

HADIAH

# HUBUNGAN SIPIIL DAN MILITER ERA MEGAWATI



M. Hamdan Basyar  
Dewi Fortuna Anwar  
Hargyaning Tyas  
Ikrar Nusa Bhakti  
Indria Samego  
Moch. Nurhasim  
Riza Sihbudi  
Sarah Nuraini Siregar  
Sri Yanuarti



Pusat Penelitian Politik  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
2005

## KATALOG DALAM TERBITAN

Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati / M. Hamdan Basyar (et al). -  
Jakarta: Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan  
Indonesia. 2005  
iv + 206 hlm

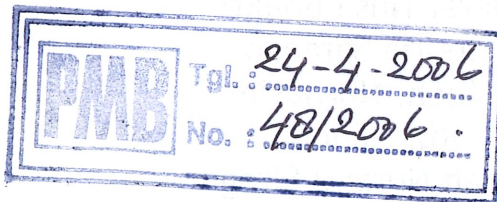
ISBN 979-3673-94-X

1. Civil-military relation

I. Basyar, M. Hamdan

Klas : 322.5

**Penerbit** : LIPI Press. Anggota IKAPI  
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350  
Telp. 314 0228. 314 6942 Fax. 314 4591  
e-mail : [bmrlipi@uninet.net.id](mailto:bmrlipi@uninet.net.id)  
[lipipress@uninet.net.id](mailto:lipipress@uninet.net.id)



### Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati

Copyright© 2005 Pusat Penelitian Politik-LIPI  
Gedung Widya Graha. Lt. XI  
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan  
Telp/Fax.: (021) 5207118

## KATA PENGANTAR

Penelitian *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati* merupakan salah satu dari sembilan penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI). Kegiatan ini tergabung dalam DIPA Tahun Anggaran 2005.

Penelitian ini dilaksanakan dengan personalia sebagai berikut:

1. Drs. M. Hamdan Basyar, M.Si (Koordinator)
2. Dr. Indria Samego (Anggota)
3. Dr. Ikrar Nusa Bhakti (Anggota)
4. Dr. Dewi Fortuna Anwar, MA, APU (Anggota)
5. Drs. M. Riza Sihbudi, APU (Anggota)
6. Dra. Sri Yanuarti (Anggota)
7. Dra. Hargyaning Tyas (Anggota)
8. Sarah Nuraini Siregar, S.Ip (Anggota)
9. Moch. Nurhasim, S.Ip (Anggota)

Sebelum menjadi naskah akhir, laporan penelitian ini telah dibahas dalam Seminar Akhir Hasil Penelitian P2P LIPI di Wisma Jalasena TNI AL Cipayung, Bogor yang mengundang Pembahas dari luar P2P, baik dari LIPI maupun non LIPI.

Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian ini tidak dapat berjalan tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak. Berkenaan dengan itu, kami mengucapkan terima kasih, terutama kepada lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang telah membantu kelancaran proses penelitian ini. Kami juga menyampaikan penghargaan kepada para peneliti dan staf administrasi P2P LIPI, serta para peneliti dari luar P2P LIPI yang terlibat dalam kegiatan penelitian ini.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini tidak lepas dari berbagai kekurangan atau kekeliruan. Oleh karena itu, kami sangat menghargai adanya saran maupun kritik demi penyempurnaan laporan-laporan penelitian kami di masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2005  
Kepala Pusat Penelitian Politik LIPI

**Dr. Ikrar Nusa Bhakti**  
NIP. 320004778



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iii
Bab I      Pendahuluan .....	1
<i>M. Hamdan Basyar</i>	
Bab II     TNI dan Suksesi Kepemimpinan Nasional 2001 .....	23
<i>Indria Samego</i>	
Bab III    Posisi dan Peran TNI dalam Sistem Ketatanegaraan .....	57
<i>Ikrar Nusa Bhakti</i>	
Bab IV     Doktrin dan Validasi Organisasi TNI .....	77
<i>Hargyaning Tyas</i>	
Bab V      TNI, Polri, dan Masalah Terorisme .....	97
<i>Riza Sihbudi dan Sarah Nuraini Siregar</i>	
Bab VI     TNI, Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004 ..	127
<i>Moch. Nurhasim dan Sri Yanuarti</i>	
Bab VII    Kontrol Sipil dan Profesionalisme TNI .....	163
<i>Dewi Fortuna Anwar</i>	
Bab VIII   Tarik Ulur Hubungan Sipil dan Militer pada Era Megawati .....	191
<i>M. Hamdan Basyar</i>	
Daftar Pustaka .....	201



# Bab I

## PENDAHULUAN

*M. Hamdan Basyar*

### Latar Belakang

Pada akhir kekuasaannya, Presiden Megawati bermaksud mengganti Panglima TNI (Tentara Nasional Indonesia), Jenderal Endriartono Soetarto. Calon pengganti Soetarto adalah Jenderal Ryamizard Ryacudu yang waktu itu menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan Darat. Surat pergantian dengan No. R.32/Pres/10/2004, tanggal 8 Oktober 2004 tersebut sudah dikirimkan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>1</sup> Penggantian itu telah memicu perdebatan di berbagai kalangan, terutama politisi di DPR. Mereka sibuk menanggapi pergantian tersebut. Bahkan mereka sudah mengagendakan pembahasan surat yang dikirim oleh Megawati itu, dalam rapat-rapat di Komisi I. Sebelum dibahas lebih lanjut oleh DPR, surat pergantian itu akhirnya ditarik kembali oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menggantikan posisi Megawati. Dengan surat No. R.41/Pres/10/2004, tanggal 25 Oktober 2004, Presiden Yudhoyono membatalkan pergantian Panglima TNI. Pembatalan tersebut mengakhiri perdebatan penggantian Panglima TNI.<sup>2</sup>

Kasus pergantian Panglima TNI di masa Megawati menandakan adanya tarik menarik kepentingan politik. Tarik menarik kepentingan itu akan selalu ada, apalagi pada jabatan yang

---

<sup>1</sup> Sejak adanya UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, penggantian Panglima TNI harus disetujui oleh DPR.

<sup>2</sup> Sampai satu tahun kekuasaan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Panglima TNI, Jenderal Endriartono Soetarto belum diganti. Padahal Jenderal Soetarto sudah memasuki masa pensiun dari dinas aktif. Untuk mempertahankan jabatan itu, Presiden Yudonoyono memperpanjang masa dinas aktif Jenderal Soetarto.

strategis, seperti Panglima TNI. Ketidakberhasilan Megawati dalam mengganti Panglima TNI barangkali dapat dibandingkan dengan kesuksesan Presiden Abdurrahman Wahid memberhentikan Jenderal Wiranto dari jabatan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam). Pada waktu itu, langkah Wahid melengserkan Wiranto tersebut dianggap tindakan berani yang penuh resiko.<sup>3</sup> Presiden Wahid tidak berhenti di situ. Dia terus mengadakan berbagai pergantian jabatan jajaran komandan di TNI, sehingga menimbulkan keretakan di antara mereka.<sup>4</sup>

Memang, ketika Presiden Wahid berkuasa, Indonesia masih dalam masa transisi, dari negara otoriter di bawah bayang-bayang kekuasaan tentara, menuju negara demokratis yang menghargai otoritas sipil.<sup>5</sup> Dalam masa transisi itu, diperlukan kemampuan penguasa sipil untuk mengelola hubungan sipil-militer secara “tepat dan memuaskan” kedua belah pihak. Pemegang otoritas sipil yang hanya ingin menghilangkan hak-hak istimewa militer, tanpa memberikan alternatif yang pas, bisa jadi dia malah akan terjebak dalam konflik dengan kalangan militer.<sup>6</sup> Dalam masa kekuasaannya, Presiden Wahid dianggap oleh sebagian kalangan militer, tidak dapat

---

<sup>3</sup> Wiranto adalah seorang jenderal yang menduduki Panglima TNI (waktu itu disebut ABRI - Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) sejak kekuasaan Presiden Soeharto. Wiranto masih menduduki jabatan yang sama, selama masa Presiden B.J. Habibie. Pada masa awal kekuasaan Presiden Wahid, Jenderal Wiranto diangkat sebagai Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan. Hal ini menunjukkan betapa Wiranto mempunyai kekuatan dan kekuasaan yang cukup strategis di kalangan tentara.

<sup>4</sup> Hubungan Presiden Abdurrahman Wahid dan militer, antara lain dapat dilihat dalam buku Dewi Fortuna Anwar, dkk, *Gus Dus Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002), terutama hlm. 65-91.

<sup>5</sup> Masa transisi tersebut masih berlanjut pada pemerintahan Presiden Megawati.

<sup>6</sup> Lihat Alfred Stepan, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brasil dan Beberapa Negara Lain*. Terjemahan (Jakarta: Grafiti, 1996), hlm. 184-185.

“memuaskan” mereka. Oleh karena itu, mereka mengadakan penentangan terhadap Wahid, seperti yang terlihat dengan adanya penolakan TNI (dan juga Polri) terhadap Dekrit Presiden yang ingin membubarkan DPR/MPR. Penolakan itu ikut andil dalam pelengseran Wahid dari kursi kepresidenan.

Presiden Megawati yang menggantikan Wahid mengambil pelajaran dari pengalaman pendahulunya. Dia tidak bersikap frontal berhadapan dengan kekuasaan militer. Secara bertahap, dia melakukan pembenahan aturan perundangan. Berbagai regulasi baru yang menata kehidupan militer di Indonesia, berhasil dikeluarkan. Pada tahun 2002, lahir UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Sebelumnya, ada UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Kemudian lahir UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Di samping itu, ada beberapa peraturan lain yang menjelaskan kedudukan TNI dalam kepolitikan Indonesia. Pada masa Megawati, White Paper tentang pertahanan juga dapat dilahirkan. Sedangkan *Strategic Defence Review* sudah mulai dilakukan, walaupun belum selesai sampai kekuasaan Megawati berakhir.

Kalangan TNI menghadapi perubahan itu, berusaha memposisikan diri dalam lingkungan dan suasana baru. Ketika marak dibicarakan masalah perubahan undang-undang tentang pemilu, misalnya, mereka berpendapat bahwa meskipun mempunyai hak untuk memilih dalam pemilu, tetapi mereka tidak serta merta

mau menggunakan hak tersebut.<sup>7</sup> Mereka juga menjelaskan bahwa mengembalikan tugas pokok dan peran TNI tidak identik dengan melemahkan institusi TNI.<sup>8</sup> Mereka ingin kembali pada “jalur yang benar,” profesional, dan tentunya secara institusi kuat. Akan tetapi kemampuan persenjataan mereka sangat terbatas. Dalam pertemuan dengan Komisi I DPR, misalnya, Kepala Staf TNI Angkatan Laut (KSAL) dan Kepala Staf TNI Angkatan Udara (KSAU) secara jujur menjelaskan jumlah peralatan mereka. KSAL Laksamana Bernard Kent Sondakh menyebutkan, dari total 113 Kapal Republik Indonesia (KRI) yang dimiliki TNI AL, meliputi kapal perang, kapal patroli, dan kapal pendukung, tidak ada satu pun yang siap tempur sesuai fungsi asasinya. Sementara dari 222 pesawat terbang TNI AU,

---

<sup>7</sup> Panglima TNI pada tanggal 19 Juni 2002 menjelaskan berbagai sikap mereka kepada wartawan. Antara lain, Panglima menjelaskan: “Dalam mensikapi dinamika pendapat mengenai hak memilih dan dipilih anggota TNI pada RUU Pemilu, TNI bersikap bahwa pada dasarnya hak memilih dan dipilih adalah merupakan hak dasar setiap warganegara dari suatu negara demokrasi. Karenanya menghapus hak memilih dan dipilih atas dasar profesi adalah merupakan suatu pemasangan terhadap hak dasar warganegara yang seharusnya tidak terjadi disuatu negara demokrasi. Konsisten atas sikap TNI untuk menempatkan diri secara tepat pada tatanan sistem nasional, dan untuk terus mendorong terhadap proses demokratisasi, TNI berpendapat bahwa tatanan demokrasi yang telah disetujui oleh segenap komponen bangsa haruslah senantiasa dijunjung tinggi. Namun demikian dengan landasan bahwa kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan lainnya maka dalam hal hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI ini, kondisi kesiapan anggota maupun institusi TNI dan juga kedewasaan berpolitik bangsa haruslah menjadi pertimbangan utama bagi semua pihak dalam memutuskan implementasi atas penggunaan hak tersebut oleh anggota TNI, agar konsistensi dalam penegakkan nilai-nilai demokrasi itu menjadi membawa sebesar-besarnya manfaat bagi kepentingan kehidupan berbangsa dan bernegara dan tidak menjadi sebaliknya.” Lihat <http://www.puspen-tni.info/berita/news29.phb>

<sup>8</sup> “Saya ingin menekankan pada berbagai kalangan bahwa mengembalikan TNI kepada jati diri, peran dan fungsi pokoknya JANGAN HENDAKNYA DIIDENTIKAN dengan memperlemah institusi TNI.” Lihat *Ibid.*

yang dapat disiapkan untuk beroperasi hanya 93 pesawat. Khusus untuk pesawat tempur, dari 89 pesawat yang ditempatkan di tujuh skadron, hanya 30 pesawat yang siap dioperasikan. Sementara di AD, meski dari segi kuantitas kebutuhan sudah dipenuhi 95 persen, tetapi dari segi kualitas baru mencapai 55 persen dari level ideal. Itu karena sebagian besar kendaraan tempur di Angkatan ini merupakan peralatan lama, dengan usia pakai rata-rata di atas 40 tahun.<sup>9</sup>

Kondisi tersebut telah disadari oleh Presiden Megawati, tetapi menurut Presiden, profesionalisme TNI tetap harus ditingkatkan. Peningkatan itu dilakukan tanpa harus menggagal dana sendiri untuk membiayai operasinya, walaupun dana yang disediakan Pemerintah amat kecil. Presiden mengatakan: “Kita tidak boleh membiarkan berlarut-larutnya praktek di mana TNI dan kepolisian negara terpaksa harus mencari biaya sendiri, baik untuk mendanai kegiatan rutin, apalagi mendukung pelaksanaan tugas pokoknya. Hal itu adalah tidak wajar.”<sup>10</sup> Penegasan Presiden tersebut melarang adanya usaha bisnis yang dilakukan oleh kalangan TNI, walaupun hasil usahanya untuk kepentingan profesionalisme. Larangan bisnis militer ini kemudian dipertegas dalam UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Masalah penting lain yang berkaitan dengan hubungan sipil-militer pada masa Presiden Megawati adalah kebijakan tentang terorisme. Kebijakan ini tidak terlepas dari adanya peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat (AS) yang kemudian disusul dengan bom Bali, Oktober 2002. Sejak peristiwa itu, teroris menjadi “hantu” yang menakutkan bagi dunia. AS berkampanye bahwa eksistensi teroris harus segera disingkirkan dari muka bumi. Indonesia yang sebelumnya enggan menanggapi kampanye AS, akhirnya ikut arus dunia untuk menghancurkan teroris, setelah peristiwa bom Bali. Indonesia bahkan mengeluarkan Perppu yang kemudian menjadi UU tentang pemberantasan terorisme (UU No.

---

<sup>9</sup> Lihat *Kompas* (7 Oktober 2002)

<sup>10</sup> Lihat *KompasOnline* (Sabtu, 05 Oktober 2002, 18:32 WIB)

15/2003). Untuk mengemban tugas pemberantasan terorisme tersebut, Polri mendapatkan peran yang cukup besar.<sup>11</sup>

Tugas untuk mengatasi aksi terorisme di Indonesia tidak hanya menjadi beban Kepolisian Republik Indonesia (Polri), sebagai pengemban keamanan dalam negeri, tetapi juga menjadi beban tugas TNI. Hal itu secara jelas disebutkan dalam UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam pasal 7 ayat (2) dijelaskan bahwa tugas pokok TNI dilakukan dengan: a. Operasi militer untuk perang; dan b. Operasi militer selain perang. Di antara operasi militer selain perang adalah “mengatasi aksi terorisme.”<sup>12</sup> Sudah barang tentu, TNI tidak dapat membuat keputusan sendiri tentang berbagai operasi yang dilaksanakannya. Indonesia yang masih dalam masa transisi menuju demokrasi, berusaha mengkonstruksi berbagai operasi militer dalam koridor kebijakan dan keputusan politik negara.<sup>13</sup> Relasi TNI dan Polri dalam penanganan masalah terorisme tersebut perlu ada kejelasan. Bila tidak demikian, maka mereka dapat saja berbenturan ketika tengah menangani masalah terorisme.

Masalah lain yang masih berkaitan dengan hubungan sipil – militer pada masa pemerintahan Megawati adalah sikap TNI menghadapi pemilihan umum (pemilu) legislatif dan pemilu presiden tahun 2004. Pada pemilu legislatif 2004, untuk pertama kalinya, TNI (dan juga Polri) tidak memperoleh jatah kursi di DPR, DPRD

---

<sup>11</sup> Padahal bila melihat UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, Polri tidak secara jelas mendapatkan tugas untuk memberantas terorisme. Dalam UU tersebut, kata “terorisme” tidak pernah disebutkan dalam pasal-pasal. Kata “terorisme” hanya tercantum sekali, yang disebutkan dalam penjelasan pasal 15, ayat (2), huruf h, sebagai penjelasan salah satu pengertian “kejahatan internasional.”

<sup>12</sup> Berbeda dengan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang tidak secara jelas menyebutkan masalah “terorisme”, UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dengan tegas menyebutkan, bahwa “mengatasi terorisme” adalah salah satu tugas TNI dari Operasi militer selain perang yang berjumlah 14 (empat belas) point. Lihat UU No. 34/2004, bagian ketiga, pasal 7, ayat (2), huruf b.

<sup>13</sup> Lihat *Ibid.*, pasal 7, ayat (3).



Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>14</sup> Pada pemilu 2004, anggota TNI mempunyai hak memilih, tetapi Panglima TNI menginstruksikan anggota TNI untuk tidak menggunakan hak pilihnya.<sup>15</sup> Alasan yang dikemukakan adalah untuk menjaga netralitas TNI dari keterlibatan politik sehari-hari dan juga untuk menjaga jarak yang sama dengan partai politik yang ikut berkompetisi dalam pemilu. Selain itu, anggota TNI tidak mempunyai hak dipilih. Artinya, bila ada anggota TNI yang ingin menjadi wakil rakyat, maka dia harus mengundurkan diri dari TNI dan bergabung dengan partai politik.

Pada pemilu presiden, ada dua calon presiden yang berasal dari mantan anggota TNI, yaitu Wiranto dan Susilo Bambang Yudhoyono. Kedua calon tersebut tidak menggunakan 'baju' TNI dalam pencalonannya, tetapi mereka dicalonkan oleh partai politik. Wiranto dicalonkan oleh Partai Golkar, sedangkan Susilo Bambang Yudhoyono dicalonkan oleh gabungan partai yang dimotori oleh Partai Demokrat. TNI, secara institusi, tidak mendukung salah satu dari calon tersebut. Sikap tersebut untuk menjaga netralitas, tetapi di kalangan bawah, ada dugaan bahwa keluarga besar TNI mendukung salah satu dari mereka. Dugaan ini tentunya akan menodai sikap netralitas institusi TNI. Dan mereka dapat dituduh tidak konsisten. Sudah barang tentu, dugaan itu perlu diteliti lebih lanjut, apakah benar? Dan mengapa?

Berbagai kenyataan di atas menunjukkan bahwa pada masa Presiden Megawati, kalangan militer mendapatkan kembali apa yang sebelumnya dikurangi oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Kalangan militer diberikan kewenangan berdasarkan aturan hukum dan regulasi baru yang menempatkan mereka dalam posisi lebih aman dan nyaman. Pada waktu Presiden Wahid, kalangan militer seakan

---

<sup>14</sup> Sejak pemilu tahun 1971, TNI (dulu ABRI) dan Polri mendapatkan jatah kursi 20% dari total jumlah kursi parlemen. Kemudian pada pemilu 1999, jumlah tersebut dikurangi dan pada pemilu 2004, jatah tersebut dihapuskan.

<sup>15</sup> Panglima TNI mengeluarkan Instruksi Nomor ST 130/2004 tanggal 24 Mei 2004 tentang Sikap Netral TNI pada Pemilu.

tidak mempunyai tempat berlindung secara hukum. Mereka bahkan memperoleh berbagai cacian, karena dianggap tidak dapat menyelesaikan persoalan konflik di berbagai daerah, misalnya. Padahal, memang mereka tidak dapat bergerak untuk mengatasi konflik dalam negeri, tanpa permintaan dari Polri. Oleh karena itu, pengkajian masalah hubungan sipil-militer pada masa Presiden Megawati menjadi penting, untuk melihat sejauh mana posisi militer dalam koridor negara transisi menuju demokrasi.

### **Perumusan Masalah**

Dengan latar belakang di atas, maka penelitian ini ingin menjawab berbagai permasalahan yang berkaitan dengan hubungan sipil-militer pada masa Presiden Megawati. Permasalahan tersebut meliputi:

1. Bagaimana sikap TNI terhadap pergantian kepemimpinan nasional tahun 2001?
2. Di mana posisi dan peran TNI dalam sistem ketatanegaraan?
3. Bagaimana relasi TNI dan Polri dalam menangani masalah terorisme?
4. Bagaimana peran dan sikap TNI berkaitan dengan pemilu 2004 (pemilu legislatif dan pemilu presiden)?
5. Bagaimana kontrol sipil atas militer yang berkaitan dengan profesionalisme TNI?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis berbagai permasalahan di atas. Secara lebih khusus, penelitian ini akan:

1. Menganalisis bagaimana sikap TNI menghadapi pergantian kepemimpinan dari Presiden Abdurrahman Wahid kepada Presiden Megawati.
2. Mengkaji dan menganalisis posisi dan peran TNI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di sini juga akan dikaji adanya

regulasi baru tentang pertahanan yang di dalamnya termasuk pengaturan kehidupan TNI dalam berbangsa dan bernegara.

3. Mengkaji dan menganalisis relasi TNI dan Polri dalam menangani masalah terorisme.
4. Menganalisis peran dan sikap TNI dalam menghadapi pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2004.
5. Mengkaji dan menganalisis kontrol sipil atas militer yang dikaitkan dengan proses profesionalisme TNI. Dengan demikian dapat diketahui apakah pada masa pemerintahan Megawati, kontrol sipil atas militer sudah mengarah ke kontrol sipil obyektif atau masih kontrol sipil subyektif.

## **Kerangka Teori**

Reformasi militer seringkali diartikan sebagai upaya demokratis untuk meminggirkan militer dari arena politik, mengurangi peran politik militer, memotong hak-hak istimewa militer yang telah dinikmati di bawah rezim otoritarian, mengubah orientasi militer pretorian menjadi orientasi profesional, serta membawa militer kembali ke tugas utamanya untuk mengurus bidang pertahanan. Upaya reformasi militer jauh lebih sulit ketimbang meruntuhkan rezim otoritarian maupun membangun pemerintahan sipil. Ada banyak isu krusial yang harus diperhatikan oleh kekuatan sipil untuk membangun kontrol sipil terhadap militer.

Guillermo O'Donnell dan Philippe Schmitter<sup>16</sup> misalnya, menunjukkan citra diri “mesianistik” yang melekat pada korps perwira, sebagai sebuah isu sentral yang harus diperhatikan dalam agenda mendorong reformasi di kalangan militer. Militer selalu mengklaim sebagai satu-satunya institusi yang paling berhak menafsirkan dan menjamin kepentingan tertinggi bangsa-negara. Mereka selalu mengharuskan militer mempunyai hak monopoli yang

---

<sup>16</sup> Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Role: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986), hlm. 6.

tidak dapat dibantah dalam menentukan negara dalam keadaan bahaya.

Oleh karena itu, dalam proses reformasi internal militer diperlukan upaya persuasi untuk membujuk militer agar mengubah citra dirinya yang “mesianistik” dan memberi peran militer yang terpuji untuk mencapai (tetapi tidak untuk menetapkan) tujuan-tujuan nasional. Selain itu, militer harus dibuat lebih kebal terhadap bujuk rayu politisi sipil yang berpaling kepada mereka ketika frustrasi menghadapi kegagalan dalam meraih kepentingannya.

Robin Luckham<sup>17</sup> mengidentifikasi beberapa isu penting dalam reformasi militer.

Pertama, pencegahan terhadap intervensi militer ke dunia politik atau mencegah militer tidak membentuk tatanan politik baru yang sesuai dengan kepentingannya.

Kedua, kontrol terhadap hak-hak istimewa dan struktur birokrasi militer.

Ketiga, keamanan militer yang memperoleh hak-hak istimewa dalam rezim otoritarian, sehingga ketika demokratisasi dimulai, militer tetap enggan melepas hak-hak istimewanya.

Keempat, perilaku dan komitmen pemerintah sipil yang baru terhadap demokrasi.

Kondisi di atas menurut Samuel P. Huntington<sup>18</sup> hanya dapat dilakukan dengan cara meningkatkan profesionalisme angkatan bersenjata, mengorientasikan kembali militer dari misi keamanan dalam negeri ke misi keamanan luar negeri, mengurangi staf yang berlebihan, dan menghapuskan tanggung jawab nonmiliter. Tugas berat ini tentu saja membutuhkan konsolidasi dan menjadi tanggung jawab pemerintahan demokratis baru yang dipimpin oleh sipil.

---

<sup>17</sup> Robin Luckhman, “Democracy and Military: An Epitaph for Frankenstein’s Monster?” dalam *Journal Democratization*, Vol. 3, No.2, Summer 1996.

<sup>18</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratization in The Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), hlm. 58.

Konsolidasi demokrasi tentu saja membutuhkan sebuah strategi yang memungkinkan pengaruh militer direduksi secara gradual, dan sipil harus mampu mengontrol seluruh seluk beluk militer (strategi, struktur kekuatan, persenjataan, inteljen, anggaran, dan kebijakan yang berkaitan dengan sektor keamanan). Strategi ini, menurut Larry Diamond,<sup>19</sup> membutuhkan reformasi inkremental, melalui proses tawar-menawar, dialog, serta membangun konsensus ketimbang membuka konfrontasi. Sementara itu rezim demokratis yang baru harus memastikan bahwa militer tidak akan mencoba untuk melakukan kudeta dan mengganggu kekuasaan sipil. Kondisi ini hanya dapat dilakukan apabila ada kontrol sipil yang kuat.

Istilah kontrol sipil sudah cukup lama dikemukakan oleh Huntington. Istilah itu berkaitan erat dengan pembicaraan hubungan sipil-militer. Menurut Huntington ada dua macam hubungan sipil-militer.<sup>20</sup> Pertama, apa yang disebut sebagai *objective civilian control* (kontrol sipil obyektif). Di sini, profesionalisme militer adalah karakteristik pokok yang mesti ada. Kalangan militer harus bersikap dan berperan profesional sesuai dengan tugasnya. Mereka dalam subordinasi yang efektif kepada pemimpin sipil. Dengan demikian, terjadi minimalisasi intervensi militer dalam dunia politik dan minimalisasi intervensi politik dalam militer. Macam hubungan yang kedua, adalah apa yang disebut sebagai *subjective civilian control* (kontrol sipil subyektif). Di sini, militer sulit bersikap profesional. Kalangan politisi sipil berupaya untuk mengontrol militer dengan mempolitisi mereka dan membuat mereka lebih dekat kepada politisi tersebut, baik politisi yang pro pemerintah maupun yang anti pemerintah, khususnya di parlemen dan di partai-partai politik.

Seringkali hubungan sipil-militer di negara-negara yang dalam masa transisi menuju demokrasi, mereka mengadakan perubahan dari *subjective civilian control* menuju *objective civilian control*. Oleh

---

<sup>19</sup> Larry Diamond and Marc Plattner (eds.), *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta: Rajawali Press, 2000), hlm. 20-21.

<sup>20</sup> Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957), hlm. 80-85.

karena itu, ada kecenderungan digantikannya pejabat-pejabat militer yang memegang jabatan politis di tingkat elite, dibubarkannya badan militer khusus yang berkuasa, serta ditentukannya pembatasan dalam keterlibatan politik bagi elite militer. Sebagai tambahan dilaksanakan pula perubahan organisasional, seperti Departemen Pertahanan diperintah oleh pejabat sipil, guna memastikan kendali atas militer di bawah pejabat terpilih. Selanjutnya, profesionalisme militer ditingkatkan. Hal itu dilakukan dengan menggunakan jalur pendidikan akademis dan militer. Doktrin militer yang dijadikan sebagai pijakan tugas militer diformulasi ulang yang sesuai dengan perubahan baru. Kalangan militer juga didorong untuk melepaskan fungsi keamanan internal dan peranannya di bidang bisnis yang begitu banyak.

Kontrol sipil membolehkan suatu negara untuk mendasarkan nilai-nilai, institusi-institusi dan praktek-praktek politik lebih pada keinginan publik ketimbang pada pilihan para pemimpin militer. Semua keputusan pemerintah, termasuk keamanan nasional, tidak ditentukan oleh militer sendiri, melainkan diputuskan oleh pejabat sipil yang terpilih secara demokratis. Tidak ada keputusan atau tanggung jawab yang diberikan kepada militer kecuali secara ekspresif atau implisit didelegasikan kepadanya oleh pemimpin sipil. Bahkan keputusan-keputusan, perintah maupun pilihan strategi baik yang menyangkut operasi apa yang akan digunakan dan kapan, taktik apa yang dipakai, maupun manajemen internal militer berasal dari kekuasaan sipil. Militer hanya didelegasikan untuk menyeragamkan personel untuk alasan-alasan kenyamanan, tradisi, keefektifan, atau pengalaman militer dan keahlian. Misi utama kontrol sipil adalah untuk membuat subordinasi masalah keamanan pada tujuan-tujuan yang lebih besar yaitu tujuan negara. Tujuan militer menurut Richard Kohn<sup>21</sup> adalah untuk membela masyarakat bukan untuk mendefinisikan masyarakat.

---

<sup>21</sup> Richard F. Kohn, "The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of The Military in Democratic Government," June, 1997 dalam <http://hdc-www.harvard.edu/cfia/olin/pubs/>

Di sisi lain, negara harus mendorong sebuah lingkungan militer yang independen sehingga kelompok sipil yang beraneka ragam tidak memaksimalkan kekuasaan mereka dalam urusan-urusan militer dengan melibatkan mereka dalam urusan-urusan politik. Campur tangan tersebut tidak hanya akan menghilangkan keefektifan kekuatan militer dan keamanan negara, melainkan juga mengundang militer untuk melibatkan dirinya sendiri dalam pemerintahan di luar urusan-urusan keamanan nasional. Seorang perwira yang memfokuskan dirinya pada profesinya sendiri dan menerima independensi yang cukup untuk mengatur dan mempraktekkan seni perang tanpa campur tangan pada area-area yang memerlukan keahlian teknis akan menjadi netral secara politik dan kurang melakukan intervensi politik.

Perubahan sikap perwira tersebut, tentunya tidak mudah untuk dilakukan. Berbagai keistimewaan yang sebelumnya dirasakan oleh kalangan militer, tidak dengan mudah dapat dilepaskan begitu saja. Oleh karena itu, Huntington menghubungkan kesuksesan perubahan pada tiga faktor. Pertama, kalangan militer mau meningkatkan nilai profesionalisme, sehingga mereka bergerak dalam koridor yang benar. Dengan demikian, konsep tentang kontrol sipil obyektif terhadap militer, dapat diterima dan dijalankan dalam kehidupan sehari-hari. Kedua, kalangan elite politik dan militer mau memahami dan mengakui bahwa pelembagaan kontrol sipil obyektif akan dapat memenuhi kedua belah pihak. Elite militer, misalnya, tidak lagi merambah seluruh kehidupan yang sebelumnya dilakukannya dalam bidang sosial, politik, maupun ekonomi. Mereka juga mau belajar bahwa kehidupan masa lalunya (yang merambah kemana-mana) telah mengurangi profesionalisme di bidang militer. Di lain pihak, elite politik mau mengerti dan membuka mata bahwa harga sosial yang harus dibayar oleh masyarakat tidaklah ringan, bila mereka masih membawa dan mengajak militer ke dalam pertikaian politik yang hanya menguntungkan kelompoknya. Dan yang, ketiga, masyarakat dapat memahami dan merasakan bahwa reformasi sipil-militer akan membawa manfaat bersama bagi kehidupan berbangsa

dan bernegara. Mereka, misalnya, dapat merasakan adanya pengurangan pelanggaran hak asasi manusia.<sup>22</sup>

Memang, menciptakan kondisi di atas bukanlah persoalan mudah. Di sini, kita masih akan menghadapi beberapa kendala untuk melaksanakan apa yang disebut sebagai *objective civilian control*.<sup>23</sup> Kendala pertama adalah belum terdapatnya kesamaan persepsi di kalangan sipil dan militer mengenai masalah kontrol sipil obyektif. Kalangan sipil belum berani secara tegas menyatakan perlunya politisi memegang kendali atas militer. Sebaliknya, kalangan militer belum rela melepas angan-angan mengenai kekuasaan yang telah lama dinikmati di masa rezim otoriter dan sebagian lain masih menyimpan kebanggaan masa silam bahwa seakan-akan militer Indonesia memiliki tradisi dan hakikat yang berbeda dengan militer di negara-negara barat.

Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme untuk mencapai kesamaan persepsi tentang kontrol sipil atas militer. Cara yang mudah adalah dengan menentukan rumusan militer. Sebenarnya apa misi militer itu. Hal itu penting, karena akan mempunyai dampak besar bagi hubungan sipil-militer. Desch menjelaskan, bahwa misi militer merupakan tugas utamanya dalam pengertian, pertama, sifat dari ancaman (apakah ancaman militer atautkah ancaman non-militer yang harus ditangani); dan, kedua, lokasi ancaman (apakah berada di wilayah internal atau eksternal).<sup>24</sup> Cara terbaik untuk mengidentifikasi misi militer adalah dengan memeriksa doktrinnya, yang dapat dipahami sebagai software yang menjalankan hardware

---

<sup>22</sup> Samuel P. Huntington, "Mereformasi Hubungan Sipil-Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *ed, Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 3-16.

<sup>23</sup> Lihat M. Hamdan Basyar dan Heru Cahyono, "Pengembangan Kemampuan TNI: Peluang dan Kendala," dalam Indria Samego (*ed*), *Anatomi Kekuatan TNI sebagai Alat Pertahanan Negara* (Jakarta: Pusat Penelitian Politik – LIPI, 2002), hlm. 150-153.

<sup>24</sup> Michael C. Desch, "Ancaman Lingkungan dan Misi Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *ed.*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 20-21.



militer. Misi militer tertentu sebagian besar ditentukan oleh lingkungan keamanan domestik dan internasional yang dihadapi oleh negara.

Walaupun tidak bisa dibatasi bahwa militer semata-mata menanggapi ancaman dari luar, namun harus dikatakan bahwa profesionalisme militer akan terbangun bila militer menitikberatkan perhatiannya pada ancaman eksternal ketimbang ancaman domestik. Hal itu berarti misi militer domestik tidak diberikan ketika kondisi militer mulai mengabaikan misi utama mereka, yaitu pertahanan dari ancaman luar. Dalam kondisi semacam ini, biasanya pemimpin sipil lebih mudah diarahkan untuk mengadopsi mekanisme kontrol obyektif, yakni dengan memberikan otonomi substansial bagi militer di bidang kemiliteran yang terbatas sebagai imbalan bagi loyalitas politik militer.<sup>25</sup> Dalam hubungan ini, Huntington berpendapat bahwa kontrol sipil obyektif adalah paling mungkin menghasilkan hubungan sipil-militer yang sehat.

Kondisi di atas akan sulit dilakukan, bila negara menghadapi ancaman internal yang signifikan. Sementara itu, institusi otoritas sipil mungkin akan sangat lemah dan terpecah-belah, yang menyulitkan mereka untuk mengontrol militer. Kondisi ini dapat menjebak politisi sipil untuk memasukkan militer ke dalam arena politik domestik, baik itu untuk mendukung kelompok politiknya dalam persaingan dengan rivalnya maupun memastikan agar kelompok mereka dapat mengontrol militer. Inilah yang biasa disebut sebagai kontrol subyektif. Ancaman domestik yang signifikan juga mendorong militer untuk mengadopsi orientasi internal dan membuat intervensi militer ke dalam politik tidak dapat dihindari lagi. Hal ini terkait pula dengan kendala kedua.

Kendala kedua lebih berkait pada sikap para politisi sipil sendiri yang justru enggan menempatkan militer pada sisi profesional. Para politisi lebih memahami kontrol atas militer berupa kontrol yang sifatnya subyektif, sehingga acap kali para elite sipil masih berupaya menarik-narik militer untuk memasuki dunia politik.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

Memang, mereka sering mendengungkan perlunya profesionalisme di kalangan militer, tetapi dalam kenyataannya mereka justru seringkali merangkul militer untuk kepentingan politisi itu sendiri. Kita dapat melihat sejak masa reformasi dan bergulirnya masa transisi menuju demokrasi, siapapun rezim sipil yang berkuasa – Habibie, Abdurrahman Wahid, atau Megawati—ketiganya masih berupaya merangkul militer sebagai salah satu jaringan strategis.

Memang, profesionalisme militer pada masa transisi membutuhkan apa yang oleh Alfred Stepan disebut sebagai “pemberdayaan sipil,”<sup>26</sup> di mana sipil mengembangkan kemampuannya secara intelektual maupun dalam tanggung jawabnya untuk mengelola dan memonitor pengeluaran dan pemasukan dana, pelatihan, promosi, dan operasi. Untuk itu, dibutuhkan waktu yang tidak singkat, demi terbentuknya ahli-ahli sipil yang memadai untuk staf menteri pertahanan, biro intelejen luar negeri, dan komite pengawasan oleh legislatif serta untuk menyediakan panduan yang lebih informal dan penelitian. Demikian pula, waktu diperlukan untuk melakukan pergantian generasi dari perwira komando lama yang bertanggung jawab atas pelanggaran hak-hak asasi manusia semasa pemerintahan otoritarian, kepada pejabat militer baru yang lebih mampu beradaptasi dengan peran baru yang terbatas.

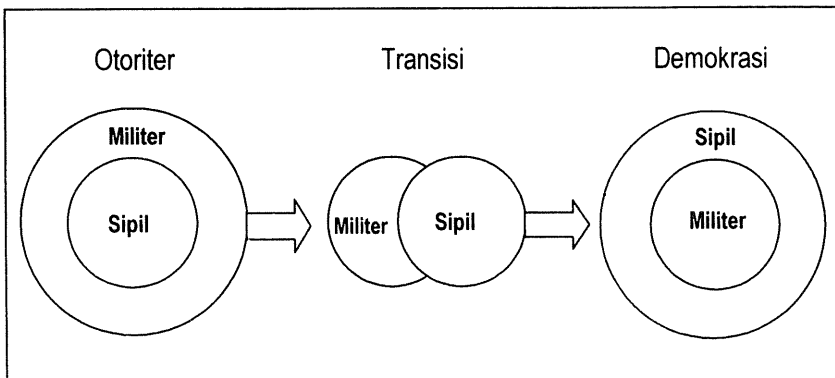
Berbeda dengan para teoritis barat yang menyatakan bahwa profesionalisme militer berarti pengurangan anggaran militer dan pengurangan rekrutmen, kondisi militer Indonesia justru sebaliknya. Ini artinya, mendorong profesionalisme tentara di Indonesia justru sekaligus berarti bagaimana menambah anggaran dan sekaligus meningkatkan rekrutmen tenaga manusia. Hal ini karena selama masa Orde Baru, kedua hal tersebut telah diabaikan sehingga militer senantiasa menikmati anggaran yang sangat sedikit bahkan tidak memenuhi batasan minimal untuk memenuhi kondisi siap perang. Dari segi peralatan tempur banyak persenjataan dan mesin-mesin perang yang ketinggalan zaman, minimnya persediaan amunisi, kecilnya dana untuk pengembangan kemampuan prajurit, dan lain-

---

<sup>26</sup> Alfred Stepan, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brazil dan Beberapa Negara Lain*, (Jakarta: Grafiti, 1996).

lain. Dengan demikian tuntutan profesionalisme militer di Indonesia biasanya langsung diikuti dengan tuntutan penambahan anggaran, modernisasi peralatan, maupun penambahan kuantitas dan kualitas personel.

Gambaran hubungan sipil-militer dapat dilihat seperti pada diagram berikut. Ketika suatu negara diperintah oleh penguasa militer otoriter, maka posisi militer lebih kuat. Kalangan sipil menjadi bagian dalam kekuasaan militer. Sedangkan negara transisi menuju demokrasi, posisi sipil-militer seimbang. Kedua kekuatan berusaha menyesuaikan kondisi baru. Dan dalam negara demokrasi, posisi militer dalam kontrol sipil secara obyektif (*objective civilian control*).



Pada pemerintahan yang otoriter, kalangan sipil berada dalam kekuasaan militer. Maka kekuasaan sipil lebih kecil (yang digambarkan dengan lingkaran kecil), berada di dalam kekuasaan militer (yang digambarkan dengan dengan lingkaran lebih besar). Ketika pemerintahan mengalami perubahan dan berada dalam masa transisi menuju demokrasi, maka kedua kekuatan (sipil dan militer) saling tarik menarik (yang digambarkan kedua lingkaran sipil dan militer sama besar dengan saling berhimpit, dengan posisi sipil lebih menonjol). Pada pemerintahan yang telah demokratis, posisi sipil

lebih kuat dibandingkan militer. Kekuasaan militer lebih kecil (yang digambarkan dengan lingkaran kecil) dan berada dalam kekuasaan sipil (yang digambarkan dengan lingkaran lebih besar).

### **Asumsi**

Penelitian tentang hubungan sipil-militer pada masa Megawati ini mendasarkan pada beberapa asumsi:

1. Ketika tidak ada perang dengan negara lain, maka relasi sipil dan militer di suatu negara akan ada permasalahan.
2. Dalam masa transisi, elit sipil dan militer saling intervensi untuk memperkuat posisi tawar masing-masing.
3. Kepentingan politik dan kekurangpahaman institusi pembuat undang-undang, menyebabkan penataan peran dan fungsi TNI belum maksimal.
4. Kontrol negara atas militer akan lemah, selama negara belum mampu membiayai keperluan militer secara penuh.

### **Metodologi**

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah kepustakaan dan lapangan. Melalui studi kepustakaan dapat dipelajari hubungan sipil-militer secara teoritis maupun empiris, juga dapat memberikan beberapa alternatif perbandingan di negara lain. Studi kepustakaan ini dilakukan dengan menelusuri berbagai dokumen tertulis, baik melalui sumber tercetak (buku, majalah, koran, dan selebaran yang terkait dengan obyek penelitian), maupun melalui internet.

Sementara itu, studi lapangan dilaksanakan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam yang dipandu dengan pedoman wawancara terstruktur. Wawancara dilakukan terhadap beberapa nara sumber penting yang dianggap mewakili kelompok-kelompok yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini, baik dari kalangan militer maupun sipil, di enam (6) lokasi penelitian. Mereka dipilih secara purposive dengan memperhatikan kemampuan dan pengetahuan nara sumber tentang topik yang diteliti.

Pengumpulan data juga dilakukan dengan mengadakan focus group discussion (FGD) yang melibatkan unsur TNI, LSM, Pemerintah Daerah, maupun unsur-unsur tokoh masyarakat.

Enam lokasi penelitian ditentukan secara purposive dan atas dasar pertimbangan tertentu. Keenam lokasi penelitian tersebut adalah Jakarta, Bandung, Surabaya, Denpasar, Pontianak, dan Medan. Dasar pemilihan Jakarta adalah sebagai pusat kekuasaan dan tempat segala kebijakan dibuat. Pemilihan Bandung, karena sebagai tempat pendidikan perwira menengah dan tinggi dari kalangan TNI. Surabaya dipilih berdasarkan pertimbangan sebagai pusat armada timur. Pemilihan Denpasar berdasarkan kenyataan bahwa di sanalah tempat meledaknya bom Bali, Oktober 2002, yang kemudian memicu adanya kebijakan tentang penanganan terorisme. Sedangkan pemilihan Pontianak dan Medan untuk mengetahui berbagai praktek politik militer penguasa di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Memang, bila melihat jumlah daerah yang dijadikan lokasi penelitian, maka belum ada daerah yang mewakili Sulawesi, Maluku, maupun Papua. Walaupun demikian, kami telah memperoleh beberapa informasi tentang daerah tersebut dari penelitian pada tahun sebelumnya.

Untuk memperkaya informasi dari lapangan, kami telah melakukan workshop dan seminar. Workshop dilakukan pada bulan September 2005 lalu, sedangkan seminar diadakan pada bulan November 2005. Setelah seminar tersebut, dilakukan perbaikan laporan yang kedua dan hasilnya dicetak menjadi laporan final.

### **Sistematika Penulisan**

Dengan latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka penulisan laporan penelitian ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut:

Pertama, bab Pendahuluan. Dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, asumsi, dan metodologi penelitian.

Kedua, bab TNI dan Transisi Kepemimpinan Nasional Tahun 2001. Bab ini ingin menjelaskan bagaimana sikap TNI melihat

perubahan kepemimpinan nasional pada tahun 2001. Sidang Umum MPR 1999 melahirkan duet kepemimpinan nasional di bawah Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati. Akan tetapi pada tahun 2001, terjadi Sidang Istimewa MPR yang melengserkan Wahid dan mengangkat Megawati sebagai Presiden. Sebagai salah satu unsur kekuatan politik “lama”, sikap TNI dalam melihat pergantian kepemimpinan itu penting diperhatikan. Dan tampaknya mereka belum begitu banyak berubah.

Ketiga, bab yang menerangkan tentang posisi dan peran TNI dalam sistem ketatanegaraan. Bab ini tidak akan membahas semua proses penataan ulang posisi, peran dan tugas TNI di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berubah dari sistem otoriter ke demokrasi. Bab ini hanya akan membahas proses tersebut pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, khususnya yang terkait dengan dipercepatnya keluarnya TNI dari politik baik di eksekutif maupun legislatif pusat dan daerah yang awalnya dijadwalkan pada 2009 menjadi 2004 dan proses pembahasan RUU TNI menjadi UU No 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Meski begitu, agar alur cerita yang jelas maka tentunya ada juga pembahasan mengenai era sebelum dan sesudah Megawati.

Keempat, bab yang akan menjelaskan Evaluasi Doktrin dan Organisasi TNI. Dalam bab ini akan dilihat apakah perubahan doktrin dan organisasi TNI yang tengah dan akan dilakukan itu, memungkinkan adanya kontrol sipil atas militer secara obyektif. Sudah barang tentu, penjelasan akan dimulai dengan deskripsi perubahan doktrin dari ketiga angkatan (AD, AL, dan AU) dan doktrin TNI. Akan tetapi sayangnya sampai penelitian ini dilakukan perubahan doktrin TNI belum selesai dibahas.

Kelima, adalah bab yang menerangkan tentang relasi TNI dan Polri dalam penanganan masalah terorisme. Sebelum menjelaskan relasi tersebut, bab ini menyinggung tentang pengertian terorisme yang seringkali digunakan oleh berbagai pihak. Pada masa pemerintahannya, Megawati melihat aksi terorisme sudah masuk ke dalam wilayah ancaman terhadap masyarakat dan negara, termasuk pemerintah. Kemudian dia menetapkan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pada tahun berikutnya disahkan UU No. 15/2003 tentang Penetapan Perppu 1/2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menjadi Undang-undang. Di sinilah persoalan mulai muncul saat hendak memutuskan “siapa” pihak yang memiliki wewenang untuk menangani aksi terorisme; apakah TNI atau Polri.

Keenam, bab tentang hubungan TNI dengan partai politik dan pemilu 2004. Bab ini berusaha menjelaskan keterlibatan TNI dalam Pemilu Legislatif dan Presiden 2004, serta hubungannya dengan partai-partai politik. Perubahan redefinisi peran politik militer mempengaruhi cara untuk menganalisis pasang surut hubungan sipil-militer di Indonesia setelahnya. Bila di masa lalu, variabel keterlibatan langsung peran politik sangat jelas, di masa transisi perlu dipetakan pasang surut keterlibatan militer dalam proses demokrasi. Dua variabel utama yang dapat diukur adalah sejauhmana keterlibatan mereka dalam pemilihan umum dan apakah ada peninjauan atas peran politik militer di parlemen. Lalu bagaimanakah kecenderungan hubungan militer dengan partai-partai politik dan kekuatan-kekuatan politik dari sipil.

Ketujuh, bab menerangkan profesionalisme TNI. Dalam tradisi hubungan sipil dan militer, masalah profesionalisme militer dapat digolongkan menjadi “profesionalisme lama” dan “profesionalisme baru.” Merujuk pada kajian yang dilakukan Alfred Stepan, “profesionalisme lama” militer adalah ketundukan mereka pada supremasi sipil. Jangkauan wewenang dan fungsi mereka terbatas dan lebih terfokus pada pertahanan eksternal, sementara misi dan peran mereka ditentukan oleh otoritas sipil. Sebaliknya yang dinamakan “profesionalime baru” adalah militer yang berpolitik dan lebih banyak terlibat dalam masalah keamanan dalam negeri yang cenderung memberi kesempatan perluasan peran kepada militer. Tampaknya, sistem dwifungsi ABRI yang selama empat dekade diterapkan di Indonesia sangat mirip dengan paradigma “profesionalisme baru,” di mana militer lebih banyak berperan dalam keamanan dalam negeri serta berpolitik dan memainkan peran yang

luas di luar masalah keamanan. Sebaliknya, amanat reformasi yang menginginkan konsolidasi demokrasi menyaratkan keberadaan militer yang tunduk pada supremasi sipil, tidak berpolitik dan netral serta memiliki kompetensi yang tinggi di bidangnya. Dan, itu berarti “profesionalisme lama.”

Kedelapan, bab penutup yang menjelaskan adanya tarik ulur hubungan sipil dan militer di Indonesia pada masa Megawati.





## **Bab II**

# **TNI DAN SUKSESI KEPEMIMPINAN NASIONAL 2001**

*Indria Samego*

### **Pendahuluan**

Suksesi kepemimpinan nasional merupakan peristiwa terpenting dalam kehidupan politik di Indonesia. Meski banyak kejadian politik lain yang mewarnai sejarah republik ini, dinamika dan implikasinya tidak sehebat pergantian kepemimpinan. Sebagai sebuah negara yang sejak awal menggunakan sistem presidensial dalam kehidupan ketatanegaraannya, kedudukan seorang presiden menjadi sangat penting. Selain sebagai kepala pemerintahan, ia pun berkuasa sebagai kepala negara. Dalam posisinya yang demikian, seorang Presiden Republik Indonesia memegang kepemimpinan puncak negara ini, yang secara politis membawahi juga ketiga cabang kekuasaan pemerintahan yang ada, yakni Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Meski dalam UUD 1945 dinyatakan bahwa “kekuasaan Presiden tidak tak terbatas”, dalam praktiknya, seorang Kepala Negara RI memiliki sumberdaya politik yang relatif tak terbatas. Tidaklah terlalu mengherankan apabila posisi yang demikian mengundang banyak kekuatan untuk menguasainya. Sebagai konsekuensi logisnya, proses suksesi Presiden RI pun tidaklah dapat berlangsung dengan mulus dan demokratis.

Paling tidak jika merujuk pada suksesi dari Presiden Sukarno ke Presiden Soeharto, tidak kecil harga yang harus dibayar oleh negara ini untuk melakukannya. Di samping instabilitas politik, pembubaran partai politik dan harta benda yang tak terhitung jumlahnya, yang terlebih penting lagi adalah ratusan ribu nyawa menjadi korban dari “perang saudara” akibat situasi pro dan kontra terhadap kedua pemimpin di atas. Dalam situasi yang demikian,

hanya kekuatan militerlah yang paling *legitimate* untuk menghentikannya. Kebetulan, konstitusi negara menyatakan bahwa seorang Presiden Republik Indonesia mempunyai kedudukan yang amat menentukan dalam kaitannya dengan TNI. Sebagai Panglima Tertinggi kekuatan bersenjata RI, dia memiliki akses langsung untuk mengendalikan kekuatan utama pertahanan dan keamanan di negeri ini.

Oleh karena itu, tidak terlalu mengherankan apabila dua Presiden RI sebelum era reformasi politik, dapat secara lebih leluasa mengembangkan kekuasaannya. Dengan memperkecil peran partai politik, di satu pihak, dan memperbesar peran politik ABRI (sebutan untuk TNI kala itu), di pihak lain, baik Presiden Sukarno maupun Presiden Soeharto dapat mempertahankan kekuasaannya begitu lama. Keduanya menjadikan TNI sebagai satu-satunya kekuatan yang dianggap paling loyal terhadap negara. Dengan politik negara sebagai politik TNI, tidak ada alasan bagi kekuatan ini untuk tidak mendukung kepala negara. Sementara partai politik saling berebut kekuasaan dan sibuk memperjuangkan kepentingan organisasi atau ideologi yang terkadang saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya, TNI hanya memiliki satu kepentingan, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kalau pun ada ideologi di belakangnya, bukanlah faham sebagaimana yang secara universal diakui, melainkan ‘dwifungsi’, yakni selain sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan, TNI juga berperan sebagai kekuatan sosial-politik.

Sejak republik ini lahir sampai dengan pra reformasi, 1998, TNI berusaha mewujudkan nilai dasar tersebut dalam kehidupan kenegaraan. Lewat kedua fungsi yang diembannya itu, keterlibatan TNI dalam urusan non-militer, tidak boleh ditafsirkan sebagai campurtangan (*intervention*),<sup>1</sup> melainkan sebuah “panggilan sejarah”. Karena TNI pada mulanya adalah tentara rakyat, yang lahir

---

<sup>1</sup> Konsep *intervention* digunakan para ahli perbandingan politik untuk menjelaskan keterlibatan militer dalam masalah-masalah non-militer. Lihat misalnya, Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, p. xi

dari rakyat, besar di tengah-tengah rakyat, dan berjuang untuk rakyat”, maka sudah sepantasnya bila TNI dekat dengan rakyatnya. Kedekatan ini dianggap sebagai sebuah keniscayaan sejarah. Berbeda dengan tentara di negara barat, TNI pada mulanya adalah prajurit pejuang, baru kemudian berkembang menjadi prajurit profesional. Oleh karenanya, dalam pandangan para tokohnya, TNI harus senantiasa bersama rakyat, dan politik TNI adalah politik negara. Di bawah Presiden Soeharto itulah politik dwifungsi dimanifestasikan secara nyata, mulai dari pusat pemerintahan sampai ke penjuru tanah air. Untuk tiga dasawarsa, dwifungsi ABRI (sejak reformasi namanya diubah menjadi TNI) sangat efektif dijalankan, dan menentukan konstelasi politik di Indonesia, termasuk dalam kaitannya pemilihan umu, dan terutama sekali suksesi kepemimpinan nasional.<sup>2</sup>

Berbagai studi politik Indonesia kontemporer mengakui bahwa keterlibatan TNI dalam politik – baik nasional maupun lokal – di masa pra reformasi ditandai oleh sedikitnya dua hal. Pertama, di masa Kepemimpinan Presiden Sukarno, baik secara langsung maupun tidak, TNI diundang untuk secara aktif memasuki kehidupan politik. Keberadaan kesatuan bersenjata dalam konstelasi politik saat itu dimaksudkan untuk memperkuat dukungan terhadap kepemimpinannya. Dengan adanya peran TNI semacam itu, terjadilah keseimbangan politik baru terhadap dua kekuatan politik lama yang berasal dari kekuatan Komunis dan Islam. Tanpa dukungan TNI, niscaya kekuatan politik kaum nasionalis akan kurang efektif dalam meredam pengaruh kekuatan Islam dan Komunis. Untuk sekian lama, Presiden bukan hanya mampu mempertahankan kekuasaannya, melainkan juga membenarkan tiadanya pemilihan umum di negeri ini.

Kedua, di masa kepemimpinan Presiden Soeharto, peran politik TNI kian dilembagakan. Sesuai dengan aturan perundangan

---

<sup>2</sup> Pengakuan mengenai dalamnya keterlibatan ABRI dalam urusan di luar bidangnya diakui oleh para tokoh TNI yang memberikan pandangannya dalam *ABRI dan Agenda Perubahan: Bunga Rampai Seskoad*, Jakarta, 1999.

politik baru, keterlibatan TNI dalam konstelasi politik semakin dalam dan nyata. TNI bukan saja duduk dalam parlemen – baik di DPR maupun DPRD, melainkan juga memegang kendali di lembaga tertinggi negara, yakni MPR. Keterlibatan TNI dalam parlemen ini disebabkan karena posisinya yang sangat menentukan dalam kekuatan politik pendukung pemerintah saat itu, yakni Golongan Karya. Sebagai kekuatan utama yang mendorong lahirnya organisasi kekaryaan ini, TNI selanjutnya menjadi penentu perkembangan Golkar, yang notebene berperan sekali dalam perkembangan politik di tanah air pada era pra-reformasi.

Hal itulah yang menandai begitu dalamnya pengaruh politik dwifungsi dalam kehidupan TNI di masa lalu. Adalah sangat masuk akal, apabila kemudian latar belakang sejarah TNI semacam ini sulit dihilangkan dari identitas TNI selanjutnya. Kendati reformasi politik yang dimulai Mei 1998 berusaha menjauhkan TNI dari politik, dalam praktiknya, tidaklah semudah itu. Tarik-menarik mengenai kedekatan TNI dengan politik, senantiasa terjadi. Terutama dalam saat-saat krisis politik, keberadaan kekuatan bersenjata ini selalu diperhitungkan oleh para pemegang kekuasaan politik. Apakah pada masa Presiden BJ Habibie, KH Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputeri, sampai sekarang Susilo Bambang Yudhoyono – yang kebetulan berlatar belakang TNI.<sup>3</sup>

Tulisan berikut tidaklah akan membahas sikap TNI terhadap suksesi kepemimpinan nasional secara menyeluruh. Dalam penelitian terdahulu telah dibahas bagaimana peran TNI dalam gonjang-ganjing suksesi dari kepemimpinan Presiden BJ Habibie ke Presiden KH Abdurrahman Wahid.<sup>4</sup> Apa yang hendak diuraikan berikut adalah

---

<sup>3</sup> Boleh jadi, salah satu criteria yang menjadi sumber legitimasi SBY adalah karena purnawirawan jenderal. Para pemilihnya menganggap bahwa ia merupakan kombinasi dari kekuatan militer yang dicirikan memiliki disiplin dan kekuatan (*strong*) serta kemampuannya berkomunikasi, yang seringkali dijadikan ciri politisi sipil.

<sup>4</sup> Lihat Dewi Fortuna Anwar, dkk, *Gus Dus Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002).

perkembangan selanjutnya, yakni suksesi kepemimpinan dari Presiden KH Abdurrahman Wahid ke Presiden Megawati Sukarnoputeri.

### **Dwifungsi dan Kepemimpinan Nasional**

Pada sisi politik jelas sekali bahwa TNI selama Orde Baru menjadi aktor dominan dalam setiap pengambilan keputusan yang strategis. Baik di daerah dan apalagi di pusat, tentara senantiasa terlibat dalam menentukan scenario politik kedepan. TNI menjadi bagian dari kekuatan pendukung – bahkan penentu utama – partainya pemerintah, yaitu Golongan Karya (Golkar). Sebagai kekuatan yang membidani kelahiran organisasi kekarya ber lambang beringin ini, TNI selama enam kali pemilu Orde Baru, merapatkan barisannya dalam Keluarga Besar Golkar. Tanpa ditutup-tutupi, jalur A (ABRI), menjadi salah satu pendukung Golkar di samping kedua jalur yang lain, yaitu B (Birokrasi) dan G (Politisi Golkar). Berdasar wibawa politik dan monopoli kekerasan yang dimilikinya, ABRI, melalui jalur A tersebut, telah menjadi faktor pengendali (baca: stabilisator) kepolitikan nasional, terutama kemenangan Golkar dalam mempertahankan salah satu triloginya, yakni kesinambungan kepemimpinan nasional. Sadar bahwa pergantian kepemimpinan nasional akan berakibat negatif terhadap stabilitas politik, maka TNI merasa terpanggil untuk mengamankannya. Untuk itu, komandan-komandan satuan TNI di seluruh Indonesia bukan hanya dimasukkan ke dalam jajaran Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida), melainkan juga sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar di daerah. Kemudian TNI dilibatkan pula menjadi penentu ‘penelitian khusus (litsus)’ dalam rekrutmen politik, baik untuk para calon anggota legislatif maupun pimpinan pemerintahan. Bahkan pernah, karena begitu dekatnya hubungan antara TNI dengan Golkar, ada salah satu pimpinan Angkatan Darat yang tidak segan-segan mengenakan jaket kuningnya Golkar di depan umum, dan mengatakan bahwa TNI memang harus mendukung partainya pemerintah tersebut.

Dari perspektif legal, aturan perundangannya pun mendukung. Bila dirasakan belum ada ketentuan yang membenarkan hubungan

timbal balik antara TNI dan Golkar, berbagai rekayasa politik segera diciptakan, dan para politisi diajak untuk menerima kompromi itu. Sebagai kekuatan bersenjata yang sangat sadar akan peran politiknya, TNI senantiasa mencari sumber legitimasi bagi peran politik selanjutnya. Oleh karena itu, dari segi hukum, TNI selalu memiliki alasan pembenar di dalam menjelaskan keterlibatannya dalam urusan-urusan non-militer. Mulai dari eksistensinya sebagai unsur "golongan" sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 – sebelum diamandemen - sampai dengan UU No. 20/1982 mengenai Pertahanan dan Keamanan –sebelum digantikan oleh UU No. 3/2003, praktis TNI dianggap memiliki keabsahan untuk berjuang bahu-membahu dengan kekuatan politik lainnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai unsur Golongan, TNI berhak memiliki wakilnya di Lembaga Tertinggi Negara, MPR. Sementara perwakilan TNI dalam lembaga perwakilan rakyat melalui jalur pengangkatan, baik di pusat maupun daerah, dibenarkan oleh UU Pertahanan, yang menjadikan TNI sebagai kekuatan sosial politik, dan sama dengan kekuatan yang lain, ikut bertanggungjawab terhadap jalannya pemerintahan.

Secara kelembagaan, keberadaan lembaga sosial-politik juga menjadi bukti utama dari politik militer. Yang pasti, TNI seolah-olah tetap berpegang pada arahan Panglima Besarnya, Jenderal Sudirman, yang menyatakan dirinya sebagai alat negara, bukan alat kekuasaan, dan tidak pernah bergeser dari ideologi ini. Kemudian Jenderal Nasution memberinya basis yang lebih akademik dan kontekstual dengan mengatakan "dwifungsi", sebagai "jalan tengah" dari TNI di masa damai. Tentara, selain sebagai kekuatan pertahanan, juga merupakan alat sosial dan politik. Karena begitu dalamnya keterlibatan TNI dalam strategi politik Orde Baru, tidak terlalu keliru pula jika dikatakan bahwa TNI telah menjadi alat kekuasaan Orde Baru. Semakin lama Orde Baru berkuasa, kian dalam pula keterlibatannya di sana. Akibatnya, tanpa terasa telah terbukti bahwa TNI ternyata telah diperalat oleh penguasa Orde Baru, baik Presiden Soeharto sendiri maupun kekuatan dan individu lain yang mengatasmakan Orde Baru.

Menyadari posisi yang *distorted* semacam itu, TNI berusaha memperbaikinya. Kita semua mengetahui bahwa sejak reformasi dilakukan, semangat TNI adalah melakukan reformasi internal. Dwifungsi, tidak lagi digunakan sebagai rujukan kebijakan. Bahkan TNI berusaha untuk memfokuskan pada fungsi utamanya, yakni sebagai kekuatan pertahanan. Berbagai langkah yang mendukung paradigma baru dilakukan, antara lain: penghapusan Kepala Staf Sosial Politik dalam struktur TNI di pusat, dan struktur di bawahnya di seluruh Indonesia. Selain itu, TNI tidak dibenarkan lagi melakukan kebijakan politik praktis (*day to day politics*), serta mendukung salah satu kekuatan politik dalam pemilihan umum. Untuk lebih memusatkan pengabdian TNI kepada republik ini, setiap anggota TNI tidak dibenarkan berkarier di lembaga sipil. Kecuali dalam beberapa instansi yang memiliki hubungan fungsional dengan peran militer, praktis TNI harus menarik anggotanya yang masih berkarier di lembaga sipil tersebut. Komitmen untuk lebih memfokuskan fungsi pertahanannya, telah direalisasikan lewat dipisahkannya Polri dari TNI.

Dengan melihat langkah-langkah depolitisasi TNI semacam di atas, kita mendapat kesan bahwa setelah reformasi politik nasional digulirkan TNI pun semakin menarik diri dari wilayah politik. Sebaliknya, karena besarnya desakan dari luar, serta berkembangnya kesadaran internal, pimpinan TNI secara bertahap melakukan pula reformasi internal TNI. Melalui reformasi ini, TNI berharap dapat menjalankan fungsinya secara profesional, dan nasib TNI selanjutnya diserahkan kepada politisi sipil. Seperti yang berlaku dibanyak negara maju lainnya, demokratisasi telah memperkuat diterapkannya kendali obyektif sipil atas kekuatan militer (*objective civilian control*), dan politik militer adalah politik negara sebagaimana sejak awal diinternalisasikan.

Yang menjadi masalah adalah bagaimana politik negara tersebut harus dijabarkan dalam konteks empirik. Bila kita perhatikan secara serius, Presiden Soeharto pun mengatakan bahwa yang dia lakukan terhadap TNI, samasekali tidak berbeda dengan apa yang telah diwariskan oleh para pendiri ABRI sebelumnya. Karena

begitu luasnya tanggungjawab negara, maka peran ABRI pun tidak bisa dibatasi hanya pada urusan pertahanan semata. Ketika 'pembangunan' menjadi paradigma negara, maka ABRI pun dilibatkan di dalamnya. Pada gilirannya, karena pembangunan tidak hanya menyangkut hal-hal yang material belaka, maka tidak terlalu mengherankan jika ABRI pun terlibat mulai dari pembangunan fisik sampai dengan pembangunan mental bangsa. Peran sosial politik ABRI diwujudkan dalam berbagai sector dan level pembangunan. Untuk sekian lama, mobilisasi pemikiran ini diterapkan Pemerintah Orde Baru. Sebagai konsekuensinya, apa yang disebut sebagai peran sosial politik ABRI dianggap sebagai sebuah keniscayaan politik.

Keberadaan ABRI sebagai modernisator dan stabilisator dalam proses pembangunan, dimanifestasikan baik secara struktural maupun cultural. Secara budaya tentara secara massif dilibatkan dalam menentukan wacana dan praktek politik dalam negeri. Pada tataran struktural, prajurit ABRI dipandang sebagai pribadi yang a politik, kecuali loyal kepada negara. Akibatnya, setiap ada keperluan untuk mengisi jabatan, prajurit ABRI dipandang sebagai pilihan utama. Dalam arti, ketika tidak ada konflik di antara sesama tokoh sipil, kehadiran ABRI di dalam proses rekrutmen masih dipandang tidak diperlukan. Namun, pada jabatan-jabatan yang syarat politik dan sangat strategis, seperti kepala daerah, pemilihan seorang prajurit ABRI dianggap sebagai solusi terbaik.

Namun, sejak reformasi politik digulirkan, keadaannya berubah secara drastis. Keterlibatan TNI mengalami perubahan yang sangat drastis. Jangankan untuk mempertontonkan kekuasaan sebagaimana sebelumnya dilakukan, sekedar memperjuangkan lahirnya aturan perundangan baru saja TNI tidak berdaya. Gagalnya Rancangan Undang-Undang Penegakan Keadaan Bahaya (RUU PKB) dijadikan UU yang memberi dasar hukum bagi TNI dalam menghadapi kerusuhan atau protes massal, menjadi salah satu contoh konkrit dari melemahnya kekuatan tentara di Indonesia. Tidak ditandatangani RUU yang sudah lolos di DPR Periode 1997-1999 oleh Presiden B.J. Habibie waktu itu, menunjukkan betapa kuatnya tekanan masyarakat sipil terhadap pemerintah dan TNI.



Sikap skeptis dan menggugat dari kalangan sipil terhadap dominasi TNI ini bukannya mengendur di masa Presiden KH Abdurrahman Wahid, justru sebaliknya, kian terbuka dan cenderung mengeras. TNI dipandang sebagai pihak yang bertanggungjawab di dalam setiap kerusuhan massal yang berkembang di sejumlah daerah. Tuntutan agar anggota TNI yang menimbulkan penderitaan masyarakat di berbagai daerah diadili secara terbuka dan adil, merupakan fenomena baru di era reformasi. Bila sebelumnya tindakan TNI dipandang sebagai manifestasi dari perannya sebagai stabilisator politik, belakangan pendekatan tersebut dianggap oleh kalangan sipil sebagai usaha TNI untuk terus mempertahankan hegemoninya dalam kancah politik di Indonesia.

Kendati Presiden KH Abdurrahman Wahid berulang kali mengatakan “tidak ada masalah” bila dilihat dari sisi kelembagaan, yang pasti, kedudukan dan citra militer dalam konstelasi politik di Indonesia kontemporer mengalami nasib yang memperihatinkan. Berbeda dengan masa-masa sebelumnya, masyarakat non-militer sekarang bukan hanya mencemburui keberadaan militer dalam wilayah politik, melainkan mulai berani menentangnya. Gugatan agar militer lebih profesional dan “kembali ke barak” tidak lagi disampaikan secara sembunyi-sembunyi dan tidak langsung, melainkan dalam berbagai kesempatan terbuka. Bahkan, karena mengetahui peran tersebut diperkuat oleh adanya lembaga-lembaga sipil milik atau bentukan tentara, maka tidak sedikit pula di antara kelompok sipil yang menuntut agar lembaga yang bersangkutan dibubarkan saja. Bukan hanya Bakorstranas (Badan Koordinasi Strategis Nasional) yang harus dilikuidasi, melainkan institusi yang mengurus persoalan sosial politik juga mesti dihilangkan.

Sebagai kelanjutan dari gugatan masyarakat sipil terhadap peran politik tentara, belakangan Pemerintah telah membubarkan lembaga “pembina politik” yang di masa lalu diperankan oleh Direktorat Jenderal Sosial-Politik di Departemen Dalam Negeri serta Kantor Direktorat Sosial Politik di tingkat propinsi dan Kantor Sosial Politik di daerah tingkat II. Lembaga yang selalu didominasi oleh anggota TNI aktif ini, sejak Presiden Soeharto lengser, dipandang

sebagai tidak sesuai dengan semangat reformasi. Lebih jauh dari tuntutan di atas, belakangan juga muncul gugatan agar membubarkan lembaga-lembaga TNI lain yang mengurus masalah sipil atau bersentuhan dengan kepentingan publik. Walau pun realisasinya masih sulit, tidak sedikit opini berkembang dalam masyarakat yang meminta agar Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) dan Dewan Ketahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) ditutup juga. Bahkan yang lebih mengejutkan, Mayor Jenderal (saat itu) Agus Wirahadikusumah mengusulkan untuk secara bertahap mengurangi jumlah lembaga teritorial TNI, mulai dari desa sampai tingkat propinsi.<sup>5</sup>

Tentu saja, sebagian besar kalangan tentara tidak menghendaki perubahan atau reposisi dilakukan semendasar itu. Jangankan mereka yang masih aktif, para purnawirawan TNI pun tidak sedikit yang tersinggung dengan usulan-usulan “radikal” di atas. Banyak di antara mereka yang mengatakan bahwa “seandainya kecenderungan pikiran semacam ini diperkuat gaungnya, bukan mustahil akan mendemoralisasi TNI”<sup>6</sup> Sebagai akibatnya, interaksi sipil-militer (kalangan TNI semula tidak menyukai dikotomi ini) belakangan mengalami sedikit ketegangan – untuk tidak mengatakan mengarah ke bentuk konflik. Karena terbukanya koridor kebebasan, kalangan sipil dapat secara terbuka dan langsung melakukan penilaian terhadap kinerja TNI dengan dwifungsinya. Bahkan karena begitu lemahnya pengaruh militer akhir-akhir ini – merosot jauh jika dibandingkan dengan masa Presiden Soeharto – kritik kelompok non-militer tersebut kemudian dianggap sebagai penghujatan.

---

<sup>5</sup> Baca Liputan Khusus *Gatra*, 14 Oktober 2000.

<sup>6</sup> Suara seperti ini sering disampaikan kepada penulis dalam berbagai kesempatan. Baik mereka yang sudah pensiun maupun yang masih aktif mengatakan bahwa pihak sipil sekarang sudah agak “kebablasan” di dalam menilai peran sosial politik TNI. Hanya karena kekeliruan sementara tokoh TNI di masa lalu, lembaganya ingin dihancurkan. “Masak harus membakar lumbungnya, bila diketahui ada tikus di dalamnya?”, begitu kira-kira analogi yang mereka pertanyakan.

Sebenarnya, jika dilihat dari perspektif sejarah, memang benar bahwa dikotomi TNI-Sipil itu bukan hanya tidak perlu dikembangkan, melainkan juga akan menimbulkan tafsiran yang menyesatkan (*misleading*). Apalagi jika dirunut sejak awal berdirinya, TNI senantiasa bersama rakyat di dalam menghadapi berbagai tantangan yang mengganggu integrasi dan integritas Bangsa Indonesia. Dimulai dari munculnya lasykar rakyat bersenjata sampai lahirnya Doktrin Hankamrata (Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta), secara historis, TNI memang manunggal dengan rakyat Indonesia. Berbeda dengan tentara di negara-negara Barat yang profesional, TNI “berasal, tumbuh dan berkembang bersama rakyat, dan mengabdikan untuk rakyat”.<sup>7</sup>

Itulah legitimasi historis politik TNI terhadap pertumbuhan negara-bangsa Indonesia. Berbeda dengan tentara di negara-negara maju yang lebih mencerminkan sifat keprofesionalannya, militer Indonesia sejak awal kelahirannya sampai sekarang lebih dipandang sebagai sebuah kekuatan revolusi yang keberadaan dan perannya senantiasa terkait dengan eksistensi republik ini. Kendati tantangan yang dihadapi negara-bangsa ini mengalami perubahan, etos TNI sampai sekarang – untuk sementara pihak – masih ditafsirkan sebagai kelanjutan dari jatidiri tentara di masa awal Indonesia. Tidak berlebihan jika ada yang mengatakan bahwa TNI tidak memiliki basis profesionalisme sebagaimana berlaku di dalam tradisi tentara modern. Karena adanya “kebutuhan yang mendesak dari Republik untuk memobilisasi rakyat sebagai kekuatan perjuangan,” menurut Crouch, TNI tidak memiliki “kesempatan untuk menumbuhkan secara bertahap ‘profesionalisme tentara’ di kalangan para perwira muda bekas tentara penjajah Belanda yang telah memihak kaum nasionalis.”<sup>8</sup>

Sebagai konsekuensinya, sejarah TNI lebih banyak diwarnai oleh keterlibatannya secara terus-menerus dalam urusan-urusan non-

---

<sup>7</sup> Begitu kira-kira jatidiri TNI sebagaimana sering dipidatoken oleh para petingginya.

<sup>8</sup> Harold Crouch, *Militer & Politik di Indonesia*, (Sinar Harapan, Jakarta, 1999), hlm. 22.

militer, khususnya kekuasaan politik. Tatkala Republik sibuk berjuang untuk mengusir kekuatan penjajah di sekitar era revolusi, tentara bahu-membahu dengan kekuatan sipil di dalamnya. Kisah gerilya Panglima Besar Jenderal Sudirman ketika harus mempertahankan keberadaan Republik Indonesia, misalnya, menjadi salah satu contoh awal dari keterlibatan TNI dalam politik. Bersamaan dengan kekuatan revolusioner dan nasionalis lainnya, tentara berperan penting di dalam mempertahankan keutuhan kemerdekaan. Karena adanya “musuh bersama” tersebut, tidak ada keberatan sama sekali dari pihak sipil di dalam melihat peran politik seperti di atas.<sup>9</sup>

Namun masalahnya menjadi berbeda tatkala apa yang disebut sebagai musuh berasama itu hilang. Karena tiadanya profesionalisme sebagaimana dikemukakan di atas, TNI tidaklah merupakan sebuah kekuatan yang monolit. Secara ideologis, TNI memang alat negara yang tidak memiliki pemihakan kepentingan terhadap kelompok di luar negara. Sebagaimana yang dapat kita baca dalam setiap rumusan yang melatar-belakangi doktrin TNI, tidak satu kata pun terungkap bahwa prajurit TNI diperbolehkan memiliki loyalitas ganda. Sapta Marga dan Sumpah Prajurit secara tegas menekankan perlunya kesetiaan prajurit terhadap negara dan kedudukan mereka sebagai patriot bangsa.

Namun bila dilihat dari sisi realita, ada kenyataan lain yang membuktikan betapa perspektif ideologis tersebut sulit dipertahankan. Secara sosio-kultural, prajurit TNI memiliki akar yang berlainan. Sesuai dengan kemajemukan bangsa Indonesia, majemuk pula latar-belakang budaya anggota TNI. Mereka yang berasal dari keluarga muslim, tentu memiliki perbedaan dengan prajurit yang non-muslim latar belakangnya. Kendati pun sama-sama berasal dari Pulau Jawa, masih harus dibedakan antara Jawa Pesisir

---

<sup>9</sup> Sejarah keterlibatan TNI dalam revolusi fisik yang kemudian menjadi alasan pembeda bagi peran sosial-politik TNI selanjutnya, diajarkan secara sistematis dalam berbagai lembaga pendidikan TNI, dan bahkan ditulis pula dalam buku sejarah Indonesia.

dengan Pedalaman, dan antara Jawa dengan Sunda. Demikian seterusnya.<sup>10</sup>

Kemudian bila dilihat dari sisi sosial politik, saling pengaruh antara sipil dan militer serta lingkungan pergaulan telah memperkuat fenomena perbedaan di atas. Karena tentara Indonesia –terutama perwira menengah dan tingginya - tidak tinggal di barak, maka persepsi politiknya sangat dipengaruhi oleh lingkungan di mana ia tinggal. Meski ada upaya untuk menyatukan visi mereka, pada akhirnya akan sia-sia saja. Tentara Indonesia, sebagaimana kita fahami selama ini, sangat fasih berbicara politik, dan tidak sedikit yang terlibat dalam kehidupan politik praktis. Baik di awal Republik maupun pada masa-masa selanjutnya, kemajemukan sosial-politik lingkungan TNI ini telah memperkuat niat penguasa politik untuk menjadikannya sebagai alat politik mereka. Ditambah lagi dengan kuatnya pikiran Carl von Clausewitz mempengaruhi pandangan politik TNI, maka paripurna sudah keterlibatan prajurit dalam kehidupan politik di Indonesia. Sebagaimana diakui banyak kalangan perwira senior TNI, tentara berpolitik itu tidak haram. Masalahnya - dengan mengutip pemikir perang klasik di atas bahwa “dalam perang, hanya sebagian kecil yang militer, sisanya adalah politik” - anggota TNI memang tidak boleh apolitik.<sup>11</sup>

Oleh sebab itu, begitu pengaruh penjajah semakin berkurang, peran politik tentara – khususnya Angkatan Darat - beralih pada *power struggle* di antara kekuatan politik di dalam negeri. Peristiwa 17 Oktober 1952, misalnya, merupakan krisis politik besar pertama di era Republik yang melibatkan tentara di dalamnya. Mereka menentang rencana pemerintah yang berusaha untuk melakukan rasionalisasi dan demobilisasi tentara. Pada Juni 1955 tentara kembali bereaksi terhadap pemerintah sipil yang menunjuk Kolonel Bambang Utojo sebagai Kepala Staf Angkatan Darat. Kudeta yang gagal dari Kolonel Zulkifli Lubis pada 1956, kemudian Peristiwa

---

<sup>10</sup> Kategorisasi kritis mengenai kemajemukan sosial-budaya TNI, dapat dilihat dalam Crouch, *ibid.*

<sup>11</sup> Untuk memperoleh gambaran lebih rinci lagi mengenai hal ini, baca Carl von Clausewitz, *On War*, Penguin Books, 1968.

G/30 S PKI 1965, Peristiwa Malari 1974, serta banyak lagi contoh lainnya, menjadi tonggak-tonggak penting betapa TNI di dalam dirinya memiliki benih-benih konflik yang didasarkan pada perbedaan latar belakang sosial politik para prajuritnya. Jangankan antar-matra (laut, darat dan udara), di dalam satu tubuh pun tidak terelakkan adanya konflik politik tersebut.<sup>12</sup> Tidak berlebihan bila Crouch pernah mengatakan bahwa kekuasaan Angkatan Darat, misalnya, tidak hanya ditekan oleh dua matra lainnya, melainkan juga oleh faksionalisme di dalam angkatan itu sendiri.<sup>13</sup> Hanya karena kuatnya pengaruh Presiden Soeharto di dalam mengarahkan politisasi tentara, maka selama masa Orde Baru, konflik di antara mereka tidak pernah muncul secara berarti.

Dalamnya keterlibatan tentara pada masalah-masalah sosial politik juga disebabkan oleh lemahnya kemampuan negara di dalam membiayai anggaran belanja angkatan perang dan tingkat kesejahteraan prajuritnya. Sudah bukan rahasia lagi bahwa TNI harus mencari tambahan sendiri untuk menutupi kebutuhan operasional di atas. Sejak awal revolusi sampai dengan berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, aktivitas militer di dunia bisnis mengalami kecenderungan yang meningkat terus. Bila di tahun 1950-an, hanya beberapa panglima divisi saja yang bekerjasama dengan pihak swasta, sejak awal Orde Baru, TNI sangat aktif melibatkan diri dalam aktivitas bisnis. Mulai dari lembaga-lembaga koperasi di masing-masing kesatuan, sampai dengan mantan para perwira dan keluarga besar TNI secara keseluruhan, semuanya terlibat dalam berbagai proyek pembangunan yang dibiayai negara. Tidaklah terlalu mengherankan jika kemudian tumbuh berbagai kerajaan bisnis yang

---

<sup>12</sup> Contoh menarik mengenai hal ini adalah deskripsi David Jenks mengenai persaingan antara tiga jenderal Angkatan Darat di dalam merebut perhatian Presiden Soeharto di seputar Peristiwa Malari 1974. Uraian lebih rinci, baca bukunya, *Soeharto and His Generals*, (Cornell University Press, 1985).

<sup>13</sup> Crouch, *op. Cit.*, hlm. 33.

di - *back-up* - oleh prajurit TNI, baik yang masih aktif maupun yang pensiun beserta keluarganya.<sup>14</sup>

Realita sosial-politik dan sosial ekonomi dari TNI seperti di atas itulah yang menjadi kekuatan pendorong utama dari semakin signifikannya keterlibatan TNI dalam masalah-masalah non-militer. Namun juga disadari oleh para pendiri TNI bahwa tidak semestinya tentara untuk secara aktif memainkan peran politik, tanpa memperhatikan fungsi utamanya sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan. Untuk itulah, melalui konsepsi “jalan tengahnya” Jenderal AH Nasution pada akhir 1958 menawarkan solusi pragmatik politik TNI, yang pada gilirannya dipertahankan menjadi ideologi TNI. Dengan cara ini, “pihak tentara tidak akan mencari kesempatan untuk mengambil alih pemerintahan, namun juga tidak akan bersikap acuh tak acuh terhadap politik.”<sup>15</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, terutama sejak Seminar Angkatan Darat I, April 1965 sampai dengan Oktober 2004 – ketika Fraksi TNI/Polri di DPR dan DPRD dilikuidasi - politik TNI dilembagakan baik melalui aturan perundangan maupun keterlibatan TNI dalam parlemen.<sup>16</sup>

Secara teoritik, mungkin peran politik tentara ini dapat dirujuk pada besarnya perhatian para ahli perbandingan politik di era 1960-an yang mengkaji peran militer di Dunia Ketiga, khususnya di Amerika Latin. Sebagaimana diyakini oleh para penulis politik militer saat itu, masuknya tentara dalam masalah-masalah non-militer disebabkan oleh adanya pengakuan bahwa mereka merupakan sebuah entitas yang memiliki persyaratan yang lebih unggul dibandingkan Kelompok Sipil di dalam mendorong proses pembangunan. Di satu pihak, pengalaman pendidikan tentara sangat

---

<sup>14</sup> Analisis lebih rinci mengenai kaitan antara militer dan bisnis serta dampak sosio-politiknya, lihat Indria Samego, et al., *Bila ABRI Berbisnis*, (Bandung: Mizan, 1998).

<sup>15</sup> Crouch, *op.cit.*, hlm. 21.

<sup>16</sup> UU No.2/1988 tentang Prajurit ABRI, khususnya Pasal 6, mengatakan bahwa “Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia mengemban Dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yaitu sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan kekuatan sosial politik”.

memungkinkan untuk dijadikan sarana penunjang karier mereka sebagai manajer pembangunan, perubahan dan modernisasi. Di pihak lain, tradisi dan disiplin militer yang mudah dimobilisasi serta loyal kepada atasan, sangat berguna untuk mendorong proses percepatan perubahan dan keefektivan di dalam proses pengambilan keputusan.<sup>17</sup>

Di samping itu, juga menarik untuk diperhatikan betapa keterlibatan TNI dalam masalah-masalah sipil dapat difahami sebagai sebuah konstruksi sosial. Sebagai hal yang demikian, tidak ada kebenaran mutlak atau sebaliknya kesalahan mutlak. Tergantung dari mana ingin dilihat. Bagi mereka yang sepakat akan mengatakan bahwa peran sosial politik TNI itu merupakan sebuah keniscayaan, dan karenanya harus disikapi sebagai karunia. Tapi untuk para penentanginya, Dwifungsi TNI tidak menguntungkan sama sekali, baik terhadap TNI sendiri dan terlebih lagi kepada masyarakat sipil dan demokratisasi. Oleh sebab itu, hanya bencana saja yang akan dituai jika Dwifungsi TNI dibiarkan. Atas dasar itu, para pemikir pendekatan ini mengakui bahwa peran sosial politik TNI itu bukanlah sesuatu yang statis, melainkan dinamis dan bahkan dialektis.<sup>18</sup> Kehadirannya tidak hanya ditentukan oleh tentara sendiri, melainkan tarik-menarik antara kekuatan di luar tentara. Sebagai hal yang dinamis, peran sosial politik tentara akan terus disesuaikan dengan perkembangan politik di kalangan politisi sipil sendiri.

---

<sup>17</sup> Baca misalnya, S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Praeger, New York, 1962; Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Random House, New York, 1957; Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations*, University of Chicago Press, Chicago, 1964; Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Prentice Hall, New Jersey, 1977; Alfred Stepan, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brazil dan Beberapa Negara lain*, Penerbit Grafiti, Jakarta, 1996; Konteks Indonesia mutakhir, lihat Indria Samego, et. el., *Bila ABRI Menghendaki*, Mizan, 1998..

<sup>18</sup> Kajian menarik mengenai Dwifungsi TNI dilihat dari Sosiologi Pengetahuan dapat ditelusuri lewat karya M. Nazib Azka, *Hegemoni Tentara*, LkiS, Yogyakarta, 1998.



Ketika para penentangya berkuasa, ia akan dijauhkan dari politik. Sementara tatkala pendukungnya memegang kendali pemerintahan, tentara akan dilibatkan dan memiliki posisi instrumental. Secara dialektis, pasang-naik dan pasang surutnya peran prajurit dalam politik juga ditentukan oleh pasang-naik dan pasang surutnya politisi sipil. Demikian seterusnya. Dengan kata lain, tidak ada kata akhir dari interaksi antara kalangan sipil dengan militer. Apalagi untuk negara seperti Indonesia, dengan berbagai alasan, sejauh ini, tentara masih terus berpolitik.

Secara retorika, TNI telah mengikrarkan dirinya untuk melakukan “reposisi” dan “redefinisi”. Melalui apa yang disebutnya sebagai “Paradigma Baru TNI”, kekuatan politik yang pernah menjadi pilar utama Orde Baru ini berusaha melakukan berbagai perubahan internal. Konon, TNI ingin melakukan perubahan peran “tidak harus di depan, tidak harus menduduki secara langsung, tidak menentukan dan bersedia untuk melakukan *role and power sharing* dengan kekuatan non-militer”. Untuk lebih nyata lagi pengimplementasiannya, pimpinan TNI sejak Oktober 1998 berjanji akan mengambil langkah konkrit yang tujuannya menghapus Dwifungsi TNI. Sebagaimana telah disinggung dalam uraian terdahulu, selain tidak digunakannya ABRI sebagai nama diri dari kesatuan bersenjata ini dan digantikan dengan TNI, ia pun juga secara bertahap berusaha memusatkan perhatiannya pada peningkatan profesionalisme. Dimulai dari dipisahkannya Kepolisian Republik Indonesia dari Markas Besar TNI, pembubaran Staf Sosial Politik TNI, Pelarangan bagi anggota TNI untuk menjabat posisi sipil, sampai mengakhiri dukungan TNI kepada salah satu kekuatan politik dan lain sebagainya.<sup>19</sup>

Sejauh mana semua rumusan ideal dan normatif tersebut terefleksi dalam dunia nyata, masih harus dikaji lebih jauh. Yang

---

<sup>19</sup> Berbagai dokumen penting mengenai “Paradigma Baru TNI” ini dapat dilihat dalam *Peran ABRI Abad XXI: Rangkuman Eksekutif*, SESKO TNI, Bandung, September 1998; *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa*, Markas Besar TNI, Jakarta 1999.

pasti, dalam beberapa tahun terakhir ini, khususnya setelah Presiden Soeharto tidak lagi berkuasa, suara-suara yang menggugat peran sosial politik TNI kian keras gaungnya. Karena begitu kuatnya arus yang menuntut depolitisasi tentara ini, tidak sedikit yang mengkhawatirkannya sebagai bentuk lain untuk menghancurkan kekuatan militer atau “balas dendam sipil terhadap militer”. Apa pun tafsirannya, yang jelas, politik militer dalam era Pasca Soeharto ini tidak bisa memandang enteng terhadap jenis konflik dan ketegangan baru yang sifat dan ruang lingkungannya berbeda dengan era Pra Soeharto yang oleh Herbert Feith disebutnya sebagai hubungan “konflik yang stabil” di mana terjadi proses dialektis antara “kerjasama, kompetisi dan ketegangan”.<sup>20</sup>

Secara filosofis, politik TNI adalah politik negara. Keterlibatan TNI dalam persoalan-persoalan politik tingkat tinggi (*high politics*) memang sudah terjadi sejak republik ini lahir. Tapi dalam perjalanan selanjutnya, terjadi distorsi atas *political engagement* tersebut. Karena yang dimaksud negara di sini bukan negara ideal sebagaimana dicita-citakan para pendiri republik, maka yang terjadi selama ini lebih instrumental sifatnya. TNI, karena kebutuhan negara di dalam mengamankan jalannya pembangunan, diposisikan sebagai alat kekuasaan yang mampu melakukan pencegahan dini terhadap gejala yang diperkirakan mengganggu jalannya pembangunan. Keberadaan TNI dalam berbagai level pemerintahan dan aspek kehidupan, dipandang sebagai strategi yang sah untuk merealisasikan fungsi aparat negara di atas. Sebagai akibatnya, TNI tidak hanya terlibat dalam politik tinggi, melainkan juga pada tingkat rendah (*low politics*). Karena kemampuan yang dimilikinya, TNI berperan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.

Secara kebetulan, penentu utama pembangunan Indonesia adalah Kepala Negara yang notebene memiliki kekuasaan atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Sudah barang tentu bila baik kinerja maupun organisasi TNI banyak ditentukan oleh Kepala Negara. Pada gilirannya, tidak ada ruang yang bebas

---

<sup>20</sup> Dikutip dari Crouch, *op.cit.*, hlm.47.

bagi TNI untuk menunjukkan politiknya kecuali setia kepada presiden. Ditambah lagi dengan lemahnya sumberdaya ekonomi TNI, maka ketergantungan terhadap kekuatan di luar dirinya kian mencolok.

Konsekuensinya, tentara harus berusaha sekuat mungkin untuk dapat menunjukkan kehandalannya dalam bidang-bidang non-militer. Karena besar dan tingginya kebutuhan pembangunan akan sumberdaya manusia yang mampu menjadi manajer pembangunan, maka berbagai *software* disiapkan TNI untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Karena dalamnya keterlibatan TNI semacam ini, ada istilah yang apologetik terhadap peran non-militer tentara. Dalam hal ini, keberadaan anggota-anggota TNI dalam masalah-masalah non-militer – dengan meminjam konsep Alfred Stepan – dianggap sebagai “profesional baru (*new professional*)”.

Tidak terlalu mengherankan jika kemudian ternyata organisasi sipil disesuaikan dengan struktur organisasi militer, mulai dari tingkat nasional sampai perdesaan, dengan garis komando yang juga berkarakter militer. Konsekuensinya, apa yang disebut dengan demokrasi dari “bawah” tidak pernah dikenal dalam sejarah pemerintahan Orde Baru. Komunikasi satu arah, dan dari “atas” ke “bawah” menjadi paradigma mainstream. Kekuasaan yang sentralistik dimaksudkan untuk mengefektifkan jalur komando tersebut. Sebagai akibatnya, kritik dan berbagai masukan yang positif dari “bawah” tidak pernah ditemukan. Yang terjadi adalah tumbuh dan berkembangnya kebiasaan “asal Bapak senang (ABS)” sebagai ciri manajemen pemerintahan di Indonesia. Oleh karena begitu lamanya tradisi tersebut dipraktikkan, manajemen militer tersebut dianggap sangat efektif di dalam memobilisasi dukungan dari “bawah”.

Praktik manajemen pemerintahan semacam ini, jelas tidak hanya disenangi oleh para prajurit TNI, melainkan birokrat sipil juga. Dengan cara ini, pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat, tanpa adanya kritik berarti. Kalau pun ada yang berani melakukannya, akan dengan mudah dipinggirkan. Untuk melakukan perbaikan, tentu saja memerlukan waktu yang tidak singkat. Itulah

barangkali yang dapat disebut sebagai kesinambungan dari politik militer di Indonesia. Memang ada perubahan dalam konteks dwifungsi secara struktural dan legal, namun secara kultural, warisannya masih dapat dilihat sampai era sekarang.

### **TNI dan Kepemimpinan Megawati Sukarnoputeri**

Perkembangan bagaimana posisi TNI dalam peralihan kepemimpinan dari Presiden KH Abdurrahman Wahid ke Megawati Sukarnoputeri akan menjadi fokus utama dari uraian berikut ini. Namun sebelum sampai ke sana, ada baiknya diketengahkan terlebih dahulu relasi antara Presiden RI sebagai Kepala Negara dengan TNI. Dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara, Presiden jelas menjadi Panglima TNI. UUD 1945, dalam salah satu pasalnya menegaskan “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.”<sup>21</sup> Berarti, TNI diposisikan sebagai bawahan Kepala Negara. Sebagai alat negara, tentara harus tunduk kepada negara. Sama dengan di negara demokrasi barat, konstitusi Indonesia pun mengikuti alur pemikiran supremasi sipil seperti itu. Hanya karena berbagai alasan sebagaimana sudah diuraikan di muka, secara *de facto*, TNI, bukan hanya menjadi bawahan Presiden, melainkan sekaligus alat politik Presiden untuk mempertahankan kekuasaannya.

Pengembangan pemikiran tentang supremasi sipil seperti ini, belakangan menjadi fenomena yang cukup signifikan, dan menandai titik balik dari bagaimana seharusnya militer diposisikan dalam sebuah negara modern yang demokratis. Secara normatif, sebenarnya sudah ada rambu-rambu yang mencegah adanya campur tangan Presiden di dalam masalah-masalah internal TNI. Kecuali Pasal 3 UU No. 2/1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, kekuasaan Presiden diambil alih oleh pimpinan TNI. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Panglima, Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Kepala Staf Tentara Nasional

---

<sup>21</sup> Pasal 10 UUD 1945.

Indonesia Angkatan Udara, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Namun pada ayat 2 pasal tersebut dikemukakan bahwa “Jabatan selain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) (tersebut di atas) diatur lebih lanjut oleh Panglima”. Dengan demikian, sebetulnya Presiden Megawati tidak terlalu perlu untuk mencampuri urusan TNI bila berkehendak melakukan depolitisasi tentara. Sebaliknya, jika ia sampai masuk dan “menitipkan” siapa menduduki posisi apa di wilayah militer, bukan mustahil akan kembali mengundang TNI untuk berpolitik.

Memang, dibandingkan dengan era Presiden Abdurrahman Wahid, gonjang-ganjing hubungan antara Presiden dengan TNI di masa Presiden Megawati sudah jauh menurun. Bukan berarti tidak ada rumor yang dapat dibangun untuk menjelaskan politik militer Presiden Mega, namun yang pasti, Mega bukanlah Wahid, yang impulsive dan berani melakukan berbagai manuver politik. Presiden Mega adalah seorang yang dapat dikategorikan memiliki karakter kepemimpinan yang konservatif. Ia tidak mungkin mendemonstrasikan keberanian berpolitik seperti Presiden Wahid. Apalagi terhadap tentara, Presiden Mega selalu bicara normatif. Apa yang dia lakukan, menurutnya, senantiasa dibimbing dan tidak keluar dari aturan perundangan yang ada.<sup>22</sup>

Namun demikian tidak berarti bahwa dalam masa pemerintahannya, tidak muncul politik militer yang mengundang kontroversi. Sadar bahwa TNI, terutama TNI AD pernah menjadi kekuatan politik yang sangat efektif dalam sejarah politik Indonesia, tidak satu pun pimpinan politik, yang mampu mengabaikannya. Kendati politik militer sekarang sudah mengarah ke politik tingkat tinggi, dan menjauhkan dirinya dari politik keseharian, tidak berarti bahwa keberadaan militer dapat disepelekan. Seorang Abdurrahman Wahid saja sangat memperhitungkan kedudukan tentara dalam politik, apalagi Megawati. Kalau memang militer tidak dianggap penting, mengapa soliditas TNI menjadi prioritas para pemegang

---

<sup>22</sup> Paling tidak demikianlah yang diakui oleh sejumlah perwira TNI yang pernah dekat dengan Presiden Megawati.

kekuasaan politik, yang notebene adalah sipil. Untuk memperkuat simpati militer terhadapnya, serta penghargaan tokoh sipil terhadap militer, sampai dengan sekarang, tidak seorang presiden pun yang berani memberikan jabatan Menteri Dalam Negeri kepada seorang politisi sipil murni. Dalam sejarah politik pemerintahan, posisi strategis ini selalu diberikan kepada perwira aktif, atau purnawirawan jenderal. Yang artinya, penguasaan territorial, yang menjadi salah satu ciri politik militer di masa lalu, juga menjadi persyaratan utama bagi seorang Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itulah, Presiden Megawati Sukarnoputri mengangkat Let Jen. (Purn) Hari Sabarno sebagai Menteri Dalam Negeri yang menggantikan Let Jen Suryadi Sudirdja di masa Presiden Abdurrahman Wahid.

Penunjukkan Hari Sabarno ini bukan tanpa alasan. Meski banyak tokoh sipil yang dianggap lebih menguasai persoalan pemerintahan daerah, namun demi kepentingan politik penguasa, Presiden Megawati lebih memberikan kepercayaan kepada mantan Ketua Fraksi TNI/Polri di DPR ini. Pertama, dia merupakan tokoh TNI di lembaga perwakilan rakyat yang sejak awal berani berseberangan dengan Presiden Wahid, dan cenderung lebih membela Wakil Presiden Megawati. Dalam banyak pernyataan dan perilaku politiknya, Hari Sabarno tampak jelas mendukung kepemimpinan Megawati. Apalagi setelah Presiden Wahid mencoba mengeluarkan Dekritnya, sikap Hari Sabarno semakin kuat mendukung Presiden Megawati. Kedua, Let Jen Hari Sabarno adalah perwira tinggi TNI AD yang pernah berpengalaman pula menjadi Asisten Sosial Politik TNI. Sebuah jabatan yang tidak hanya mengantarkannya ke kursi DPR, melainkan pula sebagai indikasi dari pengalaman dalam pembinaan wilayah dan sosial politik. Dengan demikian, dia dipandang mempunyai jaringan yang cukup luas, bukan hanya kalangan TNI saja, melainkan juga di luar komunitas militer. Ketiga, dengan memilih Hari Sabarno yang berlatar belakang TNI, Presiden Mega berharap mendapatkan dukungan yang lebih luas lagi dari Keluarga Besar TNI. Selain memiliki sejarah tersendiri dalam politik Indonesia, yang tak kalah pentingnya adalah bahwa sebagian dari pendukung partai Golkar

adalah Keluarga TNI. Dengan demikian, Presiden Megawati telah berhasil memecah keutuhan Partai Golkar.

Hal-hal itulah yang kemudian memperkuat kepercayaan Presiden Megawati kepada pribadi Hari Sabarno. Atas dasar hak prerogatif yang dimilikinya, dia telah memilih tokoh militer, dengan resiko menghadapi kritikan dari kalangan sipil. Sebab, apabila otonomi daerah sungguh-sungguh menjadi prioritas, maka sudah selayaknya bila Presiden Mega mencari tokoh sipil yang memiliki keahlian dan kepedulian terhadap persoalan desentralisasi di Indonesia. Masalahnya, begitu tokoh militer yang dipilih, maka pendekatan yang konservatif dalam mengembangkan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah akan terjadi. Pendekatan yang konservatif ini ditandai oleh pemihakan yang sangat kuat terhadap sentralisme. Atas nama Negara Kesatuan Republik Indonesia, daerah harus tunduk kepada pusat. Sebab, begitu muncul kekuatan dari daerah, pusat menjadi hilang wibawanya, dan disintegrasi bangsa tinggal menunggu waktu saja.

Kegundahan Presiden Megawati terhadap pelaksanaan UU No 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah yang kebablasan, kemudian dimanifestasikan lewat berbagai kebijakan yang mengintervensi perkembangan politik lokal, maupun usaha merevisi aturan perundangan yang pro resentralisasi. Yang pertama ditunjukkan lewat dukungan Presiden Megawati terhadap sejumlah calon gubernur Kepala Daerah yang berlatar belakang militer. Meski ada kalangan sipil yang berkeinginan untuk ikut dalam bursa pemilihan calon gubernur, Presiden Megawati, mengintervensinya dengan memberikan restu kepada sang calon yang purnawirawan jenderal. Keberhasilan Let. Jen Sutiyoso untuk memperpanjang masa jabatannya yang ke dua kali, menjadi contoh dari pemihakan Presiden mega di atas. Demikian juga halnya dengan Gubernur untuk Jawa Tengah dan Jawa Timur, keduanya mendapat restu dari Presiden Megawati Sukarnoputeri.

Politik militer lain yang ditunjukkan Presiden Megawati pada awal pemerintahannya adalah dengan memperpanjang usia pensiun Jenderal Endriartono Soetarto. Mestinya, Jenderal yang mantan

Kepala Staf TNI AD ini, harus mengakhiri karier prajuritnya pada saat Mega memulai kekuasaannya sebagai Presiden. Sebagai seorang prajurit TNI alumni AKABRI 1971, yang lahir pada 1947, mestinya Jenderal Endriartono Soetarto sudah harus pensiun pada 2002. Namun karena ada dua pertimbangan tertentu dari Presiden Megawati, maka beruntunglah dia. Bukannya SKEP Pensiun yang dia terima, melainkan mendapat promosi istimewa, yang sampai sekarang menjadi obsesi setiap prajurit TNI, yakni menjadi Petinggi Nomor Satu di Markas Besar TNI. Sebuah jabatan yang bukan hanya tertinggi, melainkan juga strategis dan prestijius sejak jaman Presiden Soeharto. Betapa tidak, posisi panglima menjadi sangat penting dalam konteks politik Indonesia, karena dari sinilah kebijakan TNI diambil, dan dialah yang secara langsung berhubungan dengan Kepala Negara. Kendati tidak diatur dalam UUD 1945, secara empirik, posisi Panglima TNI sangat nyata dan menjadi kunci pengerahan prajurit tatkala negara dalam keadaan bahaya.

Pertimbangan pertama, Pemerintah Pusat saat itu sedang menghadapi eskalasi ancaman yang kian menguat dari Gerakan Aceh Merdeka. Setelah kesepakatan damai melalui CoHA (*Cessation of Hostility Agreement*) antara Jakarta dengan GAM mengalami kegagalan, Pemerintah Megawati didorong oleh kalangan TNI untuk menghadapi kekuatan bersenjata di Aceh dengan keras. Masalahnya, menurut kalkulasi TNI, CoHA hanyalah proses mengulur-ulur waktu dari GAM untuk mengkonsolidasikan diri. Keluar mengatakan penghentian permusuhan, namun ke dalam, membangun kekuatan, dan melakukan tindakan militer yang dapat mengancam keutuhan NKRI. Oleh karenanya, perlu ada langkah lebih tegas dan konkrit dari Pemerintah Pusat terhadap perkembangan di Serambi Mekah tersebut. Untuk itu, diperlukan kepemimpinan TNI yang kuat dan mampu meningkatkan soliditas dalam menghadapi setiap ancaman. Untuk itu, kepemimpinan Jenderal yang mantan KSAD ini masih dapat diandalkan. Walau dengan konsekuensi memperpanjang masa pensiunnya, keberadaan Jenderal Endriartono Soetarto dipandang sebagai jaminan bagi keutuhan prajurit.



Kedua, karena mantan Kepala Staf TNI AD, dari segi karier, dia telah memenuhi syarat. Dengan bintang empat di pundaknya, dia sangat legitimate untuk memimpin TNI. Memang, ada dua perwira tinggi lain yang berbintang empat, yakni Kepala Staf TNI AU dan TNI AL. Akan tetapi, jenderal alumni AKABRI '71 itulah yang paling muda usia saat itu. Lagipula, karena operasi di Aceh adalah operasi teritorial, maka Presiden Megawati lebih memilih perwira tinggi AD ketimbang dari AL maupun AU. Dengan menunjuk Jenderal Endriartono Soetarto, “kesan politisasi tentara menjadi kian berkurang, ketimbang mencari calon yang lain”.<sup>23</sup>

Pilihan Presiden Megawati atas mantan KSAD tersebut, ternyata tepat. Terbukti, TNI terus solid, dan artinya dapat menerima kepemimpinan Presiden Megawati. Gonjang-ganjing di dalam tubuh TNI jauh berkurang ketimbang di masa Presiden Wahid. Kendati efektivitasnya dalam menjalankan darurat militer di Aceh tidak begitu signifikan, soliditas TNI masih dapat dipertahankan. Masalahnya publik banyak yang mengetahui bahwa kapasitas Panglima TNI dalam perkara yang satu ini, masih dikendalikan oleh keberadaan Menko Polkam, yang saat itu dijabat oleh Susilo Bambang Yudhoyono. Hal ini terbukti dari kurangnya sinergi antar lembaga pemerintah dalam menjalankan kebijakan Pemerintah Pusat. Seorang mantan Kapolri mengakui sendiri, betapa “rivalitas” antar satuan terjadi di sana. Koordinasi lemah, padahal ada Menko Polkam yang mestinya menjadi pejabat paling bertanggungjawab dalam urusan koordinasi tersebut. Namun nyatanya, masing-masing jalan sendiri. Demikian juga dengan TNI, selama masa Darurat Militer tersebut, tidak pernah menunjukkan keberhasilannya untuk menyelesaikan soal separatisme di Serambi Mekah itu. Kita pernah mendengar ada sejumlah pasukan GAM tertangkap atau ditembak. Namun yang pasti bukanlah tokoh atau pemimpin GAM yang powerful, melainkan sekedar panglima sagu, setingkat komandan koramil dalam struktur organisasi teritorial TNI AD. Artinya, tidak lebih dari tokoh GAM tingkat kecamatan.

---

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan salah seorang tokoh TNI penting yang dekat dengan Presiden Megawati saat itu.

Akan tetapi, meski pun TNI tidak menunjukkan keberhasilan yang sangat berarti dalam meredakan ketegangan di Aceh, kepemimpinan Jenderal Endriartono dalam TNI tetap dipertahankan. Baru pada beberapa tahun berikutnya, terjadi perkembangan menarik dalam kaitannya dengan hubungan antara Presiden Megawati dengan Panglima TNI tersebut. Konon, menurut kalangan yang dekat dengan Istana Kepresidenan, Jenderal yang usia kerjanya sudah kadaluwarsa ini, merasa tidak “enak” untuk diperpanjang terus masa kerjanya. Dia berharap besar agar Presiden Megawati bersedia menerima permintaan pensiunnya. Namun, baru setelah sekian kali disampaikan, pada masa akhir kekuasaan Presiden Mega, permintaan tersebut diluluskan. Dengan mengirim Surat kepada DPR dan mengusulkan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai penggantinya, Presiden Megawati bersedia memenuhi permintaan Jenderal Endriartono tersebut.

Yang menjadi masalah, mengapa Presiden Megawati serasa enggan melepas Jenderal yang semestinya sudah lama pensiun ini dari jabatan Panglima TNI. Ada beberapa tafsiran berikut. Pertama, Presiden Megawati, seperti sudah dikemukakan terdahulu, tidak mau melihat dampak serius dari adanya gonjang-ganjing dalam tubuh TNI. Sebab, pergantian Panglima tentu akan mengundang berbagai tafsir politis. Kendati TNI sudah tidak lagi berpolitik, secara empirik, keberadaannya masih tetap diperhitungkan sebagai kekuatan politik yang monolitik dan kuat. Menguasai TNI artinya menguasai sebagian kekuatan politik yang ada di Indonesia. TNI memang tidak berpolitik, tapi sebagai keluarga Besar, TNI memiliki berbagai organisasi pendukung, mulai dari PEPABRI, FKPPi, KOSGORO, MKGR, Pemuda Panca Marga, Angkatan Muda Siliwangi, Veteran, dan tentunya Partai Golkar sendiri. Artinya, bila Presiden Megawati dapat “menguasai” TNI, sebagian besar modal politik untuk terus berkuasa sudah berada di tangannya.

Kedua, Presiden Megawati semula masih belum melihat adanya tokoh TNI yang memenuhi syarat secara normatif untuk menjadi Panglima TNI. Masalahnya, keharusan seorang perwira tinggi berbintang empat dan pernah menjadi Kepala Staf TNI,

merupakan sebuah keharusan obyektif. Dalam tubuh TNI, terdapat tiga perwira tinggi yang memenuhi criteria tersebut, yakni Kepala Staf TNI AD, TNI AU dan Kepala Staf TNI AL. Apabila dilihat dari sisi normative belaka, ketiganya sah saja untuk mendapatkannya. Kemudian, keperluan untuk memberikan kepercayaan kepada setiap Kepala Staf dari ketiga angkatan untuk secara bergiliran memimpin TNI. Selama ini, mantan Kepala Staf TNI AD lah yang selalu diberi kepercayaan untuk menjadi Panglima TNI. Dalam sejarah TNI, baru Laksamana Laut Widodolah yang pernah menjadi orang nomor satu di Cilangkap yang berasal dari luar TNI AD. Dengan demikian, sudah waktunya bila Presiden Megawati memberikan kepercayaan kepada KSAU untuk menjadi calon pengganti Jenderal Endriartono. Selain dari itu, Megawati sendiri mendapat “tekanan” agar tetap menjadikan operasi militer darat sebagai bahan pertimbangan dalam setiap gelar pasukan. Artinya, KSAD harus menjadi pilihan utama dalam mencari calon Panglima TNI

Ketiga, dari ketiga Kepala Staf, yang dari segi usia paling memenuhi syarat adalah Jenderal Ryamizard. Sementara Marsekal Udara Cheppy Hakim dan Laksamana Laut Ben K Sondakh, sudah memasuki usia pensiun. Oleh karena itulah keputusan diberikan kepada Jenderal Ryamizard yang KSAD tersebut untuk menggantikan Jenderal Endriartono sebagai Panglima TNI. Selain itu, kembali menjadi pertimbangan Presiden Megawati adalah keperluannya untuk lebih mendekatkan dukungan TNI AD dalam perjuangan politik Presiden Megawati, yang pada Juli 2004 ditantang oleh sejumlah calon presiden dalam pemilihan calon presiden dan wakil presiden yang lalu. Artinya, untuk dapat melanjutkan kepemimpinannya, Presiden memerlukan dukungan konkrit dari TNI AD beserta keluarga besarnya.

Namun, selain dianggap bias TNI AD, pilihan Presiden Megawati itu dicurigai juga sangat dipengaruhi oleh suaminya, Taufik Kemas, yang orang Palembang. Rumor berkembang bahwa pertimbangan kedaerahan itulah yang memperkuat penunjukkan Ryamizard sebagai calon tunggal yang diusulkan Presiden Megawati untuk menjadi Pejabat tertinggi di Cilangkap tersebut. Masalahnya,

semua orang mengetahui bahwa Jenderal Ryamizard adalah seorang tokoh TNI kelahiran Sumatera Selatan, daerah yang sama dengan suami presiden berasal, Taufik Kemas. Jadi pertimbangan subyektif ini, menjadi salah satu faktor yang memanasakan pro dan kontra saat itu. Namun dari sisi obyektif, konon menurut banyak perwira TNI AD, Jenderal alumni AKABRI Darat 1974 ini adalah seorang prajurit TNI yang professional. Dalam sejarah kariernya, dia lebih memilih untuk lebih dekat dengan prajurit yang dipimpinya ketimbang menjadi perwira yang sibuk melobby para tokoh politik. Sebagaimana yang banyak diketahui publik, dia selalu muncul di tengah-tengah prajurit yang sedang bertugas dengan mengenakan seragam lapangan serta wajah yang dicoreng-moreng sebagaimana layaknya prajurit di medan pertempuran. Bahkan katanya, pada sekitar hari lebaran pun, dia memilih berada bersama prajurit untuk membangkitkan semangat mereka. Meski berisiko tidak bersilaturahmi dengan atasan sebagaimana layaknya pejabat tinggi yang lain, Jenderal Ryamizard, akan tetap muncul di tengah-tengah prajurit dengan penampilan seperti di atas. Bagi seorang prajurit, penampilan pimpinan semacam ini sungguh tak ternilai harganya. Meski dalam kondisi yang serba minim, semangat juang mereka seolah dipompa begitu datang Jenderal Ryamizard.

Semula, sebenarnya, Presiden Megawati berharap agar kedekatannya dengan Jenderal Endriartono dapat menjadi modal politik baginya untuk meraih sukses dalam Pilpres 2004. Menyadari senioritasnya dalam Angkatan Darat, Presiden Megawati seolah mendapat jaminan dari TNI AD untuk dapat mempertahankan kepemimpinannya. Namun tidak demikian halnya dengan Jenderal Endriatono sendiri. Mengingat makin hilangnya teman-teman seangkatan yang masih berdinasi di TNI, semakin kuat alasan baginya untuk mengundurkan diri. Ia berpendapat, pikiran tersebut didorong oleh keinginannya untuk melihat roda regenerasi berjalan kembali secara normal. Namun demikian, ada pula yang mencurigai pengunduran diri tersebut sebagai kiat Jenderal Angkatan AKABRI 1971, untuk melepas keterkaitannya dengan Presiden Megawati, dan kemudian mencari pelampung baru yang kemungkinan besar akan

diberikan oleh Susilo Bambang Yudhoyono. Sebab berdasar kalkulasinya, SBY lah yang akan menang dalam pilpres tersebut. Jadi, bila tidak cepat-cepat menyeberang, dikhawatirkan akan “ketinggalan kereta,” dan SBY akan menganggapnya sebagai orangnya Megawati. Pandangan semacam ini mempertanyakan, mengapa sebelumnya mau menerima keputusan presiden untuk memperpanjang masa kerjanya. Kalau memang tidak berminat, mestinya sejak awal sudah ditolak. Tapi itulah politik. Tidak ada kawan dan lawan abadi, yang ada hanyalah kepentingan abadi.

Sikap Panglima TNI yang agak bertentangan dengan Presiden Megawati kemudian diteruskan lewat kritik-kritik dia terhadap pemberian pangkat kehormatan kepada Let Jen Hari Sabarno dan Let Jen Hendropriono. Sebagaimana kita ketahui bersama, kedua perwira tinggi purnawirawan tersebut mendapatkan posisi strategis dalam Kabinet Gotong Royong Presiden Megawati. Let Jen Hari Sabarno dipercaya menjadi Menteri Dalam Negeri, dan kemudian menggantikan SBY ketika yang disebut terakhir ini mengundurkan diri dari kursi kabinet. Sementara Let Jen Hendropriono adalah Kepala Badan Intelijen Negara (BIN). Keduanya, pada masa-masa akhir pemerintahan Presiden Megawati dianugerahi pangkat kehormatan setingkat lebih tinggi, yakni menjadi jenderal berbintang empat purnawirawan. Menurut Jenderal Endriartono, tidak ada aturan dalam UU keprajuritan yang memberikan pangkat kehormatan seperti itu. Jadi, bila reformasi TNI hendak diteruskan, mestinya jangan membuat ketentuan yang tidak ada aturannya. Jangan seperti di masa-masa sebelumnya, hanya karena Presiden hendak mendapatkan simpati dari anak buahnya, begitu mudah pangkat kehormatan diberikan kepada perwira yang telah pensiun. Demi kepentingan politik Presiden, misalnya, seorang ketua DPD partai Golkar yang purnawirawan perwira TNI dinaikan pangkatnya. Ini jelas sebuah keanehan. Akan tetapi, pandangan lain mengatakan bahwa selain sudah ada presedennya, pemberian tanda pangkat kehormatan ini juga merupakan hak prerogatif presiden. Di samping itu, juga tidak ada aturan yang melarang seorang kepala negara untuk

memberikan pangkat kepada siapa pun, apabila memang dipandang perlu.<sup>24</sup>

Begitulah sejumlah persoalan dinamika politik TNI yang muncul ketika Presiden Megawati berkuasa. Dibandingkan dengan sikap dan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid, politik militer Presiden Megawati jauh lebih sejuk. Walaupun tidak sepenuhnya bebas dari persoalan, tetapi yang mengemuka tidak terlalu serius. Hal ini semua menandakan bahwa militer masih sangat diperhitungkan dalam konstelasi politik di tanah air. Meski sudah menyatakan dirinya tidak bermain politik lagi, tetapi pihak lain kerap mengundangnya untuk terlibat. Namun karena pengawasan publik makin terbuka, Presiden Megawati pun tidak terlihat usahanya untuk memasukkan TNI ke dalam pergumulan politik yang makin dalam. Paling tidak sampai dengan pelaksanaan pemilihan presiden Putaran I dan II, berita miring mengenai pemihakan TNI ke dalam kubu Megawati, atau niat Presiden Mega untuk menjadikannya TNI sebagai mesin kemenangan pemilu tidak kita dengar. Kalau pun ada, muncul bukan dari tubuh TNI, melainkan Polri. Sebagaimana ditemukan sejumlah indikasi di beberapa kota, secara tidak langsung nampaknya Polri ingin menggantikan posisi militer dalam dukung mendukung calon pemimpin. Namun ini baru kecurigaan, belum ada bukti konkritnya. Akan tetapi, politik dimulai dari kecurigaan. Jadi sah-sah saja untuk membuat pradugaan. Sama sahnya dengan dugaan Presiden Megawati ingin membantu TNI agar mempercepat pembahasan RUU Prajurit di DPR. Ternyata memang berhasil. Sebelum akhir pemerintahan Presiden Megawati tiba, prajurit TNI sudah mempunyai aturan perundangan baru, yakni UU No 34/2004.

### **Kekuatan Pendorong**

Belum jelasnya politik militer yang sejalan dengan semangat reformasi di atas, disebabkan oleh sejumlah kekuatan pendorong. Pertama, tidak terlalu mudahnya perubahan kultur TNI dari

---

<sup>24</sup> Berkembang informasi bahwa justru Wakil Presiden Hamzah Haz lah yang mengusulkan kenaikan pangkat kehormatan tersebut.

bisnis, bahwa keberadaan TNI sebaiknya tetap di sekitar rakyatnya. Selain karena faktor kebiasaan dan kepercayaan seperti di atas, paling tidak, kehadiran TNI dalam menyelesaikan persoalan di masyarakat dapat dijadikan kekuatan penyeimbang bagi Polri. Dengan kata lain, bila TNI masih ada di sekitar masyarakat, masih bisa dijadikan sebagai pelindung alternatif. Ketika hukum belum tegak sebagaimana diharapkan, kehadiran sebuah kekuatan bersenjata, dapat menjadi kekuatan yang menenteramkan warganya.

Keempat, tidak jelasnya arah perubahan dan pergerakan kaum politisi sipil. Jika di masa 1950an, afiliasi terhadap ideologi tertentu dianggap sebagai kekuatan pendorong dari gerakan politik masyarakat. Lewat ideologi tertentu mereka dipersatukan, dan untuk ideologi itu pula mereka berjuang. Setelah Orde Baru berhasil dengan paradigma pembangunannya, partai politik dan ideologi menjadi kian ditinggalkan. Jargon, “pembangunan” yes, dan “ideologi” no, nampaknya sangat efektif dalam melakukan proses deideologisasi dan deparpolisasi kekuatan politik yang ada. Tidak mengherankan pula bila masyarakat kemudian lebih dekat kepada Golkar ketimbang partai politik. Situasi yang demikian, tentu tidak dengan sendirinya hilang manakala iklim politik berganti dari sistem yang otoriter di bawah Orde Baru menjadi demokratis di era sesudahnya. Apalagi sebagian besar pelaku politiknya pernah hidup dalam alam Orde Baru, sulit difahami apabila mereka kemudian tidak terkontaminasi budaya politik sebelumnya. Ditambah lagi dengan maskin kuatnya komersialisasi dan praktek berperilaku yang hedonistic, sikap-sikap politik yang permisif serta pragmatis telah menggantikan yang idealistik dan taat asas. Yang muncul dan berkembang kemudian adalah sikap politik yang sangat dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan materialistic. Meski tidak dipertontonkan oleh semua pribadi dan kekuatan politik, sebagian besar dari aktor politik pasca Orde Baru sangat dipengaruhi oleh pertimbangan rasional tersebut. Hampir dapat dipastikan, tidak satu pun kegiatan politik dan keberadaan partai politik yang bebas dari pengaruh uang di dalamnya. Adalah sangat wajar, apabila kemudian elemen TNI pun mempersoalkan tanggungjawab para reformis

terhadap negara-bangsa selanjutnya. Memang, kegelisahan ini tidak disampaikan dalam fora yang terbuka. Namun sejauh yang sering penulis dengar, sikap-sikap yang sinis dari tentara terhadap politisi sipil, sering ditemukan dalam berbagai kesempatan.

Kelima, secara ekonomis, TNI juga melihat paradoks kesejahteraan antara anggota TNI dengan politisi. Memang ada prajurit TNI yang berhasil menumpuk harta dalam tugasnya. Mereka tidak menyangkal bahwa tidak jarang para komandan memanfaatkan jabatannya untuk memperkaya diri. Namun dibandingkan dengan yang tidak melakukan perbuatan yang tidak tercela itu, jumlah mereka yang memanfaatkan kekuasaan jumlahnya jauh lebih kecil. Yang pasti, banyak prajurit profesional yang hidup sekedar dari gaji yang diterima dari negara. Namun mereka tidak melakukan aksi mogok. Mereka masih tetap menjunjung Sumpah Prajurit dan Sapta Marga, yang mengidolakan sifat-sifat kesatria. Sementara kalangan sipil, tidak memiliki sumber nilai seperti di atas. Akibatnya, mereka seolah bebas bergerak, ke mana saja mereka mau melangkah. Dalam kaitannya dengan sumber-sumber ekonomi, para politisi sipil memiliki kesempatan yang jauh lebih terbuka ketimbang prajurit TNI. Akibatnya, tidak terlalu mengherankan bila TNI menaruh kecurigaan terhadap motivasi pihak sipil dalam berjuang. Apabila kecenderungan semacam ini tidak disadari oleh para politisi sipil, suatu waktu kelak, TNI akan kembali mempertanyakan komitmen para politisi sipil dalam membentuk partai politik. Memang tidak berarti bahwa TNI akan kembali lagi merebut panggung politik sebagaimana dilakukannya pada dasawarsa 1960-an. Situasi lingkungan dan kesadaran politik rakyat memang sudah jauh berubah. Agak sulit rasanya bagi TNI untuk tampil kembali menggantikan politisi sipil. Sepanjang demokrasi menjadi idiom perubahan, TNI kian tertutup untuk melakukan politik praktis. Namun tidak berarti bahwa pengaruh TNI secara tidak langsung dalam politik hilang sama sekali. Karena politik memerlukan dukungan konkrit, maka politisi mana pun akan tetap menganggap penting keberadaan TNI dalam konstelasi politik di Indonesia.



# **Bab III**

## **POSISI TNI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN**

*Ikrar Nusa Bhakti*

### **Pengantar**

Penataan ulang posisi dan peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam sistem ketatanegaraan telah bergulir sejak pertengahan 1998 dan masih terus berlangsung hingga kini. Diawali dengan langkah-langkah reformasi internal TNI yang diberi judul “ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam kehidupan bangsa” yang dikeluarkan oleh Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia pada Juni 1998, penataan ulang tersebut terus bergulir. Jika konsep ABRI Abad XXI tersebut lebih merupakan introspeksi internal ABRI/TNI yang hanya mengubah posisi ---dari di depan menjadi di belakang, dari menguasai menjadi mempengaruhi, dari institusi yang dominan dalam politik menjadi berbagai kekuasaan dengan elemen-elemen bangsa lainnya--- dan selalu muncul dalam situasi yang berubah, maka sejak 1999 penataan ulang tersebut juga mencakup desakan-desakan dari luar TNI. Tuntutan-tuntutan agar TNI mengubah paradigma, peran, fungsi dan tugasnya itu merupakan suatu konsekuensi logis dari desakan internal dan eksternal agar posisi, peran dan tugas TNI sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis, yang mensyaratkan pengakuan institusi dan individu dalam TNI terhadap prinsip-prinsip supremasi sipil. Penataan kembali ini juga didasari suatu pemikiran agar TNI dapat menjadi kekuatan pertahanan yang profesional. Dengan kata lain, sebagian besar kalangan internal TNI, rakyat dan otoritas politik mendambakan agar TNI dapat benar-benar menjadi “tentara profesional” dan menanggalkan perannya sebagai “tentara politik” dan “tentara niaga.”

Jika kita amati secara seksama, reformasi internal TNI berjalan secara mulus antara medio 1998 sampai dengan akhir 2000. Namun, begitu terjadi pengawasan subjektif dari otoritas politik terhadap hal-hal yang secara profesional harusnya dilakukan oleh TNI tanpa intervensi luar, maka terjadi perlawanan ataupun pembangkangan dari TNI terhadap otoritas politik antara akhir 2000 sampai dengan medio 2001. Contoh paling nyata adalah ketika Presiden Abdurrahman Wahid ingin menentukan posisi jabatan di dalam TNI yang oleh kalangan internal TNI dianggap “mengobok-obok” atau mempolitisasi TNI, tak heran jika institusi TNI menentangnya dengan cara memberikan lampu hijau bagi Fraksi TNI/Polri untuk mendukung pencabutan mandat MPR-RI terhadap Presiden Abdurrahman Wahid pada Juli 2001.

Ini menunjukkan bahwa proses penataan posisi, peran dan tugas TNI dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis membutuhkan proses yang panjang dan hanya akan dapat berjalan dengan baik jika ada “*trust*” dan kesungguhan antara TNI, Rakyat dan Otoritas Politik untuk menatanya. Proses penataan tersebut tidak jarang tersendat-sendat dan bahkan menimbulkan ketegangan antara otoritas politik dan sebagian kalangan di dalam TNI. Proses yang paling krusial ialah ketika TNI harus menanggalkan hak-hak istimewanya yang telah dinikmatinya selama lebih dari 32 tahun masa Orde Baru yang menempatkan TNI sebagai kekuatan dominan dalam sistem politik Indonesia saat itu dan menempatkan posisinya di atas komponen-komponen bangsa lainnya.

Pembagian peran (*role sharing*) antara TNI dan Polri meski telah berlangsung lebih dari lima tahun, hingga akhir 2005 ini juga masih menimbulkan kendala yang cukup pelik, baik pada tataran atas maupun pada tataran bawah di lapangan. Penghapusan bisnis militer juga masih belum terselesaikan mengingat praktek ini sudah berlangsung sejak revolusi kemerdekaan. Hanya saja bedanya, jika pada masa revolusi tersebut bisnis militer dilakukan untuk mendanai kegiatan operasional tentara yang memang belum tercukupi oleh negara, maka kini lebih dipandang oleh kalangan eksternal dan internal militer (kecuali yang menikmati keuntungan bisnis militer)

sebagai mempertahankan privilege pimpinan-pimpinan TNI ketimbang untuk kesejahteraan prajurit.

Dari sisi perundang-undangan, penataan atas institusi TNI pasca 1998 tersebut meliputi pengaturan tentang pemisahan antara institusi TNI dan Polri melalui Ketetapan (TAP) MPR-RI No. VI/2000, pengaturan tentang Peran TNI dan Polri (Tap MPR-RI No. VII/2000, UU No. 3/2002 tentang pertahanan negara dan UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut juga mengatur penghapusan peran kekaryaan TNI, keharusan bagi TNI untuk tunduk dan patuh pada otoritas politik sipil, serta penarikan anggota TNI/Polri dari parlemen yang direalisasikan pada akhir masa jabatan parlemen 1999-2004.

Bab ini tidak akan membahas semua proses penataan ulang posisi, peran dan tugas TNI di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berubah dari sistem otoriter ke demokrasi. Bab ini hanya akan membahas proses tersebut pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, khususnya yang terkait dengan dipercepatnya keluarnya TNI dari politik baik di eksekutif maupun legislatif pusat dan daerah yang awalnya dijadwalkan pada 2009 menjadi 2004 dan proses pembahasan RUU TNI menjadi UU No 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Meski begitu, agar terdapat alur cerita yang jelas maka tentunya ada juga pembahasan mengenai era sebelum dan sesudah Megawati.

Perubahan-perubahan tersebut di atas secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh pada perubahan dan penataan kembali hubungan sipil-militer di era transisi politik. Meski ini belum mencapai bentuk ideal pola hubungan sipil-militer dalam sistem yang demokratis, adanya kebijakan-kebijakan untuk menata ulang institusi TNI merupakan faktor yang cukup signifikan dalam mendorong reformasi TNI. Paling tidak, sudah tampak adanya arah yang jelas mengenai ke mana perubahan tersebut akan diarahkan. Keberhasilannya bukan tergantung pada TNI, karena TNI bukanlah institusi yang dapat menentukan posisi, peran dan tugasnya sendiri, melainkan pada keseriusan otoritas politik untuk benar-benar menjadikan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang profesional dan

ketiadaan upaya para politisi sipil untuk tidak lagi menarik-narik institusi dan individu di dalam TNI untuk berpolitik.

## **Prinsip-prinsip Dasar Pengaturan TNI**

Paling tidak ada enam prinsip untuk menata ulang institusi TNI agar benar-benar sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang demokratis.<sup>1</sup>

### **1. Prinsip Negara Demokratis**

Pengaturan untuk menjadikan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang profesional, tidak berpolitik dan tidak berniaga tentunya membutuhkan waktu cukup panjang. Kendala utamanya ialah mengubah budaya dan kebiasaan lama yang telah tertanam dalam individu-individu TNI. Privilege dan budaya militer yang sudah tertanam lama itu tidak jarang ingin dipertahankan oleh sebagian kalangan di dalam TNI, atau yang lebih dikenal sebagai kelompok konservatif. Karena itu, upaya kelompok-kelompok di dalam TNI, kalangan civil society dan otoritas politik untuk menghapus hak-hak istimewa (privilege) militer tidak jarang menimbulkan penentangan (kontestasi) yang tajam dari kelompok konservatif tersebut. Padahal, penciptaan hubungan sipil-militer dalam era demokrasi merupakan suatu keniscayaan, namun hal ini dipandang oleh kelompok-kelompok tertentu di dalam militer sebagai sesuatu yang tidak sesuai dengan sejarah, kondisi dan situasi bangsa Indonesia sejak kemerdekaan hingga kini.

Hal yang patut diakui ialah penataan hubungan sipil-militer memang mengacu pada tradisi liberal. Joseph S. Nye, pemikir dan penasihat kalangan militer Amerika Serikat menyatakan bahwa untuk menciptakan iklim yang sehat dalam menjaga hubungan sipil-militer pada era transisi politik dari sistem otoriter ke demokrasi

---

<sup>1</sup> Bagian ini secara garis besar diambil dari Rusdi Marpaung, et.al., *Menuju TNI Profesional: Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik (Perjalanan Advokasi RUU TNI)*, Jakarta: Imparsial bekerjasama dengan Koalisi Keselamatan Masyarakat Sipil dan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, 2005, Bab II.

membutuhkan dipraktekkannya tradisi-tradisi liberal. *Pertama*, angkatan bersenjata harus tunduk kepada peraturan hukum dan wajib menghormati kewenangan sipil; *kedua*, angkatan bersenjata tidak memihak dan tetap berada di atas semua kepentingan politik; *ketiga*, pihak sipil harus mengakui bahwa angkatan bersenjata merupakan alat yang sah dari negara demokrasi; *keempat*, pihak sipil memberi dana dan penghargaan yang layak kepada militer untuk mengembangkan peran dan misi militer; kelima, pihak sipil harus belajar mengenai isu-isu pertahanan dan budaya militer.<sup>2</sup>

Dalam konteks Indonesia, perlu penataan ulang posisi, peran, fungsi dan hubungan kelembagaan antara TNI dengan beberapa institusi yaitu Presiden, Departemen Pertahanan dan DPR. Ini untuk menentukan posisi TNI di dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis.

Dalam hubungan kelembagaan, misalnya, Presiden sebagai pemegang otoritas tertinggi di dalam mengelola pertahanan negara, memiliki kewenangan untuk membentuk kebijakan umum pertahanan negara yang dibantu oleh Menteri Pertahanan; memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan Panglima TNI dan Kepala-kepala Staf Angkatan, memiliki wewenang untuk mengerahkan pasukan (dengan persetujuan DPR), menentukan anggaran belanja pertahanan (bersama DPR) dan mengawasi serta mengevaluasi pelaksanaan tugas-tugas TNI.

Menteri Pertahanan sebagai pembantu Presiden bertugas membantu presiden dalam menyiapkan kebijakan umum pertahanan dan kemudian menerjemahkannya ke dalam kebijakan pertahanan negara, memerintahkan pada jajaran di bawahnya untuk membuat buku putih pertahanan, kaji ulang strategik pertahanan (*Strategic Defence Review*), menyusun anggaran pertahanan yang akan diajukan ke DPR, menyiapkan konsep pembangunan kekuatan TNI dan tugas-tugas TNI (perang dan non-perang), menyiapkan kerjasama internasional antara TNI dan militer negara-negara tetangga dan sahabat dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan

---

<sup>2</sup> Dikutip dalam Arif Yulianto, *Hubungan Sipil-Militer Indonesia Pasca Orde Baru*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hal. 86.

pertahanan negara kepada DPR. Dalam konteks ini Menteri Pertahanan berada setingkat di atas Panglima TNI dan organisasi Markas Besar TNI berada di dalam institusi Departemen Pertahanan. Jika kondisi ideal ini dipenuhi, maka Dephan akan menjadi institusi pembuat kebijakan, sedangkan TNI adalah institusi penyelenggara kebijakan pertahanan negara. Panglima TNI juga tidak memiliki kedudukan setingkat menteri yang selalu ikut serta dalam sidang-sidang kabinet. Dengan demikian, TNI tidak akan lagi memiliki wewenang untuk menyusun dan menetapkan kebijakan pertahanan negara, kecuali memberikan masukan-masukan kepada departemen pertahanan mengenai hal tersebut. Terkait dengan hal itu, TNI harus tunduk dan patuh pada semua keputusan otoritas politik yang telah memenuhi prosedur baku sistem demokrasi.

## 2. Prinsip supremasi sipil

Apa yang dikemukakan di butir satu tersebut terkait dengan prinsip supremasi sipil. Prinsip supremasi sipil bukan berarti bahwa sipil berada di atas militer, melainkan suatu konsep tentang kewenangan pejabat-pejabat sipil yang dipilih secara demokratis untuk mengatur atau mengendalikan militer. Pengendalian militer oleh pejabat sipil ini harus sesuai dengan kaidah-kaidah dan praktek-praktek demokratis dan bukan atas dasar keinginan pribadinya semata atau bahkan keinginan kalangan militer.

Dalam konteks ini Huntington mengajukan konsep pengendalian sipil subyektif (*subjective civilian control*) dan pengendalian sipil obyektif (*objective civilian control*). Yang pertama lebih mengacu pada pengendalian sipil terhadap militer dengan cara meminimalkan kekuasaan militer dan memaksimalkan kekuasaannya dalam berhubungan dengan militer. Sedangkan yang kedua, sebaliknya, lebih merupakan pengendalian sipil terhadap militer dengan cara meningkatkan profesionalisme kaum militer. Dalam kaitan itu, kekuasaan militer diminimalkan namun tidak dilenyapkan sama sekali, dan militer tetap diberikan kekuasaan terbatas tertentu yang diperlukan untuk melaksanakan profesinya.

Prinsip supremasi sipil juga mengharuskan setiap negara demokratis menciptakan suatu sistem ketatanegaraan yang tidak memungkinkan aktor militer mengambil inisiatif tindakan represif tanpa persetujuan otoritas politik sipil. Sejalan dengan itu, pengaturan institusi TNI dalam UU TNI harus bersandar pada prinsip-prinsip penggunaan kekuatan militer yang mengacu pada doktrin *ius ad bellum (just war)* yang mengandung arti: *pertama*, penggunaan kekuatan bersenjata merupakan alternatif terakhir; *kedua*, pilihan penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan oleh otoritas politik yang demokratis; *ketiga*, penggunaan kekuatan bersenjata dilakukan semata-mata untuk kepentingan pertahanan negara; *keempat*, penggunaan kekuatan bersenjata diarahkan untuk memulihkan kembali kondisi damai; *kelima*, mengimplementasikan prinsip-prinsip diskriminasi (membedakan antara *combatant* dan *non-combatant*) dalam penggunaan kekuatan bersenjata; *keenam*, mengimplementasikan prinsip proporsionalitas (ada rasionalitas antara pengerahan pasukan dan dampak yang ditimbulkan) dalam penggunaan kekuatan bersenjata. Selain itu, masyarakat sipil juga tidak boleh dilibatkan dalam perang tanpa adanya kebijakan melalui prosedur mobilisasi dan demobilisasi.

### **3. Prinsip profesionalisme**

Berbagai pengaturan mengenai institusi TNI harus benar-benar mengarah pada upaya untuk menjadikan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang profesional dan dapat dibanggakan oleh bangsa dan negara serta disegani oleh negara-negara lain. Di sini mengandung maksud bagaimana negara menerapkan kebijakan yang terkait dengan pengembangan, pembinaan dan penggunaan kekuatan TNI agar benar-benar menjadi TNI yang profesional.

### **4. Prinsip Transparansi dan akuntabilitas**

Dalam suatu tatanan kenegaraan yang demokratis, prinsip transparansi dan akuntabilitas merupakan bagian yang amat penting. Prinsip transparansi mengacu pada konsep keterbukaan atas rencana

program dan anggaran, sedangkan akuntabilitas terfokus pada bagaimana program dan anggaran tersebut dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui para wakilnya di DPR. Ini agar rakyat secara langsung dapat mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan di bidang pertahanan agar tak tercipta kebijakan atau pun pelaksanaan kebijakan yang sewenang-wenang terhadap rakyat.

### **5. Prinsip Sentralitas.**

Prinsip ini mengatur bahwa masalah pertahanan negara merupakan urusan pemerintah pusat dan tersentralistis. Pemerintah pusat juga dapat menganulir setiap kebijakan pemerintah daerah yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan pertahanan negara. Kalau pun pemerintah daerah akan memberikan bantuan dana atau pun peralatan kepada institusi TNI di daerah, semua itu harus melalui Departemen Pertahanan RI. Namun pada saat yang bersamaan, dalam diri masyarakat juga harus tertanam bahwa ancaman terhadap satu jengkal wilayah Indonesia merupakan ancaman bagi rakyat Indonesia di bagian wilayah lainnya.

### **6. Prinsip Non-Multitafsir**

Pengaturan mengenai institusi TNI di dalam berbagai peraturan perundang-undangan harus mempersempit atau meniadakan interpretasi bagi TNI bahwa masih ada ruang bagi TNI untuk berpolitik.

Keenam prinsip tersebut sebagian sudah masuk ke dalam UU TNI, namun sebagian lainnya belum masuk. Ini tampak dari belum mutlaknya hak prerogatif presiden untuk mengangkat panglima TNI dan para kepala staf angkatan (karena masih melalui persetujuan DPR); masih sejajarnya posisi Panglima TNI dan Menteri Pertahanan; masih dimilikinya hak oleh TNI untuk melakukan pembinaan teritorial yang bisa saja dilakukan bukan saja sebagai pelaksana tetapi juga sebagai perencana dsb.



## **Penataan Ulang TNI Masa Megawati**

Pada masa akhir pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri, ada dua peristiwa menarik yang terkait dengan reformasi internal TNI, yaitu: pertama, kesediaan institusi tersebut bersama institusi Polri untuk meninggalkan panggung politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik pada tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota; kedua, disahkannya RUU TNI menjadi Undang-Undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia pada 30 September 2004.

Peristiwa pertama dapat dikatakan spektakuler, karena pada awalnya Fraksi TNI/Polri baru akan meninggalkan panggung parlemen/legislatif nasional pada 2009, dikala transisi politik dari sistem otoriter menuju demokrasi telah mencapai tahap konsolidasi demokrasi. Peristiwa kedua juga bersifat spektakuler, karena RUU TNI yang dibahas pada tingkatan internal TNI, Departemen Pertahanan dan Pemerintah sejak dua tahun sebelumnya, ternyata begitu masuk ke DPR pada pertengahan Juli 2004, dapat diselesaikan dalam waktu dua bulan dan melalui sidang-sidang maraton yang amat padat dan singkat.

Bagi kebanyakan masyarakat yang kurang atau tidak mengikuti proses tersebut secara penuh, peristiwa pertama di atas dapat dikatakan menunjukkan sikap progresivitas Fraksi TNI/Polri yang “legowo” meninggalkan panggung politik sebagai dinamisator di lembaga tertinggi negara (MPR) dan lembaga-lembaga legislatif ditingkat pusat dan daerah (DPR dan DPRD).<sup>3</sup> Sebaliknya, tak sedikit pandangan di kalangan LSM dan organisasi mahasiswa yang menilai bahwa disahkannya RUU TNI oleh DPR dan Pemerintah menjadi UU TNI, merupakan “sogokan politik” pemerintah kepada

---

<sup>3</sup> Lihat, misalnya, A Malik Haramain, “Progresivitas TNI/Polri,” *Kompas* 29 Agustus 2002.

institusi TNI.<sup>4</sup> Namun jika kita amati secara mendalam, pembahasan mengenai Amandemen ke empat UUD 1945 yang mengakibatkan dikeluarkannya Fraksi TNI/Polri dari MPR/DPR dan disahkannya UU TNI itu merupakan hasil pertarungan politik yang amat panjang. Fraksi TNI/Polri bersedia keluar dari MPR/DPR sebagai konsekuensi pasal yang menyebutkan bahwa anggota DPR dan MPR dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri yang selama ini diangkat dan tidak dipilih, harus keluar dari kedua lembaga tersebut. Ini juga berlaku di DPRD provinsi, kabupaten dan kota.

### **Kalkulasi Politik**

Bersedianya Fraksi TNI/Polri untuk tidak lagi berada di MPR/DPR secara institusional dapat dikatakan sudah melalui pertimbangan atau kalkulasi politik yang amat matang dari institusi TNI dan Polri. Kedua institusi tersebut, tampaknya, mengetahui secara pasti bahwa sejarah politik Indonesia modern sejak Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 menunjukkan bahwa politisi sipil kurang memiliki kepercayaan diri (*self-confidence*) untuk tidak menarik-narik kalangan militer berpolitik. Dengan kata lain, sejak 60 tahun lalu politisasi tentara oleh kalangan politisi sipil sudah berjalan, baik dalam bentuk menarik institusi militer untuk mendukungnya, atau pun menarik kalangan militer aktif dan/atau pensiunan untuk masuk menjadi pengurus teras atau anggota partai politiknya. Tarik menarik antara Presiden Soekarno, Perdana Menteri Sutan Sjahrir dan Menteri Pertahanan Amir Sjarifuddin untuk memiliki pengaruh di dalam institusi tentara merupakan contoh bagaimana politisasi tentara itu terjadi. Petisi Manai Sophiaan yang menjadi salah satu sebab terjadinya Peristiwa Oktober 1952, merupakan contoh yang

---

<sup>4</sup> Lihat, misalnya, konferensi pers yang dilakukan oleh Nur Aini, Direktur Eksekutif Senjata Kartini (Sekar), *Tempo Interaktif*, 29 September 2004; lihat juga *Liputan6.com*, 18 Agustus 2004 tentang demonstrasi yang dilakukan oleh Aliansi Antimiliterisme. Demonstrasi menentang pembahasan RUU TNI juga terjadi di berbagai daerah di Jawa.

lain. Dibentuknya Kabinet Karya (*Functional Cabinet* atau *Zaken Cabinet*) di bawah Ir Djuanda dan Dewan Nasional pada Juli 1957 yang memasukkan unsur-unsur TNI dan Polri, dilanjutkan dengan Dekrit 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante merupakan awal dari masuknya unsur-unsur militer/polisi ke dalam eksekutif dan legislatif nasional.<sup>5</sup>

Setelah 47 tahun berkisah di lembaga-lembaga legislatif dan lembaga tertinggi negara, pada akhir 2004 TNI dan Polri harus meninggalkan panggung politik tersebut. Ini bukan suatu kekalahan politik, karena toh kepentingan-kepentingan kedua institusi tersebut masih dapat diperjuangkan oleh para mantan anggota TNI dan Polri yang sudah terjun ke politik melalui beragam partai politik, baik yang berideologi Islam ataupun Nasionalis Sekuler. Namun, jika antara 1957-1999, kedua institusi dapat dikatakan memiliki kepentingan politik yang sama yang bernaung di bawah Dwi Fungsi ABRI, maka sejak April 1999,<sup>6</sup> terlebih lagi sejak 2004, para wakil rakyat yang pernah berkisah di TNI dan Polri tersebut memperjuangkan kepentingan-kepentingan almahaternya secara berbeda, bahkan dapat saja berseberangan satu sama lain. Dengan kata lain, keluarnya Fraksi TNI/Polri dari MPR/DPR tidak menyebabkan aspirasi dan kepentingan dari kedua institusi tersebut terabaikan. Bahkan dari sisi citra politik, penerimaan atas hasil amandemen ke-4 itu justru menaikkan pamor kedua institusi tersebut, khususnya TNI, yang saat itu masih menjadi bulan-bulanan kritik dari masyarakat.

Keuntungan politik juga didapat ketika Fraksi TNI/Polri mengusulkan agar masalah pembentukan Komisi Konstitusi dimasukkan ke dalam Aturan Tambahan UUD 1945 hasil amandemen ke-4. Sebaliknya, sebagian besar partai-partai politik, khususnya partai-partai besar, justru tetap berpendapat hal itu

---

<sup>5</sup> Lihat karya klasik Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1962.

<sup>6</sup> Awal dikeluarkannya Polri dari ABRI, yang kemudian dikukuhkan dengan TAP MPR-RI No. 6/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, serta TAP MPR-RI No. 7/2000 tentang tugas dan wewenang TNI dan Polri.

dimasukkan ke dalam Ketetapan MPR saja. Hasil pertarungan itu pada akhirnya menghasilkan, Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dengan TAP MPR saja dan bukan di Aturan Tambahan UUD 1945.

Jika kita melihatnya secara sekilas, tampak seakan-akan Fraksi TNI/Polri lebih progresif dibandingkan dengan partai-partai politik, karena jika MK dimasukkan ke dalam Aturan Tambahan, maka posisinya akan lebih kuat. Namun jika kaji secara lebih dalam lagi, tampak jelas betapa ada juga kepentingan politik yang terkait dengan posisi masing-masing tersebut. Bagi fraksi-fraksi politik di DPR, ini tidak akan mengurangi kewenangannya sebagai legislator (pembuat Undang-undang). Sedangkan bagi Fraksi TNI/Polri, jika kedudukan MK diatur dalam aturan tambahan, maka wewenang MK akan jauh lebih kuat dalam melaksanakan tugas-tugasnya, terutama dan tidak terbatas pada, dalam melakukan *judicial review*. Biar bagaimana pun, amandemen UUD 1945 bukanlah suatu yang final dan sempurna, tidak ada jeleknya apabila MK juga dapat melakukan kaji ulang mengenai isi pasal-pasal di dalam UUD yang baru tersebut. MK juga dapat mengusulkan kepada MPR untuk menambah atau mengurangi pasal-pasal di dalam amandemen konstitusi. Sebagai contoh perubahan Pasal 30 UUD 1945 yang tadinya merupakan persoalan Bela Negara, dikerdilkan menjadi persoalan Pertahanan dan Keamanan semata yang hanya terkait dengan peran TNI, Polri dan masyarakat di dalam sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Hankamrata).

### **Proses Panjang Pembahasan RUU TNI**

Terlepas dari banyaknya peran Fraksi TNI/Polri dalam memberikan masukan-masukan pada perubahan konstitusi, perhatian fraksi ini dalam penggodokan RUU yang terkait dengan kepentingan langsung mereka tentunya juga menjadi fokus perhatian utama. Contohnya dalam proses pembuatan UU No.2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No.3/2002 tentang Pertahanan Negara. Kedua UU tersebut tidaklah setara, karena UU Pertahanan bukanlah UU yang hanya mengatur peran TNI di bidang pertahanan, namun bersifat umum. Tidaklah mengherankan jika persoalan RUU TNI

yang timbul tenggelam sejak masa pemerintahan Abdurrahman Wahid karena tarik menarik kepentingan politik antara Markas Besar TNI, Departemen Pertahanan dan Sekretariat Kabinet, mulai dihidupkan kembali pada masa akhir tugas DPR hasil pemilu 1999.

Pada naskah awal semasa Prof Dr Juwono Sudarsono masih menjabat Menteri Pertahanan, tampak jelas TNI saat itu tidak memiliki keberatan apa pun untuk meletakkan Panglima di bawah Menteri Pertahanan dan Mabes TNI di bawah atau di dalam Departemen Pertahanan. Mengapa hal itu terjadi? Jawabnya: *pertama*, TNI saat itu sedang dalam masa awal untuk melakukan reformasi internal, karena itu wacana untuk menerima supremasi sipil benar-benar ditonjolkan bukan saja sebagai bentuk keseriusan TNI untuk mengubah diri, melainkan juga akibat tekanan-tekanan internal dan eksternal; *kedua*, Departemen Pertahanan saat itu dipimpin oleh seorang menteri yang di mata TNI memiliki pengetahuan luas tentang politik, hubungan internasional, pertahanan dan keamanan; *ketiga*, Presiden Abdurrahman Wahid saat itu (1999) belum menunjukkan tanda-tanda kuat ingin melakukan kontrol subyektif terhadap TNI, sehingga kepatuhan tentara kepada otoritas politik sipil masih kuat; *keempat*, wacana reformis tampaknya jauh lebih kental mengemuka di dalam tubuh TNI saat itu ketimbang wacana konservatif.

Naskah RUU TNI tersebut berubah drastis pada tahun 2000-2001 karena dikeluarkannya TAP MPR No 7/MPR-RI/2000 tentang Tugas dan Peranan TNI dan Polri yang salah satu pasalnya meletakkan TNI (termasuk Panglima TNI) langsung di bawah Presiden. Ini menyebabkan perubahan pada pasal yang tadinya meletakkan Panglima TNI di bawah Menteri Pertahanan. Meski pasal di dalam TAP MPR No. 7/2000 tersebut tidak bertentangan dengan pasal di dalam UUD 1945 yang menyebutkan Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, namun ini memorakporandakan upaya untuk meletakkan Panglima di bawah Menteri Pertahanan agar supremasi

sipil benar-benar dapat ditegakkan dan politisasi tentara dapat semakin dinihilkan.<sup>7</sup>

Terjadinya berbagai konflik komunal di berbagai daerah yang tidak ditanggapi secara cepat oleh pemerintah pusat menyebabkan TNI memasukkan Pasal 19 RUU TNI versi Oktober 2002 yang intinya berisi: *pertama*, dalam keadaan mendesak, untuk menghindari kerugian yang lebih besar, Panglima TNI dapat mengerahkan pasukan TNI untuk mengatasi keadaan. *Kedua*, dalam waktu 1 x 24 jam panglima akan melaporkan pengerahan pasukan tersebut kepada Presiden. Pembahasan pasal ini pada rapat anggota tim perumus yang berjumlah 45 orang dari berbagai instansi benar-benar sangat alot. Tim perumus yang mewakili Mabes TNI berpendapat pasal tersebut diperlukan karena pemerintah sangat lamban dalam memerintahkan pengerahan pasukan untuk menghadapi konflik-konflik komunal. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati Sukarnoputri memang terjadi banyak konflik komunal seperti di Sambas, Sanggau, Maluku Tenggara, Ambon, Poso dan Maluku Utara.

Namun, beberapa kalangan di Departemen Pertahanan dan tim perumus sipil berpandangan lain. Jika pasal itu lolos maka dapat digunakan oleh Panglima TNI untuk kegiatan apa pun termasuk kudeta terhadap pemerintahan yang dipilih rakyat, karena dalam 1 x 24 jam apa pun dapat terjadi. Bisa saja militer melakukan gerakan yang tidak diketahui oleh dan bukan atas dasar perintah pengerahan dari presiden, melainkan untuk kepentingannya sendiri atau panglimanya. Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto saat itu menjamin bahwa TNI tidak akan melakukan tindakan di luar tugas

---

<sup>7</sup> Ketika membahas RUU Pertahanan di Departemen Pertahanan, di mana penulis menjadi salah satu anggota tim perumus, ada upaya dari kalangan pengamat militer untuk memasukkan kata-kata di dalam satu pasal yang berbunyi “Dalam menjalankan tugas-tugasnya Panglima bertanggungjawab kepada Presiden ‘melalui’ Menteri Pertahanan”. Upaya ini gagal karena menurut seorang wakil dari Departemen Kehakiman dan HAM, memasukkan kata “melalui” pada pasal tersebut sama dengan melakukan “penyelundupan hukum”.

pokok dan fungsinya. Namun banyak kalangan juga menyatakan, kebetulan saja panglimanya saat ini Jenderal Endriartono Soetarto, bagaimana kalau nanti panglima generasi yang akan datang tidak mengetahui filosofi mengapa pasal 19 itu muncul.

Alasan lain dari mereka yang menentang pasal 19 tersebut adalah, Panglima TNI adalah juga penasehat presiden di bidang pertahanan, mengapa ia tidak langsung saja melaporkan kepada presiden bahwa terjadi situasi darurat atau mendesak di suatu daerah sehingga presiden dapat memerintahkan Panglima TNI untuk mengerahkan pasukan sebagai bagian dari tugas perbantuan TNI terhadap Polri. Selain itu, jika panglima mengatakan bahwa bagaimana jika presidennya sedang tidak ada di Jakarta, di suatu daerah terpencil seperti di Papua atau di luar negeri? Jawabnya ialah teknologi saat ini sudah sangat canggih, jika amat mendesak, perintah presiden dapat dilakukan secara lisan dan baru 2 x 24 jam dapat dibuat secara tertulis dan dilaporkan ke Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan aturan yang terdapat di dalam UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

Persoalan Pasal 19 ini sempat menimbulkan persoalan di dalam proses pembahasan inter departemental di Departemen Pertahanan. Bahkan, akibat lainnya, tim yang tadinya berjumlah 45 orang dicituk menjadi 17 orang. Tim kecil ini sempat rapat di Wisma Jalasena I dan II milik TNI-AL di bilangan Ciawi, Bogor, pada Februari 2003. Pembahasan bukan saja soal pasal 19 tetapi juga soal dimasukkannya kembali pasal mengenai Komando Teritorial (Koter) yang menurut isi pasal tersebut dilaksanakan sesuai dengan doktrin Matra Darat. Di kalangan tim perumus yang berasal dari TNI-AD sendiri terdapat perbedaan pendapat, sebagian merasa hal itu perlu dicantumkan, sebagian lagi, khususnya yang dari Departemen Pertahanan, melihat pasal tersebut tak perlu dicantumkan.<sup>8</sup> Akibat sulitnya mempertahankan pasal mengenai Koter tersebut, konon, ketua tim perumus yang berasal dari Mabes TNI dicopot. Selain itu, ketua dan anggota tim perumus yang berasal

---

<sup>8</sup> Penulis kebetulan ikut dalam pembahasan di Ciawi tersebut.

dari Biro Hukum Dephan yang sudah memasuki masa pensiun, langsung dipensiun dan diganti dengan perwira lainnya.

Pasal krusial lain yang sempat hangat dibicarakan ialah pasal mengenai Jati Diri TNI. Pada pasal aslinya, masih sangat konservatif, menyebutkan antara lain TNI adalah prajurit yang berjuang tanpa pamrih, berasal dari rakyat dsb. Tim perumus yang tergabung dalam kelompok Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform-SSR*) mengusulkan agar ayat-ayat di dalam Pasal 2 tersebut ditambah, khususnya bahwa TNI harus menjadi kekuatan pertahanan yang profesional (*Professional military*). Gagasan ini timbul tenggelam, kadang masuk dalam pasal, kadang dikeluarkan kembali. Gagasan kelompok SSR akhirnya dapat diterima kalangan TNI karena TNI memang harus dikembangkan menjadi tentara yang profesional.

Akhirnya naskah RUU TNI tersebut tidak selesai dan masing-masing pihak tetap tidak puas atas isinya. Pihak konservatif TNI tidak puas karena masih ada isi RUU yang terlalu maju. Sebaliknya, kalangan dephan dan pengamat militer juga tidak puas karena masih ada pasal 19 dan pasal-pasal tentang Koter. Setelah vakum selama 5 bulan tak ada pertemuan apa pun, tiba-tiba muncul RUU TNI bulan Juli 2003 versi kantor Menko Polkam. Naskah ini yang kemudian diajukan oleh pemerintah ke DPR dengan cap Menko Polkam yang saat itu dijabat oleh Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono. Pihak Departemen Pertahanan sendiri kemudian membentuk tim “gerilya” yang terdiri atas 5 orang, 3 orang mantan jenderal dan 2 orang peneliti CSIS, Dr. Kusnanto Anggoro dan Dr Rizal Sukma mewakili kelompok cendekiawan. Mereka melakukan pertemuan-pertemuan “di tepi kali Cideng”, dan selesai dengan draf lain, dengan sampul berwarna biru dan merah.

Sementara itu, kelompok ProPatria tetap melakukan pertemuan-pertemuan untuk merapihkan rancangan UU TNI versi masyarakat sipil. Pada saat itulah aktivis HAM, Munir SH, yang menjadi anggota kelompok ProPatria, sekali lagi mengusulkan agar ada pasal-pasal mengenai kesejahteraan prajurit dan hak seorang prajurit untuk menuntut atasannya jika sang komandan memberikan



perintah untuk melaksanakan tugas di luar tugas yang seharusnya dilakukan oleh prajurit TNI.

Namun hampir setahun sejak pertemuan di Ciawi tak ada khabar berita apakah RUU TNI tersebut akan dibahas di DPR atau tidak. Lenyapnya RUU TNI dari pembicaraan bukan berarti masalah Pasal 19, pasal jati diri TNI dan pasal-pasal tentang koter hilang dari peredaran. Pers tetap mengungkapkan persoalan tersebut dari waktu ke waktu, karena itu ketika pemerintah mengajukan RUU TNI ke DPR pada Juli 2004 versi kantor Menko Polkam, kalangan mahasiswa dan LSM pun sudah ambil ancang-ancang untuk mengkritisnya.

Pembahasan di DPR saat itu memang benar-benar unik dan spektakuler. RUU TNI tersebut hanya dibahas dalam 14 kali sidang, termasuk rapat-rapat dengar pendapat umum (RDPU).<sup>9</sup> Berbeda dengan proses RUU Pertahanan sebelumnya DPR tidak membentuk Panitia Khusus (Pansus) gabungan, melainkan Pansus yang hanya terdiri atas anggota Komisi I DPR yang membidangi persoalan Politik Luar Negeri dan Pertahanan Negara. Tidak sedikit kalangan yang mengkhawatirkan DPR tak akan mampu menyelesaikan proses pembahasan RUU TNI tersebut karena waktunya sangat mepet. Kalau dipaksakan, menurut pandangan ini, akan menghasilkan UU TNI yang kurang mencerminkan aspirasi masyarakat untuk menjadikan TNI sebagai tentara yang profesional. Ada juga kelompok yang menganjurkan agar proses itu dihentikan dan diberikan mandat kepada DPR hasil pemilu 2004 untuk membahasnya. Persoalannya, DPR hasil pemilu 1999 tidak berhak untuk memberi mandat pada DPR hasil pemilu 2004 untuk melanjutkan pekerjaan mereka yang tertunda. Ada juga pandangan

---

<sup>9</sup> Penulis menjadi salah satu narasumber dalam RDPU dengan DPR mewakili LIPI, yang juga dihadiri oleh Prof. Dr. Yahya Muhaimin dari Universitas Gajah Mada, Letjen (Purn.) Hasnan Habib, Dr Kusnanto Anggoro dan Dr Salim Said. Sedangkan pada RDPU berikutnya hadir antara lain Hari Prihatono mewakili ProPatria dan Jaleswari Pramodawardhani mewakili Logos.

bahwa lebih baik RUU TNI itu dibahas pada saat itu juga karena masih ada Fraksi TNI/Polri di DPR.

Pada pembahasan di DPR tersebut, masih ada ganjalan atas pasal-pasal yang tidak menjadikan TNI sebagai tentara profesional dan tetap menjadi tentara politik dan tentara niaga, seperti Pasal 19, Pasal Jati Diri TNI, Pasal mengenai Koter, dan belum adanya pasal yang mengatur mengenai masa depan Bisnis TNI.

Di tengah kegalauan masyarakat dan hangatnya sidang-sidang Pansus di DPR tersebut, Wakil Ketua Komisi I DPR dari Fraksi Kebangkitan Bangsa mengontak Direktur Logos, Jaleswari Pramodawardhani, untuk dapat memberikan alternatif RUU TNI. Secara kebetulan, ProPatria sudah siap dengan naskah RUU TNI sandingan yang sejak lama disiapkan. Melalui Logos, naskah ProPatria itulah yang kemudian menjadi naskah RUU tandingan yang diusulkan oleh Fraksi Kebangkitan Bangsa.

Setelah perubahan status dari naskah ProPatria menjadi naskah F-KB, semua anggota ProPatria ibaratnya "*Ghost Writer*", diam seribu bahasa. Meski begitu, Andi Widjajanto dari UI dan Edy Prasetyono dari CSIS menjadi juru penerang ProPatria dalam pertemuan-pertemuan dengan PKB ditemani oleh Jaleswari Pramodawardhani dari Logos dan LIPI. Tidak jarang di tengah-tengah sidang pansus, Effendi Choirie menelpon Andi Widjajanto untuk "melaporkan" perkembangan di DPR dan apa yang harus dikemukakan dalam diskusi-diskusi di Pansus. Akhirnya, tidak sedikit RUU yang diusulkan oleh F-KB tersebut diterima menjadi bagian dari UU TNI, termasuk perubahan atas pasal jati diri TNI, perubahan atas isi pasal 19 dan perubahan atas isi pasal mengenai Komando Teritorial. Namun yang menarik, Effendi Choirie mengusulkan satu pasal baru yang mengatur tentang bisnis TNI, yang kemudian menjadi Pasal 76 UU TNI. Di akhir pembahasan RUU TNI ini, barulah Effendi Choirie mengungkapkan bahwa teman-teman dari *Security Sector Reform* berada di belakang F-KB. Di sini menunjukkan betapa kerjasama yang baik antara kalangan DPR, TNI dan anggota masyarakat yang peduli pada masa depan

TNI menjadi kunci keberhasilan terselesainya RUU TNI menjadi UU No 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

## **Penutup**

Pembahasan mengenai keluarnya Fraksi TNI/Polri dan RUU TNI bukanlah sesuatu yang mudah seperti yang diperkirakan orang. Ada pertarungan kepentingan dan pembahasan yang alot mengenai hal itu. Mengapa TNI ngotot agar RUU TNI dibahas pada masa akhir sidang DPR 2004, karena saat itu masih ada wakil dari institusi TNI di DPR. Mengapa TNI juga akhirnya menerima masukan dari Rancangan yang diajukan F-KB, karena waktunya sudah mepet, dan naskah PKB sendiri tidak berdampak negatif bagi keberadaan TNI ke depan. Bahkan ia memberikan landasan hukum untuk menjadikan TNI sebagai militer yang profesional. Di sini menunjukkan, tarik ulur dalam pembahasan itu memang benar-benar terjadi dan jika semua pihak mau menerima pandangan pihak lain, maka semua persoalan krusial dalam pembahasan RUU TNI tersebut dapat diselesaikan.

Namun, setelah ada UU Pertahanan Negara, UU Polri dan UU TNI, betapa terasa bahwa persoalan wilayah abu-abu antara TNI dan Polri, serta soal Tugas-tugas Perbantuan TNI masih belum terakomodasi di dalam ketiga UU tersebut. Tidaklah mengherankan jika Departemen Pertahanan pada 2005 mengusulkan agar dibuat UU Pertahanan dan Keamanan Nasional. Ini bukan untuk menyatukan kembali TNI dan Polri, melainkan hanya untuk menyinergikan fungsi dan peran kedua institusi tersebut dalam menjaga keamanan nasional. Pada perkembangannya, usulan Departemen Pertahanan tersebut berubah dari UU Hankamnas menjadi UU Keamanan Negara (Kamneg) atau UU Keamanan Nasional (Kamnas). Sampai tulisan ini dibuat, akhir Desember 2005, pembahasan RUU Kamneg/Kamnas tersebut masih dibahas baik secara intern di departemen Pertahanan maupun di kantor Menko Polhukam.

Berbagai upaya untuk mereposisi peran, fungsi dan tugas TNI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih terus bergulir. Ini bukan hanya membutuhkan adanya berbagai perangkat UU baru

yang mengatur pertahanan dan keamanan semata, tetapi juga terkait dengan sistem anggaran negara untuk militer, perubahan doktrin dan validasi organisasi TNI, sistem pendidikan di akademi-akademi TNI dari tingkat dasar sampai yang tertinggi dan yang terpenting tetapi susah untuk diubah adalah perubahan budaya militer. Jika segalanya terus berlangsung dan situasi lingkungan sangat mendukung, bukan mustahil kita akan memiliki TNI yang benar-benar profesional dalam 15-20 tahun mendatang. Dari dalam TNI sendiri tampak jelas betapa keinginan untuk menjadikan TNI sebagai kekuatan pertahanan negara yang ---profesional, dicintai rakyat dan bangsa Indonesia serta disegani oleh negara-negara tetangga--- semakin kuat.

## **Bab IV**

# **DOKTRIN DAN VALIDASI ORGANISASI TNI**

*Hargyaning Tyas*

### **Pendahuluan**

Sejalan dengan perubahan lingkungan strategis nasional maupun internasional, TNI memposisikan dirinya sebagai bagian dari sistem nasional yang bersama-sama dengan komponen bangsa lainnya dalam mewujudkan kepentingan nasional. Untuk itu TNI telah melakukan reformasi internal, yang meliputi aspek kultural yang intinya meningkatkan kemampuan profesional militer; aspek struktural dengan melaksanakan validasi organisasi; dan aspek peraturan perundang-undangan dengan melanjutkan revisi doktrin. Dengan keluarnya TAP MPR No. VII/MPR/2000, formulasi tugas pokok TNI adalah: "menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, melindungi keselamatan bangsa, menyelenggarakan wajib militer yang diatur dengan undang-undang, membantu pemerintah dan masyarakat dalam menyelenggarakan kegiatan kemanusiaan, memberikan bantuan kepada POLRI dan ikut memelihara perdamaian dunia."

Dari tugas pokok TNI tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam fungsi-fungsi TNI sebagai berikut:

1. Melaksanakan pencegahan penangkalan dan penindakan terhadap kedaulatan negara dan keutuhan wilayah NKRI.
2. Memberikan perlindungan pada segenap bangsa Indonesia di wilayah maupun di luar wilayah NKRI dan seluruh tumpah darah Indonesia, termasuk area diplomatik pesawat terbang dan kapal RI dalam rangka menegakkan keutuhan bangsa.
3. Sebagai pelatih rakyat dalam penyelenggaraan wajib militer bagi warga negara yang diatur dalam perundang-undangan.

4. Membantu pelaksanaan tugas pemerintah dan POLRI dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat atas permintaan berdasarkan kemampuan, doktrin dan profesionalisme TNI sesuai peraturan perundang-undangan.
5. Membantu pemerintah dan masyarakat dalam menanggulangi masalah kemanusiaan, bencana alam, pengungsi, dan mengatasi kesulitan masyarakat di sekitar instalasi militer maupun daerah operasi dan membantu pelaksanaan pembangunan nasional di daerah terpencil dan rawan.
6. Ikut serta dalam operasi perdamaian dunia berdasarkan mandat dari PBB atau organisasi internasional maupun regional yang diakui oleh pemerintah, serta melaksanakan kerjasama militer dengan negara sahabat.

Berkaitan dengan adanya perubahan tugas pokok dan fungsi TNI tersebut, maka diperlukan pengkajian kembali dan penyempurnaan sistem piranti lunak/doktrin dan organisasi TNI, agar dapat mendukung profesionalisme yang diharapkan.

### **Revisi Doktrin<sup>1</sup>**

Pengertian doktrin yang paling sederhana adalah sesuatu ajaran. Dalam perjanjian NATO -*North Atlantic Treaty Organization* dikatakan bahwa doktrin adalah prinsip dasar yang menjadi pedoman bagi kekuatan militer dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan. Meskipun bersifat otoritatif dalam implementasinya tetap diperlukan adanya pengertian dan pemahaman terhadap doktrin itu sendiri. Doktrin adalah seperangkat aturan yang penerapannya memerlukan pemikiran dan pemahaman suatu kerangka kerja tentang hakekat konflik bersenjata dan penggunaan kekuatan militer.

---

<sup>1</sup> Lihat juga, Riza Sihbudi dan Hamdan Basyar. "Evaluasi Reformasi Doktrin TNI," dalam Sri Yanuarti (ed). *Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)*. Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, Jakarta 2003

Tujuannya adalah sebagai pedoman, menjelaskan dan mengajarkan, serta menjadi dasar untuk diskusi dan studi lebih lanjut.<sup>2</sup>

Doktrin adalah pokok pikiran yang menyangga kebijakan pertahanan. Doktrin bersifat menerangkan dan menjelaskan, sedangkan kebijakan lebih mengarahkan dan menentukan. Landasan doktrin adalah sejarah, dan kewenangannya diperoleh melalui pengalaman yang beraneka ragam. Meskipun doktrin sudah teruji oleh sejarah dan pengalaman, bukan berarti bahwa doktrin tidak boleh diubah. Doktrin itu sendiri berkembang sebagai respon dari perubahan politik atau latar belakang strategi, maupun hasil teknologi baru. Oleh karenanya, doktrin sangat berpengaruh terhadap kebijakan dan perencanaan yang akan ditetapkan, juga terhadap bagaimana kekuatan militer akan diorganisasikan dan dilatih, serta bagaimana cara untuk memperoleh peralatan yang dibutuhkan. Dalam hal ini terlihat keterkaitan erat antara doktrin dengan strategi, karena doktrin sangat mempengaruhi strategi, dan aplikasi strategi akan menjadi dasar dari doktrin itu sendiri.

Doktrin memiliki arti sangat penting, karena pemahaman terhadap doktrin dapat membuka wawasan dan memperjelas pemikiran untuk memutuskan cara bertindak pada situasi kekacauan yang disebabkan oleh krisis atau perang. Oleh sebab itu, doktrin menjadi petunjuk dan latihan agar konsisten dalam bersikap dan berperilaku, kebersamaan dan saling mempercayai, untuk menghasilkan suatu tindakan kolektif yang wajar dan benar. Karenanya, doktrin dapat mengarahkan organisasi atau komando untuk menjamin keterpaduan pencapaian sasaran.

Bagi TNI/ABRI, istilah "doktrin" mulai digunakan kembali sejak tahun 1982 ketika diresmikannya Doktrin Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta sebagai Pedoman Penyelenggaraan Pertahanan Keamanan Negara bagi TNI/ABRI pada saat itu, yang kemudian dimantapkan dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Selanjutnya, pada tahun 1988 disahkan doktrin Catur Dharma Eka karma melalui Keputusan Pangab Nomor:

---

<sup>2</sup> *British Defence Doctrine. Joint Warfare Publication (JWP) 0-01*

Kep/04/II/1988 tanggal 27 Februari 1988 sebagai Doktrin Induk bagi TNI/ABRI. Kemudian pada tahun 1991 diahkan Doktrin Pertahanan Keamanan negara berdasarkan Keputusan Menhankam nomor: Kep/17/X/1991 tanggal 5 Oktober 1991 menjadi Doktrin Dasar TNI/ABRI. Pada tahun 1994 diresmikan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti berdasarkan keputusan Pangab nomor: Kep/05/III/1994 tanggal 21 Maret 1994, sebagai Doktrin Pelaksana TNI/ABRI. Ketiga Doktrin ini adalah doktrin level strategi yang menyatukan TNI/ABRI sampai akhir dekade 90-an, yaitu Doktrin Dasar yaitu Doktrin Hankamneg 1991, Doktrin Induk yaitu Doktrin Catur Dharma Eka Karma 1988, dan Doktrin Pelaksanaan yaitu Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti 1994.

Kebijakan yang menyatukan TNI AD, TNI AL, TNI AU dan POLRI dalam ABRI dan digunakannya Doktrin Catur Dharma Eka Karma 1988 sebagai Doktrin Induk dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti 1994 sebagai Doktrin Pelaksanaan menyebabkan doktrin angkatan tidak digunakan. Doktrin Induk dan Doktrin Pelaksanaan dijabarkan di masing-masing angkatan dalam bentuk Buku Petunjuk berdasarkan stratifikasi sebagai berikut: Buku Petunjuk Dasar, Buku Petunjuk Induk, Buku Petunjuk Pembinaan, serta Buku Petunjuk Operasi, yang mana kesemuanya ini adalah doktrin pada level operasi dan taktik.

Namun, perubahan situasi politik dan pemerintahan yang terjadi pada tahun 1998, menyebabkan terjadinya penataan fungsi dan peran Tni berdasarkan paradigma baru TNI, antara lain perubahan ABRI kembali menjadi TNI dan lepasnya POLRI dari ABRI dihapusnya Dwifungsi ABRI, mendorong masing-masing angkatan untuk merevisi dan menata kembali doktrin angkatan maupun publikasi-publikasi resmi yang digunakan dalam Pembinaan, Pengembangan, dan Penggunaan Kekuatan.

Reformasi politik Indonesia yang terjadi sejak 1998 berpengaruh besar pada perubahan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Demokratisasi, penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) menuntut penyesuaian posisi, "jati diri" dan peran TNI. Setelah jatuhnya rezim Soeharto pada Mei 1998, Indonesia



memasuki apa yang disebut sebagai “era reformasi,” yang oleh para pendukungnya diidam-idamkan sebagai sebuah era menuju terwujudnya negara Indonesia yang demokratis, yang dengan sendirinya menjunjung tinggi prinsip-prinsip tegaknya “*rule of law*”, HAM serta penguatan “*civil society*.” Oleh sebab itu, diperlukan sebuah filosofi supremasi sipil (*civilian supremacy*) yang memayungi doktrin baru TNI.

Pengaruh globalisasi dengan adanya perkembangan teknologi, kemajuan ilmu pengetahuan, komunikasi dan informasi di dunia internasional berdampak pada pola dan bentuk ancaman. Ancaman terhadap kedaulatan negara tidak hanya bersifat konvensional (fisik) tetapi berkembang menjadi multidimensional (fisik dan non-fisik). Ancaman yang bersifat multidimensional biasanya bersumber pada ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun keamanan yang terkait dengan keamanan internasional seperti terorisme, imigran gelap, bahaya narkoba, pencurian sumber daya alam, bajak laut dan perusakan lingkungan. Selain itu juga tidak hanya ancaman konvensional (militer), tetapi juga ancaman non-konvensional yaitu kriminal transnasional yang terorganisir seperti perdagangan obat bius, penyelundupan, perdagangan gelap senjata/orang, dan lainnya.

Berbagai perubahan dan dinamika politik baik di tingkat nasional maupun internasional itu, dengan sendirinya mempengaruhi pula bagi terjadinya perubahan (“reformasi internal”) di tubuh militer Indonesia. Dan, salah satu perubahan di tubuh ABRI/TNI yang patut dicermati dalam lima tahun terakhir ini, adalah perubahan doktrin militer Indonesia, dari “CADEK” (Catur Dharma Eka Karma) ke “Doktrin TNI”.<sup>3</sup>

### **Doktrin TNI AL: EKA SASANA JAYA<sup>4</sup>**

Sebagai bagian dari TNI, maka TNI AL mendasari keberadaannya melalui misi yang diembannya yaitu: melindungi dan menjaga

---

<sup>3</sup> Lihat Laporan Penelitian P2P LIPI, “Anatomi Kekuatan TNI”.2003

<sup>4</sup> Data disarikan dari ”Doktrin TNI AL Eka Sasana Jaya”.

keutuhan dan integritas bangsa dan negara; menegakkan kedaulatan dan hukum di laut; mengamankan dan memperlancar pembangunan nasional khususnya pembangunan kelautan; mewujudkan postur TNI AL yang profesional, tangguh, berwibawa dan sejahtera; ikut mewujudkan perdamaian dunia melalui diplomasi AL. Selanjutnya dijabarkan dalam tugas TNI AL yakni: menyiapkan dan membina kekuatan untuk menegakkan kedaulatan dan keutuhan wilayah NKRI serta melindungi kepentingan nasional di laut yurisdiksi nasional; menegakkan hukum di laut sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan nasional dan hukum internasional; melaksanakan operasi militer selain perang dan ikut serta secara aktif dalam tugas-tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Terkait dengan tujuan dasar strategi militer, TNI AL memiliki dua fungsi dasar yaitu pengendalian laut dan proyeksi kekuatan. Di samping itu juga dilengkapi dengan berbagai peran seperti: peran militer, peran polisionil, peran dukungan diplomasi, serta peran operasi lain selain perang.<sup>5</sup>

Dalam kerangka penyusunan doktrin angkatan, TNI AL bertitik tolak dari pengertian doktrin militer yang dianut secara universal oleh negara-negara di dunia dengan menadopsi pandangan-pandangan dari pakar doktrin maritim maupun doktrin militer di tingkat nasional dan internasional. Misalnya pemikiran dari Alfred Thayer Mahan dan Sir Julian Corbett, juga Laksamana Muda TNI Suwarso Msc, menjadi referensi dan mewarnai esensi doktrin TNI AL.

Doktrin formal TNI AL ditandai dengan diresmikannya Doktrin ALRI Eka sasana Jaya berdasarkan Kep Men/Pangal Nomor 5000.1 pada tanggal 17 Agustus 1965, yang kemudian disahkan oleh Presiden RI pada tahun yang sama. Esensi dari Doktrin ALRI/AL Eka Sasana Jaya adalah semangat perjuangan Angkatan Laut pada waktu itu, setelah keberhasilan perjuangan bangsa dalam membebaskan Irian Jaya, yang berlanjut dengan konfrontasi dengan Malaysia. Oleh karena itu nuansa Doktrin ALRI Eka Sasana Jaya 1965 adalah membangkitkan semangat perjuangan. Disamping itu

---

<sup>5</sup> Sumber: <http://www.tnial.mil.id>

juga dimaksudkan sebagai Doktrin Keamanan Revolusi Indonesia, Doktrin Kekaryaannya ALRI dan Doktrin Bahari Indonesia.

Sebelum disahkannya Doktrin Eka Sasana Jaya, sudah ada publikasi-publikasi resmi yang digunakan sebagai Petunjuk Tempur, yang pada dasarnya adalah doktrin pada level operasi dan taktik. Misalnya, Prosedur Operasi Amfibi, Operasi AKS, Operasi BTK dan Operasi BTU. Di dalam ALRI/AL sendiri juga berhasil merumuskan apa yang disebut Trisila angkatan Laut yaitu Pedoman Sikap Mental dan Tingkah Laku Prajurit. Trisila AL ini terdiri dari : disiplin, hirarki dan kehormatan militer. Keberadaan Trisila AL tidak bertentangan karena bersumber dari Pancasila, Sapta Marga, Sumpah Prajurit, dan Delapan Wajib TNI, justru merupakan konsepsi yang bertujuan untuk meningkatkan rasa kebersamaan, sumber semangat Korps, serta mendorong terciptanya kehidupan khas TNI AL sesuai dengan medan juangnya di laut yang unik dan berat.

Doktrin Eka Sasana Jaya, sekarang ini menjadi Doktrin Pelaksanaan TNI AL, merupakan penjabaran dari Doktrin Dasar, Doktrin Pertahanan Negara, dan Doktrin Induk/Doktrin TNI, yang menjadi landasan bagi doktrin lainnya yang terwujud dalam Buku Petunjuk yang digunakan sebagai pedoman oleh jajaran TNI AL. Arti daripada Eka Sasana Jaya adalah : “satu ajaran yang akan menuntun ke arah keunggulan Angkatan laut di medan perang.” Dalam rentang waktu yang panjang sejak tahun 1965, jiwa dan semangat doktrin tersebut tetap digunakan sebagai landasan perjuangan TNI AL di masa sekarang maupun masa yang akan datang. Dengan satu keyakinan yang utuh dan bulat, “bahwa bangsa Indonesia akan menjadi besar dan kuat serta disegani di dunia apabila memiliki kekuatan dan kemampuan maritim yang kuat serta Angkatan Laut yang dapat diandalkan.”

Secara ringkas dapat digambarkan garis besar isi doktrin TNI AL Eka Sasana Jaya yang mengutamakan matra kelautan adalah sebagai berikut:

- Lingkungan laut dan lingkungan strategis maritim yang mendasari dimensi strategi militer, ruang tempur multi dimensi dan atribut kekuatan laut.

- Hakekat perang dan konflik bersenjata dalam dimensi konflik.
- Konsepsi pertahanan negara di laut, dan makna laut bagi bangsa Indonesia sebagai konsepsi dasar pertahanan negara.
- Kekuatan dan kemampuan maritim, yang diproyeksikan menjadi kemampuan operasi di laut.
- Pokok-pokok penggunaan kekuatan di laut, yaitu kemampuan operasi di laut dalam tugas perang dan tugas non perang.
- Perencanaan dan penyelenggaraan operasi dan kampanye maritim, untuk strategi militer yang ingin dicapai.
- Komando pengendalian dan dukungan logistik, hubungan dalam operasi termasuk dukungan komunikasi dan elektronika.<sup>6</sup>

Berbagai batasan, rumusan, ketentuan maupun pernyataan yang tertuang dalam Doktrin Eka Sasana Jaya adalah pokok-pokok pemikiran penampilan TNI AL sebagai bagian integral dari TNI selaku komponen inti pertahanan di laut. Pada dasarnya, Doktrin TNI AL Eka Sasana Jaya menjelaskan lingkungan laut dan sifat dasar kekuatan laut, perang dan konflik bersenjata, konsepsi pertahanan negara di laut, kekuatan dan kemampuan maritim serta memberikan gambaran bagaimana kekuatan TNI AL dapat memberikan kontribusinya untuk pertahanan negara. Hal mana terkait dengan bagaimana kemungkinan kekuatan tempur dapat digunakan, dalam hubungannya dengan masing-masing angkatan maupun dengan komponen bangsa lainnya. Dengan demikian Doktrin Eka sasana Jaya dapat digunakan sebagai pedoman terhadap segenap upaya strategis TNI/TNI AL berkaitan dengan pembangunan dan penggunaan kekuatannya.

---

<sup>6</sup> Sumber: <http://www.tnial.mil.id>, dan Doktrin TNI AL Eka Sasana Jaya

## **Doktrin TNI AU: SWA BHUWANA PAKSA<sup>7</sup>**

TNI AU sebagai bagian integral TNI merupakan wujud dari visi dan tekad untuk membangun kekuatan udara bagi kepentingan bangsa dan negara, diawali dengan diresmikannya Tentara republik Indonesia angkatan Oedara (TRI AO) pada tanggal 9 April 1946, yang dalam perkembangannya menjadi Angkatan Udara Republik Indonesia (AURI), dan kemudian menjadi Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI AU).

Doktrin TNI AU Swa Bhuwana Paksa dimaksudkan untuk dapat memberi kesamaan dalam pemahaman bagi seluruh personel TNI AU maupun komponen bangsa lainnya tentang nilai-nilai luhur TNI AU, konsepsi pengembangan kemampuan di masa datang atas keberadaan TNI AU sebagai inti kekuatan udara. Sehingga, doktrin tersebut dapat terpancar dalam tekad, semangat dan digunakan sebagai acuan dalam kerjasama lintas sektoral di bidang keudaraan.

Sesuai dengan lambang Swa Bhuwana Paksa, yang berarti: “sayap tanah air”, maka TNI AU bertanggung jawab terhadap pembinaan kemampuan dan membangun kekuatan agar dapat menjalankan perannya, serta membina segenap potensi dirgantara nasional menjadi komponen kekuatan pertahanan negara di udara. Secara umum tercermin dalam tugas pokok TNI AU yang menyebutkan sebagai berikut:

- Menjaga, mempertahankan keutuhan dan keamanan wilayah udara nasional dan integritas bangsa bersama komponen kekuatan pertahanan negara lainnya, serta penegakan hukum di wilayah udara nasional.
- Mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan negara aspek udara.
- Melaksanakan bakti sosial TNI AU, mendukung pemerintah untuk misi kemanusiaan dan kesejahteraan, serta membantu menanggulangi bencana alam di dalam negeri ataupun di luar negeri.

---

<sup>7</sup> Sumber: „Doktrin TNI AU Swa Bhuwana Paksa“

- Berperan aktif dalam tugas pencapaian dan pemeliharaan perdamaian di bawah misi PBB, dalam rangka mewujudkan perdamaian dunia.

Dalam implementasinya, untuk mendukung tugas pokok tersebut, TNI AU dilengkapi dengan unsur-unsur sebagai berikut: personel, organisasi, piranti lunak, alat utama sistem senjata (alutsista) dan fasilitas perlengkapan. Dari kelima unsur tersebut ada dua unsur yang kesiapannya sangat tergantung kepada negara lain (luar negeri) yaitu: alutsista yang terdiri dari pesawat terbang, radar, peluru kendali, meriam pertahanan udara, dan fasilitas peralatan seperti alat bantu navigasi, alat bantu lepas landas.<sup>8</sup> Disamping itu dalam rangka pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya, TNI AU harus melaksanakan dua fungsi utama yaitu Pembinaan Kemampuan (Bin Puan) dan Penggunaan Kekuatan (Gun Kuat). Melalui fungsi utama pembinaan kemampuan, TNI AU menyelenggarakan pembinaan terhadap berbagai fungsi dan kegiatan untuk mewujudkan kemampuan yang dapat diandalkan dalam pencapaian tugas dan tanggung jawabnya; sedangkan fungsi utama penggunaan kekuatan, TNI AU melaksanakan operasi udara sesuai dengan kebutuhan dan tanggung jawab penggunaan kekuatan udara terkait dengan kepentingan pertahanan, keamanan maupun kesejahteraan.

TNI AU dituntut untuk dapat mengantisipasi perkembangan lingkungan strategis dan kemampuan teknologi, khususnya teknologi dirgantara. Begitu pula dengan fungsi dan perannya sebagai Sayap Tanah Air, yang harus mengembangkan kemampuan secara berkelanjutan dan berpedoman kepada dua fungsi utama TNI AU sebagai arah dan pemahaman akan esensi kekuatan udara. Pada dasarnya, apa yang menjadi tugas pokok, fungsi utama TNI AU, dan yang terkait dengan kekuatan udara merupakan refleksi dari doktrin yang dimiliki TNI AU. Sehingga, Doktrin TNI AU Swa Bhuwanan Paksa berfungsi menjadi rujukan dasar bagi semua

---

<sup>8</sup> Sumber: <http://buletinlitbang.dephan.go.id>. „Kesiapan Alutsista TNI AL“, oleh: Marsekal Muda TNI Rukma Susetyasta, Asrena KASAU

petunjuk-petunjuk di dalam lingkup sistem perangkat lunak TNI AU.

### **Doktrin TNI AD: KARTIKA EKA PAKSI<sup>9</sup>**

Berangkat dari arti dan lambang TNI AD Kartika Eka Paksi yang berarti "burung perkasa tanpa tanding menjunjung cita-cita tinggi", yang bermakna "TNI AD yang kuat, senantiasa menjunjung cita-cita yang tinggi ialah keluhuran nusa dan bangsa serta keprajuritan sejati". Doktrin TNI AD dibutuhkan sebagai pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan penggunaan dan pembinaan kekuatan TNI AD sebagai komponen kekuatan pertahanan darat negara. Doktrin ini merupakan penyempurnaan Doktrin TNI AD Tri Ubaya Cakti, sekaligus menggantikan kedudukan dan fungsi Buku Petunjuk Dasar TNI AD. Secara umum doktrin ini mencakup tentang jati diri TNI AD; peran, tugas dan fungsi TNI AD; hakikat ancaman, pola penggunaan serta pola pembinaan kekuatan TNI AD.

Inti dari doktrin TNI AD mengacu kepada peran TNI AD seperti yang ditentukan dalam TAP MPR No VII/MPR/2000 tentang Peran, Tugas Pokok dan Tugas Bantuannya yang dituntut untuk lebih profesional. Peran TNI AD adalah bagian dari TNI alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di darat. Tugas pokoknya adalah menegakkan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah darat NKRI, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia di wilayah daratan dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara, juga melaksanakan pendidikan dan latihan wajib militer bela darat bagi warga negara. Adapun tugas bantuannya adalah aktif dalam tugas kemanusiaan (*civic mission*), membantu POLRI dalam rangka tugas keamanan negara atas permintaan yang diatur dalam undang-undang, serta membantu tugas pemeliharaan perdamaian duniis (*Peace Keeping Operation*).

Selain itu juga diuraikan berbagai fungsi TNI AD yang terbagi atas:

---

<sup>9</sup> Sumber: "Doktrin TNI AD: Kartika Eka Paksi"

- Fungsi Utama : pertempuran, pembinaan kekuatan, administrasi.
- Fungsi Organik: intelijen, operasi, personel, logistik, hubungan kemasyarakatan, pendidikan, latihan, doktrin.
- Fungsi Organik Pembinaan: perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, penguasaan dan pemeriksaan.
- Fungsi Teknis Militer Umum: infanteri, kavaleri, artileri meda, artileri perthanan udara, zeni, perhubungan, peralatan, pembekalan dan angkutan, kesehatan, polisi militer, ajudan jenderal, topografi, hukum, keuangan.
- Fungsi Teknis militer khusus: operasi khusus, penerbangan.
- Fungsi Khusus: jasmani militer, pembinaan mental, psikologi. Penelitian dan pengembangan, sejarah, sistem informasi, penerangan.

Berdasarkan fungsi tugas tersebut, bagaimana penggunaan kekuatan TNI AD menjadi lebih terfokus yang dasarnya adalah pada pola operasi perang dan pola operasi selain perang. Secara teknis penggunaan kekuatan TNI AD dilakukan berdasarkan prosedur norma persyaratan yang diatur melalui undang-undang. Bilamana dan masuk dalam kriteria apa penggunaan kekuatan TNI AD dilakukan sangat terkait dengan kondisi ancaman dan gangguan yang dihadapi. Ancaman dan gangguan yang dimaksud bisa berbentuk:

- konflik antarbangsa : yang berbasis faktor ekonomi, ideologi, teknologi dan kultur, perebutan wilayah.
- Konflik internal bangsa: konflik vertikal (ideologi, politik, ekonomi), dan konflik horizontal (etnis, agama, agama, sosial).
- Ancaman luar negeri : agresi langsung, agresi tidaj langsung.
- Ancaman dalam negeri: pemberontakan bersenjata, anarki , teror.
- Gangguan: konflik perbatasan, sengketa teritorial, pelanggaran wilayah, eksploitasi sumber daya alam.

Hakikatnya, penggunaan kekuatan TNI AD dalam konteks pertahanan negAra bersifat defensih aktif, dimana tindakan



pencegahan lebih diutamakan dan diupayakan, begitu pula dengan tindakan preventif yang dilakukan untuk dapat menggagalkan tindakan atau perlawanan musuh. Berbeda dengan tindakan represif yang dilakukan apabila ada perlawanan dari musuh.

Faktor penting dari kesinambungan cakupan doktrin TNI AD adalah pola pembinaan kekuatan TNI AD itu sendiri agar dapat mendukung peran dan fungsinya. Sasaran dalam pembinaan adalah pembinaan kekuatan, kemampuan dan gelar yang cakupannya antara lain menyangkut personel, alat utama sistem pertahanan, peranti lunak, serta pangkalan. Dalam hal wewenang pembinaan, kebijakan masih ditentukan oleh panglima TNI, sedangkan kepala staf sebagai pelaksananya.

### **Pentingnya Doktrin TNI**

Berdasarkan TAP MPR Nomor VII/MPR/2002 pasal 2 telah ditetapkan peran dan tugas pokok TNI sebagai berikut:

- TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan NKRI
- TNI sebagai alat pertahanan negara bertugas pokok menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara
- TNI melaksanakan tugas negara dalam penyelenggaraan wajib militer bagi warga negara yang diatur dengan undang-undang

Di samping peran dan tugas tersebut TNI juga mempunyai tugas bantuan yang tidak berubah yaitu : bantuan tugas kemanusiaan; bantuan kepada POLRI atas permintaan yang diatur undang-undang; dan tugas pemeliharaan perdamaian dunia di bawah bendera PBB. Peran dan tugas pokok TNI ini merupakan kelanjutan dari apa yang telah ditetapkan pada tahun sebelumnya.

Untuk melengkapi pelaksanaan tugas TNI , Panglima TNI menggariskan 4 aspek kebijakan yaitu: aspek pembangunan

kekuatan, aspek pengembangan kekuatan, aspek alutsista dan aspek gelar pasukan. Pembangunan kekuatan TNI mencakup pembentukan kemampuan operasi militer untuk tugas pertahanan dan bukan pertahanan, peningkatan kemampuan manajemen, intelijen, pementapan fungsi teritorial, dan kerjasama dengan negara sahabat. Pengembangan kekuatan dimaksudkan untuk mengantisipasi proses alamiah/regenerasi baik personel maupun peralatan. Untuk alutsista dan material yang menghadapi keterbatasan dana, maka pemeliharaan dan selektif dalam pengadaan sangat diutamakan. Gelar pasukan mengacu kepada kebijakan dan strategi pertahanan yang berorientasi pada konfigurasi geografis.<sup>10</sup>

Dari uraian ketiga doktrin angkatan, jelas bahwa masing-masing doktrin merupakan refleksi dari kekhususan dan wewenang dari masing-masing matra, yaitu darat, laut dan udara, yang sekaligus juga mencerminkan tugas pokok, fungsi dan peran TNI yang diaplikasi pada masing-masing angkatan.

Dengan kata lain, untuk Indonesia, doktrin ketiga angkatan berupaya secara proporsional merumuskan peran dan fungsi ketiga angkatan terbatas pada peran dan fungsi pertahanan dalam tatanan masyarakat yang demokratis. Ketiga doktrin tersebut juga mengaitkan karakteristik kekuatan masing-masing matra dengan pengembangan postur serta strategi pertahanan negara.<sup>11</sup>

Bagaimana kemungkinan terjadinya operasi gabungan baik diantara dua angkatan atau ketiga angkatan sekaligus, belum muncul dalam doktrin angkatan. Sebaliknya, apakah tugas pokok, peran dan fungsi TNI, termasuk garis kebijakan Panglima TNI juga akan menjadi bagian dari doktrin TNI yang sedang dalam proses pematangan, sehingga tidak akan jauh berbeda dengan doktrin angkatan. Dimana dan bagaimana posisi doktrin TNI diantara doktrin angkatan, doktrin pertahanan maupun kebijakan nasional, masih menjadi perdebatan.

---

<sup>10</sup> Sumber: <http://www.tni.mil.id>

<sup>11</sup> <http://www.mediaindo.co.id>. Andi Widjajanto. Mengembangkan Doktrin Militer Indonesia.

Ada pemikiran yang mengatakan bahwa doktrin TNI sifatnya strategis dan dapat dijabarkan dalam doktrin militer. Karena sifatnya strategis selanjutnya dapat dioperasionalkan dalam doktrin gabungan, dan doktrin angkatan (AD, AL, AU). Dalam doktrin TNI harus tercakup pandangan bangsa tentang perang, yang dapat melandasi cara pandang TNI tentang penggunaan kekuatan pertahanan yang dimiliki TNI. Doktrin gabungan adalah operasi militer tiga angkatan berdasarkan kemampuan sistem pertahanan, satuan tempur, dukungan tempur, dan intelijen tiga angkatan secara bersama secara efektif.<sup>12</sup>

Pemikiran lain mengatakan bahwa, doktrin angkatan menjadi warna dari doktrin TNI, sedangkan doktrin angkatan mengacu kepada doktrin pertahanan. Disini, doktrin angkatan bersifat strategis, dan doktrin TNI menjadi doktrin operasi gabungan sehingga sifatnya operasional, sedangkan doktrin pertahanan bersifat strategi raya.<sup>13</sup>

Meski masih mengundang perdebatan mengenai bagaimana dan dimana seharusnya posisi doktrin TNI, tetapi ada persamaan yang menyatakan bahwa doktrin pertahanan penting untuk menjadi acuan baik itu doktrin militer, doktrin TNI maupun doktrin angkatan. Doktrin pertahanan merupakan cerminan dari kebijakan nasional, khususnya tentang pertahanan dan keamanan negara, yang tidak lepas dari lingkungan strategis. Sehingga doktrin TNI akan dapat diwujudkan sesuai dengan reformasi internal TNI dan sinergi dengan kebijakan nasional.

### **Validasi Organisasi<sup>14</sup>**

Tujuan utama dari validasi organisasi adalah untuk merampingkan struktur organisasi agar efisiensi dan efektivitas dapat dicapai secara

---

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Pandangan dalam diskusi pada "Workshop Hubungan Sipil-Militer Era Megawati" tanggal 13 September 2005 di LIPI, Jakarta

<sup>14</sup> Lihat Moch. Nurhasim, "Validasi Struktur Organisasi TNI," dalam Sri Yanuarti (ed) *Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)*. Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, Jakarta 2003

optimal. Dalam militer, validasi organisasi dilakukan agar hirarki dan rentang komando menjadi lebih jelas, sehingga dapat menunjang pelaksanaan tugas. Validasi organisasi di tubuh TNI pernah dilakukan pada masa Jenderal Benny Moerdani menjabat Panglima ABRI (1983-1986). Hal itu dilaksanakan karena pada saat itu TNI sedang menjalankan peran dwifungsi ABRI, sehingga perlu perubahan mendasar yang sejalan dengan kondisi politik, peran dan fungsi ABRI.

Dalam era reformasi, validasi organisasi kembali dilakukan dalam tubuh TNI, sejalan dengan paradigma baru peran TNI. Kali ini tujuannya tidak hanya sekedar menghapus peran dwifungsi ABRI, tetapi juga harus mempertimbangkan tugas pokok dan fungsi TNI berkaitan dengan perkembangan politik nasional dan internasional. Pada prinsipnya validasi organisasi TNI harus disesuaikan dengan Undang-undang Pertahanan Negara, Undang-undang TNI dan Doktrin TNI yang akan membawa TNI lebih profesional dan proporsional dalam eksistensinya, serta tidak terlibat dalam politik praktis atau sering disebut dengan "*day to day politics*".

Validasi organisasi adalah suatu konsekuensi logis dari adanya perubahan doktrin, sehingga acuan untuk melakukan hal tersebut telah dimunculkan oleh Markas Besar TNI sejak 15 September 2000, yang implementasinya belum tuntas hingga saat ini. Hal yang melatarbelakangi perlunya diadakan validasi organisasi ketika itu adalah:

- Dipisahkannya POLRI dari struktur organisasi TNI, diikuti dengan perubahan peran dan tugas pokok TNI dan POLRI berdasarkan TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 dan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000
- Adanya duplikasi fungsi dari beberapa struktur organisasi di jajaran TNI akibat perubahan organisasi TNI yang dilakukan secara parsial karena kebutuhan situasional pada saat itu
- Terbatasnya dukungan anggaran bagi TNI, karenanya organisasi TNI harus efektif dan efisien

- Hasil evaluasi organisasi TNI dihadapkan dengan penajaman tugas pokok bidang pertahanan.

Sebagai pertimbangan dalam melakukan validasi organisasi, ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan, yaitu:

- Mendasarkan pada tugas pokok dan tugas perbantuan TNI sebagaimana diatur dalam UU No. 34/2004
- Bertujuan untuk menegakkan piramida organisasi
- Refungsionalisasi kotak-kotak organisasi untuk efisiensi dan efektivitas kerja
- Restrukturisasi kompartemen strategis untuk meningkatkan soliditas operasi dan rantai komando yang lebih pendek
- Merumuskan tiga jenis TOP (Tabel Organisasi dan Personil) dan DSPP (Daftar Susunan Personil dan Peralatan), yaitu: berdasarkan kebutuhan ideal (jangka panjang), kebutuhan minimal (mampu melaksanakan fungsi asasi militer, kebutuhan mendesak (proporsional dengan ancaman faktual)
- Komando teritorial hanya diutamakan untuk mencakup operasional di daerah rawan, daerah perbatasan antar negara, dan pulau-pulau terluar/terpencil
- Pembagian tugas antara intelijen strategis (analisis 8 komponen strategis) dengan intelijen militer (analisis medan, musuh terpadu maupun masing-masing matra)
- Organisasi TNI agar proporsional dengan tugas pokok, aspek geografis dan perkiraan ancaman.<sup>15</sup>

Pada awalnya, perubahan internal dalam TNI merupakan tuntutan sejalan dengan proses demokratisasi di Indonesia untuk menghilangkan peran dwifungsi ABRI. Perubahan internal tersebut diwujudkan dalam bentuk paradigma baru atau yang lebih dikenal

---

<sup>15</sup> Materi paparan Ditjen Strahan Dephan yang disampaikan pada Workshop Hubungan Sipil-Militer Era Megawati, pada tanggal 13 september 2005 di LIPI, Jakarta

dengan tiga "Re" yaitu redefinisi, restrukturisasi dan reposisi. Dalam paradigma baru ini disebutkan bahwa TNI akan menghapuskan beberapa fungsinya seperti jabatan Kassospol dan Kaster Tni, dwifungsi ABRI, likuidasi fungsi kekayaan dan peran sosial politik TNI, serta keberadaan Fraksi TNI/POLRI di lembaga legislatif.

Dengan beberapa perubahan itu perlu dilakukan penyesuaian dengan melaksanakan validasi organisasi yang masih terus berjalan. Perubahan organisasi ini berjalan lambat, karena harus dilakukan secara bertahap dan terencana dan harus sesuai dengan doktrin baru TNI. Hal mana juga tidak terlepas dari peran TNI sebagai kekuatan pertahanan yang harus mengutamakan peran penangkalan, pertahanan dan perdamaian dan menanggalkan peran sosial politik. Dalam melaksanakan ketiga peran tersebut perlu digarisbawahi, harus didasarkan pada prinsip supremasi sipil yang memerlukan pengaturan hubungan antara Presiden, DPR, Departemen Pertahanan, Dewan Pertahanan Nasional dan TNI.

Meski hakikat dan urgensi validasi organisasi sangat disadari, namun implementasinya masih belum seperti yang diharapkan, karena masih terpengaruh doktrin lama yang menekankan peran sosial politik. Sebagai contoh: masih ada staf ahli bidang sosial politik, yang seharusnya hanya hanya bidang sosial, yang berarti hanya perubahan redaksional saja. Masih terjadi kerancuan dalam hubungan TNI-POLRI dalam kebijakan pertahan negara maupun tugas-tugas pertahanan dan keamanan di lapangan. Kenyataannya, masih belum tampak perubahan yang mendasar untuk mencapai organisasi yang ramping, yang tidak membesar di tingkat Mabes yang masih menjadi pusat kewenangan, yang dapat menghambat efektivitas organisasi karena belum dilaksanakannya prinsip pendelegasian wewenang. Juga masih adanya dualisme dalam pembuatan kebijakan antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI, yang secara empirik lebih dominan Mabes TNI.

Struktur organisasi TNI masih dalam menempatkan strategi perang gerilya dan gelar komando teritorial sebagai tiang utamanya, karena masih dalam tatanan kerangka strategi pertahanan pulau besar dan doktrin sishankamrata. Penentuan kebijakan pertahanan masih

didominasi militer, sehingga garis kewenangan, komando dan pengawasan menjadi tidak jelas, yang mengakibatkan penggelaran pasukan dapat dilakukan oleh institusi militer tanpa didasarkan pada kebijakan politik pemerintahan sipil.

## **Penutup**

Proses demokratisasi di Indonesia mengakibatkan banyaknya tuntutan perubahan dalam kelangsungan perpolitikan dan kehidupan bernegara di Indonesia. Tidak terkecuali ABRI yang kemudian menjadi TNI karena terjadinya pemisahan dengan POLRI. Konsekuensi perubahan yang harus dilakukan TNI adalah pembaruan doktrin TNI dan validasi organisasi TNI agar selaras dengan perubahan dalam politik dan pemerintahan Indonesia.

Hingga saat ini doktrin baru TNI masih dalam proses penggodakan, sehingga doktrin masing-masing angkatan masih menjadi acuan menurut matryanya. Menurut paradigma baru TNI telah terjadi pergeseran bahwa TNI berfungsi menjaga pertahanan keamanan secara nasional bukan spesifik dalam negeri dan ketertiban masyarakat. Namun, tidak dapat dipungkiri meski TNI hanya menjadi pendukung bantuan kekuatan bagi POLRI, sebenarnya kemampuan menghadapi gerakan separatisme, pemberontakan masih menjadi keahlian pasukan TNI. Perubahan strategi sishankamrata pun menuntut POLRI untuk lebih profesional dalam menangani keamanan dalam negeri dan ketertiban masyarakat.

Bagaimana bentuk doktrin TNI baru yang diharapkan masih belum menunjukkan kejelasan. Doktrin TNI menduduki posisi yang sangat penting, karena ia menjadi panduan dan jiwa dari TNI yang berpengaruh terhadap kebijakan, perencanaan, pembinaan kekuatan maupun penyediaan alat utama sistem pertahanan, serta sangat terkait dengan struktur organisasi TNI sendiri.

Dimana posisi ataupun level doktrin TNI dibandingkan dengan doktrin ketiga angkatan AD, AL, AU? Kejelasan ini sangat diperlukan karena doktrin tidak hanya menjadi acuan organisatoris, namun juga secara komando yang diperlukan untuk membangun semangat kebersamaan dan kesatuan. Jadi doktrin dapat berupa

doktrin strategi raya, doktrin strategi militer, doktrin operasional dan doktrin taktis, karena keberadaan doktrin harus mampu menjadi acuan semua operasi militer yang dilakukan baik operasi di darat, laut maupun udara.

Pada dasarnya perubahan organisasi dalam tubuh TNI dimaksudkan untuk menciptakan militer yang profesional, efisien, efektif dan modern yang bercirikan:

- Memiliki kemampuan dan postur yang dapat mengantisipasi perkembangan bentuk dan potensi ancaman, serta perubahan lingkungan strategis
- Dapat menjalankan tugas operasi militer perang dan selain perang, tugas kemanusiaan dan tugas perdamaian di bawah bendera PBB
- Tunduk dan patuh kepada otoritas pemerintah yang dipilih secara demokratis
- Tidak terlibat dalam politik praktis dan tidak menjadi alat bagi kepentingan politik praktis.

Struktur organisasi TNI di masa datang harus didasarkan kepada doktrin baru yang menitikberatkan peran penangkalan, pertahanan dan perdamaian. Untuk mencapai bentuk yang ideal, perubahan organisasi harus dilakukan secara bertahap terukur dan terencana, yang menuntut kesungguhan dari TNI dan pemerintahan sipil dalam pelaksanaannya.

Validasi organisasi yang ideal adalah perubahan yang mengacu dan sinergi kepada kebijakan nasional, undang-undang pertahanan negara, perubahan bentuk/konsep ancaman, aspek geografis, serta lingkungan strategis nasional maupun internasional.



## Bab V

### TNI, POLRI, DAN MASALAH TERORISME

*Riza Sihbudi & Sarah Nuraini Siregar*

#### Pengantar

Sejak 1980-an terorisme menjadi salah satu istilah yang populer. Terorisme, bersama istilah-istilah lain seperti, “fundamentalisme”, “radikalisme”, dan “militanisme”, umumnya dipopulerkan oleh para pakar sosial-politik Barat,<sup>1</sup> yang kemudian disebar-luaskan oleh media massa tanpa berusaha mencari makna sebenarnya dari istilah-istilah tersebut. Seperti diketahui, istilah-istilah tersebut umumnya dikaitkan dengan tingkah laku politik sebagian besar komunitas di Dunia Islam, khususnya kawasan Timur Tengah, yang berkonotasi negatif,<sup>2</sup> dalam arti tidak disukai pihak Barat. Dengan kata lain, setiap tindakan—yang sebenarnya bersifat reaktif—yang dilancarkan warga muslim yang tidak sejalan atau bertentangan dengan kepentingan Barat, maka ia disebut terorisme. Akibatnya, setiap mendengar istilah terorisme maka yang langsung terbayang adalah Osama bin Laden, Mullah Umar, Yasser Arafat, Abubakar Ba’asyir, Jamaah Islamiyah, Hamas, Hizbullah, dan Jihad Islam.

Shireen T. Hunter,<sup>3</sup> misalnya, secara terang-terangan menuduh bahwa, “*There are many similarities in the Iranian, Syrian, and Libyan uses of the terrorism as an instrument of policy*”. Pandangan

---

<sup>1</sup> Sudah tentu nama-nama seperti Edward Said, Paul Findley, Roger Garaudy, dan Noam Chomsky, harus dikecualikan, karena selama ini pandangan mereka yang lebih obyektif dalam masalah terorisme.

<sup>2</sup> Daniel Pipes, misalnya, pernah menulis bahwa “*the Middle East has special importance for terrorism*”. Pipes dikenal sebagai pemikir dan sekaligus politisi kelompok *Hawkish* atau Neokonservatif.

<sup>3</sup> Shireen T. Hunter, “Terrorism: A Balance Sheet,” dalam *The Washington Quarterly* (Summer 1989).

ini jelas mencerminkan stereotipe Barat terhadap komunitas Dunia Islam yang tidak mereka sukai. Di sisi lain, tindakan Israel yang merugikan pihak muslim Arab, tidak pernah sekalipun disebut terorisme. Sehingga, pembantaian yang dilakukan Israel terhadap warga muslim Palestina yang tak berdosa atau aksi pemboman dan embargo AS yang telah mengakibatkan ribuan warga sipil (termasuk bayi-bayi) Afghanistan dan Irak tewas atau cacat seumur hidup, tidak disebut sebagai terorisme melainkan “aksi pembalasan”, “respons”, atau “pencegahan”.<sup>4</sup>

### Pengertian tentang Terorisme

Hingga saat ini belum ada rumusan yang jelas dan obyektif tentang istilah “terorisme”. PBB pun belum berhasil membuat definisi tentang “terorisme”. Secara umum istilah terorisme mencakup terorisme negara (*state terrorism*) dan terorisme non-negara (*non-state terrorism*). Namun yang dikembangkan akhir-akhir ini, terutama setelah tragedi 11 September 2001 (selanjutnya disebut “peristiwa 9/11”), hanya yang terkait dengan terorisme nonnegara, sementara terorisme negara cenderung diabaikan. Padahal jenis terorisme negara seperti yang dipraktekkan oleh Israel terhadap rakyat Palestina, atau oleh militer AS terhadap rakyat Afghanistan dan Irak, jauh lebih biadab ketimbang terorisme nonnegara.

Di kalangan pakar sosial-politik Barat sendiri sebenarnya belum ada kesepakatan tentang definisi terorisme. “*Terrorism has been defined in various ways by different scholars*”, tulis Kent Layne Oots.<sup>5</sup> Roberta Goren juga mengakui adanya “*definitional problems*” untuk istilah terorisme. J. Bowyer Bell dalam bukunya, *Transnational Terror*, mengatakan bahwa terorisme adalah senjata kaum lemah, tapi ia merupakan senjata yang sangat ampuh. David

---

<sup>4</sup> Noam Chomsky, *Maling Teriak Maling: Amerika Sang Teroris?* (Bandung: Mizan, 2001).

<sup>5</sup> Kent Layne Oots, *A Political Organization Approach to Transnational Terrorism* (1986)

Fromkin<sup>6</sup> membedakan antara terorisme dan aksi militer. Katanya, "*military action is aimed at physical destruction while terrorism aims at psychological consequences.*" Brian Michael Jenkins memandang terorisme sebagai "*a new form of warfare*". Dan, Antal Deutsch melihat terorisme sebagai "*a low-cost type of warfare between major powers.*" Sementara itu Jeffrey Ian Ross dan Ted Robert Gurr,<sup>7</sup> mendefinisikan terorisme internasional sebagai, "*terrorism carried out by autonomous nonstate actors and affecting nationals of at least two states*". Lalu, di tengah "kebingungannya" mencari definisi terorisme yang tepat, Oots mencoba merumuskan seperangkat definisi istilah tersebut yaitu,

*"Terrorism may be: (1) a psychological or military act designed to create fear, or cause material or economic destruction; (2) a method of constraining the behavior of others, this is often done through attacks on victims other than the real target to act; (3) a crime committed for publicity; (4) a crime with a political purpose; (5) as purposive violence. (6) a criminal act committed for political or economic gain"*.

Akan tetapi yang paling tepat tampaknya apa yang dikemukakan Fathi Osman. Dalam salah satu kolomnya di majalah *Arabia*,<sup>8</sup> Osman antara lain mengatakan bahwa suatu kesulitan besar dalam membahas terorisme adalah masalah definisinya. Jika terorisme diartikan sebagai penggunaan kekerasan untuk mencapai tujuan tertentu, maka semua aksi militer pun menggunakan kekerasan. Jika kita menganggap terorisme sebagai tindakan menyakiti atau melukai orang tak berdosa, maka penggunaan senjata berat dalam peperangan pun jelas merupakan tindakan yang menyakiti atau melukai ribuan atau jutaan orang tak berdosa.

Menurut Noam Chomsky, istilah terorisme mulai digunakan pada akhir abad ke-18, terutama untuk menunjuk aksi-aksi kekerasan pemerintah (penguasa) yang ditujukan untuk menjamin ketaatan

---

<sup>6</sup> *Contemporary Terrorism* (editor: John D. Elliot & Leslie K. Gibson)

<sup>7</sup> Jeffrey Ian Ross dan Ted Robert Gurr, "Why Terrorism Subsides," dalam *Comparative Politics* (Juli 1989).

<sup>8</sup> *Arabia* (Agustus 1985).

rakyat. Dengan kata lain, istilah itu digunakan untuk merujuk pada kekuatan koersif (pemaksa/penekan)—sebagai lawan kekuatan persuasif (pembujuk)—suatu rezim yang berkuasa. Dengan demikian, menurut Chomsky, arti aslinya terlupakan, dan istilah terorisme lalu diterapkan terutama untuk “terorisme pembalasan” oleh individu atau kelompok.<sup>9</sup>

Aksi terorisme pada dasarnya memuat tindak kekerasan atau ancaman kekerasan yang diarahkan kepada orang-orang yang tidak melakukan perlawanan. Tujuan aksi ini bersifat politis, dilakukan demi publisitas, dan terorganisir dalam rangka perjuangan politik.<sup>10</sup> Secara umum, tujuan aksi teror juga menciptakan ketakutan dalam masyarakat karena menggunakan pembunuhan dan penghancuran secara sistematis sebagai sarana untuk tujuan tertentu. Karena itulah aksi terorisme masuk ke dalam kekerasan politik.<sup>11</sup>

Dari pengertian di atas, terdapat empat unsur pokok tindak terorisme.

*Pertama*, tindak kekerasan itu terencana rapi, bukan bersifat impulsif atau spontan;

---

<sup>9</sup> Sangat menarik apa yang diungkapkan St. Augustine—sebagaimana dikutip Chomsky—yang menuturkan cerita tentang seorang bajak laut (perompak) yang tertangkap oleh Kaisar Alexander the Great. Alkisah, terjadilah dialog antara sang Kaisar dan sang perompak. “Mengapa kamu berani mengacau lautan?”, tanya Alexander. “Mengapa kamu berani mengacau seluruh dunia? Karena aku melakukannya hanya dengan sebuah perahu kecil, aku disebut maling; kalian, karena melakukannya dengan kapal besar, disebut Kaisar”, jawab sang perompak. Ilustrasi itu menggambarkan secara sangat pas tentang hubungan antara “terorisme” negara yang dilakukan si kuat terhadap si lemah di satu sisi, dan di sisi lain, aksi-aksi “terorisme” yang dilakukan Hamas terhadap Israel, atau yang dilakukan kelompok Osama terhadap kepentingan AS. Hal ini menjelaskan arti sebenarnya dari istilah terorisme internasional. Lihat, Chomsky, *Maling Teriak Maling*.

<sup>10</sup> F. Budi Hardiman, “Terorisme : Paradigma dan Definisi,” dalam Rusdi Marpaung & Al Araf (ed), *Terorisme : Definisi, Aksi, dan Regulasi*, (Jakarta : IMPARSIAL, 2003) hal. 6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 4.

*Kedua*, perbuatan itu berlatar belakang politis, bukan kriminal seperti tindak kejahatan yang dilakukan para mafia yang bermotifkan uang. Politis dalam hal ini artinya bertujuan untuk mengancam sistem pemerintahan atau sistem politik yang ada saat itu.

*Ketiga*, sasaran aksi terorisme selalu masyarakat sipil, bukan instalasi militer atau pasukan bersenjata; dan

*Keempat*, aksi terorisme dilancarkan oleh kelompok-kelompok tertentu di dalam negeri yang merasa tidak puas, bahkan marah terhadap kebijakan pemerintah.<sup>12</sup>

### **Terorisme di Indonesia**

Tindak kekerasan terorisme terjadi di beberapa negara dan salah satunya Indonesia. Dalam kurun waktu 1999-2004, telah terjadi puluhan ledakan bom di Indonesia. Puncaknya adalah tragedi Bom Bali pada tahun 2002 yang menelan ratusan korban jiwa. Rangkaian peristiwa ini tidak hanya menimbulkan korban jiwa, tetapi juga berdampak terhadap kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan internasional.

Pemerintahan Megawati Soekarnoputri melihat aksi terorisme sudah masuk ke dalam wilayah ancaman terhadap masyarakat dan negara, termasuk pemerintah. Hal ini tidak lain dipicu oleh peristiwa Bom Bali tahun 2002 yang menyebabkan Megawati mulai memperhitungkan ancaman-ancaman serupa (terorisme). Kejahatan terorisme dipandang sebagai ancaman nyata yang memerlukan penanganan lebih lanjut. Langkah awal yang dilakukan oleh pemerintahan Megawati adalah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi UU RI No. 15/2003. Di sinilah persoalan mulai muncul saat hendak memutuskan “siapa” pihak yang memiliki wewenang untuk menangani aksi terorisme; apakah TNI atau Polri.

---

<sup>12</sup> Tjipta Lesmana, “Polri, TNI & Intelijen Hendaknya Bersatu,” dalam *Suara Pembaruan*, 23 September 2004.

Secara universal, tugas pokok polisi sesungguhnya adalah menegakkan hukum dan ketertiban dalam negeri. Jika yang dihadapi adalah kelompok bersenjata yang militan dan terorganisasi rapi—apalagi terkait dengan jaringan internasional dan bermotifkan politis—maka tugas itu bukan lagi hanya menjadi tugas polisi.<sup>13</sup> Alasan ini selaras dengan pasal 7; Bab IV (Peran, Fungsi, dan Tugas TNI) dalam UU TNI No. 34/2004. Pasal tersebut menyatakan bahwa tugas pokok TNI sebagai alat pertahanan negara dapat dilakukan melalui operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang. Di level operasi militer selain perang, salah satu poin yang menjadi tugas TNI adalah mengatasi aksi terorisme.<sup>14</sup> Disinilah peran TNI mulai masuk dan keterlibatannya dalam menangani aksi terorisme menjadi relevan. Bahkan dalam *Buku Putih Pertahanan* yang dirancang oleh Departemen Pertahanan menyebutkan penanganan aksi terorisme terkait dengan gangguan bagi kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa. Apabila tidak dapat ditangani secara tepat, gangguan tersebut dapat menjadi isu keamanan nasional yang mengancam ketertiban publik.

Indikasi di atas secara implisit menunjukkan bahwa Polri tidak lagi menjadi satu-satunya institusi yang menangani tindak kekerasan terorisme. Dalam konteks keamanan nasional, keterlibatan TNI juga dibutuhkan.

Tatkala penilaian tersebut semakin menguat, persoalan baru kembali muncul. Misalnya timbul masalah saat hendak melakukan tugas perbantuan TNI kepada Polri (atau sebaliknya) pada saat menangani aksi terorisme. Apalagi di masa Megawati, ia relatif mempercayakan penanganan terorisme kepada Polri dibandingkan kepada TNI. Rivalitas antara TNI dan Polri semakin menonjol, dimana indikasi tersebut sudah terlihat sejak dipisahkannya Polri dari TNI tahun 2000. Inilah yang menjadi salah satu catatan masalah relasi TNI-Polri era pemerintahan Megawati, terutama dalam penanganan masalah terorisme. Dalam penanganan masalah

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Lihat UU TNI No. 34/2004.

terorisme terlihat porsi peranan lebih besar (jika tidak bisa dikatakan semuanya) diberikan kepada Polri.

Masalah terorisme di Indonesia yang terjadi pada era Megawati terkait erat dengan terjadinya serangan teroris 11 September 2001 (9/11) yang menghancurkan gedung kembar WTC di New York serta sebagian gedung Pentagon, AS. Setelah kejadian tersebut ada tekanan kuat pada pemerintahan Megawati yang berasal dari pemerintahan AS di bawah Presiden George W. Bush, untuk memberantas terorisme di Indonesia. Tekanan ini juga diarahkan untuk membungkam gerakan-gerakan Islam “garis keras” di Indonesia. Peristiwa 9/11 memang tidak hanya memunculkan perubahan paradigma tentang “keamanan dan ancaman nasional,” khususnya bagi AS dan negara-negara sekutunya, di mana kelompok *Hawkish* kemudian berhasil memaksa GW Bush untuk merealisasikan doktrin *pre-emptive strike*, sebuah doktrin yang membenarkan AS untuk menghancurkan pihak mana pun yang potensial menjadi ancaman bagi keamanan nasional mereka. Artinya, siapa pun atau negara mana pun yang oleh AS dianggap “mengancam” harus dihancurkan terlebih dulu sebelum ancaman itu menjelma menjadi kenyataan. Tapi Peristiwa 9/11 juga setidaknya telah memunculkan ketegangan yang sangat mewarnai percaturan politik internasional sejak tahun 2001.

Makin meningkatnya ketegangan hubungan antara AS dan Dunia Islam, di mana “perang melawan terorisme” yang dideklarasikan AS pasca 9/11 semakin—tidak terkendali dan—mengarah ke perang melawan kaum Islam “fundamentalis.” Ketegangan ini disulut oleh realitas bahwa dua negara (Afghanistan dan Irak) yang menjadi korban pembalasan aksi 9/11 adalah negara-negara berpenduduk mayoritas muslim.<sup>15</sup> Selain itu, AS cenderung menyamaratakan semua kelompok muslim “fundamentalis” dengan “teroris”. AS tidak segan-segan menekan para penguasa yang dianggap sebagai sekutunya untuk “membasmi” gerakan atau

---

<sup>15</sup> Kendati Irak di bawah Saddam tidak bisa disebut sebagai sebuah “negara Islam,” karena ideologi Ba’thisme yang dianut rezim yang berkuasa saat itu berlandaskan pada paham sosialisme sekuler.

kelompok “fundamentalis” muslim di negara-negara mereka. Akibatnya, di sejumlah negara terjadi ketegangan antara penguasa yang sekuler dengan para aktivis Islam, seperti yang dialami Indonesia dan Pakistan.

Apalagi AS cenderung tidak berhenti sampai di Afghanistan atau Irak saja. Setelah invasi ke Irak, negara-negara muslim lainnya seperti Iran atau Suriah menjadi target AS berikutnya sebagai konsekuensi dari doktrin “perang melawan terorisme” yang dianut dan dijalankan Bush. Bagi Bush dan kaum *Hawkish* pendukungnya, dalih untuk itu pun sudah cukup “kuat” yaitu, program senjata nuklir Iran dan Suriah serta “keterkaitan” Teheran dan Damaskus dengan jaringan Al-Qaeda.<sup>16</sup> Dua alasan yang pada awal 2003 juga dipakai AS untuk menyerang dan menduduki Irak.

### **Kebijakan Penanganan Terorisme Era Megawati**

Permasalahan relasi antara TNI-Polri; atau antar lembaga yang memiliki kewenangan menangani masalah keamanan, terutama terorisme juga terjadi di beberapa negara. Amerika Serikat salah satu contohnya, terutama pasca tragedi 9/11 di New York. Sebelumnya, selalu ada dikotomi antara tugas CIA dan FBI. Tugas CIA khusus menangani aktivitas teroris di luar negeri, sedangkan FBI khusus di dalam negeri. Setelah peristiwa itu terjadi, tentara dan aparat intelijen dilibatkan secara aktif untuk memerangi terorisme.<sup>17</sup>

Ketika AS mulai menyatakan perang terhadap terorisme, pimpinan CIA mendesak Kongres agar mereka diberikan kewenangan yang lebih besar untuk melumpuhkan setiap ancaman terorisme. Kewenangan yang dimaksud antara lain;

---

<sup>16</sup> Sebuah undang-undang “anti-Suriah” sudah disahkan di AS. Iran pun terus ditekan dalam kaitannya dengan program nuklir negeri kaum mullah ini. Artinya, tinggal selangkah lagi Iran atau Suriah mengalami nasib seperti Irak atau Afghanistan. Bandingkan, misalnya, sikap AS terhadap program nuklir Israel. Lihat misalnya, tulisan Rakaryan Sukarjaputra, “Skenario Irak untuk Iran Mulai Jalan?,” *Kompas* (2 Oktober 2005).

<sup>17</sup> Tjijta Lesmana...*Op.cit.*



- (1) kewenangan perencanaan anggaran dan operasional;
- (2) kewenangan menangani tindak terorisme dalam negeri.

Masalah penanganan terorisme yang tidak kalah penting di AS adalah menetapkan apakah kegiatan intelijen yang dilakukan FBI harus dilihat sebagai mandat untuk menegakkan hukum atau terkait dengan persoalan keamanan nasional.<sup>18</sup> Jika tujuannya adalah menegakkan hukum, maka upaya yang dilakukan lebih bertujuan menyeret pelaku teroris ke pengadilan. Sebaliknya, jika terkait dengan keamanan nasional, maka peran yang lebih dikedepankan adalah mengumpulkan informasi sehingga dapat memberikan peringatan dini, atau menopang operasi menangkap teroris sebelum mereka melancarkan aksinya.

Sebelum Megawati menjadi presiden, era pemerintahan Abdurrahman Wahid sebenarnya telah terjadi beberapa peristiwa aksi teror di Indonesia. Sejak tahun 1999 sampai peristiwa pemboman di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002, aksi terorisme di Indonesia cukup meningkat. Sejumlah aksi teror yang terjadi di Indonesia dapat dilihat pada tabel di bawah ini :<sup>19</sup>

Tahun	Peristiwa Aksi Teror
<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan Toserba Ramayana Jakarta .</li> <li>• Peledakan Mal Kelapa Gading Jakarta.</li> <li>• Peledakan Plaza Hayam Wuruk Jakarta.</li> <li>• Peledakan Mesjid Istiqlal yang menghancurkan sejumlah ruangan &amp; fasilitas lainnya di mesjid tersebut.</li> </ul>
<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan Gereja (GKPI) dan Gereja Katolik di Medan.</li> <li>• Peledakan gedung Kejaksaan Agung Jakarta.</li> <li>• Peledakan kantor KPU Jakarta.</li> <li>• Peledakan di halaman Kedutaan Besar Philipina</li> </ul>

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Buku Putih Kebijakan Pertahanan Indonesia, Departemen Pertahanan, 2003.

	<p>yang menewaskan 2 orang, 22 orang luka berat, dan menghancurkan 29 kendaraan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan di depan kantor Departemen Pertanian; menghancurkan 1 bus penumpang.</li> <li>• Peledakan gedung Bursa Efek Jakarta yang menewaskan 15 orang, 37 luka berat, dan 81 kendaraan hancur.</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan gedung Atrium Senen Jakarta selama dua kali.</li> <li>• Peledakan sejumlah gedung gereja pada malam Natal</li> </ul>
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan di Bali, menewaskan lebih dari 200 jiwa.</li> <li>• Peledakan Mc Donald, Mal Ratu Indah di Makasar yang menewaskan 3 orang.</li> </ul>
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peledakan Wisma Bhayangkari di Kompleks Mabes Polri, Jakarta.</li> <li>• Bom meledak di Hotel JW Marriot</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bom meledak di depan Kedutaan Besar Australia di kawasan Kuningan, Jakarta.</li> </ul>
<b>2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bom kembali meledak di Pulau Bali.</li> </ul>

Pasca terjadinya bom Bali tahun 2002 mendorong pemerintahan Megawati mengeluarkan kebijakan penanggulangan aksi terorisme. Bahkan tampaknya Megawati menyoroti cukup serius persoalan terorisme, terutama setelah terjadi peristiwa tersebut. Pemerintahan Megawati dengan cepat menetapkan Perppu No. 1/2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi UU No. 15/2003. Penetapan ini memperlihatkan sikap Megawati yang mulai mewaspadaai ancaman terorisme yang berulang kali terjadi

di Indonesia, terutama ancaman peledakan bom. Pernyataan ini secara tegas diulas dalam penjelasan umum di UU tersebut.<sup>20</sup>

“Rangkaian peristiwa pemboman yang terjadi di wilayah Negara Republik Indonesia telah menimbulkan rasa takut masyarakat secara luas, mengakibatkan hilangnya nyawa serta kerugian harta benda, sehingga menimbulkan pengaruh yang tidak menguntungkan kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan Indonesia dengan dunia internasional. Peledakan bom tersebut merupakan salah satu modus pelaku terorisme yang telah menjadi fenomena umum di beberapa negara. Terorisme merupakan kejahatan lintas negara, terorganisasi, dan bahkan merupakan tindak pidana internasional yang mempunyai jaringan luas, yang mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional.”

Selain penetapan UU di atas, Departemen Pertahanan saat itu juga merumuskan kembali isu-isu yang dianggap mengganggu kepentingan pertahanan negara. Isu-isu tersebut tidak lagi menyangkut masalah gerakan separatis seperti GAM (Gerakan Aceh Merdeka) atau OPM (Organisasi Papua Merdeka), tetapi juga mencakup aksi terorisme.<sup>21</sup> Pada penjabaran *Buku Putih Pertahanan*, hal itulah yang disinggung dan berulang kali ditekankan. Berikut pernyataan tersebut:<sup>22</sup>

“...aksi terorisme dalam skala kecil terjadi di berbagai negara. Tindakan terorisme selalu menimbulkan korban jiwa, mengancam keselamatan publik, menimbulkan kekacauan yang luas sehingga mengancam keselamatan bangsa dan kedaulatan negara. Konflik di Timur Tengah, Asia Selatan, maupun di Asia Tenggara merupakan

---

<sup>20</sup> Lihat UU RI No. 15/2003 Tentang Penetapan Perppu 1/2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menjadi Undang-undang.

<sup>21</sup> Walaupun disisi lain, beberapa kalangan melihat gerakan separatis juga merupakan salah satu bentuk terorisme karena mengancam kedaulatan NKRI dan mengganggu keamanan publik.

<sup>22</sup> Lihat Buku Putih Pertahanan, Dephan, pada Bab 3 yang berjudul Konteks Strategis. Pada bab tersebut juga disinggung masalah terorisme; terutama peristiwa Bom Bali tahun 2002.

bentuk terorisme sehingga ancaman terorisme internasional masih terus membayangi dunia. Terorisme internasional menjadi musuh bersama masyarakat dunia sehingga harus diperangi secara bersama-sama oleh masyarakat internasional.”

Dalam *Buku Putih Pertahanan*, masalah terorisme berulang kali disinggung terutama dalam konteks ancaman pertahanan. Pada Bab IV yang berjudul “Perkiraan Ancaman dan Kepentingan Strategis Pertahanan,” dinyatakan secara tegas perkiraan ancaman dan gangguan terhadap kepentingan pertahanan nasional di masa mendatang; dan salah satunya adalah ancaman terorisme internasional yang memiliki jaringan lintas negara dan timbul di dalam negeri.<sup>23</sup> Tetapi, selain ancaman terorisme, peran TNI sebenarnya juga mencakup di beberapa masalah lain. Misalnya

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, Bab IV. Selain terorisme, ancaman pertahanan lainnya adalah:

- Gerakan separatis yang berusaha memisahkan diri dari NKRI; terutama gerakan separatis bersenjata yang mengancam kedaulatan keutuhan wilayah Indonesia;
- Aksi radikalisme yang berlatar belakang primordial etnis, ras, dan agama serta ideologi diluar Pancasila, baik berdiri sendiri maupun memiliki keterkaitan dengan kekuatan-kekuatan di luar negeri;
- Konflik komunal, kendatipun bersumber pada masalah sosial ekonomi, namun dapat berkembang menjadi konflik antar suku, agama maupun ras dalam skala yang luas;
- Kejahatan lintas negara, seperti penyelundupan barang, senjata, amunisi, penyelundupan manusia, narkoba, pencucian uang, dan bentuk-bentuk kejahatan terorganisasi lainnya;
- Kegiatan imigrasi gelap yang menjadikan Indonesia sebagai tujuan maupun batu loncatan ke negara lain;
- Gangguan keamanan laut seperti pembajakan dan perompakan, penangkapan ikan secara ilegal, pencemaran dan perusakan ekosistem;
- Gangguan keamanan udara seperti pembajakan udara, pelanggaran wilayah udara, dan terorisme melalui sarana transportasi udara;
- Perusakan lingkungan seperti pembakaran hutan, perambahan hutan ilegal, pembuangan limbah beracun dan berbahaya;
- Bencana alam dan dampaknya terhadap keselamatan bangsa.

gangguan keamanan yang mengancam kedaulatan, imigran gelap, perusakan lingkungan, dan sebagainya. Poin-poin ini sebenarnya sudah menciptakan penafsiran ganda antara peran TNI dan Polri; yang tidak hanya terlihat dalam menangani masalah terorisme, tetapi juga dalam penanganan masalah lainnya. Seperti masalah perusakan lingkungan, *illegal logging*, narkoba, yang selama ini (dominan) ditangani oleh polisi. Jika hal tersebut juga diarahkan pada peran TNI, maka relasi peran TNI dan Polri akan semakin tumpang tindih.

Selanjutnya, sorotan utama buku putih tersebut menekankan soal ancaman terorisme.<sup>24</sup> Dalam menghadapi ancaman keamanan tradisional, penggunaan kekuatan pertahanan dapat dilakukan untuk melawan terorisme. Bahkan secara tekstual dinyatakan bahwa ancaman terorisme memerlukan penanganan segera dan TNI berkepentingan langsung untuk mengemban peran dan fungsi memerangi tindak kejahatan terorisme sesuai spektrum ancaman.

Beberapa pokok-pokok kebijakan yang menjadi pedoman dalam memerangi terorisme, terkandung prinsip yang selalu meyoroti masalah terorisme. Pokok-pokok kebijakan tersebut terdiri dari empat hal.

*Pertama*, perang melawan teroris merupakan kebutuhan mendesak dan dilaksanakan untuk melindungi kedaulatan NKRI dan keselamatan WNI serta warga negara lain yang berada di Indonesia.

*Kedua*, dalam pelaksanaan pemberantasan terorisme tetap memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku serta tidak melanggar hak asasi manusia.

*Ketiga*, dalam penggunaan kekuatan pertahanan, yakni TNI untuk menumpas terorisme, tidak bersifat diskriminatif.

*Keempat*, terorisme yang bersifat internasional maupun lokal atau yang saling berkolaborasi, dilakukan melalui upaya terpadu dan terkoordinasi secara lintas instansi dan lintas negara.

Ulasan terorisme sebagai bagian dari ancaman kepentingan pertahanan nasional sebetulnya telah menempatkan dengan jelas peran TNI dalam hal menanggulangi kejahatan terorisme. Artinya, fungsi dan peran TNI juga berada dalam wilayah penanganan dan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, Bab V.

penanggulangan terorisme sebagai bagian dari ancaman pertahanan negara. Namun hal inilah yang tidak diperhatikan lebih lanjut oleh pemerintahan Megawati.

Tidak hanya Buku Putih Pertahanan, berbagai kebijakan juga dikeluarkan oleh pemerintahan Megawati untuk mengatasi aksi terorisme. Di antaranya :

1. Inpres No. 5/2002 (kepada Kepala Badan Intelijen Negara sehubungan dengan terorisme);
2. Inpres No. 4/2002 (kepada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan sehubungan dengan terorisme);
3. PP RI No. 24/2003 tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim dalam Perkara Tindak Terorisme;
4. UU No. 15/2003 tentang Penetapan Perppu No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme;
5. UU No. 16/2003 tentang Penanganan Bom Bali (kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada bulan Juli 2004).

Selain kebijakan regulasi, pemerintah Megawati juga melakukan berbagai kerjasama internasional untuk melawan terorisme. Dalam pertemuan puncak forum Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) ke 11, yang berlangsung di Thailand (20-21 Oktober 2003), negara-negara yang tergabung dalam APEC mengeluarkan Deklarasi Shanghai yang berjudul *APEC Economic Leader on Counter Terrorism*.<sup>25</sup> Deklarasi tersebut menyatakan segala bentuk aksi terorisme yang ditujukan kepada siapa pun dan dalam bentuk apapun merupakan ancaman bagi perdamaian, kesejahteraan, dan keamanan suatu bangsa. Dalam salah satu pernyataannya tentang terorisme, Presiden Megawati Soekarnoputri ketika berpidato di KTT Organisasi Konferensi Islam (OKI) di Putrajaya, Malaysia, Oktober 2003, antara lain menegaskan:

---

<sup>25</sup> Wawancara dengan narasumber di Surabaya (Juni 2005).

sumber utama merebaknya aksi terorisme—terutama yang dilakukan kelompok-kelompok ‘teroris muslim’—adalah penindasan yang dialami rakyat Palestina selama puluhan tahun. Dan, salah satu penyebab utamanya adalah dukungan membabi-butakan AS terhadap Israel. Berkali-kali upaya mencari solusi damai Palestina-Israel selalu menemui jalan buntu karena ketidakmampuan AS bersikap adil.

Tetapi secara internal, pemerintahan Megawati mendapat kritik karena ia memberikan porsi peran yang terlalu besar kepada polisi ketimbang TNI dalam menangani terorisme. Hal ini sangat ironis mengingat penjabaran ancaman kepentingan pertahanan negara juga diindikasikan dari aksi terorisme. Dan berbicara mengenai ancaman pertahanan negara, maka peran TNI juga masuk dalam hal menangani terorisme.

Akan tetapi, kebijakan yang diberlakukan oleh Megawati justru sebaliknya. UU No. 15/2003 mengenai Tindak Pidana Terorisme misalnya dijadikan landasan operasi penegakkan hukum oleh Polri. Masalah terorisme seolah-olah hanya berada dalam wilayah kriminalitas sehingga UU-nya juga diarahkan pada konteks itu.<sup>26</sup> Implikasinya, kepolisian mendapat dukungan penuh dari pemerintahan Megawati berikut pengadaan fasilitas dan pelatihan bagi polisi untuk mengatasi aksi terorisme. Salah satu contohnya adalah pembangunan Detasemen Antiteror 88 yang tak luput dari perhatian TNI, sehingga terjadi rivalitas di antara keduanya.

---

<sup>26</sup> Misal dalam Bab 1 pasal 1 ayat 1 yang berbunyi : “Tindak Pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana...” Ayat ini menggambarkan bahwa terorisme adalah kejahatan yang terkait dengan unsur pidana; yang artinya berada dalam wilayah kewenangan polisi. Atau dalam penjabaran pasal 8 dari poin (a) s.d. (r). Seluruh istilah yang berhubungan yang aksi terorisme tersebut memang menggambarkan unsur kriminalitasnya ketimbang unsur pertahanan negara. Jelasnya Lihat UU No. 15/2003...*Op. Cit.*

## **Relasi TNI-Polri dalam Penanganan Terorisme**

Rivalitas yang muncul antara TNI-Polri sudah muncul sejak dipisahkannya institusi Polri dari TNI. Ketika polisi sudah terpisah, porsi keamanan dalam negeri menjadi bagian dari tugasnya dan hal ini didukung oleh Megawati. Porsi TNI hanya menjalankan fungsi pertahanan negara, termasuk mengantisipasi segala bentuk ancaman yang datang dari luar negara. Adanya pembagian seperti tadi, bagi sebagian anggota TNI merasa “dirugikan” karena “lahan hidup” yang selama ini digelutinya, telah dikuasai anggota Polri. Disisi lain, mereka juga melihat ketidakkonsistenan anggota Polri dalam menjalankan perannya sebagai penegak hukum.<sup>27</sup> Mereka merasa arogansi Polri sangat terlihat sehingga “kecemburuan” TNI terhadap Polri semakin sulit dihindari. Akibatnya rivalitas di antara keduanya semakin terlihat. Salah satu contoh kasusnya adalah ketika terjadi bentrok bersenjata antara Batalion Artileri Medan dengan satuan Polri di Binjai.

Persoalan rivalitas tidak terlepas dari kebijakan pemerintahan Megawati yang tampak “memprioritaskan” peran polisi dalam beberapa hal, termasuk penanggulangan terorisme. Ketika terjadi peristiwa bom Bali tahun 2002 masalah keamanan dalam negeri menjadi mencuat, yang kemudian oleh Megawati diimplementasikan melalui beberapa kebijakan. Salah satu yang utama adalah UU No. 15/2003 mengenai penanganan aksi terorisme.

Dalam UU tersebut, Megawati sangat mengedepankan peran polisi dalam menangani tindak pidana terorisme. Langkah tersebut semakin konkret ketika mulai dibuka kerjasama pelatihan dan pembangunan sistem antiteror antara Polri dengan beberapa negara tetangga. Beberapa fasilitas juga dibangun untuk mendukung hal tersebut. Fasilitas yang paling terlihat adalah pembangunan Detasemen Anti Teror 88 berikut perlengkapannya yang (hanya) dimiliki oleh polisi. Perlengkapan tersebut sangat canggih dan

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan narasumber di Medan (Juli 2005).



modern.<sup>28</sup> Hal yang sangat ironis bila melihat kelengkapan fasilitas dan alat pertahanan negara yang dimiliki oleh TNI, yang masih jauh dari standar peralatan pertahanan negara. Realitas ini mengakibatkan timbulnya “kecemburuan” dan rivalitas antara TNI dan Polri.

Bantuan luar negeri kepada Indonesia (polisi) untuk menopang penanganan terorisme juga terjadi di era Megawati. Salah satunya bantuan dari Amerika Serikat (AS). Pasca peristiwa 9/11, Presiden Megawati mengunjungi AS dan bertemu dengan Presiden Bush. Beberapa kalangan melihat pertemuan kedua kepala negara ini banyak mengungkapkan bagaimana pemerintahan Bush berniat mengkonsolidasikan koalisi internasional yang baru terbentuk untuk melawan terorisme, terutama di antara negara-negara berkembang. Dalam pertemuan tersebut, pemerintahan Bush memberikan komitmen bantuan penanggulangan aksi terorisme di Indonesia melalui bantuan dana US\$ 10 juta untuk pelatihan polisi.<sup>29</sup> Kemudian pada Oktober 2002, Menteri Luar Negeri AS Colin Powell mengumumkan bantuan senilai US\$ 50 juta bagi militer dan polisi guna memerangi terorisme, serta pemulihan hubungan militer antara Jakarta dan Washington yang sempat terputus setelah terjadinya kerusuhan di Timor pada 1999, yang menempatkan TNI dalam posisi sebagai “tertuduh” (pelanggar HAM). Tak kurang dari US\$16 juta diberikan untuk membentuk unit khusus anti-terorisme di tubuh Angkatan Darat. Angka itu hanya sebagian kecil dari sekitar US\$600 juta yang dijanjikan oleh pemerintahan Bush kepada Megawati.<sup>30</sup> Akan tetapi—seperti yang terlihat dalam kebijakan Megawati—

---

<sup>28</sup> Tetapi dari pihak Polri menyatakan bahwa kerjasama antar polisi beberapa negara adalah hal yang lumrah, mengingat tugas polisi di semua negara sangat universal. Karena itulah peluang kerjasama antar polisi sangat terbuka dibandingkan dengan kerjasama pertahanan. Sebab konsep dan konteks pertahanan di beberapa negara pasti saling berbeda. Wawancara dengan beberapa narasumber di Bandung (5 Agustus 2005).

<sup>29</sup> John Gershman, “Memerangi Terorisme, Menggerogoti Demokrasi di Indonesia,” dalam [www.mediakerjabudayaonline](http://www.mediakerjabudayaonline).

<sup>30</sup> Hilmar Farid, “Perang Melawan Terorisme,” dalam [www.elsam.co.id](http://www.elsam.co.id).

berbagai bantuan tersebut lebih condong diberikan kepada polisi (bukan TNI) guna menangani terorisme.

Masalah relasi TNI-Polri juga turut dipengaruhi oleh payung hukum bagi TNI, yakni UU TNI dan UU Pertahanan Negara. Payung hukum yang dimaksud adalah sebagai kerangka (*mainset*) awal yang menjustifikasi kewajiban (peran) TNI secara universal, yaitu mempertahankan kedaulatan negara, melindungi kepentingan nasional bangsa, dan mempertahankan wilayah kesatuan negara RI (NKRI). Untuk menjalankan kewajiban tadi, diperlukan suatu “aturan main” yang dapat mem-*break down* tugas secara rinci serta melindungi TNI secara personal dan institusional.<sup>31</sup>

Namun, dari kedua payung hukum tersebut, masih terdapat wilayah “abu-abu” (*grey area*) yang menimbulkan persoalan peran TNI dalam konteks pertahanan dan keamanan. Contohnya UU No. 34/2004 yang mengatur tentang tugas perbantuan TNI kepada pihak Polri. Masalah yang muncul adalah *kapan* saat TNI memberikan bantuan pada pihak Polri? Apakah ketika pihak Polri menyatakan *tidak sanggup* menangani suatu konflik (gerakan separatis) atau aksi terorisme yang mengancam keutuhan NKRI dan keamanan nasional? Seperti yang dinyatakan oleh salah satu narasumber.<sup>32</sup>

“Misalnya dalam UU No. 34 disebutkan tentang tugas perbantuan kepada polisi. Pertanyaannya sederhana sekali, kapan polisi mengatakan “saya tidak mampu?” Itu *non sense*. Sebab bagi kami institusi militer manapun lebih baik hancur lebur dengan keadaan yang sudah berjalan daripada pulang menyerah. Jadi ada wilayah abu-abu disana yang tidak bisa dilepaskan begitu saja. Pertanyaannya, apakah situasi menjadi rusak lebih dulu baru kita berbuat dengan cara yang lain?”

Dalam konteks penanganan terorisme, hal ini menjadi penting karena proses penanganan aksi terorisme yang dilakukan oleh kepolisian lebih banyak diterapkan melalui aspek yuridisnya.

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan beberapa narasumber di Bandung (5 Agustus 2005).

<sup>32</sup> Wawancara dengan beberapa narasumber di Bandung (5 Agustus 2005).

Artinya, penelusuran dan penangkapan pelaku teroris hanya dapat dilakukan setelah peristiwa terorisme itu terjadi. Ini memang lumrah karena dimensi peranan polisi lebih dominan pada sisi hukum.

Dimensi penanganan terorisme dari sisi hukum memang lebih sering dilakukan oleh polisi ketika menangani ancaman kejahatan tradisional. Tetapi jenis kejahatan terorisme berbeda, karena ia melahirkan “perang baru” yang mengancam kelangsungan hidup manusia dengan melakukan teror secara besar-besaran tanpa memedulikan batas-batas negara. Perbedaan karakter ancaman ini membutuhkan strategi penanganan ancaman yang berbeda, yang tidak bisa dibebankan kepada kepolisian saja, melainkan juga pada pihak TNI.<sup>33</sup> Hal ini terkait dengan spektrum ancaman terorisme yang lebih besar dibandingkan dengan kejahatan transnasional lainnya. Dengan demikian, dalam penanganan tindak terorisme, perbantuan instrumen militer (TNI) kepada Polri masih relevan meskipun dalam batas-batas tertentu. Bahkan penggunaan instrumen tersebut dapat menunjukkan adanya peran negara dalam menciptakan rasa aman dan memberikan jaminan perlindungan bagi individu-individu di dalamnya.

Penanganan aksi terorisme tidak hanya menyangkut penangkapan pelaku teroris, tetapi juga melakukan tindakan preventif agar peristiwa yang dapat menelan korban jiwa tersebut dapat dicegah. Seperti pernyataan salah satu narasumber:<sup>34</sup>

“...persoalannya, apakah polisi mampu menangani perang terorisme? Saya pikir tidak mungkin juga karena kejahatan ini tidak bisa hanya dilawan dengan hal-hal kriminal. Walaupun orang mengatakan ini kriminal, tapi ini adalah kejahatan luar biasa yang mungkin menggunakan modus militer. Jadi kalau Megawati seolah-olah mengedepankan polisi karena melihatnya dari sisi kriminal. Padahal TNI juga punya program anti terorisme, sebab bicara soal terorisme bukan soal pukul memukul, tetapi bagaimana mencegah terorisme itu terjadi dan bagaimana menanggulangnya setelah itu.”

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan narasumber di Surabaya (Juni 2005).

<sup>34</sup> Wawancara dengan beberapa narasumber di Bandung (5 Agustus 2005).

Selain itu, persoalan *grey area* juga dipicu oleh penggunaan istilah “pertahanan keamanan negara” yang selama ini termaktub dalam setiap kebijakan. Hal ini menimbulkan kerancuan; bahkan bias peran antara TNI dan Polri saat menjalankan tugasnya di lapangan. Kerancuan tersebut disebabkan pemisahan institusi Polri dari TNI yang dinilai “terburu-buru” saat itu oleh MPR. Padahal disisi lain, pemisahan struktur suatu institusi juga harus dilakukan pemisahan dan penataan fungsi.

Bias peran dan fungsi antara TNI dan Polri dapat dilihat ketika di lapangan. TNI “merasa” berperan sebagai pertahanan negara, sedangkan polisi bertanggung jawab atas keamanan dalam negeri. Tetapi ketika terjadi gerakan separatis, konflik komunal, bahkan aksi terorisme, tampaknya polisi agak “kewalahan” menangani serangkaian tragedi kekerasan tersebut. Ditambah lagi, mereka juga enggan meminta perbantuan dari TNI. Di sisi lain, dari pihak TNI merasa masalah tadi bukan wilayah peran mereka lagi, sehingga terjadi “tunggu menunggu” koordinasi di lapangan.

Jika kenyataan di atas dibiarkan terus menerus, tentu korban jiwa dari masyarakat semakin tidak terhindarkan. Peristiwa konflik komunal di Sampit telah menjadi contoh nyata atas kelemahan dan “tidak jelasnya” koordinasi penanggulangan masalah keamanan dalam negeri antara TNI dan Polri. Selain itu, rangkaian peristiwa peledakan bom di beberapa kota termasuk Jakarta juga tidak tertangani dengan baik oleh polisi. Beberapa kali polisi “kecolongan” menghadapi aksi teror tersebut.

Bagi beberapa kalangan, bias peran tersebut dapat ditangani jika istilah pertahanan keamanan berada di bawah satu “payung”, yaitu Keamanan Nasional (*National Security*). Istilah keamanan nasional dapat ditafsirkan secara keseluruhan dalam konteks pertahanan keamanan. Keamanan Nasional juga bersentuhan langsung dengan masyarakat dan negara. Karena itulah ketika terjadi peristiwa yang mengancam keamanan publik dan integritas negara, maka peran TNI, Polri, serta kerjasama antara kedua instansi ini dapat menjadi sinkron dan koordinasinya semakin terarah. Berikut pernyataan salah satu narasumber:

“...bahwa berbicara soal pertahanan keamanan, diatasnya adalah *national security*. Sebetulnya ini daerah abu-abunya. Dimana disini “pertahanan” tapi di lain pihak tidak boleh disebut “keamanan nasional”, tapi justru “keamanan dalam negeri” atau “kamtibmas.” Ini yang harus tegas, karena pada prinsipnya keamanan nasional duanya sama.”

Sebaliknya, penafsiran akan istilah pertahanan keamanan dari kepolisian tampaknya berbeda dengan yang di atas. Pihak Polri melihat kecenderungan persoalan tersebut lebih fleksibel. Misalnya dalam hal perbantuan TNI kepada polisi. Dari data lapangan diperoleh bahwa dalam pandangan kepolisian, Polri tidak terlalu memisahkan secara tegas antara istilah pertahanan dan istilah keamanan. Jika misalnya terjadi pemberontakan bersenjata, maka di lapangan secara otomatis tugas polisi langsung beralih ke tugas TNI. Berikut penjelasan salah satu narasumber:<sup>35</sup>

“...masalah perbantuan TNI di UU Pertahanan memang perlu dirumuskan lebih lanjut, seperti mengatasi terorisme, masalah perbatasan, membantu pemerintah daerah, dan membantu Polri. Cuma dalam konteks kepolisian, kita tidak terlalu memisahkan secara tegas antara konsep pertahanan dan keamanan. Katakanlah ada daerah abu-abu jika ada pemberontakan. Kalau sudah pemberontakan senjata, itu bukan tugas polisi lagi tetapi TNI. Apalagi kalau senjata berat seperti di Aceh. Memang pada tahap awalnya menjadi tugas polisi. Tapi kalau sudah pemberontakan bersenjata dan dalam skala besar itu bukan tugas polisi lagi. Dari awal polisi sudah berpikir seperti itu. Jadi tidak perlu dikhawatirkan tentang daerah abu-abu. Menurut polisi daerah itu tidak ada. Yang ada pembagian tugas secara tegas dan diatur saja karena kaitannya akan ke masalah HAM.”

Bagi kalangan kepolisian, istilah pertahanan keamanan bukan hanya menyangkut persoalan peran TNI atau Polri, tetapi istilah itu seharusnya juga mengatur lebih lanjut mengenai konsep Bela

---

<sup>35</sup> Wawancara dengan beberapa narasumber di Bandung (5 Agustus 2005).

Negara, penjabaran mengenai mobilisasi dan demobilisasi, masalah pembinaan kemampuan pertahanan di daerah. Hal ini juga harus diperhatikan karena menyangkut hubungan antara TNI (juga polisi) dengan Pemerintah Daerah (Pemda). Konsepsi pertahanan negara juga tidak bisa dilihat hanya dalam konteks menghadapi berbagai ancaman, tetapi juga memperhatikan wilayah-wilayah pertahanan TNI di daerah.

Lebih dari itu, juga terdapat penilaian dari kalangan kepolisian bahwa istilah pertahanan keamanan negara yang diatur dalam UUD 1945 memiliki makna “pertahanan untuk menjamin keamanan negara.” Jadi, persoalan pertahanan keamanan tidak bisa dilihat secara terpisah dan kaku. Selain itu, dalam hal menanggulangi aksi terorisme, tugas tersebut tidak semata-mata menyangkut penegakan hukum atau tindak kriminalitas. Masalah terorisme dapat masuk ke wilayah politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan keamanan itu sendiri. Di sinilah peran TNI dapat masuk dan menjadi signifikan.<sup>36</sup>

Akan tetapi, kenyataan di lapangan masih meragukan ketegasan akan peran TNI tersebut. Dalam pandangan mereka, persoalan mengenai peran TNI dalam menangani tindak terorisme tidak bisa langsung dilaksanakan sepenuhnya, walaupun UU Pertahanan Negara sudah disempurnakan. Sebagian kalangan TNI menyadari bahwa situasinya sudah berubah. Kesadaran masyarakat terhadap HAM yang “terlalu tinggi” justru menjadi penghambat bagi tindakan tegas, apalagi upaya pencegahan yang dilakukan oleh aparaturnegara, termasuk TNI (dan Polri) dalam menanggulangi aksi terorisme. Mereka merasa trauma dengan berbagai pengadilan HAM yang banyak mengajukan para petinggi TNI sebagai pelakunya.<sup>37</sup>

Bagi TNI, persoalan penanggulangan terorisme sudah sewajarnya diatasi oleh tindakan segenap aparaturnegara, baik sipil maupun militer. Apalagi masalah terorisme juga terkait dengan

---

<sup>36</sup> Hasil Workshop Tim Penelitian TNI, P2P-LIPI, “Hubungan Sipil Militer Era Megawati” (Jakarta, 13 September 2005).

<sup>37</sup> Hasil wawancara dengan salah satu narasumber di Medan (Juli 2005).

kehidupan masyarakat banyak. Karena itulah segenap sipil dan militer harus siap terhadap ancaman tersebut, yang juga berpengaruh pada eksistensi NKRI. Berdasarkan asumsi ini, maka keterlibatan TNI dan masyarakat dalam membantu menangani aksi terorisme tidak menjadi masalah.

Persoalan lain juga muncul ketika mencermati fenomena aksi terorisme di lapangan. Tanpa disadari, aksi terorisme yang selama ini diperhatikan seputar kasus-kasus peledakan bom dan gerakan separatis di Indonesia. Padahal—seperti pada penjelasan Buku Putih Pertahanan—kejahatan terorisme juga dapat terjadi di wilayah laut dan udara; tidak hanya di darat. Indonesia, sebagai negara kepulauan selayaknya mendapat perhatian yang serius mengenai kondisi maritimnya. Kemungkinan ancaman teror di laut harus diwaspadai karena para teroris biasanya akan menyerang simbol-simbol ekonomi di laut.

Dalam pertemuan para Kepala Staf Angkatan Laut se-Asia Pasifik di Tokyo tahun 2002, diakui dari kajian intelijen bahwa belum ada hasil yang memperlihatkan perairan Indonesia akan menjadi serangan terorisme.<sup>38</sup> Meski demikian, TNI AL tetap bersiaga dan terus mengantisipasi berbagai kemungkinan sebelum aksi teror itu terjadi dan merugikan banyak orang. Antisipasi yang dilakukan dengan meningkatkan personel antiteror dan patroli di beberapa wilayah, antara lain Selat Malaka dan perbatasan Indonesia dengan Filipina serta Timor Lorosae.

Ironis jika dibandingkan dengan penanggulangan aksi terorisme di beberapa kota. Kerap kali polisi selalu “kecolongan” dengan rangkaian peristiwa peledakan bom yang seharusnya dapat diantisipasi sebelumnya. Tindakan nyata kepolisian dalam menangani aksi terorisme baru sebatas pada proses yuridiksi dan legalitas, tetapi belum sampai pada tahap pencegahan.

Masalah relasi antara TNI-Polri dalam menangani terorisme juga diperparah dengan koordinasi yang kurang bagus antara Polri dengan intelijen. Asumsi ini juga terjadi antara relasi Polri dan

---

<sup>38</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com), “TNI AL Tingkatkan Jumlah Personel Antiteror di Selat Malaka,” (06 Oktober 2003).

Intelijen. Secara mendasar, kosekuensi cara kerja antara polisi dan intelijen berbeda. Perbedaan tersebut diindikasikan melalui perbedaan ketrampilan dan metode kerja bagi masing-masing pihak. Cara kerja polisi ketika mengumpulkan informasi tentu berbeda dengan aparat intelijen, termasuk intelijen TNI. Polisi bekerja dengan titik tolak setelah terjadi peristiwa, sedangkan intelijen bekerja dengan hasil monitoring yang dibangun terus menerus. Kedua metode kerja ini selayaknya diselaraskan saat menangani masalah terorisme. Ketika persoalan terorisme muncul, maka kerjasama diantara keduanya dibutuhkan, baik saat menuntaskan kasus terorisme (setelah peristiwa terjadi dan menangkap pelakunya), dan mencegah agar peristiwa yang sama tidak terjadi lagi (yang menjadi tugas intelijen). Jadi, penanganan terorisme dapat dilakukan oleh intelijen dengan menangkap pelakunya sebelum peristiwa terorisme terjadi. Tetapi dalam realitasnya, sinkronisasi kedua metode kerja tersebut justru menimbulkan persoalan mendasar antara peran Intelijen dan Polri, dan hubungan diantara keduanya.

Ketika polisi seringkali “kecolongan” atas berbagai peristiwa peledakan bom, timbul pertanyaan mendasar, yaitu “apakah polisi dapat memberikan jaminan keamanan kepada masyarakat luas?” Padahal seperti yang sudah disinggung sebelumnya, penanganan terorisme yang paling dasar adalah mencegah terjadinya aksi kekerasan tersebut. Untuk melakukan hal tersebut, kerjasama yang dibutuhkan juga menempatkan peranan intelijen diantara koordinasi Polri dan TNI.

Tetapi di masa pemerintahan Megawati, tampaknya pihak kepolisian kurang melakukan kerjasama yang baik dengan pihak intelijen. Bahkan seringkali Polri dianggap “meragukan” informasi-informasi dari Badan Intelijen sendiri. Akibatnya aksi kekerasan terorisme harus terjadi lagi dan menelan korban jiwa yang tidak sedikit.

Misalnya dalam kasus peledakan bom di depan Kedubes Australia. Pemerintah Australia sudah memberikan peringatan dini kepada polisi tentang ancaman bom di sejumlah kedutaan asing di Jakarta. Respon yang dikeluarkan oleh kepolisian (melalui



pernyataan Kapolri Da'i Bachtiar saat itu) justru tidak menindaklanjutinya, tetapi menyatakan bahwa instansinya belum menemukan informasi tersebut. Selang beberapa jam kemudian terjadilah peristiwa peledakan bom di depan Kedubes Australia.

Seringkali Polri kurang menindaklanjuti masukan-masukan tentang aksi maupun pelaku terorisme yang berasal dari data intelijen. Polisi kerap memandang bahwa instansinya tidak bisa bertindak hanya berdasarkan data dari intelijen.<sup>39</sup> Padahal tahun 2001 misalnya, pimpinan BIN sudah memberitahukan kepada pihak kepolisian tentang indikasi kegiatan latihan para teroris di Poso. Namun polisi tidak menanggapinya. Juga dalam kasus Umar Al-Faraouk dimana BIN meminta supaya polisi segera melakukan penangkapan. Namun polisi tidak melakukannya hingga akhirnya Al Faraouk ditangkap oleh intelijen asing dan dideportasi ke luar negeri.<sup>40</sup>

Di sisi lain, terdapat catatan khusus mengenai penanggulangan terorisme era Megawati yang melibatkan intelijen (BIN). Pemerintahan Megawati tidak hanya menjalin kerjasama antar negara dalam menangani terorisme, tetapi lebih jauh lagi juga terdapat kerjasama yang baik antara BIN dengan intelijen Amerika (CIA). Ketika BIN dipimpin oleh Letjen Abdullah Mahmud Hendropriyono, CIA menjalin kerjasama dengannya dalam bidang apapun, termasuk penanganan terorisme. Jalinan kerjasama tersebut membuat Direktur CIA, George Tenet menyediakan dana pembangunan sekolah intelijen regional *International Institute of Intelligence* di Batam.<sup>41</sup> Hendropriyono membuktikan kesungguhan kerjasamanya dengan ditangkapnya Muhammad Saad Iqbal Madni,

---

<sup>39</sup> Tjipta Lesmana... *Op.Cit.*

<sup>40</sup> Tetapi keberhasilan penangkapan Umar Al Farouk juga dipengaruhi kerjasama antara Hendropriyono dengan CIA. Hal ini terungkap dalam pernyataan mantan Dubes AS di Indonesia, Robert S. Gelbard. Ia menjelaskan bahwa Hendropriyono sangat memotivasi jalinan kerjasama dengan CIA hingga berhasil menangkap Umar Al farouk. Lihat *Jawa Pos*, 19 November 2005.

<sup>41</sup> "RI Laksanakan Order CIA" dalam *Jawa Pos*, 19 November 2005.

seorang warga Mesir yang diduga kuat memiliki hubungan dengan “pengebom sepatu” Inggris yang gagal, Richard C. Reid. Bahkan ia mengizinkan CIA membawanya ke Mesir untuk menjalani proses integrasi.<sup>42</sup>

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa antara intelijen dengan pihak asing justru dapat menjalin kerjasama yang “baik” ketimbang berkoordinasi dengan kepolisian. Namun perlu dicatat dalam kerjasama tersebut ternyata malah menghasilkan intervensi asing terhadap Indonesia di era Megawati, terutama dalam menangani masalah terorisme. Akibatnya, muncul persoalan baru di pemerintahan Megawati, yang seolah-olah “membiarkan” pihak asing “masuk” terlalu jauh ke Indonesia ketika menjalin kerjasama menangani terorisme.

Secara ideal, kerjasama antara Polri dengan intelijen dalam menangani aksi terorisme sudah selayaknya dilakukan. Keduanya saling mempengaruhi dan saling membantu, terutama dalam hal mencegah terjadinya aksi terorisme di tengah masyarakat. Cara kerja polisi dalam menghimpun informasi sangat berbeda dengan cara kerja intelijen. Intelijen bekerja dengan asumsi dari pelacakan terus menerus terhadap kelompok yang dicurigai hendak melakukan tindak kejahatan. Sedangkan peran polisi adalah menangkap pelaku yang sudah terbukti melakukan tindak kejahatan.

Paparan di atas memperlihatkan bahwa pada masa pemerintahan Megawati masih terdapat perbedaan pandangan dari dua institusi penggerak utama masalah keamanan dan pertahanan negara. Hal ini menyebabkan fungsi koordinasi di antara keduanya menjadi tidak jelas. Fakta ini juga diperparah dengan kerjasama yang kurang baik antara intelijen, Polri, dan TNI. Sehingga saat polisi berkuat menyelesaikan satu kasus aksi terorisme, muncul lagi kasus tindak terorisme lainnya.

Tumpang tindih relasi peran TNI-Polri, terutama dalam menangani terorisme juga tidak terlepas dari doktrin Pertahanan Keamanan (Hankam). Karena itu, sangat penting untuk meninjau kembali istilah pertahanan keamanan negara, dan mulai

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

mengedepankan isu keamanan nasional (*national security*). Konsep ini pun sebenarnya sudah didukung oleh beberapa pejabat TNI yang menyadari masalah relasi tersebut. Seperti yang dikemukakan oleh Mayjen TNI Sudrajat<sup>43</sup> bahwa isu keamanan nasional tidak lagi dapat dipilah menjadi ancaman dalam negeri dan luar negeri. Lebih dari itu, isu keamanan nasional harus ditangani secara bersama-sama antara TNI dan Polri. Jadi, dikotomi TNI bertugas menghadapi musuh dari luar negeri sedangkan Polri bertugas menjaga keamanan dalam negeri adalah pandangan yang layak dikoreksi. Justru isu keamanan nasional dalam 10 tahun ke depan akan berbobot pada keamanan dalam negeri.

## Penutup

Di masa mendatang, TNI perlu mendapatkan peran untuk menangani masalah keamanan dalam negeri bersama-sama Polri sehingga diharapkan adanya sinkronisasi hubungan antara TNI dan Polri melalui kejelasan fungsi, kedudukan, dan yurisdiksi pekerjaan TNI dan Polri.<sup>44</sup> Hal ini sudah sepatutnya diimplementasikan mengingat kebijakan pertahanan negara tidak lagi menempatkan peran TNI sebagai penjaga kedaulatan dari ancaman luar, melainkan juga berperan ketika terjadi ancaman yang mengganggu eksistensi negara dan masyarakat. Ancaman teroris juga menjadi bagian dari peran TNI sehingga keterlibatan TNI dalam menangani terorisme juga dibutuhkan.

Selain itu, berbagai kemungkinan negatif dari rivalitas antara TNI dan Polri dapat dikurangi dengan cara meningkatkan komunikasi antar mereka. Peran pemerintah dibutuhkan untuk memfasilitasi hal tersebut sehingga tidak ada lagi kecenderungan saling “menyalahkan” merasa “cemburu” terhadap peran masing-masing pihak.

---

<sup>43</sup> *Kompas*, 27 Desember 2003 hal. 8, dalam Arry Bainus, “Hubungan Sipil Militer serta Konsepsi Pertahanan dan Keamanan di Indonesia,” dalam jurnal *Governance*, hal. 56.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Lalu, supaya tidak ada *grey area* (wilayah abu-abu), perlu secepatnya dibuat UU Peradilan Militer, Bela Negara, Mobilisasi dan Demobilisasi, Bantuan Militer, Keadaan Darurat, Anti Terorisme, serta Intelijen Nasional.<sup>45</sup> Tentu dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip HAM, *civil society*, dan demokrasi. Perangkat ini dibutuhkan demi menyempurnakan UU TNI dan UU Pertahanan Nasional sehingga solusi mengenai masalah koordinasi di antara relasi TNI Polri dapat terlihat. Di samping itu, juga diperlukan otoritas politik (dalam hal ini pemerintah) yang jelas saat menentukan perbantuan TNI kepada Polri atau sebaliknya. Disinilah juga diperlukan ketegasan sikap dari presiden saat memutuskan apakah polisi atau TNI dinyatakan tidak sanggup menangani masalah terorisme.

Dalam jangka panjang, untuk menangani terorisme, baik dari sisi penanggulangan dan pencegahan, perlu dibentuk suatu badan khusus yang langsung berada di bawah otoritas presiden. Badan tersebut terdiri dari beberapa departemen dan kepolisian, sehingga proses hukumnya tetap berada di bawah wewenang polisi.

Di samping itu, sudah saatnya pemerintah tidak lagi “alergi” untuk membangun dialog yang konstruktif dengan berbagai kalangan yang selama ini tampak “terpinggirkan”, khususnya kelompok-kelompok yang sering dicap sebagai kaum muslim “radikal” dan “fundamentalis”. Hal ini perlu guna mencegah terjadinya ketegangan antara pemerintah dan umat Islam yang selalu muncul setelah terjadinya kasus-kasus terorisme. Sudah saatnya mencari jalan keluar untuk meminimalisir saling curiga antara pemerintah dan umat Islam (yang selalu menjadi “tertuduh” dalam setiap kasus terorisme). Sebab, tuduhan semacam ini justru melahirkan kecurigaan makin kuatnya intervensi asing dalam kasus terorisme.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

Pemerintah mencurigai umat Islam,<sup>46</sup> sementara umat Islam mencurigai pemerintah yang dianggap telah “menjual diri” pada kekuatan-kekuatan asing, khususnya AS yang memang tak pernah menyembunyikan sikap permusuhannya terhadap negara-negara berpenduduk mayoritas muslim (Palestina, Afghanistan, Irak, Iran, Suriah, dll). Namun, terlepas dari berbagai kekurangan (dan motivasi politiknya) patut dipuji sikap tegas mantan Presiden Megawati Soekarnoputri yang menolak permintaan GW Bush untuk mendeportasi Abubakar Ba’asyir ke AS.

---

<sup>46</sup> Mencurigai, memata-matai, mengawasi pesantren dan ulama menjadi indikasi utamanya. Begitu juga dengan langsung menyebut Jamaah Islamiyah (JI) sebagai pelaku aksi terorisme, tanpa didukung bukti-bukti yang otentik dan akurat. Padahal JI, sebagaimana ditulis Irfan S. Awwas (Ketua Lajnah Tanfidziyah Majelis Mujahidin), “adalah istilah yang dibuat polisi Malaysia. Ketika sejumlah pemuda Islam Malaysia ditahan, 2001, di bawah UU Keamanan Dalam Negeri (ISA) dalam interogasi polisi menanyakan: "Siapa guru kalian?" "Ustadz Abu Bakar Ba'asyir dan Ustadz Iqbal," jawab mereka. "Apa nama kumpulan kalian?" "Kami hanya jamaah pengajian biasa, tidak ada namanya." "Kalau begitu kalian disebut Jamaah Islamiyah saja." Kemudian, persis seperti yang dilakukan Ali Moertopo dengan menciptakan istilah Komji (Komando Jihad) di masa Orde Baru, yang kemudian dijadikan alasan menangkap eksponen DI/TII dengan tuduhan subversi." Lihat, Irfan S. Awwas, "Sidney Jones dan Terorisme," *Republika* (11 Juni 2004).



## Bab VI

### TNI, PEMILU LEGISLATIF DAN PRESIDEN 2004

*Moch. Nurhasim dan Sri Yanuarti*

#### Pengantar

Selama kekuasaannya, rezim Soeharto telah memberikan ruang dominasi dan hegemoni yang tidak terbatas pada militer. Namun perambahan yang bersifat total ke lahan sosial, ekonomi dan politik melalui doktrin dwifungsi ABRI, bahkan multifungsi, telah menyisakan banyak persoalan.<sup>1</sup>

Tumbangya Rezim Soeharto, hadir sebagai fakta sejarah baru yang membuyarkan argumen romantisme sejarah yang dirumuskan sendiri oleh tentara bagi dirinya tentang kepahlawanan tentara rakyat yang memberikan legitimasi moral dan sosial bagi militer Indonesia untuk hadir sebagai kekuatan militer yang *omnipotent* dan *omnipresent*. Kekuatan militer selalu dianggap sebagai kekuatan yang potensial sekaligus sebagai kekuatan yang selalu nyata (ada di

---

<sup>1</sup> Lihat penelitian-penelitian P2P/PPW LIPI sebelumnya, Indria Samego, et all, *Bila ABRI Menghendaki*, (Bandung: Mizan, 1999), Tim Peneliti Lipi, *Tentara Mendamba Mitra*, (Bandung: Mizan, 2001) dan Indria Samego, et all, *Bila ABRI Berbisnis*, (Bandung: Mizan, 2000). Akibat dwifungsi misalnya, militer terlalu jauh menguasai struktur politik; membayangi sistem pemerintahan sipil; otoritarianisme dengan pendekatan koersif yang berlebihan; munculnya kekerasan politik; mematikan kelompok-kelompok kritis dalam masyarakat; menguasai birokrasi; tidak berjalannya demokratisasi; menguasai sektor bisnis yang menyebabkan tingkat persaingan pasar dalam ekonomi tidak berjalan. Persoalan yang lebih serius, ternyata di masa transisi TNI tidak profesional pada *core competence* yang seharusnya menjadi tugas pokok dan fungsi mereka, tetapi cenderung profesional dalam bidang politik yang bukan merupakan tugas utamanya. Ini akibat dari terlalu lamanya TNI terlibat dalam politik sejak masa awal Orde Baru.

mana saja) dalam kehidupan berpolitik. Politisi maupun pihak yang berkuasa sekurang-kurangnya mengangap kedudukan militer dalam perpolitikan Indonesia seperti itu.

Perkembangan demokrasi paska otoritarianisme, sejak 1998, mulai ada perubahan bahkan redefinisi baru atas peran politik militer sebagaimana telah disinggung. Konsep tersebut bercorak kompatibel antara yang satu dengan lainnya, dan merefleksikan pertumbuhan gradual usaha pengaturan institusi militer seiring dengan meningkatnya tuntutan agar demokrasi dijadikan sebagai mode politik. Pengaturan institusi militer dalam konteks demokrasi, terkait dengan posisi dan peran politiknya, dan variabel keterlibatan mereka dalam proses politik, serta pemilihan umum.

Kita harus akui bahwa pilar penting untuk mengakhiri keterlibatan militer telah dikukuhkan melalui tuntutan reformasi sejak 1998 tersebut. Tuntutan itu secara internal direspon dengan keluarnya paradigma baru TNI, dan adanya aturan mengenai netralitas TNI pada Pemilu 1999. Pada Pemilu 2004 tidaklah jauh berbeda, menurut peraturan perundang-undangan pihak TNI netral secara politik. Bahkan ketika muncul perubahan UU Pemilu, agar TNI diberi hak untuk ikut memilih, dengan tegas Panglima TNI mengatakan tidak menggunakannya –dengan alasan agar netral secara politik. Pemilu Legislatif dan Presiden 2004 merupakan pemilu kedua era reformasi yang sukses diselenggarakan dengan damai, meskipun sebelumnya TNI mengestimasi ada kekuatan-kekuatan politik tertentu yang berusaha menggagalkannya.

Karenanya dalam studi hubungan sipil dan militer, pemilu masih menjadi salah satu ukuran untuk melihat politik TNI. Bab ini berusaha menjelaskan keterlibatan TNI dalam Pemilu Legislatif dan Presiden 2004, serta hubungannya dengan partai-partai politik. Namun, perubahan redefinisi peran politik militer mempengaruhi pula cara untuk menganalisis pasang surut hubungan sipil-militer di Indonesia setelahnya. Bila di masa lalu, variabel keterlibatan langsung peran politik sangat jelas, di masa transisi perlu dipetakan pasang surut keterlibatan militer dalam proses demokrasi. Dua variabel utama yang dapat diukur adalah sejauhmana keterlibatan



mereka dalam pemilihan umum dan apakah ada peninjauan atas peran politik militer di parlemen. Lalu bagaimanakah kecenderungan hubungan militer dengan partai-partai politik dan kekuatan-kekuatan politik dari sipil.

Bila di masa Orba, militer Indonesia, hubungannya dengan parpol sangat erat, dan keterlibatan mereka dalam proses pemilu sangat dominan, apakah di masa transisi ada perubahan? Sejauhmana perubahan tersebut dapat digambarkan? Selain dua indikator di atas, pada masa transisi, salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menganalisis adalah apakah kelompok militer turut serta mendorong proses transisi demokrasi; sejauhmana ketaatan mereka dalam setiap langkah yang diambil oleh politisi sipil untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi.

### **Pergeseran Hubungan antara TNI dengan Elit Pemerintahan Sipil dan Partai Politik**

Sebelum membahas mengenai keterlibatan politik TNI pada Pemilu Legislatif dan Presiden 2004, akan dibahas terlebih dahulu konteks atau arena yang mempengaruhinya, serta hubungan antara TNI dengan elit pemerintahan sipil dan partai-partai politik.

Arena menjelang Pemilu Legislatif dan Presiden 2004 menggambarkan pergeseran hubungan antara TNI dengan partai-partai politik.<sup>2</sup> Pergeseran hubungan ini terlihat dalam dua bentuk, yaitu: *pertama*, sikap dan kecenderungan institusi TNI dalam memutuskan hubungan dengan partai politik dan pemerintahan sipil; dan *kedua*, hubungan prajurit aktif secara individual dengan partai-partai politik.

Di masa transisi, baik masa peralihan dari Abdurrahman Wahid ke Megawati Soekarnoputeri, ada kecenderungan perubahan hubungan TNI dengan partai-partai politik secara institusional maupun individual (orang per orang). Posisi TNI secara institusional

---

<sup>2</sup>Dalam konteks hubungan, apabila disebut TNI berarti menunjuk pada institusi, sementara untuk menjelaskan peran individu-individu langsung akan disebut nama yang bersangkutan.

dalam partai politik tidak lagi mengerucut pada satu kekuatan parpol, tetapi lebih menyebar. Era multipartai mengubah spektrum dukungan TNI, dari satu partai kepada banyak partai. Sekali lagi dukungan ini sifatnya tidak terang-terangan, tetapi tersembunyi atau diam-diam. TNI lebih memilih gaya gerilya yang sulit diketahui publik dan tercium media massa, ketimbang gaya terang-terangan seperti masa lalu.

Pertarungan di akhir masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputeri sebagai presiden, khususnya pergantian Panglima TNI dari Jenderal TNI Endriartono Soetarto ke Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu, menggambarkan hubungan TNI dengan partai politik yang masih cenderung berpola *patront-client*. Jalinan hubungan itu lebih didasari oleh faktor-faktor kepentingan politik, ketimbang sebagai hubungan kelembagaan antara presiden dengan institusi militer. Rekomendasi atau persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas usulan nama Panglima TNI bahkan sering dipolitisir. Patron klien di atas tergambar dari, mengapa hanya ada satu nama yang dicalonkan? Bukankah sebuah pilihan seharusnya lebih dari satu nama? Namun, alasan mengajukan satu nama dapat dimengerti, karena pengalaman sebelumnya menyiratkan adanya permainan bahkan politisasi.

Ihwal masuknya satu nama pun sebenarnya juga dilema bagi Megawati karena menggambarkan selain kedekatan, memang hanya Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu yang direstuihnya. Banyak dugaan yang beredar mengenai hal ini sebagai isu-isu politik yang menunjuk pada hutang budi atas peristiwa dan ketidaksetiaan TNI untuk mendukung Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid, dianggap sebagai “jalan mulus” bagi Megawati.

Sebagaimana diketahui bahwa kasus peralihan kekuasaan dari Abdurrahman Wahid ke Megawati Soekarnoputeri, diwarnai oleh kontroversi dan kericuhan politik antara kelompok istana dengan senayan. Kelompok Senayan tetap hendak mengevaluasi masalah buloggate I dan meminta pertanggungjawaban presiden, namun terjadi perlawanan dari kelompok Istana. Gus Dur menolak, karena sejak awal menganggap bahwa kelompok Senayan sudah

merencanakan *impeachment* atas kedudukannya sebagai presiden. Dalam situasi detik-detik terakhir, Gus Dur hendak mengeluarkan Dekrit Presiden namun berubah menjadi Maklumat Presiden. Menghadapi situasi politik seperti itu, sikap TNI (khususnya KSAD waktu itu Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu) tampaknya lebih condong kepada Megawati Soekarnoputeri ketimbang membela langkah Abdurrahman Wahid. Salah satu faktornya adalah Abdurrahman Wahid oleh kebanyakan kalangan TNI dianggap mengobok-obok kebiasaan organisasi, kepentingan dan posisi TNI. Setelah terjadi peralihan kekuasaan, pada masa Megawati Soekarnoputeri menjadi presiden, bukti-bukti kedekatan TNI AD – khususnya Konstrad kepada Megawati Soekarnoputeri semakin tampak jelas.

Gejala inilah yang dimaksud dalam pengantar, bahwa politisi sipil masih cenderung menganggap TNI sebagai kekuatan militer yang *omnipotent* dan *omnipresent*. Di satu pihak mempersoalkan kehadiran dan kekuatan mereka dalam politik, tetapi di pihak lain, sebagian kalangan politisi sipil masih menghendaki (walapun secara malu-malu) kehadiran mereka untuk mendukung kepentingan politiknya. Kecenderungan politisi sipil seperti itu disinyalir masih sering dijumpai oleh beberapa orang dan tokoh yang menjadi informan dalam kajian ini. Mereka menganggap bahwa politisi sipil belum siap untuk menyongsong proses transisi demokrasi. Indikatornya bahwa politisi sipil masih membutuhkan dukungan “kekuatan-kekuatan” militer.

Tidaklah heran, mengapa para akademisi dan pihak sipil di tingkat lokal, menilai bahwa ada perbedaan kontrol sipil atas militer di masa Abdurrahman Wahid dengan masa Megawati Soekarnoputeri. Di masa Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputeri, kontrol sipil atas militer agak longgar, namun intensitas kontrol masih tinggi masa Abdurrahman Wahid ketimbang masa Megawati Soekarnoputeri.<sup>3</sup> Di masa Megawati Soekarnoputeri, kontrol dianggap lemah ketimbang di masa Abdurrahman Wahid. Lemahnya kontrol sipil atas militer di masa Megawati, karena ia

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan narasumber di Kalbar, Agustus 2005.

belajar dari kejatuhan Abdurrahman Wahid dan pembangkangan TNI atas Maklumat Presiden sebagaimana telah di singgung di atas, dan dibahas dalam bab sebelumnya.

Kelonggaran pengaturan terhadap TNI di masa Megawati merupakan strategi politik partai besar seperti PDI Perjuangan untuk memperkuat basis dukungan dari pihak TNI. Tidaklah heran, dalam situasi situasi transisi, hubungan TNI dengan partai politik juga mengalami perubahan, pemain tidak lagi institusi secara formal, tetapi lebih mengisyaratkan individu-individu para perwira dan jenderal. Gambaran tabel yang telah disebut di atas, menajamkan bagaimana sesungguhnya strategi “*wait and see*,” dilakukan oleh para perwira TNI maupun purnawirawan. Pada era ini, nampaknya justru militer mendapat keleluasaan untuk mengembalikan citra, semenjak “dijinakkan” oleh Abdurrahman Wahid. Pada awalnya, pemerintah Megawati Soekarnoputeri yang merupakan bentuk koalisi para politisi –Islam, Nasionalis, Kebangsaan serta Pembangunan, berupaya memperoleh dukungan dari tentara, bahwa mereka akan “taat” atas keputusan pihak koalisi dan parlemen dalam menjatuhkan Abdurrahman Wahid.<sup>4</sup>

“...Alasannya, jika Megawati Soekarnoputeri mengambil jalan antagonistik terhadap militer seperti ditempuh pendahulunya (Abdurrahman Wahid), jelas berisiko besar, di mana rezim Megawati Soekarnoputeri dimungkinkan akan mendapat serangan dari militer garis konservatif yang anti pembaharuan...”<sup>5</sup>

“...Dalam konteks politik akomodasi, PDI Perjuangan misalnya disinyalir yang paling banyak unsur militernya (khususnya yang purnawirawan). Narasumber di Surabaya mencata sekitar 160-an purnawirawan masuk partai ini. Beberapa diantaranya bahkan menjabat posisi-posisi strategis yang memberikan kontribusi terhadap kebijakan politik Megawati Soekarnoputeri.<sup>6</sup> Kedekatan korps tentara pada partai politik dan pemerintahan Megawati

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan seorang akademisi di Surabaya, Juni 2005.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Wawancara dengan aktivis HAM di Surabaya, Juni 2005.

Soekarnoputeri merupakan sinyal kuat bagi terancamnya reformasi dan supremasi sipil....”<sup>7</sup>

Kelompok akademisi dan NGO di Surabaya mengkhawatirkan bahwa kedekatan PDI Perjuangan dengan tentara akan mengembalikan pola lama politik TNI, baik dalam konteks kepentingan politik maupun ekonomi.<sup>8</sup>

Dengan strategi seperti itu, hubungan TNI dengan partai-partai politik justru memperoleh berbagai segi keuntungan. Secara praksis, TNI secara institusional –masih tetap terjaga –sebagai kekuatan netral; namun mereka tetap dapat memainkan peran dan kontribusinya untuk mempengaruhi perkembangan situasi perpolitikan nasional. Di sisi yang lain –secara individual, mungkin dengan hubungan-hubungan patron klien dengan parpol, keuntungan yang diperoleh adalah jabatan strategis di TNI, seperti panglima TNI. Dualisme kebijakan masa peralihan Megawati Soekarnoputeri sebelum mengakhiri masa jabatannya dengan mengangkat Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu, menggantikan Jenderal Endriartono Soetarto, sekurang-kurangnya menjelaskan keuntungan dan kerugian hubungan individual para perwira dengan partai-partai politik.

Kecenderungan seperti di atas juga ditemukan dari beberapa kasus di tingkat nasional dan lokal. Di Kalimantan Barat misalnya, politisi sipil justru memberi peluang masuknya militer dalam arena politik. Sikap politisi sipil yang mendua merupakan faktor yang menghambat bagi upaya menetralkan militer dari kehidupan politik.

Narasumber militer dalam workshop kajian ini juga mengatakan hal yang sama, bahwa sipil masih belum siap, sebagai kata lain dari “kurang percaya diri.”

“...Pada pemilu dan pilpres pada tahun 2004, justru menunjukkan masih adanya upaya dari parpol untuk menarik jajaran TNI untuk kepentingan politiknya... Jadi parpolnya yang narik bukan TNI-nya yang mau.” Ada beberapa poin disitu, parpol merangkul purnawirawan karena kepercayaan masyarakat –itu pemikiran kita—

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

dan parpol kepada purnawirawan dan TNI cukup tinggi. Jadi kepercayaan parpol dan masyarakat kepada purnawirawan dan TNI cukup tinggi sehingga ada kepentingan dan harapan dari rakyat yang akan memberikan suaranya. Lalu yang kedua, parpol berusaha merebut suaranya dari keluarga TNI karena sifat kerabatannya di dalam keluarga TNI, sikap hormat dan loyalitas yang tinggi. Dapat dengan cepat mengkomunikasikan kepada salah satu parpol yang dapat diharapkan perhatiannya kedepan terhadap nasib prajurit dan purnawirawan. Jadi kembali kepada *behavior*-nya dia.<sup>9</sup>

Meskipun ada upaya-upaya dari parpol untuk menarik simpati dan perhatian TNI, sikap politik TNI sebagai institusi dalam Pemilu Legislatif 2004 di muka publik tetap menunjukkan netralitasnya. Namun, secara individual ada kecenderungan-kecenderungan untuk mendukung salah satu partai politik. Perbedaannya sebagaimana telah disinggung di atas, kalau di masa Orba, dukungan politiknya hanya kepada Golkar, tetapi di masa transisi, relatif menyebar.

Dari kasus-kasus di atas mempertegas analisa mengapa hubungan TNI dengan parpol sejak Pemilu 1999 lebih condong kepada partai yang dianggap “memiliki kekuatan,” dan kesempatan untuk berkuasa, seperti PDI-Perjuangan, Golkar, PAN, PKB, ketimbang kepada partai-partai baru yang kesempatannya lebih kecil atau rendah. Gejala-gejala hubungan seperti ini semakin jelas dalam pembahasan mengenai pemilihan Presiden 2004 dalam sub bab selanjutnya.

Dalam konteks hubungan yang lebih bersifat individual, agak sulit untuk melakukan pelacakan, kecuali yang sudah diberikan melalui media massa. Sebagai contoh, diajukannya Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Hendropriyono sebagai juru kampanye nasional PDI-P menggambarkan dekatnya kelompok tentara dengan PDI-P.<sup>10</sup>

“...Pro dan kontra langsung mencuat begitu nama Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Hendropriyono

---

<sup>9</sup> Pemikiran seorang perwira TNI dalam workshop yang dilaksanakan di LIPI, 13 September 2005.

<sup>10</sup> *Suara Merdeka*, 5 Maret 2004.

diajukan sebagai juru kampanye nasional dari PDI-P. Banyak yang mengkhawatirkan Hendro akan menyalahgunakan jabatannya dan membocorkan rahasia negara saat berkampanye. Karena itu, banyak pihak yang mendesak dia mengundurkan diri. Wakil Ketua DPR Bidang Polkam Soetardjo Soerjogoeritno yang tidak lain tokoh PDI-P, kemarin, menyarankan sebaiknya Hendro bersikap netral dan tidak perlu menjadi jurkam. Kita usulkan, Pak Hendro netral saja, *nggak* usah jadi jurkam. Karena peranan BIN itu kan besar, masak ya jadi jurkam. Saya pikir, dia perlu mempertimbangkan hal itu secara matang..... Ketua DPP Partai Golkar Agung Laksono menganggap tidak masalah Hendro menjadi jurkam, asal harus cuti saat berkampanye sehingga tidak membawa instansi yang dipimpinya. Yang terpenting, jangan sampai dia menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan partai...”

Dalam praktik politik, tidak hanya PDI-P yang menggunakan orang-orang tentara maupun jaringannya secara individual, hampir semua partai cenderung memiliki derajad hubungan. Namun sulit diukur secara kuantitatif, tetapi secara kualitatif gambaran kedekatan partai politik dengan pihak militer, terlihat pada tabel berikut.

Tabel 1  
Parpol dan Hubungan dengan Militer

Parpol di masa Megawati Soekarnoputeriwati Soekarnoputeri	Kecenderungan kedekatan dengan pihak militer
PDI Perjuangan	Angkatan Darat [Kostrad] –kelompok militer yang tidak berpolitik yang menduduki jabatan strategis di Kostrad dan KSAD. Lebih pada kelompok militer yang generasinya kurang terlibat dalam reformasi politik.
Golkar	Lebih menyebar secara individual, kelompok Wiranto.
PKS	Condong pada kekuatan militer dari kelompok Yudhoyono
PAN	Ada kesan menjaga jarak dan kurang disukai oleh kelompok tentara
PPP	Condong mendukung kekuatan politik PDI Perjuangan/kelompok Wiranto.
Demokrat	Kelompok Yudhoyono (Angkatan 73) serta beberapa perwira aktif yang ikut mendukung.

Sumber : diolah dari berbagai sumber di media massa menjelang Pemilu Legislatif dan Presiden 2004.

Kedekatan partai politik di masa transisi seperti tergambar pada tabel di atas memang sulit untuk dihindari, karena masalah hubungan sipil-militer adalah masalah yang paling krusial. Pasang surut seperti itu menunjukkan dinamika dalam proses transisi yang memang harus dilalui. Bedanya, di masa Abdurrahman Wahid pendekatannya lebih ketat, sedangkan di masa Megawati Soekarnoputeri relatif lebih longgar, dengan alasan agar kontestasi pihak TNI tidak seperti pada masa Abdurrahman Wahid. Strategi ini relatif berhasil, minimal untuk menenangkan TNI dalam jangka pendek, bahwa ada perbedaan pendekatan dengan pemerintahan sebelumnya.

Dalam konteks dinamika politik (*day to day politics*), TNI selalu mengatakan dan menginstruksikan kepada anggotanya untuk netral secara politik, tidak mendukung salah satu parpol, tidak



memberi komentar kualitas partai politik, dan sebagainya.<sup>11</sup> Demikian pula pada saat menjelang Pemilu 2004, Panglima TNI selalu mengatakan agar menjaga jarak dan hubungannya dengan partai politik selalu netral.

Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto menegaskan kembali hal di atas, pada rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR, 18 Mei 2004 bahwa TNI bersikap netral dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan presiden. "Tidak bisa ditawar lagi," tegasnya. Lebih lanjut, akhirnya Panglima TNI mengeluarkan Instruksi Nomor ST 130/2004 tanggal 24 Mei 2004 tentang Sikap Netral TNI pada Pemilu.

Sosialisasi tentang netralitas TNI pada Pemilu 2004 ini dilakukan selama enam bulan oleh TNI, dan diserahkan pada SKOMSOS (Staf Komunikasi dan Sosial) Mabes TNI. Upaya-upaya pihak sipil untuk menarik kembali TNI tersirat dari pernyataan Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto di bawah ini:

"...Agar reformasi untuk mewujudkan demokrasi di Indonesia dapat berjalan dengan arah yang benar, semua pihak diminta untuk tidak lagi mencoba menarik TNI ke kancah politik praktis dan partisan. Dalam Pemilihan Umum 2004 mendatang, TNI akan bersikap netral dengan tidak akan menggunakan hak pilihnya. Demikian ditegaskan Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto kepada wartawan di Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (TNI) di Jakarta, Jumat (19/9/2003)..."<sup>12</sup>

Namun, efektivitasnya tergantung kondisi dan situasi daerah. Ada daerah yang TNI benar-benar totalitas melaksanakan netralitas, tetapi kadang-kadang, agak longgar sifatnya. Dengan kata lain, penilaian setiap orang dengan kondisi dan situasi memang amat berbeda. Seorang narasumber LSM di Kalimantan Barat menilai berikut:

---

<sup>11</sup> Lihat sikap netralitas TNI pada Pemilu 2004 dalam [www.tni.go.id](http://www.tni.go.id). Mengenai hal ini dapat pula dilihat pada Amanat Panglima Tentara Nasional Indonesia pada Upacara Bendera Tanggal 17 Agustus 2004.

<sup>12</sup> *Kompas*, 20 September 2003.

“...Di Kalbar memang setelah ada paradigma baru dari militer, memang kita akui secara jujur bahwa peran militer dalam pemilihan legislatif, pilpres, sampai pilkada, ini memang mereka menjaga jarak. Ada satu paradigma baru mereka, dan mereka melaksanakan paradigma baru itu tetapi tidak total...”<sup>13</sup>

Efek dari pengaturan yang tegas dan jelas memang cukup dirasakan di tingkat lokal, seperti di Kalimantan Barat. Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Kalimantan Barat menekankan begini:

“...Saya pikir secara lembaga kita salut dengan sikap TNI untuk keluar dari kancah politik. Dan itu mereka tunjukkan secara sungguh-sungguh, secara lembaga dan netralitas itu sangat nampak. Saya sebagai pribadi merangkap sebagai ketua Golkar di provinsi ini, yang kita tahu dulu Golkar itu sangat dekat dengan kalangan militer, namun dalam pemilu 2004 secara lembaga betul-betul sudah melepaskan diri dari hubungan-hubungan itu...”<sup>14</sup>

Masa transisi adalah masa tantangan bagi para politisi sipil. Apakah para politisi percaya dan konsisten, bahwa demokrasi adalah cara untuk mengatasi krisis ekonomi dan politik akibat pemerintahan otoriter di masa lalu. Kepercayaan terhadap demokrasi sebagai jalan, patut dikemukakan di sini, karena arah dan kecenderungan dari sikap partai-partai politik masih kurang percaya diri, apabila tidak didukung oleh kekuatan militer di belakangnya. Seorang nara sumber di Kalimantan Barat menjelaskan:

“.....Di Kalbar justru sebetulnya yang banyak melanggar adalah masyarakat. Masyarakat justru berminat sekali melibatkan kemampuan militer dalam berpolitik. Memang kemampuan politik militer itu membuat politisi-politisi pemula, itu tergiur dengan kemampuan militer. Sehingga militer mau dibawa-bawa ke dalam secara sembunyi. Militer sendiri justru dari atas ke bawah, apabila anggota militer coba-coba berpolitik di pecat, tegas sekali...Pihak

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan tokoh LSM di Kalimantan Barat, Agustus 2005.

<sup>14</sup> Wawancara dengan Ketua DPD Partai Golkar di Kalimantan Barat, Agustus 2005.

sipil yang meminta militer untuk terlibat dalam masalah politik. Alasannya, karena dia melihat kemampuan militer itu begitu besar, potensi yang besar untuk memenangi pemilu itu melibatkan tenaga-tenaga militer seperti babinsa-babinsa di desa itu kan bisa mempengaruhi masyarakat. Khususnya parpol-parpol yang besar yang berpengalaman. Kalau parpol yang baru nggak berani dia bicara kayak begitu kepada militer, karena tidak tahu jalurnya mungkin...”<sup>15</sup>

Budaya kurang percaya diri para politisi sipil inilah yang menyebabkan kekuatan TNI di satu sisi memanfaatkan –uluran kerjasama--mereka; dan disisi lain secara halus masih menghendaki dukungan politiknya. Mungkin ini dosa sejarah, karena partai-partai politik di Indonesia, sejak semula didirikan, mencari dukungan politik dari tentara. Era tahun 50-60-an, sekurang-kurangnya menggambarkan kecenderungan tersebut. Kecenderungan ini diperkuat di masa Orde Baru. Tidaklah heran apabila budaya patron-klien dalam kekuasaan agak sulit dihilangkan dan dihapuskan.

Kurang percaya diri tersebut juga sebagai dampak dari kualitas SDM parpol yang masih rendah di tingkat lokal. Hal itu, misalnya, dijelaskan oleh seorang nara sumber di Kalimantan Barat, sebagai berikut:

“...Upaya untuk menarik militer kembali, hal ini salah satunya disebabkan oleh rendahnya kapasitas SDM dari kalangan-kalangan politisi lokal. Kalau pemilu 99-2004 itu relatif rendah. Ada yang tidak tamat SD, tetapi foto copi ijasah seolah-olah dia berijasah SMA. Ada yang jadi pembunuh sudah jadi anggota DPR, membunuh istrinya malahan. Jadi kualitas anggota dewan periode 99 dengan periode 2004 DPRD di Kalbar sangat rendah...”<sup>16</sup>

Mengapa kekuatan-kekuatan politik sipil tetap secara halus menghendaki dukungan TNI. Ada beberapa pandangan dalam hasil penelitian lapangan studi ini. *Pertama*, kelompok militer masih dipandang dapat digunakan sebagai alat/instrumen untuk melindungi

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan narasumber di Kalimantan Barat, Agustus 2005.

<sup>16</sup> *Ibid.* ~

kepentingan politik tertentu dan menyedot suara pemilih. Walaupun kebenaran dari tesis ini belum tentu dapat terbukti seutuhnya. Di tingkat lokal, gejala semacam ini masih cenderung sering dilakukan, baik oleh partai-partai politik lama maupun partai-partai politik baru.<sup>17</sup> *Kedua*, politik di Indonesia masih identik dengan cara-cara mobilisasi massa. Kampanye sebagai cara untuk menyedot massa oleh partai politik, seringkali menggunakan cara-cara ini. Dalam konteks itu, dengan adanya backing dari militer, mereka cenderung akan lebih merasa aman, apabila terjadi suatu masalah.<sup>18</sup> *Ketiga*, adalah masalah kapasitas partai politik dan SDM nya. Ada keraguan atas kapasitas sipil untuk menyedot kekuatan massa, meskipun ini tidak sepenuhnya terbukti. Namun, gejala kapasitas SDM parpol yang masih rendah, kultur masyarakat yang masih patrimonial dan patron klien, menyebabkan cara-cara seperti di atas, kadang-kadang tetap dilakukan. Gejala-gejala demikian bukan saja tampak di tingkat lokal, tetapi di tingkat nasional pun dapat dirasakan oleh berbagai pihak.

### **Inkonsistensi Politisi Sipil: Merayu TNI Berpolitik**

Kecenderungan politisi sipil untuk --mengembalikan politik TNI -- baik secara individual maupun institusional, pada Pemilu Legislatif 2004 memang tidak terang-terangan. Hal ini disinggung karena masih ada keterkaitan antara agenda sebelum pemilu dengan pasca Pemilu, meskipun telah ada pergantian politik. Karena itu, tetap disinggung mengenai perkembangan setelah Pemilu Legislatif 2004.

Paska Pemilu 2004, kecenderungan ini justru tampak kelihatan, ketika dalam Pilkada secara langsung, TNI aktif diperbolehkan untuk mencalonkan diri, padahal dalam UU No. 34/2004 tentang TNI secara tegas menyebutkan adanya larangan bagi TNI aktif untuk berpolitik, namun dianulir dalam UU No. 32/2005 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pilkada, bahwa TNI aktif boleh mencalonkan diri. Pasal 39 UU No. 34/2004 dengan tegas

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

menjelaskan bahwa Prajurit dilarang terlibat dalam: (1) kegiatan menjadi anggota partai politik; (2) kegiatan politik praktis; (3) kegiatan bisnis; dan (4) kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya. Walaupun dalam UU No. 34/2004 disebutkan dengan jelas, para politisi sipil justru tidak menghormatinya, karena mereka berusaha mereduksi ketentuan tersebut.

Inkonsisten ini justru dapat mengganggu upaya-upaya konsolidasi demokrasi di masa transisi. Salah satu masalahnya terletak pada kegamangan politisi sipil menjelang dan Pasca Pemilu 1999 untuk menaati aturan main politik yang telah mereka putuskan sendiri. Diperbolehkannya TNI menjadi calon kepala daerah menurut UU No. 32/2005 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan pilihan kepala daerah langsung, justru merupakan peluang bagi masuknya TNI berpolitik. TNI dan Polri diberi ruang untuk dapat mengajukan diri sebagai calon gubernur, bupati/walikota.

Menurut PP No. 6/2005 Pasal 42 ayat (2) F menyebutkan, anggota TNI dan PNS TNI dapat dicalonkan untuk ikut Pilkada dengan ketentuan bahwa selama proses Pilkada, yang bersangkutan harus lepas dari jabatan tanpa harus pensiun dari dinas TNI, merupakan suatu kemunduran. Berkaitan dengan adanya PP tersebut, Panglima TNI telah menerbitkan Surat Telegram Nomor: STR/222/2005 tanggal 13 April 2005 tentang ketentuan, tata cara pelaksanaan dan sikap Netralitas TNI pada Pilkada. Apabila anggota TNI mengajukan diri sebagai calon, maka yang bersangkutan membuat surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan di TNI kepada atasan masing-masing; Atasan yang bersangkutan mengajukan surat permohonan pengunduran diri secara hierarki sampai kepada Kas Angkatan masing-masing, selanjutnya apabila Kas Angkatan menyetujuinya, Kas Angkatan mengajukan kepada Panglima TNI; Panglima TNI mengeluarkan surat izin bagi anggota TN dan PNS TNI yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti Pilkada, serta memutuskan penonaktifan sementara dari jabatan maupun dinas aktif keprajuritan dari yang bersangkutan.

Banyak pihak menyangkan kemunduran ini, karena kelihatannya politisi sipil masih menghendaki agar TNI tetap berpolitik. Karena itu, ada asumsi kuat bahwa di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono politik militer akan kembali lagi, bukan hanya sekedar dapat dirasakan, karena dalam praktik politik gejala-gejala meningkatnya peran politik TNI sudah dapat dirasakan. Mulai dari kabinet dan orang-orang kepercayaan presiden yang sebagian besar adalah tentara, serta mulai masuknya para perwira untuk turut serta memperebutkan jabatan gubernur, bupati dan walikota.

Asumsi bahwa politisi sipil memang menghendaki kembali TNI berpolitik praktis, tampak dari pernyataan-pernyataan Ferry Mursyidan Ketua Komisi II DPR-RI yang mengatakan, "menilai pencalonan TNI dalam pilkada belum menyentuh aspek politik praktis. Politik praktis menurutnya, ketika TNI sudah terlibat dalam partai politik." Akil Mochtar, anggota dari Fraksi Golkar yang pada periode sebelumnya duduk dalam pembahasan UU No. 32/2005 tentang Pemerintahan Daerah di Komisi II juga mengatakan hal yang sama. Ia mengatakan anggota TNI aktif dapat mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah karena bagian dari haknya sebagai warga negara.<sup>19</sup>

Dari pandangan anggota dewan ini jelas bahwa politisi sipil sepertinya inkonsisten untuk tetap mendudukkan TNI yang netral dalam politik. Sikap politisi sipil dan partai politik inilah yang sebenarnya merusak upaya-upaya untuk mengembalikan profesionalisme TNI. Padahal salah satu syarat agar reformasi internal TNI berhasil untuk mengembalikan peran dan fungsi utama mereka adalah keyakinan dan konsistensi para politisi sipil yang duduk di legislatif maupun elit partai, meninggalkan cara-cara lama untuk menggunakan kekuatan militer sebagai salah satu cara agar dapat berkuasa. Padahal, keluarnya TNI dari politik merupakan amant konstitusi, amandemen UUD. Seharusnya menjadi komitmen semua pihak, baik militer maupun sipil.

Namun catatan pentingnya adalah, meskipun banyak pihak sipil memaksa agar TNI mempunyai hak untuk memilih dalam

---

<sup>19</sup> *Tempo*interaktif, 19 April 2005.

Pemilu Legislatif 2004, Panglima TNI Jenderal TNI Endriartono Soetarto menolak dengan mengatakan belum waktunya.

Mengapa menarik, karena tujuan dari tidak memilihnya TNI, agar reformasi untuk mewujudkan demokrasi di Indonesia dapat berjalan dengan arah yang benar, dengan syarat semua pihak jangan menarik TNI ke kancah politik praktis dan partisan. Dalam konteks redemokratisasi sebagaimana dijelaskan oleh O'Donnell dalam buku *Menuju Transisi Demokrasi*,<sup>20</sup> bahwa reformasi (baca: transisi) dapat berjalan apabila ada kesadaran militer yang dulu berkuasa atau dominan dalam kekuasaan, tunduk dan patuh pada langkah-langkah pemerintahan sipil untuk mewujudkan demokrasi. Perlu diakui di sini bahwa sudah ada kemajuan cara berfikir TNI dalam menghadapi perubahan politik akibat liberalisasi. Salah satu faktornya, TNI tidak akan terjebak dalam “permainan” politik elit dan “tergiur” oleh upaya-upaya pihak sipil yang ingin menariknya. Walaupun demikian, perkembangan yang terjadi tidaklah sama dengan harapan Panglima TNI, karena dalam konteks Pemilu Legislatif 2004, gejala menunggu situasi adalah cermin dari bayang-bayang politik TNI. Hal ini lebih diperkuat lagi dalam pembahasan mengenai kuatnya peran TNI dalam Pemilu Presiden Langsung 2004 dalam sub bab tulisan ini.

Dalam konteks politik, konsisten Panglima TNI di atas merupakan suatu pelajaran politik yang amat berharga dari para politisi sipil yang pola berfikirnya masih belum berubah, masih berpola fikir lama. Perkembangan politik ini tentu menyedihkan, karena ternyata yang kurang konsisten untuk meletakkan agar militer netral dalam politik adalah para politisi sipil sendiri. Meskipun di dalam TNI sendiri juga masih “tetap ada” keinginan memiliki pengaruh, namun secara institusional sudah diletakkan dasar-dasar doktrinnya oleh Panglima TNI.

Inkonsistensi politisi sipil inilah yang akan merusak transisi demokrasi yang sedang berjalan. Redemokratisasi bagi negara yang

---

<sup>20</sup>Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter dan Lourence Whiteheda, (eds.), *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*, (Jakarta: LP3ES, 1993).

pernah menerapkan otoriterisme yang amat kuat, salah satunya akan menghadapi masalah seperti apakah posisi TNI diletakkan dan ditata dalam sistem demokrasi yang sedang berjalan. Walaupun pada awalnya ada “resistensi,” namun ketika resistensi itu mulai melunak, mengapa justru partai politik dan politisi sipil ingin mengembalikannya kearah yang semula. Dalam konteks ini, muncul pertanyaan yang menarik, apakah kelompok sipil dalam membangun redemokratisasi dan menata ulang hubungannya dengan militer percaya bahwa demokrasi yang akan dicapai adalah mode politik yang paling mendasar untuk menyelesaikan krisis politik.

Apabila para politisi sipil dan partai politik percaya atas pilihan mode politik demokrasi sebagai jalan melakukan penataan, mengapa gejala-gejala di masa pemerintahan otoriter hendak diulangi kembali. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa partai-partai politik di Indonesia dan khususnya para politisi masih belum mempercayai mode politik demokrasi sebagai sebuah cara yang hendak dicapai dalam berpolitik. Karena itu, kalau mereka percaya atas cara tersebut, seharusnya upaya-upaya untuk menggunakan militer dalam konteks pemilihan umum sudah tidak ada dalam pikiran maupun cara berfikir, agar mereka menang dalam pemilihan umum.

Upaya untuk mengembalikan TNI sesuai dengan peran dan fungsi yang sebenarnya justru berangkat dari kenyataan bahwa TNI semakin tidak profesional di bidangnya, karena terlalu lama bermain politik. Di era Megawati Soekarnoputeri, upaya-upaya ini relatif longgar ketimbang di masa Abdurrahman Wahid. Namun, kecenderungan penyebaran sikap politik TNI lebih condong kepada partai-partai besar, ketimbang partai-partai yang dianggap kurang memiliki basis dukungan. Pemilu 1999, memberikan landasan atas hubungan partai dengan pihak TNI, yang berlanjut kemudian di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputeri dan Pemilu 2004.

Mungkin benar yang dikatakan oleh Nodlinger bahwa kaum militer pretorian kurang cakap untuk memimpin sebuah partai politik. Fenomena ini tergambar dari kegagalan kelompok Jenderal TNI (Purn.) Edy Sudrajad dalam menguasai Golkar pasca lengsernya



Soeharto, dan kegagalan PKPI sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2004 untuk memperoleh kursi yang signifikan di parlemen. Demikian juga dengan kasus Partai Karya Peduli Bangsa (Jenderal TNI (Purn.) R. Hartono) juga gagal mendulang suara yang cukup. Walaupun mereka merupakan purnawirawan dan bukan tentara aktif. Dalam kasus Indonesia –purnawirawan belum sepenuhnya dianggap sebagai sipil, tetapi lebih condong masih sebagai kelompok militer. Pertanyaannya, mengapa militer tidak mendukung keduanya? Padahal mereka minimal memiliki jaringan dengan pihak militer aktif? Salah satu penjelasannya, bahwa dalam konteks hubungan politik, partai-partai politik menilai “jabatan,” lebih dipentingkan, meskipun kapasitas individu juga masih tetap dipertimbangkan, sebaliknya, pihak TNI juga tidak buta politik, mereka menilai dukungan akan dikompensasikan dengan keuntungan yang diperolehnya.

#### **Perubahan Gaya TNI pada Pemilu Legislatif 2004: dari Mempengaruhi Langsung menjadi Tak Langsung**

Di tengah perubahan kekuatan partai-partai politik sejak Pemilu 1999, meskipun TNI bersikap netralitas secara politik, tetapi pada praktiknya TNI tetap berpolitik. Memang ada perbedaan derajat yang secara kuantitatif menurun dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya. Perbedaan sikap untuk menandai politik TNI pada Pemilu 2004, baik pemilu legislatif maupun presiden adalah apabila dulu (masa Orba) gaya keterlibatannya langsung, pada Pemilu 2004, sikap politik TNI cenderung menunggu perkembangan (*wait and see*), melihat perkembangan situasi, baru menentukan sikap. Karena itu, salah satu perubahan mendasar keterlibatan TNI dalam politik dapat dibedakan karakternya. Di masa Orba, TNI terlibat langsung dalam politik dan seluruh sendi kehidupan masyarakat. Sementara di masa transisi [khususnya Pemilu 1999] TNI mengubah gaya dari terlibat langsung menjadi tidak langsung, sedangkan pada Pemilu 2004 lebih bersifat menunggu perkembangan atau situasi yang merupakan bagian dari perubahan paradigma baru TNI, dari mempengaruhi langsung menjadi tak langsung.

Ciri dari gaya pengaruh tidak langsung (termasuk menunggu situasi) Secara real politik, keterlibatan mereka lebih tersembunyi atau tidak terang-terangan, khususnya pada Pemilu Presiden Langsung I dan II 2004.

Kasus-kasus di tingkat lokal yang telah di bahas di atas, cenderung menggambarkan perubahan gaya tersebut. Selain itu, perubahan strategi politik –meskipun tidak institusional –terjadi melalui sepak terjang politik para jenderal secara individual dan para purnawirawannya. Paska Pemilu 1999, purnawirawan TNI yang tidak lagi dapat menduduki jabatan politik dengan mudah sebagaimana masa sebelumnya, akhirnya menggunakan partai-partai politik sebagai instrumen atau alat untuk mencapai posisi-posisi tertentu. Perkembangan ini dapat terlihat dari masuknya purnawiran TNI ke partai-partai politik sebelum Pemilu 2004.

“....Parpol-parpol di Kalbar yang punya hubungan historis dengan TNI itu kan hanya beberapa partai saja. Golkar yang memiliki hubungan historis dengan militer, justru sama sekali tidak ada lagi pejabat militer dalam kepengurusan mereka. Kemudian Partai Karya Peduli Bangsa, justru kita minta diawasi oleh mantan personel militer...”<sup>21</sup>

Perubahan gaya, *wait and see* ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. *Pertama*, para petinggi TNI di masa reformasi, belajar dari pengalaman politik, bahwa masuknya TNI ke dalam politik adalah sebuah kesalahan. Penandasan ini masuk dalam latar belakang munculnya paradigma baru TNI setelah polisi pisah. Karena itu ada kesadaran bagi para petinggi TNI yang duduk dalam kepemimpinan institusional menyadari bahwa masuknya TNI dalam politik lebih banyak aspek negatifnya ketimbang positifnya. Perubahan pemikiran ini yang mempengaruhi mengapa TNI mengeluarkan aturan netralitas dan cenderung berperan secara tidak langsung.

*Kedua*, dengan masuk ke dalam politik praktis, TNI justru akan selalu mendapat tantangan dari kelompok-kelompok pro-

---

<sup>21</sup>Wawancara dengan narasumber intelektual di Kalbar, Agustus 2005.

demokrasi. *Ketiga*, sistem multipartai menyulitkan semua pihak yang ingin terlibat dalam politik, karena pilihan-pilihan politiknya penuh dengan risiko, karena peta politik sangat mengambang dan tidak mungkin ada kekuatan politik yang dominan. Karena itu, sikap menunggu lebih aman ketimbang terlibat dalam politik. Kematangan dalam berpolitik sebelumnya, memberi pengalaman bagi TNI untuk mengambil sikap tersebut. Hal ini agak berbeda dengan Polri yang secara politik relatif ketinggalan atau dapat dikatakan buta politik. Dukungan terang-terangan kepada Megawati Soekarnoputri sebagaimana tercermin dalam kasus Banyumas, justru Polri tidak untung secara politik, tetapi risikonya cukup besar.

Pengamatan lapangan di hampir lima lokasi propinsi, menggambarkan bahwa TNI secara umum sudah tidak terlibat secara langsung dalam Pemilu 2004. Jarang ditemukan data-data tentang keterlibatan mereka secara langsung, dalam pengertian ada penurunan secara drastis atas keterlibatan mereka dalam Pemilu 2004. Kesimpulan ini misalnya ditemukan dalam diskusi dengan Panwas Pemilu di Kalimantan Barat, Surabaya dengan para aktivis dan KPU, serta di Bandung dalam *focus group discussion*. Rata-rata memberi kesan bahwa agak sulit menemukan keterlibatan TNI secara langsung dalam Pemilu Legislatif 2004.

## **Menguatnya Peran TNI pada Pilpres 2004: dari Kandidat Hingga Tim Sukses<sup>22</sup>**

Keterlibatan militer dalam Pemilu Presiden pada tahun 2004, tidak hanya terbatas pada munculnya kandidat-kandidat yang berlatar belakang militer, melainkan juga keterlibatan mereka (TNI dan Polri) sebagai tim sukses dari calon-calon Presiden. Majunya Wiranto, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), serta Agum Gumelar dalam daftar calon presiden 2004 serta bertebarannya nama-nama dari kalangan TNI dan polisi aktif sebagai tim sukses calon-calon presiden, meneguhkan bahwa dua institusi keamanan yang pada masa Orde Baru sangat dominan dalam percaturan politik tidak dapat digeser begitu saja, meski wacana penolakan presiden dari kalangan militer sempat mengental, terutama manakala Wiranto dengan gemilang memenangkan konvensi Golkar sebagai calon terkuat dari Partai Beringin yang berhak maju dalam pemilihan presiden.

Aksi-aksi penolakan terhadap calon presiden dari kalangan militer setidaknya mulai dipicu dengan semakin menguatnya posisi mereka dalam beberapa jajak pendapat. SBY, misalnya, dalam beberapa jajak pendapat yang dilakukan lembaga survei maupun *polling* dari media massa menduduki peringkat atas. Bahkan tokoh ini mampu memberi suara signifikan kepada Partai Demokrat mencapai lima besar dalam perolehan suara pada pemilu legislatif. Begitu juga Wiranto yang telah membuktikan kekuatannya lewat kemenangan

---

<sup>22</sup> Dalam khasanah politik Indonesia, seorang mantan perwira maupun prajurit TNI masih tidak dapat dilepaskan dari institusi TNI secara keseluruhan. Banyaknya organisasi massa seperti Pepabri atau ikatan alumni hingga forum istri dan anak mantan TNI menjadi isyarat bahwa meskipun para pensiunan tidak lagi menjabat dalam jenjang kemiliteran, namun mereka masih memiliki relasi yang kuat dengan institusinya. Bahkan baik secara langsung maupun tidak, formal atau non formal dalam pemilihan presiden 2004, ikatan-ikatan tersebut banyak bermanfaat atau dimanfaatkan untuk mendorong kemenangan kandidat dari para purnawirawan. Hal ini dilegitimasi dengan digunakannya istilah purnawirawan dan masih melekatnya pangkat akhir mereka pada pensiunan perwira-perwira tinggi.

dalam Konvensi Partai Golkar. Kekuatan yang ditunjukkan oleh kedua figur tersebut cukup untuk menyimpulkan bahwa tokoh-tokoh dari kalangan militer berpeluang menang dalam Pilres 2004.

Isu-isu yang sering digunakan oleh berbagai kalangan masyarakat dan lawan-lawan politik mereka terhadap calon presiden dari kalangan militer ini dari persoalan seputar kemampuan militer mengambil alih kekuasaan, lemahnya politisi sipil, sampai pro dan kontra siapa yang dianggap militer. Untuk menegaskan penolakan tersebut, kesalahan-kesalahan masa lalu terutama yang menyangkut pelanggaran HAM yang telah mereka lakukan digulirkan terus menerus melalui media kampanye maupun media massa.

Namun demikian, wacana penolakan calon presiden dari kalangan militer pada akhirnya bukan menjadi isu yang produktif. Kalangan publik membaca bahwa isu penolakan tersebut pada akhirnya lebih kental nuansa politisnya. Hal itu karena adanya kecenderungan mereka menyerang militer ketika dinilai tidak menguntungkan posisi pribadinya, namun merangkulnya ketika kesempatan untuk meraih kekuasaan terbuka lebar. Hal ini misalnya terlibat dari perilaku politik calon presiden seperti Amien Rais dan Abdurrahman Wahid yang dianggap tidak konsisten.<sup>23</sup>

Amien Rais dan Abdurrahman Wahid bahkan dikenal sebagai calon presiden yang sering bersuara keras menolak calon presiden dari kalangan militer tidak peduli apakah ia mantan militer atau bukan, bahkan mereka menyatakan pada masyarakat agar hati-hati (jangan memilih) presiden yang berasal dari kalangan militer. Namun sebelum masa kampanye pemilu presiden, Amien Rais pernah menjajaki calon wakil presiden dari kalangan militer. Hanya kemudian Amien merubah pasangannya terutama karena Wiranto menang dalam Konvensi Golkar.<sup>24</sup> Demikian juga Abdurrahman Wahid yang sering melakukan pertemuan dengan SBY dan Wiranto di Hotel Le Meridien pada kesempatan yang berbeda, serta membuat

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan salah seorang akademisi di Surabaya, Juni 2005.

<sup>24</sup> *Kompas*, 26 April 2004

kesan bahwa ia memberi dukungan kepada kedua purnawirawan militer tersebut dalam pencalonan presiden 2004.<sup>25</sup>

Untuk meng-*counter* penolakan masyarakat terhadap kandidat dari kalangan militer, Wiranto misalnya melakukan manipulasi kemasan iklan dalam kampanyenya, dimana fakta yang ada di seputar kerusuhan Mei 1998 dipotong-potong dan diarahkan untuk melahirkan interpretasi baru yang cenderung memperbaiki citranya. Publik melihat dalam iklan tersebut, Wiranto seolah-olah sangat bijak karena tidak memanfaatkan kesempatan yang terbuka untuk menggulingkan kekuasaan dengan kudeta. Sementara SBY, menyikapi penolakan tersebut dengan membentuk Gabungan Advokasi Pemilu Presiden (SIGAPP) yang terdiri dari kurang lebih seratus advokat untuk membelanya manakala kasus 27 Juli yang melibatkannya diusik kembali.<sup>26</sup>

Keterlibatan Wiranto sebagai calon presiden kelima diawali sejak keikutsertaannya dalam Konvensi Golkar 2004. Pilihan Wiranto pada partai berlambang Pohon Beringin merupakan pilihan yang tepat dibandingkan partai lainnya. Karena Golkar bagi Wiranto merupakan mesin politik yang tidak asing buatnya, bahkan hingga penelitian ini dilakukan, Wiranto masih tercatat sebagai salah satu dewan pembina Golkar yang cukup disegani. Meski pada awalnya keikutsertaan mantan Menkopolkam ini dipandang sebelah mata oleh pesaingnya, yaitu Akbar Tanjung. Hal ini mengingat pada saat itu, ia masih mengalami berbagai tuntutan pelanggaran HAM berat atas kasus Timor-Timur, di satu sisi, serta kuatnya posisi Akbar Tandjung sebagai figur sentral Partai Golkar pada sisi lain. Namun ternyata Wiranto justru keluar menjadi pemenang konvensi. Hal itu di luar dugaan, karena sebelumnya Akbar Tandjung-lah yang diprediksi oleh banyak kalangan akan memenangkan pertarungan tersebut.

Menurut J, Kristiadi,<sup>27</sup> setidaknya ada beberapa penjelasan mengenai kemenangan Wiranto dalam Konvensi Partai Golkar. Pertama, sistem *voting block*, baik di tingkat DPP maupun DPD

---

<sup>25</sup> *Kompas*, 22 April 2004

<sup>26</sup> *Kompas*, 18 Juli 2004

<sup>27</sup> *Kompas*, 22 April 2004

provinsi, yang oleh banyak pengurus di DPD tingkat kabupaten/kota dianggap sebagai sikap diskriminatif. Selain itu, diperkirakan para pengurus DPD tingkat kabupaten/kota lebih peka terhadap suasana hati kontituen Golkar yang belum tentu akan memilih Akbar Tandjung dalam pilpres. Kedua, pidato Akbat Tandjung dianggap membuat sakit hati peserta lain karena mengatakan, satu-satunya orang yang tampil saat dia mengalami kesulitan hanyalah dirinya.<sup>28</sup> Meski Akbar Tandjung tidak menyebut nama, hal itu dianggap menyindir peserta konvensi lainnya yang bukan berasal dari Partai Golkar. Ketiga, Tim sukses Akbar Tandjung dianggap terlalu percaya diri dan bersemangat sehingga menimbulkan kesan diantara mereka adanya perasaan *in-group* dan *out-group* yang menyebabkan kelompok yang merasa *out-group* tidak mendukung sepenuhnya Akbar Tandjung.

Setelah memastikan kemenangannya dalam Konvensi Golkar, berbagai cara dan manuver dilakukan Wiranto untuk proses pencalonan presiden. Pertama-tama yang dia lakukan adalah mencari calon wakil presiden yang akan menjadi pasangannya. Ada beberapa nama yang sempat beredar di kalangan umum tentang siapa yang akan digandeng Wiranto menjadi pasangannya, namun setelah berbagai pertimbangan nama Salahuddin Wahid agaknya menjadi pilihan yang paling strategis.

Dengan mengandeng Salahuddin Wahid, adik mantan presiden Abdurrahman Wahid sebagai pasangannya, Wiranto selain mengharapkan dukungan massa kelompok Nahdhiyin yang bisa diraih, juga karena figur Salahudin Wahid dianggap cukup bisa menjadi penyeimbang bagi citra Wiranto. Hal ini dikarenakan Salahuddin Wahid selain dikenal sebagai salah seorang kelompok kyai cukup intelektual dan bersih, ia juga figur pejuang HAM.<sup>29</sup> Dengan masuknya Salahuddin Wahid sebagai pasangannya, diharapkan, citra Wiranto yang terkait dengan berbagai pelanggaran HAM pada masa lalu, bisa terkoreksi.

---

<sup>28</sup> *The Jakarta Post*, 21 April 2004.

<sup>29</sup> Pada waktu diminta menjadi pasangan Wiranto, Salahuddin Wahid masih aktif sebagai anggota Komnas HAM.

## Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati

Selain menggandeng Salahuddin Wahid, Wiranto juga membentuk Tim Sukses. Setidaknya ada dua nama dari kalangan militer yang terlibat dalam tim sukses tersebut. Kedua nama itu adalah mantan Wakil Panglima TNI, Jend (purn) Fachrul Razi dan mantan Kepala Staf Umum TNI, Letjen (Purn), Suaidi Marasabessy. Selebihnya adalah nama-nama fungsionaris Golkar, antara lain Fery Mursidan Baldan, Mahadi Sinambela, Ade Komaruddin, dan Bomer Pasaribu. Berikut rincian nama-nama tim sukses Wiranto yang diajukan ke KPU.

No	Nama	Posisi
1.	Slamet Effendy Yusuf	Ketua
2.	Fachrul Razi	Wakil Ketua I
3.	Machfud MD	Wakil Ketua II
4.	Mahadi Sinambela	Anggota
5.	Budi Harsono	Anggota
6.	H.R. Agung Laksono	Anggota
7.	M.S. Hidayat	Anggota
8.	Afandi	Sekretaris
9.	Rully Chairul Azwar	Wakil Sekretaris I
10.	Andi Mattalatta	Wakil Sekretaris II
11.	Beni Prananto	Bendahara
12.	Setya Novanto	Wakil Bendahara I
13.	Gunarijah Kartasasmita	Wakil Bendahara II
14.	Fahmi Idris	KORDAWIL I (Sumatera)
15.	Muhammad Hatta	KORDAWIL II (Jawa)
16.	Sri Redjeki Soemaryoto	KORDAWIL III (Bali, Nusra)
17.	Affuddin Thaib	KORDAWIL IV (Kalimantan)
18.	Marwah Daud Ibrahim	KORDAWIL V (Sulawesi Bagian Selatan)
19.	Abdul Gafur	KORDAWIL VI (Sulawesi Bagian Utara, Maluku Utara)
20.	Suaidi Marasabessy	Perencanaan, Konsep dan Evaluasi
21.	Theo Sambuaga	Koordinator Media
22.	Rambe Kamarulzaman	Koordinator Operasi
23.	Aulia A. Rahman	Hukum dan Advokasi
24.	Irsyad Soediro	Hubungan Kelembagaan
25.	Murzuki Darusman	Hubungan Luar Negeri
26.	Addy Mashut	Logistik
27.	Syamsul Mu'arif	Kontra Isue

Sumber: Data KPU 2004 yang sudah diolah



Sayangnya kerja keras Wiranto untuk menjadi orang nomor satu di negeri ini, kandas pada putaran pertama. Banyak kalangan yang menyatakan bahwa kandasnya Wiranto dalam pilpres putaran pertama karena selain mesin politik Golkar tidak jalan untuk menyokong pasangan Wiranto-Wahid, juga stigmatisasi atas bangkitnya militerisme dan figur militer tidak lagi sekedar perdebatan akademis, melainkan muncul sebagai gerakan sosial.<sup>30</sup> Memang, isu militerisme dan hak asasi manusia terbatas pada kalangan yang mengikutinya, tetapi masifnya gerakan ini telah memunculkan kesan betapa pasangan Wiranto-Wahid punya banyak masalah. Kesaksian Fadli Zon, Kivlan Zen, dan sejumlah kalangan lainnya turut memicu hangatnya kontroversi atas jajak rekam Wiranto terutama tuduhan atas banyak pelanggaran HAM yang dilakukan militer di Timor Timur pada masa ia menjabat sebagai Panglima TNI.

Sayangnya, tuduhan-tuduhan yang dikenakan pada Wiranto, tak satupun yang dijawabnya dalam visi dan misinya sebagai capres. Dalam visi dan misi yang diserahkan pada KPU, Wiranto sama sekali tidak menyinggung tentang persoalan penanganan pelanggaran HAM yang selama ini menjadi isu publik. Berikut visi dan misi Penegakan Hukum dan Perlindungan HAM yang diusung Wiranto dalam pilpres 2004.<sup>31</sup>

- 1) Pengembangan Kesadaran dan Budaya Hukum.
- 2) Pemberdayaan Lembaga Penegak Hukum.
- 3) Pemantapan Proses Penegakan Hukum.
- 4) Perwujudan Kepastian Hukum.
- 5) Perwujudan Perlindungan HAM.
- 6) Peningkatan Perwujudan Hak Perempuan, Anak dan Kelompok Masyarakat Terpinggirkan.

---

<sup>30</sup> Lihat Indra J Pilliang, dalam *Kompas* 28 Juli 2004.

<sup>31</sup> Data dari KPU yang diambil dari <http://www.kpu.go.id>

Sementara itu dalam sektor pertahanan dan keamanan, Wiranto juga tidak mengusung isu tentang penghapusan hak imunitas TNI dan Polri yang selama ini menjadi salah satu agenda publik sebagai salah satu bagian pebnting dalam upaya mereformasi kedua intitusi tersebut. Isu-isu pertahanan yang ditampilkan Wiranto dalam visi dan misinya masih sangat umum dan normatif sifatnya, sebagaimana tercantum di bawah ini:

1. Mewujudkan Ketertiban Publik.
2. Mengatasi Ancaman Terorisme dan Kejahatan Lintas Negara.
3. Mengatasi Gangguan Separatisme, Aksi Radikalisme dan Konflik Komunal.
4. Mempertahakan Eksistensi Negara.
5. Meningkatkan Kekuatan Pertahanan Negara.
6. Mengembangkan Kekuatan TNI dan POLRI.
7. Mengembangkan Dukungan Pertahanan.
8. Mengembangkan Kemampuan Sistem Pertahanan Semesta.
9. Membangun dan Memantapkan Karakter Bangsa.
10. Mewujudkan Rekonsiliasi Nasional.<sup>32</sup>

Sementara itu, pencalonan SBY sebagai salah satu kandidat presiden sejatinya sudah dipersiapkan sejak jauh hari manakala ia masih menjabat Menkopolkam pada Kabinet Megawati. Menurut penuturan salah seorang nara sumber, pada mulanya target SBY hanya menjadi pasangan (wakil presiden) dari Presiden Megawati, namun karena hingga detik-detik terakhir Megawati tidak juga memberikan sinyal untuk memilih dirinya, maka dengan separuh hati SBY akhirnya mendeklarasikan partai baru sebagai kendaraan politiknya pada pilpres 2004.

Kebulatan tekadnya untuk maju sebagai rival Megawati juga didorong oleh polemik yang terjadi antara dirinya dengan Taufik Keimas, suami Megawati yang mengatakan SBY bersikap anak-anak terkait dengan tidak diikutsertakan dirinya dalam beberapa kali

---

<sup>32</sup> Data dari KPU yang diambil dari <http://www.kpu.go.id>

sidang kabinet. Pada awalnya, SBY belum menentukan sikap apakah ia akan maju sebagai calon presiden atau tidak meskipun polemik tentang persetujuan dirinya dengan presiden Megawati kala itu kian memanas di media massa. Bahkan surat pengunduran dirinya sebagai Menkopolkam oleh beberapa nara sumber dipandang juga sebagai surat setengah hati.

Jelas kalau kita amati jeda antara pengunduran dirinya sebagai Menkopolkam dengan polemik tentang dirinya yang menunjukkan adanya peseteruan dengan Presiden Megawati, saya rasa SBY dalam posisi yang tidak benar-benar ingin mundur. Ia sebenarnya menginginkan Presiden Megawati melakukan koreksi atas sikapnya terhadap SBY dan memintanya menjadi pasangan wakilnya dalam pilpres 2004, tapi hingga detik-detik terakhir isyarat Mega tersebut tidak juga datang”, papar seorang nara sumber.<sup>33</sup>

Sedangkan nama-nama Tim Sukses SBY-Kalla yang berasal dari ”kalangan militer” antara lain: Jenderal (purn) Edy Sudradjat, mantan Kasospol ABRI, Letjen Moch Ma’roef, Mayjen (Purn) Achdari (mantan Dirjen Politik Departemen Dalam Negeri), dan Letjen TNI (Purn) Sudi Silalahi. Menurut beberapa nara sumber<sup>34</sup> munculnya nama-nama tim sukses dari kalangan militer tersebut didasarkan oleh berbagai pertimbangan. Pilihan Edy Sudrajat sebagai salah satu tim sukses pada dasarnya bertujuan untuk menggalang dukungan dan solidaritas dari dari kelompok senior di kalangan TNI, sementara Achdari diharapkan mampu menggalang suara dari kalangan birokrat dan PNS, sedangkan Moch Ma’roef karena posisinya sebagai Kasospol pada masa lalu dan dikenal sebagai figur yang dekat dan dikenal luas di kalangan prajurit, maka masuknya Ma’roef diharapkan mampu menggalang suara dari kalangan prajurit yang jumlahnya nyaris sama dengan kader partai. Berikut nama-nama Tim Sukses SBY-Kalla:

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan akademisi di Surabaya, Juni 2004.

<sup>34</sup> Hasil wawancara dengan kalangan akademisi dan militer di Surabaya, Juni 2005

Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati

No	Nama	Posisi
1	Prof. DR. S. BUDHISANTOSO	Dewan Pengarah
2	EDI SUDRADJAD	Dewan Pengarah
3	WIDODO	Dewan Pengarah
4	HJ. KRISTIANI HERAWATI	Dewan Pengarah
5	M. SANIF	Dewan Pengarah
6	RACHMAT WITOELAR	Dewan Pengarah
7	DR. YUSRON IHZA M	Dewan Pengarah
8	JOYO WINOTO	Dewan Pengarah
9	E.E. MANGINDAAN, SIP	Dewan Pengarah
10	VENCE RUMANGKANG	Dewan Pengarah
11	SUKO SUDARSO	Dewan Pengarah
12	AZWAR ANAS	Dewan Pengarah
13	HARYONO ISMAN	Dewan Pengarah
14	MOH. TAHA	Dewan Pengarah
15	AKSA MAHMUD	Dewan Pengarah
16	ABD. RIVAI	Dewan Pengarah
17	HAMDAN ZULVAN	Dewan Pengarah
18	ZAINUL BAHAR NOOR	Dewan Pengarah
19	MOERGITO	Dewan Pengarah
20	MS. KABAN, SE, Msi	Dewan Pakar
21	DR. ASTRID SUSANTO	Dewan Pakar
22	H. MOH. MA'RUF, SE	Ketua
23	SOFIAN DJALIL	Sekretaris
24	SUHAELI KALLA	Bendahara
25	CAPT. YULIUS KENDENAN	Bendahara
26	BOEDIDOJO	Sie Minlog
27	DR. IR. UMAR SAID	Sie Kampanye
28	SUPRAPTO	Sie Penggalangan Massa/Jaringan
29	ROBIX MUKAV	Sie Pulahta & Infokom
30	MAX SOPACUA, SE. MSC	Sie Pulahta & Infokom
31	HADI UTOMO	Sie Pam/Was Kampanye
32	NUSRULLAH HAMKA	Sie Penyiapan Lapangan
33	KUS SUYYUDONO, SH	Sie UU/Peraturan
34	ROY MARTIN	Kampanyewan

Sumber: Data KPU 2004, yang sudah diolah

Kecuali Sudi Silalahi, hampir semua tim kampanye SBY (dari mantan militer) baik yang resmi terdaftar di KPU maupun yang tidak resmi, merupakan teman-temannya semasa ia terjun di karier kemiliteran. Pilihan terhadap teman-teman dekatnya sebagai penggerak mesin politiknya menurut salah seorang nara sumber dari kalangan militer merupakan suatu pilihan strategi yang tepat. Hal ini dikarenakan solidaritas angkatan dalam urusan dukung mendukung calon presiden yang berasal dari kalangan militer mudah digarap—apalagi jika sang kandidat dulunya pernah menjabat posisi-posisi strategis sepanjang jenjang kemiliterannya, ketimbang strategi yang sama dilakukan pada kelompok sipil. Beberapa panglima tinggi yang dekat dengan calon pasangan presiden akan dengan senang hati membantu mereka untuk mencarikan dana bagi kebutuhan kampanye sang calon yang didukungnya. Sebelum proses pencalonannya sebagai calon presiden, SBY secara khusus menggelar turnamen golf dan silaturahmi bagi teman-teman seangkatannya yang diadakan di Bogor untuk menggalang dukungan.<sup>35</sup>

Meski banyak kalangan yang menyatakan bahwa kemenangan SBY dikarenakan politik *buble gum* dari media massa yang mengangkat citranya, namun harus diakui beberapa strategi tersebut di atas memberikan kontribusi yang cukup besar bagi SBY dalam memenangkan pemilihan presiden pada putaran kedua.

Sebagaimana Wiranto, dalam kampanyenya SBY juga tidak mengusung isu spesifik yang terkait dengan persoalan penanganan pelanggaran HAM. Isu-isu tentang persoalan perbatasan dan keamanan dijawab dengan strategi program yang sangat normatif. Banyak kalangan bahkan menilai secara keseluruhan visi dan misi yang disajikan Wiranto jauh lebih operasional ketimbang SBY. Berikut strategi yang dipaparkan tim SBY untuk menjawab persoalan pertahanan dan keamanan:<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Informasi dari nara sumber militer di Jakarta, September 2004.

<sup>36</sup> Data KPU yang diambil dari <http://www.kpu.go.id>

1. Peningkatan saling percaya dan harmoni antar kelompok masyarakat dan terbangunnya masyarakat sipil yang semakin kokoh.
2. Pencegahan dan penanggulangan separatisme.
3. Penegakan hukum dan ketertiban yang tegas, adil, dan tidak diskriminatif.
4. Pencegahan dan pemberantasan kriminalitas, termasuk produksi, penggunaan dan penyebaran narkoba.
5. Pencegahan dan penanggulangan gerakan terorisme.
6. Peningkatan kemampuan pertahanan negara.
7. Pemantapan politik luar negeri dan peningkatan kerjasama internasional.

### **Menjaring Simpati atau Mobilisasi?: Rivalitas TNI dan Polri dalam Memenangkan Pemilu Presiden 2004**

Ketika diadakan pemilihan presiden 2004, ada sejumlah tuduhan yang mengarah pada keterlibatan TNI. Padahal secara tegas, mereka menyatakan dirinya akan netral dalam pemilu. Salah satu tuduhan yang kemudian muncul ke permukaan publik adalah kasus menggelembungnya suara di komplek Pesantren Al-Zaytun. Pasca pemungutan suara 5 Juli 2004 di 83 TPS (tempat pemungutan suara) yang berada di kompleks Al-Zaytun, dikabarkan terjadi mobilisasi pemilih yang berasal dari luar pesantren untuk mencoblos di dalam kompleks Al-Zaytun. Bahkan dikabarkan bahwa mobilisasi tersebut melibatkan aparat militer yang ditandai dengan digunakannya mobil (truk) militer untuk mengangkut para pemilih fiktif. Setidaknya ada 21 bus/truk TNI yang digunakan untuk mengangkut ribuan pemilih dari luar untuk melakukan pencoblosan di lingkungan Al-Zaytun. Dari data yang dikumpulkan pengawas pemilu, dalam peristiwa tersebut setidaknya terjadi penambahan 13.253 suara hasil mobilisasi. Hal ini dikarenakan berdasarkan pendataan yang dilakukan Badan Pusat statistik (BPS), daftar pemilih sementara dalam

pemilihan presiden kompleks di pesantren tersebut hanya 11.565 pemilih, namun pada hari pencoblosan tercatat 24.828 suara.<sup>37</sup>

Adapun hasil penghitungan di pondok pensatren tersebut pasangan Wiranto-Wahid memperoleh 24.784 suara, Meagawati-Hasyim 6 suara, SBY-Kalla 8 suara, Hamzah-Agum 2 suara, dan suara tidak sah empat suara. Tentu saja hasil penghitungan suara tersebut menuai banyak reaksi dari berbagai kalangan. Mereka meminta KPU untuk menengguhkan hasil pemungutan suara di Al-Zaytun, namun hingga penelitian ini dilakukan tidak ada pernyataan koreksi atas hasil pemungutan suara tersebut maupun proses pemilihan umum ulang.

Insiden tersebut tentu saja mencederai konsep netralitas TNI dalam proses pemilihan umum. Meskipun Mabes TNI telah mencopot Komandan Satuan Angkatan Mabes TNI dan memberikan sanksi pada 21 pegawai sipil yang mengemudikan kendaraan tersebut, namun misteri siapa yang menginstruksikan penggunaan kendaraan tersebut, sekaligus melakukan kecurangan dalam proses pemilu tidak benar-benar diusut secara tuntas. Bahkan, seolah tetap dengan skenario lama kesalahan hanya ditimpakan pada pegawai-pegawai rendahan yang dituduh telah melakukan komersialisasi kendaraan Mabes TNI.<sup>38</sup>

Tak hanya kalangan militer yang melanggar asas netralitas dalam pilpres 2004, aparat kepolisian juga melakukan hal yang serupa. Insiden Banyumas merupakan contoh kongkrit masih banyaknya calon presiden yang memanfaatkan institusi keamanan untuk melakukan mobilisasi. Sebuah adegan dalam cakram VCD yang melibatkan Komisariss Besar Polisi Achmad Afflus Mapparessa, Kopolwil Banyumas saat itu, memobilisasi massa pemilih dengan mengarahkan untuk memilih calon presiden tertentu yang diakhiri dengan membagi-bagikan uang pada para pensiunan polisi,

---

<sup>37</sup> Lance Castles, *Pemilu 2004 dalam Konteks Komperatif & Historis*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar), 2004

<sup>38</sup> Lihat keterangan Safrie Syamsuedin pada media massa, *Kompas* 8 Juli 2004.

menunjukkan betapa aparat polisi juga telah melanggar prinsip netralitas dalam pilpres.

Bahkan, kasus yang mengindikasikan keterlibatan Polri dalam mendukung Megawati kembali terungkap. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta memeriksa secara tertutup Kepala Kepolisian Kota Besar Yogyakarta, Komisaris Besar Polisi Condro Kirono terkait dengan ribuan kaus bergambar pasangan calon Presiden Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi di Mapoltabes setempat. Dalam pemeriksaan tersebut, Condro mengaku ribuan kaus tersebut milik adik iparnya, Zena Ryacudu yang dititipkan kepadanya. Zena sendiri terpaksa meminjam alamat Mapoltabes Yogyakarta lantaran tempat tinggalnya tak memungkinkan buat pengiriman kaus tersebut.<sup>39</sup>

Secara historis kedekatan hubungan Polri dengan Megawati dapat dilacak sejak era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Waktu itu, sebagai pimpinan tertinggi TNI/Polri, Abdurrahman Wahid melakukan sejumlah reorganisasi dan restrukturisasi dalam tubuh Polri. Yang paling mencolok adalah tindakan Abdurrahman Wahid menambahkan posisi Wakil Kapolri yang mendapatkan penentangan dari mayoritas perwira di Mabes Polri., termasuk Polda di seluruh Indonesia. Akibatnya, ketika Abdurrahman Wahid mengeluarkan Maklumat Presiden tahun 2001, Polri dan juga TNI tidak mendukungnya dan berada di pihak Megawati dan MPR/DPR yang menggelar Sidang Istimewa untuk melengserkan Abdurrahman Wahid.

Hubungan baik Megawati dengan Polri tidak berhenti sampai di situ. Megawati bahkan memberikan bantuan senilai hampir 30 milyar rupiah untuk pembangunan asrama Brimob Mangga Dua Jakarta. Dalam peresmian asrama tersebut, Megawati bahkan mengklaim bahwa hanya dia dan ayahnya--Soekarno sajalah, presiden yang peduli dengan nasib Polri.

Celakanya, kedekatan hubungan Megawati dengan Polri menimbulkan jarak antara Megawati dengan TNI. Kebijakan Megawati tersebut dipandang oleh banyak kalangan seolah sedang

---

<sup>39</sup> *Suara Karya*, 13 Agustus 2004



memainkan politik "belah bambu" terhadap TNI dan Polri, yakni mengangkat satu pihak dengan menginjak pihak lain. Hal tersebut terungkap pula dalam pengarahannya yang dilakukan Kolonel Mapparesa di depan jajaran Polres Banjarnegara. Dalam pengarahannya misalnya, Mapparesa mengatakan bahwa sudah sekian lama, TNI khususnya TNI-AD, selalu dianak-emaskan oleh pemerintah, maka pada era pemerintahan Megawati, Polri yang telah diberi perhatian lebih oleh Megawati harus berupaya agar Megawati terpilih kembali sebagai presiden pada tahun 2004.

### **Netralitas Semu TNI dalam Pemilu: Catatan Penutup**

Walaupun beberapa kali Panglima TNI menjelaskan posisi mereka dalam Pemilu Legislatif dan Presiden 2004, dengan berbagai aturan teknisnya, dalam praktik politik, netralitas tersebut masih bersifat semu. Artinya di satu sisi menghendaki netral, namun di sisi yang lain masih mengambil "peran," sebagai investasi politik dikemudian hari. Pada periode awal Pemilu Legislatif dan Pilpres Putaran I 2004—amat sedikit pelanggaran yang dapat dicatat dari kasus keterlibatan TNI. Namun, kecenderungan penguatan keterlibatan tampak pada Pilpres Putaran II 2004. Antara pihak TNI dan Polri seakan-akan berlomba mencari patron. Polri lebih condong mendukung Megawati Soekarnoputri sejak awal, sementara TNI di satu sisi ada kelompok yang mendukung Megawati Soekarnoputri, tetapi di sisi lain tetap mendukung SBY-JK.

Pengelompokan kekuatan politik TNI ini terjadi, karena secara institusional mereka sudah "dipagari" oleh instruksi netralitas dengan ancaman dapat dipenjara bahkan dipecat dari kesatuan. Namun demikian, secara individual masih ada kecenderungan keterlibatan mereka dalam proses Pemilu Legislatif dan Presiden 2004 yang lalu. Dengan kata lain, netralitas TNI masih menunjukkan sifat pseudo atau semu, karena masih belum sepenuhnya dapat meninggalkan pengaruhnya dalam proses demokrasi, khususnya Pemilu Legislatif dan Pilpres 2004 yang lalu. Namun demikian, memang ada kecenderungan pola keterlibatan yang tidak sama dengan masa lalu.

TNI mulai menyadari bahwa proses politik dan demokrasi adalah wilayah atau arena kekuatan-kekuatan politik sipil. Dalam konteks transisi, memang masih ada budaya “kikuk,” *ewuh pakewuh*, karena dengan netralitas mereka, seakan-akan TNI akan tetap mendapatkan keuntungan dengan sikap politik seperti itu. Namun begitu, patut diakui bahwa kesungguhan agar TNI tidak terlibat dalam proses pemilu, dihargai sebagai upaya agar mereka menjadi profesional. Sayangnya, profesionalitas ini masih jauh dari yang diharapkan. Namun, peletakan dasar-dasar netralitas TNI dan Polri dalam proses pemilu sejak 1999 dan 2004, perlu diteruskan oleh kekuatan politik sipil dalam upaya untuk mendorong percepatan transisi demokrasi menuju konsolidasi demokrasi.

Salah satu ciri dari konsolidasi demokrasi tersebut, konsistensi semua pihak, baik sipil maupun militer untuk tunduk pada lima syarat yang dikemukakan oleh Juan Linz dan Alfred Stepan. Lima syarat demokrasi yang terkonsolidasi: (1) harus diciptakan kondisi bagi berkembangnya masyarakat sipil yang bebas dan aktif; (2) harus ada masyarakat politik yang relatif otonom; (3) di seluruh wilayah negara, semua tokoh politik utama, terutama pemerintah dan aparat negara, harus benar-benar tunduk pada aturan hukum yang melindungi kebebasan individu dan kehidupan bermasyarakat; (4) harus ada birokrasi negara yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah demokratis yang baru; dan (5) harus ada masyarakat ekonomi yang dilembagakan. Masyarakat sipil adalah arena politik bagi masyarakat, sementara masyarakat politik adalah arena bagi elit untuk bermain politik. Selain itu, kebutuhan akan *Rechtsstaat* atau negara hukum juga dibutuhkan dalam konsolidasi demokrasi.

## Bab VII

# KONTROL SIPIL DAN PROFESIONALISME TNI

*Dewi Fortuna Anwar*

### Supremasi Sipil sebagai Pra-syarat Demokrasi

Salah satu prasyarat negara demokrasi yang sempurna ialah adanya supremasi sipil atas militer. Yang dimaksud dengan supremasi sipil di sini bukanlah sekedar ditempatkannya tokoh-tokoh sipil dalam posisi yang menentukan kebijakan atas sektor keamanan dan pengelolaan angkatan perang, karena hal demikian tidak otomatis menjamin adanya demokrasi. Hitler dan Ferdinand Marcos adalah dua pemimpin sipil yang terpilih secara demokratis, namun memerintah sebagai diktator dengan menggunakan kekuatan militer sebagai pendukung utama mereka. Kontrol terhadap militer yang ditujukan untuk memperkuat kekuasaan partai atau tokoh yang tengah memerintah disebut oleh Samuel Huntington sebagai "*subjective civilian control*".

Ada beberapa model yang ditawarkan untuk mengatur hubungan sipil-militer dalam sistem demokratis, namun teori yang paling berpengaruh adalah yang dikemukakan oleh Huntington. Menurut Huntington hubungan sipil-militer yang sesuai dengan kaidah demokrasi adalah apabila terlaksana "*objective civilian control*" yang bertujuan untuk memaksimalkan profesionalisme militer dengan memisahkan antara pembuatan kebijakan politik dan militer. Pemimpin politik memformulasikan tujuan dan aturan-aturan umum operasi militer, sementara komandan militer melaksanakan operasi militer. Pemimpin politik tidak mencampuri pelaksanaan operasi militer, sementara komandan militer tidak mempengaruhi kebijakan. Situasi yang seperti ini akan melahirkan

perwira militer yang netral dan profesional, yang selalu siap menjalankan perintah yang digariskan oleh pemimpin politik.<sup>1</sup>

Perlu diakui bahwa hubungan sipil-militer sangat dipengaruhi oleh sejarah, sistem pemerintahan, politik dan budaya suatu negara, sehingga tidak ada satu model baku bagi terlaksananya kontrol sipil atas militer. Dalam negara demokratis pada umumnya ada tiga lembaga Negara yang berwenang melakukan “oversight” atau kontrol dan pengawasan terhadap militer, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Fungsi utama Legislatif adalah mengawasi Eksekutif, termasuk sektor keamanannya, sementara Yudikatif menilai sejauh mana undang-undang pertahanan, prosedur pertahanan dan perilaku prajurit sesuai dengan Konstitusi. Di pihak Eksekutif kontrol sipil atas militer biasanya ditampilkan melalui Menteri Pertahanan yang berasal dari sipil serta kehadiran sejumlah tenaga ahli sipil di jajaran pemerintahan, terutama di Departemen Pertahanan, yang terlibat aktif dalam pembuatan perencanaan pertahanan, anggaran serta melakukan tugas-tugas “military oversight” lainnya sesuai dengan mandat yang diberikan Konstitusi dan Undang-Undang. Esensi dari militer profesional adalah patuh terhadap Konstitusi dan lembaga-lembaga Negara, serta menginternalisasi nilai-nilai demokratis dan netralitas politik korps perwiranya.<sup>2</sup> Namun seperti dikatakan Hans Born:

*with regard to democratic oversight, the essence is to grasp the 'dividing line' between the political and military leaders: to what extent should the political leadership be involved in the decision-making within the military and other security sector organisations*

---

<sup>1</sup> Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books, 1964 (edisi pertama tahun 1957). Dalam Hans Born, “Democratic oversight of the security sector: what does it mean? Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Working Paper Series-No. 9. Geneva, April 2002.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal 4-5.

*and to what extent should commanders be involved in political-decision-making?*<sup>3</sup>

### **Apa yang dimaksud dengan Profesionalisme Militer?**

Dalam salah satu penelitian LIPI terdahulu, *Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)* telah diulas secara ringkas apa yang dimaksud dan diinginkan dengan profesionalisme militer.<sup>4</sup> Merujuk pada kajian yang dilakukan Alfred Stepan, yang membandingkan antara paradigma profesionalisme lama dan paradigma profesionalisme baru, maka sistem demokrasi menghendaki keberadaan militer yang menganut nilai-nilai profesionalisme lama, seperti yang dituangkan dalam buku klasik yang ditulis Huntington yang telah dikutip sebelumnya. Dalam paradigma profesionalisme militer yang pertama kali dikembangkan Huntington pada tahun 1957 dan sangat berpengaruh dalam mengatur hubungan sipil-militer di Amerika Serikat, militer tunduk pada supremasi sipil, jangkauan wewenang dan fungsi mereka terbatas dan lebih terfokus pada pertahanan eksternal, sementara misi dan peran mereka ditentukan oleh otoritas sipil. Sebaliknya yang dinamakan “profesionalisme baru” oleh Stepan merujuk pada posisi dan peran militer di Amerika Latin pada dekade 1970-1980-an, yaitu militer yang berpolitik dan lebih banyak terlibat dalam masalah keamanan dalam negeri yang cenderung memberi kesempatan perluasan peran kepada militer. Berikut ditampilkan kembali tabel yang membandingkan dua corak profesionalisme militer yang digambarkan oleh Alfred Stepan tersebut.

---

<sup>3</sup> *Ibid.* hal 8.

<sup>4</sup> Sri Yanuarti (ed), *Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)*. Jakarta: LIPI, 2003.

Contrasting paradigms: the old professionalism of external defense, the new professionalism of internal security and national development.<sup>5</sup>

	<i>Old Professionalism</i>	<i>New Professionalism</i>
<i>Function of military</i>	<i>External security</i>	<i>Internal security</i>
<i>Civilian attitudes toward government</i>	<i>Civilians accept legitimacy of government</i>	<i>Segments of society challenge government legitimacy</i>
<i>Military skills required</i>	<i>Highly specialised skills incompatible with political skills</i>	<i>Highly interrelated political and military skills</i>
<i>Scope of military professional action</i>	<i>Restricted</i>	<i>Unrestricted</i>
<i>Impact of professional socialisation</i>	<i>Renders the military politically neutral</i>	<i>Politicises the military</i>
<i>Impact on civil-military relations</i>	<i>Contributes to an apolitical military and civilian control</i>	<i>Contributes to military-political managerialism and role expansion</i>

Dilihat dari tabel di atas, jelas kelihatan bahwa sistem dwifungsi ABRI yang selama empat dekade diterapkan di Indonesia sangat mirip dengan paradigma “profesionalisme baru” di atas, di mana militer lebih banyak berperan dalam keamanan dalam negeri serta berpolitik dan memainkan peran yang luas di luar masalah keamanan. Sebaliknya, amanat reformasi yang menginginkan konsolidasi demokrasi menyaratkan keberadaan militer yang tunduk pada supremasi sipil, tidak berpolitik dan netral serta memiliki kompetensi yang tinggi di bidangnya. Dengan demikian apabila bangsa Indonesia serius untuk menegakkan demokrasi secara penuh,

---

<sup>5</sup> Alfred Stepan, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”, dalam Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

tidak ada pilihan kecuali membangun TNI yang profesional sesuai dengan paradigma profesionalisme militer lama.

### **Kontrol Sipil dan Profesionalisme Militer 1998-2001**

Sebagaimana telah dibahas dalam beberapa penelitian LIPI sebelumnya dan juga diuraikan dalam bab-bab terdahulu, sejak dimulainya era reformasi berbagai kebijakan dan tindakan telah diambil untuk mengakhiri dwifungsi ABRI, membatasi peran TNI dan mendorong terbentuknya militer yang lebih profesional, sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi. Desakan kuat untuk melakukan perubahan, baik yang datang dari dalam negeri maupun dari luar negeri, telah memaksa TNI untuk melakukan langkah-langkah reformasi secara internal, serta mendorong pemerintah, MPR dan DPR untuk mengeluarkan berbagai kebijakan ke arah tersebut. Berbagai kemajuan berhasil diraih antara tahun 1998-2001, antara lain mengakhiri konsep dwifungsi, mengakhiri kekaryaan, membatasi perwakilan TNI di DPR/MPR dan menjaga netralitas TNI dalam pemilihan umum tahun 1999.

Namun demikian, menerapkan supremasi sipil atas militer dan menciptakan militer yang profesional tampaknya tidak mudah untuk dilaksanakan. Berbagai kendala nyata maupun kendala psikologis mempersulit pencapaian dua sasaran yang merupakan dua sisi dari mata uang yang sama ini, antara lain tantangan keamanan dalam negeri, terbatasnya anggaran Negara, terbatasnya kompetensi sipil dalam bidang keamanan, sikap superior militer terhadap sipil disatu pihak, serta sikap kurang percaya diri elit sipil apabila berhadapan dengan militer di lain pihak.

Dalam penelitian LIPI yang berjudul *Gus Dur Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* telah diulas upaya yang dilakukan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Oktober 1999-Juli 2001) untuk mereformasi TNI dan menegakkan supremasi sipil<sup>6</sup>. Wahid mencoba melakukan reformasi ditubuh TNI,

---

<sup>6</sup> Dewi Fortuna Anwar dkk, *Gus Dur Versus Militer. Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi*. Jakarta: Grasindo, 2002.

namun kebijakannya yang dinilai terlalu radikal menimbulkan resistensi militer yang masih didominasi pemikiran konservatif. Di samping itu, walaupun sebelum menjadi presiden ia dikenal sebagai tokoh pro-demokrasi, dimasa pemerintahannya Wahid justru tergoda untuk melakukan kontrol subyektif terhadap militer. Menghadapi oposisi yang kuat dari partai-partai politik di parlemen, Wahid memanfaatkan perpecahan dalam tubuh TNI antara kelompok reformis dan kelompok konservatif untuk mengontrol TNI, dengan menunjuk perwira militer yang dekat dengannya untuk menduduki posisi strategis. Seperti diketahui, kebijakan Presiden Wahid tersebut melahirkan perlawanan dari Korp Perwira TNI dan mengurangi dukungan militer terhadap pemerintahannya.<sup>7</sup> Untuk menghambat upaya pemakzulannya (*impeachment*) oleh MPR, Wahid memerintahkan pembubaran parlemen dan meminta TNI untuk mendukung kebijakan presiden yang tidak konstitusional tersebut. TNI menolak perintah presiden karena dinilai bertentangan dengan Konstitusi dan nilai-nilai demokrasi yang sedang dikembangkan.

Situasi di akhir pemerintahan Abdurrahman Wahid menunjukkan posisi dilematis yang dihadapi TNI, yang di satu pihak tunduk kepada Konstitusi dan dilain pihak harus loyal kepada pemerintah. TNI dinilai telah melakukan insubordinasi oleh para pendukung Wahid, namun dilain pihak mendapat pujian dari sebagian besar kekuatan politik karena telah mengutamakan loyalitas terhadap Konstitusi daripada loyalitas pada pemerintahan yang berkuasa. Dilihat dari perspektif supremasi sipil atas militer dan upaya membangun militer yang profesional masalah ini jelas sangat dilematis. Apakah suatu militer profesional berhak memberikan penilaian terhadap kebijakan pemerintah dan menolak tugas yang diberikan karena hal tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan nasional yang lebih tinggi? Apabila ya, maka militer tersebut menempatkan diri sebagai "*guardian of the state*" atau

---

<sup>7</sup> <http://www.indonmedia.com/bernas/2010/09/UTAMA/09uta2.htm>  
"Puluhan Jenderal Diisukan akan Mundur. Para Pimpinan TNI Mendadak Datangi Megawati".



memainkan peranan sebagai “*pretorian guards*” yang tidak sepenuhnya tunduk pada supremasi sipil. Di lain pihak, apabila militer tunduk pada perintah penguasa politik yang jelas-jelas bertentangan dengan Konstitusi, maka militer akan menjadi alat penguasa yang tidak demokratis. Dilema ini merupakan tantangan bagi penataan hubungan sipil-militer yang tepat dalam suatu pemerintahan di era transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi. Konflik diantara lembaga-lembaga tinggi Negara menyulitkan profesionalisme militer dan membuat supremasi sipil atas militer sebagai suatu wilayah pertarungan antara institusi sipil, yang memaksa militer untuk memihak pada salah satu lembaga tinggi negara atau justru bertindak sendiri.

Salah satu hal yang membedakan peran TNI dibandingkan dengan militer berpolitik di Negara lain adalah kenyataan bahwa dwifungsi ABRI didasari justifikasi sejarah dan diformalkan dalam UUD 1945 dan peraturan-peraturan hukum lainnya, bukan semata-mata melalui perebutan dan implementasi kekuasaan militer yang telanjang. Hal ini pula yang mempersulit upaya untuk menciptakan militer profesional dan menegakkan supremasi sipil, karena peran TNI begitu luas dan dalam jangkauannya di tengah masyarakat sehingga mempengaruhi budaya dan perilaku politik secara keseluruhan. Pada masa lalu ABRI memiliki tanggungjawab penuh atas keamanan dan stabilitas dalam negeri serta wewenang untuk menentukan sendiri bagaimana tanggung jawab ini dilaksanakan, yang jelas tidak sesuai dengan konsep supremasi sipil.

Dalam *Democratization in Indonesia: An Assessment* yang diterbitkan International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) pada tahun 2000, satu bab khusus membahas tentang hubungan sipil militer di era paska-Suharto.<sup>8</sup> International IDEA menggunakan 12 (duabelas) indikator untuk menilai sejauh mana TNI telah berada di bawah kendali otoritas sipil dan menuju militer profesional. Keduabelas indikator tersebut adalah:

---

<sup>8</sup> *Democratization in Indonesia: An Assessment*. Stockholm: International IDEA, 2000.

1. Menghilangkan privilese Konstitusional TNI
2. Menghilangkan pengaruh TNI atas badan legislatif, baik nasional maupun daerah.
3. Menciptakan doktrin militer yang secara eksplisit mengakui supremasi sipil.
4. Menetapkan otoritas sipil atas badan-badan intelijen.
5. Pengawasan sipil atas promosi pangkat dan jabatan.
6. Pemisahan efektif antara TNI dan Polisi.
7. Mengakhiri Bisnis Militer.
8. Otoritas sipil atas masalah-masalah pertahanan.
9. Keluarnya perwira militer dari jabatan di Kabinet.
10. Keluarnya perwira militer dari administrasi sipil.
11. Menghilangkan “kekebalan” hukum TNI.
12. Restrukturisasi atau menghapus struktur Komando Teritorial.

Seperti telah disinggung sebelumnya, pada tahun-tahun awal pemerintahan paska-Suharto (1998-2001) beberapa kebijakan untuk melakukan reformasi terhadap peranan TNI berhasil dilaksanakan. Namun ada beberapa wilayah yang sama sekali belum tersentuh. Evaluasi yang dilakukan International IDEA sampai tahun 2000 terhadap keduabelas indikator di atas dapat dilihat dalam tabel berikut ini. Diantara keberhasilan yang dicapai adalah penunjukan Menteri Pertahanan dari sipil dan perwira militer aktif tidak lagi dibenarkan menduduki jabatan politik seperti jabatan menteri.

Indikator	Progres		
	Ya	Sebagian	Tidak ada
1. Menghilangkan privilese Konstitusional TNI		X	
2. Menghilangkan pengaruh TNI atas badan legislatif, baik nasional maupun daerah.		X	
3. Menciptakan doktrin militer yang secara eksplisit mengakui supremasi sipil		X	
4. Menetapkan otoritas sipil atas badan-badan intelijen.			X
5. Pengawasan sipil atas promosi pangkat dan jabatan		X	
6. Pemisahan efektif antara TNI dan Polisi		X	
7. Mengakhiri Bisnis Militer		X	
8. Otoritas sipil atas masalah-masalah pertahanan	X		
9. Keluarnya perwira militer dari jabatan di Kabinet.	X		
10. Keluarnya perwira militer dari administrasi sipil		X	
11. Menghilangkan "kekebalan" hukum TNI.			X
12. Restrukturisasi atau menghapus struktur Komando Teritorial			X

### Hubungan sipil-militer di bawah Presiden Megawati

Hubungan sipil-militer di era Megawati mengalami perubahan yang cukup signifikan dibandingkan masa-masa awal reformasi. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, di tahun-tahun pertama reformasi TNI berada pada posisi yang terdesak, karena dianggap bertanggungjawab atas berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru. TNI dipaksa untuk melakukan reposisi perannya untuk menunjukkan bahwa ia sudah berubah dan mau menerima tuntutan demokrasi, sementara para pemimpin politik yang duduk di Eksekutif dan Legislatif juga mendapat desakan, baik dari dalam maupun luar negeri untuk mengakhiri dwifungsi ABRI, memisahkan TNI dan Polri, membatasi peran TNI pada bidang

pertahanan sementara masalah keamanan dalam negeri menjadi tanggungjawab Polri dan menegakkan supremasi sipil. Namun pengalaman selama pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang berakhir dengan pemakzulannya, dan naiknya Wakil Presiden Megawati ke puncak kekuasaan, telah meningkatkan citra TNI di mata masyarakat dan sekaligus mengubah hubungan sipil-militer pada umumnya, dan hubungan antara pimpinan politik dan TNI khususnya.

Gaya kepemimpinan Presiden Wahid yang impulsive dan sulit ditebak telah menciptakan ketidakstabilan politik dan jatuhnya kredibilitas kepemimpinan sipil, walaupun dukungan terhadap sistem demokrasi tetap tinggi. Dukungan terhadap Wahid merosot tajam, sampai muncul desakan yang cukup kuat agar Presiden Wahid di *lengserkan* saja, agar digantikan oleh Wakil Presiden Megawati yang berpembawaan tenang. Keputusan Presiden Wahid untuk membubarkan DPR guna mencegah rencana MPR melakukan sidang untuk memakzulkan dirinya telah menempatkan Wahid pada posisi yang ironis, yaitu sebagai seorang pemimpin anti-demokratik. Sebaliknya TNI, yang menolak untuk melaksanakan perintah Wahid untuk membubarkan DPR secara paksa, tampil sebagai pelindung Konstitusi dan lembaga Legislatif, yang merupakan representasi demokrasi.

Baik Megawati maupun para anggota DPR dan MPR merasa berterimakasih kepada TNI yang telah berhasil mengawal suksesi kepemimpinan nasional secara konstitusional, dan meghindari kembalinya situasi darurat yang pasti terjadi apabila presiden benar-benar membubarkan parlemen yang anggotanya terpilih secara demokratis pada tahun 1999. Walaupun berupaya bersikap netral dan sepenuhnya tunduk pada UUD 1945 yang tidak membenarkan presiden membubarkan DPR, tindakan TNI yang mendukung Sidang Istimewa MPR jelas menunjukkan bahwa TNI tetap merupakan kekuatan politik yang perlu selalu diperhitungkan oleh para politisi sipil.

Seorang presiden akan jatuh apabila tidak mendapat dukungan dari militer, khususnya Angkatan Darat (TNI-AD). Kondisi demikian

sangat mempengaruhi kebijakan dan sikap para politisi sipil terhadap TNI. Bagi Presiden Megawati, pengalaman tragis Presiden Wahid tentu menjadi pelajaran baginya untuk menghindari tindakan-tindakan yang dapat mengurangi dukungan TNI. Menghadapi Pemilihan Umum dan pemilihan Presiden/Wakil Presiden langsung pada tahun 2004, para politisi sipil berupaya menarik dukungan TNI ke kubu masing-masing serta menghindari untuk membuat pernyataan ataupun kebijakan yang dinilai dapat membuat tidak senang kalangan TNI.

Banyak pengamat mengatakan bahwa di era pemerintahan Megawati, agenda reformasi pada umumnya, dan reformasi TNI khususnya, mengalami stagnasi kalau tidak dapat dikatakan kemunduran.<sup>9</sup> Hal ini tidak sepenuhnya benar, karena di era pemerintahan Megawati, sebagaimana telah dibahas dalam Bab III, ada beberapa kemajuan signifikan yang patut dicatat, seperti diselesaikannya Amandemen ke IV UUD 1945 yang mengharuskan setiap anggota DPR dipilih langsung dalam pemilihan umum serta menghilangkan Wakil Golongan Fungsional dan Wakil Daerah sehingga anggota TNI/Polri tidak lagi mendapat jatah kursi untuk duduk di DPR/MPR mulai pemilihan umum tahun 2004. Demikian juga, Undang Undang TNI berhasil disahkan di akhir masa pemerintahan Megawati. Namun harus diakui bahwa Megawati ataupun partai yang dipimpinnya, PDIP, tidak memainkan peran yang menentukan dalam mendorong lahirnya produk hukum di atas. Megawati sendiri cenderung pasif, sementara dalam perdebatan mengenai perubahan UUD 1945, PDIP menunjukkan sikap

---

<sup>9</sup> Lihat misalnya Sidney Jones dalam testimoninya di depan "Subcommittee on East Asia and the Pacific, House International Relations Committee, U.S. House of Representatives", Washington, D.C. 10 Juni, 2003; Tiarma Siboro, "Review 2004-National. Skepticism of military reform", The Jakarta Post, 17 Oktober 2005; Achmad Sukarsono, "Analysis: Megawati finds comfort with Indonesian military". [Hhttp://www.infid.be/megawatimilitary.html](http://www.infid.be/megawatimilitary.html) dan Riefqi Muna, "Reform of the security sector is fundamental for acheving a democaratic Indonesia, *Inside Indonesia*, Jan-Mar 2004.

konservatif, misalnya menentang dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah karena menilai hal tersebut akan menjurus pada Federalisme.

Hubungan Megawati dan TNI setidaknya dipengaruhi oleh empat faktor. Pertama, seperti telah disinggung di atas, Megawati merasa berhutang budi pada TNI yang telah turut berkontribusi dalam mengantarkannya ke kursi kepresidenan. Kedua, untuk menjamin dukungan TNI, Megawati tidak ingin mengambil kebijakan yang dapat diinterpretasikan sebagai kurang bersahabat terhadap kepentingan TNI, dan sebaliknya Megawati cenderung memberikan kepada TNI apa yang mereka inginkan. Ketiga, ada persamaan pandangan antara Megawati dan TNI mengenai pentingnya mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan cara apapun. Di dalam diri Megawati terdapat kombinasi sikap ultra-nasionalisme Sukarno dan sikap tidak kenal ampun Suharto dalam menjaga persatuan dan kesatuan.<sup>10</sup> Keempat, Megawati tidak menunjukkan pemahaman mengenai pentingnya supremasi sipil atas militer sebagai salah satu prasyarat utama konsolidasi demokrasi.

Selama pemerintahan Megawati, TNI kembali mendapatkan otonomi yang sangat luas dalam membuat ataupun mempengaruhi kebijakan publik, bukan hanya otonomi dalam mengatur aspek teknis dan operasional, yang jelas bertentangan dengan prinsip supremasi sipil. Di bawah Presiden Megawati TNI juga kembali memperluas wewenangnya dalam penanganan keamanan dalam negeri, dan diberi diskresi penuh dalam menjalankan darurat militer di Aceh, tanpa pengawasan yang memadai oleh para politisi sipil, baik dari pihak Eksekutif maupun Legislatif. Untuk melihat secara lebih jelas dan sistematis sejauh mana terjadi kemajuan, stagnasi atau justru kemunduran dalam upaya menegakkan kontrol sipil atas militer dan membangun militer yang profesional di era pemerintahan Megawati, berikut akan dibahas secara singkat apa yang terjadi

---

<sup>10</sup> Theodore Friend, "Democracy, Reform, and Military Suffocation in Indonesia: A Review Essay". Foreign Policy Research Institute, E-Notes. 16 Juli, 2004.

selama waktu tersebut dengan menggunakan duabelas indikator yang dikembangkan International IDEA di atas.

### **1. Menghilangkan privilese Konstitusional TNI**

Kemajuan yang paling signifikan di era pemerintahan Presiden Megawati adalah keberhasilan yang dicapai untuk menghilangkan privilese TNI dalam sistem perpolitikan dan pemerintahan Indonesia. Seperti diketahui, Wakil dari TNI/Polri masih mendapat jatah kursi untuk di DPR, DPRD I dan DPRD II sampai tahun 1999-2004. Tap MPR No VII/MPR/2000 juga masih memberi hak kepada wakil dari TNI dan Polri untuk tetap duduk di MPR sampai dengan tahun 2009. Namun dengan disetujuinya Amandemen ke IV UUD 1945, sebagaimana telah dibahas dalam Bab III, tidak ada lagi peluang bagi wakil-wakil yang tidak dipilih dalam pemilihan umum untuk mendapatkan jatah kursi di DPR.

Lembaga MPRpun mengalami perubahan yang fundamental. MPR bukan lagi merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang terdiri dari DPR ditambah dengan Utusan Golongan dan Utusan Daerah, yang selama Orde Baru merupakan pintu masuk bagi kehadiran TNI/Polri di lembaga tersebut. Dalam UUD 1945 yang telah diamendir sebanyak empat kali, MPR terdiri dari DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), yang seluruh anggotanya dipilih secara langsung dalam pemilihan umum. Sistem Konstitusional Indonesia yang baru telah menghilangkan privilese politik TNI. TNI merupakan alat Negara yang bertugas mempertahankan kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **2. Menghilangkan pengaruh TNI atas badan legislatif, baik nasional maupun daerah.**

Mengikuti perkembangan di atas, yaitu hilangnya privilese Konstitusional TNI di bidang politik, maka pengaruh langsung anggota TNI di DPR-RI, DPRD I dan DPRD II ikut berkurang. Kursi mereka dalam badan legislatif dibatasi sampai Oktober 2004, ketika masa tugas anggota badan legislatif, periode 1999-2004, berakhir.

Selanjutnya, anggota militer yang ingin menjadi anggota DPR ataupun DPD harus pensiun terlebih dahulu dan mencalonkan diri dalam pemilihan umum seperti calon-calon lainnya, melalui partai-partai politik untuk DPR dan secara perorangan untuk DPD. Larangan bagi anggota TNI aktif untuk terlibat dalam politik praktis diperkuat dalam Undang-Undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Hal yang sama berlaku bagi kepolisian dan pegawai negeri sipil. Dengan demikian setelah pemilihan umum tahun 2004 tidak ada lagi Fraksi TNI/Polri di lembaga-lembaga legislatif, ataupun anggota TNI aktif yang menduduki jabatan-jabatan politik seperti Presiden, Wakil Presiden dan Kepala Daerah. Tidak adanya perwakilan TNI di DPR bukan berarti militer tidak lagi memiliki pengaruh di lembaga Legislatif, karena pada kenyataannya DPR di era pemerintahan Megawati tetap sangat “*compliant*” atau patuh pada kehendak militer, terutama dalam pelaksanaan darurat militer di Aceh. Namun secara legal-formal, TNI tidak lagi berada di lembaga legislatif.

### **3. Menciptakan doktrin militer yang secara eksplisit mengakui supremasi sipil.**

Konsep supremasi sipil yang merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan demokratis sudah mulai diterima dikalangan TNI, walaupun dengan sikap yang belum sepenuhnya ikhlas. TNI mengakui bahwa politik TNI adalah politik Negara, dan keputusan untuk menggunakan TNI merupakan hak prerogatif Presiden atas persetujuan DPR. Namun sebagaimana telah dibahas dalam Bab IV, di era Megawati belum ada tanda-tanda bahwa ada upaya serius, baik dari pemerintah, DPR ataupun kalangan militer sendiri untuk melakukan revisi terhadap doktrin TNI. Konsep pertahanan dan jatidiri yang terkandung dalam Doktrin TNI yang masih berlaku memberi pembenaran atas keberadaan Komando Teritorial yang selama ini paralel dengan sistem pemerintahan daerah dan sangat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan di daerah, antara lain melalui Lembaga Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah), di mana



Komandan TNI dari berbagai jajaran duduk bersama pimpinan sipil yang setingkat.

Di samping itu, masih sering terdengar komentar-komentar dari pimpinan TNI yang meragukan dan mempertanyakan kompetensi pimpinan sipil dalam mengelola Negara pada umumnya, dan dalam masalah pertahanan dan keamanan khususnya. Tidak kalah pentingnya, kalangan TNI pada umumnya juga tidak nyaman dengan pendikotomian sipil dan militer.

#### **4. Menetapkan otoritas sipil atas badan-badan intelijen.**

Sama halnya dengan situasi di masa-masa sebelumnya, pemerintahan sipil setelah reformasi berlangsung sama sekali belum mampu untuk menegakkan otoritas sipil atas badan-badan intelijen. Badan-badan intelijen yang dimiliki Negara, kecuali yang berada di bawah lembaga Polri, masih sepenuhnya didominasi militer dan memiliki otonomi yang luas. Hal ini antara lain disebabkan oleh masih kurangnya kemampuan sipil, baik di pihak Eksekutif maupun Legislatif, untuk melakukan “oversight” atas masalah intelijen, yang selama lebih tigapuluh tahun pemerintahan Orde Baru memang merupakan domain TNI. Tenaga sipil yang profesional yang duduk di badan-badan intelijen juga masih sangat terbatas.

#### **5. Pengawasan sipil atas promosi pangkat dan jabatan.**

Sesuai Konsitusi yang telah diamendir, sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Panglima TNI diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dengan demikian pengawasan sipil atas jabatan paling strategis dalam militer telah mulai terlaksana. Akan tetapi pengawasan sipil atas pangkat dan jabatan militer secara lebih luas belum mungkin dilakukan, karena Panglima TNI dan Markas Besar Angkatan Bersenjata tidak berada dibawah kendali Depatemen Pertahanan yang merupakan bagian dari pemerintahan sipil. Panglima TNI berada langsung di bawah Presiden dan memiliki kedudukan yang sejajar dengan Menteri Pertahanan, sehingga tidak ada lembaga sipil di pemerintahan yang

dapat melakukan pengawasan secara terus-menerus terhadap institusi militer. Presiden tentu tidak mungkin melakukan pengawasan secara langsung tanpa dibantu oleh Menteri atau pejabat lain yang berwenang.

Pengangkatan Panglima TNI dewasa ini merupakan kesempatan paling menonjol untuk menunjukkan dilaksanakannya prinsip supremasi sipil. Presiden Abdurrahman Wahid berusaha mengoptimalkan kontrol sipil terhadap militer tersebut dengan sekaligus mengurangi hegemoni TNI-AD yang selama Orde Baru selalu mendominasi organisasi TNI. Untuk pertama kalinya pemerintah menunjuk seorang perwira tinggi Angkatan laut, Laksamana Widodo, menjadi Panglima TNI. Pada era awal reformasi memang muncul pemikiran bahwa untuk menghindari kesan dominasi suatu angkatan terhadap angkatan-angkatan lainnya, jabatan Panglima TNI semestinya digilir diantara ketiga angkatan, Angkatan Darat, Laut dan Udara. Apabila penggiliran ini diterapkan, maka setelah Laksamana Widodo maka Panglima TNI berikutnya akan berasal dari Angkatan Udara, sesuatu yang juga belum pernah terjadi.

Namun keinginan Presiden Wahid mengangkat Let. Jen. Agus Wirahadikusumah, seorang perwira yang dikenal reformis, untuk menduduki jabatan KSAD mendapat penolakan keras dari perwira-perwira AD. Sejumlah jenderal mengancam akan mundur apabila Agus Wirahadikusumah ditetapkan sebagai KSAD. Beberapa jenderal mendekati Wakil Presiden Megawati. Akhirnya Presiden Wahid menyerah terhadap tekanan Wakil Presiden Megawati dan Cilangkap. Agus Wirahadikusumah tersingkir, dan Endriartono Soetarto, Wakil KSAD, dipromosikan ke posisi KSAD.<sup>11</sup> Kasus Agus Wirahadikusumah ini menunjukkan keterbatasan kontrol sipil terhadap militer di satu pihak, dan otonomi serta kemampuan militer untuk menolak kebijakan yang mereka tidak sukai dilain pihak.

Di bawah pemerintahan Presiden Megawati, pertimbangan untuk melakukan upaya perimbangan antara ketiga angkatan

---

<sup>11</sup> Lihat Suwarjono, "Akhir Pertarungan TNI (1). Gus Dur tak Berdaya Hadapi Mega dan Cilangkap". *Detik.com*, Rabu, 11/10/2000.

nampaknya tidak menjadi prioritas. Bagi Megawati, yang secara dekat melihat bagaimana Presiden Wahid mengalami kesulitan ketika berupaya menerapkan kontrol atas TNI-AD<sup>12</sup>, yang terpenting adalah bagaimana menjaga loyalitas TNI, khususnya TNI-AD yang dominan, terhadap pemerintahannya. Tidaklah mengherankan apabila kemudian Presiden Megawati, didukung sepenuhnya oleh PDI-P, mengajukan Kepala Staf Angkatan Darat, Jenderal Endriartono Soetarto untuk menjadi Panglima TNI menggantikan Laksamana Widodo. DPR menyetujui penunjukan tersebut pada awal Juni 2002, karena secara konstitusional DPR hanya diberi wewenang untuk menerima atau menolak satu orang calon yang diajukan presiden, bukan memilih dari beberapa calon yang diusulkan. Jenderal Endriartono dinilai sebagian besar anggota DPR sebagai seorang prajurit TNI yang cakap dan profesional sehingga tidak ada alasan untuk menolaknya. Wacana untuk mengangkat Panglima TNI dari Angkatan Udara menghilang begitu saja.

Menjelang masa akhir jabatannya sebagai presiden, Megawati membuat kebijakan yang menimbulkan tanda tanya dan kontroversi. Pada tanggal 24 September 2004 Panglima TNI Jenderal Endriartono Soetarto mengirimkan surat pengunduran diri, dengan alasan ia telah memasuki usia pensiun. Pada tanggal 8 Oktober 2004 Presiden Megawati mengirimkan surat persetujuan pengunduran diri Endriartono ke DPR dan sekaligus menunjuk KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai pengganti Panglima TNI sementara. Jenderal Ryamizard dikenal sebagai seorang perwira konservatif dan "hardliner" yang cenderung menentang reformasi TNI seperti yang diinginkan tokoh-tokoh pro-demokrasi. Sekali lagi Megawati menunjukkan kekurangpeduliannya terhadap proses reformasi TNI dan upaya membangun keseimbangan antara ketiga angkatan.

Tindakan Megawati ini dinilai menyalahi etika politik karena pada tanggal 5 Oktober 2004, KPU telah mengumumkan bahwa pemenang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung putaran kedua yang berlangsung tanggal 20 September adalah pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Seharusnya

---

<sup>12</sup> Lihat *Gus Dur versus Militer*, op.cit.

Megawati tidak langsung menerima pengunduran diri Jendral Endriartono dan menunjuk Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai penggantinya di hari-hari terakhir jabatannya sebagai presiden, karena hal demikian merupakan upaya *fait accompli* terhadap presiden berikutnya. Isu pergantian panglima TNI memang akhirnya menjadi isu politik karena sebagian anggota DPR berpendapat bahwa Jendral Ryamizard Ryacudu telah sah menjadi Panglima TNI, sementara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menulis surat ke DPR untuk menarik kembali surat Presiden Megawati yang mencalonkan Ryamizard. Posisi Presiden yang baru menjadi cukup sulit mengingat bahwa partai-partai pendukung pemerintah yang baru di DPR pada awalnya menduduki posisi minoritas, sementara partai-partai yang mendukung Megawati, termasuk Golkar, membentuk "Koalisi Kebangsaan" dan menempatkan diri sebagai oposisi. Walaupun pada akhirnya DPR dapat menerima kehendak presiden untuk menunda pergantian Panglima TNI, sebagian anggota DPR mengancam akan memakzulkan Presiden karena dinilai telah melecehkan DPR.

Pergantian Panglima TNI, yang merupakan manifestasi paling nyata dari kontrol sipil terhadap militer, nampaknya memang berada dalam arena politik. Untuk mencegah monopoli kekuasaan Eksekutif, UUD 1945 yang telah diamendir memberikan wewenang kepada DPR untuk turut memutuskan penunjukan Panglima TNI, yaitu menerima atau menolak calon yang diajukan presiden. Wewenang DPR ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada para wakil rakyat untuk menguji kelayakan calon yang diusulkan presiden, sehingga orang-orang yang ditunjuk untuk menduduki jabatan strategis seperti Panglima TNI betul-betul memenuhi segala persyaratan dan teruji. Yang menjadi masalah adalah apabila penunjukan Panglima TNI dijadikan lahan persaingan antara tokoh-tokoh politik untuk kepentingan kelompok, dan bukan untuk kebaikan organisasi TNI secara keseluruhan. Apabila DPR memaksakan kehendak pada Presiden Yudhoyono untuk menerima calon Panglima TNI yang diusulkan Megawati, sementara Presiden yang baru mungkin memiliki pandangan dan pilihan yang berbeda,

maka ini akan sangat menyulitkan hubungan Panglima TNI tersebut dengan Presiden yang merupakan Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata.<sup>13</sup> Presiden Megawati nampaknya sengaja meninggalkan jebak politik untuk penerusnya dalam hal penunjukan Panglima TNI yang baru.

## 6. Pemisahan efektif antara TNI dan Polisi.

Secara institusional pemisahan TNI dan Polri telah efektif terlaksana dengan dikeluarkannya Tap MPR No. VI/2000 dan Tap MPR No. VII/2000 mengenai pemisahan TNI dan Polri serta penjabaran fungsi masing-masing. Pasal 2, ayat 1, dari Tap MPR No. VI/2000 menjelaskan bahwa “Tentara Nasional Indonesia adalah alat Negara yang berperan dalam pertahanan Negara”, sementara ayat 2 menyebutkan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat Negara yang berperan memelihara keamanan (dalam negeri)”. Kepala Polisi Republik Indonesia tidak lagi berada dibawah Panglima ABRI atau Menteri Pertahanan, tetapi langsung berada di bawah Presiden, sejajar dengan panglima TNI. Namun walaupun secara organisatoris telah terpisah, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari ternyata tidak mudah untuk memisahkan secara tegas antara tugas pertahanan dan masalah keamanan dalam negeri.

Ancaman dan tantangan keamanan yang dihadapi Indonesia, seperti gerakan separatisme dan terorisme, yang tidak sepenuhnya dapat diatasi kepolisian, telah mempersulit pembatasan tugas dan fungsi TNI seperti yang diamanatkan Tap MPR No VII/2000. Kenyataan ini juga memberi peluang bagi TNI untuk kembali memperluas peran dan fungsinya dan tidak membatasi peran TNI pada masalah pertahanan semata, seperti dapat dilihat dari Buku Putih yang diterbitkan oleh Departemen Pertahanan pada tahun 2003. Buku Putih yang berjudul *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21* memuat pernyataan sebagai berikut: “Ancaman yang dihadapi bangsa Indonesia diperkirakan lebih besar kemungkinan

---

<sup>13</sup> Lihat Rizal Sukma, “Kontrovwersi penggantian panglima TNI”. *Kompas*, November 5, 2004.

berasal dari ancaman non-tradisional, baik yang bersifat lintas Negara maupun yang timbul di dalam negeri. Oleh karena itu kebijakan strategis pertahanan Indonesia yang diarahkan untuk menghadapi dan mengatasi ancaman non-tradisional merupakan prioritas dan sangat mendesak. Dalam pelaksanaannya mengedepankan TNI dengan menggunakan Operasi Militer Selain Perang (OMSP).<sup>14</sup>

Luasnya cakupan OMSP jelas berpotensi menimbulkan tumpang-tindih wewenang dengan Polri apabila tidak diberi definisi dan batasan yang jelas tentang tugas dan fungsi masing-masing, misalnya dalam upaya mengatasi terorisme. Di lain pihak, selama pemerintahan Megawati resistansi sipil terhadap perluasan kembali peran TNI dalam menangani keamanan dalam negeri juga berkurang karena meningkatnya kekuatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh dan serangan bom yang terjadi beberapa kali di Tanah Air (bom Bali tahun 2002, bom di Hotel Marriot, Jakarta tahun 2003 dan bom di depan Kedutaan Besar Australia di Jakarta tahun 2004).

## **7. Mengakhiri Bisnis Militer.**

Selama pemerintahan Megawati belum ada tindakan langsung yang diambil untuk mengurangi keterlibatan militer dalam bisnis. Walaupun pemerintah dan DPR berupaya meningkatkan anggaran belanja militer, keuangan Negara yang masih terbatas belumlah memungkinkan pemerintah memenuhi seluruh kebutuhan militer, walaupun pada tingkat minimal sekalipun. Selama ini diperkirakan bahwa Negara hanya mampu membayar sekitar 30 persen kebutuhan pertahanan, sehingga sisanya harus dibiayai anggaran yang bersifat "*off budget*". Alasan ini selama ini digunakan untuk menjustifikasi keberadaan bisnis militer berupa yayasan-yayasan yang dikelola masing-masing angkatan, ataupun keterlibatan personel militer dalam berbagai aktifitas bisnis, baik legal maupun illegal. Namun dalam UU No. 34/2004 tentang TNI yang disetujui DPR pada bulan

---

<sup>14</sup> Menteri Pertahanan RI, H. Matori Abdul Djilil, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*. Jakarta, 31 Maret 2003.

September 2004, hanya beberapa hari sebelum masa bakti DPR 1999-2004 dan masa jabatan Presiden Megawati berakhir, ada pasal yang secara eksplisit mengatakan bahwa bisnis yang dimiliki militer akan diambil alih oleh Negara dalam jangka waktu lima tahun, sementara hasilnya tetap akan digunakan untuk menunjang pembiayaan militer.

### **8. Otoritas sipil atas masalah-masalah pertahanan.**

Tuduhan bahwa selama pemerintahan Megawati telah terjadi stagnasi dalam upaya mereformasi militer terutama disebabkan oleh lemahnya kontrol sipil atas masalah-masalah yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan secara luas pada masa ini. Lemahnya kemampuan pemerintahan sipil untuk melakukan "*oversight*" setidaknya dapat dilihat dari tiga hal, yaitu manajemen Departemen Pertahanan, kebijakan darurat militer di Aceh dan proses pembuatan Undang-Undang TNI.

Salah satu simbol supremasi sipil adalah ditunjuknya seorang tokoh sipil untuk menjabat sebagai Menteri Pertahanan. Meskipun Departemen Pertahanan di Indonesia belum membawahi institusi TNI, sebagai pembantu presiden Menteri Pertahanan bertanggung jawab untuk menyusun kebijakan makro tentang pertahanan dan pengerahan pasukan, membuat anggaran pertahanan serta menyediakan alat utama sistem pertahanan (*alutsista*). Dengan demikian Menteri Pertahanan memainkan peranan yang sangat penting dalam menjalankan fungsi "*oversight*" pemerintahan demokratis terhadap militer. Dalam suatu Negara yang sedang menjalani transisi dari sistem pemerintahan otoriter menuju demokrasi, peranan Departemen Pertahanan semestinya merupakan ujung tombak dalam upaya mereformasi militer. Peranan strategis tersebut tentu hanya dapat dilakukan dengan baik apabila Departemen Pertahanan dipimpin oleh seorang yang memiliki kompetensi yang diperlukan, serta memiliki kredibilitas yang tinggi di kalangan militer sehingga mereka tidak mengabaikan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Menteri Pertahanan.

Pada kenyataannya Megawati tidak menunjuk seseorang yang memiliki pengalaman atau rekam jejak dalam masalah pertahanan atau keamanan secara luas untuk menjadi Menteri Pertahanan. Jabatan Menteri Pertahanan dijadikan sebagai hadiah politik bagi Matori Abdul Jalil, Ketua Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang mendukung pemakzulan Presiden Wahid dan naiknya Wakil Presiden Megawati menjadi Presiden. Di samping kurang pengalaman, selama menjabat Matori lebih banyak disibukkan oleh konflik internal PKB, karena posisi Matori sebagai ketua PKB digugat oleh sebagian besar anggota partai yang merupakan pendukung utama Presiden Wahid. Lebih serius lagi, ketika Matori jatuh sakit sehingga tidak lagi mampu menjalankan tugasnya dalam waktu yang cukup lama, Presiden Megawati membiarkan posisi Menteri Pertahanan secara efektif kosong. Selama pemerintahan Megawati, Departemen Pertahanan, yang sejak lama telah didominasi personel TNI, tidak berfungsi sebagai manifestasi otoritas sipil. Selama itu pula peran Mabes TNI jauh lebih menonjol dalam pembuatan kebijakan-kebijakan pertahanan.

Hal kedua yang menunjukkan bahwa di bawah Megawati kontrol sipil terhadap militer sangat lemah adalah implementasi darurat militer di Aceh. Perlu diakui bahwa *Cessation of Hostilities Agreement* (COHA) yang ditandatangani pemerintah Indonesia dan GAM pada tanggal 9 Desember 2002 dan difasilitasi Henry Dunant Center yang berbasis di Genewa mengalami kegagalan. Pihak TNI dari awal kurang mendukung upaya pemerintah untuk berunding dengan kelompok separatis bersenjata, sementara GAM menggunakan COHA untuk meningkatkan kekuatan mereka. Pengumuman Darurat Militer untuk Aceh merupakan keputusan politik yang mendapat dukungan luas dari DPR dan masyarakat di Ibu Kota. Menghadapi pemberontakan bersenjata, militer memang harus memainkan peran utama, bukan polisi. Namun demikian, TNI ditengarai berperan besar dalam mendorong pemerintah untuk mendeklarasikan status Darurat Militer di Aceh pada tanggal 19 Mei 2003, yang memberi payung hukum bagi TNI untuk menumpas GAM secara militer.



Yang menjadi sorotan pihak-pihak yang peduli dengan masalah demokrasi dan hak asasi manusia adalah bagaimana darurat militer dilaksanakan. Dengan diberlakukannya darurat militer, TNI memiliki kekuasaan mutlak di Aceh atas arus informasi, komunikasi dan transportasi serta dapat melakukan penggeladahan dan penangkapan. Seperti disampaikan Sidney Jones dalam dengar pendapat di DPR Amerika Serikat pada tanggal 10 Juni 2003, *“the concerns are rather how military force is being used in Aceh, what control is being exerted over troops behavior, what civilian oversight is being exercised, what political objectives are being served by these operations, and what the implications of the Aceh operations are for other conflict areas, such as Papua, and for the country’s democratization process more generally”*.<sup>15</sup> Sidney Jones mengatakan bahwa dalam menumpas GAM di Aceh, TNI secara sadar meniru tindakan tentara Amerika Serikat di Iraq, yang menggunakan kekuatan militer besar-besaran untuk mengagetkan dan menakuti (*“shock and awe”*) agar dapat mencapai kemenangan dalam waktu cepat. Berbagai pelanggaran HAM berlangsung tanpa pengawasan, karena Aceh dinyatakan tertutup bagi pihak asing sementara pemberitaan dikontrol TNI melalui praktek *“embedded journalism”*, seperti yang dilakukan militer Amerika Serikat di Iraq pada awal invasi.<sup>16</sup> Di samping itu, kebijakan darurat militer di Aceh cukup populer dikalangan DPR dan masyarakat pada umumnya, yang mendukung sikap tegas pemerintah menumpas separatisme yang mengancam integritas Negara, sehingga semangat nasionalisme mengenyampingkan kepedulian terhadap demokrasi dan HAM.

Ketiga, lemahnya kontrol sipil atas militer selama pemerintahan Megawati terlihat dengan jelas dari proses pembuatan Rancangan Undang-Undang tentang TNI, yang telah dibahas secara detail dalam Bab III. Walaupun melibatkan Departemen Pertahanan dan beberapa ilmuwan sipil yang mendalami masalah pertahanan dan militer, proses pembuatan RUU TNI didominasi perwira TNI konservatif dari Mabes TNI. Dominasi pemikiran TNI konservatif

---

<sup>15</sup> Sidney Jones, *op.cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

terlihat dengan jelas dari munculnya Pasal 19, yang populer dengan sebutan “Pasal Kudeta”, yang memberi wewenang kepada Panglima TNI untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam situasi darurat, dan baru memberitahukannya kepada Presiden 24 jam kemudian. Pasal ini akhirnya dihapus karena menimbulkan kontroversi dan penolakan yang luas dari masyarakat. Dalam paradigma supremasi sipil dan militer professional, pembuatan rancangan undang-undang yang akan mengatur posisi, peran dan fungsi militer jelas merupakan tanggung jawab pemerintah dan DPR. Walaupun militer dapat saja memberi masukan, tidak semestinya militer dibiarkan oleh pemerintah untuk menjadi perancang utama undang-undang yang akan membatasi perannya sendiri.

#### **9. Keluarnya perwira militer dari jabatan di Kabinet.**

Sejak masa pemerintahan Presiden Wahid, militer aktif sudah tidak dibenarkan menduduki jabatan politik, termasuk menjadi menteri. Perwira militer yang ditunjuk menjadi menteri harus mengundurkan diri dari TNI. Peraturan ini tetap berlaku di bawah Presiden Megawati. Peraturan ini penting untuk mengakhiri dwifungsi militer dan praktek kekaryaan. Sebagaimana pemerintahan sebelumnya, Kabinet Megawati juga diisi oleh beberapa perwira tinggi militer yang pensiun dini begitu menduduki jabatan menteri. Walaupun secara resmi sudah tidak lagi aktif di TNI, cara berfikir dan pola penyelesaian masalah para perwira tinggi tersebut sedikit banyak tetap dipengaruhi paradigma TNI yang lama mereka anut dan yakini. Jabatan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan dan Menteri Dalam Negeri masih tetap dipercayakan kepada mantan perwira tinggi TNI Angkatan Darat. Namun perlu ditegaskan bahwa secara legal-formal, anggota TNI sudah tidak lagi diperkenankan menduduki jabatan di Kabinet.

#### **10. Keluarnya perwira militer dari administrasi sipil.**

Seperti telah disinggung sebelumnya, praktek kekaryaan telah dihentikan sejak era Presiden Wahid. Personel TNI yang telah

menduduki jabatan di birokrasi sipil diminta memilih untuk menjadi PNS atau kembali ke instansi semula. Undang-Undang No 34/2004 tentang TNI secara eksplisit melarang personel TNI untuk menduduki posisi dalam birokrasi sipil, kecuali jabatan yang berkaitan langsung dengan masalah pertahanan atau kemiliteran, seperti menduduki jabatan di Departemen Pertahanan dan Sekretaris Militer di Sekretariat Negara. Ini merupakan kemajuan berarti yang semakin mempertegas penghapusan dwifungsi dan kekaryaan militer di Indonesia.

### **11. Menghilangkan “kekebalan” hukum TNI.**

Walaupun telah banyak kemajuan yang dicapai dalam upaya mengakhiri peranan sosial politik TNI sejak reformasi mulai digulirkan, upaya penegakan hukum atas pelanggaran-pelanggaran berat yang dilakukan TNI di masa lalu menghadapi banyak kendala dan tantangan. UUD 1945 tidak mengenal asas retroaktif atas pelanggaran yang dilakukan pada masa lalu, sebelum Konstitusi dan berbagai Undang-Undang yang terkait berlaku. Namun ada pengecualian bagi pelanggaran HAM berat atau yang dinamakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Untuk pelanggaran seperti ini telah dibentuk Pengadilan HAM ad hoc. Pada kenyataannya, selama pemerintahan Megawati tidak banyak kemajuan yang dicapai untuk mengakhiri “kekebalan hukum” atau “impunity” yang selama ini dinikmati militer, terutama para perwira tinggi yang dituduh melakukan pelanggaran HAM berat dalam kasus Tanjung Priok, pembantaian di Aceh dan kerusuhan di Timor Timur pasca-jajak pendapat. Walaupun banyak tekanan dari dalam dan luar negeri agar pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap berbagai pelanggaran tersebut diadili dan dihukum, hanya prajurit lapangan yang dapat diadili, sementara komandan yang diperkirakan turut bertanggung jawab atas perilaku anak buah mereka sulit disentuh oleh hukum. Sebagian besar anggota TNI yang diadili juga bebas dari hukum. Dalam kasus kerusuhan di Timor Timur yang menyebabkan banyak nyawa yang hilang serta kerusakan hartabenda secara luas, hanya Gubernur Abilio Soares, seorang sipil yang diadili

dan dijatuhi hukuman, sementara komandan militer yang bertugas ketika kerusuhan terjadi lolos dari jerat hukum.

## **12. Restrukturisasi atau menghapus struktur Komando Teritorial.**

Salah satu tuntutan utama gerakan reformasi adalah dihapusnya Komando Teritorial. Walaupun Komando Teritorial (Koter) dibentuk pada era awal kemerdekaan untuk meningkatkan kemampuan tentara dan rakyat yang sangat minim persenjataan untuk mempertahankan kemerdekaan dan tanah air dari serangan musuh, dalam perjalanannya Koter lebih banyak berfungsi sebagai alat kontrol politik pemerintah. Tuntutan umum, terutama dari kalangan LSM dan kelompok gerakan pro-demokrasi agar Koter dihapus atau direstrukturisasi mendapatkan tantangan dari sebagian besar anggota TNI, khususnya TNI Angkatan Darat. Dalam berbagai kesempatan Kepala Staff Angkatan Darat yang diangkat Presiden Megawati, Jendral Ryamizard Ryacudu, mengatakan bahwa Koter mutlak diperlukan agar TNI dapat mengantisipasi ancaman yang datang dari tengah masyarakat, seperti terorisme, secara dini. UU No. 34/2004 tentang TNI berupaya mengkompromikan pandangan yang menuntut agar Koter dihapus dengan keinginan lainnya, terutama dari Angkatan Darat, untuk tetap mempertahankan Koter. Salah satu pasal menyebutkan bahwa Koter akan dihapus dalam waktu lima tahun, kecuali di daerah perbatasan dengan negara lain, daerah konflik dan daerah yang jauh dari pemerintahan pusat. Namun sekali lagi TNI menunjukkan independensinya dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan pertahanan dan keamanan dengan membentuk dua Komando Daerah Militer (Kodam) baru, yaitu Kodam Iskandar Muda di Aceh dan Kodam Patimura di Maluku. Kenyataan ini dengan jelas menunjukkan masih lemahnya kemampuan otoritas sipil melakukan "*oversight*" terhadap TNI dalam hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan fungsi utama TNI di bidang pertahanan, di mana TNI telah terbiasa membuat penilaian, kebijakan dan mengambil tindakan sendiri.

## Penutup

Dari tinjauan diatas dapat dilihat bahwa upaya untuk menerapkan prinsip supremasi sipil atas militer dan mendorong terbentuknya TNI yang profesional di bawah pemerintahan Presiden Megawati masih jauh dari harapan. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa ada beberapa kemajuan penting yang dicapai, terutama di wilayah politik dan pemisahan TNI dan Polri, namun juga terjadi beberapa kemunduran apabila dibandingkan dari era Presiden Wahid, misalnya dalam kemampuan pemerintah untuk melakukan pengawasan dalam masalah-masalah pertahanan dan keamanan. Di bidang kontrol sipil atas badan-badan intelijen, bisnis militer, Komando Teritorial terlihat tidak terdapat kemajuan dari periode sebelumnya. Terlihat ada upaya untuk mengadili anggota militer yang melakukan pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui Pengadilan Ad Hoc HAM, tapi efektifitas pengadilan tersebut banyak dipertanyakan karena tidak mampu mengadili perwira-perwira tinggi. Pengadilan HAM Ad Hoc juga kesulitan memanggil perwira-perwira tinggi untuk datang ke pengadilan memberikan kesaksian karena dilarang oleh Mabes TNI.

Indikator	Progres		
	Ya	Sebagian	Tidak ada
1. Menghilangkan privilese Konstitusional TNI	X		
2. Menghilangkan pengaruh TNI atas badan legislatif, baik nasional maupun daerah.		X	
3. Menciptakan doktrin militer yang secara eksplisit mengakui supremasi sipil		X	
4. Menetapkan otoritas sipil atas badan2 intelijen.			X
5. Pengawasan sipil atas promosi pangkat dan jabatan		X	
6. Pemisahan efektif antara TNI dan Polisi	X		
7. Mengakhiri Bisnis Militer		X	

## Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati

8. Otoritas sipil atas masalah-masalah pertahanan		X	
9. Keluarnya perwira militer dari jabatan di Kabinet.	X		
10. Keluarnya perwira militer dari administrasi sipil		X	
11. Menghilangkan "kekebalan" hukum TNI.		X	
12. Restrukturisasi atau menghapus struktur Komando Teritorial			X

Tampaknya masih sangat banyak kendala obyektif yang dihadapi pemerintah Indonesia untuk menegakkan supremasi sipil dan membangun TNI yang professional. Di samping itu, Megawati kelihatannya kurang memiliki komitmen untuk mendorong reformasi di tubuh TNI, atau dalam manajemen TNI oleh pemerintah. Di bawah pemerintahan Megawati kemajuan-kemajuan yang dicapai, misalnya Amandemen Konstitusi dan pengesahan UU No. 34/2004 tentang TNI lebih merupakan upaya yang dimotori kekuatan-kekuatan politik di lembaga Legislatif, sementara Presiden Megawati sendiri cenderung pasif atau justru membiarkan berbagai kebijakan strategis dibuat sendiri atau sangat dipengaruhi kepentingan TNI. Di era Megawati pemikiran konservatif justru lebih dominant di jajaran pimpinan TNI, khususnya TNI-AD, yang menolak konsep-konsep reformasi TNI dan tetap ingin mempertahankan paradigma lama.

## Bab VIII

# TARIK ULUR HUBUNGAN MILITER DAN SIPIL PADA ERA MEGAWATI: CATATAN PENUTUP

*M. Hamdan Basyar*

Era Presiden Megawati dikenal sebagai masa transisi dari kekuasaan otoriter menuju kekuasaan yang demokrasi.<sup>1</sup> Dalam masa transisi ini, seringkali hubungan sipil dan militer mengalami perubahan dari *subjective civilian control* menuju *objective civilian control*.<sup>2</sup> Untuk menandai adanya suatu perubahan, ada kecenderungan digantikannya pejabat-pejabat militer yang memegang jabatan politis, dibubarkannya badan militer khusus yang berkuasa, serta ditentukannya pembatasan dalam keterlibatan politik bagi elite militer. Departemen Pertahanan yang sebelumnya dikomando oleh pejabat militer, diserahkan kepada pejabat sipil, guna memastikan kendali atas militer di bawah pejabat terpilih. Selanjutnya, profesionalisme militer ditingkatkan. Doktrin militer yang dijadikan sebagai pijakan tugas militer diformulasi ulang yang sesuai dengan perubahan baru. Kalangan militer juga didorong untuk melepaskan fungsi keamanan internal dan peranannya di bidang bisnis yang begitu banyak.

Perubahan tersebut, tentunya tidak mudah untuk dilakukan. Berbagai keistimewaan yang sebelumnya dirasakan oleh kalangan militer, tidak dengan mudah dapat dilepaskan begitu saja. Oleh karena itu, Huntington menghubungkan kesuksesan perubahan pada

---

<sup>1</sup> Masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid juga disebut masa transisi.

<sup>2</sup> Untuk penjelasan pengertian *subjective civilian control* dan *objective civilian control*, lihat kembali bab I Pendahuluan

tiga faktor.<sup>3</sup> *Pertama*, kalangan militer mau meningkat nilai profesionalisme, sehingga mereka bergerak dalam koridor yang benar. Dengan demikian, konsep tentang kontrol sipil obyektif terhadap militer, dapat diterima dan dijalankan dalam kehidupan sehari-hari. *Kedua*, kalangan elite politik dan militer mau memahami dan mengakui bahwa pelembagaan kontrol sipil obyektif akan dapat memenuhi kedua belah pihak. Elite militer, misalnya, tidak lagi merambah seluruh kehidupan yang sebelumnya dilakukannya dalam bidang sosial, politik, maupun ekonomi. Mereka juga mau belajar bahwa kehidupan masa lalunya (yang merambah kemana-mana) telah mengurangi profesionalisme di bidang militer. Di lain pihak, elite politik mau mengerti dan membuka mata bahwa harga sosial yang harus dibayar oleh masyarakat tidaklah ringan, bila mereka masih membawa dan mengajak militer ke dalam pertikaian politik yang hanya menguntungkan kelompoknya. Dan yang, *ketiga*, masyarakat dapat memahami dan merasakan bahwa reformasi sipil-militer akan membawa manfaat bersama bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Mereka, misalnya, dapat merasakan adanya pengurangan pelanggaran hak asasi manusia.

Dengan mengacu pada pendapat Huntington di atas, maka profesionalisme militer adalah salah satu tolok keberhasilan hubungan sipil dan militer. Sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya, ada “profesionalisme lama” dan ada “profesionalisme baru.” Dalam kaitannya dengan militer di Indonesia, maka peran militer pada masa orde baru dengan dwifungsinya lebih dekat dengan kategorisasi “profesionalisme baru.” Akan tetapi, sejak reformasi bergulir, ada tuntutan peran militer untuk kembali ke “profesionalisme lama” yang membagi peran sipil dan militer dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kalangan militer diminta bermain sesuai dengan tugas utamanya, dan tidak lagi bermain politik praktis. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid yang dilanjutkan Presiden Megawati, berbagai

---

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, “Mereformasi Hubungan Sipil-Militer”, dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *ed, Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 3-16.



aturan tentang kiprah TNI dibenahi. Secara internal, TNI juga berusaha memperbaiki peran barunya. Dwifungsi, tidak lagi digunakan sebagai rujukan kebijakan. TNI lebih memfokuskan pada fungsi utamanya, yakni sebagai kekuatan pertahanan. Berbagai langkah yang mendukung paradigma baru dilakukan, antara lain: penghapusan Kepala Staf Sosial Politik dalam struktur TNI di pusat, dan struktur di bawahnya di seluruh Indonesia. Selain itu, TNI tidak dibenarkan lagi melakukan kebijakan politik praktis (*day to day politics*), serta mendukung salah satu kekuatan politik dalam pemilihan umum. Untuk lebih memusatkan pengabdian TNI kepada republik ini, setiap anggota TNI tidak dibenarkan berkarier di lembaga sipil. Kecuali dalam beberapa instansi yang memiliki hubungan fungsional dengan peran militer, praktis TNI harus menarik anggotanya yang masih berkarier di lembaga sipil tersebut. Komitmen untuk lebih memfokuskan fungsi pertahanannya, telah direalisasikan lewat dipisahkannya Polri dari TNI.

Dengan melihat langkah-langkah depolitisasi TNI semacam di atas, kita mendapat kesan bahwa setelah reformasi politik nasional digulirkan, TNI pun semakin menarik diri dari wilayah politik. Sebaliknya, karena besarnya desakan dari luar, serta berkembangnya kesadaran internal, pimpinan TNI secara bertahap melakukan pula reformasi internal TNI. Melalui reformasi ini, TNI berharap dapat menjalankan fungsinya secara professional, dan nasib TNI selanjutnya diserahkan kepada politisi sipil. Seperti yang berlaku dibanyak negara maju lainnya, demokratisasi telah memperkuat diterapkannya kendali obyektif sipil atas kekuatan militer (*objective civilian control*), dan politik militer adalah politik negara sebagaimana sejak awal diinternalisasikan.

Satu hal yang perlu dicatat dalam rangka depolitisasi TNI adalah keluarnya Fraksi TNI/Polri setelah pemilu tahun 2004. Sebelumnya, beredar wacana bahwa mereka akan keluar dari Senayan pada tahun 2009. Dihapuskannya fraksi TNI/Polri tersebut, menandai kesediaan institusi TNI dan Polri untuk meninggalkan panggung politik di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) Propinsi, Kabupaten, dan Kota. Hal lain yang berkaitan dengan reformasi TNI yang terjadi pada akhir masa pemerintahan Presiden Megawati adalah disahkannya RUU TNI menjadi Undang-Undang No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia pada 30 September 2004.

Secara lahir, terlihat bahwa keluarnya Fraksi TNI/Polri dari panggung parlemen dianggap sikap yang “legowo.” Beberapa kalangan menilai bahwa disahkannya RUU TNI oleh DPR dan Pemerintah menjadi UU TNI, merupakan “sogokan politik” pemerintah kepada institusi TNI, sebagai “hadiah” kepada mereka. Namun jika kita amati secara mendalam, pembahasan mengenai Amandemen ke empat UUD 1945 yang mengakibatkan dikeluarkannya Fraksi TNI/Polri dari MPR/DPR dan disahkannya UU TNI itu merupakan hasil pertarungan politik yang amat panjang. Fraksi TNI/Polri bersedia keluar dari MPR/DPR sebagai konsekuensi pasal yang menyebutkan bahwa anggota DPR dan MPR dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri yang selama ini diangkat dan tidak dipilih, harus keluar dari kedua lembaga tersebut. Ini juga berlaku di DPRD provinsi, kabupaten dan kota.

Pembahasan mengenai keluarnya Fraksi TNI/Polri dan RUU TNI bukanlah sesuatu yang mudah seperti yang diperkirakan orang. Ada pertarungan kepentingan dan pembahasan yang alot mengenai hal itu. Mengapa TNI ngotot agar RUU TNI dibahas pada masa akhir sidang DPR 2004, karena saat itu masih ada wakil dari institusi TNI di DPR. Mengapa TNI juga akhirnya menerima masukan dari Rancangan yang diajukan F-KB, karena waktunya sudah mepet, dan naskah PKB sendiri tidak berdampak negatif bagi keberadaan TNI ke depan. Bahkan ia memberikan landasan hukum untuk menjadikan TNI sebagai militer yang profesional. Di sini menunjukkan, tarik ulur dalam pembahasan itu memang benar-benar terjadi dan jika semua pihak mau menerima pandangan pihak lain, maka semua persoalan krusial dalam pembahasan RUU TNI tersebut dapat diselesaikan.

Namun, setelah ada UU Pertahanan Negara, UU Polri dan UU TNI, betapa terasa bahwa persoalan wilayah abu-abu antara TNI dan Polri, serta soal Tugas-tugas Perbantuan TNI masih belum terakomodasi di dalam ketiga UU tersebut. Tidaklah mengherankan jika Departemen Pertahanan pada 2005 mengusulkan agar dibuat UU Pertahanan dan Keamanan Nasional. Ini bukan untuk menyatukan kembali TNI dan Polri, melainkan hanya untuk menyinergikan fungsi dan peran kedua institusi tersebut dalam menjaga keamanan nasional.

Selain masalah relasi antara TNI dan Polri dalam kaitannya dengan penanganan keamanan negara, yang belum begitu jelas diatur, masalah lain yang terjadi pada masa Megawati adalah bagaimana menangani terorisme. Memang, terorisme menjadi perhatian seluruh dunia setelah peristiwa runtuhnya gedung WTC di Washington, 11 September 2001. Di Indonesia, terorisme mendapatkan perhatian yang lebih intensif, setelah terjadinya bom Bali tahun 2002. Pada waktu itu, pemerintahan Megawati mengeluarkan kebijakan penanggulangan aksi terorisme. Untuk menyokong hal tersebut, Departemen Pertahanan saat itu merumuskan kembali isu-isu yang dianggap mengganggu kepentingan pertahanan negara. Isu-isu tersebut tidak lagi menyangkut masalah gerakan separatis seperti GAM (Gerakan Aceh Merdeka) atau OPM (Organisasi Papua Merdeka), tetapi juga mencakup aksi terorisme.

Dalam penanganan masalah terorisme, pemerintahan Megawati mendapat kritik karena ia memberikan porsi peran yang terlalu besar kepada polisi ketimbang TNI. Hal ini sangat ironis mengingat penjabaran ancaman kepentingan pertahanan negara juga diindikasikan dari aksi terorisme. Dan berbicara mengenai ancaman pertahanan negara, maka peran TNI juga masuk dalam hal menangani terorisme. Akan tetapi, metode kebijakan yang diberlakukan oleh Megawati justru sebaliknya. UU No. 15/2003 mengenai Tindak Pidana Terorisme, misalnya, dijadikan landasan operasi penegakkan hukum oleh Polri. Masalah terorisme seolah-olah hanya berada dalam wilayah kriminalitas, sehingga UU-nya

juga diarahkan pada konteks itu. Implikasinya, kepolisian mendapat dukungan penuh dari pemerintahan Megawati berikut pengadaan fasilitas dan pelatihan bagi polisi untuk mengatasi aksi terorisme. Salah satu contohnya adalah pembangunan Detasemen Antiteror 88 yang tak luput dari perhatian TNI, sehingga terjadi rivalitas di antara keduanya.

Masalah terorisme telah menyebabkan adanya tarik ulur antara pihak TNI dan Polri. Mereka 'berebut' menangani masalah itu. Memang, dalam undang-undang dijelaskan bahwa salah satu tugas TNI adalah menangani aksi terorisme. Hal itu secara tegas disebutkan dalam UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam pasal 7 ayat (2) dijelaskan bahwa tugas pokok TNI dilakukan dengan: a. Operasi militer untuk perang; dan b. Operasi militer selain perang. Di antara operasi militer selain perang adalah "mengatasi aksi terorisme." Sudah barang tentu, TNI tidak dapat membuat keputusan sendiri tentang berbagai operasi yang dilaksanakannya. Indonesia yang dalam masa transisi menuju demokrasi, berusaha mengkonstruksi berbagai operasi militer dalam koridor kebijakan dan keputusan politik negara. Pada waktu itu, pemerintah Megawati mengedepankan aparat Polri untuk menangani masalah terorisme.

Tarik ulur juga terjadi ketika TNI akan melepas politik praktisnya. Institusi TNI dan pelaku politik (partai politik dan kelompok kepentingan lainnya) masih ingin memanfaatkan momen depolitisasi TNI untuk kepentingan yang lebih jauh ke depan. Pemilihan umum (pemilu) adalah saat yang cukup penting untuk diperhatikan. Oleh karena itu, pemilu 2004 menjadi momentum yang menentukan bagi TNI.

Pada Pemilu 2004, baik pemilu legislatif maupun presiden, sikap politik TNI adalah *wait and see*, melihat perkembangan situasi dan menunggu. Bila dibandingkan dengan sikap TNI pada pemilu-pemilu sebelumnya, maka pada 2004 sikap TNI telah mengalami perubahan. Di masa Orde Baru (masa kekuasaan Presiden Soeharto), TNI terlibat langsung dalam politik dan seluruh sendi kehidupan masyarakat. Sementara di masa transisi (khususnya Pemilu 1999),

TNI mengubah gaya dari terlibat langsung menjadi tidak langsung. Dan pada Pemilu 2004, TNI lebih bersifat menunggu perkembangan atau situasi. Walaupun demikian, mereka masih terlibat secara lebih tersembunyi atau tidak terang-terangan, khususnya pada Pemilu Presiden Langsung tahap I dan tahap II 2004.

Ada beberapa kasus di tingkat lokal yang menggambarkan perkembangan tersebut, seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Selain itu, perubahan strategi politik –meskipun tidak institusional –terjadi melalui para purnawirawannya. Pasca Pemilu 1999, purnawirawan TNI yang tidak lagi dapat menduduki jabatan politik dengan mudah sebagaimana masa sebelumnya, akhirnya menggunakan partai-partai politik sebagai instrumen atau alat untuk mencapai posisi-posisi tertentu. Perkembangan ini dapat terlihat dari masuknya purnawiran TNI ke partai-partai politik sebelum Pemilu 2004.

Namun demikian, di sisi lain, pihak sipil di tingkat lokal, menilai bahwa ada perbedaan kontrol sipil atas militer di masa Presiden Abdurrahman Wahid dengan masa Presiden Megawati. Di masa Abdurrahman Wahid intensitas kontrol sipil atas militer lebih tinggi, dibandingkan pada masa Megawati. Lemahnya kontrol sipil atas militer di masa Megawati, bisa jadi karena Megawati belajar dari kejatuhan Abdurrahman Wahid dan pembangkangan TNI atas Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid, sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya.

Semenjak pergantian kekuasaan ke tangan Megawati, terjadinya perubahan kebijakan mengenai hubungan sipil militer. Pada era ini, nampaknya justru militer mendapat keleluasaan untuk mengembalikan citra, semenjak “dijinakkan” oleh Abdurrahman Wahid. Pada awalnya, pemerintah Megawati yang merupakan bentuk koalisi antara beberapa partai politik, mencari dan berupaya mendapatkan legitimasi dan dukungan dari tentara. Akibatnya, hubungan Megawati dan TNI terlihat lebih dekat. Kedekatan itu dikhawatirkan oleh beberapa kelompok, bahwa tentara akan kembali pada politik TNI pola lama, baik dalam konteks kepentingan politik maupun ekonomi.

Dengan strategi seperti itu, hubungan TNI dengan partai-partai politik justru memperoleh berbagai segi keuntungan. Secara praksis, institusi TNI masih tetap terjaga sebagai kekuatan netral; namun mereka tetap dapat memainkan peran dan kontribusinya untuk mempengaruhi perkembangan situasi perpolitikan nasional. Di sisi yang lain –secara individual, mungkin dengan hubungan-hubungan patron klien dengan parpol, keuntungan yang diperoleh adalah jabatan strategis dalam institusi TNI, seperti jabatan Panglima TNI. Menjelang akhir kekuasaannya, Presiden Megawati mengangkat Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu, menggantikan Jenderal Endriartono Soetarto, sebagai Panglima TNI.

Tampaknya hubungan sipil dan militer pada era Megawati belum menunjukkan keberhasilan sebagaimana yang dijelaskan oleh Huntington. Memang, kalangan militer tampak sudah mengarah pada profesionalisme yang dalam kategori Stepan<sup>4</sup> termasuk dalam “profesionalisme lama.” Mereka menghindari *day-to-day-politics*. Hal itu, karena adanya tuntutan reformasi menghendaki adanya kejelasan peran militer dalam kehidupan bernegara. Kalangan militer masih diharapkan dapat mengubah doktrin mereka, sebagai landasan pijakan dalam berhubungan dengan kelompok lain. Sampai berakhirnya era Megawati, mereka belum berhasil mengubah doktrin yang memungkinkan berkembangnya hubungan sipil dan militer yang baik.

Bila kalangan militer sudah ada usaha ke arah profesionalisme, kalangan politik sipil justru berusaha menarik kalangan militer (terutama mantan perwira tinggi) dalam dunia politik, sebagaimana dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya. Kondisi itu, tentunya, kurang mendukung profesionalisme di kalangan militer. Bisa saja, mereka terjebak kembali untuk masuk ke dalam dunia politik praktis yang telah dinikmatinya selama orde baru.

Membangun profesionalisme militer bukanlah hal mudah dilakukan. Pada masa Presiden Megawati, profesionalisme tersebut masih jauh dari harapan. Memang, ada kemajuan dalam bidang politik, yakni keluarnya TNI dari praktek politik sehari-hari. Dalam

---

<sup>4</sup> Lihat kembali bab VII.

masa transisi di bawah Megawati, masih dijumpai beberapa kendala untuk membangun TNI yang profesional.

*Pertama*, Pemerintah Megawati sendiri tidak memberikan komitmen dan arahan yang jelas bagaimana profesionalisme militer harus dilakukan. Memang, Megawati memilih Menteri Pertahanan dari kalangan sipil, yaitu Matori Abdul Jalil. Tetapi dia tidak memberikan warna yang jelas dalam Departemen Pertahanan. Dia juga tidak dapat memimpin Dephan secara penuh, karena sakit yang berkepanjangan.

*Kedua*, profesionalisme militer juga dapat berlangsung dengan mulus, bila ada dukungan dana dan peralatan yang cukup. Terbatasnya anggaran negara untuk membiayai keperluan militer, akan berdampak pada kemampuan personil dan peralatan yang terbatas pula. Kemampuan personil akan terbatas, karena latihan mereka tidak memenuhi target yang mengarah pada peningkatan profesional. Hal itu ditambah lagi dengan keterbatasan peralatan latihan. Apabila anggaran negara untuk keperluan militer masih tetap terbatas, maka bukan mustahil bila mereka tetap berbisnis. Menurut mereka, bisnis tersebut untuk menunjang keterbatasan anggaran yang diperoleh dari negara. Memang, untuk menghindari bisnis oleh kalangan militer, sudah aturan yang mengaturnya. Dalam UU No. 34/2004 tentang TNI dijelaskan tentang larangan militer berbisnis. Tetapi, bagaimana menutupi kekurangan anggaran untuk pembelian peralatan militer, belum ada kejelasan.

*Ketiga*, kondisi keamanan dalam negeri yang belum nyaman dirasakan oleh seluruh penduduk, akan memberikan peluang bagi TNI untuk bermain secara lebih luas. Berbagai teror dan ancaman yang berlangsung di Indonesia, dapat mendorong TNI terlibat kembali dalam '*internal security*.' Bila hal itu terjadi, maka akan ada tarik ulur kepentingan antara TNI dan Polri. Untuk itu, diperlukan adanya aturan yang jelas kapan TNI dapat membantu Polri dalam menangani masalah keamanan dalam negeri.

## Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati



## DAFTAR PUSTAKA

*ABRI dan Agenda Perubahan: Bunga Rampai Seskoad*, Jakarta, 1999.

Anwar, Dewi Fortuna, dkk, *Gus Dus Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002)

*Arabia* (Agustus 1985).

Awwas, Irfan S. , "Sidney Jones dan Terorisme," *Republika* (11 Juni 2004).

Azka, M. Nazib, *Hegemoni Tentara*, LkiS, Yogyakarta, 1998.

Born, Hans, "Democratic oversight of the security sector: what does it mean? Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Working Paper Series-No. 9. Geneva, April 2002.

Buku Putih Kebijakan Pertahanan Indonesia, Departemen Pertahanan, 2003.

Chomsky, Noam, *Maling Teriak Maling: Amerika Sang Teroris?* (Bandung: Mizan, 2001).

Clausewitz, Carl von, *On War*, Penguin Books, 1968.

*Contemporary Terrorism* (editor: John D.Elliot & Leslie K.Gibson)

Crouch, Harold, *Militer & Politik di Indonesia*, (Sinar Harapan, Jakarta, 1999).

*Democratization in Indonesia: An Assessment*. Stockholm: International IDEA, 2000.

Desch, Michael C., "Ancaman Lingkungan dan Misi Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *ed.*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000).

Diamond, Larry and Marc Plattner (eds.), *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta: Rajawali Press, 2000).

Farid, Hilmar, "Perang Melawan Terorisme," dalam [www.elsam.co.id](http://www.elsam.co.id).

Finer, S.E, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Praeger, New York, 1962.

Friend, Theodore, "Democracy, Reform, and Military Suffocation in Indonesia: A Review Essay". Foreign Policy Research Institute, E-Notes. 16 Juli, 2004.

*Gatra*, 14 Oktober 200.

Gershman, John, "Memerangi Terorisme, Menggerogoti Demokrasi di Indonesia," dalam [www.mediakerjabudayaonline](http://www.mediakerjabudayaonline).

Guillermo O, Donnell and Philippe Schmitter. *Trantisions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986).

Hardiman, F. Budi, "Terorisme : Paradigma dan Definisi," dalam Rusdi Marpaung & Al Araf (ed), *Terorisme : Definisi, Aksi, dan Regulasi*, (Jakarta : IMPARSIAL, 2003).

<http://www.tnial.mil.id>

<http://www.indonmedia.com/bernas/2010/09/UTAMA/09uta2.htm>  
"Puluhan Jenderal Diisukan akan Mundur. Para Pimpinan TNI Mendadak Datangi Megawati".

<http://www.puspen-tni.info/berita/news29.phb>

Hunter, Shireen T. "Terrorism: A Balance Sheet," dalam *The Washington Quarterly* (Summer 1989).

- Huntington, Samuel P. "Mereformasi Hubungan Sipil-Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *ed, Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 3-16.
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave of Democratization in The Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- Janowitz, Morris, *The Military in the Political Development of New Nations*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.
- Jawa Pos*, 19 November 2005.
- Jenskin, David, *Soeharto and His Generals*, (Cornell University Press, 1985).
- Jones, Sidney, "Subcommittee on East Asia and the Pacific, House International Relations Committee, U.S. House of Representatives", Washington, D.C. 10 Juni, 2003.
- Kohn, Richard F., "The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of The Military in Democratic Government," June, 1997 dalam <http://hdc-www.harvard.edu/cfia/olin/pubs/>
- Kompas* 7 Oktober 2002.
- Kompas* 28 Juli 2004.
- Kompas* 8 Juli 2004.
- Kompas*, 18 Juli 2004
- Kompas*, 20 September 2003.
- Kompas*, 22 April 2004

*Kompas*, 26 April 2004

*Kompas*, 27 Desember 2003.

*Kompas*, 5 November 2004.

*KompasOnline*, 5 Oktober 2002, 18:32 WIB.

Lesmana, Tjipta, "Polri, TNI & Intelijen Hendaknya Bersatu," dalam *Suara Pembaruan*, 23 September 2004.

Luckhman, Robin, "Democracy and Military: An Epitaph for Frankenstein's Monster?" dalam *Journal Democratization*, Vol. 3, No.2, Summer 1996.

Menteri Pertahanan RI, H. Matori Abdul Djalil, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*. Jakarta, 31 Maret 2003.

Muna, Riefqi, "Reform of the security sector is fundamental for acheving a democractic Indonesia," *Inside Indonesia*, Jan-Mar 2004.

Nordlinger, Eric A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1977.

Oots, Kent Layne, *A Political Organization Approach to Transnational Terrorism* (1986)

*Peran ABRI Abad XXI: Rangkuman Eksekutif*, SESKO TNI, Bandung, September 1998.

Ross, Jeffrey Ian dan Ted Robert Gurr, "Why Terrorism Subsides," dalam *Comparative Politics* (Juli 1989).

Samego, Indria (ed), *Anatomi Kekuatan TNI sebagai Alat Pertahanan Negara* (Jakarta: Pusat Penelitian Politik – LIPI, 2002).

Samego, Indria, et al., *Bila ABRI Berbisnis*, (Bandung: Mizan, 1998).

Daftar Pustaka

- Siboro, Tiarna, "Review 2004-National. Skepticism of military reform", *The Jakarta Post*, 17 Oktober 2005.
- Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", dalam Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Stepan, Alfred, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brasil dan Beberapa Negara Lain*. Terjemahan (Jakarta: Grafiti, 1996).
- Suara Karya*, 13 Agustus 2004
- Suara Merdeka*, 5 Maret 2004.
- Sukarjaputra, Rakaryan "Skenario Irak untuk Iran Mulai Jalan?," *Kompas* (2 Oktober 2005).
- Sukarsono, Achmad, "Analysis: Megawati finds comfort with Indonesian military".  
[Hhttp://www.infid.be/megawatimilitary.html](http://www.infid.be/megawatimilitary.html)
- Suwarjono, "Akhir Pertarungan TNI (1). Gus Dur tak Berdaya Hadapi Mega dan Cilangkap". *Detik.com*, Rabu, 11/10/2000.
- Tempointeraktif*, 19 April 2005.
- The Jakarta Post*, 21 April 2004.
- TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa*, Markas Besar TNI, Jakarta 1999.
- UU No. 15/2003 Tentang Penetapan Perppu 1/2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menjadi Undang-undang.
- UU No. 2/1988 tentang Prajurit ABRI.
- UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.
- UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara
- UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Hubungi: <sup>skts</sup> Jan Militer Era Megaw

Widjanto, Andi, "Mengembangkan Doktrin Militer Indonesia,"  
dalam <http://www.mediaindo.co.id>.

[www.kompas.com](http://www.kompas.com)., "TNI AL Tingkatkan Jumlah Personel Antiteror  
di Selat Malaka," (06 Oktober 2003).

Yanuarti, Sri (ed), *Evaluasi Reformasi TNI (1998-2003)*. Jakarta:  
Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, 2003.

