

## REFORMASI SEKTOR KEAMANAN INDONESIA PASCA ORDE BARU: PENCAPAIAN DAN PROSPEK

Muhamad Haripin<sup>1</sup>

**Abstract** - Indonesian security sector reform is, by and large, a work in progress. Some milestones in the past 14 year, i.e. split between military and police, and detachment of military influence to civilian institutions were just the beginning. As far as politics is concerned, this paper highlights that many home works are left to be done by government, security actors, and parliament for improving the reform. Off-budget military revenue and impunity represent weak areas in need of significant progress. The reason relies on insufficient government budget –despite considerable increase in the past years, and civilian elites' dependency on security actors for political back-up.

**Keywords** : Security sector reform, post New Order Indonesia

Apakah reformasi sektor keamanan telah selesai dilaksanakan di Indonesia? Bagaimana hasilnya, apakah telah sesuai dengan harapan publik –atau dalam konteks Indonesia– selaras dengan cita-cita Reformasi 1998? Apa pencapaian yang bisa dirasakan oleh publik, baik pencapaian yang *tangible* maupun *intangible*, dari reformasi tersebut?

Tiga pertanyaan besar tersebut menghantui pikiran para pemangku kepentingan sektor keamanan di Indonesia. Bagi pemerintah –yang *notabene* subjek yang direformasi, jawaban yang mengemuka adalah campuran antara klaim sepihak atas keberhasilan serta harapan/ optimisme bahwa reformasi berada di jalur yang benar. Panglima TNI, dalam rangka memperingati hari ulang tahun TNI pada tahun 2011, menulis bahwa militer pasca Orde Baru telah menempuh banyak pencapaian sambil diiringi harapan yang lebih baik di masa depan.<sup>2</sup> Ungkapan optimisme serupa muncul pula di kalangan Polri. Meskipun dibombardir kritisisme di antaranya menyangkut ‘rekening gendut’ petinggi Polri dan kasus pelanggaran HAM, Polri tetap optimis bahwa reformasi struktural, instrumental, dan kultural telah membuahkan hasil. Kondisi berbeda terjadi di Badan Intelijen Negara. BIN merupakan institusi yang paling sedikit mendapat pengaruh dari reformasi. Baru setelah reformasi berjalan 13 tahun, BIN dan urusan keintelijen di Indonesia memiliki

<sup>1</sup> Penulis adalah kandidat peneliti di Puslit Politik LIPI, email: muha111@lipi.go.id

<sup>2</sup> Agus Suhartono, “Pengabdian 66 Tahun TNI,” *Kompas*, 5 Oktober 2011. Catatan: Agus Suhartono adalah Panglima TNI.

payung hukum setingkat undang-undang (UU Intelijen Negara).

Bagi kalangan masyarakat sipil, yang terdiri dari banyak elemen, mulai dari peneliti, dosen, jurnalis, hingga aktivis organisasi non-pemerintah, penilaian atas perkembangan reformasi sektor keamanan di Indonesia pada umumnya dilandasi skeptisisme karena kemajuan reformasi tidaklah progresif. Pemerintah dinilai setengah hati karena dalam beberapa kasus tampak adanya permainan 'tarik-ulur' antara elit sipil di pemerintah maupun parlemen dengan elit militer.

Dalam konteks silang-pendapat di atas, tulisan ini berupaya mengkaji perkembangan reformasi sektor keamanan (pencapaian), dan prospeknya di masa depan –dengan asumsi bahwa reformasi belum selesai. Pembahasan terdiri dari empat bagian. *Pertama*, uraian mengenai konsep reformasi sektor keamanan. *Kedua*, deskripsi tentang pengalaman dan pencapaian Indonesia dalam reformasi sektor keamanan. *Ketiga*, prospek reformasi sektor keamanan di masa depan berdasarkan pencapaian serta kekurangannya. *Terakhir*, bagian penutup.

### **Reformasi sektor keamanan: konsep**

Reformasi sektor keamanan sejak awal, pada aras konseptual maupun praksis, telah disandingkan dengan demokrasi.<sup>3</sup> Pengelolaan-ulang sektor keamanan yang mengikuti sistem politik demokrasi menjadi paket tak terpisahkan dalam agenda demokratisasi suatu negara, terutama pada negara-negara yang berada pada kondisi pasca konflik dan pasca otoritarianisme.<sup>4</sup>

Reformasi sektor keamanan merupakan konsep, atau lebih tepatnya, sejenis panduan praktis dan daftar cek yang bisa digunakan untuk memulai, melaksanakan, serta mengevaluasi penataan-ulang sektor keamanan di suatu negara. Beeson, Bellamy, dan Hughes (2006) menetapkan tiga agenda pelaksanaan reformasi sektor keamanan.

---

<sup>3</sup> Dalam konteks pemaknaan teoretis atas reformasi sektor keamanan, tulisan ini tidak memiliki pretensi untuk menginvestigasi lebih lanjut konsep 'demokrasi.' Demokrasi diposisikan sebagai medan teoritik makro yang menaungi reformasi sektor keamanan, sedangkan untuk makna demokrasi, tulisan ini menganut pemahaman umum bahwa demokrasi merupakan seperangkat prinsip politik –atau ideologi- yang menekankan kedaulatan rakyat berlandaskan kebebasan, keterbukaan, dan akuntabilitas. Untuk pemahaman lebih lanjut mengenai demokrasi, baca David Held, *Models of Democracy* (terj. bahasa Indonesia), (Jakarta: The Akbar Tandjung Institute, 2006).

<sup>4</sup> Kondisi 'pasca konflik' memiliki beberapa kategori. Sebagai contoh, situasi setelah terjadinya 'konflik intra-negara' yang bisa berarti 'perang sipil.' Atau bisa pula dimaknai sebagai kondisi di mana negara baru saja melewati fase perjuangan

*Pertama*, kontrol (*control*), yaitu membangun kontrol sipil yang demokratis atas instrumen kekerasan negara. *Kedua*, kapasitas (*capacity*), yakni membangun aktor keamanan yang profesional, yaitu institusi militer, polisi, dan intelijen yang mampu menjalankan tugas dengan efektif, efisien, serta memiliki legitimasi di mata publik, dan menerima wewenang kontrol yang dipegang oleh sipil. *Ketiga*, kerjasama (*cooperation*), yaitu membangun kerja sama, menumbuhkan kepercayaan untuk mengurangi dilema keamanan (*security dilemma*) pada level internal maupun regional.<sup>5</sup>

Jika diibaratkan medan teoritik reformasi sektor keamanan sebagai model lingkaran konsentrik di mana satu lingkaran pusat dikelilingi oleh beberapa lingkaran luar yang memiliki luas berbeda dan berjenjang (semakin luar, semakin luas), maka yang lingkaran pusat adalah 'relasi sipil-militer' (*civil-military relation/CMR*). Pengalaman dari Afrika, sebagai representasi kontinen yang beberapa negara di dalamnya sedang ataupun mulai memasuki fase pasca konflik, dan Amerika Latin serta Eropa Timur, sebagai contoh bagi demokratisasi baru, menunjukkan bahwa permasalahan akut dan banyak ditemui adalah pelanggaran hak asasi manusia dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aktor keamanan, baik atas perintah atau kolaborasi dengan sipil maupun tidak.<sup>6</sup> Atas dasar itu, persoalan pertama yang menjadi sasaran advokasi reformasi sektor keamanan adalah penataan relasi sipil-militer (polisi dan intelijen, dalam beberapa kasus, digolongkan sebagai 'aktor koersif' selevel militer karena memegang senjata); sipil dan militer sama-sama menghormati hak asasi manusia dan prinsip demokrasi lainnya. Dari persoalan tersebut, advokasi kemudian merambah kepada isu lain, misalnya manajemen pertahanan (*defense management*) yang menggunakan pendekatan manajemen modern –bahkan cenderung korporat/privat– dalam pengelolaan pertahanan (sistem rekrutmen, alat utama sistem persenjataan, logistik, dan lain-lain).

Atas dasar itu, tujuan reformasi sektor keamanan pada dasarnya adalah mendudukan para aktor keamanan tempatnya, yaitu urusan keamanan. Dalam sistem

---

bersenjata melawan kekuatan negara lain atau non-negara.

<sup>5</sup> Mark Beeson, Alex J. Bellamy, dan Bryn Hughes, "Taming the tigers? Reforming the security sector in Southeast Asia," *The Pacific Review*, Vol. 19 No. 4, Desember 2006, hlm. 454-455.

<sup>6</sup> Untuk uraian detail, lihat David Chuter, "Understanding Security Sector Reform," *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4. No. 2, April 2006.

politik demokrasi, elit sipil yang terpilih menduduki kursi pemerintah maupun parlemen merupakan pihak yang berada 'di atas' institusi militer, atau dengan kata lain, 'supremasi sipil.' Gerak aktor keamanan mesti dilandaskan kepada perintah atau regulasi yang disusun kalangan sipil. Di antara 'dunia politik parlementariat' dan 'dunia keamanan' terdapat garis demarkasi asimetris, di mana sipil memegang kontrol atas militer. Sipil selaku pemegang wewenang kontrol diharapkan dapat mengelola sektor keamanan dengan akuntabel, transparan, dan melindungi eksistensi negara maupun warga negara dari potensi ancaman maupun serangan langsung yang bersifat koersif, baik yang berasal dari dalam negara (gerakan separatisme bersenjata) maupun luar negeri (serangan militer, invasi, atau usaha aneksasi).

### **Pengalaman dan Pencapaian**

Di Indonesia, istilah 'reformasi sektor keamanan' merupakan konsep yang pertama kalinya digelontorkan di ruang publik oleh kalangan masyarakat sipil.<sup>7</sup> Pemerintah memakai istilah tersendiri. TNI menggunakan istilah 'Paradigma Baru' yang merujuk kepada konsepsi internal kalangan militer dalam merespon perkembangan demokratisasi pasca Orde Baru. Selanjutnya, Polri mencanangkan reformasi pada tiga aspek, yaitu 'Reformasi Struktural, Instrumental, dan Kultural.'<sup>8</sup> Bagaimanapun, perbedaan istilah tersebut pada intinya mengandung arti yang sama, yaitu 'reformasi' atau 'penataan-ulang.'

Pada dasarnya, reformasi militer dan kepolisian telah berlangsung pada banyak aspek. Apresiasi ataupun pujian atas reformasi pun muncul, baik dari kalangan dalam negeri maupun internasional. Indonesia menjadi salah satu contoh negara pasca-otoritarianisme yang relatif mampu melaksanakan reformasi sektor keamanan dengan tanpa resistensi atau konflik sosial yang menjurus kepada perang saudara (*civil war*) sebagai proksi atas konflik pada aras elit. Kalangan elit militer maupun sipil mampu bersepakat dalam banyak hal, meski tidak dapat dipungkiri bahwa kemauan militer untuk

---

<sup>7</sup> Lihat berbagai literatur yang dipublikasikan Propatria Institute, Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Lesperssi), dan PACIVIS UI. Organisasi tersebut seragam menggunakan istilah 'reformasi sektor keamanan' ketimbang, misalnya 'security sector management' atau 'security system reform' seperti yang digunakan *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).

<sup>8</sup> Lihat situs resmi Polri, <http://www.polri.go.id>.

mereformasi diri lebih banyak didorong oleh tekanan besar dan kritisisme publik. Hal tersebut, pada taraf tertentu, tampak dalam (1) pengesahan regulasi sektor keamanan pasca Orde Baru, dan (2) mekanisme pembahasan regulasi tersebut yang bersifat terbuka bagi publik.

Dari segi substansi, regulasi pasca-Orde Baru relatif mencerminkan kebutuhan untuk segera memosisikan aktor keamanan dalam konteks demokratisasi. Pada pemerintahan B.J. Habibie (1998-1999) dan Abdurrahman Wahid (1999-2001), militer memulai langkahnya untuk keluar dari kehidupan politik formal di lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Selanjutnya, terjadi pemisahan antara institusi kepolisian dan militer, beserta pembagian tugas di antara keduanya. Selain itu, pemerintahan Wahid mengambil langkah revolusioner untuk membubarkan Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstanas) yang pada era Orde Baru memiliki posisi *super body* dan berperilaku layaknya ‘pemerintah bayangan.’

Pada era Megawati Soekarnoputri, UU Polri, UU Pertahanan Negara, dan UU TNI berhasil disepakati oleh pemerintah dan parlemen. Substansi dua regulasi tersebut menjangkau jauh ke dalam urusan ‘rumah tangga’ para aktor keamanan. Di UU Pertahanan Negara terdapat amanat bagi pemerintah untuk mendirikan Dewan Pertahanan Nasional, yaitu suatu dewan yang dipimpin presiden dengan keanggotaan tetap dari kalangan sipil (Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri) dan militer (Panglima TNI) yang bertugas untuk menelaah, menilai, dan menyusun kebijakan terpadu pertahanan negara, pengerahan komponen pertahanan negara dalam rangka mobilisasi dan demobilisasi, serta menelaah dan menilai risiko dari kebijakan yang ditetapkan.<sup>9</sup> Di UU Polri, fungsi Polri dirumuskan secara umum, yaitu sebagai institusi atau alat negara yang bertanggung jawab atas pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman serta pelayanan kepada masyarakat.<sup>10</sup> Di UU TNI, militer dalam konteks legal-formal kini tidak lagi menjadi institusi yang menjalankan fungsi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan –secara sekaligus. Dalam banyak hal, TNI saat ini mesti berlapang dada untuk ‘berbagi tugas/kewenangan’ dengan Departemen/Kementerian Pertahanan.

---

<sup>9</sup> Lihat UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara, pasal 15.

Bagaimanapun, patut dicatat bahwa pengesahan tiga regulasi penting tersebut merupakan warisan yang ditinggalkan oleh pemerintahan Wahid.

Selanjutnya, pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, perkembangan reformasi sektor keamanan mengalami fase anti-klimaks. Terlepas dari fakta bahwa presiden Yudhoyono merupakan salah satu konseptor 'Paradigma Baru,' upaya pemerintah untuk melanjutkan reformasi sektor keamanan dengan lebih progresif dan menjangkau isu sensitif belum membuahkan hasil maksimal, contohnya tentang pengambilalihan bisnis militer, pengadilan HAM bagi personil militer, dan likuidasi komando teritorial. Pemerintah lebih menitikberatkan kepada isu yang bersifat teknis. Bagaimanapun, terdapat upaya pemerintah yang patut diapresiasi. Pemerintahan Yudhoyono merancang paket regulasi sektor keamanan yang di dalamnya termasuk mengatur intelijen negara –sebuah upaya yang pertama kali dilakukan. Kalangan parlemen dan masyarakat sipil cenderung menggugat substansi yang terkandung dalam paket regulasi ini karena dinilai sebagai langkah mundur dalam reformasi. Contoh regulasi yang mendapat kritik keras adalah RUU Keamanan Nasional. Definisi 'keamanan nasional' dalam RUU ini dinilai terlampaui luas dan berpotensi mengancam kebebasan sipil.<sup>10</sup> RUU lain yang mendapat kecaman adalah RUU Rahasia Negara, Intelijen Negara –yang kemudian disahkan menjadi UU pada tahun 2011, dan Komponen Cadangan.

Berikut ini adalah tabel berisi kompilasi regulasi sektor keamanan yang disahkan selama periode pasca-Orde Baru.

---

<sup>10</sup> UU 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pasal 2.

<sup>11</sup> Muhamad Haripin, "Simpang-siur RUU Keamanan Nasional," *Seputar Indonesia*, 21 Februari 2012.

Tabel 1. Regulasi pertahanan dan keamanan Indonesia pasca-Orde Baru<sup>12</sup>

PERIODE	PEMERINTAHAN	PERATURAN
1998-1999	B.J. Habibie	-Paradigma Baru oleh Markas Besar ABRI; -Inpres No. 2 Tahun 1999 tentang Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan TNI dan Polri.
1999-2001	Abdurrahman Wahid	-Keppres No. 38 tahun 2000 tentang Pembubaran Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional; -Tap MPR No. VI Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri; -Tap MPR No. VII Tahun 2000 tentang Peran TNI dan Polri.
2001-2004	Megawati Soekarnoputri	-UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; -UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; -UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme; -UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI; - Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (BAKIN menjadi BIN); -Inpres No. 5 Tahun 2002 (koordinasi BIN, keutuhan dan keterpaduan rencana dan gerak operasional intelijen).
2004-2009	Susilo Bambang Yudhoyono	-UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; -Perpres No. 43 Tahun 2009 tentang Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI.
2011	Susilo Bambang Yudhoyono	UU Intelijen Negara

Sumber: diolah oleh penulis.

<sup>12</sup> Muhamad Haripin, *Komunikasi Advokasi Organisasi Non-Pemerintah untuk Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia Pasca-Orde Baru*, (Bandung: Tesis Program Magister Studi Pertahanan ITB, 2010).

Selain disahkannya regulasi, hal penting lain yang perlu dipertimbangkan dalam menilai reformasi sektor keamanan adalah proses penyusunan regulasi tersebut. Untuk poin ini, pemerintah, di dalamnya termasuk aktor keamanan militer dan polisi, serta parlemen pada taraf tertentu patut mendapatkan apresiasi. Pemerintah dan parlemen membuka ruang dialog bagi publik untuk mengkritisi substansi RUU yang sedang atau akan dibahas. Kritik dari publik menjadi suatu keniscayaan pada era pasca Orde Baru ini. Kalangan peneliti, akademisi, dan aktivis ornop (organisasi non pemerintah) dapat menyampaikan aspirasi atau kritik yang terkait dengan substansi regulasi. Keterlibatan publik ini jauh berbeda dengan era Orde Baru, ketika urusan keamanan menjadi domain militer *per se*. Kondisi tersebut, bagaimanapun, tidak terlepas dari konteks makro di mana media Indonesia saat ini memiliki daya pengaruh, jangkauan, dan kuasa yang berlimpah untuk melakukan diseminasi informasi, serta adanya infiltrasi dana bantuan dari lembaga donor internasional kepada ornop tingkat nasional maupun daerah.

Satu contoh pembahasan regulasi yang mendapat pengawasan relatif ketat dari publik adalah UU Pertahanan Negara dan RUU Rahasia Negara. UU Pertahanan Negara pertama kali diinisiasi pada era pemerintahan Wahid. Menteri Pertahanan yang menjabat kala itu adalah Mahfud M.D. Menhan mengikutsertakan Kelompok Kerja Relasi Sipil Militer yang para anggotanya terdiri dari peneliti, akademisi, dan aktivis, untuk terlibat aktif dalam proses penyusunan regulasi, hingga akhirnya disahkan menjadi UU pada tahun 2002 (era pemerintahan Megawati).

Model 'pelibatan pemangku kepentingan sektor keamanan' yang diimplementasikan oleh pemerintahan Wahid ini pada dasarnya dapat menjadi semacam *best practice* untuk penyusunan regulasi sektor keamanan lainnya karena untuk pertama kalinya sejak pengunduran diri Soeharto, relasi sipil-militer di Indonesia sedang berusaha menemukan bentuk dan menyelaraskan rima. Pada awal reformasi (1998-1999), model relasi yang berkembang memiliki sifat antagonisme di mana militer berada dalam lampu sorot kritisisme, sedangkan kalangan sipil berada pada posisi pengkritik namun sebenarnya terjebak dalam kritik jargon/sloganisme yang minim muatan solusi teknokratis tentang penataan sektor keamanan di negara demokratis. Kesempatan pembahasan UU Pertahanan Negara merupakan momentum yang baik untuk memulai pencarian bentuk dan rima tersebut, serta membangun relasi yang bersifat kooperatif-



konstruktif. Namun dalam perkembangannya, pemerintahan Megawati dan Yudhoyono lebih memilih untuk membatasi pembahasan pada aras elit (antara kementerian/lembaga dan parlemen).

Berbeda dengan UU Pertahanan Negara, pembahasan RUU Rahasia Negara tidak melibatkan kalangan masyarakat sipil –setidaknya dalam pengertian ‘langsung’ seperti pada pembahasan UU Pertahanan Negara. Antara tahun 2008-2011, pemerintah berulang-kali menyampaikan RUU tersebut kepada parlemen, dan publik berulang-kali pula menyampaikan kritik substansial terhadap RUU versi pemerintah. Proses dialog dan konsultasi antara tiga pihak, yaitu pemerintah, parlemen, dan masyarakat sipil, berlangsung dalam beberapa kesempatan namun kesepakatan tentang isi RUU tersebut sulit untuk dicapai.

Di kubu pemerintah, argumentasi yang dikemukakan adalah Indonesia perlu memiliki regulasi rahasia negara untuk melindungi informasi strategis yang berkaitan dengan kepentingan nasional. Namun, di kubu parlemen yang berkongsi secara *ad hoc* dengan masyarakat sipil, argumentasi atau kepentingan pemerintah tersebut tidak dibarengi dengan jaminan bahwa pembatasan dan, bahkan, penutupan akses atas informasi strategis tidak akan bertentangan dengan kepentingan publik atas keterbukaan serta akuntabilitas pemerintah.

Di luar problem bahwa RUU Rahasia Negara pada akhirnya ditarik kembali oleh pemerintah dari meja pembahasan, atau dengan kata lain adalah *deadlock*, perdebatan yang terjadi di antara pemerintah, parlemen, dan masyarakat sipil merupakan refleksi penting atas kemajuan demokratisasi di Indonesia. Jika dibandingkan pada era Orde Baru –sekali lagi, perdebatan semacam ini sama sekali tidak ada. Kebijakan untuk menindak para preman kota, yaitu ‘penembakan misterius’ (petrus), pada dekade 1980-an, sebagai contoh, tidak melalui mekanisme pembahasan yang transparan. Rezim Orde Baru menentukan sendiri apa yang dinilai terbaik bagi publik, padahal makna ‘baik’ itu sendiri terisolasi dalam kotak kepentingan politik rezim untuk mempertahankan kekuasaan (*political survival*).<sup>1312</sup>

---

<sup>13</sup> Untuk kajian lebih lanjut mengenai *political survival*, baca Bruce Bueno de Mesquita (et al.), *The Logic of Political Survival* (London: The MIT Press, 2003).

## Prospek

Selain pencapaian atas kuantitas regulasi dan mekanisme pembahasan yang bersifat terbuka, reformasi sektor keamanan di Indonesia pasca Orde Baru –sulit untuk dipungkiri– masih memiliki banyak kekurangan dan, oleh karena itu, masih jauh dari selesai.

Untuk intelijen, penilaian atas reformasi relatif mudah untuk dilakukan dan hasilnya pun dapat diketahui segera, yaitu reformasi intelijen bisa dikatakan baru dimulai sejak disahkannya UU Intelijen Negara pada tahun 2011 –dan kini UU sedang dihadapkan ke Mahkamah Konstitusi untuk *judicial review*– karena untuk pertama kalinya dalam perjalanan reformasi, intelijen memiliki payung hukum yang membuka kesempatan bagi peran pengawasan oleh publik –meskipun secara tidak langsung.<sup>14</sup> Penataan institusi intelijen berdasarkan skema pemerintahan demokratis hasil reformasi masih harus dilakukan untuk beberapa tahun ke depan.<sup>15</sup> Oleh karena itu, hasil reformasi intelijen belum dapat ditentukan pada saat ini.

Untuk kepolisian, reformasi saat ini telah berlangsung sekitar 13 tahun terhitung sejak pemisahan diri dari ABRI, atau 9 tahun sejak disahkannya UU Polri. Reformasi struktural, instrumental, dan kultural yang dicanangkan Polri belum berjalan dengan baik, meskipun ada beberapa program Polri pasca Orde Baru yang perlu diapresiasi, misalnya pemolisian masyarakat/komunitas (*polmas*) dan *quick win and quick response*. Belum berjalan baiknya reformasi Polri terutama tampak pada perilaku polisi di lapangan yang tidak mencerminkan karakter ‘polisi sipil’ yang dicanangkan Polri setelah berpisah dengan ABRI. Tindakan represif polisi terhadap para pengunjung rasa, kekerasan terhadap pelaku kejahatan, korupsi, dan sikap tidak simpatik polisi ketika berhadapan dengan pelayanan publik, misalnya suap-menyuap dalam pembuatan atau perpanjangan surat izin mengemudi (SIM) atau surat tanda nomor kendaraan (STNK), dapat dengan mudah ditemui di lapangan. Problem lain yang menghantui reformasi Polri adalah, sebagaimana banyak diungkap oleh kalangan masyarakat sipil, kentalnya nuansa politis dalam

---

<sup>14</sup> Parlemen memiliki wewenang sebagai pengawas eksternal kegiatan intelijen negara. Lihat UU 17/2011 tentang Intelijen Negara, pasal 43.

<sup>15</sup> Kajian mengenai intelijen Indonesia banyak dilakukan oleh PACMIS UI, lembaga riset yang berbasis di Universitas Indonesia. Salah satu riset penting yang dihasilkan adalah Andi Widjajanto dan Arthanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, (Jakarta: FES dan Pacivis, 2008).

pengangkatan Kapolri. Bagaimanapun, penunjukkan Kapolri merupakan wewenang Presiden –yang semestinya mempertimbangkan usulan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)- namun publik berharap bahwa presiden semestinya memerhatikan kapabilitas seorang petinggi Polri sebelum diangkat menjadi Kapolri, bukan semata-mata karena pertimbangan politis atau lainnya yang tidak terjangkau oleh nalar publik karena akses informasi yang terbatas. Atas dasar itu, isu klasik tentang penempatan Polri di bawah kementerian tertentu, Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Hukum dan HAM, senantiasa timbul-tenggelam di ruang publik. Dengan berada di bawah kementerian, dimensi kepentingan politik yang menaungi Polri akan terdegradasi. Namun demikian, patut dikritisi bahwa independensi Polri tidak semata dapat diukur dengan meletakkan Polri di bawah kementerian. Pengalaman dengan TNI menunjukkan bahwa meskipun TNI berada di bawah koordinasi Kementerian Pertahanan, Panglima TNI tetap memiliki saluran langsung terhadap Presiden dan jabatan Panglima TNI tetap merupakan jabatan politik –diangkat oleh presiden.<sup>16</sup>

Selanjutnya, untuk reformasi militer, TNI mengklaim bahwa reformasi militer yang dimaknai sebagai tidak terlibat lagi dalam kehidupan politik atau, dengan kata lain, ikhtiar TNI untuk menjadi tentara profesional, telah selesai dan kini TNI sedang memasuki fase reformasi selanjutnya, yaitu transformasi militer yang fokus kepada pengembangan kekuatan pertahanan Indonesia. Bagaimanapun, klaim tersebut tidak sepenuhnya benar –dalam arti TNI kini telah benar-benar profesional, namun pada sisi lain patut diakui bahwa klaim tersebut pun tidak seluruhnya salah.

Problem yang masih mendera reformasi militer sedikitnya terdapat pada aspek institusional dan kultural dari bangunan institusi TNI itu sendiri.<sup>17</sup> Pada level institusional dan kultural, impunitas merupakan contoh di mana reformasi militer belum menyentuh ranah HAM secara proporsional, dan oleh karena itu, memengaruhi kualitas reformasi sektor keamanan Indonesia pasca Orde Baru dalam konteks makro.

Kasus pelanggaran HAM yang diduga kuat melibatkan tentara dan terjadi di beberapa wilayah di Indonesia, misalnya Aceh pada era Daerah Operasi Militer (DOM)

---

<sup>16</sup> UU 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, pasal 13.

<sup>17</sup> Muhamad Haripin, "Urgensi Akselerasi Reformasi TNI," *Seputar Indonesia*, 12 Oktober 2011.

dan Papua selama kurun waktu 40 tahun terakhir, atau berdasarkan peristiwa tertentu, seperti Tanjung Priok, Kedung Ombo, serta penculikan mahasiswa 1998, belum mendapatkan perhatian yang layak. Dalam konteks ini, pihak yang turut bertanggung jawab tidak terbatas kepada institusi militer, namun juga melingkupi pemerintah atau rezim politik yang terpilih dalam pemilu pada periode tertentu. Bagaimanapun, impunitas merupakan salah satu hambatan yang terjadi di banyak negara dalam melaksanakan reformasi sektor keamanan. Terjadi 'perlawanan atas perubahan' (*resistance to change*) dari elit maupun prajurit lapangan terhadap regulasi atau upaya hukum untuk membawa aktor yang diduga melakukan pelanggaran HAM ke hadapan pengadilan.<sup>18</sup>

Marcus Mietzner (2006) membagi perkembangan reformasi militer ke dalam dua generasi.<sup>19</sup> Reformasi generasi pertama merupakan periode di antara tahun 1999 hingga 2004. Mietzner berpendapat bahwa pada generasi pertama, reformasi militer telah berlangsung dengan relatif baik, yaitu –seperti telah diulas pada bagian sebelumnya– dalam arti bahwa keluarnya militer dari kehidupan politik merupakan pencapaian penting. Selain itu, banyak isu yang berhasil dibahas dan diselesaikan di antara elit militer dan sipil. Namun pada generasi kedua, yaitu periode 2004 (periode pertama pemerintah Soesilo Bambang Yudhoyono), isu yang berkaitan dengan bisnis militer, pengadilan HAM, dan beberapa isu yang tidak terselesaikan pada periode generasi pertama, berada pada status yang tidak jelas. Tabel II berisi daftar isu reformasi militer dengan status tidak terselesaikan.

Kendala yang menghambat reformasi militer, satu di antaranya, adalah dependensi kelompok elit sipil terhadap militer, terutama untuk meraih legitimasi politik. Situasi ini menempatkan 'supremasi sipil' dalam kotak tanda tanya yang besar, meskipun Menteri Pertahanan sejak era Wahid hingga Yudhoyono diduduki oleh sipil.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Laurie Nathan, "Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies," *Journal of Security Sector Management*, Vol. 2., No. 3, September 2004, hlm. 5-6.

<sup>19</sup> Marcus Mietzner, *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*, (Washington, D.C.: East-West Center, 2006).

<sup>20</sup> Menteri Pertahanan pada era Abdurrahman Wahid adalah Juwono Sudarsono, Mahfud M.D., dan Agum Gumelar (Agum Gumelar merupakan purnawirawan TNI). Tradisi 'supremasi sipil' ini berlanjut pada era Megawati Soekarnoputri, yaitu pengangkatan Matori Abdul Djilil, dan era Susilo Bambang Yudhoyono dengan Juwono Sudarsono serta Purnomo Yusgiantoro.

**Tabel 2. Status Reformasi Militer Generasi Pertama dan Kedua<sup>21</sup>**  
(daftar isu yang tidak terselesaikan/terpenuhi)

REFORMASI MILITER GENERASI I	
Reformasi	Status
1. Pemberdayaan daya tawar Parlemen terhadap TNI (1999)	Sebagian terpenuhi
2. Subordinasi pengadilan militer atas Mahkamah Agung (2004)	Sebagian terpenuhi
3. Revisi sistem komando teritorial	Blueprint telah dibuat namun rencana dibatalkan pada tahun 2001
4. Pengurangan dana non-bujeter untuk militer	Mandat pengambil-alihan bisnis militer telah ada, namun koperasi dan yayasan tidak termasuk dalam rencana tersebut*
5. Subordinasi TNI atas Kementerian Pertahanan	TNI tetap melapor langsung kepada Presiden
6. Yurisdiksi pengadilan sipil bagi anggota TNI yang melanggar hukum	Belum ada regulasi yang mengatur hal ini
7. Memperkuat pengadilan HAM	Belum ada aksi serius dilakukan setelah dibebaskannya beberapa pejabat senior antara tahun 2003-2005
8. Sipilisasi Departemen Pertahanan	Mayoritas personil Dephan berasal dari militer
9. Pembentukan dewan keamanan nasional yang dipimpin kalangan sipil	Didiskusikan sejak 2002 namun belum ada tindakan lanjutan**
REFORMASI MILITER GENERASI II	
Reformasi	Status
10. Kontrol penuh pemerintah dan parlemen atas bujet militer	Praktek self-financing oleh militer masih berlangsung
11. Audit efektif terhadap pengeluaran militer	Kewenangan auditor negara untuk mengawasi bujet militer masih terbatas

<sup>21</sup> Mietzner, *op.cit.* hlm. 62-63.

12. Pengujian (assessment) reguler terhadap struktur militer dan situasi ancaman	Pengujian ancaman dan struktur keamanan didominasi oleh elit militer
13. Sistem pengadilan militer yang kredibel dan transparan	Masih berkembang kultur impunitas yang didukung oleh persepsi publik (pembejaran)
14. Pengadaan kebutuhan militer dengan mekanisme yang transparan dan profesional	Korupsi; jaringan koneksi militer masih dominan
15. Profesionalitas birokrasi militer terhadap keputusan pemerintah	Berkembang secara bertahap, namun masih tetap tergantung kepada kedekatan/loyalitas petinggi militer tertentu dengan presiden
16. Adanya komunitas pertahanan yang berasal dari kalangan sipil	Semakin berkembang, namun seringkali kehabisan sumber daya

Sumber: diolah dari Mietzner (2006).

Istilah ‘departemen’ ataupun ‘kementerian’ memiliki pengertian serupa –dalam tulisan ini digunakan secara bergantian.

\* Tahun 2009, terbit Perpres No .43 Tahun 2009 tentang Pengambilalihan Aktivitas Bisnis TNI

\*\* Diskusi tahun 2002 berlangsung dalam konteks amanat UU Pertahanan Negara tentang pembentukan Dewan Pertahanan Nasional. Diskusi, pada taraf tertentu, berlanjut sejak tahun 2010 dalam konteks pengusulan RUU Keamanan Nasional yang salah satu poinnya adalah pembentukan Dewan Keamanan Nasional.

Berdasarkan evaluasi singkat atas kekurangan reformasi intelijen, kepolisian, dan militer, prospek reformasi sektor keamanan di Indonesia masa depan tampak tidak begitu gemilang. Klaim sepihak dari pemerintah dan aktor keamanan bahwa reformasi telah selesai –dan oleh karena itu, aktor keamanan siap melangkah pada penataan yang lebih bersifat teknokratis- dapat diibaratkan dengan ‘menyembunyikan debu ke balik karpet.’ Terdapat sikap percaya diri dan optimisme berlebihan yang kontra- produktif terhadap kebutuhan serta tuntutan publik. Terlebih lagi, klaim sepihak tersebut pada dasarnya mudah untuk digugat. Sejak muncul gelombang reformasi 1998 dan masing-masing institusi mendeklarasikan diri untuk turut serta dalam gelombang tersebut, belum ada satu kajian evaluasi yang komprehensif serta transparan mengenai reformasi sektor keamanan di Indonesia dan dilakukan oleh kelompok evaluator yang kredibel. Sejauh ini,

evaluasi dilakukan oleh masing-masing institusi dan hasil evaluasi pun tidak diketahui publik luas agar bisa dikritisi.

Pandangan skeptis yang serupa tentang masa depan reformasi sektor keamanan di Indonesia dikemukakan oleh Beeson dan Bellamy (2008).<sup>22</sup> Skeptisisme dilandasi oleh keadaan bahwa pemerintah selaku rezim politik (dipilih melalui pemilu dan berkuasa pada jangka waktu tertentu) belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan anggaran sektor keamanan. Kondisi tersebut membuat aktor keamanan mencari sendiri dana non-bujeter (seperti dibahas dalam tabel 2 poin 4, 10, 11, dan 14), bahkan untuk kebutuhan operasional minimal, misalnya bahan bakar kendaraan. Namun patut digarisbawahi bahwa anggaran pertahanan Indonesia selama sepuluh tahun terakhir pada dasarnya telah mengalami kenaikan yang drastis, yaitu lebih dari 300 persen. Pada tahun 2000, alokasi anggaran pertahanan adalah sebesar Rp 10,5 triliun.<sup>23</sup> Pada tahun 2010, anggaran naik hingga Rp 42,9 triliun dan tahun 2011 menjadi Rp 47,5 triliun.<sup>24</sup> Kekurangan anggaran, dalam konteks pemenuhan kebutuhan militer, disebabkan oleh kondisi di mana sebagian besar anggaran masuk dalam pos belanja rutin, yaitu sekitar 67 persen (periode 2005-2008), sedangkan pengembangan postur pertahanan dan peningkatan kapabilitas alutsista hanya mendapatkan jatah 33 persen.<sup>25</sup>

Selanjutnya, Beeson dan Bellamy pun menyampaikan secara terang-terangan skeptisismenya terhadap prospek reformasi sektor keamanan di Indonesia karena – seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya (Mietzner, 2006)– melihat kondisi elit sipil, di pihak pemerintah maupun parlemen, yang tergantung kepada legitimasi politik dari militer. ‘Supremasi sipil’ belum menjadi konsensus politik yang final di Indonesia. Masih banyak terjadi ketegangan relasi sipil-militer yang, berbeda dengan contoh kasus

---

<sup>22</sup> Mark Beeson dan Alex J. Bellamy, *Securing Southeast Asia: The Politics of Security Sector reform*, (London: Routledge, 2008), hlm. 150.

<sup>23</sup> Makmur Keliat, Edy Prasetyono, dan Andi Widjajanto, *Pengelolaan dan Pengawasan Sumber Daya Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: Propatria Institute, 2007), hlm. 8.

<sup>24</sup> Rorie Asy'ari, "Anggaran Pertahanan 2011 Naik 10,72 Persen," *Media Indonesia*, 30 Desember 2010, dalam <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/12/30/191881/17/1/Anggaran->

Pertahanan-2011-Naik-1072-Persen, diunduh pada tanggal 5 April 2011, pukul 14.00 WIB.

<sup>25</sup> *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, (Jakarta: Dephan RI, 2008), hlm. 164.

negara lain, justru menempatkan elit sipil selaku pihak yang mendekati militer. Namun, relasi ini bukan berarti sipil mengakomodasi semua kepentingan militer, melainkan elit sipil di Indonesia belum memiliki keberanian atau –dalam istilah moralitas politik (*political morality*)- suatu *political will* untuk memosisikan diri sebagai superior.

Kondisi tersebut eksis karena adanya problem substansial yang lebih parah dalam praksis politik para elit, yaitu terputusnya ‘kontrak politik’ yang terjadi di antara elit dan konstituen setelah berlangsungnya pemilu, sehingga yang dilakukan elit adalah semata mempertahankan kekuasaannya. Dalam pola relasi sipil-militer demikian, Beeson dan Bellamy memasukkan perkembangan reformasi sektor keamanan di Indonesia ke dalam kategori ‘*concordance*,’ yaitu sipil dan militer hanya terpisah dalam konteks legal-formal namun pada aras politik-praksis (‘politik belakang layar’) mereka tetap memiliki hubungan erat.

### Penutup

Berdasarkan uraian di atas, yaitu tentang pengujian *post-factum* dan proyeksi makro, dapat disimpulkan bahwa reformasi sektor keamanan di Indonesia pasca Orde Baru masih jauh dari selesai. Istilah ‘masih jauh dari selesai’ sama sekali tidak dimaksudkan untuk menegasikan, apalagi menihilkan berbagai pencapaian reformasi yang telah diraih militer serta polisi, namun lebih sebagai alarm peringatan atau ‘*call to arms*’ bagi pemerintah, aktor keamanan, dan parlemen mengenai pekerjaan rumah yang mesti diselesaikan agar demokratisasi Indonesia tetap berjalan pada jalur pencapaian cita-cita Reformasi ’98 yang telah disepakati.

Melalui upaya ‘Paradigma Baru’ ataupun ‘Reformasi Struktural, Instrumental, dan Kultural’ yang dicanangkan TNI serta Polri, publik telah menerima peningkatan kualitas pelayanan maupun rasa kepuasan atas kebebasan yang dirasakan karena aktor keamanan kini tidak lagi sah dalam konteks legal-formal untuk bersifat ‘*omnipresent*’ (ada di mana-mana) dan berada di atas hukum (*super body/above the law*) –betapapun apresiasi publik ini mesti bersanding dengan catatan kritisisme yang panjang terhadap aktor keamanan untuk kasus lain, terutama penghormatan HAM. Namun demikian kondisi tersebut tidak cukup kuat menjadi dasar bagi pemerintah, terutama aktor keamanan, untuk menyatakan bahwa ‘reformasi yang bersifat politik’ dari sektor



keamanan telah selesai dan kini beralih kepada 'reformasi yang bersifat teknokratik.'

## Daftar Pustaka

- Asy'ari, Rorie. "Anggaran Pertahanan 2011 Naik 10,72 Persen." *Media Indonesia*, 30 Desember 2010, dalam <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/12/30/191881/17/1/Anggaran-Pertahanan-2011-Naik-1072-Persen>, diunduh pada tanggal 5 April 2011, pukul 14.00 wib.
- Beeson, Mark dan Alex J. Bellamy. 2008. *Securing Southeast Asia: The Politics of Security Sector Reform*. London: Routledge.
- Beeson, Mark, Alex J. Bellamy, dan Bryn Hughes. Desember 2006. "Taming the tigers? Reforming the security sector in Southeast Asia." *The Pacific Review*. Vol. 19. No. 4.
- Bueno de Mesquita, Bruce (et al.) 2003. *The Logic of Political Survival*. London: The MIT Press.
- Buku Putih Pertahanan Indonesia. 2008. Jakarta: Dephan RI.
- Chuter, David. April 2006. "Understanding Security Sector Reform." *Journal of Security Sector Management*. Vol. 4. No. 2.
- Haripin, Muhamad. 2010. *Komunikasi Advokasi Organisasi Non-Pemerintah untuk Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia Pasca-Orde Baru*. Bandung: Tesis Program Magister Studi Pertahanan ITB.
- \_\_\_\_\_. "Urgensi Akselerasi Reformasi TNI." *Seputar Indonesia*, 12 Oktober 2011.
- \_\_\_\_\_. "Simpang-siur RUU Keamanan Nasional." *Seputar Indonesia*, 21 Februari 2012.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy* (terj. bahasa Indonesia). Jakarta: The Akbar Tandjung Institute.
- Keliat, Makmur, Edy Prasetyono, dan Andi Widjajanto. 2007. *Pengelolaan dan Pengawasan Sumber Daya Pertahanan Indonesia*. Jakarta: Propatria Institute.
- Mietzner, Marcus. 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*. Washington, D.C.: East-West Center.
- Nathan, Laurie. September 2004. "Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies." *Journal of Security Sector Management*. Vol. 2 No. 3.
- Suhartono, Agus. "Pengabdian 66 Tahun TNI." *Kompas*, 5 Oktober 2011.
- Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.
- Widjajanto, Andi dan Arthanti Wardhani. 2008. *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*. Jakarta: FES dan Pacivis.

