PROPATRIA Institute

YAYASAN TIFA

Editors:
T. Hari Prihatono
Kusnanto Anggoro
Rahadi T. Wiratama

"DEMOKRASI dan KEAMANAN"

Pemetaan Orientasi dan Prioritas Partai-Partai Politik dan Pasangan Capres-Cawapres di Bidang Keamanan Nasional

Jakarta, April 2010

Pemilu 2009, boleh saja diharapkan sebagai suatu proses yang jauh lebih baik dan menjanjikan kehidupan demokrasi yang lebih matang bagi Indonesia ke depan. Harapan semacam itu agaknya tidaklah terlalu berlebihan, karena dalam beberapa hal pemilu 2009 memang menunjukkan sejumlah perbaikan dari pemilu-pemilu sebelumnya, setidaknya dari sisi penyiapan berbagai instrumen yang nampak semakin lebih demokratis.

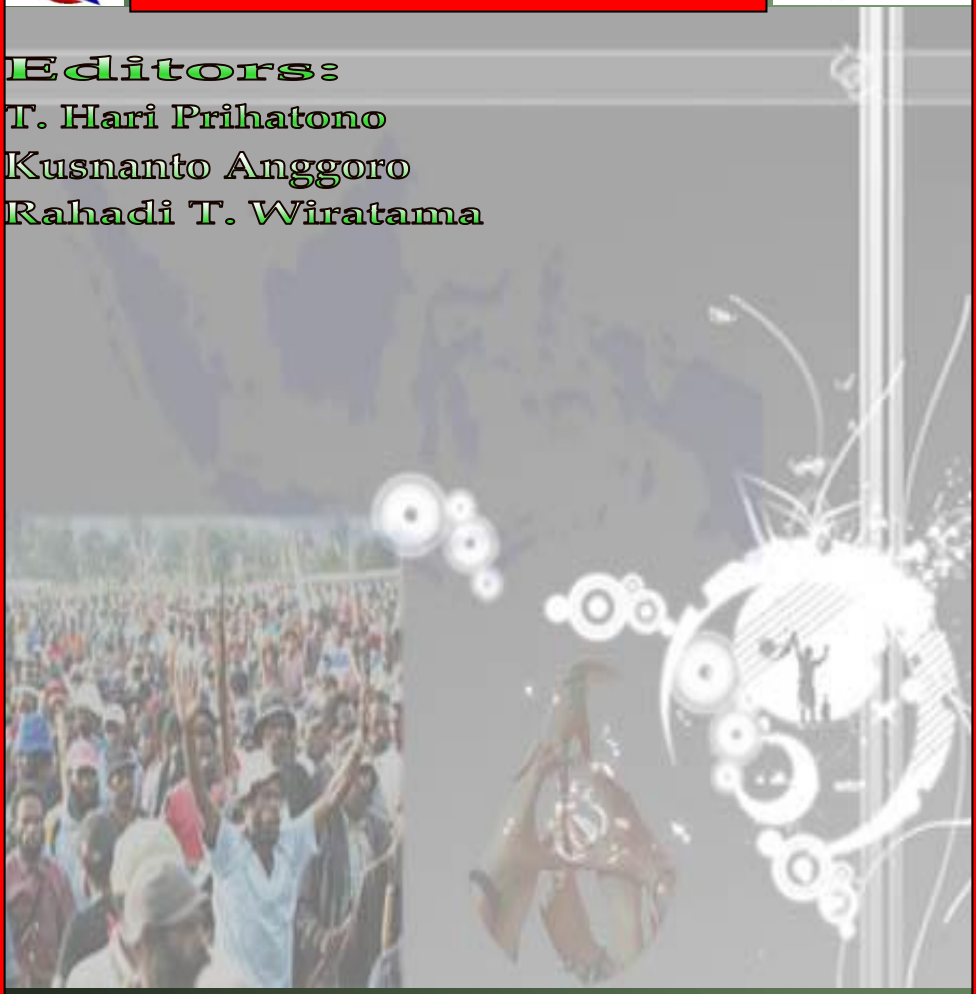
Namun untuk mencapai hasil yang benar-benar demokratis, diperlukan upaya yang ketat untuk mengawal keseluruhan proses tersebut. Untuk mencapai tujuan itu dipandang perlu untuk mencegah agar tidak memunculkan sebuah situasi di mana demokrasi justru melahirkan musuh demokrasi, menghilangkan momentum demokrasi itu sendiri, dan dibiarkan dibajak oleh kelompok elite melalui sebuah persekongkolan antara elite lama dan baru yang hanya akan memperpanjang nafas *status quo*.

Karena sejatinya juga tidak banyak yang tahu apa yang sesungguhnya diinginkan oleh 38 partai politik peserta pemilu 2009 ini. Bahkan mungkin juga tidak bisa ditemukan adanya *design* kebijakan dalam arti yang sesungguhnya, yaitu kebijakan yang disusun atas dasar suatu kerangka ideologi yang jelas, persepsi yang jernih terhadap persoalan yang dihadapi, serta adanya keterampilan tertentu yang menjanjikan.

PROPATRIA INSTITUTE
Towards A Democratic Society
YAYASAN TIFA

PROPATRIA Institute

Editors:
T. Hari Prihatono
Kusnanto Anggoro
Rahadi T. Wiratama



"DEMOKRASI dan KEAMANAN"

Pemetaan Orientasi dan Prioritas Partai-Partai Politik dan Pasangan Capres-Cawapres di Bidang Keamanan Nasional

Jakarta, April 2010

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

Disusun oleh: Tim ProPatria Institute

Koordinator:
T. Hari Prihatono

Editor:
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
Ikrar Nusa Bhakti
Binny Buchori
Wandy Nicodemus Tuturoong
Sri Palupi
Darmaningtyas
Arimbi Heroepoetri
Roy Tjiong
Chalid Muhammad
Rully Syumanda

Periset Data:
Iis Gindarsah
Yuliah Qotimah
Tiara Prames Wulan
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@gmailcom
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

Kajian ini merupakan pengembangan program sejenis yang diselenggarakan **ProPatria Institute** *bekerja sama dengan* **Yayasan Tifa** pada tahun 2003/2004. Pada saat itu kajian hanya difokuskan pada "*Debat Tim Sukses Pasangan Capres-Cawapres 2004*" yang hasilnya telah dibukukan dengan judul "Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004". Program kegiatan pada tahun 2003/2004 tergolong sukses dari segi perencanaan, pelaksanaan dan hasilnya karena tiga hal. *Pertama*, program tersebut merupakan program pertama yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil pada waktu itu. *Kedua*, program kegiatan itu mendapatkan respon positif dari berbagai kalangan, khususnya dari tim-tim sukses pasangan capres-cawapres, kalangan akademisi/intelektual, organisasi kemahasiswaan, berbagai institusi pemerintah, berbagai organisasi masyarakat sipil, dan media massa. *Ketiga*, program itu juga ditopang oleh kredibilitas manajemen kelembagaan ProPatria serta momentum yang tepat pada waktu itu.

Pengalaman di tahun 2003/2004 tersebut, telah mendorong dan menginspirasi ProPatria Institute bersama Yayasan Tifa untuk kembali melaksanakan program kegiatan serupa di tahun 2009 ini. Dengan melakukan inovasi dan berbagai kreasi metodologis, kami berharap akan lebih memberi makna bagi upaya menemukan titik keseimbangan antara demokrasi dan keamanan dalam pemerintahan 2009-2014 mendatang. Bahan yang digunakan dan kemudian diolah menjadi buku ini tidak hanya berasal dari *platform* dan/atau publikasi resmi partai-partai politik serta perkembangan wacana dalam debat publik yang memang merupakan bahan inti, tetapi dilengkapi dengan observasi dan hingga tingkat tertentu juga diskusi informal dengan tokoh-tokoh partai politik.

Didasari oleh suatu asumsi awal bahwa sepuluh tahun reformasi tampaknya menjanjikan banyak hal, maka kami berusaha

mencoba untuk mengkaji persoalan di atas. Namun sayang sekali bahwa pada kenyataannya dugaan tersebut tidak memiliki dukungan empirik. Bahkan, hingga saat ini, di beberapa daerah akibat dari terbukanya kotak pandora dan *euphoria* politik, reformasi sebagai prasyarat menuju konsolidasi demokrasi, acapkali justru menjadi suatu proses yang menimbulkan konflik, penuh ketidakpastian dan ketidakamanan. Semuanya bersumber pada berbagai persoalan yang tak begitu jelas. Dalam konteks seperti itu, keamanan nasional, nampaknya tetap akan menjadi isu penting untuk beberapa tahun mendatang, dan kemungkinan besar akan mempengaruhi, jika tidak menentukan, tercapai atau tidaknya konsolidasi demokrasi.

Kegundahan terhadap persoalan ini membawa ProPatria pada suatu gagasan untuk menggali pemikiran-pemikiran substantif dan strategis dari sejumlah pihak, mulai dari kalangan akademisi, berbagai organisasi kemasyarakatan, media massa, dan tentunya, berbagai pihak di lingkungan partai politik. Kami mencoba untuk mencari jawaban atas keingintahuan di atas.

Pilihan pada pemilu 2009 didasarkan pada asumsi bahwa proses politik tersebut bisa dipastikan akan melahirkan rejim pemerintahan baru yang karena sesuatu dan lain hal, misalnya struktur koalisi, parlemen baru, dan hubungan eksekutif-legislatif yang ditimbulkannya, membawa nuansa kebijakan keamanan nasional yang berbeda dari masa sebelumnya. Walau tentu masih menjadi pertanyaan apakah perbedaan itu memiliki makna progresif atau retrogresif bagi kebijakan dan strategi keamanan nasional.

Namun karena berbagai keterbatasan yang melekat dalam proses kerja ini, baik yang dipengaruhi faktor-faktor internal tim yang terlibat dalam proses, maupun faktor eksternal yang lebih dipengaruhi oleh kesiapan partai-partai politik itu sendiri, maka hasil studi ini terasa belum optimal. Meskipun demikian, Propatria Institute berharap agar studi ini memberi sumbangan tertentu, khususnya untuk memahami tentang pewacanaan masalah-masalah keamanan nasional di kalangan partai-partai politik peserta pemilu 2009. Sekalipun tidak seluruhnya, sebagian dari pewacanaan itu, baik yang tertuang dalam *platform* partai maupun yang mengemuka dalam debat publik, memberi isyarat tentang bagaimana kebijakan keamanan nasional akan

menjadi agenda politik dalam lima tahun mendatang.

Sebagai dokumen, buku ini menyimpan rekam jejak yang amat bermanfaat. Bagi mereka yang mengikuti kegiatan ProPatria sejak dini mungkin tidak terlalu sulit untuk menangkap kesan kuat bahwa masyarakat sipil dapat memainkan peran tertentu dalam agenda setting – yang bukan saja merupakan matarantai awal tapi sekaligus merupakan tahapan paling kritis dalam keseluruhan rangkaian proses kebijakan. Pertarungan politik yang sesungguhnya dalam perumusan kebijakan publik juga 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.

Terakhir, terlepas dari berbagai kelemahan di atas, kami dari ProPatria Institute ingin menyampaikan ucapan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dan memberikan kontribusi dalam berbagai bentuk, sehingga terlaksananya seluruh proses kegiatan hingga tersusunnya laporan hasil pengkajian ini. Ke depan, semoga kita semua masih bisa berharap tetap terbuka ruang dan waktu bagi upaya yang lebih baik guna mengantar Indonesia menuju era demokrasi yang lebih terkonsolidasi.

Jakarta / April 2010

ProPatria Institute

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

BALIK HALAMAN JUDUL ii

PENGANTAR iii

DAFTAR ISI vi

I PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Belakang Pengkajian 3
1.2. Tujuan dan Manfaat Pengkajian 5
1.3. Lingkup Pengkajian 6
1.4. Metodologi Pengkajian 7

II DEMOKRASI DAN KEAMANAN 10
2.1. Transisi Demokrasi 13
2.2. Keamanan Nasional 18
2.3. Persepsi Masyarakat atas Keamanan Nasional 22

III PRINSIP NORMATIF 28
3.1. Prinsip Normatif Pengelolaan Kebijakan di Bidang Polhukkam 31
3.2. Prinsip Normatif Pengelolaan Kebijakan di Bidang Ekosob .. 36

IV MENAKAR PLATFORM PARPOL DAN PASANGAN CAPRES-CAWAPRES 42
4.1. Platform di Bidang Politik-Hukum-Keamanan 47
4.2. Platform di Bidang Pertahanan dan Militer 53
4.3. Platform di Bidang Politik Luar Negeri dan Hubungan Internasional 59

V PERSPEKTIF MASYARAKAT ATAS KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL 67
5.1. Agenda Kebijakan Politik [Dalam Negeri] 68
5.2. Agenda Kebijakan Hukum dan HAM 72
5.3. Agenda Kebijakan Kamdagri dan Kepolisian 74
5.4. Agenda Kebijakan Pertahanan dan Militer 76
5.5. Agenda Kebijakan [Politik] Luar Negeri dan Hubungan Internasional 77

VI KONVERGENSI DAN DIVERGENSI TENTANG KEAMANAN NASIONAL 80
6.1. Keamanan Nasional dalam Platform Para Stakeholders 80
6.2. Persepsi Partai-Partai tentang Keamanan Nasional 83
6.3. Rumusan Partai-Partai tentang Strategi Keamanan Nasional .. 87
6.4. Keamanan Manusia: Sebab atau Akibat? 90
6.5. Catatan Penutup 93

VII KESIMPULAN 95
7.1. Proyeksi Koalisi Agenda Kebijakan 96
7.2. Proyeksi Agenda Kebijakan di Bidang Keamanan Nasional . 100

VIII REKOMENDASI 104
8.1. Rekomendasi Umum 108
8.2. Rekomendasi bagi Pemerintahan Baru Hasil Pemilu 2009 110
8.2.1. Rekomendasi bagi Kebijakan Politik [Dalam Negeri] 115
8.2.2. Rekomendasi bagi Kebijakan Hukum dan HAM 117
8.2.3. Rekomendasi bagi Kebijakan Kamdagri dan Kepolisian 121
8.2.4. Rekomendasi bagi Kebijakan Pertahanan dan Militer 123
8.2.5. Rekomendasi bagi Kebijakan [Politik] LN dan HI 125
8.2.6. Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Ekosob 133
Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Pendidikan 136
Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Pemberdayaan Perempuan.. 139
Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Kesehatan 141
Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Lingkungan Hidup 143
Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Pembangunan 146
8.3. Rekomendasi bagi Organisasi Operasional Kebijakan Keamanan Nasional 148
8.4. Rekomendasi bagi Anggota Parlemen dan Partai Politik 151
8.5. Rekomendasi bagi Organisasi Masyarakat Sipil dan Media ... 153

I

PENDAHULUAN

Pemilu, sebagai tonggak demokrasi, mempunyai makna khusus bagi kebijakan dan strategi keamanan nasional. Seperti diketahui, pemilu itu sendiri merupakan pijakan awal bagi terbentuknya pemerintahan, khususnya mereka yang akan mengemban fungsi legislatif dan eksekutif. Dengan kata lain, pemilu hadir bersama sejumlah harapan tentang munculnya perumus kebijakan baru di berbagai bidang penyelenggaraan pemerintahan, tanpa terkecuali: keamanan nasional. Sebagai bagian dari siklus pemerintahan, para perumus kebijakan baru yang dihasilkan oleh pemilu tersebut, mengemban beban berat. Mereka diharuskan untuk menjaga kesinambungan sejarah dan sekaligus mempersiapkan masa depan yang lebih baik. Mekanisme *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif meniscayakan mereka yang kemudian akan berada di lembaga tinggi negara itu memahami tentang keamanan nasional.

Bagi negara pasca-otoriter seperti Indonesia, perumusan maupun penyelenggaraan kebijakan keamanan nasional mempunyai urgensi tersendiri. Kecenderungan untuk menitikberatkan pada keamanan negara kerap mengurbankan kepentingan publik dan/atau hak-hak warganegara. Hak-hak ekslusif negara dalam perumusan dan penyelenggaraan kebijakan keamanan nasional itu kerapkali melupakan tuntutan keterbukaan, partisipasi publik, dan pertanggungjawaban mereka. Dengan mengatasnamakan tugas mereka sebagai aparat negara, mereka yang bertugas untuk mewujudkan keamanan nasional sering melalaikan kewajiban mereka untuk melindungi warganegara. Atas nama keamanan nasional, negara bisa menjadi hantu bagi ketenangan hidup warganegara.

Persoalan ini menjadi tidak mudah, terutama terkait dengan

kenyataan bahwa Indonesia baru mempraktikan demokrasi selama satu dasawarsa belakangan ini. Dengan demikian, gagasan untuk menempatkan persoalan keamanan secara lebih 'pas' dengan situasi dan kondisi yang terus berkembang di satu sisi serta keharusan untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi di sisi lain menjadi semakin penting artinya. Hal ini terutama terkait dengan munculnya kekhawatiran bahwa kesadaran terhadap perubahan itu hadir di tengah ketidakjelasan orientasi maupun program yang diusung oleh partai- partai politik maupun kandidat pasangan capres-cawapres sebagai peserta pemilu 2009 lalu. Lewat agenda politik yang tidak jelas itu, dikhawatirkan partai politik dan/atau elit politik nasional itu justru akan menjadi salah satu sumber retaknya kohesi sosial. Sebagai pilar utama demokrasi, oleh karena itu, sangat diperlukan bagi setiap partai politik dan juga para aktor elit politik tersebut untuk memaparkan gagasan, rancangan, maupun prioritas mereka di bidang keamanan nasional.

Berbagai perkembangan selama proses pemilu 2009 ini memberikan isyarat retrogresif. Supremasi politik atas tentara, polisi, maupun intelijen belum mendapatkan tempat yang tepat dalam *mainstream* pemikiran elit politik kita. Ironisnya, sebagian elite politik—yang peran dan fungsinya dilegitimasi secara penuh oleh sistem demokrasi—justru masih mempertontonkan penentangan terhadap supremasi politik itu dengan tetap menyerahkan seluruh isu kebijakan keamanan nasional pada aktor-aktor militer dan polisi (baik yang masih aktif maupun purna tugas). Padahal, seharusnya adalah tugas politisi sipil untuk mengukuhkan prinsip-prinsip demokratik, terutama di bidang keamanan, melalui upaya menempatkan dan memastikan bahwa bidang tersebut dikelola berdasarkan prinsip supremasi politik sipil. Sistem demokrasi sedemikian rupa menempatkan aparat-aparat keamanan tersebut tidak lebih dari sekedar alat negara, dan oleh karenanya harus tunduk pada keputusan politik yang dibuat oleh elit politik itu.

Gagasan untuk tetap mempertahankan keterlibatan tentara dan/atau polisi dalam pengambilan keputusan-keputusan politik itu, justru akan semakin menjauhkan mereka dari fungsi utamanya sebagaimana ditetapkan dalam aturan perundangan yang berlaku, yakni sebagai institusi pelaksana

kebijakan yang memiliki tanggung jawab khusus dalam bidang pertahanan negara dan keamanan dalam negeri. Ini merupakan peran yang seharusnya juga bisa dilihat sebagai suatu yang strategis dalam mewujudkan tatanan negara demokratis.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dikemukakan di atas, kajian ini, dengan menggunakan pemilu 2009 sebagai titik tolak, bermaksud menawarkan gagasan berkenaan dengan dua permasalahan besar negara, yaitu pembangunan demokrasi dan pemeliharaan keamanan. Dalam konteks ini, keamanan ingin ditempatkan sebagai sesuatu yang bersifat menyeluruh. Bersamaan dengan itu, demokrasi ingin diletakkan bukan hanya sebagai segenap nilai dan norma, tetapi juga keniscayaannya untuk menampilkan diri ke dalam mekanisme pengambilan keputusan yang dibingkai oleh ketentuan hukum dan dilaksanakan oleh instrumen yang bertanggung jawab. Paparan berbagai hal tentang demokrasi dan keamanan di dalam berbagai aspek dari pemilu itu sendiri merupakan bagian penting untuk pendidikan politik bagi warganegara.

1.1. Latar Belakang Pengkajian

Gagasan untuk mengedepankan keamanan nasional sebagai salah satu isu besar dalam pemilu 2009 merupakan sebuah keniscayaan. Terpenuhinya keamanan nasional merupakan tanggungjawab negara. Namun lingkup keamanan nasional itu sendiri tidak terbatas hanya pada persoalan-persoalan yang terkait dengan keamanan kedaulatan negara, misalnya keutuhan wilayah dan kewibawaan pemerintahan, melainkan juga keamanan warganegara. Dalam kaitan itu, negara memang memiliki kekuasaan untuk menggunakan segenap sumberdaya nasional. Namun pada saat yang sama negara juga memiliki kewajiban untuk bukan hanya melindungi warganegara tetapi juga menggunakan sumberdaya nasional itu secara terukur dan terencana. Kebijakan pemerintah, mulai perencanaan hingga pelaksanaan, perlu berada dalam tata kelola demokratik; strategi penyelenggaraan kebijakan tersebut juga harus memperhatikan kepentingan publik; dan, aparat-aparat pelaksana bukan saja harus memiliki kompetensi profesional, tetapi juga pertanggungjawaban operasional.

Dua kali pemilihan umum telah diselenggarakan sejak tumbangnya rejim Orde Baru. Namun rejim yang dihasilkan oleh pemilihan umum 1999 maupun 2004 itu agaknya bukan saja gagal memanfaatkan momentum demokratisasi sebagai modal politik untuk membangun sistem pemerintahan yang sanggup memberi legitimasi dan kekuatan institusional kepada negara tetapi sekaligus menyediakan, bahkan mengutamakan, perlindungan kepentingan warga negara. 'Cita rasa' transisi masih terus melekat pada wajah Indonesia pasca-Soeharto. Negeri ini masih berkutat di seputar upaya mencari format konsolidasi demokrasi dan institusionalisasi suprastruktur dan infrastruktur politik yang lebih permanen —sebagai prasyarat dasar bagi diakhirinya sifat-sifat transisional yang hingga hari ini masih melekat pada rejim.

Dalam konteks itu semua, ProPatria Institute memandang perlu untuk mengidentifikasi seberapa jauh masalah-masalah keamanan nasional dipikirkan, diwacanakan, dan direncanakan oleh partai-artai politik maupun pasangan capres-cawapres dalam pemilu 2009. Suasana damai yang menandai pemilu-pemilu itu sendiri seharusnya dapat menjadi energi positif bagi kinerja pemerintahan yang dihasilkannya. Hiruk pikuk pemilu hanya berlangsung dalam beberapa bulan menjelang, pada saat, dan setelah pemungutan suara. Namun konsekuensi dari pemilu itu sendiri akan menentukan kebijakan negara, dan oleh karena itu nasib rakyat, sekurang-kurangnya selama lima tahun, sampai pemilu berikutnya.

Misi yang ingin diembankan dalam program kegiatan ini sangat sederhana: berupaya menjaga jangan sampai Indonesia menjadi negara "republik pemangsa" (*predatory republic*), seperti Haiti setelah berakhirnya kekuasaan diktator *Jean-Claude Duvalier*. Karena itu, seluruh proses demokrasi Indonesia harus senantiasa dijaga agar tetap berada dalam koridor terbukanya akses dan partisipasi publik serta transparansi dalam berbagai aspek dan prosesnya.

Perlu untuk ditegaskan bahwa pemilihan umum memang diselenggarakan secara teratur, sesuai dengan ketentuan perundangan, sekali dalam waktu lima tahun. Namun pertanggungjawaban negara dalam kerangka demokratik pada prinsipnya harus dapat dilakukan setiap saat. Karena itu, dengan berpijak pada *platform* partai-partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres dalam proses pemilu

2009, kajian ini juga dimaksudkan untuk memberikan rencana aksi [strategis] bagi warganegara, secara perorangan maupun kelompok, untuk dapat mengawasi agar penyelenggaraan kebijakan di bidang keamanan nasional tetap dilakukan dalam koridor demokrasi.

1.2. Tujuan dan Manfaat Pengkajian

Kajian dan keseluruhan proses kegiatan ini bertujuan untuk: (i) mencari ruang dan peluang bagi upaya untuk dapat memberikan bobot secara substantif atas proses pemilu 2009; (ii) memberikan pembekalan secara substatif-kritis-konstruktif bagi kalangan elit partai politik yang akan mencalonkan diri sebagai anggota legislatif maupun eksekutif, baik kesiapannya jika terpilih maupun tidak terpilih dan tetap berada dalam koridor partai politiknya; dan (iii) melakukan pemberdayaan politik masyarakat melalui penyemaian sikap kritis-konstruktif dengan menyajikan informasi terkait pilihan-pilihan mereka atas partai politik dan/atau pasangan capres-cawapres.

Untuk mencapai tujuan tersebut, kajian ini mencakup berbagai tahap kegiatan, yaitu: (i) melakukan *tracking platform* partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres dalam pemilu 2009, terkait *issue* keamanan nasional. *Tracking* tersebut dilakukan tidak hanya atas paparan yang tersurat dalam *platform* partai-partai melainkan juga yang tersirat secara langsung atau tidak dalam "debat politik", baik pemikiran, ide, maupun berbagai gagasan orisinal); (ii) menakar akurasi dan kedalaman pewacanaan *platform* partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres dalam pemilihan umum 2009, terkait isu keamanan nasional, dalam *sub-heading* sebagai hal yang substantif (gagasan, isu kekinian dan/atau rencana langkah strategis), atau sebagai *proper issue* (keselamatan setiap bangsa, keselamatan negara dan/atau kedaulatan/teritori); dan (iii) menemukan satu *indicator model* yang *feasible* dan dapat digunakan oleh publik berpartisipasi dalam proses politik, khususnya dalam hal pengawasan proses penyusunan kebijakan dan/atau proses implementasi kebijakan di bidang keamanan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintahan baru hasil dari proses pemilu 2009.

Keseluruhan proses kajian dalam program kegiatan ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat, antara lain: (i) menyajikan informasi secara akurat kepada publik tentang *platform* partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres dalam pemilihan umum 2009, terkait isu keamanan nasional; (ii) merekomendasikan sejumlah poin strategis di bidang keamanan nasional yang perlu memperoleh prioritas bagi pemerintahan yang dihasilkan oleh Pemilu 2009; serta (iii) berupaya menyajikan *indicator model / benchmark / tools* bagi publik untuk mengawasi dan menilai proses penyusunan maupun pelaksanaan kebijakan di bidang keamanan nasional dalam lima tahun mendatang.

1.3. Lingkup Pengkajian

Lingkup kajian dan seluruh proses kegiatan mencakup 3 (*tiga*) sektor utama dalam bidang keamanan nasional, yakni (i) kebijakan politik, hukum, dan keamanan; (ii) kebijakan pertahanan dan militer; serta (iii) kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional. Selain itu, kajian ini juga dilengkapi dengan telaah atas berbagai kebijakan di bidang sosial dan ekonomi sebagaimana tercakup dalam MDGs (*Millenium Development Goals*). Sekedar sebagai catatan, pada tahun 2000, MDGs telah disepakati oleh 189 negara untuk menjadi sasaran pembangunan mereka. Langsung atau tidak, keberhasilan untuk memenuhi sasaran MDGs juga dapat dinilai sebagai keberhasilan untuk memenuhi tuntutan keamanan manusia (*human security*). Dengan demikian, jika tiga sektor utama bidang keamanan nasional secara langsung memaparkan tentang keamanan yang berwatak demokratik, maka MDGs menampilkan keamanan yang berwajah manusia. Kedua-duanya merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.

Platform partai-partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres di bidang-bidang kebijakan tersebut merupakan pijakan yang bermanfaat untuk memperkirakan orientasi, karakter dan pelaksanaan kebijakan dari rejim pemerintahan yang akan dihasilkan dari proses pemilihan umum 2009 ini. Dalam sistem demokrasi, partai politik memainkan peranan penting, bahkan seandainya mereka tidak menjadi bagian dari pemerintah yang pada umumnya memegang kendali di bidang-bidang yang bertautan dengan keamanan nasional. Pada tataran

minimum sekalipun, partai-partai politik di dalam maupun luar parlemen dapat memainkan peran kontrol dengan mempertanyakan sejumlah persoalan, khususnya tentang bagaimana pemerintah melaksanakan kebijakannya. Ketiadaan *platform* yang memadai di sebagian besar partai politik pada pemilu legislatif lalu, dengan demikian, merupakan bahaya paling besar bagi kepentingan warganegara dan/atau keselamatan manusia.

Seperti diketahui, pasangan Presiden-Wakil Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, kemudian menyelenggarakan "*National Summit 2009*" di penghujung tahun 2009 lalu. Dalam *National Summit* tersebut persoalan nasional dipahami sebagai hal yang terdiri dari dua dimensi, yaitu politik-hukum-keamanan (polhukkam) dan dimensi ekonomi-sosial-budaya (ekosob). Pendekatan ini dimaksudkan untuk lebih menemukan koherensi aspek-aspek polhukkam dengan aspek ekosob, sehingga tidak terpisahkan secara diametral. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa dengan alasan apapun, pemerintah tidak boleh dan tidak bisa menempatkan satu aspek dari sisi koin tersebut lebih penting dan memiliki arti strategis atas sisi lainnya.

1.4. Metodologi Pengkajian

Metodologi yang digunakan dalam kajian dan seluruh proses kegiatan ini adalah (i) *explorative data sources* dan *discourse analysis* untuk menunjang kegiatan *baseline research*; (ii) panel diskusi untuk kegiatan debat politik *platform* partai politik; (iii) *content analysis* untuk mengkaji *platform* dan hasil debat politik pasangan calon presiden-wakil presiden; dan (iv) *gap analysis* untuk menguji akurasi dan kedalaman *platform* partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres; serta (v) *focused group discussion* dengan pelibatan elemen-elemen masyarakat sipil dalam penyusunan manual bagi CSOs/NGOs dengan menyajikan berbagai poin strategis yang mampu diidentifikasi dalam keseluruhan proses pemilu 2009 –baik pemilu legislatif maupun pemilihan presiden; maupun (vi) diskusi publik untuk diseminasi berbagai pemikiran, ide dan gagasan kepada masyarakt luas.

Harus diakui bahwa subyektifitas mewarnai metodologi itu. *Platform* partai-partai politik tidak ditulis dalam format yang sama. Istilah "keamanan nasional" digunakan dalam beberapa konteks dan kerap kali dalam makna yang berlainan. Kategori yang kerap digunakan adalah "pertahanan keamanan", istilah yang tidak lagi dapat ditemukan dalam perundangan yang berlaku, khususnya yang dirumuskan setelah tumbangnya Orde Baru. Istilah "politik, hukum dan keamanan", seperti juga digunakan untuk salah satu posisi Menteri Koordinator, tampaknya juga digunakan sebagai padanan dari keamanan nasional. Untuk kepentingan praktis, pada akhirnya rujukan seperti itu pula yang digunakan dalam kajian ini: keamanan nasional meliputi sektor pertahanan, keamanan dalam negeri, hukum dan HAM, serta politik luar negeri. Adapun institusi TNI dan POLRI memperoleh perhatian khusus, karena sejumlah alasan –baik karena pada tataran praktis instansi tersebut mengemban tugas operasional maupun karena proses demokratisasi negara pasca-otoriter memang tidak dapat melepaskan diri dari dua instansi yang sebelumnya menjadi palang pintu rejim otoriter.

Lebih sulit lagi adalah bagaimana mengelola informasi yang diperoleh dari suatu debat publik yang semula dirancang sebagai ajang memberi klarifikasi atau menambah informasi tentang butir-butir yang tercantum dalam *platform* partai-partai. Keterbatasan waktu, perbedaan konsep dan pemahaman tentang keamanan nasional, maupun kecenderungan para juru bicara untuk lebih memaparkan apa yang mereka ingin katakan daripada menyampaikan substansi yang menjadi topik perdebatan menyebabkan banyak informasi berharga tidak seluruhnya dapat digunakan, terutama karena kekurang relevansiannya dengan tema keamanan nasional. Selain itu, tidak semua yang bertindak sebagai juru bicara partai adalah mereka yang menyusun *platform* partai. Oleh karenanya, juru bicara tidak selalu merujuk, apalagi menjelaskan, pada apa yang tertuang dalam *platform* partai.

Selain itu, masalah-masalah kontemporer terkait dengan pemilu kerap kali mencuat dalam sebuah forum terbuka yang dihadiri *audience* dari beragam latar belakang. Tindak kekerasan aparat, korupsi, penyalahgunaan kewenangan, penyimpangan dalam penyebaran bantuan langsung tunai, penderitaan tenaga kerja Indonesia di luar negeri, ketegangan di blok Ambalat, dan berbagai centang perenang

yang terjadi di ranah publik menjadi topik perdebatan. Sama halnya dengan tidak adanya ketentuan perundangan, keterbatasan anggaran, kelambatan pimpinan nasional dalam pengambil keputusan. Apapun menjadi masalah keamanan nasional, tanpa membedakan apakah itu sebab atau akibat. Oleh sebab itu tak mengherankan jika penyelesaian masalah jarang muncul dalam perdebatan-perdebatan.

Meskipun demikian pandangan para juru bicara dan bagaimana diskusi dalam debat publik itu sendiri berlangsung menampilkan salah satu sisi lain dari bagaimana masalah keamanan nasional menjadi wacana kebijakan dalam partai-partai politik. Yang menjadi persoalan metodologis adalah bagaimana menempatkan semua itu dalam sebuah konstruksi untuk memilah apa persoalan yang menjadi sebab dan akibat. Seperti halnya dengan kategori tentang masalah keamanan nasional dalam *platform* partai-partai politik, konstruksi sebab-akibat itupun menjadi sesuatu yang tak bisa dilepaskan dari subyektivitas, termasuk ketika Propatria Institute, menganggap pembangunan sistem sebagai keharusan untuk menjadi prioritas bagi pimpinan nasional hasil pemilu 2009. Subyektivitas seperti itu beranjak dari asumsi bahwa pembangunan sistem –antara lain penyusunan regulasi, penataan organisasi dan/atau pembentukan institusi-institusi baru-- merupakan prasyarat bagi reformasi demokratik.

II

DEMOKRASI DAN KEAMANAN

Demokrasi dan keamanan mempunyai hubungan yang bukan saja sangat karib, tetapi sekaligus juga problematik. Demokrasi jelas tidak mungkin dibangun dalam suasana ketidakamanan masyarakat maupun negara. Suasana tidak aman justru cenderung mendesak negara untuk melakukan sekuritisasi, termasuk penggunaan instrumen -instrumen koersif, untuk menyelesaikan masalah mendesak. Namun predominasi instrumen koersif, terutama jika tidak digunakan dengan baik dan benar, merupakan ancaman terhadap nilai, prinsip, dan kaidah demokrasi. Padahal, keamanan sejati tidak mungkin tercapai tanpa mekanisme demokrasi. Tanpa demokrasi, kebijakan keamanan dapat membidani lahirnya negara kekuasaan.

Dalam transisi menuju negara modern, institusi pemerintahan negara harus mengemban fungsi ganda sekaligus, yakni upaya bina-bangsa (*nation-building*) dan bina-negara (*state-building*). Namun demikian, dua fungsi itu tidak selamanya seiring sejalan. Persoalan-persoalan yang terkait dengan pembinaan identitas kebangsaan acapkali harus berbenturan dan sekaligus campur-aduk dengan persoalan-persoalan untuk membangun negara yang demokratik.

Dalam interelasi seperti itu, pemilihan umum –-sebagai salah satu mekanisme demokrasi–-dapat menjadi momentum penting bukan hanya dalam kerangka konsolidasi demokrasi tetapi juga dalam humanisasi keamanan.[1] Salah satu harapannya adalah bahwa melalui pemilu yang demokratik pada akhirnya akan tercipta hubungan yang harmonis antara negara dan masyarakat. Pemilu merupakan salah satu

[1] Lihat Kusnanto Anggoro, "Bangsa, Negara dan Transisi Politik", dalam Stanley (ed.). *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*. Jakarta: ProPatria Institute, 2004, hlm. 1.

wujud kontrak politik antara masyarakat dan negara. Kontrak tersebut kemudian menampilkan dirinya dalam berbagai bentuk, khususnya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang disusun dan dilaksanakan oleh mereka yang memperoleh mandat demokratik dari warganegara melalui pemilihan umum tersebut. Sebuah sistem demokrasi yang baik, selalu membuka ruang bagi warganegara untuk setiap saat, tentu sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, dapat meminta pertanggungjawaban atas mandat yang mereka berikan.

Namun kepentingan negara tidak selalu seiring dan sejalan dengan kepentingan warganegara, sekurang-kurangnya kepentingan sebagian warganegara. Sebagai otoritas politik yang berdaulat atas sesuatu wilayah beserta sumber daya yang berada di dalamnya, negara kerapkali harus bergumul dengan kebutuhan untuk menciptakan ketertiban sosial di dalam negeri serta ancaman dari negara lain. Selain itu, sebagai otoritas yang berhak menerima kesetiaan dan kepatuhan hukum dari masyarakat dalam wilayahnya, negara bisa jadi merasa terancam oleh sebagian masyarakatnya sendiri. Sebaliknya, warganegara dapat saja dihadapkan pada sejumlah ancaman, baik yang timbul dari sekelompok warganegara yang lain maupun dari tindak kekerasan negara. Karena itu tidak mengherankan jika ketika terjadi pertentangan antara keamanan negara dan keamanan masyarakat, keamanan negara acapkali harus dibangun di atas gelimang kekhawatiran masyarakat atau mengorbankan keamanan masyarakat. Menjadi pertanyaan penting adalah kapan dan bagaimana negara dapat menggunakan instrumen koersif dengan mengatasnamakan kepentingan nasional tanpa harus mengorbankan kepentingan warganegara.

Kebutuhan untuk menciptakan keamanan tidak dapat menjadi alasan untuk membatasi hak-hak dasar warganegara—yang keberadaannya diakui dan dilindungi oleh berbagai konvensi internasional. Jika keamanan secara khusus ditujukan dalam kerangka menciptakan *public order*, maka dasar peraturannya haruslah dapat mamastikan adanya jaminan kebebasan dan hak-hak dasar masyarakat. Tanpa jaminan semacam itu *public order*—yang merupakan salah satu tujuan penyelenggaraan keamanan—dapat berkembang menjadi kekuatan dominan yang berpotensi membungkam hak-hak demokratik masyarakat. Sistem demokrasi sama sekali tidak menentang adanya kebutuhan untuk

menciptakan keamanan melalui *public order*; demokrasi justru dapat berkembang jika ia didukung oleh keamanan dan ketertiban masyarakat melalui *public order*.[2] Konsekuensi logis dari *public order* dalam kerangka sistem demokrasi mengandung pengertian bahwa aparat pelaksana yang membidangi pengelolaan keamanan selalu terbuka untuk diawasi oleh masyarakat. Dengan demikian, demokrasi pada dasarnya merupakan 'seni' yang menyeimbangkan dan memadukan antara keamanan dan kebebasan.

Namun disayangkan, dalam proses-proses itu selama ini tidak banyak dibicarakan keterukuran instrumen yang digunakan untuk menjawab sesuatu ancaman. Negara boleh saja mengatakan bahwa ancaman bisa saja muncul dalam berbagai bentuk. Sekalipun demikian, sistem demokrasi meniscayakan pijakan bahwa hanya dalam sedikit kasus saja dari ancaman-ancaman itu yang dapat langsung menampilkan dirinya sebagai ancaman fisik. Kerap terjadi bahwa diperlukan waktu tertentu sebelum sebuah gejala ancaman pada akhirnya betul-betul menjadi ancaman nyata. Dengan demikian, selaliu terbuka ruang untuk menjawab ancaman itu dengan strategi pencegahan, penangkalan, dan penindakan –yang tentu saja termasuk, tetapi tidak terbatas pada penggunaan atau ancaman penggunaan instrumen koersif. Keterukuran instrumen mensyaratkan kebijakan fungsional digunakan untuk memerangi ancaman sampai ke akar-akarnya; hukum diterapkan terutama untuk menangkal agar ancaman serupa tidak terulang kembali; dan senjata untuk menindak ancaman fisik. Humanisasi keamanan menuntut agar instrumen koersif tidak digunakan untuk meredam ancaman-ancaman yang bersifat non-fisik.[3]

---

[2] Harap dibedakan dengan 'kamtibmas' ala Orde Baru yang justru anti-demokrasi dan mengekang kebebasan sipil. Pembedaan ini penting dikemukakan agar tidak muncul kesalahan persepsi. Sebagai sebuah konstruksi semantik, 'keamanan dan ketertiban masyarakat' atau yang biasa diakronimkan dengan sebutan "kamtibmas" di era Orde Baru agak serupa dengan "kamtibmas" dalam praktik demokrasi yang biasanya diistilahkan sebagai *public order*. Kemiripan semantik ini sangat bertolak belakang jika dibedah pada tingkat *content* yang dikandung. "Kamtibmas" ala Orde Baru adalah instrumen kekuasaan politik yang bertujuan untuk mengontrol kehidupan masyarakat sipil, sementara konsep "kamtibmas" dalam kerangka demokrasi justru ditujukan untuk melindungi hak-hak sipil warganegara agar tidak diintervensi atau terancam/dilanggar oleh pihak lain.

[3] Lihat Anggoro, 2004, *Op.cit.*, hlm. 5..

2.1. Transisi Demokrasi

Seperti halnya keamanan, demokrasi merupakan konsep yang relatif mudah dirumuskan tetapi sulit diwujudkan. Wacana demokrasi itu sendiri terdiri atas beberapa aspek, mulai dari tataran normatif sampai pada pelaksanaannya. Pada tataran normatif, demokrasi lebih banyak berkaitan dengan, misalnya, kedaulatan rakyat, kebebasan menyatakan pendapat, dan penyelesaian konflik secara damai. Pada tataran pelaksanaan, demokrasi perlu diwujudkan dalam berbagai mekanisme, terutama yang berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi. Pada tataran penyelenggaraan, pemerintahan demokrasi memerlukan bukan hanya diferensiasi struktur, tetapi juga spesialisasi fungsinya.

Dengan kata lain, tidak mungkin hanya ada satu institusi tunggal, yang menggenggam seluruh kuasa dan serba bisa. Tentara bertugas untuk bertempur, dengan menggunakan olah senjata, dalam rangka mempertahankan wilayah dan kedaulatan negara. Aparat kepolisian bertugas menegakkan hukum di wilayah nasional, dengan menggunakan kitab hukum pidana, untuk menindak pelanggaran hukum. Tentara tidak ditugaskan pertama-tama untuk menegakkan hukum, seperti halnya polisi tidak mengemban tugas utama untuk mempertahankan wilayah dan kedaulatan negara dari ancaman yang bersifat militer. Tentara maupun polisi hanyalah aparat negara yang melaksanakan tugas sebagaimana dituntun melalui kebijakan yang disusun oleh pemegang otoritas politik. Sistem politik demokrasi harus harus mampu mempersiapkan, menyusun, mensosialisasikan kebijakan demokratik seperti itu. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata, namun hanya dapat menggunakannya atas persetujuan DPR. Menteri-menteri kabinet menyusun dan merancang kebijakan, dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada Presiden dan sewaktu-waktu dapat dimintai keterangan oleh DPR. Sementara itu, DPR bertugas, antara lain, untuk mempersiapkan sejumlah aturan perundangan, yang menjadi rujukan bagi pemerintah –selain menyelenggarakan beragam fungsi legislatif lain yang langsung atau tidak menjadi rujukan, membatasi, atau mengendalikan bagaimana jalannya pemerintahan.

Di Indonesia, harapan itu agaknya masih jauh panggang dari api. Keberadaan lembaga-lembaga demokrasi hanya merupakan bagian dari serangkaian formalitas dan legalitas, tetapi tidak secara otomatis memenuhi upaya untuk membangun esensi demokrasi. Bahkan, dalam banyak kasus, mekanisme yang digunakan dalam formalitas itu tetap bekerja dalam tradisi yang telah mengendap selama puluhan abad, sebelum negara itu lahir secara formal. Aturan-aturan demokratis belum mengalami proses internalisasi yang cukup kuat di tengah masyarakat, sementara aktor-aktor politik yang terlibat dalam rejim yang baru masih merupakan pemain baru yang umumnya tidak punya pengalaman mengelola sebuah aturan main baru, dan oleh karenanya, mereka dipaksa untuk "bermain" dalam konteks *platform* politik yang tak jauh berbeda dari rejim sebelumnya. Selain itu, kebanyakan lembaga-lembaga politik yang sudah ada memerlukan restrukturisasi, sebagian dihapus dan ada pula yang perlu dibentuk, agar sesuai dengan sejumlah aturan baru—yang tidak lagi didasarkan pengaturan politik ala otoritarian sebelumnya. Maka, pertanyaan yang mengemuka dalam konteks ini adalah berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk sampai kepada taraf konsolidasi penuh? Kapankah sebuah sistem demokrasi mulai dianggap absah di kalangan warganegara dan bagaimana mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya? Mengapa institusi dan perilaku menjadi penting untuk diubah dan bagaimana perubahan itu dimungkinkan?

Ada anggapan yang sudah terlanjur diterima dan diyakini secara meluas bahwa konsolidasi demokrasi berawal dari dilaksanakannya dua kali pergantian kekuasan secara damai yang dihasilkan melalui pemilu yang terbuka, bebas dan transparan. Dalam konteks transisi demokrasi, pemilu bukan hanya menandai berakhirnya rejim otoritarian, tapi juga awal kelahiran rejim demokratik dan konsolidasi sistem demokrasi. Namun demikian, proses awal konsolidasi demokrasi menuju kepada konsolidasi penuh dalam kenyataannya tidaklah berlangsung semudah menggerakkan transisi atau menumbangkan rejim otoritarian. Seperti yang terjadi di sejumlah negara yang baru saja mengalami proses transisi atau reformasi seperti Indonesia. Ada sejumlah problem yang harus diatasi rejim baru agar sistem demokrasi bisa stabil (*consolidated*) dan tidak tergelincir kembali ke rejim otoritarian.

Transisi politik, bagaimanapun juga, merupakan keniscayaan yang harus terjadi dalam mengubur rejim lama dan membentuk rejim baru—terlepas dari beratnya persoalan dan tantangan yang dihadapi oleh rejim transisi. Namun, kajian mengenai transisi kini mulai digugat, karena faktor ketidakjelasan konsep tersebut dalam memberikan kerangka atau batasan waktu: kapankah transisi berakhir dan rejim seperti apa yang akan muncul sesudahnya? Konsolidasi demokrasi, sebagai tahap lanjutan dari transisi, hanya disepakati sebagai suasana ketika demokrasi menjadi "satu-satunya aturan main yang disepakati" (*the only game in town*)—meminjam istilah yang dikemukakan *Guillermo O'Donnell*. Tahap konsolidasi demokrasi terjadi terutama ditandai ketika masyarakat percaya bahwa apapun yang terjadi selalu ditempuh penyelesaiannya dengan cara non-kekerasan; dan ketika secara konstitusional, segenap norma, aturan-aturan baru, dan tata cara penyelesaian konflik telah diatur dalam ketentuan perundangan.

Barangkali, indikator utama yang dapat diterapkan untuk memastikan bahwa masa transisi telah usai dan telah mulai digantikan dengan tahap demokrasi yang lebih terkonsolidasi ditandai oleh para aktor utama yang mulai beradaptasi dengan aturan-aturan main yang lebih demokratis (*democratic rules*). Di sisi lain, warganegara juga memiliki keterikatan yang sama dengan aturan-aturan tersebut. Apa yang disebut dengan "*democratic rules*" ini dapat mengambil tiga dimensi: legal-organisasional, normatif, dan kekuasaan. Dimensi pertama menyangkut aturan-atuan tentang legalitas keberadaan partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan serta pengintegrasiannya ke dalam *legal order* konstitusional. Dimensi normatif menunjuk pada aspek pluralisme di mana terdapat pengakuan yang diterima oleh semua pihak bahwa tidak ada satu pun kelompok yang boleh mengklaim dapat memonopoli kebenaran politik dan memaksakan kehendaknya secara sepihak. Pluralisme juga mengandaikan adanya toleransi, pengakuan *majority rule*, *limited government* dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Sementara dimensi kekuasaan dari *democratic rules* mencakup masalah pembagian kekuasaan, pemekaran pusat-pusat kekuasaan (seperti otonomi daerah/ regional), dan akuntabilitas penguasa. Tiga faktor inilah yang secara mendasar menjadi garis pembeda antara demokrasi yang rentan (*fragile*) dan penuh ketidakpastian dengan demokrasi yang lebih stabil/ permanen (*consolidated*).

Dalam konteks demikian, demokrasi dapat menampilkan dirinya dalam bentuk demokrasi liberal, demokrasi delegatif, hingga demokrasi otoritarian. Lebih penting lagi, tidak pernah ada tolok ukur (*benchmark*) tunggal tentang mekanisme demokrasi. Tidak pernah ada model tunggal tentang bagaimana menuangkan norma, nilai dan prinsip demokrasi itu menjadi mekanisme demokrasi. Sebagian besar teoretisi hanya sepakat pada kesimpulan bahwa membangun demokrasi merupakan sesuatu proyek besar yang penuh komplikasi dan acapkali harus membentur berbagai rintangan.[4] Namun tidak ada seorangpun yang menyangkal bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kebijakan keamanan nasional di negara demokrasi, oleh karenanya, juga harus pertama-tama dan terutama mengabdi pada kepentingan rakyat. Pada tataran yang minimal, pengabdian kepada rakyat itu tampak dari bagaimana pejabat negara dan aparat pelaksana tidak serta merta mengatasnamakan keamanan nasional sebagai dalih untuk sekedar melindungi kekuasaan. Pada tataran yang lebih ideal adalah ketika kebijakan keamanan nasional itu disusun dan dilaksanakan dengan berpijak pada kaidah demokrasi, kepenitngan warganegara, dan pertanggunggugatan negara.

Karena itu, kebijakan keamanan nasional yang dijiwai oleh semangat demokrasi, disusun dalam suasana demokrasi, dan dilaksanakan dengan landasan kemanusiaan tidak mungkin menyaksikan peristiwa-peristiwa seperti Alas Tlogo, ketika tentara memuntahkan peluru kepada warganegara. Sistem demokrasi juga tidak mengenal *extra-judicial killing* kepada seseorang atau kelompok yang dituduh membahayakan keamanan negara. Dalam sistem demokrasi, kecil kemungkinan aparat penegak hukum menjual pasal, merekayasa penyidikan, dan memelihara keamanan serta ketertiban masyarakat dengan menebar ancaman kekerasan. Aparat negara tidak identik dengan aparat penguasa. Bagi aparat negara, supremasi otoritas politik dalam demokrasi sejati memadukan kepatuhan pada perintah yang *legitimate* dan sekaligus berkaca pada etika profesi, dan lebih dari itu, keberpihakan pada kepentingan umum.

[4] Lihat Anggoro, 2004, *Op.cit.*, hlm. 6-7.

Bina-bangsa dan bina-negara di Indonesia memang harus menemukan elan baru. Keadilan, persamaan, dan penyelesaian konflik secara damai adalah satu kata kunci; dan demokratisasi adalah instrumen untuk mencapai sasaran itu. Sulitnya, keadilan adalah sebuah kata benda abstrak yang perwujudannya harus terekam dalam berbagai dimensi hubungan antar kelompok, mulai dari antar warga, antar golongan, sampai antara masyarakat dan negara. Pada saat yang sama, demokrasi kerapkali terjerat dalam peristiwa prosedural dan/atau legalisme, bukan pada substansinya.[5] Lebih serius lagi adalah permasalahan yang terjadi jika demokratisasi dalam hubungan antar negara dan warga negara tidak diikuti oleh pelembagaan hubungan sinergetik antar lembaga-lembaga negara dan/atau deformasi hubungan antar warganegara, secara individual maupun kelompok. Tujuan untuk menempatkan instansi keamanan dalam bingkai supremasi sipil, misalnya, bisa menjadi porak-poranda ketika pada saat yang sama terjadi militerisasi sipil.

Rejim transisi di Indonesia selama 10 tahun ini juga belum sepenuhnya berhasil melakukan depolitisasi terhadap tentara dan polisi yang di masa lalu merupakan pilar penting bagi negara absolutis Orde Baru. Bahkan sebaliknya, berbagai peristiwa menjelang pemilu 2009, justru menunjukkan adanya kecenderungan re-politisasi tentara dan polisi. Dua contoh cukup ilustratif untuk menunjukkan re-politisasi tersebut, yaitu pencopotan Kapolda Sumatera Utara dalam "Tragedi Medan Berdarah" (3 Februari 2009) dan Kapolda Jawa Timur dalam "Kasus Manipulasi DPT di KPUD Jawa Timur oleh KPUD Jawa Timur di Kabupaten Sampang dan Bangkalan" (16 Maret 2009).[6] Selain itu, berbagai kalangan juga mengkhawatirkan re-politisasi militer, khususnya dengan kembali menggerakkan jaringan teritorial bagi penopang kelanggengan kekuasaan,[7] seperti terlihat dalam kasus penggunaan Badan Pembina Desa (Babinsa) di Papua dan Ponorogo untuk mencederai pemilu 2009.

[5] Lihat Anggoro, 2004, *Op.cit.*, hlm. 11.

[6] "Manipulasi DPT Bisa Bahayakan Demokrasi", *Kompas*, Rabu 18 Maret 2009, hlm. 1.

[7] "Dikhawatirkan SBY Pakai TNI Menangkan Demokrat", *Kompas*, Rabu 18 Maret 2009, hlm. 5.

2.2. Keamanan Nasional

Hingga satu dekade reformasi, Indonesia masih tetap berkutat pada paradigma dan konsepsi lama tentang keamanan nasional dan belum juga mampu menemukan format dan pemahaman yang tepat mengenai keamanan nasional itu sendiri.[8] Perubahan politik yang telah berlangsung lebih dari satu dekade belakangan ini juga masih membawa berbagai persoalan. Keabsahan Tap No.VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan POLRI maupun Tap No.VII/MPR/2000 tentang tugas dan kewenangan TNI dan POLRI serta perubahan UUD 1945 –khususnya yang terkait dengan munculnya sistem pertahanan dan keamanan– masih terus digugat karena menimbulkan berbagai inkonsistensi dengan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertahanan dan penegakan hukum.[9]

> Bagi negara seperti Indonesia, masalah keamanan nasional bisa jauh lebih kompleks karena persoalan ini juga tidak dapat terlepas dari bias subyektivitas persepsi. Celakanya, bias persepsi itulah yang kerap kali justru pada akhirnya menentukan prioritas tentang apa yang dianggap sebagai keamanan.

Dalam berbagai forum pembahasan bersama tentang *issues* keamanan nasional yang telah difasilitasi ProPatria Institute sejak tahun 2002 hingga pertengahan tahun 2008, dapat terekam berbagai hal yang cukup problematik terkait masalah pengaturan di bidang ini.[10] Bagi sebagian kalangan militer, misalnya, memahami keamanan

[8] Lihat T. Hari Prihatono (ed.). *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*. Jakarta: ProPatria Institute, 2006, hlm. 1.

[9] Lihat berbagai pemberitaan di sejumlah media nasional di penghujung tahun 2007 hingga pertengahan tahun 2008 terkait kontrovesi RUU tentang Keamanan Nasional.

[10] Kajian tentang *issues* keamanan nasional dilakukan ProPatria Institute pasca pengesahan UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. Kajian akademik yang disertai dengan kajian empirik melalui serangkaian dialog kebijakan selama lebih dari enam tahun tersebut kemudian hasilnya dituangkan dalam bentuk sejumlah monograph dan beberapa buku yang mengulas berbagai dimensi tentang keamanan nasional.

nasional nampaknya masih sebatas dalam perspektif fungsi penyelenggaraan negara. Dalam pandangan mereka, pertahanan dipahami sebagai salah satu unsur dari keamanan nasional. Sebaliknya, bagi sebagian besar kalangan kepolisian, pemahaman atas keamanan nasional lebih banyak berangkat dari konsepsi fungsional. Pemikiran ini nampaknya bertolak dari pemahaman bahwa "pertahanan" sebagai suatu upaya dan "keamanan" sebagai suatu hasil (*outcome*) dari berbagai upaya itu. Oleh karenanya, dalam pandangan kepolisian, upaya membangun keamanan nasional dalam suatu sistem akan mengembalikan konsepsi yang dulu dikenal sebagai pertahanan-keamanan. Dan oleh karenanya, gagasan penyusunan RUU tentang Keamanan Nasional, apapun cakupannya, cenderung untuk ditolak. Dalam pandangan kepolisian, yang dapat dilakukan adalah pembagian kewenangan antar berbagai instansi yang secara sinergis akan membuahkan rasa aman, tenteram, dan tertib. Sementara itu, bagi kalangan non-militer, nampaknya istilah "keamanan nasional" masih dipandang sebagai wacana yang berbahaya. Bahkan, bagi sebagian kalangan sipil, "keamanan" merupakan istilah yang acapkali traumatik. Oleh karenanya pembahasan soal itu tidak pernah dapat terlepas dari keinginan untuk membebaskan diri dari bayang-bayang militer yang di masa Orde Baru merupakan pilar utama kekuasaan.[11]

Konsekuensinya, hingga kini bukan saja kita tidak mampu membuat terobosan signifikan dalam pengelolaan keamanan nasional, namun sekaligus hal ini mengindikasikan bahwa seluruh mekanisme pengelolaan keamanan nasional, mulai dari kerangka normatif, pedoman kebijakan, struktur organisasi, alokasi sumber daya, gelar kekuatan, hingga pengawasan, masih berada dalam kondisi *status quo*, tanpa perubahan yang berarti. Akibatnya, penataan kerangka hukum Indonesia cenderung bersifat tambal sulam, dan bukan dimaksudkan untuk menyulamtambalkan agar dihasilkan kerangka yang lebih komprehensif. Hal ini dilakukan hanya sekedar untuk memenuhi kelengkapan hukum pelaksana operasional, bukan dimaksudkan untuk menambalsulamkan kerangka hukum yang tidak lengkap tersebut. Padahal, problem hukum yang dihadapi Indonesia bukan saja tidak lengkap, tetapi juga b ersifat

[11] *Keamanan Nasional*, Monograph No.2, Februari 2004, Jakarta: ProPatria Institute, hlm.2.

parsial dan sektoral. Hal-hal inilah yang pada akhirnya membuka ruang terjadinya tumpang tindih kewenangan antar aktor dalam penyelenggaraan fungsi negara di bidang keamanan nasional.

Dari segi substansi, pada hakekatnya keamanan nasional merupakan perwujudan konsep keamanan secara menyeluruh (*comprehensive security*). Dalam konteks ini, keamanan nasional memiliki empat dimensi, yaitu (1) dimensi pertahanan negara; (2) dimensi stabilitas dalam negeri; (3) dimensi ketertiban publik; dan (4) dimensi keselamatan insani. Dengan mempertimbangkan keempat dimensi tersebut, 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 serta mampu mengatasi segala bentuk gangguan dan ancaman, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri.[12]

Ancaman terhadap keamanan nasional dapat dipahami atau didefinisikan sebagai suatu tindakan atau serangkaian peristiwa yang dapat memberikan ancaman dalam dua dimensi sekaligus, yaitu (1) secara langsung atau tidak langsung membahayakan kehidupan masyarakat; dan (2) untuk membatasi pilihan-pilihan kebijakan pemerintah.[13] Atas dasar itu, analisa ancaman dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu (1) berdasarkan ancaman (*threat based assessment*), yaitu analisa mengenai kalkulasi ancaman yang dihadapi; dan (2) berdasarkan kapabilitas (*capability based assessment*), yaitu analisa mengenai kalkukasi kemampuan untuk bisa melakukan suatu tindakan militer. Secara komprehensif, perkiraan ancaman dan proyeksi kekuatan militer yang dibutuhkan juga akan sangat ditentukan oleh perpaduan kedua analisa tersebut.[14]

---

[12] ***Ibid*** hlm.5.

[13] Richard Ullman, "*Redefining Security*", dalam International Security, Vol.8, No.1, 1983, hlm.133.

[14] Kusnanto Anggoro dan A.A. Banyu Perwita (*eds.*) (2006), *Rekam Jejak Proses 'SSR' Indonesia 2000-2005*, Jakarta: ProPatria Institute, hlm.90.

Penyelenggaraan keamanan nasional membutuhkan suatu mekanisme yang diatur dalam suatu kerangka regulasi yang komprehensif agar 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 kemanan nasional. Dalam konteks Indonesia, mekanisme tersebut dapat digunakan dalam pengaturan keamanan nasional berdasarkan eskalasi keadaan. Tidak hanya itu, suatu kerangka regulasi bisa menjadi cermin terhadap postur penyelenggaraan keamanan nasional dan bagaimana postur tersebut memberdayakan dirinya. Dalam konteks itu, terasa adanya kebutuhan mendesak terhadap suatu kerangka regulasi yang bersifat integratif dan komprehensif.

Namun juga patut dicatat bahwa dalam banyak kasus, persepsi ancaman versi pemerintah dan aksi yang dilakukan untuk menciptakan keamanan itu acapkali malah justru menimbulkan ketidak-amanan baru sehingga menimbulkan reaksi negatif dari masyarakat.[15] Dalam konteks seperti itu, keharusan untuk mengatur dan mengelola 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, bagaimana, dan mengapa suatu tingkat ancaman tertentu dapat berkembang menjadi lebih besar.[16] Karena itu, baik ancaman terhadap pertahanan negara maupun keamanan dalam negeri perlu dirumuskan secara utuh dan komprehensif.

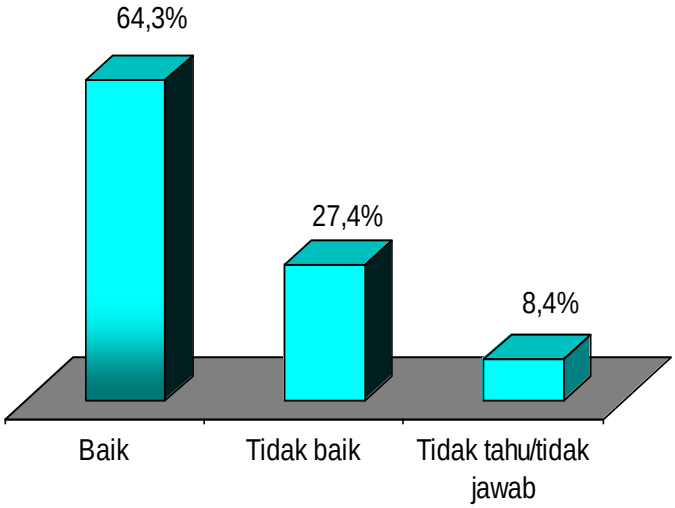
---

[15] Jessica Stewart, "*The Interdependence of Security and Perception*", dalam Journal of Security Sector Management, Vol.4 No.3, 2006, hlm.4.

[16] 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.

2.3. Persepsi Masyarakat atas Keamanan Nasional

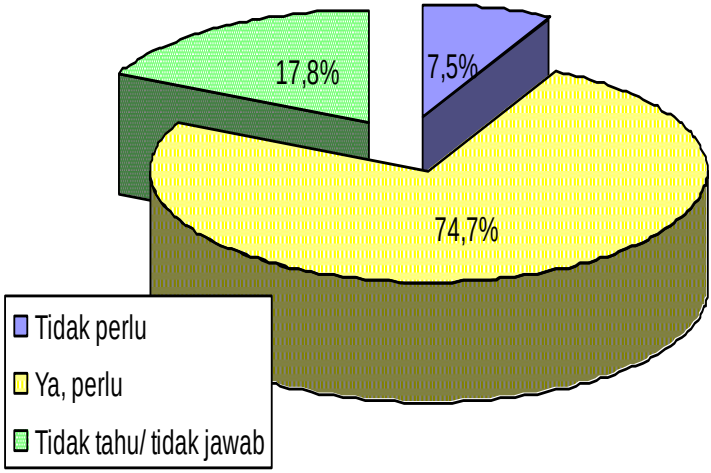
Dalam suatu survei nasional tentang keamanan nasional yang dilakukan atas kerja sama ProPatria Institute dengan Indo-Baromater pada pertengahan tahun 2007 lalu, ditemukan beberapa hal menarik.[17] *Pertama*, tanggungjawab negara di bidang keamanan nasional dinilai masih cukup baik (64,3%), walau ada jumlah yang cukup signifikan (27,4%) yang menegaskan bahwa tanggungjawab negara terhadap kondisi keamanan nasional perlu ditingkatkan.



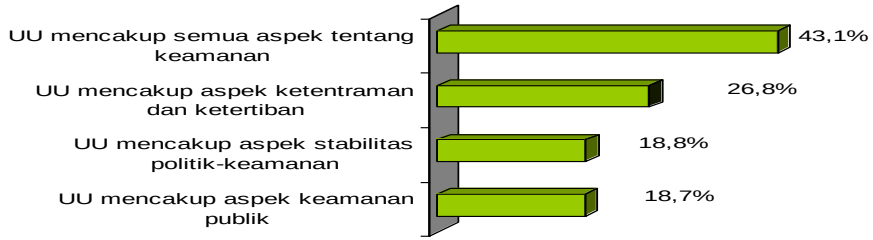
[17] Metodologi yang diterapkan dalam survei nasional ini adalah: (1) wilayah pelaksanaan survei di 33 provinsi di seluruh Indonesia; (2) waktu pengumpulan data pada tanggal 11–27 Mei 2007; (3) metode penarikan *sample* yang digunakan adalah *multistage random sampling*; (4) jumlah *sample* sebesar 1.200 responden, dengan *margin of error* sebesar +/- 3,0% pada tingkat kepercayaan 95%; (5) *sample* ditarik dari seluruh warga negara yang memiliki hak pilih dalam pemilihan umum, yakni mereka yang berusia 17 tahun atau lebih, atau sudah menikah ketika survei dilakukan; (6) teknik pengumpulan data yang digunkan adalah wawancara tatap muka responden menggunkan kuesioner.

Penanganan Masalah Keamanan Nasional

Undang-Undang

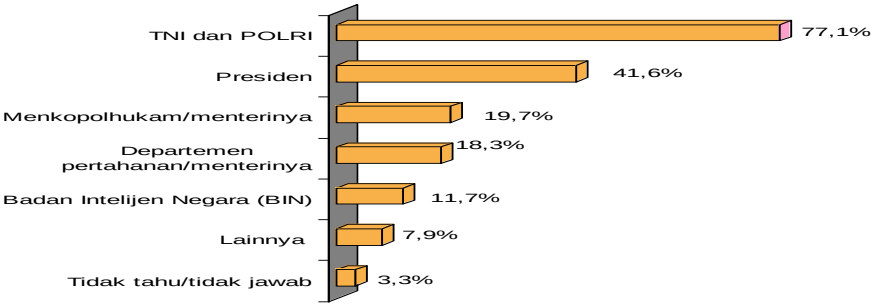


Substansi Pengaturan dalam UU

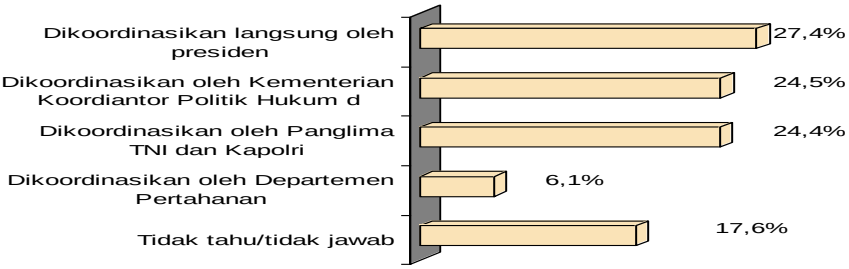


Ketiga, mayoritas responden juga menilai bahwa pihak yang paling bertanggungjawab terhadap keamanan nasional adalah TNI dan POLRI (77,1%) dengan manajemen koordinasi langsung berada di bawah tanggungjawab presiden (27,4%).

Penanggungjawab Keamanan Nasional

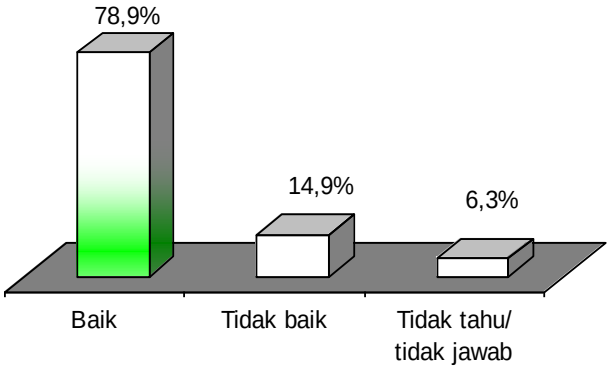


Manajemen Koordinasi Keamanan Nasional

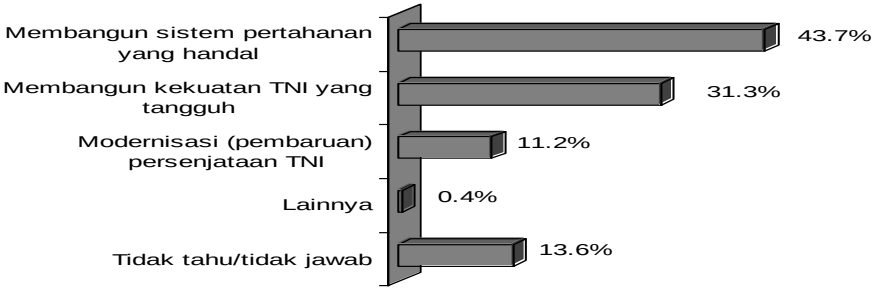


Di bidang pertahanan negara, sebagian besar responden menegaskan bahwa langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan pertahanan negara adalah dengan membangun sistem pertahanan yang handal (43,7%) dengan kekuatan TNI yang tangguh dan profesional (31,3%). Penegasan ini sejalan dengan masih adanya pandangan yang cukup signifikan (14,9%) yang menyatakan bahwa kesigapan TNI dalam menghadapi berbagai masalah pertahanan masih belum cukup baik.

Kesigapan TNI

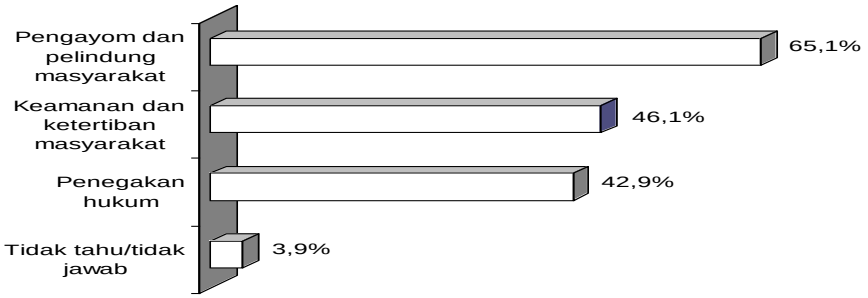


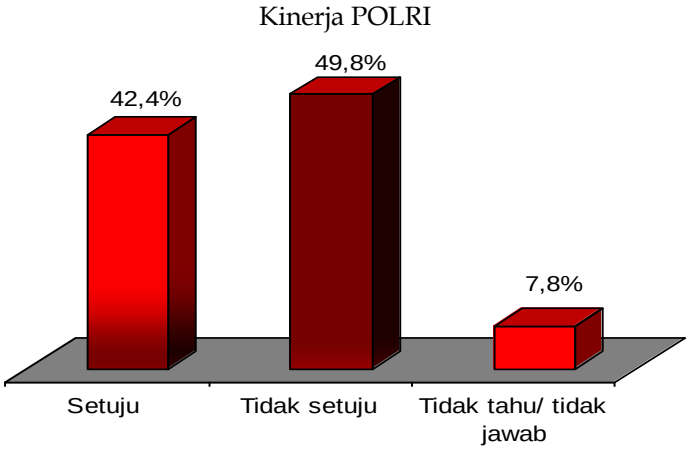
Prioritas Kebijakan di Bidang Pertahanan Negara



Terkait masalah keamanan dan ketertiban masyarakat, peran dan kinerja POLRI, mayoritas responden menilai bahwa peran strategis POLRI yang paling penting adalah sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat, serta penegakan hukum (65,1%). Namun, hampir separuh responden (49,8%) menilai bahwa kinerja POLRI –khususnya dalam hal memberikan pengayoman dan perlindungan kepada masyarakt-- masih belum cukup baik, walaupun sekitar 42,4% lainnya menyatakan sudah cukup baik.

Peran Strategis POLRI





Meskipun secara umum tanggungjawab pemerintah dalam bidang keamanan nasional dinilai positif, namun ada penilaian cukup signifikan yang menyatakan masih kurang baik. Artinya, pemerintah masih harus lebih meningkatkan kenerjanya di bidang keamanan nasional, termasuk kinerja TNI dan POLRI.[18]

Beberapa temuan penting dalam survei semacam ini dapat memberikan suatu motivasi bagi para penyusun dan mengambil kebijakan tentang keamanan nasional di Indonesia untuk dapat melihat segala sesuatunya secara lebih cermat, lebih sehat dan dewasa. Karena bisa jadi kemudian juga ditemukan bahwa sesungguhnya problem yang kita hadapi tidak semata soal *legal system*-nya, namun lebih pada masalah aktor-aktor yang mengendalikan sistem itu sendiri. Karena juga tidak bisa dipungkiri bahwa dalam paradigma kekuasaan di Indonesia hingga kini masih berlaku adagium bahwa pejabat negara (pemerintah dan juga parlemen) adalah pihak yang paling berkuasa dan paling berwenang [dan oleh karenanya sering kali juga merasa paling benar]. Paradima kekuasaan semacam ini belum banyak berubah walaupun reformasi telah berlangsung lebih dari satu dasawarsa.

[18] Bagi POLRI, permasalahan yang juga menjadi sorotan publik adalah tentang perilaku anggota yang dinilai kurang baik. Untuk itu publik mengharapkan agar POLRI dapat menertibkan anggota yang berperilaku buruk. Mekanisme yang diusulkan para responden adalah melaui pemberian *reward and punishment* bagi anggota dan adanya pengawasan internal secara berjenjang.

III

PRINSIP NORMATIF

Demokratisasi mengandaikan keseimbangan antara partisipasi dan institusionalisasi politik dalam kerangka demokrasi. Partai-partai politik merupakan basis utama partisipasi politik. Mereka dituntut untuk memiliki peran, fungsi, dan tanggungjawab dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional. Sebagai wahana partisipasi politik masyarakat, partai-partai politik diharuskan memiliki visualisasi dan aktualisasi agenda strategis dalam rangka mewujudkan negara berkeadilan dan berkesejahteraan. Hal yang sama berlaku untuk pasangan capres-cawapres. Visualisasi dan aktualisasi agenda strategis mereka itulah yang kemudian akan dipertaruhkan dalam pemilihan umum dan kemudian menjadi rujukan penyelenggaraan pemerintahan bagi mereka yang pada akhirnya memenangkan pemilihan itu.

Dalam konteks tersebut, UU No.2/2008 tentang Partai Politik sebagai perubahan atas UU No.31/2002, diupayakan dengan mengakomodasi beberapa paradigma baru. Seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia, misalnya, diperkenalkan sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan partai politik, yang menyangkut demokratisasi internal partai politik, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan, peningkatan kesetaraan *gender* dan kepemimpinan partai politik dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara. Dalam praktek, akomodasi berberapa nilai tersebut harus tersurat dalam agenda atau *platform* partai, karena hanya dengan cara demikian maka pertanggungjawaban partai kepada konstituennya dapat dilakukan.

Undang-Undang No.2/2008 mengamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan *gender* yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif warga negara, serta meningkatkan kemandirian dan kedewasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pendidikan politik perlu terus ditingkatkan agar terbangun karakter bangsa yang merupakan watak atau kepribadian bangsa Indonesia yang terbentuk atas dasar kesepahaman terhadap nilai-nilai kebangsaan yang lahir dan tumbuh dalam kehidupan bangsa. Dalam konteks itu, pelaksanaan demokrasi secara liberal tanpa diimbangi dengan pendidikan politik, sebagaimana etika politik dari para elit politik membuat masyarakat terjebak dalam pragmatisme.[19]

Bersamaan dengan itu, UU No.42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan perubahan dari UU No.23/2003, menegaskan bahwa penyelenggaran pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Pesiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD'45. Di samping itu, pengaturan terhadap pemilu Presiden dan Wakil Pesiden dalam UU ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensil yang kuat dan efektif, di mana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektifitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari DPR.

Undang-Undang No.42/2008 mengatur mekanisme pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden untuk menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki integritas tinggi, menjunjung tinggi etika dan moral, serta memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik. Untuk mewujudkan hal tersebut, dalam UU ini diatur beberapa substansi penting yang signifikan antara lain megenai persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden wajib memiliki visi misi, dan program kerja yang akan dilaksanakan selama 5 (*lima*) tahun ke depan.

[19] Lihat Kompas, 12 Mei 2009.

Namun dalam konteks keamanan nasional, yang hingga kini definisi konsepnyapun belum disepakati, prinsip normatif seperti tertuang dalam undang-undang tersebut tidak cukup memadai. Akomodasi beberapa paradigma baru dalam UU No. 2/2008 maupun penegasan tentang sistem presidensiel dalam UU 42/2008 mungkin saja berturut-turut memberi isyarat tentang humanisasi keamanan dan efektivitas pemerintahan. Dalam praktek yang akan lebih menentukan adalah bagaimana partai-partai politik dan/atau Presiden-Wakil Presiden terpilih, sesuai dengan kapasitasnya, berupaya untuk mencari titik temu antara keamanan dan demokrasi, membangun institusi yang diperlukan untuk itu, dan memelihara konsistensi untuk senantiasa memelihara keamanan nasional tanpa mengorbankan kepentingan warganegara baik secara individu maupun kelompok. Hal-hal tersebut harus menjadi agenda utama tentang penataan ulang penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan nasional.

Pengagendautamaan masalah tersebut menjadi penting karena dua alasan. *Pertama*, sepuluh tahun reformasi tidak berhasil melengkapi ketentuan utama yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan demokratisasi kebijakan keamanan nasional, penataan ulang institusi-institusi yang bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan, dan mekanisme kontrol yang diperlukan untuk mengawasi dan meminta pertanggunggugatan bagi instansi dan aparat-aparat pelaksana kebijakan. Salah satu kritik yang paling menonjol dalam konteks permasalahan ini adalah belum adanya produk undang-undang yang mengatur mengenai paradigma dan prinsip keamanan nasional, peran dan fungsi masing-masing institusi dan aktor, serta pembentukan Dewan Keamanan Nasional. Bahkan, kekosongan dalam perundang-undangan ini masih bisa diperpanjang dengan adanya kebutuhan akan undang-undang yang mengatur tugas perbantuan TNI, peradilan militer, maupun tentang intelijen negara.

Kedua, di tengah pusaran keharusan untuk melindungi kepentingan publik dan keselamatan manusia, agenda yang sempat dibicarakan dalam beberapa tahun belakangan ini justru keinginan untuk memperkuat kewenangan negara. RUU tentang Intelijen Negara dan RUU tentang Rahasia Negara adalah sebagian kecil saja dari beberapa ketentuan seperti itu. Dominasi pengaturan untuk kriminalisasi, dan sebaliknya, miskinnya kecenderungan untuk

penguatan sistem dan penegasan tanggung jawab negara di bidang intelijen dan rahasia negara, merupakan isyarat bahwa keamanan nasional hanya akan dibangun dengan mengorbankan keselamatan warga negara. Selain itu, gagalnya RUU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi membawa sinyal yang amat mencemaskan, karena dengan demikian Indonesia tetap akan menanggung beban masa lalu yang terus terkatung-katung hingga saat ini; dan oleh sebab itu sangat terbuka pada kemungkinan politisasi dan konflik berkepanjangan.

Indonesia pasca rejim Orde Baru seharusnya menjadi Indonesia yang jauh lebih demokratis. Negara, bukan lagi menjadi satu-satunya penentu masa depan bangsa. Instrumen keamanan tidak perlu menjadi instrumen utama dalam bina-bangsa maupun bina negara. Kisah mengenai pemerintah sebagai "*agent of change*" atau "*agent of development*", telah menjadi bagian masa lalu. Yang terjadi kemudian adalah penguatan aktor di luar negara, terutama partai politik.[20]

3.1. Prinsip Normatif Pengelolaan Kebijakan di Bidang Polhukkam

Secara konseptual, kebijakan politik, penegakan hukum, dan keamanan untuk Indonesia 2009-2014 diharapkan dapat memadukan prinsip-prinsip normatif tentang kebijakan negara dengan substansi kebijakan politik, penegakan hukum, dan keamanan serta instrumen negara yang akan merumuskan, melaksanakan, dan mengawasi implementasi berbagai kebijakan tersebut.

Prinsip normatif utama dalam mengembangkan [reformasi] sistem politik adalah mendasarkan pada UUD 1945, 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 mengedepan-

[20] Sekalipun pemilu legislatif yang lalu memiliki banyak kekurangan, namun masyarakat Indonesia dinilai telah mengalami kemajuan terkait dengan kedewasaan dalam berdemokrasi. Dalam pemilu tersebut, tidak terdapat adanya afiliasi yang didasarkan pada fanatisme keagamaan dan perpecahan antar ras. (The Jakarta Post, 4 Mei 2009).

kan 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.

Lebih dari itu, perumusan substansi kebijakan politik diawali dengan pembentukan suatu kepemimpinan nasional yang kuat (*strong leadership*). Dalam konteks itu, wajah Indonesia ke depan akan sangat ditentukan oleh visi, misi, konsep, strategi, serta karakter kepemimpinan nasional yang dihasilkan dari pemilu 2009. 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 pada gilirannya akan mampu menjamin kepastian hukum. Sedangkan substansi HAM harus dilihat dan dititiktekankan pada upaya-upaya penghormatan terhadap HAM yang ditempatkan dalam perspektif hukum dan dalam kerangka partikularisme budaya hukum Indonesia.

Dalam kaitannya dengan strategi pengembangan, kebijakan politik Indonesia 5 (*lima*) tahun ke depan selayaknya 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.

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. Namun pengertian institusi sipil tersebut harus ditafsirkan bukan hanya tidak berada di bawah komando militer, melainkan juga harus disertai dengan perilaku aparat kepolisian yang mengutamakan persuasi daripada koersi maupun pemisahan tanggungjawab operasional dari tanggungjawab politik di bidang kepolisian negara. Pemisahan tanggungjawab tersebut diperlukan sebagai landasan untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas kebijakan, baik kebijakan strategis maupun kebijakan operasional.

Salah satu di antara kebijakan politik di bidang keamanan yang hingga kini masih menimbulkan kontroversi adalah mengenai kedudukan Kapolri. Apakah Kapolri harus berada di bawah satu departemen tersendiri, atau seperti sekarang, langsung berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden? Hal lain 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.

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.

Sementara itu, dalam hal pertahanan dan militer, 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, pembangunan berkesinambungan, serta transparansi publik. Penggunaan kekuatan pertahanan negara didasarkan pada profesionalisme, proporsionalitas dan penegakan prinsip-prinsip hukum humaniter.

Dalam konteks strategi pengembangan, TNI diarahkan 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.

> Desain kelembagaan di bidang pertahanan dan militer, diarahkan pada peningkatan profesionalisme dan pengembangan kemampuan militer 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.[21]

Dalam bidang pertahanan dan militer, secara khusus juga perlu menegaskan kembali tentang validasi organisasi TNI dan/atau Departemen Pertahanan serta relasi kewenangan di antara keduanya. Demi meningkatkan profesionalisme TNI, perlu dilakukan berbagai hal seperti modernisasi alutsista dan hal-hal terkait kaji ulang pertahanan negara, budaya strategis, serta rencana pengembangan postur pertahanan dan postur militer Indonesia.

---

[21] Prabowo Subiyanto, salah satu calon wakil presiden (cawapres) dalam pilpres 2009, menegaskan bahwa pembangunan kekuatan pertahanan—termasuk persenjataan militer TNI—merupakan keharusan, terutama untuk mempertahankan wilayah kedaulatan Republik Indonesia sekaligus memberikan *detterent effect* bagi negara lain. Lihat, Kompas, 5 Juni 2009.

Berbagai hal terkait prinsip normatif di bidang politik, hukum dan HAM, keamanan dan kepolisian, maupun pertahanan dan militer, sejatinya juga akan menopang berbagai agenda kebijakan strategis dalam bidang politik luar negeri dan hubungan internasional yang akan dibangun untuk setidaknya hingga 5 (*lima*) tahun ke depan. Prinsip normatif utama dalam mengembangkan kebijakan politik luar negeri dan hubungan internasional bagi Indonesia 2009-2014 adalah meletakkan diplomasi sebagai garis terdepan dalam menyelesaikan berbagai sengketa internasional, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Dalam konteks itu, prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif harus ditempatkan dalam konteks aktual perubahan jaman.

Prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif harus ditempatkan dalam konteks aktual perubahan jaman. 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.

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. Karena itu, dalam konteks strategi respon dinamika ancaman (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.

Desain kelembagaan di bidang politik luar negeri dan hubungan internasional, untuk 5 (*lima*) tahun ke depan sepatutnya 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.

3.2. Prinsip Normatif Pengelolaan Kebijakan di Bidang Ekosob

Pada era globalisasi saat ini, agenda kebijakan di bidang polhukkam tidak lagi dapat berdiri sendiri tanpa memperhitungkan keterkaitannya dengan berbagai bidang lain di dimensi 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, *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 soko guru dalam sistem keamanan nasional. Para pemimpin dunia –misalnya dalam *World Summit 2005*– mengakui bahwa perdamaian, keamanan, dan pembangunan maupun hak-hak asasi manusia merupakan pilar-pilar sistem PBB, landasan bagi keamanan bersama, maupun perwujudan kehidupan yang lebih baik.

Berbeda dari bidang keamanan nasional yang tampaknya tetap beranjak pada prinsip kedaulatan negara, pengelolaan kebijakan di bidang ekosob lebih mengedepankan tujuan kesejahteraan. Karena itu, ketika prinsip normatif di bidang penyelenggaraan keamanan nasional pada umumnya hanya terbatas pada beragam aturan dan/atau konvensi internasional pada umumya terbatas pada aspek transparansi dan akuntabilitas serta kinerja aparat penyelenggara, penyelenggaraan pemerintahan di bidang ekosob memiliki rujukan yang lebih terukur. "Tujuan Pembangunan Milenium" (*Millenium Development Goals / MDGs*) yang telah dideklarasikan pada tahun 2000 oleh 189 negara berhasil menyepakati 18 sasaran untuk dicapai pada tahun 2015.[22] Karena 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.

[22] MDGs menyepakati 8 tujuan utama, yaitu pengentasan kemiskinan dan kelaparan, mewujudkan pendidikan dasar untuk semua, kesetaraan gender dan memperkuat kedudukan perempuan, pengurangan angka kematian anak, pemberantasan HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya, kesehatan ibu.

Komitmen pemerintah untuk memenuhi target-target MDGs tersebut dapat dilihat sejak awal dari bagaimana perumusan substansi kebijakan pembangunan yang biasanya dilandasi oleh pilihan kebijakan makro di bidang ekonomi, yang meliputi kebijakan fiskal, perdagangan, dan moneter. Melalui kebijakan makro ini bisa diketahui keberpihakan pemerintah; apakah lebih pro-pasar atau pro-negara; pro -rakyat atau pro-investor. Koherensi pada kebijakan makro ini pula dapat diketahui apakah program-program tersebut bisa dilaksanakan atau tidak, khususnya terkait program-program pembangunan ekonomi dalam rangka menanggulangi akar masalah kemiskinan yang semakin sistemik dan meluas.

Sebagai sebuah gejala sosial, tentunya kemiskinan tak dapat dicari akarnya pada satu sebab tunggal. Terdapat faktor jalin-menjalin yang menyebabkan kemiskinan di berbagai tempat. Membuat sebuah kementerian khusus bagi upaya pengentasan kemiskinan, misalnya, tidak akan 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, kemiskinan harus dilihat sebagai gejala sosial yang *interconnected* atau saling kait-mengait. Upaya pengentasannya haruslah bersifat integratif, yang melibatkan perumusan visi dan komitmen yang jelas serta program-program lintas sektoral yang saling menunjang.

Agenda kebijakan penanggulangan kemiskinan harus menegaskan komitmen untuk memenuhi hak ekonomi, sosial, budaya warganegara

Masing-masing tujuan tersebut memiliki sasaran tersendiri. Pengentasan kemiskinan, misalnya, memiliki beberapa sasaran, diantaranya pengurangan hingga setengah penduduk yang hidup di bawah $ 1/hari. Di bidang pendidikan, targetnya adalah pendidikan dasar secara penuh sebelum tahun 2015. Propatria Institute mengasumsikan beberapa tujuan tersebut merupakan bentuk-bentuk konkrit dari keamanan manusia dan/atau ukuran minimal kesejahteraan penduduk sehingga dan oleh karenanya merupakan salah satu sisi penting dari keamanan nasional dalam pengertian yang komprehensif.

sesuai dengan UUD'45 (Pasal 28h dan Pasal 34) serta Kovenan Ekosob. 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 secara ideal menjadi tanggungjawab negara. Jadi, penanggulangan kemiskinan tidak terbatas pada menaikan pendapatan masyarakat, tetapi juga penting untuk menyediakan infrastruktur serta aksebilitas pelayanan dasar.

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– kebanyakan 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 paska 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. Cilakanya, prasarana yang merajut proses pengiriman pekerja migran, mulai dari PJTKI, Depnaker, sampai pada KBRI, justru cenderung mereduksi mereka sebagai komoditi belaka.

Dalam perspektif yang lebih umum, bias pada 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. Oleh karenanya, perumusan substansi kebijakan kesetaraan gender –khususnya agenda untuk mengurangi kesenjangan *gender* dan program pendukung dalam mengatasi masalah kemiskinan– harus j uga 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.

Bersamaan dengan itu, perumusan substansi kebijakan pendidikan harus juga dimulai dengan secara sungguh-sungguh menemukenali akar masalah dunia pendidikan itu sendiri. Permasalahan dunia pendidikan Indonesia bukan semata soal program dan/atau rencana aksi. Persoalan sebetulnya tidak terletak pada program yang tertulis secara logis itu, melainkan pada kebijakan pendidikan yang makin melebarkan kesenjangan antara kaya dan miskin akibat kastanisasi sekolah. Kalau pada masa Orde Baru dulu pemerintah membuat kastanisasi sekolah berdasarkan status Terdaftar, Diakui, dan Disamakan, maka sekarang pemerintah membuat kastanisasi sekolah berdasarkan standar yang dibuat, seperti Sekolah Reguler (SR), Sekolah Standar Nasional (SSN), Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), dan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI). Persoalan yang ditimbulkan dengan kastanisasi sekolah itu adalah dukungan dana yang besar dari pemerintah justru diarahkan ke RSBI dan SBI serta ke SSN, sedangkan ke Sekolah Reguler justru kecil. Padahal, sekolah-sekolah reguler itulah yang menampung kaum miskin, apalagi miskin dan bodoh. Oleh karena kemiskinannya sehingga tidak mampu membayar uang masuk yang tinggi, maka orang miskin meskipun pintar tetap tidak bisa masuk ke RSBI dan SBI.

Hal senada juga harus menjadi menekanan dalam perumusan substansi kebijakan di bidang kesehatan. Orientasi kebijakan kesehatan 5 (*lima*) tahun ke depan harus lebih menekankan perlunya perubahan paradigma, dari paradigma sakit ke paradigma sehat. Pendekatan sektoral yang cenderung menerapkan paradigma sakit, sehingga bisnis kesehatan menjadi bisnis sakit (pelayanan kesehatan) harus segera diakhiri dan dirombak total. Seperti halnya dengan pendidikan dan keselarasan ekosistem, kesehatan merupakan *public goods*.

Seiring dengan itu, komitmen pemerintah dalam hal pelestarian lingkungan juga menjadi hal yang sangat fundamental dalam perumusan substansi kebijakan lingkungan hidup. Tak dapat disangkal, penyebab utama dari kerusakan lingkungan hidup di Indo-

nesia selama ini adalah ekploitasi yang berlebihan atas alam. Tuntutan berbagai pihak agar negara mengubah secara fundamental kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup belum berhasil. Bahkan sebaliknya, beberapa kebijakan pemerintah ditengarai potensial mempercepat kehancuran lingkungan hidup.[23] Karena itu isu lingkungan hidup tidak boleh lagi dinegasikan dengan dalih kepentingan ekonomi. Kita harus belajar dari pengalaman selama ini, di mana fakta juga menujukkan ongkos yang dikeluarkan negara dalam penanggulangan bencana akibat kesalahan pengurusan alam lebih besar dari pajak dan royalti yang dibayarkan oleh pelaku industri. Dari segi penegakan hukum, juga harus dipastikan bahwa aparat-aparat negara mampu bertindak tegas terhadap pelaku kejahatan lingkungan, tak terkecuali bagi mereka yang mengantongi izin dari negara.

[23] 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 ekploitasi 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 tersebut memperbolehkan kawasan hutan lindung digunakan untuk kegiatan pertambangan asalkan perusahaan pertambangan membayar sewa seharaga paling mahal Rp.300 per meter persegi pertahunya. Akibat PP tersebut beberapa Pemerintah Kabupaten memberikan izin terhadap 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 tentang Mineral dan Batubara sebagai pengganti UU tentang Pertambangan namun semangatnya masih tetap sama, yaitu ekploitasi yang tak terkendali.

Substasi kebijakan di bidang ekosob ini menuntut adanya komitmen yang sungguh-sungguh dari pemerimtah dan seluruh *stakeholders*. Hal ini penting agar seluruh landasan pembangunan 5 (*lima*) tahun ke depan benar-benar dapat bersandar pada empat pilar utamanya, 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.[24]

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

IV

MENAKAR PLATFORM PARPOL DAN PASANGAN CAPRES-CAWAPRES

Mengkaji kembali berbagai persoalan mengenai kerangka kerja keamanan nasional yang menjadi fokus perhatian partai-partai politik dan pasangan capres-cawapres peserta pemilu 2009 ini menjadi hal yang cukup penting dilakukan. Namun, yang penting untuk dicatat dan ditegaskan di sini adalah apa saja yang patut dikritisi sebagai program kerja keamanan nasional yang tercakup dalam *platform* partai-partai politik maupun *platform* pasangan capres-cawapres peserta pemilu 2009 itu sendiri. Oleh karena itu, perlu ada suatu mekanisme untuk menentukan fokus dari keamanan nasional serta menetapkan prioritas dari situasi yang kompleks dan multidimensional yang kita hadapi sekarang ini agar kita tidak justru tersesat dalam peta buta politik yang kita ciptakan sendiri, dan agar kita juga mampu keluar dari problem "keterpenjaraan" kita akibat cara pikir dan cara pandang yang acapkali terlalu legalistis dan konstitusionalistis.

Dalam pengertian yang luas, keamanan nasional dapat mencakup segala hal, mulai dari kemampuan untuk menghadapi serangan militer dari negara lain, kemampuan negara untuk menciptakan ketertiban publik, sampai pada kemampuan untuk menjamin *food security* dan bebasnya warga negara dari ancaman berbagai penyakit (*health security*). Namun dalam konteks untuk mengkerangkakan pemetaan orientasi dan prioritas partai-partai politik peserta pemilu 2009, serta relefansinya bagi agenda kerja/politik di bidang keamanan nasional untuk 5 (*lima*) tahun ke depan, cukup digunakan suatu pengertian yang lebih sempit. Dalam konteks ini, keamanan nasional hanyalah menyangkut aspek pertahanan luar (*external defence*; termasuk dalam kategori ini, misalnya, kebijakan politik di bidang pertahanan dan militer, serta diplomasi luar negeri dan hubungan internasional), keamanan

dalam negeri (*internal security*; termasuk dalam kategori ini, di antaranya, kebijakan negara di bidang politik dan keamanan dalam negeri), dan ketertiban masyarakat (*publik order*; termasuk dalam kategori ini adalah penegakan hukum dan hak asasi manusia).

Bagi Indonesia, hingga saat ini, istilah "nasional" sebagai suatu obyek dari keamanan nasional itu masih terlalu sulit untuk disepakati sebagai suatu entitas. Karena bagi sebagian pihak, dalam kehidupan bernegara obyek yang ditempatkannya adalah warga negara. Hanya dalam keadaan tertentu, misalnya, ketika bangunan negara diidentikkan dengan teritorial, maka entitas nasional diartikan termasuk juga warga negara. Demikian halnya tentang "keamanan". Sebagai suatu atribut, istilah itu mengandung kompleksitas tersendiri. Sebagian di antaranya karena penilaian tentang keamanan tidak dapat terlepas dari subyektivitas persepsi. Dan persepsi itulah yang acapkali menentukan pemahaman, konsep, strategi hingga ke soal prioritas apa yang diperlukan dalam kerangka keamanan.

Dalam konteks demikian, definisi keamanan nasional yang kaku akan mempersulit upaya menanggulangi ancaman. Sebaliknya, definisi yang longgar dapat menimbulkan sekuritisasi. Konsepsi yang kaku cenderung mempertegas deferensiasi fungsi, sehingga jika tidak dilengkapi dengan pertautan fungsional antar beberapa fungsi, dapat menimbulkan banyak soal, khususnya ketika negara menghadapi situasi genting yang memaksa. Sebaliknya, konsepsi yang terlalu longgar akan mempersulit pengembangan profesi, dan dengan demikian membuka ruang gugatan atas efektifitas serta efisiensi fungsi penyelenggaraan keamanan nasional, karena tak jarang justru menimbulkan inkonsistensi dan tumpang-tindih dengan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertahanan dan penegakan hukum.

Persoalan semakin bertambah kompleks karena perubahan orientasi politik yang terjadi secara reguler perlima tahunan juga membawa agenda tersendiri. Hal-hal semacam itu terlihat secara jelas maupun tersamar dari, misalnya, bagaimana elit politik yang tersebar di berbagai partai politik peserta pemilu 2009 mewacanakan tentang hal ini dan/atau bagaimana partai-partai politik itu menuangkan

gagasan dan pemikirannya dalam bentuk *platform* partai ataupun juga *platform* pasangan capres-cawapres. Sebagian dari mereka coba memahami masalah keamanan nasional tersebut dengan bertitik tolak dari konsepsi holistik tujuan nasional, yaitu dengan terlebih dahulu merumuskan apa yang diyakini sebagai "kepentingan nasional". Karena kepentingan nasional itu berubah dalam kerangka ruang dan waktu, maka keamanan nasional yang terkait dengan tujuan nasional tersebut juga senantiasa berubah. Namun bagi sebagian yang lain, pemahaman tentang keamanan nasional lebih banyak berangkat dari konsepsi fungsional. Bertolak dari semantik dan legal instrumen, pemikiran dari sisi ini pada umumnya bertolak dari pemahaman bahwa "pertahanan" sebagai suatu upaya, dan "keamanan" sebagai suatu hasil (*outcome*) dari berbagai upaya itu. Di sisi yang lain lagi, ada pula pemikiran yang menempatkan keamanan nasional dalam konteks prioritas, bukan substansi. Dalam perspektif ini, keamanan nasional yang paling mendesak saat ini adalah bagaimana agar negara ini tidak salah urus dengan menempatkan kegalauan tersebut dalam suatu harapan besar bahwa reformasi akan membangun tatanan yang lebih baik. Dalam kerangka pemahaman seperti itu, bagi mereka yang menganut pemikiran ini, keamanan ingin ditempatkan sebagai pilar penting sekaligus utama bagi perwujudan tatanan demokrasi yang diimpikannya.

Perbedaan pandangan itu muncul karena sesungguhnya setiap elit politik itu tidak berangkat dari pijakan yang sama. Dalam banyak kasus, bisa jadi mereka juga menganut pendekatan yang berbeda. Namun demikian, dalam relevansinya mencermati *platform* partai-partai politik serta *platform* pasangan capres-cawapres peserta pemilu 2009 ini, nampaknya permasalahan bukan sekedar dari soal pijakan dan pendekatan, namun lebih dari itu, sebagian besar dari mereka mempunyai tujuan dan agenda yang berlainan.

Perbedaan-perbedaan yang muncul mencerminkan kurang diperhatikannya persepsi publik mengenai isu-isu yang krusial tentang keamanan nasional sebagaimana hasil survei ProPatria Institute dan Indo Barometer pada tahun 2007 lalu. Dalam survei tersebut, publik menilai bahwa dalam rangka menciptakan keamanan nasional yang optimal, pemerintah harus lebih meningkatkan kinerja di bidang

keamanan nasional, termasuk kinerja TNI dan POLRI.

Namun, bila kita berkaca dari hasil *tracking platform* partai-partai politik dan *platform* pasangan capres-cawapres sebagaimana telah dilakukan dalam kajian ini, tampaknya perpolitikan Indonesia 5 (*lima*) tahun ke depan masih akan menyisakan kompleksitas persoalan yang begitu besar. Walau juga bisa dikatakan bahwa terlalu berlebihan jika kesulitan mencari titik temu sebagai jalan keluar dari belenggu politik demokratis itu juga justru memperkuat orthodoksi dan konservatisme. Apalagi jika semua itu harus berujung pada kekisruhan politik dengan mengusung jargon demokrasi.

Kalau kita simak *platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009, rata-rata visi dari partai-partai politik itu menggarisbawahi tentang upaya terwujudnya masyarakat Indonesia yang tenteram dalam kondisi demokratis, aman, adil dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagiannya lagi menggarisbawahi tentang upaya mewujudkan Indonesia yang berdaulat, makmur, adil, aman, demokratis, dan bersih, serta menciptakan masyarakat yang memiliki kedaulatan politik, kemandirian ekonomi, dan kepribadian bangsa.

Perbedaan agak mencolok tercermin dalam misi dari masing-masing partai politik. Namun demikian, secara garis besar ada titik kesamaan, setidaknya hampir seluruh partai menegaskan tentang agenda utama penyelamatan bangsa, yang mencakup, antara lain: (i) melaksanakan pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat; (ii) melaksanakan penegakan hukum dan perlindungan HAM, serta menjamin keamanan nasional; (iii) mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*); (iv) memperbaiki sistem pendidikan nasional; (v) mewujudkan rekonsiliasi nasional; (vi) memperkokoh NKRI sebagai manifestasi dari prinsip kedaulatan bangsa dan negara; (vii) mewujudkan kemakmuran dan keadilan rakyat melalui pembangunan ekonomi yang tertumpu pada kemandirian dalam era globalisasi; (viii) mewujudkan persamaan warga negara sebagai fondasi dari prinsip kemajemukan dalam persatuan; (ix) mewujudkan kedaulatan rakyat melalui penguatan kelembagaan, mekanisme dan praktek politik demokratis; serta (x)

mengukuhkan martabat bangsa melalui pembangunan karakter, kepribadian, dan kemampuan bangsa.

Hal menarik sekaligus patut diberikan apresiasi tersendiri pada beberapa partai yang dalam visinya meng-*address* persoalan kekinian yang dihadapi Indonesia, yaitu dengan menegaskan visinya untuk membawa bangsa dan negara keluar dari kondisi keterpurukan multidimensi sekarang ini menuju terwujudnya masyarakat bangsa dan negara yang mandiri, berdaulat, berwibawa, terhormat, modern, demokratis, makmur, stabil, aman, tenteram, dan berkeadilan. Untuk itu diperlukan "percepatan kemajuan bangsa" melalui, antara lain: (i) pemantapan persatuan dan kesatuan; (ii) pengembangan sistem hukum yang adil dan benar; (iii) pengembangan sistem politik yang demokratis; (iv) pengembangan sistem ekonomi yang adil dan produktif; (v) kehidupan sosial budaya yang beradab; (vi) sumberdaya manusia yang bermutu; dan (vii) penyikapan yang tepat terhadap globalisasi.

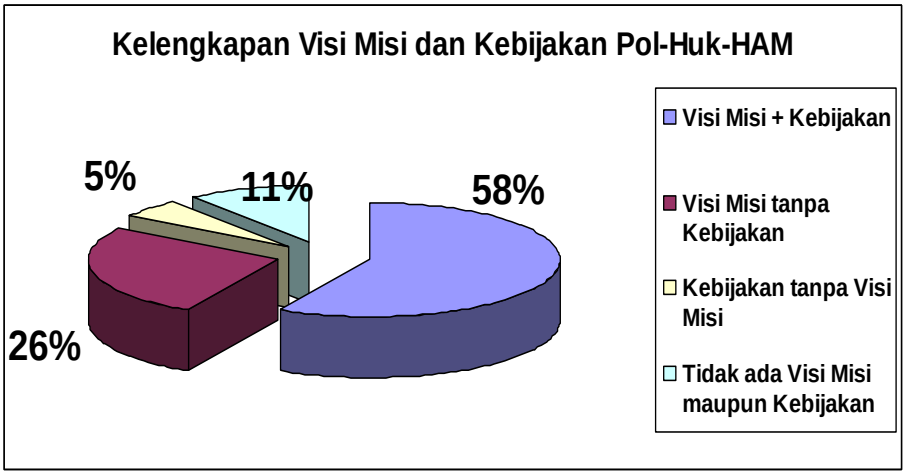
Secara garis besar, isu-isu yang diusung oleh partai-partai politik tersebut tak jauh berbeda dengan berbagai agenda yang diusung oleh pasangan capres-cawapres baik dalam *platform* normatif yang dipersiapkan secara tertulis maupun berbagai *statements* serta jawaban-jawaban yang terlontar atas pertanyaan moderator dalam serangkaian debat calon presiden-wakil presiden dalam putaran kampanye pasangan capres-cawapres yang disiarkan secara langsung oleh berbagai stasiun telivisi swasta beberapa waktu lalu. Seluruh agenda normatif tersebut juga menjadi materi kampanye *monolog* baik oleh capres-cawapres maupun tim sukses serta partai-partai politik yang turut mengusung pasangan capres-cawapres tersebut.

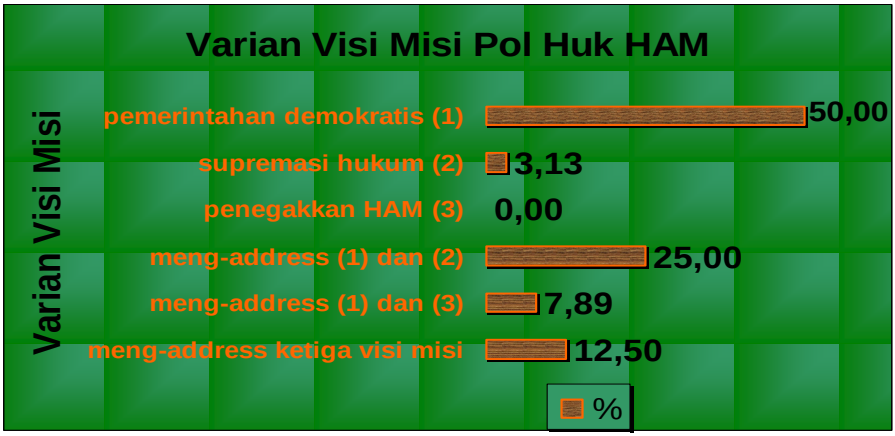
Pada umumnya, partai-partai politik maupun pasangan capres-cawapres menegaskan misinya dengan mendedikasikan diri untuk, antara lain: (i) menyelesaikan agenda reformasi melalui membangun pemerintahan yang mampu melakukan langkah-langkah menyempurnakan pembenahan politik agar demokrasi benar-benar menjadi ciri dari kehidupan politik bangsa dan negara; serta mengupayakan penyelesaian pembenahan hukum, pertahanan, keamanan dan ketertiban, kelembagaan birokrasi, sosial budaya, dan ekonomi, dalam rangka menjadikan Indonesia sebagai tempat dan

mengupayakan penyelesaian pembenahan hukum, pertahanan, keamanan dan ketertiban, kelembagaan birokrasi, sosial budaya, dan ekonomi, dalam rangka menjadikan Indonesia sebagai tempat dan lingkungan yang kondusif bagi setiap warganya untuk mengaktualisasikan potensi kemanusiaannya, dan secara kolektif bagi masyarakat untuk merealisasikan apa yang diimpikan mereka dalam visi di atas; dan (ii) mengupayakan trilogi pembangunan, yaitu berupa: (a) pertumbuhan ekonomi tinggi, dengan pasar domestik sebagai andalannya, sumber daya manusia dan alam Indonesia sebagai modalnya, dalam konteks pembangunan berkelanjutan yang menghormati hak asasi manusia dan menjaga kelestarian lingkungan; (b) pemerataan kesejahteraan ekonomi dan sosial rakyat; dan (c) pengembangan lingkungan multidimensi yang stabil, seimbang, harmonis, aman, dan tertib.

4.1. Platform di Bidang Politik-Hukum-Keamanan

Dari 38 partai politik yang *platformnya* dapat dikumpulkan, terdapat lebih dari setengah atau 22 partai (58%) yang telah memiliki rumusan visi, misi berikut agenda kebijakan di bidang hukum, politik, dan keamanan. Sementara itu, 10 partai politik (26%) mencantumkan agenda kebijakan tanpa disertai visi dan misinya di bidang politik, hukum, dan HAM.



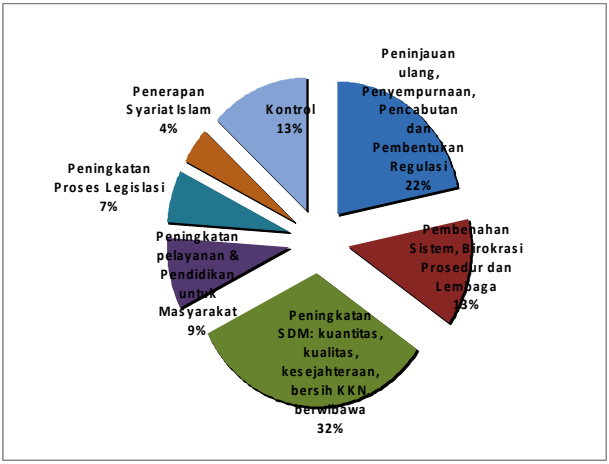


Mayoritas partai politik, yakni sebanyak 31 partai (97%) memiliki visi dan misi bagi terbentuknya pemerintahan yang demokratis berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Sebagian besar menekankan pada demokrasi yang tidak mengarah pada demokrasi liberal tetapi demokrasi yang menjunjung kedaulatan rakyat dan keutuhan NKRI. Demokrasi yang dicita-citakan adalah demokrasi yang berlandaskan pada hukum dan mengedepankan partisipasi masyarakat. Dalam konteks itu, ada 13 partai politik (41%) yang mengusung program kebijakan tegaknya supremasi hukum dalam visi dan misi mereka. Sementara yang mengusung program kebijakan bagi penegakan HAM hanya 7 partai politik (22%). Untuk penegakan HAM, tidak ada partai politik yang mengusung gagasan tersebut sebagai visi dan misi mereka. Sementara yang mengusung program kebijakan bagi penegakan HAM hanya 7 partai politik (22%). Untuk penegakan HAM, tidak ada partai politik yang mengusung gagasan tersebut sebagai visi atau misi tunggal. Terdapat 3 partai politik atau 7,89% yang mentautkan visi dan misi tersebut dengan gagasan terwujudnya pemerintahan demokratis. Sisanya, 4 partai politik atau 12,5% menempatkan gagasan tersebut terintegrasi dengan terwujudnya pemerintahan demokratis dan supremasi hukum. Dua varian visi dan misi terakhir lebih banyak ditemukan dalam agenda kebijakan partai politik yang seharusnya lebih menitikberatkan pada upaya untuk mencapai visi dan misi tersebut. Oleh karenanya tidak diperhitungkan sebagai varian agenda kebijakan politik hukum dan HAM seperti yang digambarkan berikut ini.

Secara umum agenda kebijakan politik, hukum dan keamanan yang diusung oleh partai-partai politik peserta pemilu 2009 relatif beragam.

Terdapat 8 (*delapan*) varian agenda kebijakan yang diusung, dengan 4 (*empat*) agenda kebijakan yang terbanyak menjadi perhatian. Keempat agenda kebijakan tersebut antara lain: (1) peninjauan ulang dan/atau penyempurnaan regulasi. Ragam kebijakannya seperti pembentukan UU baru yang terkait politik, hukum dan keamanan serta peninjauan kembali peraturan dan perundang-undangan yang dianggap bermasalah oleh partai politik bersangkutan; (2) kebijakan yang terkait dengan masalah aparatur negara. Kebijakannya bervariasi mulai dari masalah peningkatan kualitas aparatur hukum, peningkatan wawasan dan tuntutan terkait moral aparatur agar bersih dan berwibawa; (3) kebijakan yang terkait masalah pembenahan sistem, dan lembaga hukum terutama berkenaan dengan struktur dan landasan prinsipil seperti adil dan tidak diskriminatif; dan (4) Kebijakan yang terkait fungsi pengawasan, termasuk pengawasan terhadap aparatur dan pengawasan terhadap pelaksanaan perundang-undangan.

Isu umum yang menjadi prioritas partai-partai politik di bidang politik, hukum dan keamanan antara lain: (i) peninjauan ulang, penyempurnaan, pencabutan dan pembentukan regulasi baru yang mendukung reformasi hukum; (ii) reformasi birokrasi yang berimplikasi pada pembenahan sistem, birokrasi, prosedur dan kelembagaan; (iii)



peningkatan SDM baik secara kuantitas dan kualitas, kesejahteraan dan penyelenggaraan negara yang bersih dari KKN dan berwibawa. Sedangkan, isu spesifik di bidang politik, hukum dan keamanan yang teridentifikasi meliputi: (i) peningkatan kesadaran hukum melalui peningkatan pelayanan dan pendidikan untuk masyarakat; (ii) peningkatan proses legislasi sehingga badan legislasi dapat membuat peraturan dan perundang-undangan yang berkualitas, dan (iii) penerapan syariat Islam yang diagendakan oleh beberapa partai Islam.

Berbeda dengan agenda kebijakan pertahanan dan militer serta agenda kebijakan kamdagri dan kepolisian di mana sebagian besar partai politik mengungkapkan strategi secara lebih jelas, agenda kebijakan politik, hukum dan HAM pada umumnya tidak dirumuskan dalam strategi yang jelas. Partai Hanura bahkan hanya membatasi diri pada pelanggaran HAM berat. Terkait dengan pelaksanaan penegakan hukum, masalah pokok yang lebih ditegaskan oleh partai politik adalah pembenahan sistem yudisial yang ada. Sebagian dari partai-partai politik itu menegaskan bahwa asas-asas hukum harus cocok dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Hukum harus ditempatkan di atas segala-galanya untuk meningkatkan rasa keadilan.[25] Oleh karena itu harus ada pengawasan maksimal dari DPR terhadap kinerja pemerintah (*eksekutif*).

[25] Meskipun demikian, praktisi hukum Frans H. Winata menyayangkan partai-partai politik maupun para calon presiden (capres) yang dianggapnya belum menaruh perhatian besar pada isu mafia peradilan—bahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pengadilan Tipikor pun bisa disentuh mafia peradilan. Sementara, Emerson Yuntho dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) menyatakan para calon tidak pernah mengevaluasi penegakan hukum dan pemberantasan korupsi (***Kompas***, 4 Juni 2009).

Dalam pandangan partai-partai politik, fungsi kepolisian yang harus dikedepankan adalah fungsi pengayoman, perlindungan, dan pelayanan masyarakat, tanpa menafikan fungsinya sebagai instrumen untuk memelihara keamanan, menjaga ketertiban, dan penegakan hukum. Sementara itu berkenaan proses hukum seperti pada kasus dugaan penggelembungan suara oleh Ketua KPUD Jawa Timur, partai politik dengan tegas menyatakan bahwa intervensi Mabes POLRI tidak bisa dibenarkan. Dalam pengambilan keputusan tentang proses di kepolisian, partai-partai politik itu berpandangan bahwa seyogyanya Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) mengambil peran untuk menilai kasus tersebut. Bila mengacu pada ketentuan hukum yang ada, Kompolnas dapat melanjutkan proses penyidikan dan diteruskan hingga ke pengadilan. Yang harus diprioritaskan oleh pengadilan terutama dalam mengatasi kasus-kasus seperti ini adalah mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Hal ini terkait dengan proses pengadilan saat ini yang masih banyak bersandar pada bukti material.

Dalam konteks perwujudan keamanan, ketertiban, dan kepatuhan hukum, sejumlah partai menggarisbawahi beberapa *issue* strategis, setidaknya, antara lain: (i) perlunya rekonsiliasi nasional dilaksanakan sebagai upaya awal dalam harmonisasi kehidupan masyarakat; (ii) penciptaan keamanan dan ketertiban yang akan diwujudkan dengan kepatuhan hukum, pencegahan dini, dan penyelesaian konflik sosial secara menyeluruh; serta (iii) ketertiban dan keamanan akan dilaksanakan melalui peningkatan profesionalisme aparat kepolisian dengan melengkapi peralatan yang memadai.

Berdasarkan *platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009, 1/3 (*sepertiga*) agenda kebijakan partai politik di bidang politik, hukum dan HAM diprioritaskan bagi pembangunan sumber daya manusia yang dirasa masih mengkhawatirkan setelah puluhan tahun Indonesia membangun. Alasan yang dikemukakan oleh partai politik terkait hal ini adalah bahwa pembangunan sumber daya manusia harus terus-menerus dilakukan. Hal ini dilatarbelakangi oleh kurangnya integrita sumber daya manusia di kalangan hakim, jaksa dan personil lain di bidang hukum yang berakibat sistem peradilan belum mampu ditegaskan sepenuhnya dalam mencari dan menegakkan keadilan.

Hampir seluruh partai politik berpandangan bahwa yang terpenting dalam pembangunan sumber daya manusia terutama di bidang hukum adalah peningkatan kualitas, yang mensyaratkan profesionalisme dan pemahaman pada bidang terkait. Dalam pandangan partai-partai politik tesebut, dengan adanya *political will* untuk pembangunan SDM, seharusnya tidaklah mungkin dibiarkan seorang Jaksa Agung memberikan posisi kepada pejabat yang jelas-jelas melakukan kolusi. Seharusnya kalau ada *political will* hal ini bisa dihentikan.

Dalam upaya untuk menciptakan kepastian hukum, beberapa partai politik menyampaikan beberapa usulan langkah utama yang dapat diperjuangkan, semisal: (i) pemantapan sistem peradilan terpadu dan peningkatan profesionalisme aparat hukum; (ii) penegakan hukum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku; (iii) perlunya perlindungan hukum terhadap hak atas kekayaan intelektual, kekayaan bangsa, dan keanekaragaman hayati.

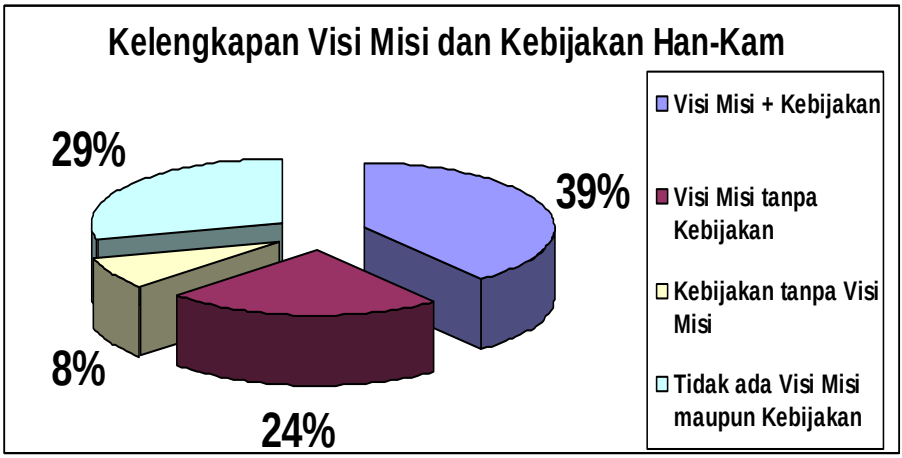
Walaupun hampir semua partai politik menempatkan agenda program di bidang politik, hukum dan HAM, pemaparan *platform* politik mereka umumnya tidak terlihat adanya keseriusan untuk penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM serta perlunya untuk segera mewujudkan Komisi Kebenaran dan Rekonsilisai (KKR). Hal ini dikarenakan setidaknya dua alasan utama, yakni (i) adanya tembok tebal (baik oleh pemerintah maupun militer) yang masih begitu sulit ditembus; dan (ii) konsentrasi partai politik yang lebih fokus untuk memantapkan keberadaan mereka. Fakta ini menunjukkan bahwa pencarian dan penegakan keadilan korban pelanggar HAM, baik melalui kerangka peradilan HAM maupun melalui KKR, mungkin masih harus menempuh jalan panjang.

Secara umum tampaknya terdapat semacam kerancuan (atau keraguan?) cara pandang dan cara pikir dari sebagian besar partai-partai politik itu ketika harus berbicara masalah kebijakan politik-hukum dan keamanan. Bagi sebagian dari mereka bidang ini dianggap memiliki kerumitan tersendiri, termasuk keterbatasan untuk mengidentifikasi berbagai problematik di bidang tersebut. Karena nampaknya, selain lembaga kehakiman, kejaksaan dan kepolisian, di bidang ini juga melibatkan Departemen Dalam Negeri dan departemen

lainnya. Hal ini mengakibatkan partai politik memiliki bayangan betapa sulitnya untuk melakukan reformasi hukum. Walaupun reformasi hukum menjadi isu prioritas dalam *platform* partai politik, penekanan partai politik lebih kepada reformasi struktural terutama peningkatan wawasan dan moral dari aparat penegak hukum.

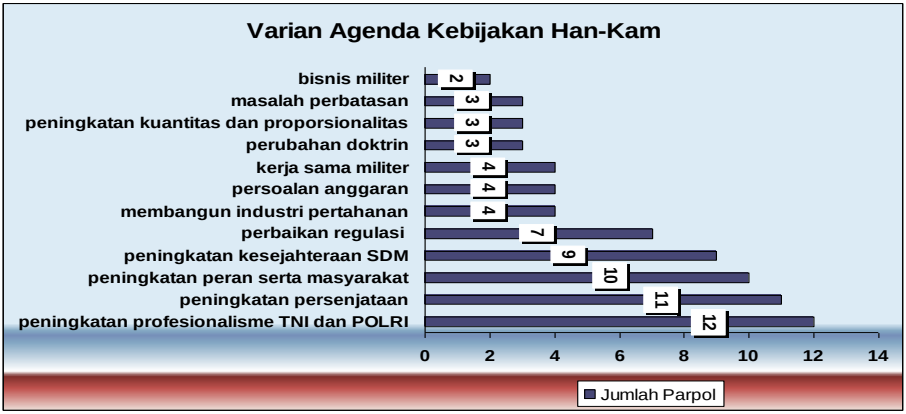
4.2. Platform di Bidang Pertahanan dan Militer

Dari berbagai data *platform* partai-partai politik yang berhasil dikumpulkan, hanya 24 partai politik yang memaparkan pertahanan dan militer dalam visi dan misinya. Dari jumlah tersebut, 15 partai (39%) menjabarkan visi dan misinya ke dalam agenda kebijakan terkait dengan bidang pertahanan dan militer. Sementara itu jumlah partai yang hanya memiliki visi dan misi serta hanya memiliki kebijakan secara berturut-turut adalah 9 dan 3 partai politik. Terdapat 11 partai (29%) yang tidak memiliki visi dan misi maupun agenda kebijakan di bidang pertahanan dan militer.

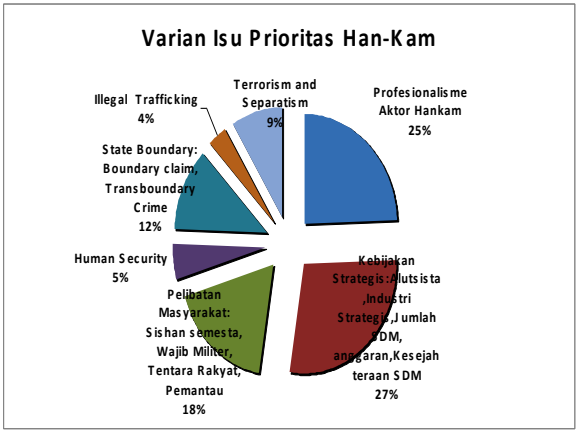


Pandangan umum partai-partai politik peserta pemilu 2009 mengenai pertahanan dan militer terkonsentrasi pada dua visi dan misi utama, yaitu untuk mempertahankan keutuhan NKRI dan terwujudnya rasa aman bagi masyarakat. Keutuhan NKRI yang dimaksud mengacu pada konsep kedaulatan negara yang terdiri atas teritori darat dan lautan. Visi dan misi seperti ini ditemukan pada 17 partai (70,83%). Sementara gagasan terwujudnya rasa aman bagi masyarakat yang dimaknai sebagai situasi dan kondisi yang kondusif untuk mendukung program pembangunan diusung oleh 5 partai (20,83%). Hanya 2 partai politik (8,33%) yang secara tersurat mengusung kedua gagasan tersebut dalam visi dan misi mereka. Namun demikian tidak ada satu partai politik pun yang mengaitkan Indonesia sebagai negara kepulauan atau negara maritim, seperti termaktub dalam UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara dengan strategi pertahanan negara.

Selain itu, terdapat 12 (*duabelas*) varian agenda kebijakan di bidang pertahanan dan militer yang diusung oleh partai politik peserta pemilu 2009. Dari 12 varian tersebut, empat varian agenda kebijakan yang paling banyak diusung adalah: (i) peningkatan profesionalisme TNI; (ii) peningkatan persenjataan; (iii) peningkatan peran serta masyarakat; dan (iv) peningkatan kesejahteraan prajurit/ personil.



Dari diagram di atas terlihat bahwa agenda kebijakan untuk peningkatan profesionalisme TNI hanya diusung oleh 12 partai dari 20 partai (66.67%). Sedangkan untuk agenda kebijakan peningkatan persenjataan, peningkatan peran serta masyarakat dan peningkatan kesejahteraan prajurit/personil masing-masing diusung secara berturut-turut oleh 11, 10 dan 9 partai politik.



Adapun isu umum yang diagendakan oleh sebagian besar partai politik dalam *platform* pertahanan dan militer antara lain: (i) profesionalisme aktor pertahanan dan militer termasuk penegasan terhadap tugas dan fungsi TNI dengan peraturan dan perundang-undangan yang baru, serta penegakan supremasi sipil atas organisasi pertahanan; (ii) kebijakan strategis untuk pengembangan kekuatan TNI mencakup peningkatan alat utama sistem persenjataan (alutsista), industri pertahanan, jumlah sumber daya manusia (SDM) dan kesejahteraan prajurit; dan (iii) pelibatan masyarakat dalam upaya pertahanan dan keamanan yang meliputi penerapan sistem pertahanan rakyat semesta, kewajiban bela negara (wajib militer dan tentara rakyat). *Issue* spesifik yang tercatat meliputi:

(i) masalah *human security*, (ii) masalah perbatasan negara yang mengkhawatirkan diklaim oleh negara tetangga dan kejahatan lintas batas negara, (iii) *illegal trafficking*, dan (iv) separatisme ataupun terorisme yang dianggap mengancam integritas NKRI.

Secara garis besar program pertahanan dan militer dari partai-partai politik menggarisbawahi *issue*, antara lain: (i) mengatasi ancaman terorisme dan kejahatan lintas negara; (ii) mengatasi gangguan separatisme, aksi radikalisme, dan konflik komunal; (iii) mempertahankan eksistensi negara; (iv) meningkatkan kekuatan pertahanan negara; (v) mengembangkan kekuatan TNI; (vi) mengembangkan dukungan pertahanan; (vii) mengembangkan kemampuan sistem pertahanan semesta; (viii) membangun dan memantapkan karakter bangsa; serta (ix) mewujudkan rekonsiliasi nasional.

Selain itu, sebagian partai politik juga menggarisbawahi tentang arti penting upaya memperkokoh NKRI sebagai manifestasi dari prinsip kedaulatan bangsa dan negara. Dalam konteks ini, beberapa partai menegaskan pentingnya penguatan sistem pertahanan nasional melalui, setidaknya, (i) kesadaran akan pertahanan dilakukan dengan penguatan pertahanan melalui penyegaran kembali doktrin pertahanan; (ii) penguatan pertahanan terpadu dilakukan dengan mengutamakan operasi pada wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar; serta (iii) peningkatan profesionalisme aparat pertahanan menjadi mutlak bagi penguatan, termasuk di dalamnya bagi seluruh angkatan pada TNI dan Badan Intelijen Nasional (BIN). Sementara itu, dalam acara "Debat Politik" pada tanggal 17-18 Maret 2009, terdapat beberapa poin yang ditegaskan oleh masing-masing juru bicara partai politik yang terkait agenda kebijakan di bidang pertahanan dan militer. *Pertama*, pentingnya kesepakatan dan kesepahaman mengenai definisi keamanan nasional. Dalam konteks ini, umumnya partai politik berangkat dari tujuan nasional yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yakni untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam ketertiban dan perdamaian dunia. Tujuan nasional tersebut bila disederhanakan dalam bahasa sehari-hari terdiri dari tiga elemen penting yakni *prosperity*, *democracy* dan ketertiban serta perdamaian dunia. Ketiga

elemen tersebut telah mencakup konsepsi keamanan yang menyeluruh atau yang diistilahkan dengan konsep *comprehensive security*. Konsep tersebut meliputi konsep *human security, food security, environment security,* dan *energy security*.

Sudut pandang lain berkenaan dengan pendefinisian keamanan nasional dilihat dari ancaman yang dihadapi Indonesia, yang kemudian berimplikasi pada kekuatan apa yang seharusnya dibangun dan dimiliki oleh aktor keamanan nasional dan strategi apa yang diterapkan untuk menghadapi ancaman. Ancaman nasional yang dihadapi menurut ruang lingkupnya terdiri dari ancaman internal dan ancaman eksternal. Berdasarkan karakteristiknya, ancaman nasional terkategori menjadi ancaman militer dan ancaman non-militer atau sering juga disebut dengan ancaman tradisional dan ancaman non-tradisional. Sementara bila melihat dari *possibility* terjadinya diklasifikasikan menjadi ancaman potensial dan ancaman faktual. Ancaman potensial bersifat embrional dan laten yang setiap saat dapat berubah menjadi ancaman nyata, seperti masalah perbatasan, kemanusiaan dan hukum, hak asasi manusia, serta aktivitas spionase. Dalam pandangan beberapa partai politik, bila hal-hal tersebut tidak ditangani secara nyata, maka akan ada intervensi atas nama *humanitarian*.

Sementara itu, ancaman faktual dimaknai partai-partai politik tersebut sebagai ancaman yang nyata-nyata sudah terjadi. Ancaman ini muncul sebagai akibat residu permasalahan lama terutama karena kepentingan golongan yang lebih dikedepankan. Sehingga penting untuk mengaplikasikan basis keanekaragaman dalam kehidupan bernegara. Hal ini mengacu pada asumsi bahwa semakin eksklusif golongan-golongan yang ada di Indonesia maka ancaman faktual akan semakin berkembang. Sebaliknya, semakin inklusif golongan-golongan tersebut, maka ancaman faktual akan ternetralisasi dengan sendirinya.

Kedua, berkembangnya gagasan yang menekankan pentingnya pembangunan TNI-AL terkait dengan kondisi geografis Indonesia sebagai negara maritim. Gagasan yang melandasi agenda kebijakan tersebut adalah perlunya sistem keamanan (pertahanan) nasional yang berbasis pada keamanan maritim (*maritime security*). Tetapi pemikiran ini tidak serta merta melegitimasi pembelian kapal-kapal besar karena

berbasis pada keamanan maritim (*maritime security*). Tetapi pemikiran ini tidak serta merta melegitimasi pembelian kapal-kapal besar karena Indonesia adalah *non-hegemonic country*. Yang lebih dibutuhkan oleh Indonesia dalam pandangan sebagian partai-partai politik tersebut adalah kapal-kapal pemburu, *hover-craft* untuk mengatasi penyelundupan seperti *illegal fishing* dan *illegal logging*. Gagasan keamanan maritim dalam pandangan sebagaian partai politik itu tidak sepenuhnya cocok dengan Indonesia karena Indonesia juga memiliki pulau-pulau besar. Perwakilan dari PDI-P dalam acara debat politik itu, misalnya, menegaskan bahwa sistem yang lebih cocok adalah *archipelagic security* karena Indonesia adalah negara kepulauan. Dengan demikian, strategi yang harus diterapkan adalah *integrated armed forces*. Oleh karenanya hal pertama yang harus dilakukan untuk mendukung strategi tersebut adalah penentuan wilayah mana di Indonesia yang masuk dalam kategori daerah rawan. Selanjutnya adalah penempatan brigade TNI (AD, AL, dan AU) di daerah perbatasan dan pulau-pulau terdepan.

Ketiga, gagasan percepatan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN). Agenda kebijakan ini ditegaskan oleh, setidaknya, 2 (*dua*) partai besar, PDI-P dan Partai Golkar. Partai Golkar menekankan bahwa fungsi Dewan akan membantu Presiden yang berperan sebagai penanggung jawab tertinggi untuk keamanan nasional dalam menyelenggarakan keamanan dalam negeri, ketertiban masyarakat dan pertahanan luar negeri. Sementara itu, PDI-P lebih menekankan fungsi Dewan tersebut sebagai pengawas dalam hal *political budget* untuk bidang keamanan nasional sehingga terdapat sinergi anggaran negara untuk keamanan nasional. Dengan demikian diharapkan tidak ada lagi keluhan minimnya anggaran pertahanan dan keamanan negara.[26]

[26] Terkait masalah anggaran pertahanan negara, capres Jusuf Kalla mengagendakan peningkatan anggaran pertahanan negara dan mengembangkan industri militer nasional jika terpilih menjadi presiden. Sementara dari kubu Megawati, Tjahjo Kumolo mengemukakan bahwa jika terpilih sebagai presiden, Megawati akan menganggarkan 20 persen anggaran negara untuk bidang pertahanan dan keamanan dalam rangka memperbarui peralatan yang ada. Sedangkan kubu Susilo Bambang Yudhoyono justru merasa pesimis anggaran pertahanan dapat ditingkatkan dan justru akan

Terdapat 3 (*tiga*) opsi yang nampak-nampaknya ingin diusung oleh partai-partai politik itu dalam menyikapi *issue* di bidang pertahanan dan militer, yakni: (i) tetap pada pola yang selama ini ditetapkan (tidak ada perubahan); (ii) pengurangan personil dan pengurangan misi dan tugas TNI; atau (iii) TNI difokuskan hanya pada tugas-tugas pokok yang berkaitan langsung dengan tugas-tugas di bidang pertahanan.

Pada umumnya sikap partai-partai politik tersebut lebih condong pada pilihan ketiga, yakni TNI difokuskan hanya pada tugas-tugas pokok yang berkaitan langsung dengan tugas-tugas pertahanan. Tugas yang perlu dikurangi adalah tugas yang berhubungan langsung dengan masyarakat, seperti *civic mission* karena pember dayaan wilayah yang biasa dijalankan oleh TNI dapat menggunakan anggaran departemen lain. Pilihan lain yang mendukung opsi ketiga itu adalah peningkatan profesionalisme TNI.

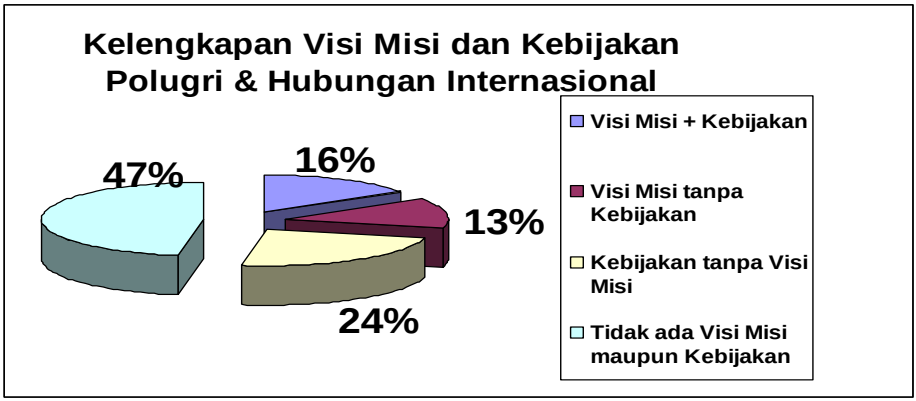
Dalam hal ini termasuk memilih personil dengan motivasi tinggi sehingga akan meningkatkan produktivitas serta mampu melakukan pemberantasan korupsi sehingga anggaran dapat digunakan secara optimal.

4.3. Platform di Bidang Politik Luar Negeri dan Hubungan Internasional

Dari data *platform* partai politik yang digunakan dalam kajian ini, agenda kebijakan politik di bidang politik luar negeri dan hubungan internasional dapat ditemukan pada 38 partai politik (100%). Namun demikian, hanya 11 partai politik (29%) yang memiliki visi dan misi sekaligus agenda kebijakan di bidang politik luar negeri serta hubungan internasional tidak ditemukan pada 18 partai politik (47%) peserta pemilu 2009. Hal ini menunjukkan politik luar negeri dan hubungan internasional belum menjadi fokus utama dalam *platform* partai politik peserta pemilu 2009.

---

lebih mengutamakan alokasi anggaran untuk meningkatkan kesejahteraan publik. Lihat, ***Kompa***s, 6 Juni 2009.

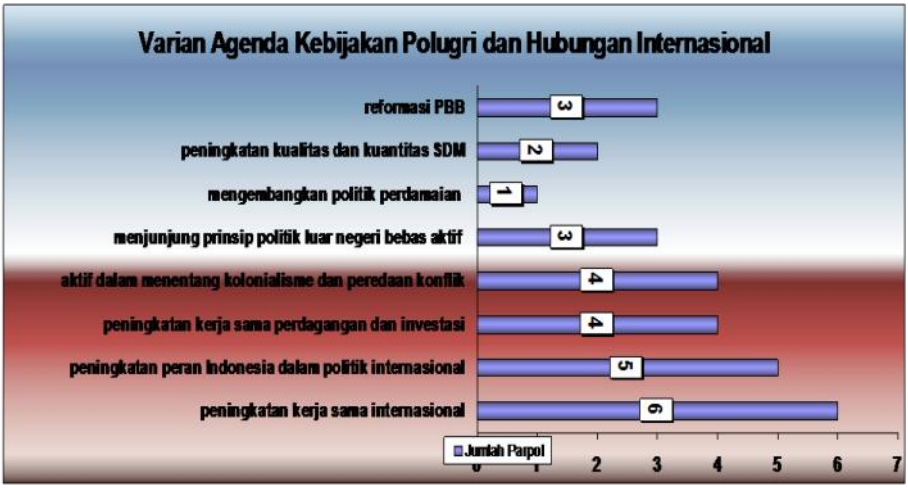


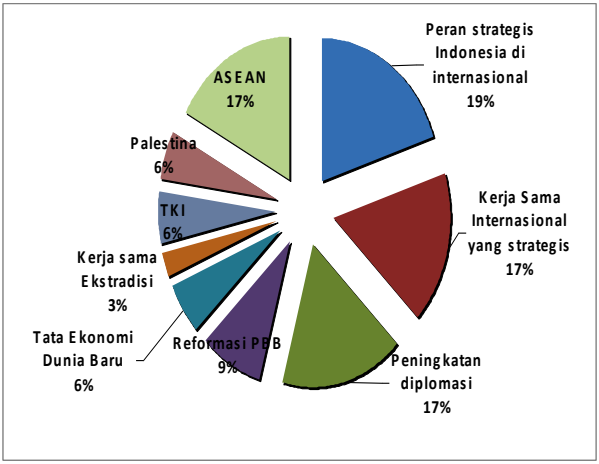
Secara umum, visi dan misi di bidang politik luar negeri dan hubungan internasional dari partai-partai politik tersebut menekankan pada 4 (*empat*) hal, yakni: (i) terwujudnya ketertiban dan perdamaian dunia; (ii) Indonesia yang bermartabat sehingga dihormati dalam pergaulan internasional; (iii) prinsip politik luar negeri yang bebas aktif; dan (iv) kerja sama internasional yang menguntungkan.

Dalam kajian ini juga ditemukan bahwa sebanyak 5 (*lima*) partai politik (45,5%) menekankan pada visi dan misi yang pertama dan kedua. Gagasan pertama merupakan sikap yang normatif karena sesuai dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Sementara gagasan kedua mencerminkan kondisi Indonesia saat ini yang dianggap tidak memiliki posisi

membanggakan seperti pada era Soekarno ataupun Soeharto, sehingga partai politik menekankan terwujudnya Indonesia yang bermartabat termasuk memiliki posisi penting dalam kancah perpolitikan internasional.

Dalam bidang politik luar negeri dan hubungan internasional, juga ditemukan 8 (*delapan*) varian agenda kebijakan, dengan empat kebijakan yang paling banyak diusung adalah: (i) peningkatan kerja sama internasional; (ii) peningkatan peran Indonesia dalam politik internasional; (iii) perdagangan dan investasi melalui kerja sama ekonomi; dan (iv) aktif dalam menentang kolonialisme dan peredaan konflik. Bersamaan dengan itu, agenda kebijakan peningkatan kerja sama internasional yang didukung oleh 6 (*enam*) partai politik ditekankan pada kerja sama strategis. Untuk agenda kebijakan peningkatan peran Indonesia dalam politik internasional dititikberatkan sebagai upaya agar Indonesia memiliki posisi tawar, menjadi negara yang dihormati dan memiliki posisi penting dalam kerja sama regional maupun internasional. Sementara kerja sama ekonomi yang dititikberatkan pada peningkatan perdagangan dan investasi diprogramkan dengan tujuan untuk peningkatan daya saing ekonomi, peningkatan devisa dan berkurangnya utang luar negeri. Agenda kebijakan terakhir merupakan refleksi dari pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "kemerdekaan adalah hak segala bangsa."





Secara garis besar, isu-isu politik luar negeri yang umumnya menjadi perhatian partai -partai politik terfokus pada: (i) peran strategis Indonesia di tingkat Internasional; (ii) kerja sama internasional yang strategis; (iii) peningkatan diplomasi; dan (iv) ASEAN. Adapun isu yang lebih spesifik antara lain: (i) reformasi PBB; (ii) terwujudnya tata ekonomi dunia baru; (iii) peningkatan kerja sama ekstradiksi; dan (iv) perlindungan tenaga kerja Indonesia, dan penyelesaian persoalan Palestina.

Sementara itu, kekuatan militer dan kekuatan ekonomi masih dianggap oleh sebagian besar partai politik sebagai faktor penting untuk mendukung diplomasi Indonesia. Diplomasi yang kuat adalah kekuatan penting dalam politik luar negeri dan hubungan internasional Indonesia. Diplomasi diarahkan terutama untuk menangkal konflik. Potensi konflik yang mengancam pulau-pulau terdepan sebisa mungkin diselesaikan melalui diplomasi. Selain itu diplomasi juga diupayakan untuk meningkatkan martabat bangsa dan memantapkan jati diri bangsa. Oleh karenanya, diplomasi harus dilakukan dengan cerdas untuk meningkatkan kekuatan *bargaining*. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan peningkatan kemampuan profesional.

Terkait dengan *defence diplomacy*, beberapa partai politik menegaskan pentingnya untuk dilakukan koordinasi antara Departemen Luar Negeri dan Departemen Pertahanan sehingga tercapai keselarasan dalam penerbitan buku putih tentang kebijakan dan strategi pertahanan yang menyesuaikan realita postur pertahanan dengan tujuan dari diplomasi luar negeri yang diinginkan. Agenda kebijakan lainnya yang mendukung adalah dengan menggalang kerja sama internasional di bidang pertahanan dan keamanan, baik bilateral

maupun multilateral. Kerja sama tersebut ditujukan untuk membangun *confidence building measure (CBM)*. Modalitas yang digunakan adalah dengan kerja sama bilateral maupun multilateral di lingkungan terdekat, meningkatkan kemampuan profesional dan memberikan kontribusi secara aktif. ASEAN dijadikan sebagai satu komunitas yang benar-benar intensif bukan sekedar perkumpulan elit dan tidak dijadikan sebagai pilar dalam politik luar negeri.[27]

Dalam perdebatan, mayoritas partai politik tidak banyak mempersoalkan topik seputar politik luar negeri dan hubungan internasional. Bisa jadi hal tersebut disebabkan terlalu sempitnya pemahaman dan wawasan mayoritas partai politik mengenai persoalan di bidang ini. Topik yang dipahami hanya seputar prinsip bebas aktif serta kepentingan nasional dan aktornya hanya dipahami sebagai Departemen Luar Negeri. Padahal bila melihat lagi Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri, hubungan luar negeri melibatkan semua pihak termasuk masyarakat. Yang tidak menjadi perhatian partai politik juga adalah bahwasanya ujung tombak diplomasi luar negeri tidak hanya para Duta Besar atau para diplomat tetapi juga atase pertahanan dan atase perdagangan. Departemen Luar Negeri sendiri dalam kebijakan luar negeri kita hanya sedikit memainkan peranannya karena pada proses pengambilan keputusannya, kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh beragam aktor dan faktor.

Perdebatan isu pun relatif tidak begitu hangat. Hal ini mengindikasikan bahwa partai-partai politik tidak mengikuti perkembangan isu politik luar negeri dan hubungan internasional. penilaian ini terkait erat dengan pendangan sebagian besar partai politik bahwa masalah politik luar negeri adalah domain dari Departemen Luar Negeri. Bila melihat dari isu prioritas dalam *platform* partai politik, bisa dikatakan bahwa isu spesifik yang diadopsi merupakan isu-isu lama yang sudah tidak aktual.

---

[27] Berkenaan dengan itu, sikap Indonesia dalam sengketa Ambalat terkesan gamang. Menurut juru bicara Departemen Luar Negeri, Teuku Faizasyah, isu Ambalat tidak akan dibawa ke Mahkamah Internasional. Kedua pihak sepakat untuk membiacarakan masalah ini secara bilateral. Lihat, ***The Jakarta Post***, 2 Juni 2009.

Seperti halnya dalam masa kampanye pemilihan presiden (pilpres) tahun 2004, politik luar negeri juga tidak mendapat tempat yang terlalu menonjol dalam berbagai *platform* dan janji para calon presiden selama kampanye pilpres 2009.[28] 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. Dengan kata lain, para kandidat tidak melihat politik luar negeri sebagai isu yang krusial dalam memenangkan kompetisi politik.

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 kepentingan nasional di dalam negeri. 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

[28] Tidak adanya tema mengenai kebijakan luar negeri di dalam debat capres-cawapres ini dikawatirkan Indonesia terlalu tenggelam dengan masalah-masalah dalam negerinya sehingga tidak memberi perhatian lebih pada identitas internasionalnya. Padahal, kebijakan luar negeri dan kebijakan dalam negeri seharusnya seperti dua sisi mata uang. Kebijakan luar negeri menjadi terlalu penting dan terlalu besar untuk disingkirkan begitu saja, karena kebijakan luar negeri dapat mempengaruhi politik domestik. Sementara itu, kebijakan luar negeri harusnya bisa mempromosikan kepentingan dalam negeri ke arena internasional. Lihat, misalnya, The Jakarta Post, 19 Juni 2009.

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 (*peceful co-existence*). 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 nasional 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. Reposisi strategis ini yang perlu dituangkan dalam sebuah desain baru politik luar negeri Indonesia untuk lima tahun mendatang, dan menjadi penting apabila Indonesia ingin memainkan peran internasional yang lebih aktif. 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.

V

PERSPEKTIF MASYARAKAT ATAS KEBIJAKAN KEAMANAN NASIONAL

Hingga kini belum tercapai konsensus tentang apa yang dimaksud sebagai keamanan nasional. Istilah keamanan nasional sendiri tidak ditemukan dalam UUD 1945. Praktik penyelenggaraan pemerintahan, misalnya seperti tercermin dalam susunan kabinet, mengenal antara lain menteri-menteri koordinator, kementerian fungsional maupun kementrian negara, membawa konotasi bahwa keamanan nasional lebih merupakan suatu keadaan yang dicapai dari berbagai upaya, oleh berbagai instansi, daripada sebuah bidang sektoral. Sifat ancaman yang kadang kala bereskalasi atau tak terduga bisa jadi membawa konsekuensi bahwa keamanan nasional merupakan ranah luar biasa (*extra-ordinaire*). Karena itu tidak mengherankan jika kontroversi berlanjut; dan setiap *stake-holders* beranjak dari pemahaman mereka sendiri tentang keamanan nasional.

Nuansa yang terlihat dari *platform* partai-partai politik peserta pemilu juga tidak menunjukkan adanya konvergensi tentang apa yang dimaksud dengan keamanan nasional tersebut. Sebagian dari mereka coba memahami masalah keamanan nasional tersebut bertitik-tolak dari konsepsi holistik tujuan nasional, yaitu dengan terlebih dulu merumuskan apa yang diyakini sebagai "kepentingan nasional". Karena kepentingan nasional itu kerap berubah dalam kerangka ruang dan waktu, maka keamanan nasional yang terkait dengan tujuan nasional dengan sendirinya juga senantiasa berubah.

Sementara itu, masyarakat luas menggantungkan harapan yang amat besar agar pemerintahan mendatang mampu menjawab sejumlah tantangan bagi keamanan nasional. Survei ProPatria Institute dan Indo

Barometer (2007), misalnya, memperlihatkan betapa masyarakat umum lebih merisaukan kinerja TNI dan POLRI daripada soal hiruk-pikuk kerancuan konsep maupun ruang lingkup keamanan nasional. Masyarakat juga merujuk pada, antara lain, terorisme, pengamanan perbatasan dan pulau-pulau terluar sebagai masalah utama bagi keamanan nasional. Bagi mereka, agenda utama penataan ulang kebijakan keamanan nasional adalah pembangunan sistem pertahanan dan penegakan hukum yang andal, termasuk mengupayakan agar aparat (TNI maupun POLRI) lebih profesional, arif, dan bersahabat dengan rakyat.

Kekosongan konsep di kalangan partai-partai politik dan praktikalitas tuntutan masyarakat itu dapat dimengerti, namun sekaligus juga merupakan tantangan yang amat urgen untuk segera diselesaikan. Pimpinan nasional yang dihasilkan oleh Pemilu 2009 perlu menemukan konsensus untuk meyepakati, tidak saja soal batasan tentang apa yang dimaksud sebagai kemanan nasional, tetapi juga menyepakati pengelolaan sistem keamanan nasional akan dilakukan. Atas dasar itu, maka perbedaan pandangan akademik, kepentingan birokratik, dan rujukan konseptual tidak perlu menjadi hambatan bagi pimpinan puncak pada tingkat nasional untuk mengambil keputusan tentang apa yang dimaksud dengan keamanan nasional. Pada tataran praktis, ranah penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan nasional tersebut akan terdiri dari aspek pertahanan luar (*external defence*; termasuk dalam kategori ini, misalnya, kebijakan politik di bidang pertahanan dan militer, serta diplomasi luar negeri dan hubungan internasional), keamanan dalam negeri (*internal security*; termasuk dalam kategori ini, di antaranya, kebijakan negara di bidang politik dan keamanan dalam negeri), dan ketertiban masyarakat (*public order*; termasuk dalam kategori ini adalah penegakan hukum dan hak asasi manusia).

5.1. Agenda Kebijakan Politik [Dalam Negeri]

Demokratisasi yang telah berlangsung selama sepuluh tahun agaknya belum dianggap cukup meyakinkan untuk menjamin konsolidasi demokrasi di Indonesia. Konsolidasi itu masih merupakan proses yang memerlukan waktu. Demokrasi prosedural, institusi formal, maupun

persyaratan teknis organisasional mungkin saja telah terbentuk. Namun demokrasi substansial agaknya masih tidak lebih dari sekedar janji. Masih terlalu pagi untuk membayangkan kembalinya rejim otoriter yang secara sistematis mampu untuk kembali ke panggung kekuasaan politik dalam jangka pendek hingga menengah, misalnya dalam waktu 10 tahun mendatang. Bagaimanapun, proses demokratisasi di Indonesia telah berlangsung selama satu dasawarsa. Proses ini sendiri telah ditandai oleh desentralisasi kekuasaan serta kompetisi politik yang lebih terbuka dan cair dengan disertai ruang partisipasi publik yang cukup luas. Agaknya, terlalu sulit untuk memutar jarum jam sejarah mundur terlalu jauh ke belakang. Namun demikian, seiring dengan beberapa catatan kemajuan dalam berdemokrasi, sebagian warganegara Indonesia agaknya mulai mengidap kelelahan demokrasi (*democratic fatigue*). Boleh jadi, gejala ini merupakan reaksi dari berlarut-larutnya proses konsolidasi demokrasi. Dalam jangka panjang situasi semacam ini dapat membahayakan kehidupan politik nasional. *Democratic fatigue* dapat memberi ruang bagi berbagai kelompok kepentingan untuk—atas nama demokrasi—mengukuhkan dominasi atas masyarakat. Demokrasi jelas tidak saja membutuhkan kesadaran tetapi juga partisipasi politik rakyat secara keseluruhan.[29]

Kelelahan demokratik itu dapat diminimalisasi dengan beberapa persyaratan. *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 rejim nondemokratis 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

[29] Rahadi T. Wiratama, "Merenungkan Kembali Makna 'Zoon Politikon'," *Kompas*, 6 Maret 2010.

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.

Satu dasawarsa reformasi pasca rejim 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 serius adalah memperjelas batasan kewenangan antar cabang kekuasaan –eksekutif, legislatif dan yudikatif– yang 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. 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 untuk membangunnya. 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. Dalam konteks demikian, pemilu 2009 sendiri dapat dikategorikan sebagai tes fase konsolidasi pemilu, apakah konsolidasi demokrasi dapat dilembagakan dalam masa berikut atau sebaliknya. Para aktor politik secara rutin dan mekanis menyesuaikan diri dengan aturan demokrasi sebagai *the only game in town* sekalipun mereka sedang berkonflik.[30] 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 treshold* (ET) maupun *parliamentary treshold* (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 atau menaikkan ambang batas ET maupun PT agar sistem kepartian benar-benar semakin efektif.

Selain penataan ulang sistem kenegaraan dan sistem kepartaian serta perwakilan, masih ada berbagai agenda penting yang saling berkaitan bagi konsolidasi demokrasi. Agenda-agenda tersebut adalah (1) masyarakat sipil yang bebas dan aktif; (2) masyarakat politik yang bebas dan otonom; (3) tokoh politik utama yang tunduk dan patuh pada aturan hukum; (4) birokrasi yang mendukung pemerintahan demokratis baru; dan (5) masyarakat ekonomi yang dilembagakan. Dalam kerangka ini, maka seluruh aktor poltik secara etis dituntut untuk menghormati demokrasi (hukum, prosedur, dan institusi yang ditetapkannya) sebagai *the only game in town* –satu-satunya kerangka kerja yang layak untuk mengatur masyarakat dan memajukan kepentingan mereka sendiri. Sementara itu, pada tingkat massa dipandang perlu untuk menciptakan konsensus normatif dan perilaku yang luas –secara lintas kelas, etnis, kebangsaan, dan pemisah-pemisah lainnya– tentang legitimasi sistem konstitusional, betapa pun pada suatu waktu barangkali kinerjanya buruk atau tidak memuaskan.

[30] Lihat, misalnya, *Kompas* 13 Mei 2009.

5.2. Agenda Kebijakan Hukum dan HAM

Perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia sepanjang periode pemerintahan yang lalu menunjukan 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 kala semua pihak beseteru soal keadilan dan demokrasi. Akibatnya, pemerintah terjebak pada wacana dan politik pencitraan ketimbang sungguh-sungguh menjalankan ketentuan undang-undang di bidang hak asasi manusia di satu sisi, dan pada sisi lain tidak menunjukan prestasi yang baik dalam memenuhi dan mengatasi masalah hak asasi manusia, khususnya dalam hak-hak sosial, ekonomi dan budaya.[31]

Sebetulnya, sepanjang administrasi pemerintahan yang lalu, banyak kemajuan berarti yang sudah dicapai. Namun, kebanyakan dari kemajuan tersebut hanya berada pada tataran prosedur legal formal, sekedar instrumen yang tidak memiliki efektifitas. Selain itu, masih ada problem dalam level implementasi *state obligation* dari instrumen-instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi. Pemahaman yang rendah dari aparat pemerintah terhadap hak asasi, baik di lembaga eksekutif –termasuk aparat penegak hukum– maupun di lembaga legislatif masih menjadi hambatan utama bagi pelaksanaan instrumen-instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi. [32]

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

[31] Hal ini dapat diilustrasikan antara lain dari respon pemerintah terkait kasus Lumpur Lapindo. Komnas HAM merinci ada 18 hak rakyat yang terlanggar berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, seperti hak atas perumahan dan hak ganti rugi atas tanah. Menyangkut permasalahan ini, Komnas HAM menilai pemerintah cenderung bersikap biasa saja sehingga memunculkan pembiaran korban-korban pelanggaran HAM dalam kasus Lumpur Lapindo (Kompas, 9 Juni 2009).

[32] Termasuk di dalamnya adalah masih adanya aturan perundang-undangan

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.

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 di Indonesia. Ini ditandai dengan munculnya peraturan-peraturan daerah yang cenderung diskriminatif dan memicu praktik intoleransi beragama. Kebijakan semacam ini tidak saja mengandung potensi pelanggaran HAM, tetapi juga menimbulkan kerawanan sosial dalam bentuk konflik komunal—yang dalam jangka panjang dapat berakibat pada tergganggunya keamanan dalam negeri. 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 pemeintah pusat.

Berbeda dengan idealisasinya, desentralisasi yang awalnya dimaksudkan untuk mendekatkan rakyat kepada pengambil keputusan di daerahnya, tampaknya secara empirik tidak berlangsung seperti yang dibayangkan. 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). Dalam proses ini, uang, kekerasan dan simbol-simbol primordial sering kali menjadi sarana dari berbagai elite lokal untuk memobilisasi dukungan politik. Institusi demokrasi di tingkat lokal menjadi instrumen yang dikendalikan oleh segelintir kelompok kepentingan yang memiliki agendanya sendiri untuk menguasai berbagai akses sumber daya strategis. Akibatnya,

yang bermasalah, khususnya di bidang perburuhan dan hak ekosob, serta kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang anti orang miskin, alih -alih membela mereka.

masyakat kembali menjadi korban tindak pelanggaran hak asasi manusia baik yang dilakukan oleh aparatus negara, perusahaan/ korporasi, 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. Langkah awal pembaruan sistem hukum nasional yang bertujuan penguatan HAM warga negara dapat ditemukan, misalnya, dengan disetujuinya usul penggunaan hak angket terhadap pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih di dalam pemilu pada Rapat Paripurna DPR. Dalam konteks itu pula Komnas HAM memandang hak angket sebagai salah satu cara untuk meminta pertanggungjawaban pihak-pihak yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM pada masa pemilu, yaitu pemerintah dan KPU.[33]

5.3. Agenda Kebijakan 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".[34] Pemisahan Polri dari TNI ditunjukkan pula oleh adanya ketentuan yang menegaskan bahwa "anggota Polri tunduk pada kekuasaan peradilan umum".[35] *Kedua*, perkembangan Polri dan kinerjanya tidaklah independen dari kehidupan masyarakat dan kenegaran pada umumnya. Betapa pun Pimpinan Polri telah merancang agendanya menuju Polri yang mandiri, profesional, dan dicintai rakyatnya, pada akhirnya keberhasilan Polri dalam mengimplementasikannya sangat ditentukan oleh berbagai faktor yang bukan hanya berada di dalam tubuh Polri sendiri, melainkan juga yang

[33] Lihat, *Kompas* 26 Mei 2009. Lihat juga pada harian yang sama pada tanggal 27 Mei 2009 dan 30 Mei 2009.
[34] Pasal 6 ayat (1) Tap MPR No.VII/MPR/2000.
[35] Pasal 6 ayat (4) Tap MPR No.VII/MPR/2000.

berasal dari lingkungan struktural dan institusionalnya.

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 diakui dan diapresiasi. Namun, bagaimana gagasan-gagasan normatif itu semua dapat diimplementasikan, masih merupakan tantangan dan tetap menjadi pertanyaan-pertanyaan hipotetis yang mesti dicarikan jawabannya.[36] Masih banyak persoalan *unprecedented* yang dihadapi republik ini, begitu pula halnya dengan agenda dan kinerja Polri. Kuantitas persoalan keamanan yang makin beragam 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 sedikit pula yang mengkritiknya sebagai bentuk "teror negara" terhadap Dunia Pesantren pada khususnya, dan stigmatisasi masyarakat Islam pada umumnya.[36]

Langkah ini mendapat dukungan sementara pihak, namun, tidak sedikit pula yang mengkritiknya sebagai bentuk "teror negara" terhadap Dunia Pesantren pada khususnya, dan stigmatisasi masyara-

[36] Kualitas persoalan keamanan pada abad ke XXI tidak dapat direduksi pada persoalan tindak pidana ringan belaka, ragam tindak pidana dan ragam perkara perdata yang semakin kompleks dan bersifat multidimensional. Celakanya, 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 kenyataaan bahwa masyarakat kelas menengah urban yang relatif lebih intens mengadu ke polisi, melancarkan somasi dan mencari "keadilan". Sementara itu khalayak ramai masih enggan berurusan dengan polisi karena persepsi yang tertanam sampai saat ini bahwa berurusan dengan polisi merupakan perkara rumit dan belum tentu merupakan penyelesaian masalah yang paling tepat dan adil.

kat Islam pada umumnya.[37]

Salah satu persoalan penting yang masih menggantung adalah kesenjangan antara keragaman masalah keamanan dalam negeri dengan legalitas dan kompetensi aparat-aparat pelaksananya. ”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 dipersepsikan 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. Selama—selambat-lambatnya—lima tahun mendatang perlu dikembangkan pemikiran dan/atau gagasan terkait penataan dan penyempurnaan regulasi politik yang dimaksudkan sebagai dasar penataan organisasi kepolisian di masa depan, hubungan TNI-POLRI, maupun desain kerjasama kelembagaan kepolisian, serta optimalisasi kerjasama kepolisian dengan berbagai Institusi lain di bidang penegakan hukum.[38]

5.4. Agenda Kebijakan Pertahanan dan Militer

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

[37] Kesan semacam ini sangat terasa dalam berbagai postingan 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.

[38] Hal ini juga ditegaskan oleh angota Tim Kampanye Nasional SBY-Boediono, Rizal Malarangeng, yang menyatakan bahwa kinerja serta mekanisme pengawasan kepolisian dan kejaksaan dalam penegakan hukum secara umum perlu diperkuat. Lihat, Kompas, 6 Juni 2009.

industri strategis di bidang pertahanan,[39] modernisasi alutsista, serta peningkatan anggaran pertahanan. Berdasarkan substansi kebijakaan politik di bidang pertahanan ini selanjutnya akan diimplementasikan oleh TNI sebagai komponen utama pertahanan negara.

Di bidang pertahanan, secara khusus juga perlu menegaskan kembali tentang validasi organisasi TNI dan/atau Departemen Pertahanan serta relasi kewenangan di antara keduanya. Demi meningkatkan profesionalisme TNI, perlu dilakukan berbagai hal seperti modernisasi alutsista dan hal-hal terkait kaji ulang pertahanan negara, budaya strategis, serta rencana pengembangan postur pertahanan dan postur militer Indonesia.

Persoalan mendasar dalam konteks desain kelembagaan di bidang pertahanan dan keamanan adalah gagasan untuk memperkuat berbagai departemen teknis yang secara *legitimate* memiliki mandat politik untuk merancang, merumuskan dan mengawasi implementasi kebijakan pertahanan dan keamanan yang dilaksanakan oleh Panglima TNI dan Kepala POLRI sehingga dapat berperan sebagai institusi sipil yang kompeten dan kredibel di bidang pertahanan dan keamanan. Dalam konteks ini pula gagasan untuk menempatkan TNI dan POLRI di bawah departemen-departemen sipil dan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN) menjadi suatu keniscayaan.

5.5. Agenda Kebijakan [Politik] Luar Negeri dan Hubungan Internasional

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. Padahal seharusnya, di tengah keterbatasan sumber daya nasional, sepatutnya kita membatasi

[39] Anggota Tim Romeo pasangan capres-cawapres SBY-Boediono, Sardan Marbun, menegaskan bahwa garis kebijakan strategi pertahanan yang akan diambil adalah membangun kemampuan konsep pertahanan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Lihat, ***Kompas***, 5 Juni 2009.

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. Kita juga patut bertanya, apakah polugri yang ke segala arah juga berarti memperjuangkan persahabatan dengan negara-negara yang masih ditentang oleh sebagian masyarakat Indonesia, seperti dengan Israel, misalnya?

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 mengarah pada 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 *bureucratic politics* yang fokus analisisnya pada pertarungan kepentingan antara birokrasi pemerintahan dalam memenangkan konsepsinya 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. Hal ini menunjukkan betapa kerjasama antara aktor-aktor negara dan bukan-negara merupakan suatu keniscayaan. Negara tidak dapat lagi menilai bahwa aktor-aktor bukan-negara hanyalah sebagai pengganggu dalam pembuatan dan atau pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Penting untuk dijelaskan di sini bahwa yang dimaksud dengan aktor-aktor negara ialah mereka yang dapat melaksanakan diplomasi internasional atas nama negara dan mereka adalah diplomat karir atau pegawai negeri di berbagai departemen beserta mereka yang bekerja di institusi-institusi pertahanan dan keamanan negara baik sipil maupun militer. Aktor bukan-negara meliputi jurnalis, anggota partai politik, ormas, NGO, dan sebagainya.

Para aktor bukan-negara dapat saja bersinergi dengan aktor negara di alam 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 ranah tersebut 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, dan sebagainya untuk bahu membahu dalam memperjuangkan kepentingan nasional. 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, demi kepentingan bangsa. Mereka yang bukan aktor negara tidak perlu memandang remeh para aktor negara yang tengah memperjuangkan kepentingan nasional RI. Sebaliknya, mereka yang merupakan aktor negara juga tidak perlu meremehkan aktivitas dan kapabilitas para aktor non-negara dalam memperjuangkan kepentingan nasional RI. Kini tak ada jalan lain bagi kedua aktor selain saling asah dan saling memberi informasi dan masukan bagi rekomendasi kebijakan dan bagaimana pelaksanaan politik luar negeri RI sebaiknya dilaksanakan. Tanpa itu, kita akan selalu terpecah atau dipecah oleh kepentingan asing yang ingin memperlemah Indonesia baik dari segi ekonomi, sosial, budaya, hukum, politik, bahkan pertahanan dan keamanan.

VI

KONVERGENSI DAN DIVERGENSI TENTANG KEAMANAN NASIONAL

Partai-partai politik, capres-cawapres, dan masyarakat umum merupakan pelaku penting yang bisa dipastikan mewarnai substansi, arah dan orientasi kebijakan keamanan nasional. Konvergensi pandangan antara mereka dalam isu-isu keamanan nasional dapat menentukan efektifitas kebijakan. Sebaliknya, kesenjangan mengenai soal itu kemungkinan besar membawa konsekuensi pada kesulitan tertentu untuk membicarakan kebijakan keamanan nasional. Bagian ini hendak menunjukkan berbagai problema terkait dengan bagaimana masalah keamanan nasional dibicarakan dan ditempatkan dalam agenda kebijakan. Hal ini hanya merupakan sebagian dari persoalan yang diperdebatkan itu. Rujukan pada partai politik tertentu, khususnya di bagian 6.2 terkait persepsi partai-partai tentang keamanan nasional, sebagai pengusung suatu ide tidak berarti bahwa partai-partai politik lain tidak memiliki gagasan yang sama atau menentang seandainya gagasan itu diperjuangkan dalam proses politik. Sebaliknya, gagasan yang tertuang dalam bagian 6.3 tekait rumusan partai-partai tentang strategi keamanan nasional merupakan simpulan umum dari berbagai topik agenda strategis yang dikedepankan oleh partai-partai politik tersebut.

6.1. Keamanan Nasional Dalam Platform Para Stakeholders

Pembahasan tentang keamanan nasional muncul sejak tahun 2002, tidak lama setelah persetujuan DPR atas UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. Pembahasan tentang masalah keamanan nasional semakin menguat pada tahun 2004, khususnya pasca penyusunan UU No. 32 tahun 2004 tentang TNI, serta pada tahun-tahun berikutnya ketika

banyak pihak mulai tersadarkan bahwa keinginan sebagian pihak untuk memproduksi berbagai peraturan perundangan justru berujung pada kekacauan hukum akibat tumpang tindihnya berbagai peraturan perundangan itu sendiri maupun ketidakjelasan subyek pengatur serta obyek yang diatur. Dalam kondisi seperti itu, gagasan untuk mengkonsolidasi berbagai peraturan perundangan terkait bidang pertahanan dan keamanan serta penegakan hukum dan HAM dalam suatu kerangka sistem keamanan nasional menjadi suatu keniscayaan yang tak terhindarkan lagi saat ini.

Meskipun demikian konsolidasi perundangan dalam suatu kerangka sistemik itu tidak akan mudah diwujudkan. Pembahasan Draft RUU Keamanan Nasional yang diusulkan oleh Departemen Pertahanan membentur jalan buntu. Setengah lusin draft RUU yang sempat dibicarakan dengan berbagai *stakeholders*, bahkan setelah berpindah tangan dari Departemen Pertahanan kepada Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), tetap tidak menemui titik terang. Karena berbagai alasan -- mulai dari egosektoral, anggapan mengenai dominasi Departemen Pertahanan, sampai ketidaksepahaman tentang konsep dan ruang lingkup keamanan nasional – draft RUU Keamanan Nasional justru mengalami politisasi. Pemberitaan media cenderung memusatkan perhatian pada beberapa isu yang artifisial, distortif, atau bahkan tidak merupakan sesuatu yang menjadi bagian di dalam draft RUU itu sendiri.

Beberapa draft alternatif, misalnya seperti yang diajukan oleh Lemhannas (2009) dan usulan POLRI (2009), membuka ruang perde batan baru – sebagian diantaranya karena menawarkan pendekatan, konsep, dan rincian yang tidak seluruhnya sejalan dengan draft awal. Sekalipun semua itu merupakan sesuatu yang berharga dinilai dari segi pluralisme pandangan, diversifikasi konsep, dan mungkin juga mengisi beberapa kekosongan yang semula terdapat dalam draft awal, konsensus tidak pernah tercapai. Presiden tidak mengambil keputusan, tidak juga secara terbuka memberi mandat politik kepada salah satu *stakeholders*, dan oleh karenanya mengambangkan orientasi, format, maupun struktur pengaturan tentang [sistem] keamanan nasional. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya mengatakan bahwa pembahasan tentang keamanan nasional baru akan dilakukan setelah pemilihan umum 2009.

Hingga saat ini, pembicaraan mengenai keamanan nasional masih tetap berkutat di sekitar persoalan pemaknaan dan pemahaman konsep keamanan nasional (*national security*) itu sendiri. Indonesia masih belum menemukan format dan pemahaman yang disepakati bersama mengenai "keamanan nasional". Akibatnya, sampai sekarang kita masih memperdebatkan mengenai perlu tidaknya sebuah perundang-undangan yang mengatur masalah keamanan nasional ini. Padahal, dalam konteks Indonesia saat ini, masalah keamanan nasional ini menjadi sangat kontektual, setidaknya terkait beberapa hal berikut: (i) penegasan atas paradigma keamanan secara nasional; (ii) menata dan mengatur kembali tugas, kewenangan, dan tanggungjawab institusi dan aktor-aktor dalam bidang keamanan nasional; (iii) prinsip dan kewenangan institusi dan aktor-aktor di bidang pertahanan; (iv) prinsip dan kewenangan institusi dan aktor-aktor di bidang keamanan dalam negeri; dan (v) keterkaitan pertahanan dan keamanan dalam negeri (tugas-tugas perbantuan TNI).

Bagaimana permasalahan tersebut dapat dijawab oleh pemerintahan hasil pemilu 2009, masih sulit diperkirakan. *Perama*, pasangan-pasangan capres-cawapres tidak secara khusus memberi perhatian pada "keamanan nasional" sebagai penyelenggaraan pemerintahan di bidang terkait dengan kemungkinan penggunaan instrumen hukum, diplomasi dan/atau militer. Perhatian lebih banyak dicurahkan pada masalah-masalah nasional secara umum. Harus diakui bahwa penanggulangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan lingkungan hidup kerapkali memperoleh perhatian yang cukup memadai dari pasangan capres-cawapres. Khususnya sejauh menyangkut dimensi keamanan nasional, berbagai masalah nasional tersebut di atas cenderung dilihat sebagai masalah sektoral, bukan sebagai bagian dari kebijakan nasional yang integral. Kinerja pemerintahan di bidang penegakan hukum, diplomasi, dan pertahanan hanya dirumuskan dalam konteks "peningkatan kinerja" --tidak dalam kaitannya dengan perubahan orientasi ataupun peningkatan kemampuan aparat pelaksananya.

Kedua, agenda kebijakan di tiga aspek keamanan nasional – *external defense*, *internal security*, dan *public order* –yang diusung oleh partai politik peserta pemilu 2009 belum menunjukkan perbedaan signifikan dengan apa yang selama 5 (lima) tahun menjadi agenda kebijkan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Banyak hal yang

diaku sebagai agenda strategis partai untuk Indonesia 5 (lima) tahun ke depan tak lain adalah hal yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan, seperti UU No.2/2002 tentang POLRI, UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara, maupun UU No.34/2004 tentang TNI, serta berbagai perundangan lainnya, dan/atau justru apa yang memang telah dirancang oleh Bappenas (Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional). Seperti akan lebih dirunut di bagian lain bab ini, kebijakan yang diajukan oleh sebagian besar partai politik tersebut justru tidak dibangun berdasarkan konsep yang jelas serta tanpa program kerja yang terinci. Para juru bicara partai politik yang mengikuti debat publik tidak memperbaiki suasana. Dengan sedikit perkecualian, tidak terlihat gagasan-gagasan segar dari debat publik itu sendiri.

Ketiga, beberapa kelompok masyarakat memberi perhatian sangat serius pada dimensi keamanan manusia (*human security*). Pengentasan kemiskinan, peningkatan pendidikan, pelayanan kesehatan, perlindungan lingkungan hidup, kesetaraan gender adalah sebagian saja dari masalah-masalah khusus yang memperoleh perhatian serius itu. Kelompok-kelompok masyarakat yang peduli terhadap masalah-masalah tersebut pada umumnya menegaskan tentang tidak adanya afirmasi, komitmen dan strategi pemerintah yang jelas di bidang itu. Dalam berbagai diskusi amat sedikit kelompok masyarakat yang memandang masalah-masalah tersebut sebagai konsekuensi kegagalan pemerintah di bidang keamanan nasional, kecuali yang memang merupakan kelompok masyarakat yang secara khusus memberi perhatian pada masalah penegakan hukum dan pertahanan, khususnya terkait dengan pelanggaran HAM, impunitas, dan ketertutupan instansi TNI dan POLRI.

6.2. Persepsi Partai-Partai Tentang Keamanan Nasional

Dalam pandangan Partai Pelopor, visi yang terpenting dan menjadi prioritas dari setiap partai politik adalah ”Trisakti” sebagaimana pernah dikumandangkan Soekarno, yaitu berdaulat dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya. Artinya, demokrasi harus merdeka, di mana dalam perwujudannya kedaulatan itu ada di tangan rakyat. Bahkan Partai Pelopor bukan saja ingin mewujudkan demokrasi, tapi juga nomokrasi, negara yang berdasarkan nomos, berdasarkan hukum.

Sebagaimana diajarkan Soekarno, bahwa api revolusi itu adalah perubahan. Dalam pandangan Partai Pelopor, kita harus melakukan perubahan pada diri kita sendiri. Kita bersihkan dulu hati ini dari dendam, terhadap pemimpin kita, terhadap perlakuan negara lain, terhadap orang lain, agar kita mampu menemukan kemerdekaan kita. Dalam konteks itu pula, Partai pelopor ingin menegaskan bahwa demokrasi dan keamanan harus terus dibangun dan dikembangkan seiring dengan perkembangan jaman.[40]

Sementara itu PPP menyatakan bahwa tujuan nasional kita dalam keamanan tentu sangat komprehensif dan menjadi pijakan bagi semua, menyangkut *human*, *food*, *employment*, *energy*, dan *energy security*. Dalam konteks demikian, hal yang perlu dikaji secara konseptual dan faktual adalah terkait ancaman potensial dan faktual. Ancaman potensial menurut PPP adalah ancaman yang mungkin suatu saat dapat terjadi, yang pada saat ini masih bersifat embrional, seperti misalnya terkait masalah perbatasan, hukum dan HAM, maupun spionase. Jika masalah-masalah itu tidak ditangani secara seksama, menurut PPP, hal itu akan mengundang *humanitarian intervention* oleh PBB atau negara adidaya. Sedangkan ancaman faktual adalah sesuatu yang sedang terjadi, dapat berupa residu atau sisa dari masalah yang sama di masa lalu atau masalah yang baru akibat kepentingan kelompok. Kata kunci penyelesaian masalah semacam ini adalah kesepakatan untuk terhadap bhinneka tunggal ika, akan semakin jauh kita membangun negara dengan semangat bhinneka tunggal ika dan keaneka ragaman. Semakin inklusif dan kokoh semangat kita terhadap bhineka tunggal ika, semakin jauh kita dari ancaman fluktual dan konsekuensinya.[41]

Sejalan dengan apa yang telah dikemukakan sebelumnya, Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) sangat setuju untuk mendefinisikan dulu yang dimaksud dengan kemanan nasional supaya lingkupnya lebih jelas. Partai Demokrasi Kebangsaan juga

[40] Pandangan ini dikemukakan oleh Bambang Suroso, Ketua DPP Partai Pelopor pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

[41] Dikemukakan oleh Husnan Beyfan Hani, Wakil Sekjen PPP pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

menyarankan dua hal – sebagaimana dulu pernah dianut pemerintahan Orde Baru – yakni, (i) ketahanan nasional dengan Astagatra-nya, dan (ii) stabilitas nasional. Bagi PDK, dua konsep dan strategi Orde Baru itu sudah terukur dan teruji secara akademis dan empiris. Dalam pandangan PDK, pada saat ini kita perlu melakukan apresiasi atas *strategic environment*. Oleh karena itu perlu menjadi pemikiran bersama bagaimana melakukan *asessment*. Dengan demikian kita akan dapat melakukan *positioning* di mana kita berada dan ke mana kita akan melangkah, sehingga apa yang kita bicarakan ini bisa lebih *applicable* dan dapat dipertanggungjawabkan.[42]

Partai Demokrasi Kebangsaan juga menggarisbawahi bahwa demokrasi dan keamanan tidak dapat dipisahkan. Dalam pandangan PDK, demokrasi tanpa keamanan akan menjadi otoriter, sebaliknya keamanan tanpa demokrasi juga tidak akan berjalan dengan baik. Dalam pandangan PDK, Indonesia adalah negara yang terdiri dari ribuan pulau, dengan tidak kurang dari 8.000 batas kepulauan. Dalam konteks itu, sudah seharusnya pemerintah berpikir untuk mengamankan sejak dari 30 tahun lalu. Oleh karena itu ke depan PDK mengusulkan agar ada kesinambungan antara keamanan wilayah dan negara dengan demokrasi. Harus ada perbaikan kesejahteraan aparat keamanan dengan sistem *recruitment* yang baik. [43]

Pandangan serupa dikemukakan pula oleh Partai Persatuan Nahdlatul Umat Indonesia. Menurutnya *platform* politik PPNUI, keamanan nasional adalah jawaban bagi Indonesia ke depan yang lebih sejahtera dan berkeadilan. Visi PPNUI yaitu terwujudnya kehidupan masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang adil dan makmur, sejahtera, berperadaban, demokratis, berkeadilan, maju dan mandiri di bawah naungan ridha dan maghfirah Allah SWT.[44]

---

[42] Disampaikan oleh Monang Siburian, anggota Dewan Pakar Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

[43] Pernyataan ini dilontarkan oleh Khairul, salah seorang fungsionaris PDK pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

[44] Pandangan ini dikemukakan oleh Misnan Siregar, salah seorang fungsionaris PPNUI pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria

Semua itu baru merupakan sebagian saja dari berbagai isu penting yang muncul dalam *platform* partai maupun dalam perdebatan partai-partai politik. Meskipun semuanya memaparkan berbagai persoalan yang *legitimate* sebagai masalah nasional, tidak terlalu mudah untuk mensistematisasi masalah-masalah itu menjadi masalah keamanan nasinoal. Dengan kata lain, masih ada jarak antara ”masalah nasional” dengan ”masalah keamanan nasional”, khususnya tindakan keamanan nasional yang secara demokratik dapat dilakukan untuk mengatasi ”masalag nasional ”. Ini menjadi soal penting karena tidak semua masalah nasional harus dan dapat diatasi dengan pendekatan keamanan. Masalah-masalah nasional kemungkinan besar hanya dapat diselesaikan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara sektoral. Bisa dipastikan hal itu akan memerlukan konsistensi, komitmen, dan lebih dari itu sinergi kebijakan sektoral.

Namun masalah-masalah tersebut baru menjadi masalah keamanan ketika baik karena skala maupun eskalasinya menimbulkan konsekuensi fisik terhadap wilayah negra, kedaulatan pemeritnahan, dan/atau keselamatan segenap warganegara. Kemiskinan, misalnya, merupakan masalah nasional. Kegagalan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi bisa dipastikan semakin memperuburuk kemiskinan. Namun masalah itu tidak serta merta menjadi masalah keamanan naisonal. Misalnya masalah penegakan hukum, ketika tidak terjadi ketegangan fisik antara penduduk miskin dengan kelmpok lain atau ketika mereka tidak melakukan tindak kriminal. Tak diragukan bahwa rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan lingkungan – hanya untuk menyebut sebagai contoh – merupakan masalah-masalah sektoral yang serius. Namun mereka baru menjadi masalah keamanan nasional ketika terjadi, misalnya tindak pidana kriminal oleh korban pendidikan, mereka yang tersingkir dari pelayanan kesehatan atau terkena dampak perusakan lingkungan.

Yang tidak banyak dibicarakan, baik dalam *platform* partai maupun dalam perdebatan, adalah bagaimana mengendalikan eskalasi persoalan tersebut menjadi persoalan keamanan nasional dan bagaimana tindakan keamanan nasional dapat dilakukan dengan tetap mempertahankan nilai-nilai demokrasi, perlindungan hak-hak asasi

Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

manusia. Rumusan bahwa masalah-masalah tersebut harus dicegah sejak dini merupakan pilihan strategi nasional, bukan strategi keamanan nasional. Berbeda dengan strategi nasioal yang tetap harus berpijak pada pendekatan sektoral, strategi keamanan nasional bagi maslaah-masalah yang menjadi ancaman secara eskalatorik hanya harus dihadapi secara *ad-hoc*. Strategi keamanan nasional yang sistematik hanya diperlukan pada kebijakan yang secara langsung terkait dengan bidang-bidang penegakan hukum, diplomasi, dan pertahanan negara.

Terlepas dari kurangnya perhatian untuk membahas masalah eskalasi, partai-partai politik tampaknya sepakat bahwa keamanan nasional mencakup beragam persoalan yang harus dipahami secara komprehensif, buka hanya terbatas pada ancaman militer dari luar negeri. Karena sejarah, geografi, maupun perkembangan internaisonal, Indonesia dihadapkan pada sejumlah ancaman terhadap keamanan nasional yang tidak serta merta dapat ditengarai sebagai ancaman militer. Keamanan nasional bersifat multidimensional, dari faktor ancaman luar dan dalam, secara konseptual, bisa berbentuk ancaman militer dan non-militer, atau dalam konteks kekinian acapkali dikatakan sebagai ancaman tradisional, konvensional, dan non-konvensional. Hampir semua partai politik sepakat bahwa ancaman militer tradisional bukan merupakan ancaman yang serius dan mendesak bagi Indonesia. Ancaman terhadap keamanan nasional yang mendesak terkait dengan pelanggaran kedaulatan, aktor non-tradisional yang dapat secara serius mengancam wibawa negara dan keselamatan warganegara (misalnya terorisme), dan tidak tertanganinya berbagai persoalan nasional.

6.3. Rumusan Partai-Partai Tentang Strategi Keamanan Nasional

Sekalipun tidak dirumuskan secara rinci, beberapa program strategis diidentifikasi sebagai agenda partai-partai politik. *Pertama*, perlunya bagi Indonesia untuk merumuskan ulang paradigma keamanan nasionalnya. Adopsi konsep keamanan komprehensif harus disertai dengan diverensiasi ancaman, dan oleh karenanya juga fungsi penyelenggaraan pemerintahan maupun aparat pelaksana yang

terutama bertanggnjawab dalam ranah kebijakan tertentu. Oleh sebab itu pemerintahan baru yang terbentuk dari setiap pemilihanm umum harus mengeluarkan amanat umum kebijakan mengenai pertahanan dan kemanan, terdiri dari pertahanan, doktrin pertahanan, dan strategi pertahanan.

Kedua, pada tataran strategis harus ada sinergi antara penanganan masalah keamanan yang mengedepankan pada tindakan persuasif (politik, diplomasi), pemegakan hukum, dan pertahanan negara. Meyakini bahwa Indonmesia merupakan negara yang cinta damai tetapi lebih cinta kemerdekaan maupun karena perubahan internasional, penggunaan kekuatan militer harus dianggap sebagai pilihan terakhir. Lebih dari itu, penggunaan kekuatan militer itupun, baik untuk menghadapi ancaman internal maupun eksternal, harus tetapi dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum, konvensi internasional, dan akuntabilitas publik.

Ketiga, pada tataran managerial harus dipastikan tentang pemegang kewenangan untuk menetapkan opsi kebijakan, merumuskan kebijakan, dan melaksanakan kebijakan tersebut. Sekalipun beberapa partai menolak dikotomi sipil-militer, mereka pada umumnya menyepakati bahwa opsi kebijakan dan perumusan kebijakan merupakan otoritas-otoritas politik yang harus berada dalam kerangka demokratik, khususnya mempertibangkan proses *checks and balances* antara pemeritnah dengan DPR. Sebaliknya, pemegang kendali operasional memiliki tanggungjawab operasi yang bertugas untuk melaksanakan keputusan politik.

Berdasarkan pada kategori-kategori seperti itu banyak gagasan menarik muncul dalam perdebatan *platform* partai. Penataan kembali ketentuan perundangan, misalnya, memperoleh perhatian cukup besar dari beberapa partsai politik. PDI-P, misalnya, menegaskan adanya keharusan untuk menata ulang UU No.2 tentang Kepolisian Negara dan UU No.3 tentang Pertahanan Negara. Dalam konteks UU No.2/2002, Kepolisian bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Padahal seharusnya ada pejabat politik yang bertanggungjawab mengenai itu. Sama halnya dengan Panglima TNI yang berada di bawah Menteri Pertahanan.

Dalam pandangan yang kurang-lebih sama, PAN menggaris bawahi pentingnya pembentukan Kepala Staf Gabungan (*joint chief of staffs*) untuk menggantikan posisi Panglima yang seharusnya hanya memegang mandat operasional militer dalam keadaan perang.

Pada tataran managerial juga ada gagasan mengenai pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN). Kalaupun ada perbedaan antara beberapa partai adalah tentang sifat dan lingkup kewenangan Dewan Keamanan Nasional tersebut. Partai Hanura, misalnya, menekankan pentingnya fungsi komisioner dari DKN. PDI-P dan Golkar lebih condong untuk menjadikan DKN sebagai badan tetap untuk memberi masukan tentang kebijakan keamanan nasional kepada Presiden. Namun tidak menjadi isu dalam perdebatan antar partai-partai politik tersebut tentang apakah peran *advisory* bagi DKN tersebut terbatas pada pilihan opsi kebijakan atau substansi kebijakan.

Selain persoalan seperti itu, banyak masalah yang muncul dan menjadi kekhawatiran partai-partai politik. *Pertama*, tentang penataan sistem politik Indonesia. Sebagian karena suasana menjelang pemilu 2009, beberapa partai politik melihat kelemahan institusionalisasi politik sebagai maslaah keamanan. Sistem pemilihan umum, sistem perwakilan, dan *parliamentary threshold* hangat diperdebatkan. *Kedua*, tentang otonomi daerah yang dengan sendirinya mengalihkan beberapa kewenangan politik pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kecuali di beberapa ranah kebijakan seperti dimaksud dalam UU No.32/2004. Kebijakan tersebut adalah, antara lain, pertahanan negara, politik luar negeri dan hukum. *Ketiga*, terkait netralitas aparat TNI dan POLRI dalam pemilihan umum.

Meskipun demikian tidak terlalu jelas bagaimana menempatkan persoalan-persoalan tersebut dalam konteks kebijakan keamanan nasional. Desentralisasi, misalnya, lebih dipandang sebagai salah satu wujud dari kebutuhan politik untuk mengakomodasi tuntutan daerah, dan akomodasi kepentingan lokal. Desentealisasi tidak dipandang sebagai sesuatu yang bisa membawa persoalan terhadap, misalnya mobilisasi sumberdaya nasional untuk tujuan keamanan nasional. Persoalan lemahnya sistem pemilu dipandang sebagai sesuatu yang memang dapat menimbulkan silang selisih dalam kehidupan politik tetapi tidak sebagai sesuatu yang dapat

dijawab dengan kebijakan keamanan tertentu, misalnya bagaimana seharusnya netralitas aparat dalam pelaksanaan pemilu. Sedang adanya keraguan terhadap beberapa partai yang dibentuk oleh mereka yang memegang peran kunci pada sistem otoriter Orde Baru tidak disertai dengan usulan tentang, misalnya rekonsiliasi nasional.

Namun pada tataran praktis sebenarnya terdapat konvergensi antar partai-partai politik mengenai peningkatan kualitas sumberdaya manusia, alokasi anggaran, dan postur aparat negara di bidang keamanan nasional. Peningkatan kesejahteraan, kompetensi teknis, dan ketercukupan peralatan di bidang keamanan nasional menjadi perhatian hampir semua partai politik. Gagasan alternatif, misalnya mengenai tentara rakyat, hanya muncul sambil lalu dan tidak cukup memperoleh perhatian. Yang terpenitng bagi partai-partai politik itu adalah bahwa besaran dan alokasi anggaran harus ditetapkan secara rasional dan dilaksanakan melalui prinsip pengawasan yang ketat.

6.4. Keamanan Manusia: Sebab atau Akibat?

Seperti diketahui, pemenuhan terhadap keamanan manusia (*human security*) merupakan unsur dasar bagi keamanan nasional. Pendidikan, pelayanan publik, dan kesetaraan gender menjadi isu-isu krisial yang dibicarakan dalam konteks keamanan nasional. Begitu pula halnya dengan beragam masalah terkait dengan kelangkaan energi, perubahan ekonomi internasional, penyebaran penyakit menular menjadi isu penting yang menjadikan ranah keamanan nasional menjadi semakin luas. Selain itu, kejahatan terorganisasi, penyelundupan, dan terorisme juga menjadi isu yang tak pernah lepas dari setiap pembicaraan tentang keamanan nasional. Dalam konteks keamanan manusia ataupun keamanan sektoral, masalah-masalah tersebut merupakan masalah nasional yang layak memperoleh perhatian.

Dalam kaitannya dengan keamanan nasional tersebut, partai-partai politik tidak membatasi masalah keamanan manusia sebagai persoalan yang muncul karena ketidakmampuan pemerintah dan/atau penyalahgunaan kewenangan oleh aparat-aparat negara di bidang keamanan nasional. Sebaliknya, penanganan terhadap ketidakamanan manusia (*human security*) sepenuhnya merupakan kebijakan tersendiri,

yang harus memperoleh perhatian khusus dan sepenuhnya dari pemerintah. Dengan kata lain, ancaman terhadap keamanan manusia tidak dimengerti sebagai sesuatu yang terjadi sebagai konsekuensi dari kegagalan kebijakan maupun strategi pemerintah di bidang keamanan nasional. Reformasi kebijakan keamanan nasional dan kinerja aparat pelaksana dalam kaitannya dengan pemenuhan keamanan manusia tidak menjadi fokus perdebatan.

Kemiskinan, misalnya, menjadi perhatian penting bagi partai-partai politik maupun pasangan capres-cawapres. Kemiskinan harus dilihat sebagai gejala sosial yang *interconnected* atau saling kait-mengait. Upaya pengentasannya haruslah bersifat integratif, yang melibatkan perumusan visi dan komitmen yang jelas serta program-program lintas sektoral yang saling menunjang. Gejala serupa terlihat dalam kasus pendidikian, pelayanan kesehatan, dan perlindungan lingkungan. Tak ada perbedaan menonjol antar partai-partai politik. Dengan penekanan yang berbeda, mereka menjadikan masalah-masalah tersebut sebagai masalah nasional mendesak yang jika tidak diatasi dengan segera bisa menjadi masalah keamanan nasional.

Dalam menanggapi masalah-masalah seperti itu, pasangan capres-cawapres mengutamakan strategi peningkatan pertumbuhan ekonomi, penciptaan kesempatan kerja dan pembangunan sektor riil sebagai kebijakan sektoral daripada sebagai strategi yang secara khusus dirancang untuk mengeliminasi ancaman terhadap keamanan nasional. Karena itu, kalaupun ada beberapa aspek terkait dengan keamanan nasional pada umumnya terbatas pada upaya *ad-hoc*, misalnya seperti terlihat dalam kasus bantuan langsung tunai (BLT).

Sebaliknya, partai-partai politik melihat secara lebih umum. Mereka mencatat beberapa hal penting. Agenda kebijakan penanggulangan kemiskinan harus menegaskan komitmen untuk memenuhi hak ekonomi, sosial, budaya warganegara sesuai dengan UUD'45 (Pasal 28h dan Pasal 34) serta Kovenan ekosob. 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 secara ideal menjadi tanggungjawab negara. Jadi, penanggulangan kemiskinan tidak terbatas pada menaikan pendapatan masyarakat, tetapi juga penting untuk menyediakan

infrastruktur serta aksebilitas pelayanan dasar.

Pandangan seperti itu berbeda dengan pandangan beberapa kalangan masyarakat sipil. Bagi mereka keamanan manusia merupakan sesuatu yang absolut dan harus menjadi landasan orientasi dan payung kebijakan. Pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan keamanan manusia merupakan landasan dasar bagi terciptanya kesejahteraan, keadilan dan kemakmuran. Lebih dari itu, beberapa kalangan masyarakat sipil tersebut juga menggarisbwahi beberapa hal, khsusnya mengenai ketidakpekaan elit politik terhadap kepentingan kaum marginal (khususnya buruh, petani, perempuan). 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.

Pesimisme kalangan masyarakat itu terlihat dari bagaimana mereka mengevaluasi tentang masalah-masalah spesifik yang langsung maupun tidak terkait dengan keamanan manusia. Kontras, misalnya, menegaskan tentang kegagalan tiga kandidat calon presiden untuk menyentuh akar permasalahan dari kemiskinan. Bahkan, Laporan Tahunan Komnas Perempuan tentang Kekerasan terhadap Perempuan, menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan dalam relasi personal selalu menduduki jumlah tertinggi setiap tahunnya. Beberapa kalangan masyarakat sipil lain menegaskan "maraknya problem gizi buruk dan kurang sesungguhnya merupakan indikasi bahwa ada yang salah dalam kebijakan pangan nasional (masalah hulu), hal ini mengindikasikan bahwa kita masih berkutat dengan kerentanan pangan ketimbang ketahanan pangan.

Demikian pula dengan WALHI yang menggarisbawahi tentang "eksploitasi berlebihan sebagai penyebab utama dari kerusakan lingkungan hidup di Indonesia". Tak heran jika oleh karenanya, masyarakat sipil pada umumnya mendesakkan agenda perubahan negara secara fundamental.

Perbedaan penegasan tentang kedudukan keamanan manusia dalam kebijakan keamanan nasional antara partai-partai politik, capres -cawapres, serta masyarakat sipil itu bisa menjadi masalah serius ten-

tang bagaimana keamanan nasional harus diwacanakan, kebijakan keamanan nasional harus disusun, dan strategi keamanan nasional akan ditempuh. Pemerintahan baru hasil pemilu 2009 tampaknya tetap akan berpijak pada tradisi pemerintahan selama ini, yaitu bahwa penanganan keamanan manusia akan menitikberatkan pada solusi *ad-hoc*. Partai-partai politik di DPR dan masyarakat sipil cenderung untuk melihatnya sebagai persoalan mendesak.

Bagaimana kesenjangan itu dapat ditutup menjadi tantangan serius? Tidak seorangpun menyangkal pentingnya pemenuhan keamanan manusia sebagai prinsip paling penting bagi pemerintahan demokratik. Namun sebagian besar dari masalah keamanan manusia hanya dapat dijawab dengan komitmen pemerintahan pada pembangunan berkelanjutan, sistem politik demokratik, dan afirmasi kepada kaum marginal. Relevansi reformasi kebijakan, strategi dan penyelenggaraan keamanan nasional pada keamanan manusia terutama ditujukan untuk meminimalisasi ekses kebijakan, penyalahgunaan wewenang, dan pelanggaran profesi aparat ketika menjalankan tugas-tugas mereka. Pewacanaan masalah keamanan nasional di DPR dan ruang publik setelah pemilu 2009 tanmpaknya masih akan tetap ditentukan dengan bagaimana kemasan masalah-masalah keamanan nasional tersebut.

6.5. Catatan Penutup

Menyimak apa yang tersurat dalam *platform* maupun apa yang tersirat dari debat politik yang dihadiri beberapa perwakilan sebagai juru bicara partai politik peserta pemilu 2009, serta *platform* dan debat politik pasangan capres-cawapres, inisiatif reformasi keamanan nasional tampaknya tetap akan didominasi oleh pemerintah. Namun demikian, tentu masih ada secercah harapan bagi upaya keterlibatan publik dalam kontrol kebijakan di bidang keamanan nasional. Dengan melihat animo publik yang masih cukup besar dalam pembahasan berbagai isu tentang keamana nasional selama ini, serta adanya pergeseran isu yang bersifat *exclusive* menjadi *public goods* bagi masyarakat Indonesia, dan dengan mempertimbangkan *trend platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009, maka ke depan menjadi penting untuk menempatkan agenda penguatan peran masyarakat

sipil (*non-state actors*) untuk menghindari terjadinya dominasi dari kekuasaan eksekutif me-*leading* sendiri isu-isu di bidang keamanan nasional.

Oleh karena itu, fungsi DPR juga harus diperkuat agar tidak hanya sebatas memiliki posisi untuk merespon dan mengawasi. Dibutuhkan peranan publik (masyarakat sipil) yang lebih luas untuk menyelaraskan hubungan Pemerintah dan DPR dalam permasalahan di bidang keamanan nasional. Masyarakat sipil tidak bisa dan tidak boleh terus membiarkan ketiadan orientasi dan menyerahkan begitu saja bagian terbesar pengelolaan kebijakan keamanan nasional kepada eksekutif. Kelompok-kelompok masyarakat sipil juga harus diperkuat agar tidak terjadi kelangkaan gagasan, rancangan, maupun kehendak untuk menjadikan kebijakan keamanan sebagai kebijakan bipartisan antara eksekutif dan legislatif. Selain itu, dan sudah barang tentu sebagai agenda mendesak, dipandang perlu untuk menempatkan parlemen ke depan dalam posisi untuk mengaudit kebijakan pemerintah.

VII

KESIMPULAN

Pemilu 2009, boleh saja diharapkan sebagai suatu proses yang jauh lebih baik dan menjanjikan kehidupan demokrasi yang lebih matang bagi Indonesia ke depan. Harapan semacam itu agaknya tidaklah terlalu berlebihan, karena dalam beberapa hal pemilu 2009 memang menunjukkan sejumlah perbaikan dari pemilu-pemilu sebelumnya, setidaknya dari sisi penyiapan berbagai instrumen yang nampak semakin lebih demokratis. Namun untuk mencapai hasil yang benar-benar demokratis, diperlukan upaya yang ketat untuk mengawal keseluruhan proses tersebut. Untuk mencapai tujuan itu dipandang perlu untuk mencegah agar tidak memunculkan sebuah situasi di mana demokrasi justru melahirkan musuh demokrasi, menghilangkan momentum demokrasi itu sendiri, dan dibiarkan dibajak oleh kelompok elite melalui sebuah persekongkolan antara elite lama dan baru yang hanya akan memperpanjang nafas *status quo*. Karena sejatinya juga tidak banyak yang tahu apa yang sesungguhnya diinginkan oleh 38 partai politik peserta pemilu 2009 ini. Bahkan mungkin juga tidak bisa ditemukan adanya *design* kebijakan dalam arti yang sesungguhnya, yaitu kebijakan yang disusun atas dasar suatu kerangka ideologi yang jelas, persepsi yang jernih terhadap persoalan yang dihadapi, serta adanya keterampilan tertentu yang menjanjikan.

Partai-partai politik peserta pemilu 2009 ini tak jauh beda dengan partai-partai peserta pemilu periode-periode sebelumnya yang secara umum hanya menggagas ide-ide yang sloganistik seperti tetap mempertahankan kedaulatan dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, menegakan HAM dan supremasi hukum, melahirkan kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*), mewujudkan negara

kesejahteraan, memperjuangkan politik luar negeri yang progresif, dan sebagainya. Dalam konteks demikian, secara subtansial pemilu 2009 nampaknya juga belum akan mampu menjanjikan perubahan berarti hingga beberapa tahun ke depan, kecuali pengulangan kekecewaan dan punahnya harapan rakyat untuk tidak saja dapat lebih memahami makna demokrasi, tetapi juga memperoleh manfaat dariya. Oleh karenanya, bukan suatu kebetulan jika masyarakat umumnya memandang pemilu hanya atau melulu sebagai ritual berkala dari demokrasi yang diusung sebagai menu utama reformasi.

Namun demikian, bagaimanapun juga, pemilu telah usai dilaksanakan—terlepas dari hasilnya yang mengecewakan itu. Upaya yang saat ini dapat dilakukan adalah mencegah agar hasilnya dapat dikawal seketat mungkin, sehingga proses-proses politik pasca pemilu tidak lebih buruk dari hasil pemilu. Dan, yang juga tidak kalah pentingnya adalah bagaimana mengupayakan hasil pemilu 2009 ini mampu membersihkan sampah-sampah masa lalu yang selama sepuluh tahun reformasi masih tersimpan rapat di balik karpet demokrasi, yang aroma busuknya semakin menyengat. Kita masih berharap hasil dari proses politik pemilu 2009 ini mampu menggelar hamparan permadani yang akan memberi jalan bagi demokrasi yang sejati.

7.1. Proyeksi Koalisi Agenda Kebijakan

Kesenjangan dan analisis resiko untuk ketiga aspek kebijakan di bidang keamanan nasional *external defense, internal security,* dan *public order*) menunjukkan pentingnya penguatan parlemen, baik peningkatan *knowledge* anggota legislatif dan staf ahli maupun penguatan fungsi yang dimilikinya. Implementasi agenda kebijakan yang bervariasi di bidang keamanan nasional sebagaimana ditemukan dalam *platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009 ini akan menemui kendala bila anggota legislatif tidak memiliki kemampuan untuk men-*setting* agenda. Pada periode masa bakti DPR-RI yang lalu, agenda kebijakan di bidang keamanan nasional yang berhasil dirampungkan saat itu hanya sekitar 60-70% saja. Soal ini terutama disebabkan masih (sedikitnya anggota DPR yang menguasai benar permasalahan di bidang keamanan nasional. Kenyataan ini tentu cukup mengkhawatirkan bagi proses reformasi sektor keamanan di

Indonesia.[45]

Dengan memperhatikan komposisi anggota DPR-RI hasil pemilu 2009 lalu, dapat diduga berbagai agenda kebijakan yang kemungkinan besar menjadi agenda prioritas DPR-RI periode 2009-2014 mendatang. Tiga tabel di bawah ini memperlihatkan kemungkinan tersebut. Tabel 1 menunjukkan betapa peningkatan profesionalisme TNI dan POLRI serta peningkatan kekuatan persenjataan merupakan agenda bidang pertahanan dan keamanan yang paling banyak dianggap sebagai agenda prioritas bagi partai-partai politik. Perubahan doktrin pertahanan hanya diusulkan oleh dua partai politik: PKS dan PKB. Begitu pula halnya dengan anggaran pertahanan yang menjadi salah satu prioritas bagi Partai Demokrat dan PAN. Sedikitnya partai politik yang memprioritaskan perbaikan regulasi pertahanan dan keamanan tampaknya merupakan isyarat bahwa eksekutif tetap akan memegang kendali dalam masalah itu.

[45] Sebagaimana disampaikan oleh Theo L. Sambuaga, politisi Partai Golkar yang juga Ketua Komisi I DPR-RI pada acara Debat Politik yang diselenggarakan ProPatria Institute pada 17-18 Maret 2009 di Jakarta.

Varian Agenda Kebijakan Pertahanan dan Keamanan	Partai Politik Pengusung	
Peningkatan profesionalisme TNI dan Polri	1.Partai Gerindra 2.PKS 3.PAN	4.Partai Golkar 5.PPP 6.PDI-P 7.Partai Demokrat
Peningkatan persenjataan	1.Partai Hanura 2.Partai Gerindra 3.PKS 4.PAN	5.PKB 6.Partai Golkar 7.PDI-P 8.Partai Demokrat
Peningkatan kesejahteraan prajurit/personil	1.PKS 2.PAN 3.PKB	4.Partai Golkar 5.PPP
Perbaikan regulasi pertahanan dan keamanan	1.Partai Gerindra 2.PKB	3.PDI-P
Perubahan doktrin/paradigma pertahanan dan keamanan nasional	1.PKS	2. PKB
Peran serta masyarakat	1.Partai Hanura 2.Partai Gerindra 3.PKS	4.PDI-P 5.Partai Demokrat
Kerja sama militer	1.PKS 2.Partai Golkar	3.PPP 4.Partai Demokrat
Masalah perbatasan	1.PAN	2.PKB
Bisnis militer	1.PAN	
Peningkatan kuantitas dan proporsionalitas personil	1.PKS 2.PKB	3.Partai Golkar
Persoalan anggaran	1.PAN	2.Partai Demokrat

Berbeda dari kecenderungan tersebut, peninjauan ulang dan/ atau penyempurnaan regulasi merupakan agenda prioritas yang paling banyak didukung oleh partai-partai politik sebagaimana terlihat dari Tabel 2. Berada di urutan kedua, dari segi banyaknya partai politik yang mengagendakan, adalah peningkatan kualitas, wawasan dan moral aparat. Tampaknya sebagian besar partai politik meyakini bahwa regulasi dan moralitas aparat memainkan peranan amat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum dan HAM. Menarik untuk disimak bahwa reformasi birokrasi

dan peningkatan sarana/prasarana hukum hanya diagendakan oleh 1 (satu) partai politik (PPP). Partai Golkar merupakan partai politik yang paling banyak mengusulkan agenda di bidang ini (4 agenda), disusul oleh Partai Gerindra dan PPP (3 agenda) dan PDI-P (2 agenda).

Tabel-2: Varian Agenda Kebijakan Politik, Hukum dan HAM

Varian Agenda Kebijakan Politik, Hukum dan HAM	**Partai Politik Pengusung**	
Peninjauan ulang dan/atau penyempurnaan regulasi	1.PKS 2.PAN 3.Partai Golkar	4. PPP 5.PDI-P
Peningkatan kualitas, wawasan dan moral aparat	1.Partai Hanura 2.Partai Gerindra	3.PKS
Pembenahan sistem dan lembaga hukum	1.Partai Golkar	2.PDI-P
Pengawasan terhadap aparat dan implementasi regulasi	1.Partai Golkar	
Reformasi birokrasi	1. PPP	
Pembenahan lembaga, badan dan komisi negara	1.Partai Gerindra	2. Partai Golkar
Peningkatan kesadaran hukum dan pelatihan hukum	1.Partai Gerindra	2. Partai Golkar
Peningkatan sarana/prasarana hukum	1. PPP	

Tabel 3 memperlihatkan bahwa kemungkinan besar desakan bagi pemerintah (2009-2014) untuk memainkan peran internasional yang lebih aktif merupakan agenda yang paling banyak diajukan oleh partai-partai politik. Sebagai agenda, peningkatan kerjasama internasional maupun peran aktif Indonesia dalam politik internasional memperoleh penekanan dari berturut-turut 4 (*empat*) partai politik. Peningkatan kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia, peningkatan kerjasama perdagangan dan investasi, serta penegasan prinsip politik luar negeri bebas aktif didukung oleh masing -masing 2 (*dua*) partai politik.

Tabel 3: Varian Agenda Kebijakan Luar Negeri dan Hubungan Internasional

Varian Agenda Kebijakan Luar Negeri dan Hubungan Internasional	**Partai Politik Pengusung**	
Peningkatan kerja sama internasional	1.Partai Golkar 2.PPP	3.PDI-P 4.Partai Demokrat
Peningkatan peran Indonesia dalam politik internasional	1.Partai Hanura 2.Partai Gerindra	3. PKS 4.PAN
Peningkatan kerja sama perdagangan dan investasi	1.PDI-P	2.Partai Demokrat
Aktif dalam menentang kolonialisme dan peredaan konflik	1.PKS	2. PPP
Menjunjung prinsip politik luar negeri bebas aktif	1.Partai .Gerindra	2.PKS
Mengembangkan politik perdamaian	?	?
Peningkatan kualitas dan kuantitas SDM	1.Partai Gerindra	2. Partai Demokrat
Reformasi PBB	?	?

7.2. Proyeksi Agenda Kebijakan di Bidang Keamanan Nasional

Politik Indonesia menjadi semakin pragmatis. Ideologi tampaknya tidak lagi memainkan peranan penting. Meskipun hingga tingkat tertentu partai-partai pemenang pemilu, yang kemudian memiliki wakil di DPR, dapat dibedakan menjadi kelompok nasionalis (Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Gerindra dan Partai Hanura) dan dari kalangan Islam (PKS, PKB, PAN dan PPP), pembedaan itu tidak serta merta memberi warna ideologis. Tabel-tabel yang disajikan sebelumnya menunjukkan bahwa tidak ada signifikansi antara warna ideologis itu dengan prioritas agenda di bidang keamanan nasional.

Sebaliknya, politik pemerintahan Indonesia tampak kontradiktif –sistem pemerintahan presidensial yang dikelola dengan psikologi politik parlementarian. Namun *platform* partai tidak menjadi ukuran utama dalam penyusunan kabinet. Terbukti, Kabinet Indonesia Bersatu II mengakomodasi semua partai politik, kecuali PDI Perjuangan, Partai Gerindra dan Partai Hanura. Namun, walau demikian, pembahas-

an dalam Pansus Century yang berlangsung sampai akhir bulan Februari 2010 lalu juga menunjukkan bahwa gugatan terhadap kebijakan pemerintah hadir hampir dari semua partai koalisi kecuali Partai Demokrat, PKB dan PAN. Konsekuensi semacam ini muncul karena koalisi di pemerintahan tidak didasarkan atas persamaan *platform* itu. Jika kecenderungan ini berlanjut, ke depan kebijakan pemerintah juga belum tentu dengan mudah dapat disetujui oleh DPR.

Dua gejala tersebut di atas menunjukkan bahwa "oposisi", kalaupun ada, tampaknya tidak akan muncul dalam bentuk kontraposisi, melainkan "kemitraan kritis" atau "kritik konstruktif", terhadap kebijakan pemerintah. Hingga tingkat tertentu, pola hubungan seperti itu membuka peluang untuk menemukan berbagai konvergensi antara kebijakan yang disusun oleh pemerintah dan peran fungsional DPR – penyusunan UU, penetapan anggaran, dan kontrol kebijakan. Kecenderungan seperti itu akan semakin mungkin terjadi dalam isu-isu keamanan nasional yang dalam banyak kasus relatif jauh dari perhatian publik, kecuali dalam aspek yang menyangkut hak asasi manusia, tenaga kerja Indonesia di luar negeri, kawasan perdagangan bebas, dan sikap Indonesia atas dinamika politik di Timur Tengah.

Sementara untuk isu-isu pertahanan negara, peran Indonesia dalam percaturan internasional, peningkatan profesionalisme aparat keamanan tidak akan terjadi kesenjangan politik yang signifikan. Tiadanya rumusan spesifik dari *platform* partai, generalisasi dan simplifikasi yang kerap menjadi wacana di berbagai ruang debat publik antar partai-partai politik, maupun kelemahan teknis dan operasional yang secara inheren melekat di DPR menjadikan perdebatan antara pemerintah dan DPR mengenai masalah-masalah tersebut tidak cukup memiliki dampak perubahan yang signifikan. Pemerintaanh 2010-2014 kemungkinan besar tetap akan memainkan peran sebagai pemrakarsa kebijakan, pemegang kunci, dan sekaligus pelaksana kebijakan seperti semula dikehendakinya.

Lebih dari itu, tiadanya rumusan spesifik dalam *platform* partai, akan cenderung menjadikan perdebatan di dalam DPR bisa *overheated*, sekalipun hal itu tidak dengan sendirinya menghasilkan pilihan strategis yang diusulkan oleh Partai Golkar tidak dengan sendirinya bertentangan dengan prioritas untuk "menentang kolonialisme dan peredaan konflik"

yang diajukan oleh PKS. Begitu pula halnya antara ″pembenahan sistem hukum″ yang didorong oleh PDI-P dengan ″peningkatan sarana/prasarana″ yang diusulkan oleh PPP atau ″peningkatan moral aparat penegak hukum] yang menjadi salah satu agenda unggulan Partai Gerindra dan Partai Hanura. Semua partai menudukung politik luar negeri yang bebas aktif, namun belum tentu masing-masing partai mempunyai formula yang sama untuk mewujudkan ″bebas aktif″ itu menjadi ″langkah konkrit″. Tidak ada satu partaipun yang menolak tentang pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia. Namun tidak dapat dipastikan juga apakah dengan demikian semua partai politik akan dengan mudah menyepakati pembentukan komponen cadangan sebagai agenda prioritas, sekalipun hingga tingkat tertentu komponen cadangan itu merupakan salah satu pilar dari komponen pertahanan Indonesia.

Semua itu menunjukkan bahwa kecil kemungkinan kontrol atas kebijakan pemerintah di bidang keamanan nasional dapat secara efektif dilaksanakan oleh DPR. Satu fenomena yang agak menyejukkan adalah keinginan beberapa partai politik, seperti terlihat dalam tabel 1, untuk membuka ruang yang lebih besar bagi peran serta masyarakat. Hingga tingkat tertentu, bisa jadi bahwa ruang tersebut akan muncul dalam bentuk keterbukaan DPR terhadap prakarsa, gagasan, dan tuntutan masyarakat sipil. Organisasi masyarakat sipil yang hirau tetang pemberdayaan masyarakat, perlindungan hak-hak asasi manusia, maupun kepentingan masyarakat lainnya dapat memberi data, sumbang saran, maupun *interlocutor* antara kalangan masyarajat tertentu dengan DPR. Kalangan akademisi bisa jadi memiliki peluang untuk merinci berbagai rumusan agenda partai yang amat umum menjadi rincian yang lebih programatik, dan oleh karenanya memilkiki nilai politik maupun kebijakan—meskipun tentu, masyarakat sipil, termasuk kalangan akademisi, tetap dapat melakukan semua itu langsung kepada pemerintah.

Dengan kata lain, masih ada secercah harapan bagi upaya keterlibatan publik dalam kontrol kebijakan di bidang keamanan nasional. Dengan mempertimbangkan *trend platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009, maka ke depan menjadi penting untuk menempatkan agenda penguatan peran masyarakat sipil (*non-state actors*) untuk menghindari terjadinya dominasi dari kekuasaan

eksekutif me-*leading* isu-isu di bidang keamanan nasional. Dibutuhkan peranan publik (masyarakat sipil) yang lebih luas untuk menyelaraskan hubungan Pemerintah dan DPR dalam permasalahan di bidang keamanan nasional. Masyarakat sipil tidak bisa dan tidak boleh terus membiarkan ketiadan orientasi dan menyerahkan begitu saja bagian terbesar pengelolaan kebijakan keamanan nasional kepada eksekutif. Kelompok-kelompok masyarakat sipil juga harus diperkuat agar tidak terjadi kelangkaan gagasan, rancangan, maupun inisiatif untuk menjadikan kebijakan keamanan sebagai kebijakan bipartisan antara eksekutif dan legislatif.

VIII

REKOMENDASI

Keamanan nasional merupakan elemen melekat dari tujuan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, bukan suatu kebetulan jika Pembukaan Konstitusi RI secara eksplisit telah memerintahkan penyelenggara negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tujuan bernegara yang telah dirumuskan dalam bagian Pembukaan konstitusi itu memang disusun oleh *the founding fathers* dalam rangka memberikan pedoman atau arah bagi diselenggarakannya kekuasaan negara. Istilah 'kemanan' memang tidak muncul secara eksplisit pada bagian pembukaan konstitusi. Namun, rumusan tentang tujuan bernegara itu dengan jelas memberikan sebuah isyarat penting bahwa terdapat keterkaitan logis antara tujuan bernegara dengan aspek keamanan nasional. Meski batang tubuh konstitusi telah mengalami proses amandemen sebanyak 4 kali, namun hingga saat ini tidak terdapat sanggahan apapun terhadap arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang telah digariskan oleh pembukaan konstitusi itu. Ini berarti bahwa arah dan tujuan bernegara sebagaimana yang termuat pada bagian Pembukaan konstitusi masih menjadi landasan ideal bagi Indonesia hari ini dan esok sejak ia dirumuskan lebih dari 60 tahun yang lalu. Dalam kerangka itulah aspek keamanan nasional diletakkan.

Sebagai penyelenggara negara, pemerintah membutuhkan sebuah kebijakan keamanan nasional yang dapat memberikan arah dan mengatur mengenai tataran kewenangan institusi-institusi yang berperan dalam upaya perwujudan keamanan nasional. Ada tiga pertimbangan yang menjadi dasar pemikiran dibutuhkannya kebijakan keamanan nasional, yaitu pertimbangan legal, politik, dan strategis.

Ditinjau dari kerangka legal, kebijakan keamanan nasional diperlukan untuk menutup ketidak-konsistenan dan kekosongan hukum yang terjadi antara UU No.2/2002 dan UU No.3/2002 serta UU No.34/2004. Beberapa UU tersebut tidak secara rinci mengatur tataran kewenangan keamanan nasional dalam wilayah irisan antara aspek pertahanan dan aspek ketertiban umum serta penegakan hukum. Kelemahan ini juga menunjukkan tidak adanya pengaturan yang komprehensif dan integratif terkait dengan pengolaan keamanan nasional.

Pertimbangan politik yang mendasari perumusan kebijakan di bidang keamanan nasional adalah tuntutan reformasi dan transisi demokrasi di mana terdapat kebutuhan mendesak untuk mengatur kembali peran dan posisi institusi-institusi yang bertanggung jawab untuk mewujudkan keamanan nasional. Dalam sistem politik demokrasi, keamanan nasional tidak lagi semata-mata menjadi domain kekuasaan negara secara eksklusif. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan tentang keamanan nasional yang mencerminkan kepentingan aktor-aktor atau para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang lebih luas. Satu hal yang cukup penting dalam konteks ini adalah adanya jaminan partsipasi masyarakat dalam seluruh proses dan tahapan penyusunan kebijakan di bidang keamanan nasional, termasuk dalam mengawasi implementasinya.

Pertimbangan strategis menempatkan keamanan nasional sebagai suatu konsep yang merangkum berbagai subyek, dimensi ancaman, serta modalitas untuk mempertahankannya. Pemahaman atas konsep keamanan nasional perlu diperluas untuk menjangkau bukan hanya keamanan negara sebagai entitas politik yang sah dan berdaulat tetapi juga memperhatikan perlindungan hak-hak warga negara. Modalitas untuk melindungi keamanan nasional dalam pengertian seperti itu perlu disusun dengan memperhatikan kapasitas politik nasional, dinamika hubungan antar negara di kawasan tertentu maupun global, demokrasi, hak-hak asasi manusia serta norma, kaidah, dan hukum-hukum internasional. Konsep maupun modalitas tersebut perlu ditempatkan dalam konteks dan perspektif yang tepat sehingga memberi peluang bagi pendayagunaan instrumen negara dan sekaligus menjamin perlindungan kepada kepentingan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan.

Hakikat ancaman terhadap keamanan nasional meliputi ancaman fisik dan non-fisik, berasal dari luar maupun dari dalam tapal batas wilayah negara yang mendapat pengakuan internasional, menyebar secara langsung dan tidak langsung. Ancaman-ancaman itu dapat tertuju terutama terhadap keutuhan wilayah yang mendapat pengakuan internasional, berlangsungnya fungsi-fungsi pemerintahan negara, dan keselamatan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan. Meskipun demikian, karena negara sebenarnya tidak lebih dari sekedar instrumen untuk melindungi kepentingan nasional, maka upaya untuk mengatasi berbagai ancaman tersebut di atas tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan.

Sistem keamanan nasional meniscayakan efektifitas bekerjanya berbagai unsur penyelenggara fungsi-fungsi keamanan nasional yang terjalin satu dengan yang lain, baik untuk mempertahankan kelangsungan hidup, memelihara keselarasan, maupun mengembangkan kinerjanya. Dalam keadaan tertentu, terutama yang berkaitan dengan kelangsungan hidup dan/atau saat-saat kritis, kemanan nasional merupakan elemen penting. Yang kerapkali menjadi persoalan utama adalah bagaimana sistem itu dapat bertindak dengan cepat untuk menjawab tantangan-tantangan mendesak itu. Dengan kata lain, selalu akan dibutuhkan tindak kontinjensi terutama untuk menyelesaikan masalah (*problem solving*) secara cepat dan akurat. Pada aspek itu, pengaturan tentang kontinjensi menitikberatkan pada berbagai mekanisme yang membuka ruang bagi pemberlakukan prosedur *ad-hoc*. Kesiapan, kesigapan, dan efektifitas menjadi prioritas lebih utama dibandingkan tuntutan pengembangan sistem (*sistem building*) untuk jangka panjang.

Penilaian terhadap tindak kontinjensi menitikberatkan lebih pada aspek pengelolaan operasional (*governance)* dari pada penataan hubungan kewenangan antara pemegang otoritas politik dengan para pelaksana penggunaan instrumen koersif. Pilihan pada pengutamaan aspek "*governance*" merupakan cara tidak langsung (*indirect approach*) untuk menjamin adanya akuntabilitas operasional aparat-aparat pelaksana tersebut. Dengan menitikberatkan pada pendekatan "*problem solving*", maka penataan ulang kerangka kerja keamanan nasional perlu dimulai dari profesionalisasi pelaksanaan tugas-tugas para aparat

pelaksana untuk menjawab ancaman keamanan nasional yang dihadapi sekarang ini hingga beberapa tahun ke depan. Pendekatan "dari bawah" (*bottom-up*) seperti ini bisa menjadi salah satu pelengkap (*complement*) pembangunan sistem yang selama ini bertumpu pada pendekatan "*top-down*", terutama melalui proses dan tahapan penyusunan undang-undang.

Dalam konteks tersebut, juga perlu dipahami secara komprehensif bahwa reformasi di bidang pertahanan dan keamanan (*security sector reform, SSR*) pada hakekatnya mengandaikan sejumlah perubahan dari segi pengaturan legislasi, perubahan orientasi kebijakan, strategi operasional maupun struktur organisasi dari instansi-instansi yang bertugas sebagai pelaksana fungsi pemerintahan di bidang keamanan. Tuntutan demokratisasi, perubahan konstitusi maupun perumusan ulang sejumlah legislasi yang terjadi selama ini mengharuskan reformasi itu dititikberatkan pada instansi-instansi yang secara absah, atas nama negara, dapat menggunakan instrumen pemaksa (*coercive*), terutama senjata, hukum, dan operasi atau kegiatan tersembunyi (*covert action*). Penggunaan instrumen-instrumen tersebut berturut-turut merupakan bagian dari penyelenggaraan fungsi operasional di bidang pertahanan, kepolisian negara, dan intelijen. Meskipun demikian, instansi-instansi pelaksana fungsi tersebut (TNI, POLRI dan BIN) dinyatakan dalam sejumlah perundangan sebagai penyelenggara utama (komponen utama), tidak sebagai satu-satunya instansi penyelenggara.

Mengacu pada hasil *tracking* dan kajian sementara ini atas *platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009 serta dengan menyimak kembali hasil-hasil dari serangkaian pembahasan tentang kerangka kerja tindak kontinjensi sebagai alternatif pendekatan masalah dalam memahami berbagai persoalan keamanan nasional, menunjukkan bahwa konsepsi, regulasi, dan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan nasional nampaknya masih akan dihadapkan pada sejumlah persoalan yang agaknya belum akan dapat diselesaikan dalam waktu singkat (lima tahun ke depan, sebagaimana mandat politik pemilu). Rekam jejak yang mencatat keberhasilan perumusan berbagai perundangan baru, menunjukkan bahwa sinkronisasi, harmonisasi, dan pelengkapan perundangan kerapkali masih harus berhadapan dengan masalah-masalah teknis sinkronisasi, harmonisasi, dan pelengkapan perundangan kerapkali masih harus berhadapan dengan masalah-

masalah teknis operasional.[46]

Atas dasar berbagai pertimbangan dan analisa yang telah disajikan pada bagian-bagian sebelumnya, kajian ini juga memandang perlu untuk menyajikan rekomendasi kebijakan di bidang keamanan nasional untuk periode 2009-2014. Berdasarkan rekomendasi ini kita berharap kiranya proses kebijakan politik di bidang keamanan nasional untuk Indonesia pada periode 2010-2014 dapat disusun dengan mempertimbangkan berbagai rekomendasi berikut –yang coba disusun secara berurutan sebagai berikut:

8.1. Rekomendasi Umum

Pertama, kerangka kerja tentang keamanan nasional perlu disusun dan ditempatkan sebagai strategi untuk menghadapi hakekat ancaman yang multidimensi dan kompleks. Kerangka kerja demikian harus disusun dengan mempertimbangkan, setidaknya, (i) konteks, sifat, bentuk dan eskalasi ancaman; (ii) efisiensi dan efektivitas penggunaan sumberdaya keamanan nasional; dan (iii) penghormatan atas prinsip-prinsip demokrasi, dan hak-hak asasi manusia.

Kedua, proses penyusunan kebijakan dan strategi keamanan nasional harus dirumuskan melalui mekanisme inklusif partisipatoris dan transparan dalam kerangka *good govenance*, yang dilaksanakan secara konsisten serta dapat dipertanggunggugatkan.

Ketiga, kebijakan keamanan nasional perlu dengan jelas merumuskan, setidaknya, (i) ruang lingkup keamanan nasional; (ii) modalitas untuk mewujudkan keamanan nasional; (iii) institusi yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab utama dalam menangani aspek-aspek keamanan tertentu; serta (iv) mekanisme dan prosedur bagi perlindungan masyarakat sebagai kelompok maupun perorangan.

---

[46] Misalnya, ketiadaan draft undang-undang, masalah substansi kebijakan, seperti perbedaan prioritas legislasi sebagaimana dilihat oleh pihak pemerintah atau parlemen, dan masalah politisasi perubahan, misalnya, beragam kontroversi tentang kedudukan pejabat karir seperti Panglima TNI dan Kapolri di bawah pejabat yang memegang tanggung jawab politik.

Keempat, ruang lingkup keamanan nasional perlu diperjelas untuk memberikan kepastian tentang subyek dan prinsip dasar yang akan dilindungi dari suatu ancaman tertentu. Dalam hal ini, terdapat suatu pandangan umum bahwa keamanan nasional tidak hanya terbatas pada keamanan negara tetapi juga harus mencakup keamanan manusia. Subyek dan prinsip dasar yang dimiliki suatu negara cenderung bersifat subyektif. Oleh karena itu, dipandang perlu adanya suatu mekanisme untuk menentukan fokus dari keamanan nasional serta menetapkan prioritas dari situasi yang kompleks dan multidimensional. Fokus dan prioritas keamanan nasional yang jelas akan mempermudah upaya negara untuk, setidaknya, (i) melakukan mobilisasi dan alokasi sumber-sumber daya nasional; serta (ii) pengembangan dan pemilihan instrumen keamanan yang dibutuhkan.

Kelima, kebijakan keamanan nasional juga harus memperhatikan empat jenis konteks, yaitu budaya strategis (*strategic culture*), geopolitik dan geostrategis, serta politik. Konteks budaya strategis meliputi nilai, norma, tradisi, dan perilaku yang mempengaruhi cara pandang masyarakat tentang ancaman dan keamanan serta upaya mengatasinya. Hal ini lahir dari kombinasi berbagai faktor, di antaranya, agama, etnisitas, bahasa, tradisi yang membentuk cara pandang suatu bangsa tentang keamanan, serta perang dan perdamaian. Kebijakan dan strategi keamanan nasional yang tidak didasarkan atas *strategic culture* dapat menimbulkan dampak terhadap rakyat dan bahkan dapat mengundang reaksi keras dari masyarakat. Karena itu, sebuah kebijakan di bidang keamanan nasional harus secara kuat memuat visi strategis ke depan.

Keenam, konteks geopolitik dan geostrategis perlu diperhitungkan sebagai faktor yang sangat mempengaruhi kebijakan keamanan nasional. Konteks geostrategis setidaknya mempengaruhi: (i) persepsi ancaman; (ii) penyebaran ancaman; dan (iii) pilihan-pilihan untuk menghadapi ancaman. Persepsi ancaman eksternal suatu negara selalu dibentuk oleh kondisi geostrategis di mana negara itu berada. Sementara itu, konteks geopolitik menentukan dinamika interaksi antar negara di kawasan tertentu.

Ketujuh, konteks politik harus ditempatkan sebagai kerangka sistem pengambilan keputusan tentang bagaimana pengerahan dan

penggunaan instrumen-instrumen keamanan nasional, baik militer maupun non-militer akan dilaksanakan. Pengambilan keputusan di negara-negara non-demokratis dilakukan secara sepihak oleh penguasa tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Demikian pula wewenang pengerahan dan penggunaan instrumen-instrumen yang tidak dibedakan secara tegas. Sebaliknya, di negara-negara demokratis yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi sipil, keamanan nasional ditafsirkan secara lebih komprehensif dengan memperhatikan wilayah, sistem politik, dan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan. Keputusan yang menyangkut masalah keamanan nasional senantiasa didahului oleh proses konsultasi yang melibatkan para pemimpin dan wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, publik berhak tidak saja untuk mendapat gambaran yang jelas tentang dasar pemikiran kebijakan keamanan nasional yang akan ditempuh dan dijalankan oleh pemerintah, tetapi juga untuk menyatakan pendapatnya atas persoalan ini.

8.2. Rekomendasi bagi Pemerintahan Baru Hasil Pemilu 2009

Pemerintahan baru hasil pemilu 2009 sepatutnya menempatkan masalah manajemen keamanan nasional dalam dua perspektif sekaligus, yakni dalam perspektif normal dan perspektif kontingensi. Dalam situasi normal, fungsi-fungsi pemerintahan normal dapat diletakkan sebagai instrumen kenegaraan sebagaimana layaknya suatu kondisi kehidupan normal, tanpa ada kekhususan-kekhususan tertentu. Sebaliknya, dalam situasi kontingensi, institusionalisasi proses pengambilan keputusan dapat mengandalkan pada prinsip *inherent executive power*. Hal ini disebabkan karena "kesigapan penanganan masalah mendesak" (*immediate respons*) memerlukan tindakan stabilisasi yang pada prinsipnya tidak terletak pada efektifitas fungsi penyelenggara pemerintahan normal, tetapi pada fungsi keamanan nasional. Efektifitas fungsi keamanan nasional ditentukan bukan hanya oleh legalitas sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku –yang seperti diketahui masih terdapat ketidaklengkapan sejumlah ketentuan yang diperlukan untuk menata ulang sektor keamanan– melainkan juga oleh kompetensi operasional instansi-instansi utama. Dalam kondisi seperti itu, mekanisme koordinasi lintas-instansi (*inter-agency*) yang ikut serta dalam

penyelenggaraan fungsi *immediate response* tersebut adalah koordinasi fungsional.[47]

Tindak operasi kontigensi kerap kali bertumpu pada kewenangan darurat (*emergency power*), menggunakan mekanisme maupun prosedur operasi yang luar biasa (*extraordinary measures*).[48] Dalam tatanan demokratik, praktik seperti itu tidak sejalan dengan keharusan legitimasi tugas-tugas pelaksanaan yang harus mendapat mandat dari keputusan otoritas politik melalui proses demokratik, belum tentu sesuai dengan mekanisme baku yang sudah tertuang dalam sistem nasional, dan dapat menimbulkan silang selisih antar instansi-instansi yang dalam keadaan normal melaksanakan tugas sesuai dengan fungsinya. Di tingkat nasional dan daerah, hal ini menimbulkan kecenderungan sekuritisasi; dan oleh karenanya ada keharusan untuk memperoleh legitimasi dari otoritas politik untuk mencegah terjadinya "*commitment-capacity gap*". Namun demikian, pada prinsipnya ancaman yang bersifat kontingensi itu dapat dihadapi

---

[47] Dalam keadaan normal, respon terhadap sejumlah ancaman keamanan nasional dapat dilakukan secara fungsional bertingkat. Pada tataran *pre-emptif* (mengurangi akar sumber kontingensi) dan tataran *preventif* [sebaiknya] dapat difungsikan institusi dan departemen sesuai fungsi masing-masing, karena kenyataan memberikan pelajaran bahwa justru dadakan bencana banyak bersumber dari kebijakan fungsi yang keliru, saling berebutan, tumpang-tindih, cenderung bersifat ego sektoral, dan tidak padu. Akibatnya, koordinasi, sinkronisasi dan prinsip-prinsip sinergi antar sub-sektor yang ditangani oleh masing-masing instansi—sebagai prasyarat dasar bagi efektifitas kebijakan—menjadi terabaikan. Pada tataran penindakan (*represif*) sebaiknya diberikan kepada institusi yang memiliki kewenangan (mandat) secara yuridis maupun sosiologis, agar tidak memunculkan resistensi yang justru menyedot energi yang besar dan mahal.

[48] Terkait upaya respon terhadap situasi kontingensi semacam ini, di masa lalu kita mengenal adanya forum Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) hingga tingkat kecamatan (Muspika) yang secara reguler melakukan pertemuan musyawarah pimpinan instansi pemerintahan di daerah dengan mempertimbangkan bentuk dan sifat antisipasi sebelum terjadinya keadaan kontingensi. Biasanya hasil akhir dari musyawarah demikian dituangkan ke dalam suatu produk tertulis berupa Prosedur Tetap (Protap) atau Rencana Operasi Kontingensi (ROK) yang dibuat secara bersama oleh berbagai unsur yang terlibat.

secara *ad-hoc* dengan masing-masing menjalankan tugasnya hanya terbatas pada misi tertentu, tanpa perubahan dari segi pembinaan dan pengembangan kapasitas instansi induk mereka; atau sebaliknya, justru bersifat semi-permanen yang dirumuskan berdasarkan tugas-tugas khusus.

Atas dasar itu, beberapa rekomendasi berikut nampaknya patut dipertimbangkan para anggota kabinet pada pemerintahan 2009-2014:

Pertama, dari aspek psikologis kedaruratan; dalam waktu sesegera mungkin menyiapkan suatu mekanisme dan prosedur *ad-hoc* bagi langkah-langkah *contingency response* untuk dapat memberi legitimasi dan sekaligus mencegah penyimpangan dalam memobilisasi dan menggunakan instrumen-instrumen pemaksa. Tindakan kontingensi tidak pernah harus dilakukan secara terus menerus (*permanent*), karena perencanaan kontingensi lebih merupakan jawaban terhadap persoalan-persoalan yang muncul di luar prediksi dan tidak bisa dijawab dengan cara-cara normal yang fungsional. Masing-masing instansi dan instansi yang menjadi semacam koordinator di sektor ini perlu menyusun rumusan tentang apa yang dapat dikategorikan sebagai "kedaruratan" sebagai landasan bagi diambilnya suatu keputusan atau tindakan yang bersifat *extra ordinary*.

Kedua, dari aspek pengembangan demokratisasi pemerintahan; perlu membuka saluran-saluran bagi masyarakat sipil untuk memberikan masukan bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang keamanan nasional. Dan oleh karenanya perlu segera membentuk mekanisme dan prosedur pelibatan publik dalam masalah keamanan nasional. Harus dibangun suatu kesadaran bahwa pemerintahan yang kuat dan efektif adalah pemerintahan yang didukung serta tetap membutuhkan aktualisasi dan manifestasi peranan publik, khususnya untuk menyelaraskan seluruh energi masyarakat guna menopang pemerintah yang kuat, efektif dan efisien.

Ketiga, dari aspek regulasi dan kebijakan politik; perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut: (i) institusionalisasi perubahan budaya politik sebagai wujud konkrit terhadap perubahan paradigma (*paradigm sift*) aparat-aparat negara; (ii) integralisasi mekanisme respon berbagai persoalan sebagai upaya membangun sistem pemerintahan

yang efektif; (iii) membangun kesepahaman dan kesepakatan (*role of the games*) lintas institusi terhadap mekanisme respon serta aktor pengambil keputusan pada berbagai situasi kontingensi; (iv) efisiensi dan transparansi dalam penggunaan *resources*; (v) segera mengatasi kesenjangan kapabilitas TNI dengan mengembangkan postur TNI yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pertahanan dengan mendasarkan pada perkiraan ancaman yang ada; (vi) memberikan prioritas bagi penyiapan draf UU tentang Perbantuan TNI dengan memperhatikan beberapa hal terkait pengaturan di masa lalu tentang pekerjaan perpolisian tentara (PPT).

Keempat, dari aspek kebijakan teknis; perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut: (i) segera menyiapkan berbagai aturan maupun ketentuan pelaksana, baik dalam bentuk PP, Perpres, dan Kepres, hingga Permen, Kepmen dan Skep masing-masing pimpinan institusi bersangkutan bagi upaya mendukung pelaksanaan tugas-tugas TNI, Kepolisian, dan Intelijen[49] sebagaimana tercakup dalam peraturan perundangan yang ada untuk dapat menjamin bahwa seluruh proses perubahan tersebut tidak sekedar berlangsung secara *in vacum*; (ii) segera menyiapkan SOP (*standard operating procedure*) baik pada tingkatan strategis maupun taktis dan teknis dari seluruh institusi di tingkatan strategis maupun taktis dan teknis dari seluruh institusi di bidang keamanan nasional untuk dapat menjamin adanya *minimum*

[49] Metode kerja intelijen sebelum reformasi (baca: Orde Baru) kerap menjurus ke arah pelanggaran HAM. Penangkapan paksa, penghilangan orang hingga penyikasaan merupakan sebagian dari metode yang dilakukan institusi yang membidangi intelijen di masa itu. Mewarisi karakteristik semacam itu, aktor yang membidangi sub sektor ini kerapkali dinilai masih sulit 'mengunyah' apalagi 'menelan' demokrasi dan HAM, dan oleh karenanya, juga paling sulit diukur kinerjanya. Sampai tingkat mana institusi-institusi ini telah melakukan reformasi, tentu menjadi pertanyaan tersendiri, mengingat aktor utama yang membidangi sub sektor ini hampir-hampir *untouchable* dari segi pengawasan dan akuntabilitas publik. Namun demikian, betapapun di sub sektor ini masih menyisakan agenda persoalan yang luar biasa besarnya, upaya-upaya serius untuk mendesakkan diterimanya prinsip-prinsip umum demokrasi dan HAM dalam dunia intelijen, penting untuk dilakukan. Prinsip dan standar HAM serta penerapan asas *good governance* harus merupakan bagian tak terpisahkan dari metode kerja intelijen—sehingga ekses-ekses di masa lalu yang mendirikan bulu kuduk dapat dihilangkan.

response berdasarkan apa yang bisa dilakukan secara bertingkat.

Kelima, dari aspek dukungan teknis institusional; segera mempersiapkan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN) di tingkat pusat dengan organnya di daerah berupa berbagai Badan Khusus sebagai *implementing agency* yang akan dikoordinasikan oleh departemen/lembaga teknis dalam lingkup *leading sector*-nya masing-masing.

Keenam, dari aspek dukungan non-teknis operasional; segera mengatasi serta mempersiapkan secara konkrit dan realistis dukungan anggaran baik yang bersumber dari APBN maupun APBD bagi: (i) proses koordinasi rutin dan temporer (kontingensi) secara berjenjang; (ii) seluruh operasionalisasi tahapan situasi kontingensi sejak dari deteksi dini, kesiapan, penindakan, hingga rehabilitasi.

Ketujuh, dari aspek kebutuhan pengembangan sistem (*system building*); segera mempersiapkan berbagai draf perundang-undangan baru dan/atau penyesuaian (sinkronisasi) terhadap berbagai undang-undang yang ada. Penataan perundang-undangan serta penataan ulang peran, fungsi, kewenangan, tugas dan tanggung jawab seluruh institusi di bidang keamanan nasional merupakan prasyarat mutlak bagi upaya membangun stabilitas nasional secara lebih terintegrasi dan sistemik.

Perlu digarisbawahi di sini bahwa keseluruhan rekomendasi kebijakan ini disusun dengan membangun sistem kategorisasi yang bersifat dikotomis: penguatan rakyat *versus* pemberdayaan kapasitas *governability* negara. Penguatan kapasitas *governability* negara meliputi antara lain, namun tidak terbatas pada: (i) peningkatan efektivitas –tapi tetap demokratik– proses pengambilan kebijakan antara penataan sistem ketata-negaraan ke arah presidensial murni dan penyederhanaan parlemen; (ii) peningkatan efisiensi, efektivitas dan kapasitas koordinasi; serta (iii) peningkatan tanggungjawab negara melalui pengembangan dan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*. Adapun kebijakan peningkatan kapasitas rakyat dimaksudkan agar masyarakat 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 *multy-forum*, membiasakan proses *deliberative* dalam kebijakan, penciptaan *multy-public sphere*, dan sebagainya.

Dengan kerangka pikir demikian, sejumlah rekomendasi teknis berikut ini dimaksudkan untuk lebih memperkuat kapasitas berbagai institusi negara dalam memproduksi dan mendeliver *political goods* – dan sekaligus akan memudahkan publik mengukur capaian setiap tahun untuk lima tahun ke depan.

8.2.1. Rekomendasi bagi Kebijakan Politik [Dalam Negeri] 2009-2014

Reformasi birokrasi ke arah *good and clean governance* memerlukan jaminan dan kepastian melalui mekanisme tertentu di mana proses perencanaan dan implementasi kebijakan, termasuk pengawasan terhadapnya, sepenuhnya didasarkan atas partisipasi masyarakat. Di sisi lain, partisipasi juga memerlukan jaminan transparansi dan ini mensyaratkan terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi seperti, namun tidak terbatas pada, berbagai peraturan dan perundang-undangan serta berbagai kebijakan, program pemerintah dan alokasi anggaran. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan dilakukan secara berkala memerlukan kepastian dan jaminan agar selalu tersedia dan dapat diakses oleh publik.

Berdasarkan prakondisi tersebut, maka dalam penyusun kebijakan politik 2009-2014, beberapa hal krusial berikut perlu diwujudkan:

Pertama, 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 adanya hak publik untuk mengakses informasi yang dimilik oleh pemerintah. Sebaliknya, transparansi sendiri tidak mungkin tercipta jika pemerintah tidak bertanggunggugat dan tidak ada jaminan hukum atas hak publik untuk mengakses berbagai

informasi tersebut. Dalam konteks ini perlu diwujudkan adanya otonomi yang demokratis di tingkat pemerintah daerah yang memastikan bahwa interaksi antara pemerintah dan masyarakat dapat terjadi secara langsung dan intensif di lingkup yang lebih kecil.

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

Ketiga, 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 ke depan, diperlukan suatu bagian khusus dalam pengelolaan program atau instansi pelayanan masyarakat yang bertugas untuk menangani pengaduan masyarakat yang masuk, baik secara langsung ataupun melalui pemberitaan di media massa.

Keempat, setiap instansi pemerintah perlu membuat mekanisme yang mengatur adanya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya. Pertanggungjawaban dimaksud dimulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. Akuntabilitas ini diperlukan dan merupakan kunci untuk memastikan bahwa semua aspek tersebut dijalankan dengan konsisten dan sesuai dengan kepentingan publik.[50] Dalam konteks itu, akuntabilitas memastikan bahwa semua aspek tersebut dijalankan dengan konsisten dan sesuai dengan kepentingan publik.[50] Dalam konteks itu, akuntabilitas menuntut adanya perangkat peraturan yang berisi kepas-

tian 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.

Kelima, 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 partsipasi publik dalam proses penyusunan kebijakan publik, baik pada eksekutif maupun pada lembaga legislatif.

8.2.2. Rekomendasi bagi Kebijakan Hukum dan HAM 2009-2014

Pelanggaran atau persoalan hak asasi manusia yang terjadi selama ini adalah sebagai akibat dari praktik 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 menegakkan hak asasi manusia. Tanpa pemerintahan yang efektif, jaminan atas hak asasi manusia akan stagnan.[51]

---

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

[51] Tantangan bagi demokrasi yang baru tumbuh di Indonesia adalah bagaimana memperkuat norma dan lembaga demokrasi demi menjaga

Dalam melaksanakan agenda kebijakan di bidang hak asasi manusia lima tahun ke depan, beberapa hal perlu dijadikan pedoman atau prinsip yang disepakati bersama oleh penyelenggara negara. *Pertama*, hak asasi manusia harus ditegaskan sebagai norma dan cara pandang bersama dalam menata kenegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah; *kedua*, demokrasi harus dipertegas sebagai sistem bernegara di masa datang. Sebab hanya dengan sistem demokrasi yang lebih berkualitas, pemerintahan yang efektif dan perlindungan atas hak asasi manusia bisa dicapai; *ketiga*, pemerintahan demokratis yang efektif adalah faktor utama dalam mereduksi potensi dan manifestasi dari kekuatan-kekuatan dan pemikiran yang anti demokrasi dan anti hak asasi manusia; dan *keempat*, koordinasi dan sinergi antar lembaga negara dan instansi pemerintahan harus lebih diperbaiki. Dalam konteks ini, hak asasi manusia hanya bisa ditegakkan jika penyelenggaraan negara dan pemerintahan berjalan secara efektif.[52]

Berdasarkan kondisi tersebut, maka dalam penyusun kebijakan hukum dan HAM 2009-2014, beberapa langkah awal berikut perlu dilakukan:

---

kelangsungannya. Atau bagaimana konsolidasi demokrasi bisa diperkuat sehingga bisa bertahan menghadapi tantangan dari kelompok-kelompok anti demokrasi. Atas dasar 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.

[52] Tentu kita menyadari bahwa perkembangan norma-norma hak asasi manusia dan hadirnya berbagai komisi yang menopang pemajuan hak asasi manusia tidak serta merta menjamin bahwa rakyat akan sejahtera, damai dan adil. Oleh karenanya pemerintahan demokratis yang berkeadilan harus mampu mewujudkannya secara sempurna. Karena dalam sistem pemerintahan yang demokratis, pemajuan dan pemenuhan rasa keadilan akan mencerminkan kemampuan pemerintahan itu sendiri, baik kemampuan untuk memerintah maupun kemampuan untuk berkomunikasi dengan komponen kekuasaan yang lain. Dengan kata lain, maju atau stagnannya agenda hak asasi manusia lima tahun ke depan akan sangat ditentukan oleh dinamika hubungan pemerintah dengan komponen-komponen penyelenggara negara yang lainnya.

Pertama, menyiapkan *blueprint* pelaksanaan agenda-agenda politik di bidang hukum dan HAM. Keberadaan sebuah *blueprint* yang komprehensif mutlak diperlukan tidak hanya sebagai panduan administrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam upaya pencapaian agenda-agenda tersebut, tapi juga untuk membangun mekanisme *public consultation* yang lebih efektif. Dengan adanya *blueprint* tersebut maka alat ukur pencapaian menjadi jelas dan mekanisme kontrol publik dapat dijalankan dengan lebih efektif agar antara "pelaksana" dan "penilai" mempunyai alat ukur yang sama.

Kedua, memastikan adanya program pemerintah yang dirumuskan secara spesifik sedari awal. Sebagaimana diketahui Indonesia telah meratifikasi dua kovenan internasional penting di bidang HAM, yaitu Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (yang diratifikasi melalui UU No.11/2005) dan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (yang diratifikasi melalui UU No.12/2005). Ketentuan dari kedua kovenan tersebut mewajibkan negara yang meratifikasi untuk menyusun dan memastikan bahwa seluruh produk perundangan, hukum, kebijakan dan program dari lembaga-lembaga negara/pemerintah akan disesuaikan berdasarkan isi dan prinsip kovenan. Dengan demikian, Indonesia—sebagai pihak yang meratifikasi kedua kovenan tersebut—dengan sendirinya juga terikat pada isi dan ketentuan yang terkandung di dalam kovenan. Atas dasar itu, perlu upaya mempertajam arah dan sasaran kebijakan pemerintah (yang telah dirumuskan melalui RAN HAM) berdasarkan ketentuan kovenan. Hal ini penting agar pemerintahan lima tahun ke depan mampu mengorientasikan seluruh jajaran pemerintah di pusat dan daerah untuk memajukan, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Dalam konteks ini, pengkondisiannya bisa dimulai dengan penyusunan Rencana Aksi Nasional Hal Asasi Manusia (RAN HAM) yang lebih aplikatif oleh Dephukham, dilengkapi dengan panduan pelaksanaan yang mendetail, untuk menghindarkan masing-masing instansi pemerintah –di pusat dan daerah– jalan sendiri-sendiri dalam menterjemahkan dan menjalankan agenda HAM-nya. Sehubungan dengan itu, dalam penyusunan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM) perlu diagendakan dalam lima tahun ke depan untuk meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional yang masih terisa sebagai bukti konkrit bahwa Indonesia memiliki komitmen kuat untuk memajukan HAM.

Ketiga, merumuskan kebijakan publik yang pro hak-hak dasar. Hal ini dapat dilakukan dengan setidaknya mengelakkan diri dari proses akselerasi liberalisasi di sektor-sektor pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Karena semestinya dengan modalitas kapasitas birokrasi dan sistem politik yang memadai, pemerintah mampu memberikan tawaran alternatif kebijakan lain sehingga liberalisasi yang terjadi tidak melanggar hak-hak dasar warganegara. Hal ini jelas mengandaikan perlunya pemilahan dan seleksi terhadap bidang mana saja yang diperbolehkan untuk diliberalisasi, serta bidang mana yang harus berada di tangan negara sebagai representasi kepentingan publik.

Keempat, 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-insitusi yang seharusnya dibentuk untuk mengimplementasikan kebijakan di bidang HAM sebagaimana dimandatkan berbagai aturan perundangan yang berlaku.

Kelima, percepatan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Meskipun telah mengadopsi secara sadar nilai-nilai HAM ke dalam hukum positif Indonesia, 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. Boleh jadi, persoalan ini merupakan salah satu kendala paling krusial bagi proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Dengan kata lain, proses konsolidasi demokrasi pertama-tama memerlukan sebuah penyelesaian traumatikdi masa lalu. Langkah paling krusial dalam proses ini ke depan adalah memperkuat dan mensinergikan mekanisme pengadilan HAM yang sudah ada melalui mekanisme pengungkapan kebenaran semacam Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

8.2.3. Rekomendasi bagi Kebijakan Kamdagri dan Kepolisian 2009-2014

Reformasi Polri menjadi ujung tombak dari keberadaan Polri pasca reformasi. Meski masih banyak masalah yang belum terselesaikan, lewat reformasi instrumental dan struktural, Polri telah berusaha membuktikan semangat barunya. Namun demikian, dalam beberapa segmen –baik yang bersifat prosedural maupun implementatif– masih diperlukan adanya perbaikan dan penajaman-penajaman, setidaknya, *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;[53] *kedua*, Polri bukan saja harus memiliki tupoksi (tugas pokok dan fungsi) yang jelas dalam kaitannya dengan semua konsep tersebut, namun juga harus dipastikan bahwa seluruh anggota Polri memahami dengan benar tupoksi mereka serta memiliki kemampuan melaksanakannya; dan *ketiga*, dalam kondisi normal segala kemampuan Polri, mulai dari sarana hingga kapasitas sumberdaya manusia serta intelijennya, harus diarahkan bagi penanganan dan/atau mengeliminasi faktor penyebab dari semua persoalan yang mengganggu ketertiban masyarakat.[54]

---

[53] Sebenarnya, persoalan keterbatasan anggaran dan rendahnya remunerasi anggota Polri masih tetap menjadi salah satu masalah yang paling kasat mata dalam memacu kinerja 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.

[54] 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 bergabung dalam kabinet pemerintahan 2009-2014 dapat memberi tauladan dan mulai secara tegas melakukan pemihakan kepada cita-cita republik dan nasib rakyat.

Berdasarkan analisa empirik, terutama dikaitkan dengan perkembangan lingkungan strategis Polri saat ini, maka pemerintahan lima tahun ke depan dituntut untuk sesegera mungkin mengatasi berbagai hal lain yang berada di luar jangkauan Polri, yakni:

Pertama, sesegera mungkin mengatasi kesenjangan yang amat dalam antara kebebasan individu dengan kemampuan negara untuk menanganinya. Karena hal-hal ini bila tidak segera ditangani akan potensial menimbulkan gangguan keamanan kronis yang sistemik.

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

Ketiga, sesegera mungkin mengatasi kemiskinan struktural dan kemiskinan mutlak yang masih terlihat kasat mata. Kemiskinan dan proses pemiskinan itu telah menjadi salah satu sumber potensial bagi terbangunnya sikap-sikap yang melawan hukum, anarkis, anti sosial dan pembangkangan/perlawanan sipil (*civil disobedience*).[55]

Keempat, menumbuhkan optimisme publik dengan mendasarkan pada realita perubahan yang mampu diwujudkannya. Para anggota kabinet sekarang tidak boleh memandangnya secara *taken for granted*, seolah menjadi sebuah kepastian perubahan itu akan terjadi. Dukungan

[55] 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—untuk tidak mengatakannya sebagai kontradiksi—antara retorika resmi yang selalu menghadirkan optimisme dengan kenyataan hidup yang getir. Ini merupakan salah satu tantangan terbesar pemerintahan lima tahun ke depan untuk mengatasinya sesegera mungkin.

warga terhadap proses penyelenggaraan negara akan menjadi modal utama dalam membangun negara yang demokratis, sejahtera dan mandiri serta keamanan nasional yang stabil.

8.2.4. Rekomendasi bagi Kebijakan Pertahanan dan Militer 2009-2014

Hingga akhir pemerintahan 2004-2009 Departemen Pertahanan masih dihadapkan pada sejumlah soal untuk menegakkan otoritasnya sebagai simbol dari prinsip *objective civilian control* terhadap institusi niliter—sebagaimana yang dituntut oleh logika demokrasi. TNI masih berada di luar Departemen Pertahanan. Hubungan antar keduanya dirumuskan 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. Namun, komplikasi paling serius tidak pada hubungan antara Departemen Pertahanan dengan Markas Besar TNI, melainkan antara panglima TNI dengan Kepala-kepala Staf Angkatan. Penghapusan jabatan Pangima TNI untuk diganti menjadi semacam Kepala Staf Gabungan (*Chairman of Joint Chiefs of Staff*), atau pilihan lain yang kurang mengundang kontroversi politik, penetapan fungsi Panglima sebagai pengguna kekuatan pertahanan hanya pada keadaan perang jelas merupakan keharusan. Dalam keadaan seperti itu, fungsi pembinaan profesi, kesiapan dan kesiagaan dilakukan sepenuhnya oleh para 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.

Berdasarkan analisa empirik, terutama dikaitkan dengan perkembangan lingkungan strategis saat ini, maka dalam penyusun kebijakan pertahanan dan militer 2009-2014, beberapa hal krusial harus diwujudkan:

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 *front line* (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 untuk mengelola bidang pertahanan. 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.[56]

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 serta memadai bagi negara maupun masyarakat.

---

[56] Saat ini perwira-perwira TNI masih menduduki hampir semua jabatan strategis di eselon I –gejala yang menunjukkan sipilisasi belum mencapai tingkat yang memadai. Dengan demikian, upaya mewujudkan pemerintahan, terutama dalam hal pengelolaan di bidang pertahanan dan kemiliteran, yang didasarkan atas prinsip demokrasi—di mana sipil sepenuhnya memegang otoritas tertinggi dalam kebijakan pertahanan dan keputusan penggunaan kekuatan militer—belum sepenuhnya berhasil.

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 digunakan, memiliki *endurance* (daya tahan), kesiapan (*readiness*), dan efisiensi dalam melaksanakan tugas-tugas TNI (seperti dirumuskan dalam undang-undang). Dengan demikian, struktur komando militer berbasis teritorial—yang awalnya didesain mengikuti pembagian wilayah administrasi pemerintahan sipil itu—perlu dikaji-ulang secara sungguh-sungguh. Atas dasar itu, perlu disusun rencana kerja yang berisi tentang relokasi (penata-ulangan lokasi) komando teritorial untuk, secara bertahap, diubah menjadi basis pertahanan militer (*military base*), khususnya untuk TNI-AD, berdasarkan kondisi lingkungan geografis dengan asumsi bahwa sumber ancaman utama bagi keutuhan wilayah RI umumnya akan mengambil bentuk invasi atau agresi militer yang datang dari luar, dan bukan dari dalam negeri.[57]

---

[57] 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. Logika di balik gagasan perlunya semacam *military basing* dengan sendirinya menghapus asumsi lama yang menempatkan struktur komando teritorial sejalan/mengikuti dengan pembagian wilayah administrasi pemerintahan. Konsep *military basing* bagi TNI-AD mengharuskan diterimanya persepsi bahwa sumber ancaman utama terhadap keutuhan wilayah dan integritas bangsa umumnya bukan berasal dari 'dalam', melainkan dari 'luar'. Dasar asumsinya adalah bahwa seluruh teritori Indonesia dengan segenap penghuni dan kekayaannya harus dilindungi dari kemungkinan ancaman yang datang dari luar dengan mempertimbangkan aspek lingkungan geografis dan geostrategis Indonesia.

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 mengumunkan 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 terintegratsi dari fungsi-fungsi sektoral penyelenggaraan pemerintahan. Dan oleh karenanya pengelolaan perbatasan perlu dilakukan melalui diplomasi, pertahanan negara, penegakan hukum dan peyelenggaraan pemerintahan.[58]

Kedelapan, melakukan penguatan masyararakat perbatasan dan penegakan hukum sebagai elemen penting selain penetapan koordinat dan delimitasi yang harus didaftarkan ke PBB. Upaya pembangunan dan integrasi sosial harus menjadi agenda dalam pengelolaan

[58] 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 perbatsan darat, laut dan udara. Tujuan pengelolaan perbatasan adalah untuk menegakkan wibawa, melindungi sumberdaya dan penduduk di wilayah itu.

perbatasan. 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 peningkatkan operasi rutin/patroli 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, kewibawaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN dan Asia Tenggara perlu semakin dimantapkan, pelecehan militer oleh negara tetangga tidak dapat ditolerir, perompakan kekayaan laut dan dan kekayaan hutan di perbatasan harus dihentikan.

Kesembilan, sesegera mungkin melakukan peningkatan kapasitas profesosional, 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 prajurit[60] dan kemampuan kemampuan operasionmal

[59] 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 coasgtuard* hanya terbatas pada pengelolaan sumberdaya laut, tidak pada perlindungan kedaulatan di laut.

[60] 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. Sampai tingkat mana pendayagunaan personel militer ini sungguh-sungguh mencer-

maupun biaya pembangunan untuk meningkatkan kelengkapan dan kualitas alutsista[61] maupun sumberdaya manusia di lingkungan pertahanan negara. Peningkatan anggaran pertahanan hanya merupakan sebagian saja dari beragam persoalan yang lebih sistematik 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 kateogri '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 internasional. 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.[62]

---

minkan paradigma baru di tubuh TNI, tidak saja dalam rangka menyesuaikan diri dengan era demokrasi, tetapi juga dalam konteks menjawab persoalan pertahanan berdasarkan geostrategis dan geografis, jelas merupakan persoalan yang cukup pelik.

[61] Alutsista tidak cukup memadai. Terlalu banyak berita mengenai kecelakaan alutsista. Kesiagaan alutsista juga hanye berkisar antara 50-60% saja dari peralatan yang ada dan mugkin mencapai tidak lebih dari 10-15% saja dari kesiapan ideal untuk 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 mengintregrasikan industri pertahanan juga sebagai bagian dari industri dan perdagangan internasional.

[62] Namun karena sifatnya yang bisa mendadak, atau karena ancaman itu

8.2.5. Rekomendasi bagi Kebijakan [Politik] Luar Negeri dan Hubungan Internasional 2009-2014

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 dan 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. Penye-

---

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

suaian 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.

Menghadapi kemungkinan demikian, Indonesia perlu melakukan reposisi strategis yang harus tertuang dalam rencana kebijakan [politik] luar negeri 2009-2014 sbb:

Pertama, kebijakan politik luar negeri dalam kurun waktu lima sampai sepuluh tahun mendatang sebaiknya tidak lagi memperlakukan ASEAN sebagai sakaguru 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-alingment* yang mungkin akan terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Kesulitan dalam proses konsolidasi dan penguatan kohesivitas ASEAN mendorong negara-negara besar akan mencari dan membangun pengaturan baru. Dalam hal ini, Indonesia tidak perlu terpasang 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. Posisi ASEAN–meskipun tetap penting– kurang signifikan dilihat dari sudut kepentingan nasional Indonesia.[63]

Ketiga, pemerintah perlu menjalankan peran politik luar negeri yang lebih aktif. Dalam konteks ini, terdapat tantangan utama yang mendesak untuk ditangani. Sehubungan dengan itu, 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 erat di antara ketiga kekuatan menengah ini memiliki potensi yang besar untuk ikut mempengaruhi bentuk arsitektur regional. Upaya bersama KIA memiliki peluang untuk

[63] 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– seyogyanya melepaskan diri dari mitos, kerangka atau paradigma berpikir yang konvensional. Lingkungan strategis dan tantangan baru memerlukan gagasan -gagasan baru melalui proses berpikir *outside the box*.

membangun basis arsitektur multilateral baru, yang 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 mencari berbagai persoalan dunia, tidak hanya yang berkaitan dengan masalah finansial global tetapi juga mencakup upaya bersama dalam menanggulangi krisis energi, masalah lingkungan dan perubahan iklim, pangan, dan bahkan berbagai masalah keamanan non-tradisional lainnya. Dalam hal ini, Indonesia memiliki kepentingan yang besar. *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, yang tidak kalah pentingnya 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 karena posisi kita itu berakibat tidak tercapainya 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 momentum yang 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.

8.2.6. Rekomendasi bagi Kebijakan di Bidang Ekosob 2009-2014

Berbagai strategi dan program pembangunan, biasanya dilandasi oleh pilihan kebijakan makro di bidang ekonomi, yang meliputi kebijakan fiskal, perdagangan, dan moneter. Melalui kebijakan makro ini bisa diketahui keberpihakan pemerintah; apakah lebih pro pasar atau pro negara, pro rakyat atau pro investor. Koherensi pada kebijakan makro ini pula yang dapat menjamin apakah program program tersebut bisa dilaksanakan.

Oleh karena itu penting bagi pemerintahan baru ke depan untuk sesegera mungkin mengupayakan penyusunan *blueprint* rencana pelaksanaan agenda-agenda politik di bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Keberadaan sebuah *blueprint* yang komprehensif tersebut mutlak diperlukan tidak hanya sebagai panduan administrasi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam upaya

pencapaian agenda-agenda tersebut, tapi juga untuk membangun mekanisme *public consultation* yang lebih efektif. Karena dengan adanya *blueprint* tersebut maka alat ukur pencapaian menjadi jelas dan mekanisme kontrol publik dapat dijalankan dengan lebih efektif.

Rekomendasi bagi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan 2009-2014

Upaya pengentasan kemiskinan, sejatinya tak dapat dilepaskan dari pertumbuhan penduduk. Bila negara tak mampu mengimbangi pertumbuhan penduduk dengan penyediaan lapangan 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 menjai 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.[64]

Berdasarkan berbagai fakta dan data tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan pengentasn kemiskinan 2009-2014, beberapa langkah awal berikut perlu dilakukan:

Pertama, 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.

Kedua, harus dipastikan adanya perubahan kebijakan di tingkat makro, yaitu reformasi perkreditan serta penyediaan pasar.

[64] Lihat, ***Kompas***, 19 Agustus 2009.

Penyediaan pasar bisa dilakukan dengan cara melakukan proteksi pada pasar dalam negri secara selektif, bisa juga dengan cara menaikan tarif atas barang impor (terutama barang-barang produk pertanian).

Ketiga, harus dipastikan adanya strategi yang jelas, khususnya otoritas fiskal untuk meningkatkan pendapatan negara –yang kelak dapat dipergunakan untuk pengentasan kemiskinan. Ketiadaan strategi ini beberapa waktu lalu yang menyebabkan tidak adanya investasi progresif yang 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.

Keempat, mengembangkan kebijakan sosial. Pilar utama kebijakan sosial tersebut adalah penyediaan hak-hak sosial yang baku secara nasional sebagai hak-hak sipil dan politik. Namun demikian, pengembangan kebijakan tersebut juga mensyaratkan beberapa hal. Syarat utama untuk menciptakan kebijakan sosial adalah menyediakan anggaran yang cukup untuk belanja sosial. Pekerjaan rumah besar pemerintahan mendatang adalah melakukan pembalikan prioritas anggaran, dari pembayaran utang ke belanja kesehataan, pendidikan, dan penciptaan lapangan kerja. Sebagai contoh: studi UNDP-Bappenas-BPS pada tahun 2004 menyatakan bahwa Indonesia perlu melipat-gandakan belanja sosialnnya: dari rata-rata 3% dari PDB pertahun menjadi 5.6% dari PDB pertahun. Negara-negara tetangga di Asia Tenggara telah mengalokasikan 6% dari PDBnya untuk belanja sosial. Bahkan negara-negara maju seperti Jerman dan Kanada, mengalokasikan lebih besar lagi anggarannya untuk belanja sosial. Kanada membelanjakan 17,8% dari PDB untuk belanja sosial, Jepang mengalokasikan 17,7% dari PDB untuk belanja sosial. Dari jumlah ini 8,2% dialokasikan untuk pension, 6,1% untuk kesehatan dan 3,4% untuk kesejahteraan. *Syarat kedua* adalah menyusun kelembagaan kebijakan sosial sehingga kebijakan ini bisa dilaksanakan dan ditegakkan. UU tentang SJSN harus segera dilengkapi dengan peraturan pelaksana sehingga bisa segera dioperasionalkan. *Syarat ketiga* adalah kenaikan pajak dan penciptaan lapangan kerja. Ini sangat penting karena merupakan sebagian dari sumber pendanaan jaminan sosial. Sumber

pendanaan lainnya adalah APBN. Pemerintah harus mau mematok target pendapatan pajak yang cukup tinggi. Penciptaan lapangan kerja yang berkualitas akan memungkinkan warga membayar iuran untuk jaminan sosial. *Syarat keempat* adalah adanya kemauan politik baik dari pemerintah maupun partai politik untuk mengembangkan kebijakan sosial. Dengan kata lain, kebijakan sosial bukanlah sekedar hal teknis, namun juga merupakan konsensus politik berbagai pihak.

Kelima, 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.

Rekomendasi bagi Kebijakan Pendidikan 2009-2014

Permasalahan dunia pendidikan Indonesia bukan semata soal program dan/atau rencana aksi. Karena kalau soalnya hanya pada masalah program, asalkan program dan rencana aksi tersebut dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen, tidak hanya sekedar *lips service* agar disebut populis, maka program-program tersebut memiliki koherensi satu sama lain. Tapi persoalan sebetulnya tidak terletak pada program yang tertulis secara logis itu, melainkan pada kebijakan pendidikan yang makin melebarkan kesenjangan antara kaya dan miskin akibat kastanisasi sekolah. Kalau pada masa Orde Baru dulu pemerintah membuat kastanisasi sekolah berdasarkan status Terdaftar, Diakui, dan Disamakan, maka sekarang pemerintah membuat kastanisasi sekolah berdasarkan standar yang dibuat, seperti Sekolah Reguler (SR), Sekolah Standar Nasional (SSN), Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), dan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI).

Persoalan yang ditimbulkan dengan kastanisasi sekolah itu adalah dukungan dana yang besar dari pemerintah justru diarahkan ke RSBI dan SBI serta ke SSN, sedangkan ke Sekolah Reguler justru kecil. Padahal, sekolah-sekolah reguler itulah yang menampung kaum miskin, apalagi miskin dan bodoh. Oleh karena kemiskinannya sehingga tidak

mampu membayar uang masuk yang tinggi, maka 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).

Berdasarkan berbagai fakta dan data tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan pendidikan 2009-2014, beberapa hal berikut perlu dilakukan:

Pertama, harus dipastikan bahwa arah tujuan pendidikan telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 26 (Ayat 2) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menegaskan bahwa 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.11/2005), 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 *(adaptabibilty)* di mana pendidikan harus fleksibel agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan komunitas yang berubah-rubah 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.

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 *multy cultur*. Pendidikan *multy cultur* 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.[65]

Rekomendasi bagi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan 2009-2014

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

[65] 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 rehabilitas 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.

kesenjangan tersebut semakin mengecil.

Selain itu, tercantumnya isu partisipasi perempuan[66] dalam agenda kebijakan pemberdayaan perempuan, merupakan isu yang krusial. Karena dengan partisipasi perempuan di segala bidang akan menjadi ujung tombak pembongkaran marjinalisasi terhadap perempuan sekaligus mengakui eksistensi perempuan.

Berdasarkan berbagai hal tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan pemberdayaan perempuan 2009-2014, beberapa hal berikut perlu dilakukan:

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

Kedua, pemerintah harus memastikan untuk mengakhiri bentuk-bentuk 'partisipasi' yang bersifat mobilisasi, ataupun sosialisasi, di mana ini termasuk dalam kategori partisipasi semu.[67] Karena dalam model partisipasi semu ini, masyarakat sekedar dibagi informasi, namun tidak dimaksudkan untuk menyetujui, atau menyerap aspirasi masyarakat karena disain proyek telah dicanangkan jauh sebelum proses sosialisasi maupun mobilisasi masyarakat. Jaminan partisipasi *genuine* masyarakat, termasuk perempuan untuk dijalankan lima tahun ke depan akan rentan jika agenda ini sekedar menjadi agenda, tanpa menurunkan isu partisipasi perempuan ke aksi konkrit.[68]

---

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

[67] Lebih jauh lihat Tangga Partisipasi oleh Arnstein (1969).

[68] 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 kadung 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-

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 adminisitrasi negara, dan perubahan cara pandang. Identifikasi pola dan bentuk – bentuk kekerasan terhadap perempuan menjadi syarat utama– karena dengan demikian, maka akan mudah dibangun disain program yang mengakui kekhasan perempuan, dan melindungi kebutuhan perempuan.

Rekomendasi bagi Kebijakan Kesehatan 2009-2014

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, 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).

Atas dasar hal tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan kesehatan 2009-2014, beberapa hal berikut perlu dilakukan:

Pertama, pemerintah harus menegaskan bahwa paradigma sehat adalah bisnis sehat, bisnis ”pemeliharaan” kesehatan keluarga –dokter keluarga dan masyarakat (keluarga) menjadi ujung tombak. Indonesia Sehat 2010 mengisyaratkan bahwa pembangunan kesehatan wajib diarusutamakan sehingga tercipta pembangunan berwawasan kesehatan

---

sampai ketika perempuan memasuki lapangan kerja, maka perlakukan terhadap kaum perempuan adalah sekedar pencari nafkah tambahan dalam keluarga, sehingga mereka mendapat nilai upah yang lebih rendah ketimbang pekerja laki -laki, mereka juga menikmati fasilitas lebih sedikit ketimbang laki-laki.

dan 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).[69]

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 kebiasaaan 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 kawatir pada mitos bahwa pembatasan merokok dapat menimbulkan gejolak pengangguran akibat hilangnya lapangan kerja. Jelas ini adalah agenda advokasi untuk memerangi praktek neoliberal. Kebiasaan buruk lainnya adalah rendahnya kebiasaan cuci tangan pakai sabun, sebelum dan sesudah

[69] 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 negara, namun jangan lupa seseorang dapat jatuh miskin dan bangkrut karena menderita penyakit tertentu dan kelompok ini tidak terlindungi oleh Askeskin/Jamkesmas– ditaksir 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, tidak lagi berdoa agar banyak pasien yang sakit.

makan, kebiasaan ini berkontribusi pada meningkatnya risiko menderita diare. Kebiasaan buruk ini diperparah oleh kebiasaan buang air besar sembarangan, di mana saja. 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 seimbang yang masif 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.[70]

Rekomendasi bagi Kebijakan Lingkungan Hidup 2009-2014

Kondisi lingkungan hidup saat ini memerlukan terobosan politik untuk mengatasi berbagai persoalan yang semakin kronis. Isu lingkungan hidup tidak boleh lagi dinegasikan dengan dalih kepentingan ekonomi. Kita harus belajar dari pengalaman selama ini, di mana fakta juga menujukan ongkos yang dikeluarkan negara dalam penanggulangan bencana akibat kesalahan pengurusan alam lebih besar dari pajak dan royalti yang dibayarkan oleh pelaku industri.

---

[70] 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 PONED 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.

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.

Atas dasar hal tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan lingkungan hidup 2009-2014, beberapa hal berikut perlu dilakukan:

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 sosial dan ekosistem. Upaya pemulihan (restorasi) penting untuk menjadi agenda nasional yang terpimpin. Sehigga semangat untuk memulihkan kondisi ekosistem dan sosial budaya yang terganggu akibat kebijakan pembangunan saat ini menjadi komitmen kolektif penyelenggara negara dari pusat hingga daerah. Restorasi sebaiknya melibatkan partisipasi penduduk lokal secara maksimal, sehingga akan berdampak pada tumbuhnya ekonomi setempat. Hal ini penting untuk menjadi agenda prioritas pemerintahan lima tahun ke depan, mengingat jika hal-hal 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 komitme untuk mereduksi laju kerusakan hutan dan pengurangan emisi karbon. Komitmen perinintah untuk mereduksi laju kerusakan dan emisi karbon akibat konversi kawasan hutan atau kebakaran hutan perlu dijabarkan lebih baik dalam bentuk peraturan perundangan yang mengikat. Menghentikan konersi kawaan hutan untuk perkebunan skala besar dan pertambangan adalah langkah awal yang dinanti. Lankah selanjutnya adalah moratorium ekploitasi hutan kecuali untuk beberapa kawasan tertentu yang menjadi pamasok kebutuhan industri kehutanan dalam negeri. Langkah-langkah terobosan tersebut perlu dituangkan dalam skenario pengelolaan kehutanan yang baru yang seharusnya dkeluarkan diawal periode kedua pemerintahaan SBY, agar semua pihak termasuk instansi pemerintah menjadikan skenario tersebut sebgai 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 membelokan substansi permasalahanya 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 berkembangan dan negara negara maritim untuk menyatukan sikap politiknya menekan agenda keadilan iklim. Agenda mana 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, karena dari beberapa kasus yang ada di dapatkan kenyataan, *pertama*, pemerintah daerah "dengan segala cara" melakukan perubahan-perubahan terhadap kawasan hutan; *kedua*, penyalahgunaan kekuasaan sangat dekat dengan bukti 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 atau yang berhubungan dengan kelestarian hutan di daerah; *keempat,* telah terjadi perubahan peruntukan yang sangat jauh berbeda; serta *kelima*, terjadi pelanggaran hukum secara sistematik 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. Masalah Lapindo Brantas adalah masalah yang fenomenal dan menjadi perhatian dunia. Indonesia penting untuk

menunjukan komitmen penangananya yang berkeadilan dan menghormati hak-hak asasi manusia, termasuk pentinya upaya penghentian semburan lumpur.

Ketujuh, sesegera mungkin menertibkan dan/atau mengatasi berbagai kebijakan daerah di sektor kehutanan yang berdalil menaikkan PAD, di mana sebagai modus operandinya mereka berlindung di balik UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang, yang di dalamnya termasuk pengaturan terhadap kawasan hutan. Namun yang kerap terjadi bukan penataan ruang tetapi kemauan daerah yang harus dijalankan oleh dan atas nama negara. Melalui praktik-praktik pengusaha dan penguasa daerah mengekspolitasi sumber daya alamnya tanpa merasa harus 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 sebagai bagian dari politik hukum yang harus dilaksanakan. Pemerintah pusat dapat berpijak pada dalil masih perlunya kepentingan nasional di atas kepentingan daerah sebagai bagian dari pembangunan sistem hukum nasional dan pembangunan lainnya untuk kepentingan bersama. Hal ini perlu dilakukan agar pemekaran daerah tidak kemudian justru mengancam kehancuran lingkungan dan ekologi.

Rekomendasi bagi Kebijakan Pembangunan 2009-2014

Esensi mengenai permasalahan utang luar negeri, yaitu adanya ketergantungan pembiayaan negara pada negara-negara donor – terutama negara maju– telah digaungkan oleh organisasi masyarakat sipil sejak satu dasawarsa belakangan ini. Defisit anggaran dalam APBN –rata-rata Rp.50 triliun setiap tahunnya yang telah terbangun sejak era pemerintahan Soeharto, ditambah utang untuk pembiayaan proyek– mendorong beban utang negara semakin menumpuk, dan pada akhirnya menggerogoti kemandirian/kemampuan APBN untuk mendukung pembangunan. Soeharto mewarisi utang sebesar Rp.1.500 triliun, hampir lima kali lipat dari APBN pada waktu itu. Diperkirakan untuk pembayaran bunga utang dan cicilan pokok, setiap tahunnya mengambil

porsi mendekati 30% dari PDB negara.

Berdasarkan berbagai fakta dan data tersebut, maka dalam penyusunan kebijakan pembangunan 2009-2014, beberapa hal berikut perlu diperhatikan:

Pertama, pemerintah untuk tidak lagi berutang baru, bahkan justru melakukan upaya penghapusan utang lama. Hal yang cukup realistis untuk dilakukan hingga lima tahun ke depan adalah melaksanakan program/agenda strategis berupa moratorium hutang yang dikombinasikan dengan program/agenda strategis untuk mengupayakan penurunan hutang luar negeri. Jika hal ini dapat dilakukan, maka akan dihasilkan dana segar sekitar Rp.50 triliun untuk "program-program kerakyatan".[71]

[71] 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 (*charitiy*) 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, itu harus dibarengi dengan inisiasi untuk mengurangi ketergantungan teknologi.

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 mengaplikasi kebijakan daerah, serba harus patuh pada kebijakan pusat.

Ketiga, memberi ruang yang cukup agar pemerintah daerah dapat memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar yang identik dengan dapat lebih 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.

8.3. Rekomendasi bagi Pelaksana Operasional Kebijakan Keamanan Nasional

Menurut ketentuan yang berlaku, UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No.34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, penyelenggaraan pertahanan negara pada tataran teknis-operasional berada di tangan Panglima TNI. UU No.34/2004 menegaskan bahwa kewenangan penggunaan kekuatan TNI oleh Panglima hanya dapat dilakukan setelah adanya keputusan politik dari Presiden. Namun masih menjadi pertanyaan apakah kewenangan yang memerlukan keputusan politik tersebut hanya terbatas pada penggunaan pasukan untuk menghadapi ancaman-ancaman militer di mana TNI sebagai komponen utamanya, atau termasuk juga penggunaan-penggunaan lain di luar tugas pokok TNI. Selain itu, tidak terlalu mudah menyepakati apakah yang dimaksud dengan keputusan politik tersebut terbatas pada keputusan pengerahan oleh Presiden yang dilakukan berdasarkan, misalnya, ketentuan yang tertuang dalam UU No.23/1959 tentang Keadaan Darurat, atau termasuk ketentuan perundangan lain maupun pengaturan yang berada di bawah undang-undang serta kebijakan pemerintah.

Sementara itu, berdasarkan perundang-undangan yang ada, khususnya UUD 1945 dan UU No.2/2002, fungsi kepolisian yang diemban oleh POLRI adalah di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tugas pokok meliputi penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka keamanan dalam negeri. Dengan demikian, ada sebagian dari

fungsi pemeliharaan keamanan dalam negeri yang tidak secara tegas dinyatakan sebagai bagian dari fungsi kepolisian, khususnya karena berada di luar lingkup "keamanan dan ketertiban masyarakat". Sebaliknya, munculnya berbagai bentuk ancaman non-konvensional dan/atau transnasional menyebabkan keamanan dan ketertiban masyarakat tidak seluruhnya bisa dibatasi berdasarkan sumber ancaman, dari dalam atau dari luar negeri. Dengan demikian terdapat interaksi yang amat kuat antara "keamanan dalam negeri" dan "keamanan luar negeri". Konflik komunal berskala besar, separatisme, terorisme, dan pengamanan laut adalah sebagian dari beberapa persoalan yang, pada tingkat dan skala ancaman tertentu, memerlukan sistem pengamanan yang dapat melibatkan unsur lain di luar POLRI.

Berdasarkan relasi antara penggunaan kekuatan TNI dan POLRI serta tugas-tugas yang menurut ketentuan perundangan dibebankan kepada TNI dan POLRI, maka beberapa rekomendasi berikut nampaknya patut dipertimbangkan:

Pertama, segera menyiapkan SOP (*standard operating procedure*) baik pada tingkatan strategis maupun taktis dan teknis untuk memastikan bahwa seluruh tugas pokok TNI yang melingkupi: (i) menegakkan kedaulatan negara; (ii) mempertahankan keutuhan wilayah; serta (iii) melindungi segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara; dapat sepenuhnya dilaksanakan secara efektif dan tepat sasaran serta ditempatkan dalam koridor pemerintahan yang demokratis. Hal yang sama juga harus dapat dipastikan pada POLRI. Harus ada ketegasan dan kejelasan fungsi bahwa POLRI hanya merupakan salah satu saja dari penyelenggara fungsi kepolisian negara.[72] Dengan demikian respon tanggap segera diharapkan dapat dipersingkat, dan masalah-masalah keamanan dapat diatasi ataupun diisolasi agar tidak meluas dan meningkat eskalasinya menjadi besar. Respon secara dini serta tepat dari aparat kepolisian yang dilakukan dengan juga mengetengahkan koordinasi pelaksanaan tugas

[72] Sebagaimana tertuang dalam UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara RI, pengemban fungsi kepolisian adalah POLRI yang dibantu oleh: (a) kepolisian khusus; (b) penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau (c) bentuk-bentuk pengamanan swakarsa sesuai dengan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

berbagai aktor lain sangat diperlukan.[73]

Kedua, segera mempersiapkan parameter-parameter yang lebih jelas, tegas, dan lugas bagi pelaksanaan tugas baik TNI maupun POLRI. Hal-hal mana terkait tugas pokok, modalitas, dan fungsi operasional, perlu lebih dirinci untuk memperjelas struktur kendali operasi berikut konsekuensi yang menyertainya dalam setiap pelaksanaan tugas baik yang bersifat eksklusif institusional maupun inklusif bersama dengan instansi penyelenggara keamanan negara lainnya.

Ketiga, terlepas belum tersedia dan/atau belum lengkapnya berbagai peraturan perundangan tentang kelembagaan intelijen, maka demi tercapainya stabilitas politik dan keamanan serta bagi upaya menjamin ketentraman masyarakat serta menjaga tatap tegak dan kokohnya keutuhan wilayah dan integritas NKRI, maka BIN harus segera mempersiapkan aturan, mekanisme, dan prosedur koordinasi kerja secara lebih jelas, tegas, dan lugas, khususnya terkait spesifikasi satuan-satuan intelijen berdasarkan induk organisasinya masing-masing, serta fungsi dan keterkaitannya secara inklusif dalam sistem keamanan nasional.

Keempat, setiap instansi penyelenggara fungsi keamanan nasional –di antaranya, namun tidak terbatas hanya TNI, POLRI dan BIN– memiliki peran spesifik sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Fungsi keamanan nasional yang diembankan kepada TNI dalam hal ini dititikberatkan pada pengaturan tentang penggunaan kekuatan militer, khususnya untuk pelbagai tugas selain perang (Operasi Militer Selain Perang/OMSP), sehingga, dan oleh sebab itu, diperlukan pengaturan

[73] Keniscayaan yang muncul sebagai konsekuensi dua arus keharusan tersebut adalah perlunya pengendalian yang dilakukan secara *bottom up* melalui pendelegasian wewenang dan tanggung jawab kepada kesatuan kewilayahan – terutama Polres sebagai Kesatuan Organisasi Dasar (KOD) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional – yang disusun sesuai pembagian wilayah pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana serta perkembangannya. Tantangan yang dihadapi POLRI, dalam hal ini, adalah penyiapan KOD yang secara struktural-operasional senantiasa mampu memberikan respon secara dini terhadap keamanan dan ketertiban di wilayah tugasnya. Mereka seharusnya tidak terlampau menunggu legitimasi dari komando atasan (Kapolwil/ Kapolwiltabes dan/atau Kapolda).

teknis-operasional bagi pelaksanaan operasi militer selain perang untuk mengklasifikasikan perbedaan karakter tugas di setiap jenis operasi, dan mekanisme serta prosedur yang diperlukan untuk menjadikannya sebagai operasi bersama dengan instansi-instansi yang lain. Dalam konteks ini, fungsi kepolisian maupun intelijen pada praktiknya tidak hanya dilaksanakan secara berturut-turut oleh POLRI dan BIN, tetapi juga organ-organ kerja pemerintah yang bernaung di bawah instansi lain atau departemen teknis tertentu. Oleh karena itu, pengaturan teknis-operasional perlu dirumuskan untuk mengatasi berbagai persoalan terkait celah pengaturan tidak saja dari (kemungkinan) *overlapping* tetapi juga saling-rebut fungsi antar instansi ketika berada dalam suatu operasi dan wilayah-wilayah yang tidak menjadi bidang tugas dari satu pun instansi pelaksana yang ada.

8.4. Rekomendasi bagi Anggota Parlemen dan Partai Politik

Berdasarkan berbagai persoalan yang telah dipaparkan di atas, beberapa rekomendasi berikut nampaknya patut dipertimbangkan para anggota parlemen [dan juga para anggota partai politik, baik yang mendapaatkan kursi di parlemen atau pun tidak] sebagai langkah penataan ulang terhadap kerangka kerja keamanan nasional, yang di dalamnya termasuk kebutuhan untuk menjawab tantangan-tantangan mendesak (*problem solving*) serta upaya bagi pengembangan sistem (*sistem building*) untuk jangka panjang.

Pertama, dari aspek regulasi dan kebijakan politik; perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut: (i) menginisiasi proses institusionalisasi perubahan budaya politik sebagai wujud konkrit terhadap perubahan paradigma (*paradigm sift*) aparat-aparat negara; (ii) menginisiasi dilakukannya integralisasi mekanisme respon berbagai persoalan sebagai upaya membangun sistem pemerintahan yang efektif; (iii) mendorong pemerintah membangun kesepahaman dan kesepakatan (*role of the games*) lintas institusi terhadap mekanisme respon serta aktor pengambil keputusan pada berbagai situasi kontingensi; (iv) mendorong dan menegaskan pada pemerintah untuk dilakukannya efisiensi dan transparansi dalam penggunaan *resources*; (v) mendorong dan menegaskan pada pemerintah agar segera mengatasi kesenjangan kapabilitas TNI dengan mengembangkan postur TNI yang betul-betul

sesuai dengan kebutuhan pertahanan dengan mendasarkan pada perkiraan ancaman yang ada; (vi) memberikan prioritas bagi proses UU Perbantuan TNI.

Kedua, dari aspek kebijakan teknis; perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut: (i) mendorong dan menegaskan pada pemerintah agar segera menyusun dan menyelesaikan berbagai aturan maupun ketentuan pelaksana, baik dalam bentuk PP, Perpres, dan Kepres, hingga Permen, Kepmen dan Skep masing-masing pimpinan institusi bersangkutan bagi upaya mendukung pelaksanaan tugas-tugas TNI, Kepolisian, dan Intelijen sebagaimana tercakup dalam peraturan perundangan yang ada untuk dapat menjamin bahwa seluruh proses perubahan tersebut tidak sekedar berlangsung secara *in vacum*; (ii) mendorong dan menegaskan pada pemerintah untuk segera disiapkan SOP (*standard operating procedure*) baik pada tingkatan strategis maupun taktis dan teknis dari seluruh institusi di bidang keamanan nasional untuk dapat menjamin adanya *minimum respons* berdasarkan apa yang bisa dilakukan secara bertingkat.

Ketiga, dari aspek dukungan teknis institusional; mendorong dan menegaskan pada pemerintah untuk segera dipersiapkan pembentukan Dewan Keamanan Nasional (DKN) di tingkat pusat dengan organnya di daerah berupa berbagai Badan Khusus sebagai *implementing agency* yang harus dikoordinasikan oleh departemen/lembaga teknis dalam lingkup *leading sector*-nya masing-masing.

Keempat, dari aspek dukungan non-teknis operasional; mendorong dan menegaskan pada pemerintah untuk segera mengatasi serta mempersiapkan secara konkrit dan realistis dukungan anggaran baik yang bersumber dari APBN maupun APBD bagi: (i) proses koordinasi rutin dan temporer (kontinjensi) secara berjenjang; (ii) seluruh operasionalisasi tahapan situasi kontinjensi sejak dari deteksi dini, kesiapan, penindakan, hingga rehabilitasi.

Kelima, dari aspek kebutuhan pengembangan sistem (*system building*); mendorong dan menegaskan pada pemerintah untuk segera mempersiapkan berbagai draf perundang-undangan baru dan/atau penyesuaian (sinkronisasi) terhadap berbagai undang-undang yang sudah ada, mengingat bahwa penataan perundang-undangan serta

penataan ulang peran, fungsi, kewenangan, tugas dan tanggungjawab seluruh institusi di bidang keamanan nasional merupakan prasyarat mutlak bagi upaya membangun stabilitas nasional secara lebih terintegrasi.

8.5. Rekomendasi bagi Organisasi Masyarakat Sipil dan Media

Mengacu pada kecenderungan *platform* partai-partai politik peserta pemilu 2009, tampak jelas bahwa isu-isu maupun agenda kebijakan strategis di bidang keamanan nasional masih akan didominasi oleh eksekutif. Sementara DPR akan cenderung mengambil posisi untuk merespon dan mengawasi implementasi dari kebijakan yang dijadikan pedoman pemerintah untuk membentuk bangunan keamanan nasional. Berkenaan dengan itu, pemetaan orientasi dan prioritas agenda kebijakan yang diusung oleh setiap pasangan capres-cawapres merupakan keniscayaan untuk dilakukan.

Lebih dari itu, masyarakat sipil juga perlu segera melakukan beberapa langkah strategis untuk mengawal berbagai agenda kebijakan pemerintah di bidang keamanan nasional tersebut agar sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik berdasarkan kaidah demokrasi (*democratic good governance*). Beberapa rekomendasi berikut dapat dipertimbangkan sebagai dasar bagi diambilnya langkah strategis, setidaknya:

Pertama, melakukan diseminasi dan/atau sosialisasi gagasan-gagasan dan kerangka normatif tentang pengelolaan demokratik di bidang keamanan nasional. Hal ini perlu dilakukan terutama kepada elit politik dan anggota DPR-RI periode 2009-2014 -- khususnya para anggota dewan di Komisi I dan Komisi III. Melalui sosialisasi tersebut diharapkan anggota legislatif memiliki kemampuan yang dibutuhkan untuk mendukung fungsi DPR, terutama fungsi pengawasan (*oversight* dan *control*).

Kedua, melakukan penguatan kapasitas *stakeholders* – Lembaga Kepresidenan, Departemen Pertahanan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Departemen Luar Negeri, TNI, POLRI, Badan Intelijen, Imigrasi, dan sebagainya – di bidang

keamanan nasional.

Ketiga, melakukan berbagai upaya untuk menyelaraskan hubungan antara pemerintah dan DPR dalam berbagai permasalahan politik di bidang keamanan nasional.

Keempat, bagi kalangan media massa, pada khususnya, untuk dapat secara intensif dan sistematis memberitakan kepada publik tentang seluruh proses kebijakan politik di bidang keamanan nasional, sejak dari perencanaan, penganggaran, hingga implementasi kebijakan politik dan operasional, agar publik juga dapat ikut mengawasi dan mengontrol seluruh proses kebijakan tersebut.

Kelima, bagi pihak *funding agencies/international donors/ international institutions* untuk dapat tetap memberikan *support* bagi institusi-institusi yang memberikan perhatian secara luas dalam seluruh proses kebijakan di bidang keamanan nasional. *Support* dapat diberikan bukan saja kepada CSOs dan media massa untuk melakukan pengawasan, tapi juga bagi penguatan kapasitas anggota DPR-RI, pejabat negara, maupun bagi peningkatan kapasitas operasional personil -personil TNI/POLRI/Badan Intelijen/Dinas Imigrasi/Kejaksaan, dan sebagainya.

Jakarta, April 2010

ProPatria Institute