah di lingkungan kehidupan sosial kemasyarakatan) atau melalui teknologi modern (akses pada pembelajaran jarak jauh melalui internet). *Keempat*, keteraksesan ekonomi (*economic accessibility / EA*) di mana pendidikan harus terjangkau secara ekonomi. Pasal 13 ayat (2) mengatur berdasar tingkatan, namun negara harus mengupayakan atau mempromosi pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya. *Kelima*, keberterimaan (*acceptability*) yang menyatakan maksud bahwa, bentuk dan isi dari pendidikan, termasuk kurikulum dan metode pengajaran harus dapat diterima oleh murid, dan pada kasus tertentu oleh orang tua. Dalam konteks Keberterimaan ini berlaku sasaran pada Pasal 13 ayat (1) dan standar minimum pendidikan (Pasal 13 ayat (3) dan (4)). *Keenam*, ketersesuaian (*adaptability*) di mana pendidikan harus fleksibel agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan komunitas yang berubah-ubah dan tanggap terhadap kebutuhan murid dalam lingkungan sosial dan budaya yang beragam. Penerapan atas ciri-ciri pokok 'entitlement' di atas, *General Comment No.13* menegaskan bahwa kepentingan murid akan menjadi pertimbangan utama.

sehingga mereka mendapat nilai upah yang lebih rendah ketimbang pekerja laki-laki, mereka juga menikmati fasilitas lebih sedikit ketimbang laki-laki.

Ketiga, menjadikan pendidikan sebagai proses integrasi sosial dan bangsa, sekaligus membangun integritas bangsa. Sebagai perwujudan proses integrasi sosial, maka persoalan ketidakadilan dalam pendidikan perlu dihilangkan dengan menghapus kastanisasi tersebut. Sedangkan sebagai proses integrasi bangsa, maka roh nasionalisme dalam pendidikan tetap harus dijaga, terlebih di sekolah-sekolah negeri. Institusi pendidikan negeri mestinya tidak mengambil alih peran yang dimainkan institusi agama sehingga sekolah-sekolah negeri menjadi ruang terbuka bagi semua golongan masyarakat tanpa disekat oleh perbedaan status ekonomi, agama, maupun etnisitas. Biarkan homogenitas itu ditampung di sekolah-sekolah swasta dengan ciri-ciri khusus, seperti misalnya sekolah swasta yang didirikan berdasarkan kepemilikan kapital atau berdasarkan ciri keagamaan. Di sekolah-sekolah negeri harus terselenggara pendidikan *multi culture*. Pendidikan *multi culture* itu bukan terletak pada substansi dan metodologis, tapi pada ideologi yang dikembangkan sekolah tersebut.

Keempat, pemerintah harus memastikan bahwa pendidikan diarahkan untuk berbasis pada budaya bangsa dan lingkungan setempat. Dengan demikian, setiap lulusan sekolah formal mampu mengembangkan potensi daerahnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan bersama, sehingga tidak perlu menjadi TKI (Tenaga Kerja Indonesia) sekedar untuk mendapatkan pekerjaan dengan gaji hanya sekitar Rp.1,2 juta per bulan; serta mengembangkan budaya sendiri, sehingga baik secara ekonomis maupun budaya memiliki harga diri terhadap bangsa-bangsa lain. Isu pendidikan untuk membangun integritas bangsa itu harus mendapatkan perhatian dan harus dihindari menjadikan kebijakan pendidikan sekedar untuk melayani kepentingan pasar, seperti misalnya pendidikan yang berbasis dan bertujuan pada industri TIK.³⁴

• **Kesehatan**

Pertama, pemerintah harus menegaskan bahwa paradigma sehat adalah bisnis sehat, bisnis "pemeliharaan" kesehatan keluarga di mana dokter keluarga dan masyarakat (keluarga) menjadi ujung tombak. Indonesia Sehat 2010 mengisyaratkan bahwa pembangunan kesehatan wajib diurus-utamakan sehingga tercipta pembangunan berwawasan kesehatan. Di sisi lain, kesehatan adalah hak asasi (setiap warga negara berhak untuk memperoleh perlindungan, pemeliharaan dan pelayanan kesehatan; dan setiap upaya serta produk yang dapat berakibat pada peningkatan risiko kesakitan dan kematian adalah pelanggaran hak asasi manusia). Mengingat sehat adalah hak asasi, dan paradigma yang seharusnya ditegakkan adalah paradigma sehat, dengan titik pemeliharaan kesehatan bagi semua, maka pembiayaan kesehatan yang dianut sistem asuransi kesehatan yang menerapkan sistem kapitasi dan bersifat universal seperti yang diamanatkan oleh UU No.40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Pasal 34 ayat (2) UUD'45, bukan pembiayaan *fee-for-service* dan bukan sistem pembiayaan kesehatan untuk kaum dh'uafa (ASKESKIN dan JAMKESMAS).³⁵

³⁴ Selain itu, dibutuhkan berbagai prasyarat untuk dapat merealisasikan berbagai agenda strategis lima tahun ke depan. Pada program rehabilitasi gedung sekolah, misalnya, memerlukan prasyarat terbangunnya tata kelola yang baik dalam proses tender maupun pelaksanaan pembangunannya agar dana untuk pembangunan tidak habis dikorup dan kemudian tidak menghasilkan bangunan yang kuat. Sebaliknya hanya menjadikan rehabilitasi gedung sekolah sebagai proyek tahunan saja. Pengalaman yang ada, pembangunan gedung sekolah dengan model swakelola –yang melibatkan masyarakat sekitar sekolah untuk pelaksanaan pembangunan fisik– ternyata lebih efisien dan dapat menghasilkan bangunan yang baik. Tapi model swakelola itu sekarang tidak dapat dilaksanakan dengan adanya Keppres RI No.80/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang mengamanatkan bahwa pengadaan barang/jasa dengan biaya Rp.50 juta ke atas harus dilakukan dengan tender.

³⁵ Tanpa perubahan paradigma, maka seluruh agenda kesehatan di atas akan tetap menjadi bisnis sakit, dan upaya kesehatan perorangan seperti ini cenderung memberikan layanan yang lebih baik dan lengkap bagi mereka yang mampu membayar. Memang Askeskin/Jamkesmas menanggung biaya pelayanan kesehatan bagi mereka yang dianggap miskin (pemegang Surat Keterangan Tidak Mampu) –ditanggung

Kedua, harus ada penegasan tentang agenda prakarsa gender sensitive, yang memberi tempat secara khusus pada upaya kesehatan seksual dan reproduksi. Perlu ditambahkan beberapa agenda lagi pada agenda ketiga ini, seperti masalah penyakit tidak menular dan determinan kesehatan lainnya, seperti kebiasaan merokok yang sangat tinggi di kelompok ekonomi lemah. Kajian mutakhir memperlihatkan bahwa kebiasaan merokok pada orang tua meningkatkan risiko kesakitan dan kematian pada anak, meningkatkan risiko gizi kurang dan gizi buruk. Sementara itu pemerintah masih terpukau pada masukan pendapatan dari cukai rokok, dan khawatir pada mitos bahwa pembatasan merokok dapat menimbulkan gejolak pengangguran akibat hilangnya lapangan kerja. Ini adalah agenda advokasi untuk mendukung praktek ekonomi neoliberal. Kebiasaan buruk lainnya adalah rendahnya kebiasaan cuci tangan pakai sabun, sebelum dan sesudah makan. Kebiasaan ini berkontribusi pada meningkatnya risiko menderita diare. Kondisi ini diperparah oleh kebiasaan buang air besar sembarangan. Perubahan pola konsumsi dari pola makan tradisional yang cenderung lebih sehat dan berimbang ke pola konsumsi tinggi kalori tinggi lemak (*junk food*) perlu dikoreksi dengan kampanye gizi yang seimbang. Dengan demikian promosi kesehatan yang terarah pada perubahan perilaku harus ditambahkan pada agenda ketiga ini, agenda advokasi untuk memerangi semua kebijakan yang berpotensi untuk meningkatkan risiko kesakitan dan kematian, dan merupakan pelanggaran hak asasi.³⁶

- **Lingkungan Hidup**

Pertama, memprioritaskan agenda-agenda penanganan masalah lingkungan hidup secara substansial dan mendasar. Berbagai kebijakan pemerintah ke depan harus mulai diarahkan bagi terbangunnya komitmen untuk restorasi ekosistem. Sehingga semangat untuk memulihkan kondisi ekosistem dan sosial budaya yang terganggu akibat kebijakan pembangunan saat ini menjadi komitmen penyelenggara negara dari pusat hingga daerah. Restorasi sebaiknya melibatkan partisipasi masyarakat lokal, sehingga akan berdampak pada tumbuhnya ekonomi setempat. Jika persoalan ini kurang mendapatkan perhatian, dapat dipastikan bencana ekologis akan terus membesar dan masa depan Indonesia akan semakin terancam.

Kedua, membuat terobosan yang mendasar dalam pengelolaan hutan sebagai komitmen untuk mereduksi laju kerusakan hutan dan pengurangan emisi karbon. Komitmen itu perlu dijabarkan dalam bentuk peraturan perundangan yang mengikat. Menghentikan konversi kawasan hutan untuk perkebunan skala besar dan pertambangan adalah langkah awal yang dinanti. Langkah selanjutnya adalah moratorium eksploitasi hutan kecuali untuk beberapa kawasan tertentu yang

negara, namun seseorang dapat jatuh miskin dan bangkrut karena menderita penyakit tertentu dan kelompok ini tidak terlindungi oleh Askeskin/Jamkesmas. Diperkirakan terdapat 135 juta orang yang masuk dalam kategori ini. Pemeliharaan kesehatan dengan sistem pembiayaan kapitasi akan mendorong "dokter keluarga" untuk memelihara keluarga asuhannya agar tetap sehat..

³⁶ Oleh karena itu dalam lima tahun ke depan diperlukan figur pejabat publik yang memenuhi kriteria: (1) paham bahwa paradigma sakit tidak sesuai dengan visi Indonesia Sehat 2010 dan menyadari bahwa sistem pembiayaan kesehatan parsial tidak sesuai dengan amanat UU No.40/2004 tentang SJSN; (2) paham dan sadar bahwa struktur Depkes dewasa ini sudah tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya pada era reformasi dan desentralisasi untuk mendukung visi Indonesia Sehat 2010 sehingga struktur Depkes Pusat perlu ditata-ulang (restrukturasi); (3) peduli dengan kesehatan seksual dan kesehatan reproduksi sehingga persoalan tingginya angka kematian ibu dipahami bukan melulu masalah PONEK dan PONEK; (4) menerapkan pendekatan berbasis evidensi dalam menjawab tantangan beban ganda akibat transisi demografi dan mengendalikan penyakit-penyakit yang baru muncul maupun penyakit yang sudah selayaknya tidak ada lagi di bumi Nusantara, seperti *filariasis*, *frambusia* dan *schistosomiasis*; (5) mendukung ratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) dan menyadari bahwa bisnis tembakau lebih banyak mudharat dari maslahatnya, paham dan sadar bahwa pendukung industri tembakau adalah pendukung paham ekonomi neoliberal yang tidak peduli akan kerugian yang ditanggung negara, bangsa, dan generasi muda.

menjadi pemasok kebutuhan industri kehutanan dalam negeri. Langkah-langkah terobosan tersebut perlu dituangkan dalam skenario pengelolaan kehutanan yang baru yang seharusnya dikeluarkan di awal periode kedua pemerintahan SBY, agar semua pihak termasuk instansi pemerintah menjadikan skenario tersebut sebagai rujukan dalam pembuatan kebijakan sektoral.

Ketiga, mengambil kepemimpinan dalam kampanye keadilan iklim (*climate justice*) di tingkat internasional. Isu perubahan iklim makin tereduksi dalam isu perdagangan. Negara-negara utara sibuk membelokkan substansi permasalahannya berupa pemotongan mendasar emisi karbon mereka menjadi isu perdagangan karbon. Seolah dengan uang yang akan mereka bayarkan masalah pemanasan global akan selesai. Sebagai negara kelautan terbesar di dunia, Indonesia perlu terus memimpin negara-negara berkembang dan negara-negara maritim untuk menyatukan sikap politiknya dalam rangka mendesak agenda keadilan iklim yang mewajibkan negara-negara utara menurunkan emisi buang secara mendasar dan memberikan kompensasi serta alih teknologi pada negara-negara yang jadi korban atau potensial menjadi korban akibat pemanasan global.

Keempat, memberi prioritas terhadap penanganan masalah pengelolaan hutan (dan pertambangan) di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, maupun di Papua, yang hingga saat ini masih bermasalah. Pertama, pemerintah daerah “dengan segala cara” melakukan perubahan-perubahan terhadap kawasan hutan. Kedua, penyalahgunaan kekuasaan yang ditandai oleh tidak turut dilibatkannya instansi-instansi terkait (kehutanan) dan yang lainnya sehingga terjadi “penabrakan perangkat hukum”, mulai dari tingkat hukum daerah sendiri sampai dengan nasional dan internasional. Ketiga, nyaris telah terjadi “kelumpuhan” “piranti” negara baik nasional maupun daerah di bidang kehutanan di daerah. Keempat, telah terjadi perubahan peruntukan yang sangat jauh berbeda. Kelima, terjadi pelanggaran hukum secara sistematis dan meluas yang melibatkan jaringan “mafia peradilan”.

Kelima, secepatnya menyelesaikan masalah industri kehutanan yang terbukti justru menghancurkan kawasan gambut di Riau dan menghentikan kebijakan konversi kawasan gambut untuk industri kehutanan baik di Kalimantan, Sumatera dan Papua.

Keenam, segera menyelesaikan masalah-masalah pelanggaran hukum, dampak sosial, ekonomi dan pelanggaran hak asasi manusia yang diderita oleh masyarakat di Sidoarjo akibat semburan lumpur Lapindo Brantas. Semburan ini merupakan masalah yang fenomenal dan menjadi perhatian dunia. Indonesia dituntut untuk menunjukkan komitmennya agar mengambil kebijakan yang dapat memenuhi keadilan dan menghormati hak-hak asasi manusia, termasuk pentingnya upaya penghentian semburan lumpur.

Ketujuh, sesegera mungkin menertibkan dan/atau mengatasi berbagai kebijakan daerah di sektor kehutanan yang berdalil menaikkan PAD melalui modus operandi yang berlindung di balik UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang, termasuk pengaturan terhadap kawasan hutan. Yang kerap terjadi bukan penataan ruang tetapi kemauan daerah yang harus dijalankan oleh dan atas nama negara. Kolusi antara pengusaha dan penguasa daerah muncul dalam bentuk eksploitasi sumber daya alam lokal tanpa merasa bertanggungjawab kepada wilayah atau warganegara Indonesia yang lainnya. Bahkan fakta yang mengemuka adalah wilayah daerah bukan lagi menjadi wilayah negara.

Kedelapan, sesegera mungkin melakukan harmonisasi hukum dan peraturan, baik pada tingkatan pusat maupun daerah. Pemerintah pusat dapat berpijak pada dalil masih perlunya kepentingan nasional di atas kepentingan daerah sebagai bagian dari pembangunan sistem hukum nasional dan pembangunan untuk kepentingan bersama. Hal ini perlu dilakukan agar pemekaran daerah tidak kemudian justru mengancam kehancuran ekologi.

- **Pembangunan**

Pertama, pemerintah perlu mempertimbangkan gagasan untuk tidak menambah utang baru, bahkan—jika memungkinkan—perlu melakukan upaya penghapusan utang lama. Hal yang cukup realistis untuk dilakukan hingga lima tahun ke depan adalah melaksanakan program/agenda strategis berupa moratorium utang yang dikombinasikan dengan program/agenda strategis untuk mengupayakan penurunan utang luar negeri. Jika hal ini dapat dilakukan, maka akan dihasilkan dana segar sekitar Rp.50 triliun untuk “program-program kerakyatan”.³⁷

Kedua, mengupayakan terjadinya perimbangan perekonomian pusat dan daerah secara lebih sehat dan berkeadilan. Karena hingga saat ini beberapa daerah masih merasa apa yang telah ‘diambil’ pusat dan yang telah dihasilkan daerah sangat tidak sebanding dengan apa yang kemudian diterima atau dikembalikan ke daerah. Selain itu, daerah juga merasa tidak bebas mempunyai atau mengaplikasikan kebijakan daerah, karena serba harus patuh pada kebijakan pusat.

Ketiga, memberi ruang yang cukup agar pemerintah daerah dapat memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang wajar dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya. Pemerintah pusat juga harus mendorong agar pada bidang-bidang tertentu, daerah dapat mengelola potensi daerahnya dengan lebih baik. Bersamaan dengan itu, pemerintah pusat harus mampu mencegah semakin meluasnya semangat pemekaran wilayah. Karena selain motivasi terhadap upaya pemekaran yang telah semakin menyimpang—yang hanya mendasarkan klaim atas sumber daya alamnya yang banyak—hal-hal ini juga justru memicu konflik-konflik baru berdasarkan etnisitas.

³⁷ Namun demikian ada dua catatan krusial terhadap kedua agenda ini. *Pertama*, moratorium hutang juga harus dibarengi dengan moratorium pembayaran cicilan utang masa lalu. Karena cicilan bunga utang dan utang pokok yang biasa dibayar Indonesia mencapai Rp.100 triliun setiap tahunnya. *Kedua*, harus dirinci apa yang dimaksud dengan program-program kerakyatan itu. Program ini harus difokuskan pada sektor riil, yang mendukung kapasitas rakyat untuk mampu menghidupi dirinya. Di dalamnya mencakup, namun tidak terbatas pada, akses rakyat kepada pendanaan dan pekerjaan. Jika program kerakyatan lebih ditafsirkan sekedar belas kasihan (*charity*) seperti yang ‘dibanggakan’ dalam kampanye lalu, yaitu PNPM dan BLT, maka usaha moratorium akan sia-sia. Demikian juga untuk agenda peningkatkan peran IPTEK untuk pengembangan industri. Alokasi yang cukup besar dalam utang luar negeri adalah untuk membeli teknologi yang kebanyakan dikuasai oleh negara-negara maju. Jika Indonesia mampu meningkatkan peran iptek, maka upaya itu harus dibarengi dengan inisiasi untuk mengurangi ketergantungan teknologi.

V

Peran Strategis CSOs/NGOs

Mebiarkan desain kebijakan politik Indonesia lima tahun ke depan berada dalam genggaman tangan para politisi (saja) jelas akan menuai resiko berbahaya –sekalipun mereka memiliki keabsahan untuk itu. Upaya yang dapat dilakukan oleh kalangan NGOs/CSOs dalam soal ini adalah dengan mengawal secara ketat paket kebijakan bidang politik, terutama pemilu dan sistem partai politik, yang prosesnya akan segera bergulir di parlemen.

Masyarakat sipil –termasuk tetapi tidak terbatas pada lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGOs)– dapat memainkan peran signifikan dalam perumusan kebijakan keamanan nasional. Keterbatasan negara, baik karena legitimasi maupun kapasitasnya, membuka ruang yang signifikan bagi peran masyarakat sipil itu. Pada prinsipnya, ruang tersebut ditentukan oleh kebutuhan di lapangan dan kapasitas masyarakat sipil itu sendiri.

Sebagai pilar demokrasi, masyarakat sipil juga diharapkan dapat memainkan peran dalam membangun demokrasi dan pemerintahan yang baik (*good governance*), terutama untuk sektor keamanan.

Berdasarkan fungsinya, CSOs/NGOs dapat dibagi menjadi:

- Organisasi yang bergerak dan menkaji kebijakan-kebijakan keamanan nasional;
- Organisasi yang bergerak di bidang perlindungan hak-hak asasi manusia, kelompok advokasi keadilan sosial;
- Organisasi yang memiliki kepentingan khusus, seperti kelompok keagamaan, perempuan, dan kepemudaan, asosiasi profesional;
- Organisasi komunitas, seperti asosiasi petani, dan pemimpin tradisional;
- Organisasi yang bergerak di bidang pendidikan atau informasi, seperti media independen, asosiasi wartawan, lembaga-lembaga riset dan *think-tanks*.

Partisipasi politik apa yang dapat dilakukan oleh elemen-elemen masyarakat sipil untuk mengakhiri sifat-sifat transisional dan mengawali proses konsolidasi demokrasi?

Elemen-elemen masyarakat sipil dapat melakukan, setidaknya, namun tidak terbatas pada: (1) mempersempit ruang ketidakpastian politik ke depan; (2) memastikan sebuah desain politik yang kebal terhadap upaya pembajakan yang didasarkan atas kepentingan elitis; dan (3) memastikan kedaulatan rakyat dapat dioperasionalkan secara efektif.

Dalam rangka mengatasi berbagai sekat-sekat tersebut, diperlukan adanya semacam 'jembatan' untuk membuat suatu jaringan bagi gerakan masyarakat untuk melakukan perjuangan secara programatik dan kolektif. Sehingga terjadi solidaritas dan saling mendukung di antara sesama anggota masyarakat dengan berbagai organisasi/lembaga dan individu yang memberikan dukungan dan komitmen pada penegakan HAM dan demokrasi.

Untuk itu diperlukan langkah-langkah terpadu di antara elemen-elemen masyarakat sipil (CSOs/NGOs) baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal, untuk memperkuat kesadaran pluralisme dan toleransi dalam kerangka HAM, termasuk penguatan hak-hak masyarakat lokal serta upaya mendorong berbagai inisiatif masyarakat lokal mendukung demokratisasi dan

penegakan HAM, serta mendorong masyarakat lokal untuk terlibat dalam proses-proses pengambilan kebijakan publik terutama di tingkat lokal khususnya yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Bagi elemen-elemen masyarakat sipil, yang paling penting adalah memahami tujuan utama dari perumusan kebijakan keamanan nasional yang bermaksud untuk mewujudkan rasa aman bagi warga Negara sehingga mereka dapat melakukan aktivitasnya tanpa khawatir adanya ancaman dari luar negeri, ketidakamanan dari dalam negeri dan dilanggarnya hak-hak asasi mereka.

Oleh karena upaya mewujudkan keamanan nasional adalah pekerjaan besar dan mendasar, maka peran serta potensi pihak-pihak lain harus diakui dan bila perlu didorong untuk menjadi lebih efektif. Semua pihak harus bekerja secara tekun dalam wilayah kerjanya, keahliannya serta dengan menghargai etika perilaku universal agar seluruh proses ini dapat berlangsung secara efektif dan tidak kontra-produktif.

Peran Strategis apa yang dapat dilakukan CSOs/NGOs dalam perumusan kebijakan keamanan nasional?

Dalam negara demokratis, organisasi non-pemerintah, kalangan universitas, dan media dapat mempengaruhi dan memperkuat agenda-agenda demokratis pemerintah, dengan beberapa cara, namun tidak terbatas pada:

- Menyebarkan analisa dan informasi independen kepada pengambil kebijakan, publik, dan media;
- Memantau dan mendorong penyelesaian yang berbasis pada penghormatan hukum dan HAM ;
- Mendorong dimasukkannya kepentingan-kepentingan publik dalam agenda penyelesaian versi pemerintah.;
- Menyumbangkan kemampuan mereka sehingga memberikan pengaruh pada peningkatan kompetensi dan kapasitas pemerintah dan parlemen, misalnya melalui pelatihan dan seminar;
- Memberikan pandangan alternatif atas satu kebijakan atau rencana kerja pemerintah;
- Memberikan reaksi atas keputusan-keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan publik;
- Melakukan pendidikan publik.

Di bidang hukum dan HAM, isu-isu strategis apa yang sepatutnya menjadi fokus perhatian elemen-elemen masyarakat sipil?

Penting bagi para penggiat organisasi-organisasi non-pemerintah (CSOs/NGOs) untuk memberikan perhatian secara sungguh-sungguh serta mengawal proses berbagai kebijakan publik di bidang hukum dan HAM. Ini berarti mengalokasikan sebagian energi untuk mengawal kerja parlemen sebagai hulu dari pembuatan kebijakan untuk menjaga/memastikan keberpihakan dan komitmen DPR terhadap HAM. Pengkondisian semacam ini krusial karena DPR merupakan Lembaga Tinggi Negara yang memegang peranan sangat penting bagi perlindungan HAM, yaitu kewenangan yang besar untuk membuat produk legislasi yang menjadi dasar dari penyusunan kebijakan-kebijakan teknis.

Keberpihakan atau komitmen DPR terhadap HAM dapat dilihat dari seberapa jauh DPR mampu mengimplementasikan amanat konstitusi, khususnya yang mengatur hak konstitusional warga

negara, ke dalam produk perundang-undangan yang dibentuknya. Tolok ukur lain yang dapat digunakan adalah kemampuan DPR mensinkronisasikan dan menyinergikan produk legislasinya dengan instrumen-instrumen pokok HAM yang telah diratifikasi, sehingga setidaknya menghindarkan kontradiksi dengan standar-standar dan prinsip-prinsip dasar HAM yang diakui masyarakat internasional.

DPR harus dikawal untuk memastikan mereka menjadikan perspektif hak asasi manusia dan internalisasi norma-norma hak asasi manusia sebagai salah satu landasan pertimbangan penyusunan legislasi dalam periode mendatang, untuk menjamin terpenuhi serta terlindunginya hak-hak warga negara. DPR juga harus didorong untuk mengambil suatu langkah yang lebih responsif untuk mewujudkan agenda-agenda hak asasi manusia, serta mengefektifkan pembentukan sistem administrasi dan proses kerja panita-panita khusus maupun panitia-panitia kerja yang terkait dengan penegakan HAM.

Yang perlu dibenahi di bidang HAM dan demokrasi adalah dengan melakukan beberapa hal ke depan untuk membuat perlindungan dan pemajuan HAM semakin baik, khususnya pada perbaikan representasi. Bagaimana masyarakat, khususnya yang paling dipinggirkan, terepresentasi dalam proses pengambilan keputusan politik, baik di tingkat lokal maupun nasional. Misalnya, meski hak atas kebebasan berpendapat, berkumpul, dan berserikat bagi tiap orang telah terbuka, dipandang perlu untuk memperkuatnya agar kriminalisasi terhadap penyampaian pendapat dapat diakhiri.

Peran strategis apa yang dapat dilakukan untuk mengawal seluruh kebijakan pemerintah bagi pemenuhan hak-hak ekosob masyarakat?

Elemen-elemen masyarakat sipil dapat melakukan, setidaknya, namun tidak terbatas pada: (1) mengawal agar kebijakan dalam lingkup ekosob, terutama aspek kesehatan, agar tidak jatuh pada paradigma sakit yang merupakan bagian dari paradigma neoliberal –konsumerisme dalam bidang kesehatan; (2) memperkokoh peran-serta masyarakat dalam pembangunan berwawasan kesehatan –termasuk semakin menggiatkan upaya kesehatan berbasis masyarakat: desa siaga dan posyandu dengan segenap program dan pranatanya; (3) mengawal pelaksanaan amanat UU No.40/2004 tentang SJSN bahwa jaminan sosial adalah untuk segenap anggota masyarakat (hak EKOSOB); (4) memerangi perilaku hidup tidak sehat: buang air besar sembarangan, tidak cuci tangan pakai sabun; dan (5) mengawal pelaksanaan Kawasan Bebas Rokok, melindungi kelompok rentan dari asap rokok (sesuai dengan fatwa MUI) dan meredam serta memerangi budaya merokok yang telah merasuk dan berhasil memperdayakan kaum ekonomi lemah.

Selain itu, sebagai kelompok penekan (*pressure group*) elemen-elemen masyarakat sipil dapat mendorong tercapainya keadilan gender berdasarkan target MDGs. Hanya, CSOs/NGOs harus lebih bisa membuka diri untuk tidak eksklusif bekerja di bidangnya saja. Isu perempuan adalah lintas isu, yang berhubungan erat dengan lingkungan, ekonomi, maupun hak asasi manusia.

Peran-peran strategis apa yang dapat dilakukan CSOs/NGOs untuk turut memperkuat kerja-kerja politik parlemen?

CSOs/NGOs dapat selalu berkerja sama dengan institusi dan/atau individu-individu di parlemen untuk mendorong agar proses-proses legislasi tetap harus memperhatikan beberapa hal, mencakup setidaknya (a) pengakuan terhadap prinsip demokrasi dan hak-hak asasi manusia; (b) koherensi dengan berbagai ketentuan perundangan yang sudah ada; (c) tindak lanjut/penyusunan ketentuan derivatif dari UU seperti diwajibkan oleh sebuah UU (d) adopsi

transparansi, akuntabilitas dan pertanggungjawaban aparat pelaksana; serta (e) dilakukannya proses konsultasi publik.

Dalam bidang pertahanan dan militer, arah kebijakan dapat dilihat dari beberapa segi, terutama (a) orientasi pada pembangunan dan pengembangan sistem yang relevan untuk tantangan masa depan; (b) ketaatan pada prinsip pertahanan nasional dan sumber legalitasnya; (c) perencanaan yang terinci dan terukur (*planning, programming, budgetting*); dan (d) konsultasi berkala dengan *stakeholders* maupun publik.

Selain itu, substansi kebijakan bisa juga dilihat secara kritis (*critical review*) atas (1) pelaksanaan tugas pokok seperti telah ditentukan dalam UU; (2) dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Departemen Pertahanan dan/atau Markas Besar TNI, misalnya dalam bentuk Buku Putih Pertahanan, Kaji Ulang Strategis Pertahanan; dan (3) tindakan-tindakan khusus terhadap *non-planned program* (kontingensi, emergensi atau respon terhadap perkembangan keadaan).

Beberapa isu kebijakan, legislasi dan/atau kegiatan di lingkungan departemen pertahanan dan/atau TNI yang perlu memperoleh perhatian khusus dalam lima tahun mendatang adalah antara lain, namun tidak terbatas pada: (1) rancangan undang-undang dan ketetapan perundangan lain yang diusulkan oleh Departemen Pertahanan serta aturan-aturan internal di lingkungan TNI; (2) pelaksanaan tugas pemangku kebijakan pertahanan negara (Presiden, Menteri Pertahanan, Panglima TNI dan Kepala-kepala Staf); (3) pembangunan postur pertahanan (*procurement* dan akuisisi alutsista, gelar pertahanan); (4) pembangunan, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya pertahanan (anggaran pertahanan, industri pertahanan, pembinaan dan pengembangan kompetensi (pendidikan, latihan); (5) diplomasi pertahanan; (6) mutasi personil di lingkungan departemen pertahanan dan/atau TNI; (7) penyelesaian masalah transisional: tindak lanjut pengambilalihan bisnis militer dan RUU Peradilan Militer; (8) pendidikan (internalisasi) prinsip demokrasi dan kaidah pemerintahan yang bersih, dan profesionalisme tentara; dan (9) penegakan disiplin dan/atau tindakan hukum.

Kemungkinan besar, sebagian besar dari NGO/CSO di Indonesia tetap harus memusatkan perhatiannya untuk memantau kinerja pemerintahan dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya maupun kinerja aparat negara yang terlibat dalam penyelenggaraan fungsi pertahanan. Sebagian NGO/CSO mungkin saja dapat memainkan peran untuk membangun dan mengusulkan kebijakan alternatif baik kepada pemerintah ataupun DPR. Secara umum, NGO/CSO harus tetap berpihak pada kepentingan publik (warganegara).

Dalam hal kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional, peran-peran strategis apa yang dapat dilakukan oleh kalangan CSOs/NGOs?

Politik luar negeri Indonesia pada dasarnya adalah segala kebijakan pemerintah Indonesia yang ditujukan ke luar wilayahnya demi memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan. Di era yang menunjukkan arah globalisasi, negara bukan lagi satu-satunya pemilik dominan dari pembuatan dan pelaksanaan politik luar negeri RI. Di masa lalu, ada yang melihat negara sebagai aktor tunggal yang rasional atau *state as rational actor* di dalam pembuatan keputusan politik luar negeri RI. Polugri juga tak cukup didekati atau dianalisis melalui pendekatan *bureaucratic politics* yang focus analisisnya ialah pertarungan kepentingan antara birokrasi pemerintahan dalam memenangkan konsepnya mengenai kepentingan nasional RI yang harus dilaksanakan.

Di masa kini, pendekatan globalisme melihat bahwa pembuatan dan pelaksanaan politik luar negeri mengaitkan aktor negara dan bukan negara di dalam negara dan antar negara atau bahkan antar kawasan. Di sini menunjukkan betapa kerjasama antara aktor-aktor negara dan bukan negara menjadi suatu keniscayaan. Negara tidak dapat lagi menilai bahwa aktor-aktor

bukan negara hanyalah sebagai pengganggu dalam pembuatan dan atau pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Aktor-aktor negara ialah mereka yang dapat melaksanakan diplomasi internasional atas nama negara dan mereka adalah diplomat karir atau pegawai negeri di berbagai departemen plus mereka yang bekerja di institusi-institusi pertahanan dan keamanan negara baik sipil maupun militer. Aktor bukan negara meliputi jurnalis, anggota partai politik, ormas, NGOs, dan berbagai bidang kehidupan lainnya.

Para aktor bukan negara dapat saja bersinergi dengan aktor negara di dalam memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia. Keterlibatan para aktor tersebut tergantung pada bidang kekhususan yang mereka geluti atau perjuangkan. Sebagai contoh dalam persoalan lingkungan hidup, aktor-aktor yang bergerak di situlah yang sepatutnya aktif bersinergi dengan aktor-aktor negara dalam memperjuangkan kepentingan nasional RI. Demikian juga mereka yang aktif dalam soal perlindungan anak, Tenaga Kerja Indonesia, HAM, demokrasi dsb. Sepatutnya bahu membahu dalam memperjuangkan kepentingan nasional kita. Mereka yang aktif di bidang ekonomi dan perbankan juga dapat dijadikan bagian dalam memperjuangkan kepentingan nasional RI tanpa memandang suku, agama, ras dan antar golongan masyarakatnya.

Kata kunci dari keterlibatan para aktor itu antara lain, tetapi tidak terbatas pada, saling tukar informasi, bersinergi, berjuang bersama, saling mendukung, duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi, semua demi kepentingan bangsa. Mereka yang bukan aktor negara jangan memandang remeh para aktor negara yang sudah setengah mati memperjuangkan kepentingan nasional RI. Sebaliknya, mereka yang merupakan aktor negara juga jangan meremehkan aktivitas dan kapabilitas para aktor non-negara dalam memperjuangkan kepentingan nasional RI.

Apa yang menjadi keunggulan sekaligus keterbatasan CSOs/NGOs untuk mengadvokasi pemerintah dalam perumusan kebijakan keamanan nasional?

Elemen-elemen masyarakat sipil terdiri dari berbagai bentuk organisasi, asosiasi dan kelompok sukarela maupun berbagai jaringan yang berbeda ukuran maupun derajat keterkaitannya. Namun pada umumnya disepakati bahwa, sekalipun dengan sumberdaya terbatas, elemen-elemen masyarakat sipil sangat fleksibel, dan memiliki kemampuan untuk merespons secara cepat situasi yang bersifat emergensi, tanpa ada hambatan birokrasi atau prosedur seperti yang selalu terjadi pada pemerintahan atau petugas keamanan.

Dilatarbelakangi oleh kepekaannya terhadap persoalan masyarakat umum serta ketiadaan kepentingan politik praktis, masyarakat sipil kerap kali memainkan peranan penting bukan hanya sebagai pelengkap, tetapi juga sebagai alternatif peran negara dan pada saat yang sama memainkan berbagai peran untuk memperkuat masyarakat.

Keterbatasan CSOs/NGOs umumnya terletak pada masalah sumber dayanya yang terbatas, baik personel maupun material. Oleh karena itu, dalam melakukan berbagai aktivitas advokasi kebijakan, CSOs/NGOs harus lebih mengambil peran sebagai pendorong atau fasilitator yang dalam prosesnya harus melakukan transisi fungsi dan kewenangan pada institusi-institusi formal yang ada.

Sementara itu, bagi elemen-elemen masyarakat sipil yang berbasis lokal, keterbatasan yang ada umumnya terletak pada jaringannya di tingkat nasional yang terbatas. Sebaliknya, lembaga masyarakat sipil yang berbasis isu (di tingkat nasional), keterbatasannya terletak pada pemahaman secara komprehensif akan beragam isu lokal. Dengan demikian, maka kerjasama

di antara berbagai jenis CSOs/NGOs ini menjadi penting untuk bisa saling mengisi kekurangannya.

Apa yang dapat diidentifikasi sebagai *best practices* dari keterlibatan CSOs/NGOs dalam proses *perumusan kebijakan keamanan nasional*?

Berdasarkan pengalaman di lapangan, keberhasilan keikutsertaan elemen-elemen masyarakat sipil dalam advokasi perumusan kebijakan keamanan nasional ditentukan oleh beberapa faktor –daftar ini tentu dapat terus bertambah seiring dengan makin kayanya pengalaman CSOs/NGOs di lapangan dengan konteks persoalan yang berbeda-beda– namun setidaknya:

- Kekuatan komitmen;
- Konsistensi di lapangan;
- Integritas para aktor;
- Adanya rencana strategis (lengkap dengan target dan indikator yang hendak dicapai serta sumber daya yang hendak digunakan);
- Kemampuan menjalin komunikasi dan membangun jaringan dengan pemangku kepentingan yang lain;
- Mengetahui kemampuan dan batas kemampuan, merumuskan tujuan dengan jelas, serta memiliki informasi yang lengkap.

VI Penutup

Dengan mengacu pada realitas politik Indonesia saat ini, rasanya sangat tidak mungkin kita hanya menggantung nasib pada pemerintah untuk mengambil keputusan yang bijak dalam proses-proses politik hingga lima tahun ke depan. Demikian halnya dengan para wakil rakyat di DPR-RI di mana separuh dari anggotanya dipastikan akan menjaga kelanggengan eksekutif dengan dada membusung.

Dalam realitas politik seperti itu, masyarakat harus didorong untuk menekan pemerintah agar mengalihkan perhatian dari keuntungan finansil jangka pendek ke kelangsungan ekonomi jangka panjang. Seandainya tidak cepat kita lakukan, boleh jadi kita akan menemukan bahwa perahu-perahu penyelamat telah penuh dan banyak orang yang merasa terlambat untuk menaikinya.

Masalahnya, kita hanya punya waktu beberapa tahun lagi untuk mengatasi persoalan-persoalan mendasar yang tengah kita hadapi sehari-hari. Iklim politik Indonesia tengah berada pada titik nadir yang akan mempengaruhi harkat dan kehidupan manusia di manapun di bumi Indonesia ini. Waktu sedemikian berharga untuk menyiapkan pertempuran tersebut. Kita harus mengatasi hambatan-hambatan politik, sosial, ekonomi dan budaya yang telah membatu untuk meletakkan dasar-dasar perubahan suatu pemerintahan dan negara yang lebih demokratis.

Hal yang penting untuk dijawab kemudian adalah bahwa kita harus mempunyai pandangan mengenai apa yang kita tuju. Secara sederhana, sisi masa depan macam apakah yang dapat kita gunakan untuk membimbing tindakan-tindakan kita ke arah terbentuknya sistem demokrasi yang lebih baik bagi Indonesia?

Sebuah negara yang demokratis adalah adanya pemerintahan yang mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya masyarakatnya dan tanpa membahayakan harkat dan martabat kemanusiaannya. Sama halnya dengan teknologi penerbangan, betapapun sederhana atau canggihnya, teknologi itu harus tetap menaati prinsip-prinsip aerodinamika. Demikian juga dengan pemerintahan dan negara yang demokratis harus mematuhi prinsip-prinsip dasar HAM universal.

Dan untuk menuju terbentuknya negara dan pemerintahan demokratis, tidak bisa tidak dibutuhkan sebuah agenda perubahan yang substantial. Dibutuhkan komitmen untuk melakukan *agenda setting* secara bersama-sama. Pemerintah harus dipaksa untuk menjalankan agenda-agenda prioritas bagi kemaslahatan rakyat banyak, bukan sekedar bagi kepentingan individu dan kroni-kroni yang mendukungnya.

Atas dasar berbagai pemikiran tersebut pula manual ini dibentuk. Manual ini dihasilkan dari suatu proses panjang dengan coba membangun suatu kolaborasi dinamis antara sekelompok akademisi dan praktisi serta para penggiat LSM dengan berbagai pengalaman yang begitu sarat dalam bidangnya masing-masing.

Namun demikian, tak dapat dipungkiri bahwa penyusunan manual ini dilakukan secara cukup hati-hati, dengan mempertimbangkan aspek teoritik, prinsip-prinsip dasar dalam memahami dinamika politik kontemporer Indonesia maupun pengalaman empirik para pihak yang terlibat

dalam penyusunannya. Sehingga dengan demikian kami juga tidak gegabah hendak menyimpulkan bahwa manual ini sebagai hal yang cukup sempurna.

Kami yang terlibat dalam proses penyusunannya pun menyadari benar bahwa dinamika politik kontemporer Indonesia serta situasi pasca pemilu legislatif maupun pemilihan presiden tidak bergerak secara linear sehingga dapat dengan mudah diprediksi pergerakan arah politiknya ke depan. Berbagai faktor politik yang tidak cukup diperhitungkan sebelumnya, dapat saja muncul secara tak terduga. Oleh karena itu, prinsip-prinsip maupun fungsi-fungsi yang dapat dimainkan oleh berbagai kalangan, baik mereka yang berada di eksekutif, legislatif, maupun mereka-mereka yang berada di luar institusi-institusi itu, semuanya memiliki arti penting secara bersamaan. Yang satu tidak lebih penting dari yang lain. Semuanya dapat bersinergi di dalamnya.

Arti penting dari manual ini, menurut hemat kami, setidaknya dapat sebagai salah satu rujukan bagaimana CSOs/NGOs dapat memainkan perannya, khususnya dalam menjaga mekanisme *check and balances* agar pemerintah tidak sama sekali buta dalam memperhitungkan dinamika [politik maupun sosial] dalam masyarakatnya, setidaknya dengan berupaya mengenali berbagai persoalan tersebut.

Tentu saja, karena alasan kompleksitas itu pula, manual ini pun menuntut komitmen besar serta konsistensi kita dalam mengimplementasikannya.

Jakarta / Desember 2009

Salam PROPATRIA***