

Di tengah karut-marut ujung masa jabatan DPR periode 2014-2019, DPR telah mengesahkan Undang-undang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara (PSDN). Pembahasan UU ini dilakukan dengan waktu yang sangat singkat: Surat Presiden dikirim oleh Presiden kepada Komisi I DPR pada tanggal 17 Juli 2019, dan telah disahkan oleh DPR pada 26 September 2019.

Seperti banyak UU lain yang disahkan secara tergesa-gesa, ia mengandung banyak sekali permasalahan.

Rancangan UU PSDN ini, ketika dulu disebut sebagai RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara (KCPN), mendapat penolakan keras dari publik. Kritik keras terutama ditujukan pada aspek wajib militer yang dinilai berlebihan.

Dalam wujud terbarunya sebagai UU PSDN, cakupan UU ini diperluas. Selain mengatur pemanfaatan Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai komponen cadangan (Komcad) pertahanan, ia juga mencakup Sumber Daya Alam dan Buatan (SDA dan SDB). Artinya, UU ini mengatur tata cara militer mengambil alih fasilitas seperti pabrik atau jembatan dari publik ataupun swasta untuk kepentingan pertahanan dalam kondisi darurat.

Namun setidaknya pemanfaatan SDM dalam UU terbaru ini tidak lagi bersifat wajib, melainkan sukarela. Setidaknya pendaftarannya.

“Wajib militer bagi masyarakat sipil sifatnya sukarela. Ini *clear*, tidak ada unsur pemaksaan dalam UU PSDN”, ujar Panitia Kerja RUU PSDN Satya Widya Nugraha melalui *Antara*. “Kesukarelaan melalui proses *screening*, sehingga mereka bisa dijadikan komponen cadangan. Komponen utama adalah TNI sesuai konstitusi garda terdepan penyelamatan negara. Masyarakat sipil bisa berpartisipasi melalui pola *bottom up*.”

Apakah ini berarti bahwa “wajib militer” dalam UU PSDN bebas dari masalah? Bagaimana dengan pemanfaatan SDA dan SDB, apakah penegakannya menjamin perlindungan hak sipil? Apakah aturan-aturan baru ini dengan efektif dan efisien akan meningkatkan kapasitas pertahanan negara?

1. Masalah Militerisasi Sipil

Pertama, kita bisa menilai apa kebutuhan utama Indonesia dalam penyelamatan negara.

Peperangan modern telah mengalami pergeseran. Dalam mayoritas kasus, perekrutan massal ala wajib militer tidak lagi dipandang penting. Banyak negara justru menggeser fokus mereka ke arah pembangunan *core* tentara yang profesional dengan teknologi yang canggih sebagai penentu kemenangan peperangan.

Mengingat kondisi Alat Utama Sistem Pertahanan (Alutsista) TNI yang masih kurang maju, hal ini seharusnya menjadi prioritas utama. Bahkan dalam isu mendasar seperti kesejahteraan prajurit dan kualitas pelatihan TNI masih memiliki banyak kekurangan.

Proses perekrutan dan pelatihan massal, seperti dicanangkan UU PSDN, tentu akan menyedot anggaran dan sumber daya militer Indonesia yang sudah terbatas. Hal ini akan menjadi distraksi besar dari fokus modernisasi.

Daripada meningkatkan kapasitas pertahanan dengan efisien, konsekuensi dari perekrutan massal ini adalah militerisasi sipil. Proses ini sepanjang sejarah identik dengan militerisme dan glorifikasi kekerasan,

dan seharusnya hanya dilakukan dalam kondisi genting. Militerisasi sipil ini mengandung berbagai potensi besar penyalahgunaan.

Dalam masa Orde Baru misalnya, militerisasi sipil oleh kekuasaan seringkali digunakan untuk melindungi pemerintahan. Dari aksi teror dan intimidasi sebelum jajak pendapat di Timor Timur pada 1999, aktivitas milisi selama Operasi Darurat Militer di Aceh pada 2003 hingga 2004, hingga aktivitas Pam Swakarsa sebagai pelindung pemerintah pada berbagai aksi demonstrasi Reformasi 1998, kelompok-kelompok milisi ini identik dengan berbagai tindak kekerasan dan pelanggaran HAM.

Karena itu, salah satu agenda penting reformasi sektor keamanan adalah menghapus dwifungsi ABRI dan mengurangi kekuatan dan peran mereka di ruang-ruang sipil. Misalnya dengan merestrukturisasi komando teritorial (koter), yang menyokong pusat-pusat komando militer hingga tingkat kecamatan. Sistem ini pada akhirnya lebih banyak digunakan pemerintah untuk melindungi rezim Orde Baru dan menunjang peranan politik militer dalam dwifungsi ABRI.

Hingga kini, terlepas dari komitmen dan upaya penghapusan dwifungsi, sistem koter masih belum diperbaiki. Perekrutan dan militerisasi sipil, ditambah dengan masih kuatnya pengaruh TNI di daerah dan ruang-ruang sipil melalui koter, dan diperburuk dengan minimnya aturan pelibatan (*rules of engagement*) masyarakat sipil, memperbesar risiko komponen cadangan disalahgunakan untuk kepentingan non-pertahanan.

Apalagi, UU PSDN menyatakan bahwa komcad bisa diberdayakan untuk menghadapi ancaman militer, ancaman non militer, ataupun ancaman hibrida. Definisi dan pembedaan di antara kategori-kategori ini masih belum jelas, dan sangat rawan disalahgunakan.

Bisa-bisa pelatihan dan pembekalan yang dimiliki komcad disalahgunakan untuk konflik horizontal antar-masyarakat, seperti bagaimana milisi dan "preman" arahan militer dulu digunakan dalam konflik Timor Timur atau dalam menghadapi demonstran.

Pemerintah menyebutkan pendidikan "nasionalisme" sebagai salah satu argumen pembentukan komponen cadangan. Namun lagi-lagi tindakan ini mempersempit makna nasionalisme ke arah yang militeristik. Asumsi ini – bahwa cara paling sah untuk membela negara adalah dengan mengangkat senjata – punya kedekatan berbahaya dengan ideologi Fasisme.

Masih banyak pekerjaan rumah yang seharusnya diprioritaskan TNI daripada melatih dan mempersenjatai masyarakat sipil. Peningkatan kapasitas Alutsista, meningkatkan kualitas pelatihan dan kesejahteraan prajurit, hingga melanjutkan restrukturisasi koter untuk memisahkan militer dari ruang sipil, semuanya penting untuk meningkatkan profesionalitas TNI dalam melindungi negara.

2. Masalah Hak Konstitusional Warga dan Hukum Militer

Negara-negara yang memiliki wajib militer atau perekrutan massal, umumnya memiliki aturan terkait hak-hak konstitusional warga negara untuk menolak mengambil bagian atau mematuhi perintah militer untuk alasan-alasan tertentu.

Hal ini terkait erat dengan hak mendasar seseorang untuk memiliki kebebasan dan keamanan (*right to liberty and security*) serta kebebasan untuk berpikir, berhati nurani dan beragama (*freedom of thought, conscience and religion*). Hak-hak mendasar ini tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, termasuk dalam kondisi perekrutan atau bahkan peperangan.

Berhubungan dengan hal itu, Komisi Tinggi HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UN High Commission for Human Rights*) mengeluarkan Resolusi 1998/77 mengenai penolakan terhadap wajib militer oleh seseorang. Di sana dibahas tentang *Conscientious Objection*, atau “penolakan bersungguh-sungguh,” yang berarti penolakan seseorang terhadap wajib militer berdasarkan kepercayaan (*belief*). Sedangkan individu yang menggunakannya disebut sebagai *Conscientious Objector* (CO).

Konsep ini merupakan penafsiran Komnas HAM PBB dari Pasal 18 ICCPR mengenai kebebasan untuk berpikir, hati nurani dan beragama (*freedom of thought, conscience and religion*). Komentar Umum (*General Comment*) Nomor 24 Paragraf berkait dengan Pasal 18 ICCPR oleh Komite HAM (*Human Rights Committee*) dinyatakan bahwa:

“The Covenant does not explicitly refer to a right to conscientious objection, but the Committee believes that such a right can be derived from article 18, in as much as the obligation to use lethal force may seriously conflict with the freedom of conscience and the right to manifest one’s religion or belief.”

Apa saja definisi dari *belief* ini? Meski salah satu yang dipandang umum adalah kepercayaan agama, ia juga mencakup kepercayaan atau prinsip nurani dan non-religius. Misalnya pemegang kepercayaan pasifisme yang menentang pertumpahan darah dalam wujud apapun.

Resolusi 1998/77 Komisi HAM PBB menekankan agar negara harus mengambil setiap tindakan yang perlu untuk menahan diri dari mengecam para CO dan melakukan penghukuman berulang akibat pengabaian melakukan wajib militer. Terutama mengingat bahwa tidak seorangpun dapat dihukum kembali terhadap suatu kejahatan dimana ia telah menerima hukuman atau dibebaskan berdasarkan hukum dan hukum acara pidana dari masing-masing negara. Negara juga tidak boleh mendiskriminasi CO dari hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik mereka.

Untuk negara-negara yang belum punya aturan mengenai *conscientious objection* namun punya peraturan terkait wajib militer, Komisi HAM PBB merekomendasikan aturan yang memfasilitasi mereka untuk melakukan dinas pengganti (*alternative service*) yang sesuai. Bentuk dinas mereka juga dilakukan atas dasar pelayanan kepentingan publik, bukan sebagai hukuman.

Bahkan sesuai dengan persyaratan dan definisi pengungsi yang diatur dalam Konvensi 1951 tentang status pengungsi, resolusi ini mendorong negara-negara untuk memberi suaka pada mereka yang meninggalkan negara asal untuk menghindari persekusi akibat status mereka sebagai CO.

Mungkin mudah untuk berargumen bahwa segala prinsip barusan hanya berlaku untuk wajib militer. Sementara, perekrutan Komcad yang bersifat sukarela tentu tidak bisa dibilang wajib militer. Masalahnya, setelah persetujuan ditandatangani, banyak hak dasar manusia yang tidak difasilitasi atau diatur dalam UU PSDN.

Butuh sumber soal bisa masuk ga bisa keluar.

Begitu mereka diaktifkan sebagai komponen cadangan, mereka tidak lagi terikat pada hukum sipil. Mereka terikat hukum militer. Hukum militer sendiri sejak dulu masih mengandung sangat banyak masalah.

3. Masalah Anggaran dan Pertanggungjawaban

Prinsip dalam UU PSDN ini juga menyalahi aturan perundang-undangan yang ada. Dalam UU PSDN, alokasi anggaran untuk kegiatan Komcad ini dapat bersumber dari APBN, APBD serta sumber lain yang sah dan tidak mengikat yang diatur dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 75). Padahal menurut **Pasal 25 UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Pasal 66 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, sumber anggaran pertahanan hanya melalui APBN.**

Sentralisasi sumber keuangan ini terikat erat dengan prinsip kendali sipil di atas militer. Sentralisasi ini menjamin kuasa pemerintahan sipil dalam membentuk strategi nasional, mendorong transparansi dan pertanggungjawaban militer, serta mencegah korupsi, konflik kepentingan, dan kesewenang-wenangan.

UU PSDN mengabaikan prinsip penggunaan anggaran yang sifatnya sentralistik ini. Pasal 75 huruf b dan c menyebutkan bahwa pembiayaan pengelolaan sumber daya nasional melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat di samping dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) menyalahi prinsip sentralisme pembiayaan anggaran pertahanan negara. Pasal 25 ayat (1) UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara menegaskan "*Pertahanan negara dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*". Sementara pada Pasal 25 ayat (2) menyebutkan "*Pembiayaan pertahanan negara ditujukan untuk membangun, memelihara, mengembangkan, dan menggunakan Tentara Nasional Indonesia serta komponen pertahanan lainnya*".

Keterpusatan penyelenggaraan sektor pertahanan negara sejalan dengan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 dan Pasal 10 UU No 23/2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa bidang pertahanan merupakan urusan pemerintahan secara absolut.

Pemusatan anggaran merupakan mekanisme kontrol terhadap sektor keamanan, tidak hanya untuk mengawasi efektivitas penggunaan anggaran namun juga kontrol terhadap TNI. Akomodasi pembiayaan pertahanan dari APBD dan sumber lainnya jelas berpotensi menimbulkan masalah serius karena kontribusi bantuan anggaran tersebut sulit untuk dikontrol. Selain itu, hal tersebut akan juga memperumit proses pertanggungjawaban sehingga membuka peluang terjadi penyalahgunaan dan penyimpangan.

4. Kesimpulan dan Rekomendasi

Penerapan UU PSDN di tengah masih banyaknya pasal-pasal yang bermasalah dalam undang-undang itu akan memberikan dampak sosiologis, ekonomi, hukum dan HAM, politik, pertahanan dan keamanan itu sendiri.

Dampak sosiologis

Secara sosiologis, pelatihan dasar kemiliteran oleh UU PSDN ini juga perlu dilihat dampak sosiologisnya. Mereka yang dilatih secara kemiliteran selama tiga bulan juga perlu dilihat dampak kelanjutannya. Mereka yang sudah terlatih dengan dasar kemiliteran jika tidak terkontrol tentu dapat berdampak pada aspek keamanan. Jangan sampai latihan dasar kemiliteran nanti justru menjadi tempat dan ajang untuk pelatihan gratis bagi para pelaku kejahatan seperti kelompok terorisme, dan kelompok kejahatan lainnya. Apalagi jika komponen cadangan digunakan untuk ancaman non-perang akan berpotensi menimbulkan potensi konflik horizontal di masyarakat.

Ketiadaan pengawasan terhadap komponen cadangan di masa 'tidak aktif' juga membuka celah adanya penyalahgunaan dan menimbulkan kerawanan di masyarakat.

Dampak ekonomi

Pembentukan komponen cadangan juga akan mengganggu iklim ekonomi dan bisnis yang sedang berjalan mengingat perusahaan yang memiliki pegawai akan sulit mencari penggantinya di perusahaan tempat ia bekerja jika ditarik menjadi Komcad atau ketika masa pelatihan dasar kemiliteran. Apalagi bila gaji per bulan yang didapatkan tidak sebanding dengan tunjangan yang diterima ketika menjadi anggota Komponen Cadangan. Tentu hal ini akan menjadi masalah ekonomi baru bagi keluarganya.

Pengambilalihan komponen cadangan berupa sumber daya alam dan buatan oleh Kementerian Pertahanan akan memiliki dampak serius bagi kehidupan ekonomi dan bisnis di Indonesia, mengingat proses verifikasi pengambilalihan yang tidak jelas pengaturannya dan melanggar hak properti masyarakat.

Dampak hukum dan HAM

Pembentukan komponen cadangan melalui UU PSDN akan berpotensi menimbulkan masalah hukum khususnya terkait dengan penghormatan terhadap HAM. Tidak adanya pengakuan terhadap asas *consentious objection* dan adanya sanksi pidana meniadakan hak-hak konstitusional warga. Ketidakjelasan mekanisme pertanggungjawaban hukum dalam pembentukan komponen cadangan juga menyiptakan ketidakpastian hukum, baik bagi TNI maupun warga sipil yang terlibat. Apabila ada insiden yang mengakibatkan cacat tetap atau meninggal dunia dalam kegiatan komponen cadangan, baik pada proses pelatihan maupun penyegaran, tidak ada jaminan dan perlindungan hukum bagi warga sipil maupun prajurit TNI yang terlibat.

Dampak pertahanan

Pembentukan komponen cadangan di tengah keterbatasan anggaran pertahanan akan memiliki dampak terhadap agenda penguatan alutista dan peningkatan profesionalisme TNI itu sendiri. Pembiayaan pembentukan komponen cadangan bukan hal yang sedikit dan membutuhkan anggaran yang besar sehingga hal ini akan menjadi beban baru bagi anggaran pertahanan di Indonesia. Selain itu, efektivitas dari dukungan komponen cadangan terhadap pelaksanaan tugas komponen utama dalam menghadapi ancaman militer juga belum jelas. Ketidakjelasan mekanisme dan standar pembentukan komponen cadangan akan menimbulkan gap antara dua komponen tersebut.

Dampak Politik

Pembentukan komponen cadangan dengan pengaturan yang tidak rinci sebagaimana di maksud dalam UU PSDN ini akan memiliki dampak politis dan rawan untuk dipolitisasi. Dengan penggunaan komponen cadangan yang dapat digunakan untuk menghadapi ancaman non-militer-hibrida maka besar kemungkinan politisasi terhadap komponen cadangan untuk tujuan politik lain seperti pernah

terjadi pada 1998 di mana Pamswakarsa digunakan untuk menghadapi demonstrasi mahasiswa yang menolak Sidang Istimewa MPR 1998. UU PSDN lebih memperlihatkan dimensi hegemoni pemerintah terhadap kehidupan masyarakat untuk tujuan-tujuan yang potensial disalahgunakan khususnya terkait pelibatan masyarakat untuk menghadapi ancaman non-perang. Dalam konteks itu, UU PSDN ini menjadi ancaman serius bagi gerakan pro-demokrasi di Indonesia.

Rekomendasi

- a. a UU PSDN masih mengandung pasal-pasal bermasalah sehingga dapat menjadi ancaman bagi kehidupan demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia. Pembentukan komponen cadangan tanpa pengaturan yang lebih rinci dan lebih benar akan menimbulkan masalah sendiri bagi keamanan, kebebasan dan kehidupan demokrasi di Indonesia
- b. Pemerintah tidak perlu terburu buru untuk melakukan implementasi atas UU PSDN ini. Presiden perlu menimbang ulang terkait dengan penerapan UU PSDN ini. Masih ada waktu untuk Presiden melakukan *legislative review* terhadap UU ini sebelum UU ini diimplementasikan.

Dalam jangka pendek dan jangka menengah sebaiknya pemerintah fokus untuk memperkuat komponen utamanya yakni TNI dalam hal penguatan alutsista, peningkatan kapasitas profesionalisme TNI dan peningkatan kesejahteraan prajurit dan bukan malah membentuk komponen cadangan. Apalagi di tengah kondisi anggaran sektor pertahanan yang terbatas.