

ACUAN KONSTITUSIONAL SISTEM PERTAHANAN NEGARA

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.¹

LANDASAN KONSTITUSIONAL

Sebagaimana ditentukan dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Upaya pertahanan dan keamanan negara tentu berkaitan erat dengan upaya nasional untuk mencapai keempat tujuan kenegaraan tersebut. Terlebih lagi upaya pertahanan dan keamanan negara berkaitan pula secara langsung dengan tujuan pertama, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Bahkan, upaya pertahanan negara secara tidak langsung juga berkaitan dengan keikutsertaan Indonesia dalam menjaga dan membina ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social.

Untuk itu, UUD 1945 menegaskan pengaturan tersendiri mengenai “Pertahanan dan Keamanan Negara” ini dalam satu bab khusus, yaitu Bab XII yang berisi Pasal 30 yang berisi 5 ayat, yaitu:

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara;
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung;
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara;
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum;
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara

¹ Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP-RI), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM, Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI), Ketua Dewan Penasihat Asosiasi Auditor Hukum Indonesia (ASAHI), mantan/pendiri Mahkamah Konstitusi RI (2003-2008).

Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Dipandang dari segi warga negara, diadakan pula Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 pada Bab X tentang “Warga Negara dan Penduduk” yang menentukan: “Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”. Upaya pembelaan negara itu secara lebih khusus tentunya berhubungan dengan fungsi pertahanan negara yang terkait dengan hak dan kewajiban setiap warga negara untuk ikut serta dalam usaha pertahanan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas.

SISTEM PERTAHANAN RAKYAT SEMESTA

Dalam Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut di atas, jelas ditentukan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Artinya, usaha pertahanan dan keamanan negara harus dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta atau “Sishankamrata” yang dapat saja dibedakan dalam sishanrata (sistem pertahanan rakyat semesta) dan siskamrata (sistem keamanan rakyat semesta).

Persoalan pertama, dalam konsepsi sishankamrata itu adalah persoalan pemisahan antara fungsi pertahanan dan keamanan pasca reformasi. Perbedaan kedua konsep itu penting karena sejak reformasi, kedua institusi TNI dan POLRI dibedakan dan bahkan dipisahkan satu sama lain, tidak seperti di era sebelumnya, dimana TNI dan POLRI tergabung dalam organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Sekarang, berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945, keduanya ditentukan sebagai kekuatan pertahanan dan kekuatan keamanan yang terpisah satu sama lain. TNI adalah alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara, sedangkan POLRI merupakan alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Oleh karena itu, tidaklah salah apabila pengertian sishankamrata itu dapat dibedakan antara sishanrata dan siskamrata.

Sementara itu, persoalan kedua adalah mengenai siapakah pemegang kekuasaan dan kekuatan pertahanan dan keamanan itu sebenarnya. Dengan dinamakan “sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta” apakah hal itu berarti bahwa pemegang kekuasaan dan kekuatan pertahanan dan keamanan itu adalah rakyat? Apakah yang dimaksud dengan sistem pertahanan rakyat semesta itu rakyat lah yang diutamakan, dan demikian pula dengan sistem keamanan rakyat semesta. Sebenarnya, dalam Pasal 30 ayat

(2) UUD 1945 sudah terang ditentukan bahwa sishankamrata itu dilaksanakan oleh TNI dan POLRI sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Artinya, dalam sishanrata, posisi TNI jelas sebagai kekuatan utama, sedangkan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Demikian pula dalam siskamrata, posisi POLRI sebagai kekuatan utama, sedangkan rakyat sebagai kekuatan pendukung.

Penggunaan kata rakyat dalam “sishankamrata” justru hendak menegaskan bahwa pada prinsip dasarnya, semua usaha pertahanan dan keamanan itu adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bahkan bersama rakyat. Prinsip dasar filosofi pertahanan dan keamanan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 itu memang sudah seharusnya demikian. Namun, dalam bentuk operasionalnya, Pasal 30 ayat (2) UUD 1945 juga telah membedakan antara pengertian kekuatan utama dan kekuatan pendukung. Yang berperan utama untuk menghadapi segala jenis ancaman dan tantangan dalam rangka usaha pertahanan dan keamanan negara adalah TNI di bidang pertahanan dan POLRI di bidang keamanan. Sedangkan rakyat hanyalah kekuatan pendukung atau penunjang. Dengan demikian, harus dibedakan antara ‘rakyat’ dalam pengertian filosofi pertahanan dan keamanan seperti yang tercermin dalam istilah “sishankamrata” dengan ‘rakyat’ dalam pengertian operasional seperti yang dimaksud dalam perannya sebagai kekuatan pendukung dalam usaha pertahanan dan keamanan.

Pendek kata, TNI pada dasarnya memang tidak dapat dipisahkan dari seluruh rakyat. Karena itu, dalam Bab II UU No. 34 Tahun 2004², yang dirumuskan sebagai jati diri TNI adalah sebagai tentara rakyat, tentara pejuang, tentara nasional, dan tentara professional. Tentara Nasional Indonesia berasal dari rakyat warga negara Indonesia. Tentara pejuang yang berjuang untuk menegakkan NKRI dengan tidak mengenal menyerah dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugasnya. Tentara nasional adalah tentara kebangsaan Indonesia yang bertugas demi kepentingan negara di atas kepentingan daerah, suku, ras, dan golongan agama apapun. Tentara Nasional Indonesia adalah juga tentara professional yang terlatih, terdidik, diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dan dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.

Untuk itu, kita dapat saja mengembangkan pengertian “sishanrata” dan “siskamrata” secara simultan sebagai penjabaran doktrin “sishankamrata” dengan tetap menekankan pentingnya sifat “kerakyatan” dan “kesemestaan” sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Kadang-kadang kata rakyat sering dikonotasikan dengan kegiatan politik, dan karena itu sering dihindari. Karena muncul ide untuk mengembangkan pengertian tentang “sishanta”

² UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, LNRI Tahun 2004 Nomor 127, TLN-RI Nomor 4439.

saja atau “sistem pertahanan semesta” sebagaimana tercermin dalam UU tentang TNI³. Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dirumuskan bahwa “sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, berkesinambungan, dan berkelanjutan untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari setiap ancaman”.

Setelah reformasi, ABRI telah berhasil bertransformasi menjadi TNI dan POLRI sebagai dua institusi yang terpisah. Namun, pemisahan keduanya tidak boleh menyebabkan keduanya berjalan sendiri-sendiri tanpa keterpaduan sistem. Karena itu, ketentuan Pasal 30 ayat (3) sepanjang menyangkut “sishankamrata” harus dipandang sebagai acuan konstitusional yang mendasar untuk memastikan bahwa sistem pertahanan dan sistem keamanan negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 harus dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang diperlukan untuk mencapai tujuan nasional, yang terutama, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Karena itu, desain strategis haluan negara yang bersifat komprehensif dan terpadu mengenai “sishankamrata” ini harus dirumuskan dengan baik agar terus menjadi acuan kebijakan pertahanan dan keamanan negara secara terpadu berdasarkan UUD 1945.

Beberapa dokumen rujukan yang dapat dikembangkan sebagai haluan kebijakan negara di bidang pertahanan dan keamanan, antara lain, adalah:

- 1) Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945;
- 2) Sistem Pertahanan Rakyat Semesta sebagai pegangan bagi usaha pertahanan negara;
- 3) Sistem Keamanan Rakyat Semesta sebagai pegangan bagi usaha keamanan negara;
- 4) Sistem Pertahanan Negara sebagaimana dimaksud dalam UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI;
- 5) Sistem Keamanan Negara sebagaimana dimaksud dalam UU tentang Kepolisian;
- 6) Dan lain sebagainya.

³ Dalam Pasal 7 ayat (1) butir 8 mengenai tugas pokok TNI dalam operasi militer selain perang disebutkan, yaitu “memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta”. Yang disebut adalah “sistem pertahanan semesta” (sishanta), bukan “sistem pertahanan rakyat semesta” (sishanrata).

TATAKELOLA PERTAHANAN NEGARA

Dalam Pasal 1 huruf 5 UU TNI No. 34 Tahun 2004, dirumuskan bahwa “Pertahanan Negara adalah segala usaha untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan”.

Ditentukan pula dalam Pasal 3, bahwa:

- (1) Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden;
- (2) Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah⁴ koordinasi Departemen Pertahanan.

Dalam kedudukannya yang demikian, TNI berperan (Pasal 5) sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Sedangkan fungsinya (Pasal 6) adalah:

- (1) sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai: (a) penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; (b) penindak terhadap setiap bentuk ancaman; dan (c) pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya tersebut di atas, TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Tugas pokok TNI menurut Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok itu dibedakan antara (a) tugas yang dilakukan dengan operasi militer untuk perang, dan (b) tugas yang dilakukan dengan operasi militer selain perang. Tugas dengan operasi militer selain perang itu adalah:

- 1) Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
- 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
- 3) Mengatasi aksi terorisme bersenjata;

⁴ Istilah ‘di bawah koordinasi’ ini sering menimbulkan kesalahpahaman, seakan-akan Panglima TNI merupakan bawahan (subordinat) Menteri Pertahanan. Sebenarnya, hubungan antara Menteri Pertahanan dengan Panglima TNI itu bersifat koordinatif, bukan subordinatif. Panglima TNI tunduk dan bertanggungjawab kepada Presiden sebagai Kepala Negara. Perkataan “di bawah” ini juga menimbulkan kebingungan, jika dibandingkan dengan kedudukan POLRI yang secara eksplisit disebut berada di bawah Presiden, sedangkan Panglima TNI di bawah koordinasi Menhan.

- 4) Mengamankan wilayah perbatasan;
- 5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
- 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
- 7) Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
- 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
- 9) Membantu tugas pemerintahan di daerah;
- 10) Membantu tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
- 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
- 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); serta
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Pada Pasal 8, 9, dan 10 UU TNI, tugas-tugas TNI itu, dirinci lagi ke dalam tugas Angkatan Darat, Laut, dan Udara, yaitu sebagai berikut. Tugas Angkatan Darat:

- a. melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- b. melaksanakan tugas TNI dalam menjaga keamanan wilayah perbatasan darat dengan negara lain;
- c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; serta
- d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan di darat.

Tugas Angkatan Laut adalah:

- a. melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah;
- d. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; serta
- e. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Tugas Angkatan Udara adalah:

- a. melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;

- b. menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah udara yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi;
- c. melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; serta
- d. melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan udara.

POSTUR ORGANISASI, PENGERAHAN DAN PENGGUNAAN KEKUATAN

Postur TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dibangun dan dipersiapkan sebagai bagian dari postur pertahanan negara untuk mengatasi setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata. Postur TNI tersebut dibangun dan dipersiapkan sesuai dengan kebijakan pertahanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, ditentukan bahwa organisasi TNI terdiri atas Markas Besar TNI yang membawahkan Markas Besar TNI Angkatan Darat, Markas Besar TNI Angkatan Laut, dan Markas Besar TNI Angkatan Udara. Markas Besar TNI terdiri atas unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelayanan, badan pelaksana pusat, dan Komando Utama Operasi. Sedangkan markas Besar Angkatan terdiri atas unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, unsur pelayanan, badan pelaksana pusat, dan Komando Utama Pembinaan.

Tentara Nasional Indonesia dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan dimaksud terkait dengan fungsi pengawasan DPR untuk memberikan konfirmasi atau *'the right to confirm'* dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI yang dilakukan berdasarkan kepentingan organisasi TNI. Dalam Pasal 13 ayat (4) UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, ditentukan bahwa jabatan Panglima TNI ini *"dapat dijabat secara bergantian"* oleh Perwira Tinggi aktif dari tiap-tiap Angkatan yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan. Dengan perkataan *"dapat dijabat secara bergantian"* itu berarti bahwa hal tersebut tidak bersifat mutlak.

Terkait dengan hak DPR untuk memberikan konfirmasi (*the right to confirm*) tersebut, proses pencalonan Panglima menurut UU dilakukan dengan ketentuan bahwa Presiden mengusulkan 1 (satu) orang calon Panglima untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap calon Panglima yang dipilih oleh Presiden, disampaikan paling lambat 20 (dua puluh) hari tidak termasuk masa reses, terhitung sejak permohonan persetujuan calon Panglima diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden, Presiden mengusulkan satu orang calon lain sebagai pengganti. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan alasan tertulis yang

menjelaskan ketidaksetujuannya. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban sebagaimana dimaksud, maka dengan sendirinya DPR dianggap telah menyetujui, dan selanjutnya Presiden berwenang mengangkat Panglima baru dan memberhentikan Panglima lama.

Sementara itu, Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Staf Angkatan dan berkedudukan di bawah Panglima serta bertanggung jawab kepada Panglima. Kepala Staf diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Panglima. Kepala Staf Angkatan tersebut diangkat dari Perwira Tinggi aktif dari angkatan yang bersangkutan dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier. Tata cara pengangkatan dan pemberhentian Panglima dan Kepala Staf Angkatan oleh UU ditentukan harus diatur dengan Keputusan Presiden, yang menurut ketentuan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dewasa diubah namanya menjadi Peraturan Presiden (PERPRES).

Tugas dan kewajiban Panglima adalah :

- 1) memimpin TNI;
- 2) melaksanakan kebijakan pertahanan negara;
- 3) menyelenggarakan strategi militer dan melaksanakan operasi militer;
- 4) mengembangkan doktrin TNI;
- 5) menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer;
- 6) menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiagaan operasional;
- 7) memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pertahanan negara;
- 8) memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya;
- 9) memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara;
- 10) menggunakan komponen cadangan setelah dimobilisasi bagi kepentingan operasi militer;
- 11) menggunakan komponen pendukung yang telah disiapkan bagi kepentingan operasi militer; serta
- 12) melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dan kewajiban Kepala Staf Angkatan adalah :

- 1) memimpin Angkatan dalam pembinaan kekuatan dan kesiapan operasional Angkatan;
- 2) membantu Panglima dalam menyusun kebijakan tentang pengembangan postur, doktrin, dan strategi serta operasi militer sesuai dengan matra masing-masing;

- 3) membantu Panglima dalam penggunaan komponen pertahanan negara sesuai dengan kebutuhan Angkatan; serta
- 4) melaksanakan tugas lain sesuai dengan matra masing-masing yang diberikan oleh Panglima.

Pengerahan kekuatan TNI tergantung kepada Presiden dengan persetujuan DPR. Pasal 17 UU TNI menegaskan bahwa kewenangan dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada pada Presiden. Namun, dalam hal pengerahan kekuatan TNI itu, Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, menurut Pasal 18, dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata, Presiden dapat langsung mengerahkan kekuatan TNI. Dalam hal pengerahan langsung kekuatan TNI, maka dalam waktu 2 X 24 jam terhitung sejak dikeluarkannya keputusan pengerahan kekuatan, Presiden harus melaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui pengerahan kekuatan tersebut, Presiden harus menghentikan pengerahan kekuatan TNI itu sebagaimana mestinya.

Sedangkan tanggung jawab penggunaan kekuatan TNI berada di tangan Panglima TNI. Dalam penggunaan kekuatan, Panglima bertanggung jawab kepada Presiden. Penggunaan kekuatan TNI dalam rangka melaksanakan operasi militer untuk perang, dilakukan untuk kepentingan penyelenggaraan pertahanan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penggunaan kekuatan TNI dalam rangka melaksanakan operasi militer selain perang, dilakukan untuk kepentingan pertahanan negara dan/atau dalam rangka mendukung kepentingan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penggunaan kekuatan TNI dalam rangka tugas perdamaian dunia dilakukan sesuai dengan kebijakan politik luar negeri Indonesia dan ketentuan hukum nasional.

PEMBERDAYAAN WILAYAH TERITORIAL TNI AD

Seperti dikemukakan di atas salah satu tugas TNI adalah memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta. Tugas-tugas pemberdayaan wilayah teritorial tersebut mencakup pemberdayaan wilayah darat, laut dan udara sebagaimana mestinya, masing-masing oleh Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Fungsi teritorial TNI ini merupakan salah satu dari 5 fungsi organik TNI yang sangat penting dan inheren dalam keberadaan TNI di sepanjang sejarah. Kelima fungsi organik TNI itu adalah fungsi intelijen, fungsi operasi, fungsi personel, fungsi logistik dan fungsi teritorial yang bertugas membina dan mendayagunakan unsur-unsur geografi, demografi dan kondisi sosial menjadi ruang, alat dan kondisi juang yang tangguh dalam pencapaian tugas pokok TNI untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta

melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Namun sesudah reformasi, timbul pertanyaan apakah postur organisasi TNI seperti di masa Orde Baru masih terus harus dipertahankan, terutama mengenai postur organisasi TNI Angkatan Darat? Sesudah reformasi, fungsi sosial politik memang telah ditiadakan dari struktur organisasi TNI, tetapi postur organisasi yang terkait dengan fungsi territorial masih tetap dipertahankan sebagaimana sebelumnya. Di masa mendatang, dapat saja dipikirkan kemungkinan penguatan organisasi TNI AD yang dipusatkan di tingkat provinsi saja, dan sekaligus untuk memperkuat tugas-tugas koordinasi strategis oleh Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Di samping itu, berkenaan dengan tugas pengamanan wilayah perbatasan, perlu diadakan penguatan markas komando wilayah khusus yang dipusatkan di wilayah perbatasan dengan negara tetangga, yaitu di Kalimantan Barat, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Timur, dan Papua.

Fungsi territorial, terutama TNI AD sangat dilematis. Dalam doktrin sishankamrata, unsur kedekatan hubungan antara TNI dengan rakyat sangat diutamakan, dan hal itu pula lah yang menonjol dalam sejarah terbentuk, tumbuh dan berkembangnya TNI selama ini. Namun, dalam perkembangan sekarang, sesudah era reformasi, fungsi pertahanan jelas dipisahkan dari fungsi keamanan yang menjadi domain tugas kepolisian, dan TNI ditundukkan di bawah supremasi pemerintahan sipil berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi modern. Di pihak lain, di era globalisasi dewasa ini, konsepsi tentang ancaman yang harus lebih diutamakan terkait dengan fungsi pertahanan justru ancaman yang bersifat eksternal yang harus dihadapi oleh TNI sebagai alat negara. Budaya kerja bangsa kita pun harus digerakkan agar berkembang dari kebiasaan berorientasi ke dalam (*in-ward looking*) menjadi berorientasi keluar (*out-ward looking*). Karena itu, sudah seharusnya peran TNI diarahkan untuk menjawab pelbagai ancaman dan tantangan yang datang dari luar itu, lebih utama dari ancaman yang datang dari dalam, yang dapat ditangani oleh POLRI sebagai alat negara yang menangani fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat.

Apalagi, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini terus semakin menunjukkan berkembangnya metode-metode baru dengan keharusan penguasaan di wilayah-wilayah udara. Lagi pula, dengan mempertimbangkan kondisi geografi Indonesia sebagai negara maritim, pemerintahan Jokowi-JK telah pula mencanangkan agenda jangka panjang untuk membangun kekuatan maritim Indonesia di masa depan. Karena itu, Angkatan Udara dan Angkatan Laut pada saatnya akan mendapatkan perhatian yang semakin besar dalam rangka penguatan fungsi-fungsi pertahanan negara di masa mendatang. Untuk itu, perlu dirumuskan dengan tepat peluang dan tantangan yang ada dalam rangka penguatan fungsi pertahanan darat di bawah komando TNI Angkatan Darat, khususnya dalam rangka pembinaan dan pemberdayaan wilayah territorial.

ANTISIPASI HUKUM KEADAAN DARURAT

Hal terakhir yang dapat saya sampaikan pada kesempatan yang baik ini adalah pentingnya mengatur hal-hal yang terkait dengan kondisi-kondisi negara dalam keadaan darurat yang dipelajari dalam cabang ilmu hukum tata negara darurat. Negara kita secara alamiah memang mempunyai sifat yang sangat rentan dengan aneka macam bencana yang disebabkan oleh sebab-sebab alami ataupun yang disebabkan oleh perbuatan manusia. Demikian pula potensi ancaman kekuatan bersenjata, baik dari dalam maupun luar negeri, juga sangat terbuka. Karena itu, penting disadari adanya dua macam sistem hukum tata negara, yaitu Hukum Tata Negara biasa untuk keadaan normal, dan Hukum Tata Negara Darurat yang berlaku untuk keadaan negara yang tidak normal.

Pada prinsipnya, keadilan hanya dapat ditegakkan dengan benar jikalau norma hukum yang diterapkan sesuai dengan keadaan yang dihadapi. "*Normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*". Hukum yang normal untuk keadaan yang normal, dan hukum yang tidak normal untuk keadaan yang tidak normal. Jika diterapkan sebaliknya, maka niscaya tidak akan ada keadilan sama sekali. Oleh sebab itu, penting sekali dipahami adanya perspektif mengenai Hukum Tata Negara Darurat sebagaimana secara panjang lebar saya jelaskan dalam buku saya "Hukum Tata Negara Darurat" (Rajagrafindo, 2006/2007).

Keadaan darurat atau "*state of emergency*" dibagi dalam tiga kategori, yaitu:

- 1) Keadaan Darurat Perang;
- 2) Keadaan Darurat Militer; dan
- 3) Keadaan Darurat Sipil.

Keadaan darurat dapat terjadi pada skala nasional, regional, atau lokal, seperti di daerah kabupaten tertentu, di kecamatan tertentu, atau bahkan di desa tertentu saja. Pentingnya memahami perbedaan antara keadaan darurat dengan keadaan biasa atau normal, karena keadaan darurat itu di samping diatur dalam UUD 1945, juga diatur dalam norma dan bahkan praktik hukum Internasional. Bahkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), ada pelapor khusus atau "*special rapporteur*" mengenai pemberlakuan keadaan darurat (*state of emergency*) di lingkungan negara-negara di seluruh dunia.

Di samping itu, secara domestik, pemberlakuan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) itu juga sangat berpengaruh kepada karakter sistem norma hukum yang berlaku berdasarkan undang-undang dasar. Dalam kondisi negara dalam keadaan darurat, aparat penyelenggara kekuasaan negara dapat melakukan langkah-langkah terobosan yang dalam kondisi normal merupakan pelanggaran hukum. Dalam kondisi darurat itu, tentu

saja salah satu pemeran utamanya adalah TNI yang dalam keadaan norma tidak boleh melakukan, tetapi dalam keadaan darurat justru dituntut oleh hukum dan konstitusi untuk berperan lebih besar demi mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara, dan melindungi keselamatan segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Oleh karena itu, syarat-syarat untuk memberlakukan dan tata-cara pemberlakuan keadaan darurat (*state of emergency*) itu, baik darurat sipil, darurat militer, ataupun darurat perang, harus diatur dengan seksana dan terpadu dalam atau dengan undang-undang. Misalnya, salah satu prinsip penting dalam pemberlakuan keadaan darurat itu adalah sifatnya sementara, mengakibatkan berlakunya norma hukum yang menyimpang dari norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal, dan karena itu pemberlakuannya harus ditetapkan dan dideklarasikan secara resmi oleh Kepala Negara, bukan oleh para pembantu Presiden atau apalagi oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam UU tentang Penanggulangan Bencana. Keadaan darurat itu, tergantung tingkatannya, akan berakibat pada peran yang dapat dilakukan oleh TNI sebagai alat negara dengan tugas-tugas yang sudah ditentukan dalam UU berdasarkan UUD 1945.

Karena itu, untuk mendudukkan segala kemungkinan mengenai penataan ulang dan konsolidasi kembali sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, ada baiknya Pemerintah merumuskan kembali desan pembinaan jangka panjang TNI sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara di bidang pertahanan dan bahkan keamanan Indonesia di masa depan. Demikianlah beberapa catatan yang perlu saya sampaikan pada kesempatan yang baik ini. Terima kasih.