

PERAN DPR DALAM MENJALANKAN KONTROL DEMOKRATIS ATAS PEMBARUAN SEKTOR KEAMANAN¹

Poltak Partogi Nainggolan

Abstract

Reform movement has not only brought down the Soeharto authoritarian regime but also strengthened Indonesian people's pressure for better military reform and parliamentary role. As parts of democratic transition, the reforms of both state institutions started with the amendments of constitution. Afterward, DPR becomes a 'superbody,' and the pressure for security sector reform (SSR) was further conducted. These studies revealed that parliament's strong position still, however, in reality could not comprehensive- and significantly push SSR as has been previously voiced by the reform movement.

Keywords: DPR role, democratic control, security sector reform

Abstrak

Gerakan reformasi tidak hanya telah berhasil menjatuhkan rejim otoriter Soeharto, tetapi juga tuntutan untuk perbaikan peran parlemen dan militer. Sebagai bagian dari transisi demokratis, upaya reformasi kedua institusi negara itu telah dimulai dengan amandemen konstitusi. DPR kemudian muncul sebagai 'superbody,' dan tekanan untuk menuntaskan reformasi sektor keamanan terus berlanjut. Studi ini menilai bahwa posisi parlemen yang kuat itu secara realistis belum dapat mendorong reformasi sektor keamanan secara komprehensif dan signifikan sebagaimana yang diaspirasikan gerakan reformasi selama ini.

Kata Kunci: peran DPR, kontrol demokratis, pembaruan sektor keamanan

¹ Penulis menyampaikan terimakasih atas kritik, koreksi, dan masukan dari Mitra Bestari, Dr. Ganewaty Wuryandari, MA., Peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI.

I. Permasalahan

Karena tekanan rakyat, parlemen telah menjadi salah satu aktor penentu jatuhnya Soeharto dan rejim otoriter yang ditopang militer yang dibangunnya sejak dasawarsa 1960. Proses reformasi kemudian bergulir dengan dimulai pergantian beberapa anggota parlemen yang dekat dengan keluarga Cendana dan amandemen konstitusi, UUD 1945, yang selama ini dinilai sakral, tidak tersentuh.

Amandemen, sebagai implikasinya, membuat Parlemen memperoleh kekuasaan yang luar biasa sehingga ia dianggap sebagai *'superbody'* yang ditakuti pemerintah, dengan kewenangan tinggi yang diberikan konstitusi untuk melakukan fungsi pengawasan, anggaran, dan legislasi. Karena kewenangan konstitusional barunya yang hebat ini, pemerintah Abdurrahman Wahid yang terpilih secara demokratis dalam era baru reformasi pun dapat dijatuhkan.

Namun, bagaimana dengan peran baru parlemen dalam menjalankan kontrol demokratisnya terhadap militer dalam era pasca-Soeharto? Apakah ia telah menjalankan ketiga fungsinya itu secara efektif dan benar-benar telah muncul sebagai sebuah lembaga *'superbody'* yang ditakuti, mengingat sebelumnya militer adalah kekuatan tidak tersentuh dan menjadi kekuatan utama pendukung rejim otoriter Orde Baru Soeharto sehingga dapat bertahan selama lebih tiga dasawarsa?

“Nafsu besar tenaga kurang” begitulah kira-kira ungkapan yang tepat untuk menggambarkan kondisi dan kemampuan kontrol demokratis parlemen Indonesia atas peran militer dalam era transisi demokratis pasca-1998 sejak runtuhnya rejim otoriter Soeharto yang didukung militer sejak awal 1960an. Bagaimana ini bisa terjadi, sebab menurut banyak pengamat, misalnya, Ziegenhain, dalam era reformasi, DPR telah menjadi sebuah *superbody* yang siap menikam dan menjatuhkan pemerintah setiap saat, dengan banyak kewenangan barunya pasca-amandemen konstitusi?²

Tulisan ini akan mengkaji kontrol demokratik parlemen atas militer dalam periode 1998-2008, selama 10 tahun periode reformasi berjalan. Tulisan menganalisis peran parlemen dalam menjalankan kontrol demokratis atas militer melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, legislasi, dan anggaran. Analisis dilakukan melalui observasi sehari-hari kegiatan dan kinerja para anggotanya, terutama mereka yang berada di Komisi 1 yang tugasnya terkait langsung dengan kontrol atas militer. Analisis dibantu juga dengan penggunaan data tertulis dan juga hasil wawancara.

² Ziegenhain, Patrick. *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

II. Kerangka Pemikiran

Dalam studi tentang (sukses) transisi demokratis, militer adalah salah satu institusi yang harus menjadi bagian dari pekerjaan rumah gerakan reformasi. Karena itu, konsolidasi demokratis akan sulit diwujudkan jika reformasi militer tidak berjalan secara signifikan, sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan secara komprehensif. Kegagalan melakukan reformasi sektor keamanan akan menjadi penyebab kegagalan konsolidasi demokratis bersama-sama dengan kegagalan mempertahankan pers yang bebas, membangun kekuatan masyarakat sipil yang tangguh dan terbentuknya supremasi hukum dalam suasana sistem politik yang baru.³

Reformasi sektor keamanan mencakup keseluruhan sektor keamanan nasional baik institusi maupun aparat pelaksanaannya. Di negara manapun, ini juga meliputi pengaturan kembali peran institusi dan aparat kepolisian yang dalam tugasnya berhubungan langsung dengan masyarakat, sehingga tidak hanya menyoroti institusi militer saja dengan aparatnya.⁴ Namun, di Indonesia, karena dalam masa pemerintahan otoriter Orde baru, institusi kepolisian menjadi satu dengan institusi militer dalam lingkup Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), maka dalam melihat sejauh mana reformasi sektor keamanan telah dilakukan, maka fokus analisisnya adalah sejauh mana institusi militer telah dikembalikan ke posisinya semula, sebagai alat pertahanan dan Keamanan (dengan huruf kapital), yang artinya sebagai bagian dari aparat keamanan nasional atau pertahanan negara. Dengan kata lain, sukses reformasi sektor keamanan akan tergantung pada bagaimana dan sejauh mana pemisahan institusi militer dan kepolisian dan berbagai tugas dan kewenangannya.

Pada dasarnya, reformasi militer merupakan salah satu agenda dari reformasi sektor keamanan, namun ruang lingkupnya meliputi semua organisasi yang memiliki otoritas untuk menggunakan maupun memerintahkan penggunaan kekuatan, untuk melindungi negara dan seluruh warga negara dan juga struktur sipil yang bertanggung jawab untuk mengelola dan mengawasi institusi keamanan itu.⁵ Dalam hal ini, menurut Muna, reformasi militer mencakup kekuatan militer dengan Menteri Pertahanan yang bertanggung

³ Lihat, misalnya, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whiteheads (eds.), *Transition from Authoritarian Rule, Prospect for Democracy*, Vol. 4, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986; Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, *Consolidating the Third Wave Democracies*, 1997.

⁴ Lihat *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanism and Practices*, Geneva: DCAF-IPU, 2003; *Monitoring and Investigating the Security Sector*, Geneva: DCAF-UNDP, 2007.

⁵ Beni Sukadis, *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007*, Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2007: hal. 30.

jawab untuk mengontrol mereka, badan inteljen, polisi dan aparat bea dan cukai, sistem peradilan dan hukum, dan struktur sipil yang bertanggung jawab untuk mengelola dan mengawasi institusi tersebut.⁶ Mengingat potensi besar terjadinya kesalahan pengalokasian sumber daya dan sektor keamanan yang lepas kendali sehingga menimbulkan dampak negatif, parlemen perlu berperan dalam mengambil tindakan mengontrol.

Adapun tujuan utama reformasi sektor keamanan untuk menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik di sektor keamanan dan sekaligus menciptakan lingkungan yang aman dan tertib, sehingga mendukung upaya negara dalam menyejahterahkan dan memakmurkan rakyatnya. Dengan demikian, sebagaimana dikatakan Ann M. Fitzgerald, pembaruan sektor keamanan adalah pelaksanaan program pembaruan kelembagaan dan operasional mencakup sektor keamanan nasional, yang didorong oleh usaha regional, untuk menyiapkan sebuah lingkungan yang membuat warga negara selalu merasa aman dan nyaman.⁷ Dengan cara pandang baru di era reformasi pasca-Soeharto dan menyeluruh, reformasi sektor keamanan menyangkut perumusan dan pelaksanaan cetak biru regulasi bidang hankamnas, meliputi regulasi tentang cakupan dimensi keamanan nasional, regulasi tentang organisasi keamanan nasional, regulasi tentang sumber daya keamanan nasional, dan regulasi tentang prosedur penegrahan dan penggunaan kekuatan TNI.⁸ Namun, reformasi sektor keamanan tidak hanya menyangkut isu kebutuhan dan proses penataan kerangka regulasi (*regulatory frameworks*), tetapi juga pelaksanaan soal-soal teknis operasional mengatur dan mengelola atau menjalankan keamanan nasional.⁹

Kaitan pengawasan demokratis parlemen atas reformasi sektor keamanan terletak pada pemahaman bahwa demokrasi merupakan mekanisme politik untuk mencapai tujuan bersama terciptanya ketertiban umum dan kesejahteraan sosial.¹⁰ Kemudian, dalam sistem yang demokratis, ada mekanisme pertanggungjawaban publik dengan tujuan politik untuk mengawasi dan membatasi kewenangan eksekutif, sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalisasi. Patut dijelaskan, tujuan operasional pertanggungjawaban adalah untuk membantu memastikan pemerintah beroperasi secara efektif dan

⁶ Rifki Muna, "Military Reform In Indonesia: How Far and How Real," makalah, Yogyakarta, 2002, *ibid.*

⁷ *Ibid.*: hal. 31.

⁸ T. Hari Prihatono (ed.), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*. Jakarta: ProPatria Institute, 2006: xvii-xviii.

⁹ Lihat "Kajian Kritis Perundangan di Bidang Pertahanan Keamanan," Monograph No. 7, 12 September 2006, Jakarta: ProPatria, 2006: hal. 1.

¹⁰ Aleksius Jemadu (Ed.), "Praktek-praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis—Pandangan Praktisi Kelompok Kerja Intelijen DCAF," Jakarta: FES dan DCAF, 2007: hal. 5.

efisien. Sehingga logis, tidak ada lembaga, fungsi, dan tindakan negara, serta tidak ada organisasi maupun kegiatan pemerintah yang dapat dikecualikan dari pengawasan parlemen.¹¹

Peran yang dapat dijalankan parlemen dalam mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakan keamanan nasional dapat dikelompokkan dalam beberapa isu besar paling sedikit seperti pengawasan, memberikan pendapat alternatif, memastikan transparansi dan lain-lain. Adapun pengawasan merupakan fungsi legislatif yang intinya mengawasi penerapan UU, yang berasal dari pemisahan kekuasaan dan merupakan kuasa untuk memastikan akuntabilitas eksekutif. Di sini pengawasan harus dijalankan proaktif dan reaktif, yaitu proaktif dalam mengantisipasi isu-isu, reaktif untuk memulai dengar pendapat dan penyelidikan jika suatu masalah atau skandal terjadi, serta untuk menentukan apakah suatu UU itu efektif dan mencapai hasil yang diinginkan.¹²

III. Fungsi Pengawasan

A. Kultur Politik TNI

Kemampuan DPR untuk melakukan fungsi pengawasan membutuhkan kecerdasan dan kejelian anggota parlemen untuk bisa mengawasi dengan baik perilaku militer. Jika tidak, parlemen akan tidak dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara efektif untuk mengkritisi dan memperbaiki perilaku militer, termasuk pimpinannya. Itulah sebabnya, masih munculnya besar-besarnya foto dan berita *headline* di berbagai media massa yang memuat pelantikan Panglima TNI baru oleh Presiden di istana negara. Serah terima jabatan Panglima TNI dari Jend. Djoko Santoso ke Marsekal Djoko Suyanto menyiratkan bahwa eksistensi TNI dan elitnya masih merupakan hal yang strategis dan menjadi perhatian politik sehari-hari negara ini.¹³

Juga, DPR tidak jeli dan luput mengawasi dan mengkritisi munculnya iklan ucapan selamat kepada Jend. Djoko Santoso atas pengangkatannya sebagai Panglima TNI yang baru, menggantikan Marsekal Djoko Suyanto, dari seorang *chairman* bisnis keturunan Cina dari Bauma Group, Ir. Haji Muhammad Suwandi Muljadi (The Hoo Gwan). Padahal pembuatan iklan ucapan selamat di media massa itu merefleksikan masih dekatnya hubungan pimpinan TNI dengan kalangan bisnis, terutama keturunan Cina, yang selama

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*: hal. 54.

¹³ Lihat, misalnya, "Jenderal TNI Djoko Santoso Resmi Panglima TNI", *Seputar Indonesia*, 8 Januari 2008: hal. 1.

ini dikenal sebagai konglomerat yang mendominasi ekonomi Indonesia.¹⁴ Sehingga, tidak adanya penolakan dari kalangan dan pimpinan TNI yang baru terhadap penyampaian iklan semacam itu, memperlihatkan sikap TNI yang masih abu-abu atau ambivalen untuk menjaga jarak dari kalangan pengusaha. Sementara, tidak adanya kritik dari anggota DPR terhadap peliputan media massa yang berlebihan atas pelantikan dan serah terima jabatan Panglima TNI dan pemuatan iklan itu semacam itu terus menyumbang pada perilaku TNI yang tidak konstruktif dalam era baru yang dikatakan sebagai “era reformasi”.

Hal serupa terjadi untuk iklan ucapan selamat dari pengusaha untuk pimpinan militer yang terpilih sebagai pimpinan organisasi masyarakat sipil. Kasus ini terjadi untuk Mayjen TNI. H. Nachrowi Ramli, SE yang terpilih sebagai Ketua Umum Bamus Betawi pada tahun 2008 dan mendapat ucapan selamat dari PT Insanprada Mutulika.¹⁵ Tanpa adanya kritik sama sekali dan upaya koreksi dari anggota DPR, pihak sipil akan terus mengundang dan memberikan tempat yang istimewa pada militer dalam masyarakat dan politik rutin sehari-hari yang masuk ke ruang-ruang publik.

Karena itu, tidak mengherankan Pangdam Jaya, Mayjen Agustadi Sasongko mengeluarkan pernyataan politik yang menuding kehadiran banyak kader PKI atau komunis di parlemen (DPR), sesuatu yang biasa dilakukan petinggi militer di masa Orba untuk menekan aktifitas politik sipil. Terhadap isu komunis ini, anggota DPR sangat sensitif dan segera merespons. Anggota Komisi 1 FPKB, Effendy Choirie, misalnya, mengingatkan Agustadi tidak lagi mengeluarkan pernyataan politik tentang isu PKI atau komunis di parlemen agar tidak memicu kontroversi dan resistensi, sebab itu bukan tugasnya. Agustadi diingatkan tugas yang harus diselesaikannya adalah melanjutkan reformasi TNI AD agar dapat menjadi tentara yang profesional untuk menjaga pertahanan negara. Senada dengan itu, anggota DPR dari fraksi lain, Yusron Ihza Mahendra, Wakil Ketua Komisi 1 dari PBB, meminta Agustadi tidak berbicara lagi dan menuding adanya PKI dan keluarga, pengikut atau simpatisan mereka di parlemen, terutama di FPDIP, karena hal itu sudah keluar dari tugasnya, dan menimbulkan konfrontasi dengan parlemen.¹⁶ Reaksi anggota DPR ini efektif dan dipatuhi kalangan militer, khususnya, Mayjen Agustadi.

Namun, dalam kasus “intervensi politik” lainnya, reaksi parlemen tidak dapat menghentikan keinginan militer. Penunjukan Asisten Personel KSAD, Mayjen Tanribali Lamo oleh Mendagri, Mayjen (Purn.) Mardiyanto, yang juga

¹⁴ Dimuat di *Kompas*, 3 Januari 2008: hal. 11.

¹⁵ Dimuat *Media Indonesia*, 16 Januari 2008: hal. 6.

¹⁶ “TNI Jangan Dibawa ke Politik”, *Republika*, 29 Desember 2008: hal. 3.

berlatarbelakang militer, menjadi pejabat sementara Gubernur Sulawesi Selatan, pada 19 Januari 2008, dinilai anggota Komisi 1 FKP, Yuddy Chrisnandi, sebagai kekeliruan besar, yang sangat berisiko menyeret kembali TNI ke dalam birokrasi sipil seperti dipraktekkan pemerintahan Orba.¹⁷ Keputusan pemerintah mengangkat Tanribali jelas sangat bertentangan dengan kebijakan reformasi TNI yang telah menghapus praktek kekaryaan seperti diatur UU 34/2004 tentang TNI yang melarang anggota TNI aktif untuk dipilih menduduki jabatan politik. Sebab, saat ini, sesuai ketentuan tersebut, TNI harus bertugas secara profesional sebagai alat pertahanan yang dilarang terlibat urusan politik. Ini artinya, pimpinan TNI harus menolak jika ada perwira aktifnya ditunjuk pemerintah masuk ke dalam struktur birokrasi sipil. Sehingga, apapun alasannya, menurut Yuddy, Presiden SBY, yang eks-militer, telah mengambil langkah kemunduran besar yang merendahkan kemampuan SDM sipil untuk menempati jabatan tersebut. Dikuatirkan, kesan memprioritaskan TNI bisa membangkitkan kembali praktek dwifungsi ABRI.¹⁸

Sementara, Ganjar Pranowo, anggota Komisi non-pertahanan (Komisi 2 PDIP) mengingatkan, karena pasal 47 ayat (1) UU No. 34/2004 menyebutkan "Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan," keputusan mengangkat Mayjen Tribaldi menjadi persoalan, dan melanggar hukum, sehingga pemerintah tidak boleh menarik-narik kembali TNI ke dalam ranah politik.¹⁹ Komentar senada datang dari "sayap kanan", FPKS, yang Wakil Ketua Fraksinya di DPR, Fahri Hamzah, mengatakan bahwa keputusan pemerintah memperlihatkan seolah-olah tidak ada orang sipil yang punya kemampuan menduduki posisi strategis sehingga harus figur TNI yang mengisinya.²⁰

Disisilain, Djoko Susilo, Komisi 1 FPAN, mengatakan akan mempertanyakan ini dalam raker dengan Menhan atau Panglima TNI, walaupun kenyataannya ia tidak mengangkat isu itu dalam raker.²¹ Menurutnya, alasan pemerintah menggunakan PP No. 15/2001 tentang pengalihan status anggota TNI dan Kepolisian Negara RI menjadi PNS yang menjadi dasar penunjukan Mayjen Tanribali sebagai pejabat gubernur sementara untuk mengatasi konflik hasil Pilkada di Sulsel sudah tidak berlaku atau dicabut, sebab ia mengacu pada UU yang lama (UU No. 2/1988 tentang Prajurit ABRI dan UU No. 28 tentang

¹⁷ "Dikecam, Penjabat dari Militer Aktif", *Kompas*, 21 Januari 2008 : 4. Lihat juga, „Cegah ‘Dwifungsi ABRI’ Jilid II „, *Republika*, 22 Januari 2008 : hal. 12.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ "Dikecam, Penjabat dari Militer Aktif", *Kompas*, 21 Januari 2008 : hal. 4, *loc.cit.*

²⁰ „Cegah ‘Dwifungsi ABRI’ Jilid II „, *Republika*, 22 Januari 2008 : hal. 12, *loc.cit.*

²¹ "Dikecam, Penjabat dari Militer Aktif", *loc. cit.*

Polri), karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yakni UU 34/2004. Rekannya dari Komisi yang sama, Pareira, asal PDIP, menguatkan, walau sebelum dilantik sebagai PJS Gubernur Sulawesi Selatan, Tanribali telah lebih dulu dipindahtugaskan sebagai PNS dan dilantik sebagai staf ahli Depdagri, pada dasarnya ia tetap melanggar UU TNI No. 34/2004, dan itu tidak bisa dibenarkan. Baginya, upaya pemerintah tersebut seperti upaya akal-akalan untuk mengelabui masyarakat. Padahal, Pemerintah tidak boleh memanfaatkan dan melibatkan prajurit maupun institusi TNI untuk tujuan dan kepentingan politik praktis. Karena itulah, Pareira mendesak pemerintah segera mencabut kembali keputusan itu.²² Keterangan Slamet Effendi Yusuf dari FPG, anggota Komisi yang sama, telah memperjelas apakah masalah yang terjadi dan solusinya relevan, mengingat konflik Pilkada di Sulawesi Selatan adalah konflik politik yang berimbas pada gangguan keamanan, sehingga yang mengatasinya seharusnya bukanlah dari kalangan militer, tetapi kepolisian, itupun jika tidak ada sama sekali dari kalangan sipil yang mampu menjalankannya.²³

Tidak semua atau selalu inisiatif pimpinan TNI bersifat tidak konstruktif atau merupakan kemunduran. Gagasan Panglima TNI, Endriartono Sutarto, yang menghendaki TNI menggunakan hak pilihnya pada Pemilu 2009, adalah hal yang tampak progresif. Namun, karena gagasan itu disampaikan pada akhir masa jabatan Sutarto, akhir 2005 dan awal 2006, tentu saja tetap mengundang pertanyaan, mengapa baru ia lakukan, dan apakah tidak ditunggangi kepentingan politik dengan Presiden SBY untuk mendapatkan jabatan baru di luar TNI setelah pensiun. Selain itu, selama ini, sebelum masa SBY, pada masa Wahid dan Mega, ia dikenal sangat konservatif. Sehingga, alasan demi menunjukkan komitmen TNI mendukung demokratisasi, diragukan.

Masih jelas dalam ingatan, setahun sebelumnya, pada tahun 2004, diketahui, Jend. Sutarto telah mengatakan bahwa TNI tidak akan menggunakan hak pilih mereka sampai Pemilu 2009.²⁴ Jika tidak, TNI akan melanggar lagi ketentuan dalam UU Pemilu yang memberikan anggotanya hak untuk memilih dalam pemilu.²⁵

Jend. Sutarto menghimbau kembali agar TNI menggunakan hak pilihnya di pergantian Panglima TNI pada 13 Pebruari 2006. Argumennya, Indonesia tidak akan menjadi negara demokrasi yang sempurna tanpa pemberian hak

²² "Menhan Anggap Tak Langgar UU: Anggota DPR Nilai "Akal-akalan", *Kompas*, 22 Januari 2008 : hal. 3.

²³ "Alih Tugas Militer ke Sipil Picu Kontroversi", *Republika*, 23 Januari 2008: hal. 3.

²⁴ "KSAD Tegaskan, Pernyataannya soal Pemilu 2004 merupakan Bentuk Kehati-hatian," *Kompas*, 26 December 2003: hal. 8.

²⁵ "TNI Akan Netral di Pemilu 2004," <http://www.detik.com/peristiwa/2003/09/19/2003091-9162950s.html>, diakses pada 19 September 2003.

memilih anggota TNI. TNI sendiri dianggap telah siap, sehingga tidak ada alasan untuk menunda penggunaan hak pilih, mengingat itu juga merupakan hak asasi anggota TNI, sebagai urusan individu, dan bukan korps.²⁶

Sementara, Yuddy Chrisnandy, anggota Komisi I dari FPG, berbeda pendapat, dengan menyatakan, idealnya hak pilih TNI diberikan bila kesejahteraan prajurit telah terpenuhi dan telah ada pengakuan sepenuhnya atas supremasi sipil oleh militer. Dengan kata lain, anggota TNI baru layak ikut pemilu jika mereka telah menjadi prajurit yang profesional, kecuali jika ada percepatan peningkatan kesejahteraan dan pengakuan supremasi sipil oleh militer dalam waktu dekat.²⁷ Juga, Yusron Ihza Mahendra, khawatir aturan internal TNI yang mengatur prajurit TNI dalam menggunakan hak pilihnya tidak mampu menjaga profesionalitas dan netralitas TNI dalam pemilu 2009. Berbeda dengan ini, Theo Sambuaga, Ketua Komisi I, termasuk dengan rekannya satu partai Chrisnandi, dengan mengatakan hak pilih TNI perlu segera direalisasi karena hak itu merupakan hak individu yang melekat pada setiap warga negara, selain juga, ia memandang, tingkat kesadaran masyarakat maupun prajurit TNI akan demokrasi sudah semakin tinggi.²⁸

Namun sikap DPR sebagai parlemen tidak antusias mendukung realisasi hak pilih oleh prajurit TNI, karena Ketua Pansus RUU Pemilu, Ferry Mursyidan Baldan, anggota Komisi II F-PG, sikapnya masih tergantung pada sikap dan keputusan pimpinan TNI-Polri yang baru, dengan mengatakan akan mengkonfirmasi lebih dulu hal itu pada mereka. Sehingga, tidak ada sikap independen DPR, apalagi klausul dalam RUU Pemilu yang melarang TNI untuk menggunakan hak pilihnya, yakni “Dalam Pemilu 2009, anggota TNI dan anggota Polri tidak menggunakan hak memilihnya,” tetap dibiarkan. Ini sama bunyinya dengan UU No. 12/2003 yang berlaku untuk Pemilu 2004.

B. Pelanggaran HAM

Keputusan Pansus DPR untuk kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II (TSS) pada 9 Juli 2001 yang menyimpulkan tidak ada pelanggaran HAM berat, sangat kontraproduktif dengan upaya penegakan HAM dan pengusutan kasus-kasus pelanggaran di masa lalu. Padahal, Komisi Penyelidikan Pelanggaran (KPP) HAM Kasus TSS telah melaporkan indikasi keterlibatan beberapa petinggi militer pada waktu kejadian.

²⁶ “Simalakama Hak Memilih Anggota TNI,” *Republika*, 23 September 2006: hal. 12.

²⁷ “Endriartono Minta Hak Pilih TNI Direalisasikan”, *Media Indonesia*, 12 Nopember 2006: hal. 3.

²⁸ “Penentu Hak Pilih TNI tidak Jelas”, *Media Indonesia*, 23 September 2006: hal. 5.

Sementara, perkembangan yang menggembirakan sempat muncul di parlemen, ketika Komisi III DPR yang terkait langsung dengan masalah hukum, kejaksaan, dan kepolisian, pada tahun 2005 mencabut dan mengkaji ulang keputusan Pansus. Namun, sayangnya kemudian, Bamus DPR pada 16 Februari 2006 menilai “tidak etis menganulir rekomendasi DPR periode 1999-2004.”²⁹ Sehingga, Bamus DPR mengandaskan agenda pembahasan kasus TSS, yang menunjukkan mereka tidak memiliki komitmen terhadap penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM. Dalam pelaksanaan penyelidikan, keputusan atau rekomendasi DPR begitu kuat sehingga sebagian besar petinggi militer tidak mau diselidiki, yang diungkapkan melalui pernyataan pribadi, institusi, maupun pengacara dari institusi militer.

Sikap DPR tampaknya memperlihatkan lembaga legislatif itu masih dikuasai parpol *pro-status quo*, mengingat pada periode itu masih terdapat anggota DPR yang mantan perwira tinggi militer pendukung Orba di masa lalu. Padahal, keputusan DPR ini bertentangan dengan UU No. 26 Tahun 2000, yang menyatakan tidak adanya kewenangan DPR untuk memutuskan soal pelanggaran HAM.³⁰

Namun, secara pribadi, terdapat anggota DPR yang berpendapat berbeda dengan sikap Bamus DPR, yakni Benny K. Harman, anggota Komisi 3, yang sebagaimana sikap Komisi III menyatakan bahwa perlu reformasi legislasi tentang hak asasi manusia untuk menegakkan HAM di Indonesia, dengan amandemen UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Sebab, terdapat ketidakjelasan hukum acara penanganan kasus pelanggaran HAM berat, karena kewenangan untuk membentuk Pengadilan HAM *Ad-Hoc* tergantung pada rekomendasi lembaga politik, yakni DPR, dan bukan institusi yudikatif. Sementara, desakan Ketua Komnas HAM baru di bawah Abdul Hakim Garuda Nusantara yang telah mengirimkan surat kepada Ketua DPR, Agung Laksono, agar segera membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc untuk mengusut tuntas Kasus TSS, tidak digubris sama sekali.³¹

Namun, dalam kasus pelanggaran HAM yang belakangan ini terjadi ketika riset ini dibuat, yakni aksi berdarah terhadap sipil di Alas Tlogo, Pasuruan, Jatim, yang berlatar belakang sengketa pertanahan, respons DPR sangat positif. Bahkan, fraksi FPKB, yang memiliki basis pendukung kuat di Jawa Timur, dan Pasuruan adalah konstituen mereka, menunjukkan sikap sangat agresif. Secara kontraproduktif, seperti sebelumnya, TNI, sejak awal, memperlihatkan sikap

²⁹ *Kompas*, 18 Februari 2006.

³⁰ Fajrime A. Gofar, “Sengkarut Kasus Trisakti-Semanggi”, *Kompas*, 24 Februari 2006: hal. 6.

³¹ Wahyu Dhyatmika “Undang-undang Pengadilan HAM Minta Diminta Direvisi”, *Koran Tempo*, 14 Maret 2006: hal. 6.

resistensi terhadap investigasi lembaga independen seperti Komnas HAM. Sayangnya, lagi-lagi tidak ada tekanan dari DPR untuk menindaklanjuti hasil investigasi Komnas HAM yang telah menyatakan bahwa kasus Alas Tlogo adalah kasus pelanggaran HAM berat.

Terhadap upaya pimpinan Komnas HAM membuka kembali pengusutan pelanggaran HAM masa lalu yang diduga melibatkan petinggi TNI, anggota Komisi 3 Nadrah Izahari, FPDIP, dalam raker dengan Jaksa Agung Hendarman Supandji telah meminta Jaksa Agung agar membentuk tim khusus untuk menyidik kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, termasuk Kasus Trisakti dan Semanggi. Karena, kasus pelanggaran HAM berat masa lalu adalah kasus yang diharapkan masyarakat segera dapat diselesaikan tuntas. Hal yang sama disampaikan Gayus Lumbuun, anggota Komisi 3 FPDIP dengan tegas mengatakan “Jaksa Agung harus menuntaskan penyidikan kasus-kasus tersebut.”³²

Sementara, ketika Menhan Juwono Sudarsono bersikap resisten, setelah pertemuannya dengan mantan Pangab Jend. (Purn) Wiranto dan Kababinkum Laksamana Muda Henry Williem, mendukung para mantan petinggi dan perwira TNI untuk tidak memenuhi panggilan Komnas HAM dalam melakukan investigasi adanya dugaan pelanggaran HAM berat sesuai dengan UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, anggota Komisi 1, Andreas Pareira, menyangkan tindakan Menhan. Ia menilai Menhan asal sipil itu yang semula diharapkan dapat mendukung amanah reformasi, terutama supremasi sipil, telah mengabaikan konstitusi. Sebab, dalam UUD 1945 telah dinyatakan dengan jelas penghormatan terhadap HAM. Karena kerja Komnas HAM adalah untuk menjalankan konstitusi maka Menhan tidak boleh menghimbau agar purnawirawan yang dipanggil Komnas HAM tidak datang. Para purnawirawan TNI sendiri harus merespons apa yang tengah dilakukan Komnas HAM.³³

Anggota Komisi 3, FPD, Benny K. Harman, mitra kerja Komnas HAM, bersikap senada, dengan mengatakan bahwa pernyataan Menhan menyesatkan, sebagai salah satu bentuk pembangkangan politik. Sebab, baik sudah pensiun maupun belum, setiap petinggi TNI yang dipanggil Komnas HAM untuk menyelidiki adanya dugaan pelanggaran HAM harus memenuhi panggilan tersebut. Karenanya, Benny menilai “Ada indikasi Menhan melindungi mantan petinggi militer yang diduga terlibat kasus pelanggaran HAM berat masa lalu.”³⁴ Ia juga menegaskan, para mantan jenderal TNI tidak perlu merasa

³² “Kejagung Pelajari Laporan Komnas HAM”, *Suara Pembaruan*, 14 Maret 2008: hal. 3.

³³ Rahmat Sahid, “Abaikan Menhan, Komnas HAM Tetap Panggil Mantan Petinggi TNI”, *Seputar Indonesia*, 20 Maret 2008: hal. 8.

³⁴ Arif Budianto dan Eko Budiono, “Eks TNI Masih Berpengaruh”, *Seputar Indonesia*, 22 Maret 2008: hal. 3.

kehilangan harga diri kalau memenuhi undangan Komnas HAM. Anggota Komisi 3 lainnya, seperti Gayus Lumbuun, berpendapat senada, yakni, Jaksa Agung harus menuntaskan penyidikan kasus-kasus tersebut.³⁵

Reaksi lebih jauh muncul dari Wakil Ketua Komisi 1, Yusron Ihza Mahendra, yang mengatakan segera akan mempertanyakan hal itu kepada Menhan dalam raker pada 24 Maret 2008. Himbauan Menhan itu dinilai sangat tidak tepat mengingat posisinya sebagai bagian pemerintah. Ia mengungkapkan, “Saya tidak mengerti kenapa seorang pejabat negara menghimbau para purnawirawan untuk tidak memenuhi panggilan lembaga negara yang sedang menjalankan kewenangannya melakukan penyelidikan.” Seharusnya, sebagai pejabat politik Menhan tidak mengeluarkan pernyataan yang justru menimbulkan kebingungan bagi masyarakat. Juga, dengan himbauannya itu, komitmen pemerintah dalam menegakkan HAM sebagaimana yang diamanatkan konstitusi menjadi pertanyaan besar. “Dengan begitu, seolah-olah Dephan telah dijadikan alat untuk melindungi para purnawirawan. Padahal di negara ini tidak ada seorang pun yang kebal hukum.” Berlawanan dengan itu, Yusron menyarankan para purnawirawan segera datang memenuhi panggilan Komnas HAM agar kasus pelanggaran HAM masa lalu cepat selesai. Ia menambahkan, “Aneh kalau untuk datang saja enggak mau. Kalau memang tidak bersalah, kenapa harus takut”.³⁶

Aspirasi dan tuntutan anggota DPRRI tersebut kemudian surut dan melenyap begitu saja seiring dengan tidak munculnya respons pemerintah yang positif. Aspirasi untuk penuntasan kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu muncul kembali Oktober 2008 seiring dengan mulai ramainya orang membicarakan pemilu legislatif dan presiden. Kubu FPDIP melalui anggotanya Effendi Simbolon, yang sedang menjabat sebagai Ketua Pansus Orang Hilang, menggantikan Panda Nababan, berkeras menilai isu ini penting, walaupun tidak mendapat sambutan hangat para korban pelanggaran karena mereka telah mencium hanya dimanfaatkan sebagai isu politik daripada upaya penuntutan tuntas di tengah rivalitas yang meningkat antara Megawati dan SBY untuk perebutan kursi kepresidenan.

Tidak heran, sesama anggota DPRRI, yakni, Yorris Raweyai, bahkan Ketua DPR, yang keduanya asal FPG, fraksi dan partai pendukung rejim otoriter Orba dan Soeharto di masa lalu, sangat menentanginya. Mereka beranggapan pemanggilan eks pimpinan dan jenderal TNI, seperti Prabowo Subianto,

³⁵ “Kejagung Pelajari Laporan Komnas HAM”, *Suara Pembaruan*, 14 Maret 2008: hal. 3.

³⁶ Rahmat Sahid, “DPR Minta Klarifikasi Menhan Soal Pemanggilan Kasus HAM”, *Seputar Indonesia*, 21 Maret 2008: hal. 8.

Wiranto, SBY, hingga Sutiyoso, yang semuanya akan maju dalam bursa Capres 2009, sudah di luar kewenangan Pansus. Karena, Pansus DPRRI itu hanya berkewenangan meminta penjelasan pemerintah melalui Kementerian Polhukam.³⁷

C. Konflik TNI-Polri

Kontrol demokratis parlemen atas reformasi sektor keamanan yang menyangkut kontrol atas institusi militer dan polisi dapat dilihat pula dalam kasus perkelahian antara tentara dan polisi terjadi pasca pemisahan kedua institusi itu pasca-1998. Sebagai contoh kasus pertempuran antara TNI-Polri pada 2 Februari 2008, ketika pasukan Batalyon 731/Kabaresi menyerang Polres Masohi, Maluku Tengah. Konflik dipicu masalah sepele, masalah wanita (asmara) yang menimbulkan kesalahpahaman dan mendorong terjadinya aksi saling serang dan bunuh, yang berujung pada penyerangan 300 prajurit Yon 731 ke kantor dan asrama polisi di Masohi.³⁸ Terhadap ini, anggota Komisi 1, Andreas Pareira, Ketua Pansus Peradilan Militer, menilai, sebagaimana kasus-kasus sebelumnya, bentrokan terjadi akibat masalah pribadi, sikap indisipliner prajurit yang didukung penerapan semangat korps (*esprit du corps*) yang salah.³⁹

Di sisi lain, secara lebih mendalam, anggota parlemen, seperti Yuddy Chrisnandy (Komisi 1), melihat, selain dari reformasi yang tidak tuntas dan budaya kekerasan yang belum dieliminasi dan lemahnya komunikasi dan kordinasi, konflik tentara dan polisi bersumber dari kecemburuan ekonomi pasca-pemisahan TNI-Polri karena TNI semakin terbatas ruang geraknya ke ranah sipil dan mengurus masalah keamanan, dan kehilangan banyak lahan bisnis. Yuddy bahkan berani memberikan penilaian yang terbuka dan sangat ekstrim, sesuatu yang tidak pernah dilakukan oleh anggota parlemen di masa lalu (Orde Baru), dengan mengatakan, bentrokan sering terjadi belakangan karena akses-akses sosial dan ekonomi yang sebelumnya dikuasai TNI, kini harus diserahkan ke polisi. Misalnya, tempat-tempat hiburan seperti panti pijat dan karaoke dulu dikuasai oleh TNI, namun sekarang harus diserahkan ke polisi.⁴⁰ Sedangkan tentara harus kembali ke barak, sehingga membuat mereka mengalami *cultural shock*. Yang lebih buruk, pelepasan berbagai akses sosial-ekonomi itu tidak disertai dengan peningkatan kesejahteraan tentara yang memadai, sehingga

³⁷ "Ketua DPR Panggil Pimpinan Pansus Orang Hilang", *Republika*, 19 Oktober 2008: hal. 12.

³⁸ "Tentara dan Polisi Bentrok lagi", *Media Indonesia*, 3 Februari 2008: hal. 1.

³⁹ "Kegagalan Pimpinan TNI-Polri", *Kompas*, 9 Februari 2008: hal. 2.

⁴⁰ "Korps Berebut Kekayaan", *Media Indonesia*, 11 Februari 2008: hal. 2.

mereka berusaha mencari cara sendiri untuk mempertahankan eksistensinya di lapangan. Lalu, munculah benturan kepentingan dengan polisi yang dilihat oleh tentara tampak kian arogan akibat kewenangannya yang kian meningkat dalam menangani masalah keamanan yang terkait langsung dengan masalah sipil.

Bentrokan yang telah menewaskan 2 polisi dan 1 orang anggota TNI, serta beberapa luka berat, mendapat kecaman Wakil Ketua Komisi 1 (FPPP) DPR, Arief Mudatsir Mandan. Ia menekan Panglima TNI dan Kapolri agar berani memecat dan menghukum berat prajurit yang terlibat. Mandan berpendapat demikian, karena bentrokan yang menimbulkan korban jiwa itu terjadi untuk kesekian kalinya, sehingga jika dibiarkan atau dihukum dengan sanksi ringan, bentrokan TNI-Polri yang disebabkan oleh hal-hal yang sepele, akan terjadi terus di masa depan.⁴¹ Anggota Komisi 1 dari fraksi lain, yakni Mutammimul Ula, malah meminta Pangdam Pattimura dan Kapolda Maluku harus dimintai pertanggungjawaban atas pertikaian itu.⁴²

Kasad yang baru, Letjen Agustadi Sasongko Purnomo memperlihatkan reaksi positif, karena ia kemudian mengatakan akan memberikan sanksi tegas terhadap prajurit yang terbukti terlibat kerusuhan. Berbagai kritik dan tekanan yang keras dari DPR ternyata cukup efektif bekerja, karena telah membawa konsekuensi Komandan Batalyon 731/Kabaresi, Letkol (Inf) Dani Hutabarat, diberhentikan dari jabatannya. Ia dinilai tidak berhasil menjalankan tugasnya, sehingga telah terjadi penyerangan bersenjata. Namun, kejadian bentrokan yang terus berulang tidak membawa sanksi terhadap para pimpinan tentara di atas Danyon, yakni tingkat Pati (Pangdam dan Kapolda), sekalipun telah muncul kritik dari DPR bahwa lemahnya komunikasi dan kordinasi di tingkat masing-masing pimpinan TNI-Polri dan antar-kedua institusi itu, juga memberi kontribusi terhadap sering kambuhnya konflik TNI-Polri.

Terhadap kinerja Polri, DPR tidak menekan Polri untuk membenahi diri, walau sudah ada laporan Polri sebagai lembaga terkorup tahun 2006-2007 seperti dilaporkan *Transparency International Indonesia* tahun 2007. Hambatan muncul karena DPR punya masalah yang sama dengan Polri, karena ia merupakan lembaga terkorup kedua setelah Polri. Secara khusus, kontrol Komisi 3 atas Polri masih lemah. Budaya militer masih berkembang dalam tubuh Polri, seperti tampak dalam aksi kekerasan terhadap rakyat sipil, dan perkelahian antara aparat polri dengan militer yang terus terjadi belakangan ini. Sementara, Korpolda sendiri menghadapi hambatan kesulitan untuk bisa

⁴¹ "Sejumlah Anggota Batalyon 731 Terancam Dipecat", *Media Indonesia*, 4 Februari 2008: hal. 27.

⁴² "Bentrok Antarkampung di Maluku Tengah, 2 Tewas", *Kompas*, 4 Februari 2008: hal. 15.

melakukan kontrol internal terhadap Polri jika mau menindaklanjuti laporan masyarakat atas pelanggaran yang dilakukan aparat Polri.⁴³

D. Bisnis TNI

Sikap DPR tampak kritis terhadap TNI dalam kasus jatuhnya helikopter Twinpac milik TNI-AU di Pekanbaru, Riau, pada 7 Januari 2008 yang membawa 7 penumpang sipil, seorang di antaranya pemilik perusahaan minyak asal Singapura, *Chemoil Industry*, Robert V. Chandran, yang telah menimbulkan pertanyaan, bagaimana bisa pesawat militer dimanfaatkan oleh sipil, apalagi pengusaha asing? Hal ini segera menimbulkan reaksi keras dari Komisi I DPR, termasuk dari anggota fraksi atau partai yang selama ini diidentifikasi dekat dengan kalangan militer, PDIP dan PBB, seperti Andre Pareira dan Yusron Ihza Mahendra. Mereka mencurigai adanya bisnis sampingan yang dilakukan TNI melalui penyewaan fasilitas yang dimilikinya yang telah dibiayai oleh APBN.

Memang hingga saat ini tidak ada aturan yang melarang pemanfaatan fasilitas TNI untuk kepentingan sipil dalam rangka pertolongan darurat untuk bencana alam. Mabes TNI, melalui Kapuspen Marsekal Muda Sagom Tamboen semula membantah telah terjadi sewa-menyewa alutsista (*military facilities*) di jajarannya.⁴⁴ Namun tampaknya, ia mengabaikan realitas bahwa pihak sipil yang telah memanfaatkan helikopter yang mengalami kecelakaan itu bukan rakyat yang terkena bencana alam, namun pengusaha kaya, bahkan asal negara lain. Seperti sebelumnya dalam kasus-kasus menyangkut pelanggaran hukum oleh TNI serupa, pada mulanya TNI memperlihatkan sikap ambivalen. Sagom berargumen, bisa saja keberadaan pengusaha Singapura itu dalam rangka membantu tugas pemda, sehingga tidak perlu dipersoalkan. Namun, ia menambahkan jika ditemukan bukti kesengajaan untuk menyewakan heli itu, prajurit yang melakukan akan dikenai sanksi berat.

Namun, kekuatiran bahwa anggota DPR akan menanyakan hal ini dalam raker, telah kemudian memaksa TNI AU melakukan investigasi dan memperoleh temuan bahwa keterangan Danlanud Pekanbaru, Kol. Gandara Olivenca, yang mengatakan warga sipil yang ada di pesawat heli itu adalah penumpang yang sedang mengikuti joy flight untuk menumbuhkan kecintaan warga sipil terhadap dunia dirgantara dan TNI AU,⁴⁵ tidaklah benar. Sebab, selain secara logis bertentangan dengan kondisi keterbatasan keuangan mereka saat ini, juga ternyata berindikasi praktek komersialisasi aset mereka.

⁴³ *Laporan Indonesian Working Group on Security Sector Reform.*

⁴⁴ "TNI Bantah Sewakan Alutsista", *Seputar Indonesia*, 11 Januari 2008: hal. 3.

⁴⁵ "Helikopter AU Dipotong", *Kompas*, 11 Januari 2008: hal. 24.

Diketahui, selama ini komersialisasi fasilitas militer untuk mencari penghasilan tambahan atau sebagai pekerjaan sampingan sudah menjadi rahasia umum, yang berlangsung sejak tahun 1950-an. Populernya terminology “nyivic” di kalangan militer memperlihatkan adanya penyelewengan “civic mission,” yang tujuannya awalnya mulia untuk membangun citra positif institusi TNI menjadi kegiatan mencari penghasilan tambahan untuk kepentingan pribadi dan kelompok.⁴⁶ Namun, dengan sikap ambivalen mereka, praktek yang jelas berindikasi pelanggaran larangan berbisnis diperhalus menjadi “kesalahan prosedur”, mengangkut penumpang sipil tanpa ijin Mabes TNI, dan mengabaikan adanya praktek komersialisasi pesawat. Namun, karena kuatir akan mendapat serangan pertanyaan di parlemen dalam raker DPR dengan Panglima TNI, Danlanud Kol. Gandara Olivenca kemudian dicopot oleh Kasau Subandrio dan diganti dengan Kol. Dodi Trisunu.⁴⁷

Bagaimana dengan kontrol DPR atas pelanggaran bisnis TNI? Setelah keluarnya UU No. 34/2004 tentang TNI yang dalam Pasal 76 melarang TNI berbisnis, DPR tidak memperlihatkan tekanan serius agar TNI segera menindaklanjuti ketentuan itu. Itulah sebabnya, sampai awal 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) belum juga mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) yang menjadi juklak penertiban bisnis itu. Padahal, sejak tahun 2005, Tim Supervisi Transformasi Bisnis TNI, melalui ketuanya, Said Didu, Sekretaris Kementerian Negara BUMN, telah menginventarisasi seluruh aktivitas bisnis yang ada, baik di lingkungan TNI maupun Dephan, dengan mempertimbangkan perkembangannya sekarang, nilai aset, dan pengelolaan, serta menyiapkan mekanisme pengambilalihannya.⁴⁸

Pihak DPR, antara lain anggota Komisi 1, Yuddy Chrisnandi, hanya mengomentari soal ketidakseriusan Presiden SBY melanjutkan proses penertiban dan pengambilalihan bisnis TNI. Ia mengatakan SBY dinilai tidak punya keinginan politik karena tidak juga segera mengeluarkan Perpres penertiban dan pengambilalihan bisnis TNI. Padahal pengalihan aktifitas bisnis harus segera dipercepat untuk menjaga profesionalisme prajurit dan menegakkan demokrasi. Namun, tampaknya, pengaturan atau pengalihan bisnis TNI belum menjadi prioritas SBY, sebab Perpres tertunda pembuatannya sejak Agustus 2006. Menhan sendiri sudah 3 kali mengirim surat ke Seskab agar Perpres itu segera dikeluarkan, namun tidak ada respon.⁴⁹ Dikuatirkan oleh Chrisnandi,

⁴⁶ Moch. Nurhasim, LIPI researcher, “Helikopter AU Dipotong”, *ibid.*

⁴⁷ *Republika*, 16 Januari 2008: hal. 3.

⁴⁸ *Kompas*, 18 Januari 2008: hal. 5.

⁴⁹ “Perpres Mengenai Bisnis TNI Masih Harus Mengalah”, *Republika*, 1 September 2007: hal. 3.

bisa ada usaha konspirasi di kalangan TNI untuk mengambil keuntungan dari masa tenggat yang ditetapkan atau ditoleransi oleh UU No. 34/2004 dimaksud, dengan menunda-nunda proses pengambilalihan, sementara satu per satu unit bisnis yang ada, khususnya yang menguntungkan, dijual, atau dialihkan kepemilikannya. Sehingga dikuatirkan, sejak tahun diberlakukannya UU tersebut sampai batas akhir nanti dikeluarkan Perpres, semua unit bisnis TNI yang diambil alih tinggal yang merugi, karena yang menguntungkan sudah dijual atau berpindah tangan, mengingat hingga ketika itu, dari ratusan unit usaha yang dilaporkan nilai asetnya tinggal Rp. 1 triliun. Karenanya, Chrisnandi mengatakan, berlarut-larutnya proses pengalihan bisnis TNI menyebabkan ia dan anggota Komisi 1 lainnya yang fokus dengan SSR meragukan komitmen TNI dalam melaksanakan UU yang melarang bisnis TNI.⁵⁰ Sementara, Andreas Pareira anggota Komisi 1 dari FPDIP meminta Presiden SBY paling lambat pertengahan tahun 2008 sudah menandatangani dan mengesahkan Perpres soal penertiban dan pengambilalihan bisnis TNI.⁵¹

Sementara, jika sampai 2008 Perpres tidak terbit, maka ketentuan dalam UU 34/2004 yang memberi batas waktu pada TNI hingga tahun 2009 untuk tidak boleh lagi berbisnis, akan sulit dipenuhi. Masih kecilnya anggaran pertahanan pada tahun 2008, hanya mengalami kenaikan sedikit, sekitar 15%, dari Rp. 32,7 triliun ke Rp. 33,8 triliun, tampaknya menjadi justifikasi bagi pemerintah SBY untuk membiarkan TNI untuk tidak melepaskan bisnis mereka. Menyadari adanya hambatan dalam menyediakan kompensasi melalui peningkatan anggaran militer ini, DPR tidak dapat berbuat lebih banyak selain bisanya menyampaikan kritik semata. Seperti disampaikan Djoko Susilo, anggota Komisi 1 dari FPAN, pimpinan TNI tidak perlu mengaitkan penataan bisnis TNI dengan kekuatiran akan jaminan kesejahteraan jaminan kesejahteraan prajurit. Sebab, secara realistis anggaran TNI sudah dinaikkan dari Rp. 20 triliun di atun 2007 menjadi Rp. 33,4 triliun di tahun 2008, sebuah kenaikan yang tinggi, yakni, lebih Rp. 13 triliun dalam waktu singkat, setahun saja.⁵²

Kritik DPR pun tidak luput dari munculnya tuduhan dari pihak pemerintah (Menhan) bahwa mereka ditengarai terlibat dalam percaloan dalam pembelian alutsista. Beberapa anggota DPR dikatakan telah didekati dan berusaha dijadikan perantara (*broker*) oleh rekanan. Sebagaimana diungkap Menhan Juwono Sudarsono, perhatian mereka yang terlalu jauh dinilai sebagai

⁵⁰ "Sudah Banyak yang Dijual, Sekarang Sisa Rp. 1 Trilyun", *Rakyat Merdeka*, 17 Maret 2008: hal. 4.

⁵¹ "Presiden Harus Berani Tunjukkan Ketegasan", *Kompas*, 19 Januari 2008: hal. 2.

⁵² Dinny Mutiah, "Menhan, TNI Tuntut Keadilan Kompensasi", *Media Indonesia*, 6 Nopember 2008: hal. 2.

penyebab masuknya usulan pembelian alutsista yang tidak sesuai dengan apa yang sudah direncanakan Dephan sebelumnya.⁵³ Antusiasme mereka dalam pembelian alutsista yang berlebihan menjadi penyebab dari harga pembelian yang tinggi dan munculnya tekanan (dikte) untuk pembelian alutsista asal luar negeri melalui rekanan tertentu.

Sebaliknya, proses pembelian alutsista di luar sepengetahuan DPR, tanpa diskusi dan debat di gedung parlemen, memunculkan dugaan penyimpangan dalam pembelian tank *Scorpion* asal Inggris. Alasan bahwa rencana pembelian tidak perlu dibicarakan di DPR karena kebutuhan sangat mendesak dan tank itu akan segera digunakan untuk menjalankan misi PBB menjaga perdamaian internasional di Libanon yang sangat genting ketika itu, menyebabkan DPR tidak bisa mencegah atau membatalkan pembeliannya, termasuk mempertanyakan harganya yang kelewat mahal.

Namun, dalam kasus berbeda, terhadap pembelian helikopter⁵⁴ dan juga impor mobil ambulan yang tidak benar atau berindikasi penyimpangan, DPR dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara efektif,⁵⁵ sehingga telah menyebabkan dibawanya ke pengadilan mereka yang bersalah. Sedangkan dalam kasus pembelian sejumlah ambulan fiktif yang ditukar dengan pembelian mobil-mobil mewah baru, pembelian ambulan kemudian dibatalkan, dengan pengembalian seluruh mobil mewah yang telah diselundupkan atas nama TNI tersebut.

IV. Fungsi Legislasi

A. Rendah Komitmen dan Produktifitas

Dari penilaian dapat dikatakan bahwa TNI masih mengartikan SSR sebagai hal-hal artifisial dan bukan substansial.⁵⁶ Hal ini dapat dilihat dari masih seringnya para pemimpin TNI dewasa ini mengungkapkan pendapat bahwa TNI adalah tentara rakyat, tentara pejuang, sekaligus sebagai tentara profesional.⁵⁷ Juga, pimpinan TNI yang baru di bawah Jend. Djoko Santoso, yang baru menduduki posisinya kurang dari 2 minggu, masih keberatan

⁵³ Lihat, antara lain, "Pengadaan Alutsista Rentan Penyimpangan," *Batavia-se.co.id*, 11 Desember 2009, <http://bataviase.co.id/detailberita-10390629.html>, diakses pada 31 Mei 2011.

⁵⁴ Lihat, antara lain, "Kasus Helikopter Mi-17, TNI-AD Bantah Terlibat," *Jawa Pos*, 28 Februari 2006, Antikorupsi.Org, <http://m.antikorupsi.org/?q=node/7516>, diakses pada 1 Juni 2011.

⁵⁵ Lihat, M. Rizal Maslan "Komisi I Pertanyakan Mobil Ambulans ke Calon Panglima TNI," *Detik.com*, 5 Desember 2007, <http://www.infoanda.com/id/link.php?lh=AlgEAIJUUVdV> diakses pada 31 Mei 2011.

⁵⁶ Lihat "Panglima Sanggah Reformasi TNI Berhenti", *Kompas*, January 8, 2008: hal. 2.

⁵⁷ Suaidy Marasabessy, mantan Kepala Staf Umum (Kasum), "Panglima TNI dan Kepala Staf Harus Jaga Netralitas", *Republika*, 3 Januari 2008: hal. 9.

dengan pendapat “TNI harus kembali ke barak”. Karena, “kembali ke barak” dipersepsikan olehnya sebagai upaya mengisolasi TNI, sehingga TNI tidak boleh berinteraksi dengan lingkungan dan masyarakat. Pendapat bahwa “TNI tidak boleh berpolitik” itu sendiri masih disambut dengan resistensi oleh pimpinan TNI, dengan mengatakan “anggota TNI tidak boleh buta politik, apalagi buta terhadap politik negara”.⁵⁸

Padahal, kedua cara pandang yang keliru di atas, selama ini selalu menyulitkan untuk dapat membentuk diri sebagai TNI sebagai tentara profesional, dan sebaliknya, menjadi dasar bagi TNI untuk dapat terus melakukan intervensi dalam urusan sipil dan melakukan dwifungsi (fungsi sosial-politiknya). Walaupun para pemimpin baru TNI berkilah bahwa politik TNI kini berbeda dengan sebelumnya, yakni *state politics*⁵⁹ atau politik kenegaraan, lebih menyerupai *high politics* dan bukan *day to day politics* yang dominan sampai tingkat terendah di desa-desa seperti selama ini, namun tetap dicurigai itu tetap membuka celah bagi TNI untuk tetap bisa melibatkan diri dalam politik.

Adapun sulitnya mengembalikan TNI ke barak dan lepas dari politik, selain bersumber dari kultur politik tentara yang belum berubah, juga akibat dari belum maksimalnya parlemen (DPR) menjalankan fungsi legislasinya dengan menciptakan banyak UU yang mendukung pelaksanaan SSR secara efektif. Diketahui, sampai saat tulisan ini dibuat, belum ada UU Keamanan Nasional, UU Inteljen, dan UU Perbantuan, yang dibuat oleh DPR bersama pemerintah. Sebagai konsekuensinya, operasi inteljen yang tidak dapat dikontrol parlemen terus berlangsung, seperti jelas indikasinya dalam kasus pembunuhan terhadap aktifis HAM, Munir. Juga, TNI tidak dapat berperan secara legal membantu Polri mengatasi masalah-masalah yang bukan *domain*-nya, yakni keamanan, sehingga sering muncul konflik kepentingan di lapangan dengan Polri. Padahal, jika UU Perbantuan ini ada, ia akan memberi pembagian kerja yang jelas, jika Polri kewalahan mengatasi masalah keamanan dalam negeri dan membutuhkan bantuan TNI untuk mengatasi gangguan keamanan di daerah konflik yang sulit diatasi sejak lama, apalagi di daerah-daerah yang terdapat gerakan separatisnya, seperti di Aceh, Maluku, dan Papua. Sedangkan UU Peradilan Militer, Perlindungan Saksi dan Korban, dan KMIP (Kebebasan Memperoleh Informasi Publik) begitu lambat diselesaikan, sehingga belum bisa diimplementasikan untuk menuntaskan SSR dan mempercepat perwujudan supremasi sipil.

⁵⁸ Penjelasan Kapuspen TNI, Marsekal Muda Sagom Tamboen, “TNI bukan Alat Politik”, *Media Indonesia*, 19 Januari 2008: hal. 9.

⁵⁹ Wiranto, diskusi menegnai “Meretas Jalan Reformasi”, *Metro TV*, 1 Januari, 2008.

Terhadap RUU Peradilan Militer, misalnya, belum ada kata sepakat tentang siapa yang seharusnya menyidik anggota TNI yang diduga melakukan pelanggaran tindak pidana umum, walaupun Pansus DPRRI telah mendukung penerapan peradilan umum bagi anggota militer yang melakukan tindak pidana umum. Namun, sampai lama, sejak awal tahun 2007 hingga akhir tahun 2008, tetap belum dicapai kesepakatan tentang siapa yang boleh menyidik pelanggaran oleh anggota militer, apakah polisi militer, sebagaimana yang dikehendaki pemerintah dan TNI ataukah polisi saja. Fraksi-fraksi DPR sendiri menginginkan agar penyidikan dilakukan polisi seperti yang berlaku pada masyarakat biasa demi penegakan prinsip kesamaan di depan hukum. Tentu saja ini memiliki kaitannya dengan kultur politik TNI yang belum berubah, yang belum bisa tunduk pada aparat penyidik sipil dan supremasi sipil pada umumnya. Namun, kerasnya sikap TNI dikuatirkan akan merubah sikap fraksi-fraksi di DPRRI ke arah kompromi, sehingga mereka mengambil jalan tengah dengan menyetujui proses penyidikan oleh polisi militer bekerja sama dengan polisi.⁶⁰

B. Kelemahan UU yang Ada

Dari ketiga UU yang telah dibuat DPR dalam rangka SSR, yakni UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, terdapat beberapa kelemahan yang sama. Pertama, terdapat masalah ketidakjelasan makna dan pengaturan (*problem of clarity*). Kedua, ada ketidakrincian dan sulitnya diterapkan (*lack of details and operational values*). Ketiga, terdapat kekaburan (*ambiguity*). Keempat, muncul kekosongan (kevakuman), karena terdapat aspek-aspek yang belum diatur. Kelima, ada masalah kohesifitas atau ketidakjelasan hubungannya dengan regulasi lainnya.⁶¹

1. Kelemahan UU No.3/2002

Secara spesifik, dalam UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara terdapat ketidakjelasan penggunaan istilah Dewan Pertahanan Nasional, yang seharusnya menggunakan istilah Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council*) yang dipakai di banyak negara demokratis. Istilah “pertahanan” yang digunakan maknanya lebih sempit, karena mengabaikan aspek keamanan

⁶⁰ Keterangan Andreas Pareira, Ketua Pansus Peradilan Militer DPRRI asal FPDIP, lihat “Polisi tidak Mungkin Sidik Anggota Militer”, *Media Indonesia*, 27 Oktober 2008: hal. 2.

⁶¹ “Kajian Kritis Paket Perundangan di Bidang Pertahanan dan Keamanan”, *Monograph* No.7, 12 September 2006, Jakarta: Pro-Patria: hal. 8.

nasional lebih luas yang seharusnya juga menjadi tanggung jawab dewan tersebut. Tentu saja yang dibutuhkan dalam UU itu adalah sebuah institusi kepresidenan yang berfungsi membantu presiden dalam memutuskan dan menjalankan kebijakan di bidang keamanan nasional. Sehingga, bidangnya harus lebih luas dari sekedar pertahanan negara (*national defence*), karena mencakup juga ketertiban dan keamanan dalam negeri (*internal security and public order*).

Selanjutnya, UU No.3/2002 tidak jelas menegaskan kapan semua klausul atau ketentuan yang ada dalam UU itu harus dilaksanakan, dan apa sanksinya jika tidak dijalankan oleh pihak yang wajib melaksanakannya. Contoh, ketentuan mengenai Dewan Pertahanan Nasional (DPN) yang diatur dalam Pasal 15, tidak secara jelas mengatur kapan harus dibentuk oleh Presiden. Sehingga, walaupun telah menjadi perintah UU untuk dibentuk, namun hingga 6 tahun berjalan, Presiden belum membentuk institusi dimaksud, karena memang tidak ada sanksi yang diberikan jika kepala negara tidak melakukannya, yang sama saja melanggar ketentuan tersebut atau melanggarnya. Dengan kata lain, pelanggaran atas ketentuan itu UU tidak memiliki sanksi, dan UU tersebut tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

Terkait problem ketidakrincian, tidak ada ketentuan apapun mengenai Dephan dalam UU No. 3/2002, padahal ia merupakan instrumen penting untuk menegakkan supremasi sipil. Sehingga, perlu pengaturan yang jelas mengenai bagaimana Dephan harus dibentuk dan dijalankan, agar secara operasional mencerminkan prinsip supremasi sipil, misalnya, posisi mana di Dephan yang harus dipimpin sipil dan tidak dapat diduduki oleh perwira militer yang masih aktif. Tanpa pengaturan seperti ini, selamanya Dephan akan sulit keluar dari dominasi dan pengaruh budaya militer dalam menyusun kebijakan pertahanan yang dalam negara demokratis menjadi tanggung jawabnya.

Juga kewenangan Presiden untuk mengerahkan kekuatan TNI untuk menjalankan operasi, perang maupun non-perang, masih belum diatur dengan rinci. Ketentuan dalam Pasal 14 belum lengkap, sebab tidak mengatur kewajiban Presiden untuk menetapkan tujuan operasi, batas waktu operasi, syarat-syarat pelaksanaan operasi, dan *rules of engagement*. Sehingga, ini akan menyulitkan parlemen (DPR) untuk menimbang dengan dasar apa ia dapat menyetujui atau menolak sebuah keputusan pengerahan yang dibuat oleh Presiden. Tanpa ada parameter yang ditetapkan oleh Presiden untuk pengerahan pasukan dalam rangka operasi, DPR juga akan mengalami kesulitan untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan operasi. Di lain pihak, Presiden sendiri akan mengalami kesulitan pada saat melakukan evaluasi dan penilaian terhadap

operasi yang tengah dijelankannya. Jadi, Pasal 14 tidak lengkap, karena hanya mengatur keputusan pengerahan pasukan dalam situasi normal yang dapat dilakukan Presiden dan disetujui DPR kemudian.

Ketidakrincian juga tampak dalam jenis kebijakan pertahanan yang dalam UU No.3/2002 dibagi ke dalam “kebijakan umum pertahanan” yang merupakan kewenangan Presiden di satu pihak, dengan “kebijakan penyelenggaraan pertahanan” dan kebijakan umum penggunaan pertahanan” yang menjadi tugas Menhan. Sekalipun ada pembedaan kebijakan dan peran, namun tidak jelas bagaimana masing-masing kebijakan itu dibedakan. Juga, dalam bentuk apa setiap kebijakan itu diartikulasikan, apakah cukup dalam bentuk buku putih, kapan harus disusun dan dapat disampaikan ke publik, dan apakah perlu dikonsultasikan ke DPR atau tidak? Karena ketidakrincian ini, sulit memastikan apakah Presiden maupun Menhan telah menjalankan ketentuan ini atau tidak?

Ketidakrincian juga dapat dilihat dari masih banyaknya ketentuan dalam UU No.3/2002 yang membutuhkan produk peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah (PP), tanpa *deadline* (batas waktu) proses pembuatannya. Sehingga, tanpa kehadiran peraturan pelaksanaannya, berbagai ketentuan dalam UU itu sulit dijalankan. Sebagai contoh, Pasal 20 ayat 2, yang mengharuskan adanya PP mengenai penggunaan sumber daya nasional untuk meningkatkan kemampuan pertahanan negara, dan juga ayat 3, mengenai ketentuan pembangunan di daerah yang harus memperhatikan pembinaan kemampuan pertahanan, serta Pasal 22 ayat 2, tentang penggunaan wilayah untuk instalasi dan latihan militer.

Semua itu sulit diimplementasikan, karena hingga kini, setelah UU No.3 /2002 disahkan, belum ada PP yang dibutuhkan itu. Juga, belum ada aturan rinci pelaksanaan ketentuan Pasal 10 ayat 1 dan 2, yang menegaskan TNI sebagai alat pertahanan negara dan bukan politik. Pasal 10 ayat 1 hanya mengatakan bahwa “TNI berperan sebagai alat pertahanan” dan tidak memuat larangan bagi anggota TNI untuk ikut dalam politik praktis. Anehnya, larangan tersebut malah dibuat di UU yang berbeda, yakni UU No. 34/2004, Pasal 2 ayat d, tanpa dirinci di sana apa yang dimaksud dengan ‘politik praktis’.

Sehingga, logis, muncul perbedaan tafsir antara pihak TNI sendiri dengan kalangan luar (masyarakat sipil) mengenai hal tersebut. Misalnya, TNI cenderung berpendapat bahwa anggota TNI tidak boleh menduduki jabatan sipil yang dipilih melalui pemilu, namun tidak dilarang mengikuti pemilu itu sendiri sebagai calon untuk dipilih, seperti dalam Pilkada. Karenanya, muncul kontroversi mengenai keikutsertaan anggota TNI dalam beberapa Pilkada, sebab

TNI hanya memberlakukan ketentuan untuk cuti selama proses pemilihan berlangsung, dan anggotanya yang dicalonkan hanya dikenakan ketentuan untuk cuti selama proses pemilihan dan dapat kembali ke TNI jika tidak terpilih. Tidak ada ketentuan anggota TNI yang ikut proses pemilihan itu harus keluar dari dinas ketentaraan terlebih dulu. Sehingga, tetap saja ada ruang bagi anggota TNI untuk terlibat dalam politik praktis.

Ketidakjelasan selanjutnya tampak dalam hal pengawasan DPR terhadap proses pembuatan (perumusan) dan pelaksanaan kebijakan pertahanan negara. UU No. 3/2002 hanya menyebut “DPR melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan umum pertahanan negara” dan “dapat meminta keterangan tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pertahanan negara” (Pasal 24). Sehingga, rumusan seperti itu hanya menetapkan mekanisme pengawasan melalui forum rapat kerja dan dengar pendapat (*hearing*) DPR dengan pemerintah dan TNI. Sementara, tidak ada ketentuan jelas mengenai seberapa besar akses informasi yang dapat diperoleh DPR, dan dalam hal apa saja, serta bagaimana konsekuensinya, jika hak DPR untuk mendapatkan informasi itu tidak diindahkan oleh pemerintah (Dephan dan TNI).

Lebih spesifik lagi, dalam UU No. 3/2002 belum diatur bagaimana peran DPR dalam mengawasi pengadaan (*procurement* dan *acquisition*) peralatan militer, yang selama ini lebih ditentukan oleh tingkat kepedulian dan pengetahuan anggota DPR ketimbang merupakan sebuah keharusan ketentuan hukum. Peran pengawasan DPR yang diatur UU No. 3/2002 hanya tampak dalam hal kewenangan menyetujui anggaran, untuk menyetujui atau menolak keputusan pengerahan kekuatan oleh Presiden, dan memberikan pertimbangan atas pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI. Namun, tidak tampak, apakah yang dimaksud dengan “persetujuan DPR”, apakah persetujuan dari seluruh anggota DPR (paripurna atau pleno), ataukah hanya Komisi 1 yang membidangi pertahanan, persetujuan dari para Ketua Fraksi, ataukah persetujuan dari pimpinan DPR saja?

Lalu, persetujuan itu sendiri, apakah harus diberikan secara tertulis ataukah lisan saja? Wajar saja, sebagai akibatnya telah muncul berbagai pertanyaan di atas dan perdebatan di kalangan anggota DPR ketika Presiden Megawati pada bulan Mei 2003 memutuskan untuk mengerahkan kekuatan TNI menghadapi GAM. Padahal, tanpa posisi pengawasan DPR yang jelas dan kuat yang diatur dalam UU No. 3/2002, akan sulit sekali mewujudkan prinsip supremasi sipil dan menegakkan kontrol sipil atas militer secara utuh. Sebaliknya, peran DPR dalam memberikan pertimbangan atau persetujuan atas pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, membuka celah politisasi jabatan Panglima TNI oleh parpol dan politisi melalui anggota DPR.

Sementara, kewenangan yang diberikan kepada Menhan untuk menetapkan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara (Pasal 16 ayat 3), penggunaan kekuatan (Pasal 17 ayat 5), penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan (Pasal 17 ayat 6), dan menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional, dan internasional di bidangnya (Pasal 17 ayat 7) sebagaimana diamanatkan UU No. 3/2002, dalam realitasnya, dibatasi oleh posisi Panglima TNI yang masih berada langsung di bawah Presiden (Pasal 3 ayat 1 UU No. 34/2004) dan masih terpisahnya Mabes TNI dan Dephan. Juga, Panglima TNI tetap memiliki posisi sebagai anggota kabinet (*cabinet rank*) yang ikut dalam sidang-sidang kabinet dalam menentukan kebijakan pemerintah. Sehingga, masih tampak dualisme siapa sebenarnya yang memiliki kewenangan penuh menentukan kebijakan pertahanan nasional. Hirarki hubungan kewenangan antara Menhan dan Panglima TNI belum diatur dengan tegas, sebab kewenangan Menhan sebagai otoritas sipil masih dibatasi oleh kedudukan Panglima TNI yang tidak berada di bawah Menhan, dan karena Mabes TNI sendiri belum menjadi bagian dari Dephan.

Kekaburan juga terjadi dalam posisi Dewan Pertahanan Nasional (DPN), karena ia berperan pula dalam bidang politik kebijakan, sebab ia berkedudukan sebagai Penasehat Presiden, selaku Ketua DPN, dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara (Pasal 15 ayat 2). Sementara, dalam Pasal 15 ayat 3 disebutkan bahwa salah satu tugas DPN adalah menyusun kebijakan terpadu pertahanan negara. Sehingga, terjadi ketidakjelasan, atau tumpang-tindih, siapa sebenarnya yang berwenang menyusun kebijakan kebijakan tersebut, apakah Presiden, Menhan, atau DPN. Kekaburan ini bisa memunculkan rivalitas birokrasi antara DPN dan Menhan.

Selanjutnya, mengenai masalah ketidaklengkapan yang tampak dalam UU No. 3/2002 yang dibuat DPR, hal itu tampak dalam pengaturan hubungan antara TNI dan Polri, yang seringkali menjadi tidak jelas atau masuk ke wilayah *grey area*. Tidak dapat dijelaskan oleh UU ini dalam situasi seperti apa dan kapan TNI dapat menjalankan fungsi yang secara lajim (biasanya) dianggap wilayah kewenangan Polri. Juga, bagaimana mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban fungsi tersebut oleh TNI? Secara jelas, UU itu belum dapat mengatur mekanisme pelaksanaan tugas TNI di luar perang (*Military Operations Other Than War*). Sehingga, sangat dibutuhkan ketentuan-ketentuan mengenai tugas perbantuan TNI, di luar tugas pokoknya sebagai kekuatan pertahanan.

Ketidaklengkapan berikutnya dalam UU No.3/2002 yang telah dibuat di DPR, UU tersebut tidak mengatur batasan sampai di mana kewenangan otoritas sipil dalam hal pengerahan dan penggunaan kekuatan militer untuk sebuah operasi (militer). Seharusnya, dalam UU ini ada penegasan, misalnya, otoritas sipil hanya berwenang untuk menetapkan tujuan sebuah operasi, melakukan pembatasan penggunaan kekuatan militer dan keharusan kordinasi, serta memberikan penilaian atas hasil-hasil pelaksanaan operasi.

Juga, yang sama pentingnya, tidak ada ketentuan yang memuat fungsi inteljen pertahanan. Padahal, hal tersebut penting dicantumkan dalam UU No.3/2002, agar tidak timbul kontroversi peran seperti di masa lalu (Orba), dimana TNI dapat leluasa dijadikan alat politik oleh rejim yang berkuasa untuk mempertahankan sistem pemerintahan yang otoriter. Kontroversi telah muncul kembali dalam era pasca-Soeharto ketika TNI bermaksud menghidupkan kembali fungsi Babinsa untuk menanggulangi ancaman terorisme. Sehingga, ketentuan yang mengatur tentang peran inteljen untuk pertahanan negara harus ada di sana, agar TNI tidak tetap rawan menjalankan fungsi politik. Ketentuan itu tentunya harus memuat secara jelas batas-batas dan kewenangan inteljen yang dapat dilakukan oleh TNI, yakni hanya dalam hal menjalankan fungsi inteljen pertahanan (*defence intelligent*).

2. Kelemahan UU TNI No. 34/2004

UU ini menegaskan seolah-olah ada hubungan yang terpisah antara TNI dan Dephan. Pasal 3 yang menyatakan TNI di bawah Presiden dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan, dan di bawah kordinasi Dephan dalam hal pembuatan kebijakan dan strategi pertahanan dan dukungan administrasi, mencerminkan TNI sebagai entitas (institusi) yang terpisah dari Dephan. Istilah “kordinasi” mengungkapkan dan menegaskan tidak adanya hubungan institusional menyangkut kewenangan Dephan dan Mabes TNI. Dengan kata lain, ada perbedaan antara akuntabilitas politik Dephan dan akuntabilitas operasional TNI.

Padahal, seharusnya ditegaskan, TNI berada dalam Dephan, dimana Dephan memegang akuntabilitas politik atas masalah-masalah dan kebijakan pertahanan, termasuk di dalamnya kewenangan untuk mengontrol TNI, sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 16 ayat 3 UU No. 3/2002. Sebab, pasal itu secara tegas menyatakan bahwa Menhan “menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara” dan “merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI” (Pasal 16 ayat 5). Bahkan, UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara telah dengan tegas mengatakan bahwa Menhan

tidak hanya berwenang merumuskan kebijakan pertahanan negara, melainkan juga kebijakan tentang arah pengembangan kekuatan TNI, antara lain, dalam hal pengadaan atau *procurement*, merumuskan kebijakan pembinaan potensi pertahanan nasional dan pengelolaan sumber-sumber nasional untuk kepentingan pertahanan, pengembangan teknologi dan industri pertahanan, serta alokasi anggaran pertahanan.

Juga, seharusnya, Panglima TNI tunduk dan bertanggung jawab pada Menhan sebagai perpanjangan tangan Presiden, dan ia bersama dengan para kepala staf angkatan menempati departemen teknis operasional dalam Dephan dan sekaligus sebagai penasihat militer dan staf militer Menhan dan Presiden. Sehingga, dengan disahkannya UU No. 34/2004 tentang TNI, DPR tampak tidak cermat dalam menjalankan fungsi legislasinya, karena ketentuan yang dibuat dalam UU itu tidak sejalan dengan substansi UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Yang lebih penting lagi, kalau saja DPR berhasil membuat UU TNI (UU No. 34/2004) yang meletakkan TNI di bawah Dephan, dan UU Polri (UU No.2/2002) yang menempatkan Polri di bawah Depdagri, atau Dephum, setiap pergantian Kasad, Kasad, Kasau, dan apalagi Panglima TNI, serta Kapolri, tentu tidak akan lagi dikaitkan dengan kepentingan politis Presiden untuk mendukung diri dan partainya dalam pemilu legislatif, Pilkada, dan Pilpres. Isu-isu politik akan sirna dengan sendirinya kalau juga dalam UU No. 34/2004, fungsi teritorial TNI dapat dihapus. Sayangnya, usulan menempatkan TNI di bawah Dephan dan penghapusan fungsi teritorial masih disambut resistensi pimpinannya, termasuk Panglima baru, Jend. Djoko Santoso. Proposal tentang itu masih direspons TNI dengan mengatakan, “perubahan struktur bukan jaminan untuk dapat mewujudkan TNI yang profesional.”⁶²

Adapun kedudukan Panglima TNI di bawah Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 ayat 1, bermasalah, jika tidak dirumuskan atau disertai dengan penjelasan yang komprehensif, sebab, bisa muncul, antara lain, penafsiran bahwa Panglima TNI mempunyai kedudukan yang sejajar dengan menteri kabinet, termasuk Menhan, seperti yang berlaku sekarang ini. Implikasinya, TNI masih bisa terlibat dalam masalah politik yang merupakan kewenangan pemerintah. Sehingga, seharusnya, Panglima TNI tidak boleh duduk dalam kabinet atau sejajar dengan menteri kabinet, termasuk Menhan.

⁶² Usulan terbaru tentang itu, berasal dari Connie Bakrie, lihat “TNI bukan Alat Politik”, *Media Indonesia*, 19 Januari 2008: hal. 9.

Kemudian, Pasal 13 ayat 2, yang menyatakan bahwa Panglima TNI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, setelah mendapat persetujuan DPR, dapat menimbulkan terjadinya politisasi pengangkatan panglima TNI. Sebab, diperlukannya persetujuan DPR, telah menyebabkan proses pengangkatan Panglima berkembang menjadi isu politik di DPR yang melibatkan fraksi dan parpol, seperti dalam kasus pemberhentian Jend. Endriartono Sutarto dan pengusulan pengangkatan Jend. Djoko Santoso. Tentu saja ini praktek yang tidak lajim di negara demokratis, mengingat Panglima TNI adalah jabatan teknis-operasional untuk mengembangkan perencanaan, strategi, dan doktrin operasi militer gabungan, dan bukan jabatan publik yang mempunyai tanggung jawab politik.

Dengan kata lain, pengangkatan Panglima TNI melalui proses politik di DPR melahirkan politisasi jabatan panglima. Ini bisa membawa dampak, seorang panglima TNI merasa mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari menteri-menteri kabinet yang pengangkatannya tidak memerlukan persetujuan DPR, sehingga akan lebih menyulitkan hubungan kelembagaan Mabes TNI dengan Dephan, dan juga mempersulit terciptanya supremasi otoritas politik sipil atas militer. Seharusnya, UU No. 34/2004 menyatakan bahwa pengangkatan Panglima TNI adalah hak prerogatif Presiden, dan Panglima TNI hanya memegang pertanggungjawaban operasional dan bukan politik yang menjadi kewenangan Menhan.

Terkait dengan kebijakan otonomi daerah, UU No. 34/2004 belum mengatur hubungan TNI dengan Pemda, misalnya, bolehkah Pemda memberikan bantuan keuangan dan peralatan langsung ke TNI, atau bolehkan Pemda meminta bantuan langsung ke TNI, atau sebaliknya. Jika tidak ada pengaturan soal ini, dikuatirkan hal itu dapat terjadi dan menimbulkan munculnya kesetiaan lokal dan kepentingan sempit TNI pada Pemda yang telah memberi bantuan, sehingga akan menciptakan fragmentasi dalam tubuh TNI, demikian pula sebaliknya, yang rawan ditanggung kepentingan ekonomi dan politik kedua belah pihak, sehingga rawan menciptakan disintegrasi nasional. Militer sendiri bisa mengalami pelemahan modal sosial dan friksi akibat ketidakpuasan anggotanya yang ditugaskan di daerah miskin.

Ketiadaan pengaturan hubungan antara Pemda dan TNI dapat pula menimbulkan implikasi dalam bentuk pengerahan militer atas perintah (permintaan) Pemda untuk menanggulangi masalah keamanan di daerah, jika polisi tidak mampu mengatasinya. Sehingga, seharusnya, ada aturan mengenai mekanisme perbantuan yang dapat diberikan TNI, termasuk ke pemda, jika ada kerusuhan yang tidak dapat diselesaikan aparat kepolisian. Juga, seharusnya,

ada penegasan dalam UU No. 34/2004 bahwa dalam kondisi apapun, kekuatan TNI hanya bisa dikerahkan oleh keputusan politik pemerintah pusat, kecuali dalam keadaan darurat terjadinya bencana alam yang tidak memungkinkan dijalankannya mekanisme itu. Begitu pula, dalam penyediaan sarana dan prasarana yang digunakan oleh TNI, semuanya hanya dibiayai oleh APBN, dan tidak boleh pemda. Jadi, tidak boleh ada hubungan struktural antara TNI dan pemerintah daerah, yang harus turut diperhatikan dalam amandemen UU Pemda yang tengah berjalan sekarang ini.

Lebih detail lagi, UU No. 34/2004 ini seharusnya tidak lagi menggunakan istilah Panglima TNI tetapi Kepala Staf Gabungan untuk mengeliminasi supremasi militer dan mendorong terciptanya supremasi sipil atas institusi militer di bawah Menhan. Sedangkan aspirasi, pemikiran, dan gagasan dari TNI melalui Kepala Staf Gabungan TNI tentang masalah-masalah keamanan nasional dan pertahanan disalurkan lewat Dewan Keamanan Nasional, bukan melalui kabinet, sebab TNI bukan institusi atau otoritas politik. Sebagai konsekuensinya, Presiden harus segera membentuk Dewan Keamanan Nasional, yang dalam UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara disebut Dewan Pertahanan Nasional, yang tentu harus segera diamandemen.

Demikian pula, dalam hal dilakukannya operasi militer selain perang untuk menanggulangi keadaan darurat bencana alam, langkah-langkah darurat yang diambil panglima operasi atau komandan satuan harus dirumuskan dalam *rules of engagement* (RoE). Terlebih lagi, tugas perbantuan TNI harusnya dirinci ke dalam beberapa kategori, seperti perbantuan kepada otoritas politik, bencana alam, *civic mission*, dan *peacekeeping operations*, bukan berdasarkan jenis kegiatan, seperti dimaksud Pasal 7 UU No. 34/2004. Ini penting untuk mewadahi berkembangnya tugas-tugas perbantuan yang dapat meluas ke berbagai aspek operasi yang tidak tercakup dalam kegiatan yang hanya ada dalam pasal itu.⁶³ Sementara, pengaturan tentang tugas perbantuan TNI harus dibuat dalam RUU tersendiri, yakni RUU tentang Perbantuan TNI.

Sedangkan larangan bagi prajurit TNI terlibat kegiatan politik dan bisnis sebagaimana dimaksud Pasal 39, harus dipertegas dengan pemberhentian yang bersangkutan dari keanggotaan militer aktif. Sebagai warga negara, anggota TNI memang mempunyai hak memilih dalam pemilu, namun mereka harus berhenti dari keanggotaan militer, jika ingin dipilih dalam pilkada. Hal ini membawa dampak UU Pilkada harus diubah. Di sisi lain, larangan anggota TNI untuk berbisnis harus diimbangi dengan adanya ketentuan dalam UU

⁶³ "Kajian Kritis terhadap UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia", *Kajian Kritis Perundangan di Bidang Pertahanan dan Keamanan, Monograph No. 7*, Jakarta: Pro-Patria, 12 September 2006: *loc. cit.*, hal. 18-29.

ini yang mewajibkan negara melalui otoritas politiknya (Presiden dan DPR) untuk memberikan jaminan kesejahteraan yang tinggi bagi anggota TNI melalui APBN. Sayangnya, tidak ada ketentuan mengenai ini dalam UU No. 34/2004.

Catatan lain yang juga penting adalah terkait dengan Pasal 19, dikenal sebagai “Pasal Kudeta”, karena mengatur kewenangan Panglima TNI untuk mengerahkan pasukan dalam keadaan genting dan memaksa, dalam jumlah yang tidak terbatas, tanpa persetujuan lebih dulu DPR. Sementara di AS, sekalipun ada kewenangan itu, jumlah pasukan dibatasi maksimal 1 batalyon atau sekitar 700 orang tentara, agar tidak disalahgunakan untuk melakukan kudeta. Dalam kasus ini, DPR telah menunjukkan perannya secara konstruktif dan efektif, sebab, terutama FPKB, telah berhasil meniadakan pasal kudeta itu.

Hal yang sama terjadi ketika RUU Keamanan Nasional tengah dibuat Dephan untuk menggantikan UU Pertahanan Keamanan Negara sebagaimana diminta Presiden SBY. RUU itu diketahui memuat pasal-pasal kontroversial yang akan mengembalikan supremasi TNI untuk mengurus masalah keamanan dalam negeri seperti di masa lalu, dan telah menimbulkan pertentangan dengan Kapolri karena dianggap akan mengurangi kewenangan Polri dalam perannya itu.⁶⁴ Anggota DPR kembali menunjukkan reaksi keras, seperti anggota Komisi 1 asal FPG, Yuddy Chrisnandi. Ia memiliki kekuatiran serupa dengan Kapolri, dengan mengomentari bahwa kehadiran UU semacam itu akan mengembalikan TNI seperti masa sebelumnya (masa Orba).⁶⁵

Kehadiran UU baru seperti itu dikuatirkan akan membuka jalan bagi TNI untuk terlibat kembali dalam penanganan kerusuhan massal, konflik komunal, pemogokan massal, bahkan aksi unjuk rasa dan boikot atau mogok buruh, yang seharusnya menjadi urusan Polri. Lebih jauh lagi, jika dibuat UU itu akan memperkuat kembali pelaksanaan komando teritorial TNI.⁶⁶ Yuddy melihat banyak faktor keamanan yang bisa ditangani Polri dewasa ini akan diambil-alih oleh TNI. Dengan kata lain, TNI mau mengatur kewenangan otoritas lain, seperti kepolisian dan berbagai departemen di pemerintahan. Sehingga, menjadi tidak tepat, Dephan yang para pembuat keputusannya masih didominasi dan dipengaruhi petinggi militer, dan bukan sipil, telah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menyusun UU Keamanan Nasional, karena ia akan dikendalikan oleh kepentingan TNI.⁶⁷

⁶⁴ Lihat “Pasal Kudeta Jilid Dua: Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional Dinilai Menguatkan Peran Tentara”, *Tempo*, 18 Februari 2007: hal. 26-28.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ “Dephan Tetap Pegang Kendali”, *Republika*, 15 Januari 2007: hal. 3.

⁶⁷ “Draft RUU Kamnas Kembalikan Dominasi TNI”, *Republika*, 9 Februari 2007: hal. 3.

Reaksi keras DPR belum banyak muncul karena memang RUU itu belum diajukan ke DPR dan masih didiskusikan di pihak (kalangan) pemerintah. Sayangnya, DPR tidak terus memaksa pemerintah atau segera mengambil inisiatif menindaklanjuti reformasi sektor keamanan dengan membuat RUU Perbantuan Militer dan amandemen UU No. 23 Prp/1959 tentang keadaan bahaya yang akan mengatur masalah darurat sipil dan militer, sehingga masalah pertahanan keamanan tidak terus campur aduk. DPR juga tampak tidak memaksa pemerintah atau melakukan inisiatif menyusun UU Inteljen. Bahkan, RUU yang sudah/pernah diajukan pemerintah dan LSM, yang dibantu pembuatannya oleh kalangan akademis pada 2006, tidak pernah dibahas atau didorong pembahasannya oleh DPR.

Sementara, belum dibuatnya UU Perbantuan Militer yang mengatur secara jelas penerahan kekuatan TNI dan Polri dalam suatu tugas atau di suatu daerah, dan menjelaskan aturan pelibatan (*rules of engagements*) menyebabkan konflik TNI dan Polri berulang kali terjadi di berbagai tempat di Indonesia. Tercatat, dalam periode 2001-2006, ada 23 konflik antara TNI dan Polri, yang menyebabkan sekitar 20 orang tewas. Terakhir, pada tahun 2007, tercatat bentrokan di Ternate (Maluku), bermula dari saling tikam, yang menyebabkan kematian 2 anggota Polri dan 2 anggota TNI, dan lainnya luka-luka.⁶⁸ Yuddy Chrisnandy (FPG) dan Abdillah Toha (FPAN Komisi 1), melihat bentrokan kian sering muncul setelah berpisahannya TNI-Polri. Karena itu, kedua 2 anggota DPR itu menyimpulkan perlu dilakukan evaluasi terhadap apa yang keliru dengan pelaksanaan reformasi TNI dan SSR secara lebih luas.⁶⁹

Yuddy dan Toha melihat masalah muncul antara TNI dan Polri terkait dengan koordinasi kerja di lapangan, terutama mengenai siapa yang mengomandoi atau mengatur operasi dalam mengatasi konflik dalam negeri, termasuk soal pembagian wilayah dan waktu operasi, dan tata cara masing-masing pihak dalam menjalankan operasi. Selain itu, tanpa adanya UU Perbantuan, muncul kesulitan TNI dalam era baru reformasi untuk memperoleh tambahan anggaran dalam operasi bersama dengan Polri untuk mengatasi kerusuhan/konflik dalam negeri di masa depan. Aturan pelibatan akan melindungi masyarakat sipil dari ancaman kekerasan militer yang semena-mena (*uncontrolled*), dan juga mencegah prajurit dari pelanggaran HAM.⁷⁰

⁶⁸ "TNI dan Polri di Ternate Masuk Asrama", *Kompas*, 26 September 2007: hal. 23.

⁶⁹ "Panglima Yakin bukan Terkait Kesejahteraan", *Media Indonesia*, 8 Maret 2006: hal. 4.

⁷⁰ "Aturan Pelibatan Tidak Jelas Ciptakan Konflik", *Kompas*, 9 Maret 2006: hal. 1.

Selain pemerintah belum bermaksud menyampaikan draft UU Perbantuan hingga saat ini, sayangnya, DPR juga belum berinisiatif mengajukan RUU dimaksud, walaupun peluang dan kewenangan konstitusional yang dimiliki parlemen untuk membuat UU kini jauh lebih besar dibandingkan dengan di masa lalu. UU No. 34/2004 yang mengatur TNI dan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara RI saja tidak cukup efektif untuk mencegah munculnya konflik-konflik baru antara TNI-Polri. Di sisi lain, ketiadaan Perpres pengalihan bisnis TNI juga telah menimbulkan dampak sering terjadinya konflik TNI-Polri di tingkat bawah, karena perebutan lahan bisnis.

Tentu saja, bentrok TNI-Polri dapat dikatakan sebagai potret kegagalan SSR yang turut menghasilkan preman bersenjata atas nama negara (*state gangster*). Sebagai konsekuensinya, DPR dan pemerintah harus dapat merombak sistem markas kewilayahan (teritorial) dan secara konsisten mengembaikan TNI ke barak, agar tidak terjadi bentrokan akibat perebutan wilayah pengamanan yang berimbas pada perebutan uang keamanan atau bisnis sampingan keamanan TNI.⁷¹ Hal ini hanya dapat dilakukan dengan memperbaiki (mengamandemen) seluruh UU yang terkait dengan SSR, termasuk yang terkait dengan peradilan militer atau pengadilan konekstitas.

Diketahui, revisi UU 31/1997 tentang Peradilan Militer masih menghadapi sekitar 75 TNI yang konservatif, yang semangat pembelaan korpsnya (*esprit du corps*) tinggi dan menolak disejajarkan dengan sipil, karena mereka merasa memiliki norma sendiri, yang berpendapat, jika diadili di pengadilan umum, sama artinya dengan merendahkan martabat mereka. Kondisi ini beralasan, karena sampai sekarang doktrin (*mindset*) dan tradisi yang tercermin dalam materi diklat dan pengajaran di Akmil masih belum berubah.⁷² Hal ini diperberat oleh realitas Indonesia tengah dipimpin Presiden eks-militer yang bersikap tidak tegas atau peragu dan Menhan yang konservatif.

Tarik-ulur atau lambatnya penyelesaian RUU Peradilan Militer, yang telah dibahas sejak 2006, dan mengalami *deadlock* beberapa kali, dan ada yang mencapai sampai lebih 6 bulan, terkait dengan penolakan pemerintah atas pendapat DPR yang menghendaki prajurit TNI tunduk pada peradilan umum dalam hal terjadinya pelanggaran hukum pidana umum sesuai dengan ketentuan UU 34/2004 tentang TNI Pasal 65-74. Adapun ketentuan UU tersebut menyatakan bahwa prajurit TNI tunduk pada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum militer dan tunduk pada peradilan

⁷¹ "Kesejahteraan Penyebab Bentrok: TNI dan Polisi Timpang," *Media Indonesia*, 26 September 2007: hal. 2.

⁷² Indria Samego, "Reformasi Masih Hadapi 75 Persen TNI yang Konservatif", *Kompas*, 19 Desember 2006

umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum. Menurut Menhan, hal itu merupakan substansi yang dipaksakan. Pemerintah SBY juga menegaskan Tap MPR No. 7/2000 yang memuat secara eksplisit ketentuan yang diatur Pasal 65-74 UU 34/2004 tidak dapat dijadikan sebagai dasar penyusunan RUU tentang Perubahan atas RUU Peradilan Militer No. 31/1997.

Ketua Pansus Peradilan Militer, Andreas Pareira (anggota Komisi 1 FPDIP) menolak tegas pendapat Menhan yang menyatakan Pasal 65-74 UU 34/2004 yang menjadi dasar amandemen UU 31/1997 itu sebagai dipaksakan. Ia melihat pemerintah dan TNI bersikap resisten terhadap SSR dan berniat membatasi (tuntutan) perubahan yang terjadi, dan menghambat supremasi sipil yang memungkinkan masyarakat sipil bisa mengontrol militernya. Sehingga, Pareira sempat mengomentari sikap Menhan ini sebagai "reformasi setengah hati".⁷³

Usulan pemerintah (Menhan) agar KUU Hukum Peradilan Militer dirubah dulu, agar UU Pengadilan Militer dapat diimplementasikan, dinilai DPR mengada-ada. Juga, terhadap usulan pemerintah yang mengatakan diperlukannya Pengadilan Koneksitas untuk pelaksanaan UU itu nantinya, menurut DPR justru menciptakan kerumitan. Karenanya, DPR menilai pemerintah tidak serius membahas RUU Peradilan Militer. Setelah ada desakan DPR yang lebih kuat ke Pimpinan DPR dan Presiden, dan berkat ketegasan Ketua Pansus, Andreas Pareira, (PDIP) yang progresif asal sipil dan pro-SSR, pemerintah melalui Menhan menindaklanjuti pembahasan.

Deadlock bisa selesai setelah DPR kompromi dengan prasyarat yang diminta Menhan, yang meminta masa transisi memberlakukan UU selama 3 tahun, setelah UU itu disahkan. Selama ini, sikap DPR untuk tidak menyepakati, telah menyebabkan *deadlock* akibat perbedaan pendapat pemerintah (Dephan) dan DPR. Menurut Menhan, alasan meminta pengadilan koneksitas dan masa transisi, ini bukan ketidaksiapan mental di lingkungan prajurit TNI, tetapi menyangkut masalah kompleks, yakni, hukum mana yang mau diberlakukan untuk beberapa hal yang belum disepakati, misalnya, jika prajurit desersi melakukan tindak pidana, dengan alasan akan membutuhkan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit, jika ia diadili secara terpisah sehingga bertentangan dengan asas peradilan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan. Juga, masih adanya keberatan terhadap ketentuan peradilan pidana umum (KUHP), seperti Pasal 63-71, yang dinilai tidak fair oleh kalangan militer, karena akan menjatuhkan pidana tambahan pemecatan dari dinas militer bagi prajurit yang melakukan tindak pidana umum berkategori berat.⁷⁴

⁷³ "Pansus DPR Nilai Pemerintah tidak Serius," *Media Indonesia*, 28 September 2006: hal. 8.

⁷⁴ "Pemerintah Minta Masa Transisi di Atas 3 Tahun", *Media Indonesia*, 21 September 2006: hal. 6.

Tetapi, keberatan ini sendiri sesungguhnya memperlihatkan keberatan TNI untuk bisa menerima sanksi yang berat dan diperlakukan seperti halnya kalangan sipil. Selama ini, jika melakukan perbuatan kriminal, prajurit TNI selalu diperhadapkan dengan pengadilan militer, yang dalam perspektif sipil dinilai terlalu melindungi mereka, sebagai pelaku tindak pidana kriminal. Jadi, bukan semata soal pengadilan yang rumit dan berbiaya tinggi, namun kesiapan mental mereka untuk bisa menerima prinsip supremasi sipil. Titik temu tercapai, setelah DPR memberikan masa transisi paling lama 2 tahun, mundur 1 tahun dari yang semula diajukan pemerintah selama 3 tahun, dan pemerintah menyetujuinya.

Tarik-ulur atau ketidakkonsistenan TNI dalam merespons reformasi muncul kembali dalam penyusunan RUU Pemilu tahun 2008. Dalam RUU tersebut tampak kemunduran karena tentara bersama-sama dengan polisi diperbolehkan mengikuti kampanye pemilu. Tidak heran, pengamat seperti Edy Prasetyono mengkritiknya sebagai sirkus politik yang tidak lucu.⁷⁵

V. Fungsi Anggaran

A. Tidak Bisa Berbuat Banyak

Dilihat dari pelaksanaan fungsi anggaran, DPR belum berbuat banyak untuk meningkatkan anggaran Polri, dibandingkan dengan yang dilakukannya terhadap TNI. Padahal, Polri merupakan penanggungjawab utama sektor keamanan, sedangkan TNI berperan dalam masalah pertahanan. Diketahui, Polri mendapat alokasi anggaran untuk tahun 2008 hanya sebesar Rp. 23, 3 trilyun, yang sangat jauh dibandingkan dengan TNI yang memperoleh sebesar Rp. 36,1 trilyun untuk tahun yang sama, untuk merespons ancaman invasi pasukan asing yang hampir tidak mungkin dilakukan.⁷⁶

Sementara, anggaran pertahanan yang berada di bawah kontrol TNI, sampai tahun 2008, masih jauh di bawah standar kebutuhan minimal Dephan dan TNI. Untuk tahun 2008, Dephan dan TNI dialokasikan budget sebesar Rp. 36,39 trilyun, meningkat sebesar Rp. 3,7 trilyun dibandingkan tahun anggaran 2007. Jumlah ini masih jauh di bawah standar minimal kebutuhan Dephan dan TNI yang mencapai Rp. 100,5 trilyun.

Dilihat pembagiannya, TNI-AD menerima anggaran yang terbesar, yakni Rp. 16,1 trilyun, dengan proporsi belanja pegawai mencapai 79,2%, sedangkan untuk AL dan AU masing-masing hanya memperoleh sebesar Rp. 5,5 trilyun

⁷⁵ Edy Prasetyono, *Kompas*, 2008: hal. 6.

⁷⁶ *Suara Pembaruan*, 17 Januari 2008: hal. 4.

dan Rp. 3,99 triliun.⁷⁷ Dengan komposisi alokasi seperti, tentu saja TNI sangat sulit untuk menjalankan fungsi pertahanannya, karena AL dan AU yang seharusnya menjadi pilar utama pertahanan RI sebagai negara kepulauan memperoleh proporsi yang sangat minim sekali, kurang dari sepertiganya.

Menguatkan sekali, kekuatan AU saat ini baru 50% dari kondisi ideal. Sementara, kondisi kemampuan minimal yang dibutuhkan untuk menjaga kedaulatan wilayah adalah sekitar 60%, sebagaimana dikatakan KASAU, Marsekal Madya Subandrio.⁷⁸ Secara total, anggaran militer (pertahanan) Indonesia tidak melebihi 1%, sementara, negara tetangga, Malaysia dan Singapura masing-masing telah mencapai 4% dan 7% dari GDP.

Secara lebih detil, dilihat dari segi pembelanjannya, anggaran AD sebagian besar habis (hampir 80%) dihabiskan untuk belanja rutin kebutuhan personal saja. Tidak heran, belanja untuk pengadaan fasilitas pertahanan (alutsista) dan riset sangat sedikit sekali. Komposisi ini juga merefleksikan tentara AD masih fokus atau dominan dengan tugas-tugas yang berhubungan langsung dengan masyarakat, yakni, yang bersifat sosial dan pembinaan teritorial, seperti yang dilakukan Polri, dan tidak akan mampu mencegah dengan efektif pesawat dan kapal asing yang sangat modern yang menyusup ke wilayah Indonesia.

Dalam isu berbeda, kritik anggota DPR terhadap kemungkinan intervensi politik TNI dalam mendukung calon kepala daerah, caleg, dan capres dalam pemilu kepala daerah (Pilkada), pemilu legislatif (Pileg), dan pemilu presiden (Pilpres), tidak disertai dengan tekanan kepada TNI untuk melakukan perubahan komposisi anggaran dan peningkatan jumlah alokasi total untuk masing-masing angkatan. Sehingga, akan sulit sekali mendorong percepatan reformasi TNI, kecuali hanya untuk diskusi (wacana) saja. Dengan kata lain, apa yang diharapkan Andreas H. Pareira, anggota Komisi 1 PDIP,⁷⁹ mengenai mendesaknya dilakukan perubahan alokasi dan peningkatan anggaran, belum dapat direalisasi. Hal ini tentu saja ada kaitannya dengan peran AD yang selama beberapa dasawarsa banyak terlibat dalam politik.

Karenakondisi ini, KSAD baru, Letjen Agustadi Sasongko, memperbolehkan prajurit untuk menambah penghasilan, misalnya, dengan mengojek dan berdagang, sepanjang tidak mengganggu tugas.⁸⁰ Dengan membiarkan praktek semacam ini terus berlangsung, DPR tampak tidak mendukung secara tegas dan konsisten upaya memfokuskan prajurit pada fungsi militer atau profesionalisasi karir mereka.

⁷⁷ *Media Indonesia*, 5 Januari 2008: hal. 3.

⁷⁸ "KSAU akan Tambah Kekuatan Senjata", *Media Indonesia*, 30 Desember 2007: hal. 12.

⁷⁹ "2008 Jadi Momentum Percepatan Reformasi", *Media Indonesia*, 2 Januari 2008: hal. 2.

⁸⁰ "Agustadi Prioritaskan Pembinaan Personel", *Seputar Indonesia*, 1 Januari 2008: hal. 3.

Respons anggota DPR yang rendah dalam masalah budget militer ini ternyata terkait langsung dengan pengetahuan dan kabalitas mereka yang rendah dalam menyusun anggaran negara. Secara umum, dapat dikatakan, kemampuan yang dimiliki anggota parlemen, termasuk Ketua Panitia Anggaran di Sub-Komisi Pertahanan Komisi 1 DPR, Happy Bone Zulkarnain, dalam menjalankan fungsi budget mereka sangat minim, terutama untuk menyusun atau mengusulkan anggaran belanja alternatif bagi militer dan pertahanan Indonesia, di samping tidak bisa menyusun postur pertahanan ideal dan melakukan *strategic defense review* (SDR).⁸¹

Itulah sebabnya pula mereka tidak bisa mengestimasi dan menentukan besaran anggaran militer dan pertahanan alternatif, selain yang telah ditentukan pemerintah setiap tahunnya. Lemahnya kemampuan estimasi ini membuat parlemen mengalami kesulitan untuk mengusulkan anggaran militer yang tepat untuk Indonesia, tidak hanya sekedar melihat lebih kecil dibandingkan dengan negara lain, apalagi tetangga, yang postur, tipe, dan persepsi ancamannya berbeda.

Kesulitan parlemen juga dilatarbelakangi oleh lemahnya kondisi sistem pendukung di Komisi 1 dan 3 yang tugasnya terkait langsung dengan kontrol demokratis atas militer dan reformasi sektor keamanan. Di DPR belum ada ahli atau spesialis masalah keamanan yang menguasai masalah anggaran militer dan pertahanan. Juga tidak ada staf parlemen yang memiliki mandat melaksanakan pengawasan atas aparat pertahanan dan keamanan nasional sebagaimana di negara maju, seperti di *Wehrbeauftragter des Bundestages* (WB), atau Komisaris Parlemen untuk Angkatan Bersenjata Jerman.

Respons TNI yang lambat, seperti mengulur waktu, dalam mengalihkan seluruh kegiatan bisnisnya juga merupakan cermin kelemahan parlemen selama ini yang tidak dapat segera menindaklanjuti kritiknya dengan bukti-bukti, akibat lemahnya kompetensi individu dan sistem pendukungnya. Sehingga, tidak heran kasus dugaan adanya praktek bisnis TNI di balik temuan atas penimbunan senjata Brigjen Kusmayadi menjadi tidak jelas tindak lanjutnya. Karena itulah, kontrol lebih lanjut anggota parlemen yang dilengkapi dengan kapabilitas individual dan penyediaan data-data oleh sistem pendukung yang andal, sangat dibutuhkan.

Tidak heran, terkait dengan implementasi fungsi anggaran mereka, anggota DPRRI, khususnya subkomisi pertahanan, seperti Happy Bone Zulkarnain (FPG) dan Mutammimul Ula (FPKS), hanya bisa melancarkan

⁸¹ Tercermin dari makalah Happy Bone Zulkarnain "Pengelolaan Anggaran Militer", *Seputar Indonesia*, 31 December 2007: hal. 7.

kritik kepada pemerintah tanpa bisa menawarkan terobosan atas masalah yang dihadapi. Mereka hanya bisa menyampaikan kritik bahwa pemerintah bersikap ambivalen, menganggap masalah keamanan dan pertahanan penting, namun tidak bisa mendesak pemerintah menyediakan anggaran negara yang memadai untuk meresponsnya. Dalam kritik mereka, mereka melihat tidak adanya sinkronisasi kebijakan dan kerja sama antara lembaga-lembaga pemerintah dalam merespons ancaman keamanan dan mengurus masalah pertahanan, tetapi tidak dapat memaksa pemerintah untuk segera memperbaiki kebijakannya tersebut.⁸²Diketahui, hanya Zulkarnaen dan Ula yang pernah menuliskan pandangan mereka di media massa secara khusus terkait implementasi fungsi anggaran DPR dan SSR. Itupun belum bisa membedah secara detil masalah yang dihadapi negara, terutama dalam pengadaan alutsista, dan memberikan alternatif solusinya. Di luar kedua anggota parlemen itu dan tulisan mereka, selama ini tidak ada anggota parlemen lain dan tulisan mereka yang mengungkap hal serupa mengenai permasalahan dalam implementasi fungsi anggaran DPR.

B. Perebutan Anggaran dan Konflik TNI-Polri

Belum memadainya anggaran TNI berimbas pada sering terjadinya bentrokan prajurit TNI dan Polri akibat perebutan lahan bisnis, untuk mencari tambahan penghasilan. Usulan Menhan agar gaji terendah prajurit Rp.8 juta per bulan, sehingga anggaran pertahanan/militer menjadi Rp. 100 trilyun dari APBN untuk tahun 2008, belum terpenuhi. Anggaran yang diterima Dephan dari APBN bagi keperluan militer baru mencapai Rp. 33 trilyun. Bahkan jika APBN 2008 disetujui, kini, gaji pokok prajurit rendah di TNI masih belum mencapai Rp. 1 juta, yakni hanya Rp. 960 ribu, atau hanya naik 20% dari Rp. 800 ribu. Sedangkan uang makan baru meningkat dari Rp. 30 ribu per hari menjadi Rp. 35 ribu, atau Rp 1, 050 juta per bulan. Sehingga, *take home pay* prajurit terendah sejak Januari 2008 baru mencapai Rp. 2 juta.⁸³

DPR sendiri berkomitmen untuk meningkatkan kesejahteraan prajurit TNI. Anggaran untuk TNI sudah naik beberapa kali lipat dewasa ini dibandingkan dengan masa Orba yang baru mencapai Rp. 5 trilyun. Anggaran untuk TNI pada APBN 2007 sudah mencapai Rp. 32 trilyun, sedangkan tahun 2008 naik lagi Rp. 1 trilyun lebih sehingga mencapai Rp. 33 trilyun.

Dengan tekanan penghapusan dan kontrol bisnis TNI yang lebih kuat dan ketat belakangan oleh DPR, pasca pemisahan TNI-Polri, sedangkan bisnis dan

⁸² Happy Bone Zulkarnaen, "Alutsista Tua dan Tugas Pokok TNI", *Suara Karya*, 31 Maret 2008: 1 dan Mutamimmul Ula, "Menata Anggaran Pertahanan", *Seputar Indonesia*, 7 Maret 2008: hal. 6.

⁸³ "Menhan Usulkan Gaji Terendah Rp. 8 Juta", *Media Indonesia*, 27 September 2007: hal. 2.

keterlibatan Polri luput dari perhatian Komisi 1, sebab kini menjadi perhatian Komisi 3, lahan bisnis TNI kian berkurang. Sehingga, muncul kecemburuan sosial pada Polri, apalagi keberadaan institusi yang tetap di bawah presiden ini tidak didesak di bawah kementerian (Depdagri/Depkeh), seperti yang diberlakukan pada TNI agar berada di bawah Dephan. Perkembangan ini dilihat oleh Untung Wahono (FPKS-Komisi 1) dan Dedy Djamaluddin Malik (Komisi 1) yang melihat akar permasalahannya bermula dari posisi struktural kedua institusi itu yang telah bergeser akibat amandemen konstitusi dan SSR yang belum tuntas. Oleh karena itu, Malik pun berpendapat, DPR harus memberi perhatian lebih banyak terhadap masalah kesejahteraan prajurit TNI dan itulah sebabnya memperjuangkan anggaran militer pada tahun 2008 minimal sebesar Rp. 33 triliun, yang bahkan seharusnya lebih tinggi lagi.⁸⁴

Sementara itu, dalam perkembangannya, anggaran pertahanan Indonesia untuk tahun 2007 kurang dari 1% dari PDB atau US\$ 3,2 milyar dari US\$ 378 milyar, sedang dari APBN hanya mencapai 4,5%. Dalam hitungan Rupiah, pemerintah mengalokasikan sebesar Rp. 32,6 triliun atau 47% dari Rp. 62 triliun yang telah diajukan Dephan untuk anggaran pertahanan, sementara, nilai APBN tercatat sebesar Rp. 700 triliun. Sehingga, anggaran pertahanan hanya bisa dipenuhi sekitar 50% dari kebutuhan anggaran minimal yang telah diajukan. Untuk tahun 2006, pemerintah telah mengalokasikan anggaran pertahanan sebesar Rp. 28 triliun dari 56 triliun yang diajukan Dephan sebagai kebutuhan anggaran minimal.⁸⁵ Angka ini menunjukkan proporsi yang tidak jauh berbeda.

Setelah kasus jatuhnya Heli Bell 47-G Soloy milik TNI AU di Subang, Jawa Barat pada 12 Maret 2008, anggota Komisi 1 yang juga merupakan anggota Panitia Anggaran, Happy Bone Zuilkarnaen, telah mendesak agar anggaran Dephan dan TNI tidak dipotong 15%, walaupun ada tekanan defisit APBN akibat kenaikan harga minyak bumi di pasar internasional. Alasannya, kebutuhan alutsista di Indonesia masih jauh dari ideal, baru dapat dipenuhi sepertiga saja dari usulan minimum essential force sebesar Rp. 100 triliun menjadi sekitar Rp. 33 triliun saja. Ia sangat prihatin, jika dilakukan pemotongan, dampaknya akan besar terhadap keselamatan anggota TNI karena menggunakan alutsista yang sudah tua dan tidak layak lagi.⁸⁶

⁸⁴ "Kesejahteraan Penyebab Bentrok: TNI dan Polisi Timpang," *Media Indonesia*, 26 September 2007: hal. 2.

⁸⁵ M. Rizal Maslan, "Penggunaan Anggaran Pertahanan Akan Diawasi Ketat", <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tgl/09/time/2040...>, diakses 26 Januari 2007: 1-3.

⁸⁶ "Dephan Percepat Evaluasi Alutsista TNI", *Seputar Indonesia*, 13 Maret 2008: hal. 12.

VI. Kesimpulan

"Nafsu besar tenaga kurang" adalah istilah yang tepat untuk menggambarkan peran DPR dalam menjalankan kontrol demokrasi atas militer dalam era awal transisi demokratis pasca-mundurnya Soeharto. Sebab, DPR lebih tampak dalam menjalankan fungsi pengawasannya daripada yang lebih penting dan substansial, yakni, legislasi dan *budget*. Bahkan, dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRRI baru memberikan kritik yang memperlihatkan sifat reaktif, yang belum spesifik akibat rendah kapabilitas karena belum dilengkapi data, *resources*, staf ahli yang konsisten mengamati dan meneliti masalah-masalah hankam, terutama reformasi sektor keamanan, dan sistem pendukung yang baik di parlemen.

Selanjutnya, tampak sikap tidak konsisten anggota DPRRI dalam menyikapi harapan masyarakat terhadap pengusutan kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu. Adakalanya mereka tiba-tiba melontarkan isu perlunya kembali membuka dan melanjutkan penyelesaian kasus-kasus tersebut, namun belum tentu didukung sesama anggota DPRRI, baik dari komisi yang sama maupun berbeda. Dengan kata lain, tarik ulur tindak lanjut penyelesaian terjadi, yang artinya setelah disuarakan tindak lanjut penyelesaian kasus, ia menghilang secara tiba-tiba, dan suatu ketika muncul kembali. Munculnya kembali tuntutan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM biasanya terkait dengan kepentingan sesaat individual dan kelompok (fraksi DPRRI) mendekati pemilu yang baru.

Hal yang menonjol lainnya, yang selalu tampak aktif dan vokal menjalankan fungsi parlemen, terutama *oversight*, pada umumnya cuma Yuddy Chrisnandy, Djoko Susilo, Effendy Chorie, Theo Sambuaga, Andreas Pareira, Suripto, Dedy Djamaluddin Malik, dan Abdillah Toha. Ini tidak hanya ditopang oleh pemahaman mereka akan makna penting pers dalam komunikasi politik dalam mendukung tugas mereka sebagai anggota parlemen dan penyambung aspirasi masyarakat, terutama konstituen mereka, tetapi juga kemampuan mereka yang cukup dalam memahami isu SSR. Misalnya, kekokalan mereka yang dekat dengan LSM, seperti Djoko Susilo dan Effendy Chorie (yang keduanya mantan wartawan) dan Pareira (mantan dosen). Secara lebih khusus lagi, misalnya, kekokalan dan keseriusan Effendy Chorie dalam kasus penembakan TNI-AL terhadap petani Alas Tlogo, Pasuruan, basis PKB, partai asalnya.

Juga, terdapat kondisi masih lemahnya kapabilitas anggota dan sistem dan staf pendukungnya. Berbeda dengan di negara lain, bahkan *emerging democracies* seperti Rumania dan Bulgaria, di DPR tidak ada sebuah Komisi khusus parlemen untuk pertahanan dan keamanan. Yang ada hanyalah sebuah subkomisi hankam,

yang bertanggung jawab pula mengurus soal-soal militer, angkatan bersenjata, ancaman keamanan dalam negeri, ancaman keamanan luar negeri, keamanan perbatasan, dan inteljen. Padahal, di negara lain, soal-soal tersebut bisa saja di bawah komisi spesifik atau tersendiri. Juga, untuk masalah kepolisian di bawah subkomisi tersendiri, yakni sub-komisi kepolisian dari komisi yang berbeda, yakni Komisi 3. Tugasnya serupa dengan di negara lain, seperti membuat UU untuk sektor hankam, memberikan nasehat mengenai anggaran dan mengawasi pengeluaran, meninjau kebijakan pertahanan dan strategi keamanan, mengawasi usaha-usaha penambahan anggaran, serta memberikan nasehat kepada parlemen tentang penggunaan kekuatan dan pengiriman pasukan ke luar negeri. Otoritas mereka juga penuh, misalnya, mengadakan pemeriksaan dan penyelidikan publik, memanggil Menhan, pimpinan dan anggota militer serta sipil untuk dimintai pendapatnya dan bersaksi terkait masalah hankam, meminta informasi dan dokumen soal hankam dari pemerintah, menilai secara kritis transparansi dan efisiensi pengeluaran hankam serta meminta lembaga yang kompeten untuk melakukan audit, menerima dan meneliti pengaduan dari personil militer dan sipil mengenai persoalan hankam, dan mengunjungi dan memeriksa berbagai markas dan fasilitas militer, termasuk pasukan yang akan dikirim ke luar negeri. Mereka bisa menjalankan fungsi pengawasan yang proaktif dan bersifat preventif, tidak hanya reaktif, menunggu laporan atau adanya masalah. Namun, secara realistis, semua kewenangannya itu masih belum dijalankan, apalagi yang bersifat proaktif. Sementara, yang bersifat reaktif pun menghadapi keterbatasan kemampuan/kapabilitas, karena keterbatasan pengetahuan dan keahlian anggota DPR dan sistem pendukungnya. Padahal, dari segi keanggotaan, jumlah mereka cukup besar mencapai 50-an, jauh lebih besar dari Jerman (30), Spanyol (40), dan Inggris (11).⁸⁷ DPR juga memiliki sebuah subkomisi parlementer yang permanen yang bekerja untuk keseluruhan periode legislatif, dengan keuntungan kontinuitas yang panjang dan sebenarnya dapat memfasilitasi perkembangan keahlian para anggotanya. Padahal, parlemen merupakan institusi pertama dan paling mudah direformasi dalam era transisi demokratis, komisi parlementer permanen seharusnya dapat menjadi instrumen yang efisien untuk memberikan pengawasan dan membantu perkembangan reformasi sektor hankam.

⁸⁷ *Backgrounder*, "Tata Pemerintahan dan Reformasi Sektor Keamanan: Komisi-Komisi Parlemen untuk Pertahanan dan Keamanan", DCAF, Maret 2006.

DAFTAR PUSTAKA

- “Agustadi Prioritaskan Pembinaan Personel”, *Seputar Indonesia*, 1 Januari 2008: 3.
- “Alih Tugas Militer ke Sipil Picu Kontroversi”, *Republika*, 23 Januari 2008: 3.
- “Aturan Pelibatan Tidak Jelas Ciptakan Konflik”, *Kompas*, 9 Maret 2006: 1.
- Backgrounder, “Tata Pemerintahan dan Reformasi Sektor Keamanan: Komisi-Komisi Parlemen untuk Pertahanan dan Keamanan”, DCAF, Maret 2006.
- “Bentrok Antarkampung di Maluku Tengah, 2 Tewas”, *Kompas*, 4 Pebruari 2008: 15.
- Budianto, Arif dan Eko Budiono. “Eks TNI Masih Berpengaruh”, *Seputar Indonesia*, 22 Maret 2008: 3.
- “Cegah ‘Dwifungsi ABRI’ Jilid II ,,”, *Republika*, 22 Januari 2008 : 12.
- “DCAF Backgrounder: Parliament’s Role in Defence Budgeting 09/2006,” Geneva: DCAF, 2006.
- ”Dephan Percepat Evaluasi Alutsista TNI”, *Seputar Indonesia*, 13 Maret 2008: 12.
- ”Dephan Tetap Pegang Kendali”, *Republika*, 15 January 2007: 3.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, *Consolidating the Third Wave Democracies*, 1997.
- Dhyatmika, Wahyu. “Undang-undang Pengadilan HAM MInta Diminta Direvisi”, *Koran Tempo*, 14 Maret 2006: A6.
- “Dikecam, Penjabat dari Militer Aktif”, *Kompas*, 21 Januari 2008 : 4.
- Diskusi “Meretas Jalan Reformasi”, *Metro TV*, January 1, 2008.
- ”Draft RUU Kamnas Kembalikan Dominasi TNI”, *Republika*, 9 Pebruari 2007: 3.
- “Endriartono Minta Hak Pilih TNI Direalisasikan”, *Media Indonesia*, 12 November 2006: 3.
- Gofar, Fajrimei A. “Sengkarut Kasus Trisakti-Semanggi”, *Kompas*, 24 Pebruari 2006: 6.
- “Helikopter AU Dipotong”, *Kompas*, 11 Januari, 2008: 24.

- “Indonesia: Keeping the Military Under Control,” 5 September 2000, ICG Asia Report No. 9, Jakarta and Brussels: ICG.
- “Indonesia: Next Steps In Military Reform ,” 11 October 2001, ICG Asia Report No. 24, Jakarta and Brussels: ICG.
- “Jenderal TNI Djoko Santoso Resmi Panglima TNI”, *Seputar Indonesia*, 8 Januari 2008: 1.
- Jemadu, Aleksius (ed.), “Praktek-praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis –Pandangan Praktisi Kelompok Kerja Intelijen DCAF,” Jakarta: FES dan DCAF, 2007: 5.
- “Kajian Kritis Paket Perundangan di Bidang Pertahanan dan *Keamanan*”, *Monograph* No.7, 12 September 2006, Jakarta: Pro-Patria.
- “Kasus Helikopter Mi-17, TNI-AD Bantah Terlibat,” *Jawa Pos*, 28 Februari 2006, Antikorupsi.Org, <http://m.antikorupsi.org/?q=node/7516>, diakses pada 1 Juni 2011.
- “Kegagalan Pimpinan TNI-Polri”, *Kompas*, 9 Pebruari 2008: 2.
- “Kejagung Pelajari Laporan Komnas HAM”, *Suara Pembaruan*, 14 Maret 2008: 3.
- ”Kesejahteraan Penyebab Bentrok: TNI dan Polisi Timpang,” *Media Indonesia*, 26 September 2007: 2.
- “Ketua DPR Panggil Pimpinan Pansus Orang Hilang”, *Republika*, 19 Oktober 2008: 12.
- Kompas*, 3 Januari 2008: 11.
- Kompas*, 18 Januari 2008: 5.
- Kompas*, 18 Pebruari 2006.
- “Korps Berebut Kekayaan”, *Media Indonesia*, 11 Pebruari 2008: 2.
- “KSAD Tegaskan, Pernyataannya soal Pemilu 2004 merupakan Bentuk Kehati-hatian,” *Kompas*, 26 December 2003: 8.
- “KSAU akan Tambah Kekuatan Senjata”, *Media Indonesia*, 30 Desember 2007: 12.
- Laporan Indonesian Working Group on Security Sector Reform.
- Maslan, M. Rizal. “Komisi I Pertanyakan Mobil Ambulans ke Calon Panglima TNI,” *Detik.com*, 5 Desember 2007, <http://www.infoanda.com/id/link.php?lh=AlgEAlJUUVdV> diakses pada 31 Mei 2011.

- Media Indonesia*, 30 Desember 2007: 12.
- Media Indonesia*, 5 Januari 2008: 3.
- Media Indonesia*, 16 Januari 2008: 6.
- “Menhan Anggap Tak Langgar UU: Anggota DPR Nilai “Akal-akalan”, *Kompas*, 22 Januari 2008 : 3.
- ”Menhan Usulkan Gaji Terendah Rp. 8 Juta”, *Media Indonesia*, 27 September 2007: 2.
- “Monitoring and Invesigating the Security Sector,” UNDP and DCAF, 2007.
- M. Rizal Maslan, “Penggunaan Anggaran Pertahanan Akan Diawasi Ketat”, [http:// www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tg 1/09/ time/ 2040...](http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/01/tg 1/09/ time/ 2040...), diakses 26 January 2007: 1-3.
- Mutiah, Dinny. “Menhan, TNI Tuntut Keadilan Kompensasi”, *Media Indonesia*, 6 Nopember 2008: 2.
- Nainggolan, Poltak Partogi. “The Indonesian Military and the 2004 Elections”, *Jentera*, 2006:
- O’Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whiteheads (eds.),*Transition form Authoritarian Rule, Prospect for Democracy*, Vol. 4, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986
- “Panglima Sanggah Reformasi TNI Berhenti”, *Kompas*, January 8, 2008: 2.
- “Panglima TNI dan Kepala Staf Harus Jaga Netralitas”, *Republika*, January 3, 2008: 9.
- ”Panglima Yakin bukan Terkait Kesejahteraan”, *Media Indonesia*, 8 Maret 2006: 4.
- “Pansus DPR Nilai Pemerintah tidak Seriuu,” *Media Indonesia*, 28 September 2006: 8.
- Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanism And Practices,*Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces and IPU*,2003.
- “Pasal Kudeta Jilid Dua: Rancangan Undang-undang Keamanan Nasional Dinilai Menguatkan Peran Tentara”, *Tempo*, 18 Pebruari 2007:26-28.
- “Pemerintah Minta Masa Transisi di Atas 3 Tahun”, *Media Indonesia*, 21 September 2006: 6.
- “Penentu Hak Pilih TNI tidak Jelas”, *Media Indonesia*, 23 September 2006: 5.

- “Pengadaan Alutsista Rentan Penyimpangan,” *Bataviase.co.id*, 11 Desember 2009, <http://bataviase.co.id/detailberita-10390629.html>, diakses pada 31 Mei 201.
- “Perpres Mengenai Bisnis TNI Masih Harus Mengalah”, *Republika*, 1 September 2007: 3.
- “Polisi tidak Mungkin Sidik Anggota Militer”, *Media Indonesia*, 27 Oktober 2008: 2.
- Prasetyono, Edy. *Kompas*, 2008: 6.
- Prihatono, T. Hari (ed.), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*. Jakarta: ProPatria Institute, 2006.
- Republika*, 16 Januari 2008: 3.
- “Presiden Harus Berani Tunjukkan Ketegasan”, *Kompas*, 19 Januari 2008: 2.
- Sahid, Rahmat. “Abaikan Menhan, Komnas HAM Tetap Panggil Mantan Petinggi TNI”, *Seputar Indonesia*, 20 Maret 2008: 8.
- _____ “DPR Minta Klarifikasi Menhan Soal Pemanggilan Kasus HAM”, *Seputar Indonesia*, 21 Maret 2008: 8.
- Suara Pembaruan*, 17 Januari 2008: 4.
- Samego, Indria. “Reformasi Masih Hadapi 75 Persen TNI yang Konservatif”, *Kompas*, 19 Desember 2006.
- “Sejumlah Anggota Batalyon 731 Terancam Dipecat”, *Media Indonesia*, 4 Pebruari 2008: 27.
- “Simalakama Hak Memilih Anggota TNI”, *Republika*, 23 September 2006: 12.
- “Sudah Banyak yang Dijual, Sekarang Sisa Rp. 1 Trilyun”, *Rakyat Merdeka*, 17 Maret 2008: 4.
- Sukadis, Beni. *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2007.
- “Tentara dan Polisi Bentrok lagi”, *Media Indonesia*, 3 Pberuari 2008: 1.
- “TNI Akan Netral di Pemilu 2004, ”<http://www.detik.com/peristiwa/2003/09/19/20030919162950s.html>, diakses pada 19 September 2003.
- “TNI Bantah Sewakan Alutsista”, *Seputar Indonesia*, January 11, 2008: 3.
- “TNI bukan Alat Politik”, *Media Indonesia*, 19 Januari 2008: 9.
- “TNI dan Polri di Ternate Masuk Asrama”, *Kompas*, 26 September 2007: 23.
- “TNI Jangan Dibawa ke Politik”, *Republika*, 29 Desember 2008: 3.

- Ula, Mutammimmul. "Menata Anggaran Pertahanan", *Seputar Indonesia*, 7 Maret 2008: 6.
- Yunanto, S, Moch. Nurhasim, dan Iskhak Fatonie. *Security Sector Reform In Indonesia: A Collective Evaluation On Armed Forces and Police Force of Indonesia*, Jakarta: FES and The Ridep Institute, 2005.
- Ziegenhain, Patrick. *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.
- Zulkarnaen, Happy Bone. "Pengelolaan Anggaran Militer", *Seputar Indonesia*, 31 December 2007: 7.
- _____. "Alutsista Tua dan Tugas Pokok TNI", *Suara Karya*, 31 Maret 2008: 1.
- "2008 Jadi Momentum Percepatan Reformasi", *Media Indonesia*, 2 Januari 2008: 2.