

HADIAH

Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI Di Era Transisi Demokrasi



Editor: Ikrar Nusa Bhakti



Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
(P2P-LIPI)

355
pus.
d.

PMB	Tgl.:	8-12-2004
	No.:	90/2004



LEMBARAN DATA BIBLIOGRAFI

1. Nomor Laporan: 01/2001	2. No. Katalog/Klasifikasi:								
3. Judul dan Sub Judul: Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di Era Transisi Demokrasi	4. Jenis Laporan: Laporan Penelitian								
5. Penyunting: Moch. Nurhasim, S.IP.	6. Tanggal Laporan: Desember 2001								
7. Nama & Alamat Badan Pelaksana: P2P-LIPI	8. Jumlah Halaman: 166 halaman								
<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 40%;">9. Nama Proyek</td> <td style="width: 60%;">: Proyek Penelitian Politik</td> </tr> <tr> <td>Nomor Tolok Ukur</td> <td>: 01.6133.A</td> </tr> <tr> <td>Kode Proyek</td> <td>: 16.2.02.116552.0.42.02.001</td> </tr> <tr> <td>Tahun Anggaran</td> <td>: 2001</td> </tr> </table>		9. Nama Proyek	: Proyek Penelitian Politik	Nomor Tolok Ukur	: 01.6133.A	Kode Proyek	: 16.2.02.116552.0.42.02.001	Tahun Anggaran	: 2001
9. Nama Proyek	: Proyek Penelitian Politik								
Nomor Tolok Ukur	: 01.6133.A								
Kode Proyek	: 16.2.02.116552.0.42.02.001								
Tahun Anggaran	: 2001								
<p>10. Sari Abstrak: Di era transisi pergulatan TNI mengenai peran dan fungsinya, masih menunjukkan tarik ulur, baik internal maupun eksternal, di dalam tubuh TNI sendiri, maupun dengan kelompok atau kekuatan sipil lainnya.</p> <p>Pemahaman mengenai peran dan fungsi TNI secara internal dan eksternal minimal terdapat tiga faksi, yaitu garis moderat, radikal dan konservatif. Separasi itu terlihat dari berkembangnya wacana mengenai pemisahan antara pertahanan versus keamanan, tentara tidak boleh lagi berpolitik, tentara harus tunduk atas otoritas pemerintahan sipil, dan sebagainya. Tetapi, wacana di luar itu juga masih terjadi, karena keinginan agar TNI tetap "bermain" sebagai kekuatan politik masih terlihat.</p> <p>Secara internal, pergulatannya tercermin dari pertarungan konseptual antarangkatan dalam menyusun Doktrin TNI, Angkatan, dan berbagai petunjuk implementasinya.</p> <p>Meskipun demikian, di era transisi, tupoksi TNI secara substantif mengalami perubahan pemahaman, bahwa penggunaan TNI dalam gelar kekuatan (fungsi perang) maupun dalam menjalankan fungsi non-perang haruslah mengikuti rambu-rambu yang telah digariskan oleh otoritas pemerintah sipil. Meskipun tidak seluruhnya konsep ini diterima oleh TNI, tetapi arah pemahaman seperti itu menunjukkan suatu kemajuan. Kajian tentang Dinamika Pemikiran Internal tentang Tugas dan Peran TNI sekurang-kurangnya menunjukkan berbagai hal yang telah disebut di atas.</p>									
<p>11. Kata Kunci: TNI, Dinamika Pemikiran, dan Transisi Demokrasi.</p>									

KATA PENGANTAR

Penelitian *Dinamika Pemikiran Internal tentang Tugas dan Peran TNI di Era Transisi Demokrasi* merupakan salah satu dari 8 penelitian yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI). Kegiatan ini tergabung dalam Proyek Penelitian Politik, tahun anggaran 2001.

Penelitian ini dilaksanakan dengan personalia sebagai berikut:

- | | |
|---------------------------|---------------|
| 1. Dr. Ikrar Nusa Bhakti | (Koordinator) |
| 2. Dr. Dewi Fortuna Anwar | (Anggota) |
| 3. Dr. Indria Samego | (Anggota) |
| 4. Dra. Hargyaning Tyas | (Anggota) |
| 5. Drs. Heru Cahyono | (Anggota) |
| 6. Drs. M. Hamdan Basyar | (Anggota) |
| 7. Moch. Nurhasim, S.IP. | (Anggota) |
| 8. Drs. Riza Sihbudi | (Anggota) |
| 9. Dra. Sri Yanuarti | (Anggota) |

Sebelum menjadi naskah akhir, temuan laporan penelitian ini telah dibahas dalam Seminar Hasil-hasil Penelitian P2P-LIPI di Cibodas, Jawa Barat. Berdasarkan masukan yang diterima tim peneliti, naskah awal laporan penelitian ini diperbaiki kembali untuk menjadi laporan akhir yang utuh.

Semua kegiatan yang berkaitan dengan penyusunan laporan penelitian tersebut tidak dapat berjalan tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak,

terutama instansi pemerintah yang terkait dan lembaga-lembaga non-pemerintah. Berkenaan dengan itu, kami mengucapkan terima kasih. Kami juga sangat menghargai kerja keras para peneliti dan staf administrasi P2P-LIPI, serta para peneliti dari luar P2P-LIPI yang terlibat dalam kegiatan penelitian ini.

Kami menyadari, 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 P2P-LIPI di masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2001
Kepala Puslit Politik LIPI

Dr. Ikrar Nusa Bhakti
NIP. 320004778

Daftar Isi

Lembar Data Bibliografi	i
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Bab 1 Pendahuluan	1
<i>Heru Cahyono</i>	
Bab 2 Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer.	19
<i>Dewi Fortuna Anwar</i>	
Bab 3 Aspek Hukum Mengenai Tugas Pokok dan Fungsi TNI	47
<i>Ikrar Nusa Bhakti</i>	
Bab 4 Perubahan Doktrin dan Organisasi TNI: Peluang dan Kendala	65
<i>Indria Samego</i>	
Bab 5 Tugas, Peran, dan Fungsi TNI: Perspektif Militer	91
<i>Moch. Nurhasim dan Hargyaning Tyas</i>	
Bab 6 Tupoksi, Doktrin dan Struktur Organisasi TNI: Persepsi Sipil	117
<i>Sri Yanuarti dan Riza Sihbudi</i>	
Bab 7 Kegamangan Peran dan Fungsi TNI di Era Transisi: Catatan Penutup	137
<i>M. Hamdan Basyar</i>	
Daftar Pustaka	157

Bab 1

Pendahuluan

Heru Cahyono

Latar Belakang

Bangsa Indonesia dewasa ini tengah memasuki sebuah periode transisi menuju ke demokrasi. Di era transisi tak sedikit kritik terhadap ABRI/TNI atas peran yang dilakukannya selama 32 tahun berkuasanya Orde Baru. Kritik tersebut sebagian besar bermuara pada tuntutan agar ABRI/TNI menanggalkan dwifungsinya, dan hanya memainkan peran utamanya sebagai alat pertahanan negara dari ancaman luar di samping tanggung jawab terhadap ancaman gerakan bersenjata atau kerusuhan sosial yang tidak bisa ditangani oleh polisi.

Indonesia yang modern dan demokratis mensyaratkan suatu hubungan sipil-militer yang baru. Ini mengingat selama 32 tahun di bawah Orde Baru, TNI pernah terlibat dalam suatu sistem yang menjadikan institusi ini sebagai alat kekuasaan. Periode transisi memberikan peluang bagi TNI untuk melakukan redefinisi dan reposisi atas perannya selama ini.

Sebelum datangnya gelombang reformasi, beberapa kalangan di TNI sebenarnya telah mulai menyadari perlunya beberapa perbaikan. Ide "reformasi internal" TNI telah dibicarakan oleh kalangan terbatas, yakni di Seskoad, kendati hasil pembicaraan tak pernah dipublikasikan secara luas. Setelah lengsernya Soeharto, karena derasnya kritik atas kekeliruan-kekeliruan politiknya di masa lalu, memaksa TNI bersikap lebih serius dan intensif dalam melakukan reposisi dan redefinisi atas peran sosial politiknya. Salah satu respon terpenting ialah dikeluarkannya Paradigma Baru TNI

pada 5 Oktober 1998 yang pada intinya berisi kesediaan TNI untuk mengubah posisinya untuk tidak harus selalu di depan, mengubah konsep menduduki menjadi hanya mempengaruhi, mengubah cara-cara mempengaruhi secara langsung menjadi tidak langsung, serta kesediaan untuk melakukan *role sharing* dengan mitra non-militer. Lantaran prakarsa TNI untuk melakukan reposisi sangat dipengaruhi pula oleh desakan eksternal, maka yang menjadi pertanyaan ialah apakah TNI bersungguh-sungguh dan tetap konsisten dengan langkah-langkah reformasi yang dicanangkannya guna merespon tuntutan reformasi?

Harus diakui bukanlah suatu pekerjaan mudah untuk mengubah posisi, peran dan tingkah laku personel ABRI/TNI dari paradigma lama ke paradigma baru dan mengubah TNI menjadi tentara profesional berwibawa yang mampu mempertahankan negara dari ancaman luar. Untuk menuju profesionalisme TNI, sejumlah wacana telah dikembangkan oleh berbagai kalangan baik sipil maupun militer agar TNI kembali menata diri terutama masalah peran, doktrin dan masalah restrukturisasi atau reorganisasi yang sesuai dengan perkembangan transisi demokrasi. Disadari bahwa masih banyak hal ideal yang belum tercapai di masa transisi, seperti belum berubahnya doktrin-doktrin TNI sebagai konsekuensi yang mestinya diambil menyusul dikeluarkannya paradigma baru TNI. Hal ini terutama mengingat kompleksnya persoalan konsensus internal di kalangan ABRI untuk meninggalkan doktrin lama mereka, di samping masih tingginya daya tawar politik TNI dalam sistem politik nasional.

Sejalan dengan derasnya gugatan atas Dwifungsi TNI pasca jatuhnya Soeharto dan mulai dikembangkannya kehidupan sosial-politik yang lebih demokratis, hubungan sipil-militer telah mengalami

perubahan yang cukup signifikan. Secara bertahap TNI mulai mengimplementasikan paradigma barunya, antara lain melalui pengurangan wakil-wakil TNI di legislatif, penghapusan tugas kekaryaan, netralitas politik dalam pemilu, pemisahan Polri dari TNI, orientasi pada bidang pertahanan yang diwujudkan melalui perubahan nama Dephankam menjadi Dephan.¹ Beberapa kemajuan telah dicapai dalam rangka menempatkan militer semata-mata sebagai alat pertahanan dari ancaman kekuatan luar. Namun demikian, tantangan yang dihadapi masih sangat banyak, baik yang bersumber dari kalangan TNI sendiri maupun yang datang dari luar TNI, sehingga upaya untuk membangun suatu sistem politik yang demokratis yang didukung oleh masyarakat madani yang kuat dan tentara yang profesional tampaknya masih membutuhkan perjuangan keras dan perjalanan waktu yang panjang.²

Adalah kenyataan bahwa TNI sebagai institusi terdiri atas berbagai elemen yang tidak homogen, yang memiliki pandangan yang beragam mengenai hakekat serta arah reformasi. Perbedaan mana disebabkan oleh ketidaksamaan nilai, ideologi, maupun kepentingan. Beberapa elemen di dalam tubuh TNI berpandangan bahwa TNI perlu melakukan re-evaluasi doktrin yang selama ini membuat kalangan TNI terlena serta melakukan transformasi peran TNI, namun di lain pihak juga tidak dapat dipungkiri mengenai masih bercokolnya kekuatan-kekuatan di dalam tubuh TNI

1. Harold Crouch, "Changing Civil-Military Relation in Democratizing Indonesia", makalah yang disampaikan pada seminar *Promoting Democracy and Human Rights in Achieving National Reconciliation*, yang diselenggarakan oleh The Habibie Center, Jakarta, 22-24 Mei 2000.

2. Lihat, salah satu kesimpulan dari penelitian PPW-LIPI, *Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta, 2000.

yang menghendaki arus sebaliknya. Dengan demikian, sulit menghilangkan timbulnya kesan bahwa perubahan-perubahan yang dilakukan oleh TNI belum menyentuh masalah-masalah substansial. Ini dikarenakan masih berlangsungnya proses tarik-menarik di antara kelompok-kelompok di dalam tubuh TNI, yang mengakibatkan belum terlaksananya pembaharuan terhadap undang-undang pertahanan maupun doktrin-doktrin TNI. Misalnya tetap terdapat perbedaan tajam tentang Komando Teritorial, antara yang mengakui bahwa keberadaan Koter merupakan salah satu penghambat bagi demokrasi, dengan pandangan sebaliknya yang tetap meyakini bahwa Koter sangat penting dalam menjaga integrasi nasional. Doktrin-doktrin TNI sendiri sebagian bersandar pada corak budaya yang sangat kuat dipengaruhi oleh feodalisme Jawa, salah satunya ialah konsep "satria". Dari kerangka ini saja sebenarnya reformasi internal TNI sangat mungkin menimbulkan dilema, paling tidak paradoks yang akan selalu muncul antara orientasi kepada pengalaman dan tradisi masa lampau dengan kebutuhan dan tantangan-tantangan di masa depan. Niscaya akan terjadi perdebatan yang sengit di dalam tubuh TNI sendiri mengenai doktrin-doktrin yang dipakai selama ini, termasuk perdebatan mengenai sampai seberapa jauh sebuah doktrin dapat dipertahankan.

Dalam kajian awal tim pada penelitian sebelum ini mengenai hubungan sipil-militer pasca-Soeharto, diperoleh beberapa temuan.³ Pertama, di era transisi menuju demokrasi perbedaan kepentingan dan orientasi dalam tubuh militer kelihatan lebih kasat mata. Salah satu bentuk pengelompokan adalah atas militer yang

³ Tim Peneliti PPW-LIPI, *Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta, 2000.

berpolitik dan militer yang tak berpolitik. Militer yang berpolitik juga dapat diklasifikasikan menjadi dua: yakni kelompok idealis dan kelompok pragmatis.⁴ Kelompok yang idealis adalah mereka yang menginginkan perubahan mendasar dalam sistem politik Indonesia menuju suatu tatanan demokratis di mana militer tidak lagi turut berperan dalam bidang politik, sedangkan kelompok pragmatis lebih menekankan pada penyesuaian peranan militer secara formal dan gradual. Pengelompokan juga bisa dibagi antara yang mengklaim dirinya sebagai progresif dan seraya menyebut kelompok lain sebagai konservatif. Kelompok progresif menyadari bahwa TNI harus menyesuaikan diri dengan tuntutan zaman yang menghendaki diakhirinya keterlibatan TNI dalam kehidupan sosial-politik sehingga TNI betul-betul menjadi tentara profesional yang tanggung jawab utamanya adalah mempertahankan kedaulatan dan keutuhan negara dari ancaman luar. Sebaliknya, kelompok konservatif pada dasarnya masih ingin mempertahankan *status quo* di mana TNI, karena alasan historis, memiliki posisi unik yang berbeda dari militer di negara maju. Walaupun di permukaan mereka menerima konsep demokrasi, sesungguhnya kelompok konservatif ini menolak prinsip supremasi sipil atas militer maupun ide bahwa militer harus tinggal di barak.

Kendala serupa, yang sifatnya menghambat profesionalisasi TNI, dijumpai pula di kalangan sipil.

⁴ Militer yang tidak berpolitik adalah mereka yang selama ini hanya memfokuskan diri pada tugas-tugas pertahanan dan keamanan tanpa terlibat dalam diskursus-diskursus mengenai kehidupan sosial-politik nasional atau menduduki jabatan-jabatan non-militer. Sebaliknya militer yang berpolitik adalah mereka yang terlibat dengan aktif dalam pengembangan wacana tentang sistem politik Indonesia serta tempat militer di dalamnya.

Menjadi tanda tanya besar apakah kontrol yang dilakukan pemerintahan sipil baru pasca Orde Baru (khususnya di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid) terhadap militer merupakan kontrol institusional dalam rangka pelebagaan demokrasi yang antara lain mengharuskan militer keluar dari ruang politik, atau justru sebaliknya kontrol personal yang kembali ingin menjadikan militer sebagai alat kekuasaan seperti di masa Orde Baru. Sikap para politisi sipil ini memperkuat anggapan bahwa walaupun secara retorika ada komitmen umum untuk membangun demokrasi dan mengakhiri keterlibatan TNI dan militerisasi dalam kehidupan sosial-politik, pada kenyataannya berbagai kebijakan yang diambil para politisi justru melenceng dari komitmen dasar tersebut. Di satu pihak masih banyak ditemukan upaya dari partai-partai politik untuk menggalang dukungan dari TNI dalam rangka memenangkan kompetisi dari lawan-lawan politik mereka. Walaupun militer berada dalam posisi yang cukup tersudut dalam era reformasi karena berbagai eksekusi masa lalu, sulit mengabaikan kenyataan bahwa secara *real politik* militer masih merupakan organisasi dengan kekuatan dan pengaruh politik terbesar di Indonesia. Menyadari hal tersebut, para politisi tetap cenderung berlomba-lomba untuk mendapatkan dukungan dari TNI, dan pada saat bersamaan jajaran TNI juga berkepentingan untuk menjalin hubungan dengan politisi yang tengah memiliki kekuasaan dan pengaruh politik untuk kepentingan karir mereka.⁵

Dengan latar belakang di atas maka studi mengenai dinamika internal dan pergulatan yang terjadi di dalam tubuh TNI amat penting untuk dilakukan. Hal ini terutama akan membantu memberi

⁵ *Ibid.*

gambaran mengenai bentuk dan arah reformasi TNI di masa datang. Apakah arus pemikiran "reformis" yang akan memenangkan pergulatan internal tersebut atau sebaliknya, karena hal tersebut akan membawa implikasi sangat penting bagi peran politik TNI dan hubungan sipil-militer yang bakal terbangun di masa transisi menuju demokrasi. Hal ini terkait dengan adanya kebutuhan untuk memformulasikan kembali mengenai konsep TNI itu sendiri, apa fungsi mereka, bagaimana mereka harus bertindak, dan dengan pedoman apa tindakan itu akan dilakukan.

Perubahan internal TNI akan mencakup sejumlah aspek seperti struktur kelembagaan TNI, doktrin-doktrin TNI, dan aspek perundang-undangan. Sejauh ini sebenarnya telah dilakukan sedikit perubahan pada doktrin TNI agar lebih mengarah pada profesionalisme TNI. Namun, perubahan-perubahan tersebut dirasakan belum cukup signifikan. Revisi doktrin TNI yang telah dilakukan meliputi revisi Stratifikasi Doktrin TNI atas doktrin lama yang bernuansa Dwifungsi ABRI. Stratifikasi Doktrin TNI yang baru lebih berupa strata sejajar-dibandingkan strata vertikal pada doktrin lama—yang dimaksudkan untuk lebih memberdayakan Doktrin Angkatan (AD, AL, dan AU), sehingga kekhasan angkatan akan terakomodasi pada doktrin-nya, hal ini karena sifat dasar dari operasi-operasi darat, operasi laut, dan operasi udara adalah berbeda. Berubahnya doktrin, mau tidak mau harus pula diikuti oleh perubahan organisasi TNI, untuk menyesuaikan perkembangan situasional jangka pendek dan jangka panjang yang telah berubah. Kita umumnya sepakat bahwa untuk mewujudkan Tentara Nasional Indonesia yang profesional dibutuhkan sejumlah perubahan, yang di antaranya meliputi: (i) doktrin kemandirian nasional, doktrin TNI, doktrin masing-masing angkatan maupun

doktrin-doktrin operasional lainnya; (ii) kurikulum Akademi Militer dan sekolah staf masing-masing angkatan; (iii) masalah SDM (sumber daya manusia) tenaga pengajar, anggaran, dan modernisasi peralatan; serta (iv) masalah alat utama sistem pertahanan.

Tarik ulur gagasan antara sipil versus militer tentang keamanan teritorial, doktrin, peran, dan reformasi TNI yang cenderung meruncing, harus dicarikan alternatif konseptualnya, agar ke depan Indonesia mempunyai TNI yang kokoh dan profesional dalam konfigurasi pertahanan dengan negara-negara tetangganya. Perubahan atas doktrin TNI semakin diperlukan bila mengingat bahwa konsep keamanan di masa datang bukan semata-mata bertumpu pada persoalan keamanan teritorial saja, melainkan juga keamanan kontemporer yang mengedepankan aspek kemanusiaan sebagai acuan utama. Ini berbeda dengan konsep keamanan teritorial, di mana fokus pertahanan diartikan sebagai upaya untuk mencegah dan menanggulangi berbagai ancaman dari dalam negeri dan luar negeri. Di masa kini dan masa mendatang, konsep keamanan teritorial akan menjadi usang karena di masa depan agresi militer oleh suatu negara terhadap negara lain akan diprotes dan menjadi urusan dunia internasional. Pada kondisi yang paling ekstrim, negara yang diagresi dapat mengajukan permintaan hadirnya militer internasional. Dalam konsep keamanan kontemporer, ancaman tidak lagi dipersepsikan sebagai agresi dari luar melainkan lebih kompleks lagi yakni ancaman bersifat *omni directional* dan multi-dimensional, di mana segala sesuatu yang langsung dan tidak langsung diartikan mampu mengganggu rasa aman dan keamanan manusia dapat dikategorikan sebagai ancaman. Dengan demikian spektrum konsep keamanan

kontemporer jauh lebih luas daripada konsep keamanan teritorial.

Pokok Permasalahan

Masalah pokok yang akan dijawab oleh penelitian ini ialah:

1. Perubahan dan langkah-langkah internal apa saja yang telah dilakukan TNI semenjak reformasi bergulir, baik itu menyangkut Tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi), struktur kelembagaan, doktrin, strategi, kurikulum, dan aspek perundangan. Apakah perubahan-perubahan yang mereka lakukan bersifat substansial?
2. Bagaimana pergulatan pemikiran internal tentang peran dan fungsi TNI, dalam rangka menyikapi tuntutan-tuntutan reformasi dan terciptanya hubungan sipil-militer baru menuju demokrasi?
3. Kendala-kendala internal dan eksternal apa yang dihadapi TNI dalam rangka melakukan reformasi internalnya?
4. Bagaimana implikasi berbagai faktor di atas (poin 1 - 3) terhadap proses demokratisasi?

Dasar Pemikiran

Runtuhnya rezim otoriter yang ditopang oleh militer dan berganti dengan pemerintahan yang lebih demokratis, diharapkan akan memunculkan pula praktek baru dalam hubungan sipil-militer,

yakni sebagaimana dikategorikan oleh Huntington sebagai "kontrol sipil objektif" (*objective civilian control*).⁶ Gerakan menuju demokrasi memiliki beberapa syarat, di antaranya yang terpenting ialah mesti diiringi oleh restrukturisasi peran militer atau penataan kembali peran militer dalam kehidupan politik.⁷ Di sebagian negara-negara berkembang, proses demokratisasi kemungkinan diprakarsai secara individual oleh beberapa pemimpin militer dibanding militer sebagai institusi. Di sini sejumlah pemimpin militer secara progresif mendorong pemberian otonomi yang lebih luas bagi masyarakat sipil serta -- akibat meningkatnya tekanan publik-- menyelenggarakan pemilihan umum

⁶ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: Harvard University Press, 1957), hlm. 83-85. Karakteristik yang terkandung dalam istilah "kontrol sipil objektif": (1) profesionalisme militer yang tinggi dan pengakuan dari pejabat militer akan batas-batas profesionalisme yang menjadi bidang mereka; (2) sub-ordinasi yang efektif dari militer kepada pemimpin politik yang membuat keputusan pokok tentang kebijakan luar negeri dan militer; (3) pengakuan dan persetujuan dari pihak pemimpin politik tersebut atas kewenangan profesional dan otonomi bagi militer; dan (4) sebagai hasilnya adalah, minimalisasi intervensi militer dalam politik dan minimalisasi intervensi politik dalam militer.

⁷ Janowitz, Morris, *The Military Intervenes: Case Studies in Political Development*, (New York: Russel Sage, 1988), hlm. ix-xii. Mundurnya militer dari politik dimaknakan sebagai kembalinya militer ke dalam peranannya yang instrumental dan membiarkan kepemimpinan sipil membuat semua keputusan yang memiliki akibat bagi negara. Di bawah model ini, militer hanya berpengaruh pada keputusan-keputusan yang mempengaruhi bidang pertahanan dan kebijakan luar negeri negara. Pada posisi ini, militer menjalankan fungsinya sebagai staf belaka. Militer memberikan saran-saran sebagai ahli, dan tidak melakukan penentangan terhadap kekuasaan pemimpin politik sipil, bahkan jika penguasa sipil mengambil tindakan yang bertentangan dengan saran yang diberikan oleh militer.

demokratis yang menghasilkan pemimpin baru yang berasal dari sipil. Pola ini secara kontras berbeda dengan sejumlah kasus di negara lainnya yang memperlihatkan bahwa militer sebagai institusi menarik diri dari kekuasaan, sebagaimana berlangsung di Yunani.⁸

Bila militer mau secara "sukarela" menyerahkan kekuasaannya, akan membuat pihak sipil tetap terus memperoleh pengaruh yang substansial dalam masyarakat setelah pengunduran dirinya dari kekuasaan. Secara bertahap, pemerintahan sipil baru akan memperkuat otoritasnya atas personel, anggaran, dan struktur militer, sekaligus menyingkirkan privilese militer lama. Namun demikian, kendati personel militer mungkin tunduk pada tatanan hukum yang normal, tetapi militer tetap akan bersikeras meminta amnesti sebagai imbalan dari penarikan diri mereka untuk kembali ke barak.⁹

Jelas bahwa hubungan sipil-militer pada masa transisi menuju demokrasi mengandung dimensi konflik yang cukup besar mengingat banyaknya wilayah sensitif yang harus disentuh dalam rangka mengurangi peran kekuasaan politik militer dan hak-hak istimewanya. Salah satu wilayah isu yang mengandung potensi konflik besar ialah mengenai reaksi militer terhadap prakarsa pemerintahan demokrasi *vis-a-vis* misi organisasi, struktur, dan kontrol militer; serta menyangkut anggaran belanja militer.

⁸ Juan J. Linz, "Transition to Democracy", makalah yang disampaikan pada seminar *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects*, (Jakarta: PPW-LIPI, 12-14 Agustus 1998), hlm. 154

⁹ Samuel Huntington, "Mereformasi Hubungan Sipil-Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*, ed. terj. (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 13.

Militer biasanya galau terhadap intervensi sipil yang terlalu jauh dalam urusan operasional dan internal tentara. Para perwira tinggi senantiasa akan menjaga betul supaya kekuasaan kaum sipil untuk tidak merongrong kemampuan mereka dalam menentukan hal-hwal intern tentara. Pihak militer berusaha mempertahankan otonomi mereka dan pengaruh politik di dalam kerangka sistem politik yang baru. Dalam kaitan ini, di antara kalangan militer sendiri tidaklah memiliki pandangan yang seragam mengenai reformasi dan arah demokratisasi. Perbedaan itu bisa berlatar belakang ketidaksamaan nilai, ideologi, atau kepentingan.¹⁰

Para pemimpin demokratis baru, di lain pihak, kerap tergoda untuk mengumumkan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi peran militer. Sepanjang masa transisi yang sulit, usaha-usaha radikal untuk mengurangi kekuasaan dan pengaruh militer mungkin akan menimbulkan gejolak atau bahkan membalikkan arah demokrasi, lantaran tindakan seperti itu kelihatannya memusuhi militer dan memotivasi elite militer untuk melakukan intervensi dalam politik. Di antara tindakan yang dapat menimbulkan kemarahan perwira militer ialah pengurangan anggaran militer secara drastis, pembatasan otonomi militer dalam kegiatan ekonomi, campur tangan sipil dalam bidang profesional militer, serta tindakan-tindakan lainnya seperti mengganti elite militer yang duduk di posisi sipil, memaksa mundur para jenderal yang telah lama mengabdikan, dan penuntutan hukuman atas pelanggaran hak-hak asasi manusia, ataupun tindakan "sia-sia" yang berlebihan dari para politisi yakni berupa kritik yang

¹⁰ Claudio Fuentes, "Military and Politics: Weaknesses in Chilean Democracy", (ISLA, 1998).

tidak adil dan bahkan sampai penghinaan terhadap militer. Pada intinya ialah, sebagaimana pelajaran yang bisa diambil dari kasus Filipina pasca Marcos, diperlukan adanya pendekatan rekonsiliasi maupun setidaknya merespon tuntutan militer yang dianggap layak, seperti peningkatan gaji atau tindakan lebih adil dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Pendekatan ini sekaligus mungkin akan menafikan sebab-sebab tersembunyi dan sesungguhnya dari kemarahan militer yang bisa pula berasal dari sebab-sebab lain seperti keinginan dari sebagian pemimpin militer untuk mempertahankan privilese yang telah mereka nikmati, adanya keluhan atau persepsi personal bahwa karier mereka telah berakhir, maupun ikatan persaudaraan di antara mereka yang tumbuh sejak masih dalam pendidikan.¹¹

Meskipun terdapat dorongan yang kuat untuk demokratisasi, para elite dalam proses ini harus memberi perhatian pada kerjasama dengan militer. Adalah penting untuk menjamin otonomi profesional militer dengan merumuskan misi militer yang jelas dan baik, menjamin anggaran militer yang memadai, dan menjaga integritas institusi militer (dengan melindungi mereka dari intervensi pihak sipil yang tidak pada tempatnya). Jaminan semacam ini harus mendatangkan kepercayaan di tubuh militer sehingga mereka menerima pengurangan kekuasaannya di dalam politik, dan

¹¹ Carolina G. Hernandez, "Mengendalikan Angkatan Bersenjata Asia", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi*, ed. Terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 109-113.

memotivasi mereka untuk menerima pembatasan dalam tatanan yang demokratis.¹²

Konflik mengenai misi militer akan menjadi paling hebat jika pemerintahan sipil baru berkeinginan untuk merumuskan kembali misi militer dan menciptakan mekanisme kontrol yang kuat, sementara militer melihat prakarsa demikian sebagai kebijakan yang mengancam. Ketika dan jika militer meninggalkan kekuasaannya, maka yang kerap dikhawatirkan ialah bakal terjadinya "krisis misi" di dalam tubuh militer. Kurangnya misi profesional ini dilihat sebagai kekuatan penurun stabilitas berbahaya yang dapat mendorong militer menguasai pemerintahan kembali.¹³ Dalam upaya penyusunan kembali misi ini, misi militer eksternal merupakan misi yang paling kondusif bagi pola hubungan sipil-militer yang sehat, sebab misi non-tempur/non-militer/non-tradisional dan misi internal¹⁴ seringkali menimbulkan banyak masalah.¹⁵

Dengan demikian, tampak bahwa persoalan hubungan sipil-militer di masa depan di negara demokrasi baru bukan semata-mata berasal dari pihak

¹² Caroline G. Hernandez, "Mengendalikan Angkatan Bersenjata Asia", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*, ed. terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 119-120.

¹³ Alfred Stepan, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brazil dan Beberapa Negara Lain*, terj., (Jakarta: Grafiti, 1996), hlm. 118.

¹⁴ Termasuk di antaranya ialah operasi anti-terorisme, anti narkotika, pertolongan korban bencana alam, dan semacamnya. Politisi dan rezim sipil baru berusaha untuk mengontrol militer dan mempolitisasi mereka, seraya memasukkan kembali militer ke dalam arena politik domestik --pada titik ekstrim ini melahirkan apa yang disebut Huntington sebagai "kontrol sipil subyektif" (*subjective civilian control*).

¹⁵ Lihat, Michael C. Desh, "Ancaman Lingkungan dan Misi Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, ed, terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 17-43.

militer, tetapi justru dari pihak sipil. Persoalan akan muncul dari kegagalan pemerintahan demokratik untuk meningkatkan perkembangan ekonomi dan memelihara hukum dan ketertiban --pada intinya yakni: pengelolaan semua permasalahan yang berada di luar militer dan berada di dalam masyarakat secara keseluruhan. Persoalan juga akan timbul dari institusi politik yang lemah dan pemimpin politik yang ambisius di mana ia mungkin memasukkan militer sebagai kaki tangannya untuk melemahkan atau menghancurkan demokrasi.¹⁶

Asumsi

1. Perubahan dan reformasi internal tentang peran dan fungsi TNI sangat ditentukan oleh kompleksnya persoalan konsensus internal dalam tubuh TNI.
2. Proses reformasi internal tentang peran dan fungsi TNI akan sangat bergantung pada tarik-menarik berbagai elemen kekuatan yang terdapat di dalam maupun di luar TNI.
3. Pengembangan misi "baru" TNI yang lebih berorientasi pada misi eksternal akan lebih kondusif terhadap hubungan sipil-militer yang sehat, ketimbang misi yang lebih berorientasi internal dan non-militer.
4. Perkembangan reformasi internal TNI ditentukan oleh dinamika sosial, politik, dan keamanan dalam negeri.

¹⁶ Samuel Huntington, "Mereformasi Hubungan Sipil-Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*, ed. terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000), hlm. 16.

5. Keberhasilan reformasi TNI sangat ditentukan oleh kompetensi dan profesionalitas kalangan pembuat kebijakan baik di legislatif maupun eksekutif.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian tahun sebelumnya yang mengkaji hubungan sipil-militer di era transisi. Untuk penelitian tahun ini, fokus perhatian akan diarahkan pada perubahan dan dinamika internal TNI dalam rangka membina hubungan sipil-militer yang baru serta implikasinya bagi transisi demokrasi di Indonesia. Dilihat dari urgensinya, penelitian ini merupakan kajian deskriptif analisis terhadap perubahan dan dinamika internal yang berlangsung di tubuh TNI di era transisi. Kajian ini akan memberikan sumbangan bagi terciptanya sebuah model yang bisa mendorong profesionalisme TNI dan hubungan sipil-militer baru yang mendukung transisi menuju demokrasi.

Metode penelitian yang akan digunakan ialah kepustakaan dan lapangan. Melalui studi kepustakaan diharapkan dapat dipelajari hubungan sipil-militer secara teoritis maupun empiris. Selain itu, studi kepustakaan akan memberi banyak alternatif teoritis dan fakta-fakta empirik baru mengenai hubungan sipil-militer di negara-negara lain dalam menuju masyarakat yang demokratis. Melalui metode ini pula akan dapat ditelusuri dokumen-dokumen tertulis, terbitan-terbitan khusus, maupun selebaran-selebaran yang dianggap memiliki signifikansi yang kuat dengan obyek penelitian. Data-data yang akan dicari meliputi: (a) seluruh dokumen tentang doktrin dan paradigma TNI; (b) seluruh UU tentang pertahanan/keprajuritan, uu darurat/SOB, termasuk PP dan juklaknya; (c)

dokumen-dokumen pemikiran TNI tentang peran, fungsi dan struktur TNI; (d) dokumen dan kliping tentang pemikiran kalangan pengamat politik, aktivis, mahasiswa tentang posisi, peran dan fungsi TNI; (e) data komparatif tentang posisi, peran, dan fungsi, serta struktur militer di negara-negara lain seperti Korsel, Filipina, Turki, dan Argentina.

Studi lapangan dilaksanakan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam yang dipandu oleh sebuah pedoman wawancara terstruktur. Wawancara akan dilakukan terhadap beberapa narasumber yang dianggap menguasai persoalan-persoalan yang hendak dikaji dalam penelitian ini, yakni dari kalangan Sesko TNI, Sesko AD, Sesko AU, Dephan, Mabes TNI, Mabes AD, anggota DPR dan MPR, intelektual, LSM, dan mahasiswa.

Sistematika Penulisan

Laporan hasil penelitian akan ditulis dalam tujuh bab, yakni:

Bab I Pendahuluan

Bab II Demokrasi, Keamanan, dan Peranan Militer

Bab III Aspek Hukum Peran dan Fungsi TNI. Pembahasan di bab ini meliputi masalah RUU Pertahanan, RUU Keprajuritan/TNI, RUU Mobilisasi, dan RUU Darurat, dimana akan dikomparasikan dengan kasus-kasus yang terjadi di negara lain.

Bab IV Doktrin dan Organisasi akan mengkaji permasalahan perlunya perubahan doktrin dan organisasi TNI guna mengantisipasi tugas-tugas di masa depan.

Bab V Tupoksi TNI: Perspektif Militer. Dalam perspektif internal ini kajian akan meliputi seputar doktrin TNI, Tupoksi (Tugas, Pokok, dan Fungsi), strategi, dan kurikulum.

Bab VI Tupoksi TNI: Perspektif Sipil. Di bagian ini digambarkan mengenai kendala-kendala eksternal yang dihadapi TNI dalam melakukan reformasi internal, baik itu kendala dari pihak eksekutif, legislatif, maupun elite non-partai. Di masa transisi dikaji apakah situasi politik, sosial, dan keamanan telah memberikan iklim yang kondusif bagi reformasi internal TNI; termasuk belum tercapainya kesepakatan antara berbagai kalangan di luar TNI, termasuk LSM dan mahasiswa, mengenai peranan TNI di masa kini dan mendatang, di antaranya menyangkut bagaimana peranan TNI di lembaga eksekutif maupun legislatif.

Bab VII Kesimpulan.

Bab 2 | Demokrasi, Keamanan, dan Peranan Militer

Dewi Fortuna Anwar

Pendahuluan

Di beberapa negara berkembang, selama ini seolah-olah ada asumsi bahwa tuntutan untuk mendapatkan demokrasi dan keamanan sulit untuk dicapai sekaligus. Banyak pimpinan dan masyarakat negara-negara berkembang beranggapan bahwa bagi mereka demokrasi adalah suatu kemewahan yang belum mampu mereka kembangkan selama kemiskinan dan keterbelakangan masih mendominasi kehidupan mereka. Dengan dalih bahwa prioritas utama adalah pembangunan ekonomi yang mengharuskan adanya stabilitas politik dan pemimpin negara yang kuat, banyak negara di Asia, Amerika Latin dan Afrika yang mengenyampingkan demokrasi dan mengedepankan pendekatan keamanan di bawah pemerintahan yang otoriter.

Dalam sistem politik yang otoriter tersebut militer memainkan peranan politik yang sangat dominan, baik sebagai penguasa langsung, maupun sebagai penopang kekuasaan pemimpin sipil yang tidak demokratis. Situasi seperti ini, dimana kecenderungan munculnya pemerintahan otoriter mengalahkan wacana tentang pentingnya demokrasi, sangat menonjol pada era Perang Dingin, terutama dari akhir dasawarsa 50-an sampai akhir dasawarsa 80-an. Dalam masa tersebut banyak negara yang melihat militer tidak saja sebagai kekuatan pertahanan untuk menjaga kedaulatan dan keutuhan teritorial dari ancaman luar, tetapi lebih penting lagi sebagai kekuatan utama untuk menjamin keamanan dalam negeri dari berbagai ancaman yang dihadapi

pemerintah. Di samping itu militer juga dilihat sebagai agen pembangunan, sehingga peranan militer menjadi sangat luas dan beragam cakupannya.

Dalam dasawarsa terakhir, terutama sejak berakhirnya Perang Dingin, arus globalisasi telah mendorong perubahan-perubahan besar dalam hubungan internasional serta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan berkurangnya perhatian internasional pada masalah-masalah keamanan, yang dulunya didominasi oleh konflik antara Blok Barat dan Blok Komunis, maka agenda internasional mulai beralih pada masalah-masalah ekonomi global, demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup dllnya, sesuai tuntutan negara-negara Barat yang merupakan pemenang Perang Dingin. Globalisasi juga semakin mengaburkan batas antara isu-isu domestik dan eksternal, serta memungkinkan aliansi antara kelompok-kelompok pro-demokrasi di dalam negeri dengan kelompok-kelompok serupa di luar negeri.

Negara-negara yang tidak demokratis menjadi tersudut, dan peranan militer dalam bidang politik dan keamanan internal mendapat kecaman luas, baik dari luar maupun dalam negeri, terutama karena berbagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang sering dilakukan oleh militer.¹ Pernyataan-pernyataan bahwa otoritarianisme diperlukan, demi keamanan nasional dan

¹ Hal ini setidaknya merupakan kenyataan sampai tanggal 11 September 2001 ketika Amerika Serikat diserang oleh teroris. Sejak serangan teroris tersebut yang meruntuhkan World Trade Center di New York, Amerika Serikat menyerukan peperangan global melawan terorisme, yang kemungkinan menyurutkan perhatiannya terhadap pembangunan demokrasi di negara-negara berkembang. Malahan telah terlihat kecenderungan AS memberikan dukungan pada rezim militer sekalipun, seperti Pakistan, asal ybs bersedia mendukung AS dalam peperangannya melawan terorisme, dalam hal ini Osama bin Laden dan kalangan penguasa Taliban di Afghanistan.

stabilitas politik guna mendorong pertumbuhan ekonomi, semakin tidak laku dijual karena wacana tentang pentingnya demokrasi dan perlindungan bagi hak asasi manusia telah menjadi wacana global. Relativisme budaya, misalnya yang mengatakan bahwa demokrasi tidak sesuai dengan nilai-nilai Asia, belakangan ini semakin tidak terdengar lagi walaupun masih ada beberapa negara di Asia yang tetap berpendirian seperti itu, misalnya Singapura dan RRC. Indonesia, yang selama pemerintahan Orde Baru termasuk salah satu penganut relativisme budaya, sekarang telah memasuki transisi menuju demokrasi dan mengakui demokrasi serta perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai nilai-nilai universal yang harus dihormati oleh setiap bangsa.

Namun sekalipun suatu negara telah memulai transisi menuju demokrasi, tidak ada jaminan bahwa ia akan berhasil dalam mengkonsolidasikan demokrasiya. Salah satu tantangan terberat yang dihadapi oleh negara-negara dalam proses transisi menuju demokrasi tersebut adalah mengelola hubungan sipil-militer dengan tepat, baik untuk menjamin terciptanya supremasi sipil atas militer yang merupakan salah satu pra-syarat demokrasi, maupun untuk menjaga keamanan nasional. Beberapa negara gagal dalam mengkonsolidasikan demokrasiya sehingga mengundang kembali perluasan peranan militer dalam politik. Hal ini misalnya terlihat di Pakistan, yang berkali-kali mengalami peralihan dari sistem pemerintahan demokratis menuju sistem pemerintahan yang dikuasai militer.

Salah satu alasan militer melakukan intervensi politik adalah tuduhan bahwa pemerintahan sipil yang demokratis tidak mampu memelihara keamanan nasional, terutama menghadapi berbagai ancaman pemberontakan dan kerusuhan di dalam negeri. Di lain pihak, pemerintahan yang didominasi militer juga

biasanya kesulitan mempertahankan kekuasaannya secara berkelanjutan karena legitimasinya yang rendah serta ketidakmampuannya mengembangkan dukungan masyarakat secara luas. Hal ini pada akhirnya melahirkan perlawanan dan desakan untuk dibentuknya pemerintahan sipil yang demokratis. Dengan demikian negara yang gagal mengkonsolidasikan demokrasinya akan terperangkap dalam suatu lingkaran ketidakstabilan politik, yaitu bolak-balik antara demokrasi dan otoritarianisme, yang tentu saja akan berdampak sangat buruk terhadap pembangunan ekonomi serta keamanan nasionalnya secara keseluruhan.

Dilema Demokrasi, keamanan dan penggunaan kekerasan oleh negara

Keamanan nasional merupakan kebutuhan mutlak suatu negara-bangsa, baik dari ancaman yang datang dari luar maupun dari dalam negeri sendiri. Upaya memperoleh dan mempertahankan keamanan nasional tersebut merupakan tugas utama militer, terutama yang berkaitan dengan ancaman dari luar. Seperti dikatakan Max Weber, monopoli dan kemampuan menggunakan kekerasan secara sah merupakan identitas utama negara dalam rangka menetapkan batas teritorial dan yurisdiksi suatu negara. Walaupun kritis terhadap Weber, Anthony Giddens juga mengakui bahwa "territoriality" atau kepemilikan terhadap wilayah dan kontrol terhadap alat dan penggunaan kekerasan merupakan ciri utama negara moderen.² Negara merupakan suatu organisasi politik yang memerintah atas wilayah tertentu, namun hanya negara moderenlah yang mampu memiliki monopoli

² Muthiah Alagappa 'Introduction' dalam Muthiah Alagappa (ed), *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford, California: Standford University Press, 2001. hlm. 6.

terhadap alat kekerasan (tentara, polisi).³ Pada negara-negara tradisional, misalnya dalam sistem feodal, alat kekerasan tidak tersentralisasi di bawah kendali pemerintah/raja tetapi dibentuk dan dikuasai secara otonom oleh para kalangan bangsawan.

Selain untuk menetapkan batas teritorial dan yurisdiksi suatu negara, penggunaan kekerasan juga sering dipakai untuk mencapai dan mempertahankan dominasi politik serta untuk memelihara ketertiban dalam negeri. Hanya saja, seperti dikatakan Weber, penggunaan kekerasan dalam negara moderen bertumpu pada otoritas *rational-legal* -yaitu adanya aturan-aturan normatif yang memberi hak pada mereka yang menjalankan pemerintahan untuk mengeluarkan perintah penggunaan kekerasan.⁴

Undang-undang dan konvensi merupakan alat utama untuk mengatur suatu negara moderen. Akan tetapi adanya kemampuan negara untuk memaksakan kehendak secara fisik apabila perlu merupakan hal yang penting bagi dipatuhinya undang-undang dan konvensi tersebut. Ketentuan bahwa setiap pihak yang melanggar aturan-aturan yang telah disepakati akan dihukum memberikan kepastian kepada rakyat dalam melakukan interaksi sosial. Dengan demikian kekerasan adalah suatu sanksi terakhir yang dapat dijatuhkan oleh negara, dan merupakan bagian integral dari otoritas negara.⁵

Kendati monopoli terhadap alat dan kemampuan menggunakan kekerasan merupakan bagian integral dari otoritas negara, penggunaan kekerasan untuk mengelola

³ Negara-negara tradisional sering kali yang tidak memiliki batas wilayah yang jelas, karena lebih banyak ditentukan oleh pasang-surutnya kekuasaan suatu dinasti, serta dapat berubah-ubah, misalnya karena perkawinan antar-kerajaan

⁴ Alagappa, "Introduction...", hlm. 8

⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

negara menjadi problematis ketika dihadapkan dengan tuntutan demokrasi dan hak asasi manusia. Untuk mencegah digunakannya kekerasan secara semena-mena, maka hanya negaralah yang memiliki wewenang untuk membangun dan menggunakan alat kekerasan. Dengan kata lain, pembangunan dan penggunaan alat-alat kekerasan oleh pihak-pihak lain di luar negara adalah suatu hal yang tidak legitimate, sehingga harus dicegah oleh pemerintah sebagai pengelola negara yang sah.

Di samping itu, dalam menggunakan kekerasan negara juga harus mengikuti aturan-aturan normatif dan undang-undang yang disepakati bersama. Artinya, sebagai alat kekerasan utama yang dimiliki negara, militer hanya boleh bertindak atas perintah negara dan tidak boleh mengambil inisiatif sendiri. Sedangkan untuk mencegah penggunaan kekerasan secara semena-mena oleh negara, maka pemerintah haruslah merupakan hasil dari pemilihan yang demokratis, sehingga ia bertanggung jawab dan bertanggung gugat kepada rakyat yang memilihnya. Subordinasi militer kepada pemerintahan sipil yang dipilih secara demokratis, atau supremasi sipil atas militer, merupakan salah satu syarat utama konsolidasi demokrasi, yang bertujuan untuk mengontrol dan membatasi penggunaan kekerasan dalam pengelolaan negara.

Dilema demokrasi dan penggunaan kekerasan oleh negara tidaklah begitu menonjol ketika kegunaannya lebih ditujukan untuk mempertahankan keamanan nasional dari ancaman yang datang dari luar negeri. Keberadaan dan mobilisasi militer, terutama dalam jumlah yang besar, yang disiapkan untuk menghadapi musuh asing tidak akan memberikan dampak yang terlalu jauh terhadap kehidupan sosial-politik di dalam negeri. Apabila suatu negara tengah menghadapi perang terbuka melawan musuh asing dalam skala besar maka

sudah barang tentu kebebasan sipil dan politik dapat berkurang, misalnya melalui berbagai pembatasan terhadap lalu-lintas komunikasi dan informasi publik. Peranan militer dalam pembuatan kebijakan publik, terutama yang berkaitan dengan peperangan, juga akan meningkat. Di luar perang terbuka tersebut, banyak negara yang menghadapi ancaman serius terhadap keamanan nasionalnya dari musuh-musuh di luar negeri, namun tetap dapat mengembangkan sistem politik yang demokratis, misalnya Taiwan, Korea Selatan dan Israel. Keberadaan militer dalam jumlah dan kemampuan yang relatif besar, yang mutlak diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup mereka, dewasa ini tampaknya tidak terlalu berdampak negatif terhadap kehidupan demokrasi di ketiga negara tersebut di atas.

Pembatasan penggunaan militer untuk menghadapi musuh yang datang dari luar menjadi lebih mudah ketika pengelolaan negara (*governance*) tidak lagi terlalu tergantung pada paksaan (*coercion*) secara fisik.⁶ Apabila wilayah dan yurisdiksi negara tidak lagi dipermasalahkan oleh pihak-pihak di dalam negeri sendiri, apabila sistem politik dan pemerintahan diterima oleh seluruh rakyat sebagai legitimate, dan apabila institusi-institusi sipil yang dimiliki negara untuk menjalankan roda pemerintahan, menegakkan hukum dan memelihara ketertiban umum berjalan dengan baik, maka negara tidak memerlukan kekerasan untuk memaksakan otoritasnya. Hal ini dapat dilihat di negara-negara maju seperti di Eropa Barat dan Amerika Utara, di mana institusi sosial, politik, ekonomi dan hukum telah mampu sepenuhnya menjalankan fungsi masing-masing secara efektif, sehingga penggunaan alat kekerasan, khususnya

⁶ *Ibid.*, hlm. 5-6

militer, dalam pengelolaan negara menjadi tidak lagi relevan. Dalam kondisi demikian militer benar-benar merupakan alat negara yang profesional guna mempertahankan kedaulatan nasional dan keutuhan teritorial dari ancaman luar.

Menurut Muthiah Alagappa penggunaan pemaksaan secara langsung atau "*coercion*" dalam menjalankan pemerintahan atau "*governance*" erat kaitannya dengan dua faktor lainnya, yaitu legitimasi dan pembangunan ekonomi. Alagappa mengemukakan 3 proposisi yang saling berkaitan.

1. Kenaikan atau penurunan penggunaan "*coercion*" dalam "*governance*" secara langsung akan menyebabkan kenaikan atau penurunan dari kekuasaan dan pengaruh militer dalam pemerintahan. Ketika penggunaan "*coercion*" dalam mengelola negara rendah, maka kemungkinan besar yang terjadi adalah supremasi sipil atas militer. Sebaliknya, apabila dominasi politik hanya dapat diraih melalui penggunaan "*coercion*", maka yang paling mungkin terjadi adalah rezim militer atau pemerintahan yang ditopang oleh militer .
2. Kadar penggunaan "*coercion*" dalam "*governance*" berbanding terbalik dengan tingkat legitimasi yang dimiliki negara-bangsa dan sistem politik yang diterapkan, serta kemampuan dari institusi-institusi yang tidak "*coercive*" untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Apabila negara-bangsa dan sistem politik diterima secara luas, dan institusi politik, administrative, hukum, ekonomi dan sosial mampu mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi suatu negara, dengan sendirinya penggunaan alat pemaksa menjadi tidak terlalu menonjol. Sebaliknya, apabila legitimasi negara dan

pemerintah rendah, dan kemampuan institusi-institusi sipil untuk menyelesaikan masalah juga rendah, maka ketergantungan pemerintah pada penggunaan "*coercion*" untuk mempertahankan kekuasaan akan tinggi.

3. Kegunaan '*coercion*' dalam "*governance*" menurun sesuai dengan meningkatnya pembangunan ekonomi. Ekonomi kapitalis yang semakin kompleks serta integrasi dengan ekonomi global menjadikan negara dan masyarakat semakin kompleks pula. Meningkatnya kemampuan ekonomi juga akan meningkatkan kemampuan institusi-institusi negara yang "*non-coercive*", sehingga penggunaan kekerasan dalam "*governance*" berkurang.

Melihat kaitan yang begitu erat antara penggunaan kekerasan dalam mengelola negara dengan tingkat legitimasi yang dimiliki negara-bangsa ataupun sistem politiknya, serta dengan tingkat pembangunan ekonominya, maka tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang dalam mengembangkan demokrasi sangatlah besar. Keinginan untuk menerapkan supremasi sipil atas militer, dan mengurangi peranan militer dalam kehidupan politik secara keseluruhan, sering terganjal oleh berbagai kendala yang sulit diatasi.

Salah satu hambatan utama yang dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah kenyataan bahwa legitimasi negara-bangsa maupun sistem politik yang dimiliki tidak jarang digugat dan malahan ditentang secara terbuka dari dalam negeri sendiri, walaupun kedaulatan dan batas teritorial negara tersebut telah resmi diakui masyarakat internasional. Perlawanan seperti pemberontakan regional bersenjata menunjukkan bahwa banyak negara berkembang yang masih belum mampu

menerapkan monopoli atas kepemilikan dan penggunaan alat kekerasan. Hal ini misalnya sekarang terjadi di Indonesia, di mana pemerintah pusat menghadapi tuntutan kemerdekaan dari Aceh dan Papua Barat, di mana di Aceh tuntutan kemerdekaan diperkuat dengan kekuatan bersenjata GAM (Gerakan Aceh Merdeka). Upaya pemerintah untuk menghentikan perlawanan daerah tersebut secara damai sering tidak efektif karena terbatasnya kemampuan institusi-institusi sipil, sehingga akhirnya negara lebih menandalkan diri pada penggunaan kekerasan/militer. Keterlibatan militer secara luas dalam menciptakan keamanan domestik dengan sendirinya memperkuat pengaruh militer yang dapat menghambat proses demokratisasi.

Kendala kedua adalah rendahnya kemampuan ekonomi negara-negara berkembang, sehingga institusi-institusi sipil seperti institusi politik, hukum, ekonomi dan sosial belum berfungsi secara efektif. Seperti dikatakan Alagappa, kelemahan institusi sipil dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi suatu negara akan meningkatkan kemungkinan intervensi atau keterlibatan militer dalam politik. Akhirnya, untuk mempertahankan keutuhan negara-bangsa dan dominasi politiknya, pemerintahan di negara-negara berkembang tidak jarang menjadi sangat tergantung pada penggunaan "*coercion*". Negara-negara yang demikian pada umumnya dipimpin oleh militer atau kekuasaan pemerintahan sipil yang ditopang oleh militer.

Seperti kita ketahui, keterlibatan dan akhirnya dominasi militer dalam politik di Indonesia sejak dekade kedua kemerdekaan memang sangat erat kaitannya dengan tiga faktor yang dikemukakan Alagappa di atas. Sejak awal kemerdekaan negara tidak henti-hentinya harus mempertahankan diri dengan cara menggunakan kekerasan karena banyaknya ancaman pemberontakan

bersenjata yang menggugat baik yurisdiksi Republik Indonesia atas suatu wilayah, maupun legitimasi dari sistem pemerintahan yang diterapkan. Dengan demikian negara Republik Indonesia belum mampu sepenuhnya memonopoli alat dan penggunaan kekerasan, karena masih terdapat berbagai kekuatan bersenjata yang berada di luar kontrol negara. Keterbelakangan ekonomi Indonesia juga membatasi kemampuan negara untuk membangun institusi-institusi sipil sehingga pengelolaan negara sangat mengandalkan "*coercion*" atau pemaksaan yang dilakukan oleh militer. Tidaklah mengherankan bahwa selama ini konsep keamanan Indonesia cenderung melihat kedalam atau "*inward-looking*" daripada berorientasi ke luar. Militer lebih banyak memainkan peran sebagai polisi dan pasukan pengamanan dalam negeri (*internal security force*) daripada sebagai kekuatan pertahanan terhadap ancaman dari luar.⁷ Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya perluasan peranan militer di Indonesia, yang akhirnya menjelma menjadi rezim Orde Baru yang didominasi militer.

Akan tetapi keterlibatan militer dalam politik tidak saja ditarik oleh hal-hal diluar tubuh militer itu sendiri, seperti adanya perlawanan bersenjata terhadap pemerintah atau ketidakmampuan institusi dan elit sipil untuk mengelola negara secara baik dan efektif. Tidak jarang keterlibatan militer dalam politik didorong oleh faktor internal militer sendiri, seperti diuraikan di bawah ini.

⁷ Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia: Domestic Priorities Define National Security", dalam Muthiah Alagappa (ed) *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*, (California: Stanford University Press, 1998), hlm. 477-512.

Profesionalisme dan Intervensi Militer dalam Politik.

Ada tiga pandangan berbeda tentang kaitan antara profesionalisme dan kemungkinan terjadinya intervensi militer dalam bidang politik. Pandangan pertama beranggapan bahwa militer profesional bersifat apolitis dan tidak tertarik untuk melakukan intervensi ke dalam ruang politik. Pandangan kedua melihat bahwa profesionalisme baru militer di negara-negara berkembang cenderung mendorong militer untuk melakukan intervensi politik. Sementara pandangan ketiga berpendapat bahwa profesionalisasi militer justru melahirkan kepentingan korporat. Upaya militer untuk mempertahankan kepentingan korporat tersebut dapat menimbulkan konflik antara sipil dan militer, yang selanjutnya mendorong militer untuk memasuki wilayah politik.

Pandangan pertama diwakili oleh Huntington. Menurut Huntington militer yang profesional tidak akan melakukan intervensi politik, sehingga negara yang ingin membangun demokrasi harus memiliki militer yang profesional. Pandangan Huntington ini sangat berpengaruh dan dipercayai baik oleh kalangan sipil maupun militer, termasuk di negara-negara yang sedang memasuki transisi menuju demokrasi. Dari beberapa tulisannya dapat disimpulkan bahwa Huntington yakin militer profesional tidak akan berpolitik karena enam faktor yang saling berkaitan, seperti dikutip oleh Alfred Stepan berikut ini.⁸

1. *Sifat dari perang moderen dan keahlian yang diperlukan.*
Peperangan moderen menuntut suatu militer yang

⁸ Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", dalam bukunya *Arguing Comparative Politics*, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 24-25.

sangat terspesialisasi keahliannya; militer tidak dapat menguasai keahlian untuk menghadapi perang moderen dan pada saat bersamaan juga berperan dan ahli dalam bidang-bidang lainnya.⁹

2. *Dampak dari upaya meraih profesionalisme.* Sebagai akibat dari spesialisasi tersebut seluruh perhatian dan tenaga militer terserap oleh tugas utama keperwiraan, yang memberikan mereka kepuasan jabatan. Keperwiraan merupakan suatu peranan eksklusif yang tidak kompatibel dengan peranan sosial ataupun politik.¹⁰
3. *Hubungan antara wilayah politik dan militer.* Spesialisasi fungsi militer yang diperlukan untuk pertahanan eksternal tidak memungkinkannya untuk memiliki keahlian dalam bidang politik, atau menggunakan kemampuan kekerasan yang dimilikinya untuk ketertiban dalam negeri. Peranan perwira militer sangat berbeda dari peranan politisi ataupun polisi.¹¹
4. *"Scope" atau cakupan perhatian militer.* Secara keseluruhan fungsi militer dalam masyarakat dilihat sebagai sesuatu yang sangat terspesialisasi, sehingga ada perbedaan yang sangat jelas antara peranan dan fungsi militer dengan peran dan fungsi para pemimpin sipil.¹²

⁹ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil Military Relations*, (New York: Vintage Books, 1962), hlm. 32.

¹⁰ Samuel P. Huntington, "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement", dalam H. Eulau, S. Eldersveld dan M. Janowitz (ed) *Political Behaviour: A Reader in Theory and Research*, (New York: Free Press, 1956), hlm. 381.

¹¹ Huntington, "The Soldier...", hlm. 32.

¹² Huntington, "Civilian Control...", hlm. 380-381.

5. *Dampak profesionalisme atas sikap militer terhadap politik.* Supremasi sipil atas militer tercipta bukan karena militer memiliki nilai-nilai sosial atau ideologi yang sama dengan yang dimiliki masyarakat, tetapi karena militer tidak terlalu peduli terhadap nilai-nilai ataupun ideologi tersebut.¹³
6. *Dampak profesionalisme pada hubungan sipil dan militer.* Salah satu kunci utama bagi terlaksananya sistem pemerintahan sipil adalah minimalnya peranan militer. Hal ini dapat dicapai melalui kontrol objektif sipil terhadap militer dengan cara menjadikan militer sebagai kekuatan yang profesional, dengan cakupan peranan yang terbatas, steril secara politik dan bersikap netral terhadap hal-hal di luar bidangnya.¹⁴

Namun tulisan Huntington tentang profesionalisme militer klasik seperti diuraikan di atas, walaupun sangat berpengaruh, juga telah digugat oleh beberapa pengamat. Mereka justru melihat kecenderungan politisasi militer di banyak negara berkembang, walaupun militer tersebut dapat dikatakan profesional, terutama pada dasawarsa 1960an-1970an. Salah satu kritik terhadap Huntington adalah asumsinya bahwa militer hanya berperan dalam pertahanan eksternal, sesuatu yang jauh dari kenyataan di banyak negara berkembang, di mana ancaman terhadap negara lebih banyak datang dari dalam negeri sendiri. Seperti ditulis oleh Alfred Stepan, berdasarkan pengamatannya atas intervensi militer di Brazil dan di Peru pada tahun 1960-an, profesionalisme semata tidak mencegah militer untuk melakukan intervensi politik. Profesionalisme baru justru mendorong militer di kedua

¹³ *Ibid.*, hlm. 381.

¹⁴ Huntington, "*The Soldier...*" hlm. 84, dan "*Civilian Control...*" hlm. 381.

negara tersebut untuk semakin terlibat dalam peperangan di dalam negeri serta untuk mengembangkan peranan militer secara lebih luas.

Baik Brazil maupun Peru pada mulanya telah memiliki militer profesional seperti digambarkan oleh Huntington. Namun tuntutan agar militer dapat lebih berperan dalam mengatasi perang revolusioner yang dilancarkan gerilyawan komunis telah melahirkan "profesionalisme baru" di banyak negara Amerika Latin, yang justru dibangun atas dukungan militer Amerika Serikat. Militer Amerika Serikat yang sepenuhnya profesional dan apolitik di dalam negerinya sendiri justru mendorong politisasi militer di banyak negara berkembang, terutama yang menghadapi ancaman komunis. Di Brazil dan Peru bantuan militer Amerika Serikat lebih banyak berkaitan dengan upaya mengeksport doktrine tentang "*counterinsurgency, civic action and nation-building*."¹⁵ "Profesionalisme Baru" militer yang dikembangkan pada tahun 1960-an dan 1970-an lebih menekankan pada masalah keamanan internal dan "*nation-building*," sehingga militer di Amerika Latin yang dulunya penganut paham profesionalisme klasik berubah secara mendasar.

Seperti diuraikan Stepan, ada enam perbedaan utama antara profesionalisme militer klasik dengan profesionalisme baru. Pertama, fungsi militer dalam profesionalisme lama atau klasik adalah untuk keamanan eksternal, sedangkan dalam profesionalisme baru militer lebih berfungsi untuk keamanan internal. Kedua berkaitan dengan sikap masyarakat sipil terhadap pemerintah. Dalam profesionalisme lama diasumsikan bahwa masyarakat sepenuhnya menerima legitimasi pemerintah, sementara dalam profesionalisme baru,

¹⁵ Stepan "*New Professionalism...*," hlm. 25-26.

sebagian anggota masyarakat menolak atau menentang legitimasi pemerintah. Ketiga, dalam profesionalisme lama kemampuan yang dimiliki militer tidaklah kompatibel dengan kemampuan yang dibutuhkan dalam dunia politik. Sebaliknya dalam profesionalisme baru, kemampuan militer dan politik menjadi saling berkaitan. Keempat, dalam profesionalisme lama cakupan dari tugas profesional militer terbatas, sedangkan dalam profesionalisme baru tidak terbatas. Kelima, dampak dari sosialisasi profesionalisme lama menjadikan militer netral secara politik, sedangkan dalam profesionalisme baru malah sebaliknya, yaitu politisasi militer. Keenam, dampak terhadap hubungan sipil-militer. Profesionalisme lama/klasik mendorong terjadinya militer yang apolitis dan supremasi sipil, sedangkan profesionalisme baru mendorong perluasan peranan militer serta "military-political managerialism".¹⁶

Penjelasan Stepan tentang konsep "profesionalisme baru" militer yang mendorong terjadinya intervensi militer ke dalam dunia politik di banyak negara berkembang, khususnya negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa perluasan peranan militer tidak saja disebabkan oleh tarikan dari lingkuan luar, tetapi juga didorong oleh dinamika internal militer itu sendiri. Kebutuhan negara untuk mengatasi ancaman yang menggunakan kekerasan, seperti menghadapi pemberontakan gerilyawan komunis di Amerika Selatan, digunakan oleh militer untuk mengubah doktrine dan misinya. Hal tersebut akhirnya mendorong terjadinya perluasan peranan dan intervensi politik militer serta rezim-rezim militer..

Lebih jauh lagi Amos Permutter mengatakan bahwa terciptanya suatu sistem pemerintahan militer terutama

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

disebabkan oleh perubahan orientasi dalam struktur motif, pandangan dan intelek golongan militer itu sendiri. Perubahan yang dimaksud ialah adanya perkembangan dalam dimensi struktur dan pranata militer dari profesionalisme yang lama ke profesionalisme yang baru. Menurut Perlmutter terjadinya intervensi militer dalam politik tidak cukup memberi alasan kenapa suatu rezim militer dapat terbentuk. Lahirnya rezim militer, di mana angkatan bersenjata menguasai tampuk pemerintahan, mengendalikan kehidupan rakyat dan arah pembangunan, disebabkan oleh persepsi militer yang memandang dirinya sebagai suatu kekuatan sosial politik dan agen modernisasi. Pandangan seperti ini jelas sangat berbeda dengan doktrin klasik militer seperti yang telah lama berkembang di negara-negara demokrasi Barat. Dengan demikian, politik militer lahir dari dinamika internal kalangan militer sendiri, dan tidak hanya merupakan reaksi terhadap perkembangan di luar militer.¹⁷

Dalam tulisannya yang lain Perlmutter juga menjelaskan bahwa keberadaan militer sebagai suatu lembaga birokratik yang merupakan bagian integral dari negara, atau suatu lembaga korporatis, juga dapat mendorong dominasi militer dalam politik di negara-negara berkembang. Seperti ditulis Burhan Magenda dalam pengantarnya terhadap edisi Indonesia buku Perlmutter *Militer dan Politik*, sebagai kekuatan birokratik, kaum militer lazimnya merupakan lembaga birokratik pertama yang mengkonsolidasikan dirinya. Akibatnya, kaum militer merupakan kekuatan yang kohesif, yang relatif bebas dari pertentangan kelas dan kultural yang

¹⁷ Amos Perlmutter, "The Comparative Analysis of Military Regimes", dalam *World Politics*, October 1980. Dikutip dalam Dewi Fortuna Anwar, "Militer dan Politik di Indonesia: Sebuah Tinjauan", dalam *Masyarakat Indonesia*, Tahun ke-X, No. 1, 1983, hlm. 160.

mewarnai bagian terbesar Dunia Ketiga. Dengan demikian, kaum militer menjadi kekuatan birokratik integratif, terutama di negara yang terpecah secara ideologis oleh banyaknya partai.¹⁸ Kekuasaan negara dapat terbentuk melalui konsolidasi birokrasi dan aparatur negara, di mana militer merupakan bagian terpenting.

Bertolak belakang dengan pandangan Huntington yang menyatakan bahwa militer profesional tidak akan mencampuri dunia politik Perlmutter berpendapat bahwa ada kecenderungan prajurit profesional untuk campur tangan dalam politik dan dalam pembuatan keputusan. Hal ini didorong oleh peranan, orientasi korporasi dan birokrasi militer itu sendiri. Sebagai sebuah korporasi organisasi militer berusaha melaksanakan pengawasan internal terhadap profesinya dan melindunginya dari pengawasan politik dari luar, seperti "kontrol objektif sipil" yang dikemukakan oleh Huntington. Menurut Perlmutter, militer berusaha mencapai otonomi yang maksimum, dengan konsekuensi ia terlibat langsung dalam politik untuk melindungi kepentingannya. Sebagai suatu profesi birokrasi, tentara berkecimpung dalam politik dan terlibat dalam perumusan dan penerapan kebijaksanaan keamanan nasional.¹⁹

Menurut Perlmutter, ada tiga jenis organisasi militer yang timbul di dalam negara-bangsa yang moderen, masing-masing bertindak sebagai reaksi terhadap jenis kekuasaan sipil yang dilembagakan. Prajurit profesional klasik menonjol di dalam sistem-sistem politik yang stabil. Prajurit pretorian berkembang

¹⁸ Burhan Magenda, "Kata Pengantar Edisi Indonesia", dalam Amos Perlmutter, *Militer dan Politik*, (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hlm. xxxiii.

¹⁹ Perlmutter, "*Militer...*" hlm. 4.

susbur dalam lingkungan ketidakstabilan politik. Sedangkan prajurit revolusioner manunggal dengan suatu orde politik yang stabil sekalipun asal-usulnya datang dari suatu sistem politik yang tidak stabil, yang kebetulan mengalami kemunduran, atau memang baru.²⁰

Seperti dikatakan Huntington, tentara moderen dibedakan dari tentara sebelum tahun 1789 oleh statusnya sebagai suatu kelompok korporasi profesional. Perwira profesional di zaman moderen merupakan suatu kelas sosial baru yang mempunyai empat ciri-ciri dasar berikut:

1. Keahlian ("management kekerasan");
2. Pertautan (tanggung jawab kepada klien, masyarakat atau negara);
3. Korporatisme (kesadaran kelompok dan organisasi militer); dan
4. Ideologi ("semangat militer").

Ciri-ciri ini, atau variabel-variabel bebas ini, dijumpai dalam semua lembaga militer moderen baik di negara maju maupun yang sedang berkembang. Namun menurut Perlmutter dari semua ciri tersebut yang terpenting adalah korporatisme dan ideologi.²¹

Jenis kedua adalah parjurit pretorian, yaitu militer yang melakukan intervensi ke dalam politik, baik secara periodik dan sementara, maupun secara permanen dengan membangun rezim militer atau yang ditopang militer. Pretorianisme timbul bersamaan dengan sistem pengendalian politik subyektif, misalnya apabila terjadi kegagalan revolusi sosial, politik, atau revolusi modernisasi. Menurut Perlmutter kaum pretorian lebih

²⁰ *Ibid.*, hlm. 14-15.

²¹ *Ibid.*, hlm. 15.

sering muncul di masyarakat-masyarakat yang bersifat agraris atau transisi atau secara ideologis terpecah-pecah.

Baik secara potensial maupun faktual, tentara selalu bersifat intervensionis; kecenderungannya untuk melakukan intervensi bersifat permanen; dan mereka memiliki kekuatan untuk mewujudkan perubahan konstitusi. Pretorianisme justru melibatkan tentara profesional, bukan kalangan wajib militer atau milisi. Dalam kasus-kasus pretorian, militer memberontak terutama karena negara atau rezim menentang integritas koporasi militer. Di samping itu, apabila para penguasa tidak mendapat dukungan luas sehingga tergantung pada militer untuk menegakkan kekuasaannya, maka timbul kemungkinan militer akan menentang pemerintah dan melancarkan kudeta. Kaum prajurit profesional dalam hal ini, sekalipun memiliki perasaan kewajiban terhadap para penguasa, memelopori kepentingan intervensionisme karena militer juga memiliki ambisi politik. Dengan demikian organisasi militer menjadi struktur paling tinggi, yang dipenuhi dorongan nilai-nilai tugas, kehormatan, dan tanah air, serta aspirasi-aspirasi untuk melakukan dominasi politik.²²

Namun seperti dikatakan Perlmutter, secara keseluruhan kondisi-kondisi pretorian mempengaruhi lembaga militer secara negatif, menurunkan standar-standar profesionalisme serta dapat mendorong terjadinya kudeta yang silih berganti, perang saudara dan pembunuhan terhadap para pejabat negara.²³ Hal ini misalnya sering terjadi pada rezim-rezim militer di Amerika Selatan, sebelum negara-negara tersebut melakukan demokratisasi.

²² *Ibid.*, hlm. 19-20.

²³ *Ibid.*, hlm. 18-19.

Jenis orientasi militer yang ketiga dalam negara-bangsa moderen adalah sebagai prajurit revolusioner. Sebagai alat revolusi, terutama sebelum dan selama "perang revolusioner," tentara revolusioner menunjukkan kecenderungan kuat untuk tunduk pada kekuatan politik. Tipe prajurit revolusioner biasanya ditemukan di negara-negara komunis, di mana tentara sepenuhnya dikuasai oleh partai, sehingga intervensi politik militer tidak dimungkinkan. Kendati militer di negara-negara komunis dikontrol oleh pemerintah sipil, namun hal ini sangat berbeda dengan "*objective civilian control*" seperti yang berkembang di negara-negara demokrasi. Tujuan pokok rezim revolusioner adalah subordinasi segala peralatan kontrol di tangan gerakan partai dan ideologinya. Dengan demikian ideologi kaum revolusioner bertentangan dengan ideologi tentara yang tradisional, profesional dan konservatif, di mana tentara yang merupakan organisasi korporatis tetap memiliki otonomi dalam mengembangkan kemampuannya.²⁴ Kenaikan pangkat tentara revolusioner tidaklah terlalu tergantung pada keahlian seperti dalam militer profesional klasik, tetapi pada loyalitasnya terhadap partai. Sedangkan dalam tipe pretorian kenaikan pangkat lebih ditentukan oleh hubungan non-hirarkis, yaitu persahabatan antara para perwira dan prajurit.

Perbedaan mendasar antara profesionalisme militer lama dan baru seperti diuraikan oleh Alfred Stepan jelas membawa implikasi tersendiri bagi perkembangan militer di Indonesia yang sedang berupaya untuk berubah dari paradigma lama ke paradigma baru. Di lihat dari jenis orientasi militer, TNI jelas bukanlah merupakan suatu organisasi militer profesional yang klasik seperti telah diuraikan Huntington. TNI terlibat

²⁴ *Ibid.*, hlm. 21-24.

secara langsung dalam politik, dan malahan merupakan kekuatan politik paling dominan selama pemerintahan Orde Baru (1966-1998), sehingga ia dapat dikategorikan sebagai tipe pretorian. Di lain pihak TNI lahir dalam masa revolusi, sehingga ia menyatu dengan kekuatan masyarakat revolusioner melawan penjajahan, serta memiliki nilai-nilai dan pandangan tertentu tentang negara yang hendak dibangun. Nilai-nilai ini antara lain adalah mempertahankan Indonesia sebagai negara kesatuan, mempertahankan Pancasila sebagai landasan negara, dan menolak setiap upaya yang ingin mengubah ideologi negara tersebut. Namun militer di Indonesia tidak pernah tunduk pada suatu kekuatan politik tunggal seperti partai komunis di RRC dan Vietnam, tetapi berkembang menjadi salah satu kekuatan politik disamping partai-partai politik yang saling bersaing merebut kekuasaan, di mana militer selalu merasa sebagai pihak yang paling murni menjaga cita-cita para pendiri negara-bangsa. Dengan semikian sejak awal kemerdekaan, konsep supremasi sipil atas militer, baik melalui kontrol sipil yang objektif maupun yang subjektif, tidak pernah sepenuhnya diterima militer Indonesia.

Namun TNI yang lahir dari situasi revolusioner lambat laun menjadi pretorian, walaupun ia kelihatan enggan untuk melakukan kudeta militer secara langsung dan terbuka, antara lain untuk menghindari terjadinya kudeta yang silih berganti seperti yang dulu sering terjadi di Amerika Selatan. TNI melegitimasi perannya sebagai kekuatan sosial-politik disamping kekuatan pertahanan dengan menggunakan alasan historis, yaitu sebagai salah satu kekuatan utama revolusi. Untuk meningkatkan kemampuannya dalam menangani masalah keamanan dalam negeri serta untuk berperan sebagai agen pembangunan, TNI juga telah mengembangkan profesionalisme baru seperti yang

diuraikan oleh Stepan. Kepentingan korporatisme militer, dan ketidaksudiannya untuk dikontrol oleh para politisi sipil juga ikut mendorong terciptanya rezim Orde Baru yang didominasi militer, di mana militer menempatkan dirinya sebagai kekuatan utama di atas kekuatan sosial-politik lainnya.

Tantangan bagi militer di Indonesia ialah bagaimana ia dapat mengembangkan profesionalismenya dalam arti klasik sebagai prasyarat bagi terkonsolidasinya demokrasi, sementara sejarah dan tradisi yang dimiliki dan dikembangkannya selama ini sangat jauh berbeda dengan sejarah lahirnya militer profesional seperti yang diuraikan Huntington. Kombinasi antara tradisi revolusioner, yang membuat militer memiliki suatu pandangan tertentu tentang negara, dan profesionalisme baru yang membuat TNI lebih menfokuskan diri pada masalah keamanan dalam negeri serta peran-peran lainnya di luar pertahanan, bukanlah suatu hal yang mudah untuk diubah dalam waktu yang singkat. Semangat korporatisme militer, yang menyebabkan TNI sangat resisten terhadap setiap upaya dari pemerintahan sipil untuk mengontrolnya, merupakan kendala yang sangat besar terhadap terciptanya supremasi sipil atas militer. Tanpa adanya kontrol sipil yang objektif terhadap militer guna membatasi cakupan kewenangan dan peran militer, demokrasi sulit untuk dikonsolidasikan.

Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa intervensi politik militer yang menghambat tumbuhnya demokrasi di Indonesia dan banyak negara berkembang lainnya disebabkan oleh dua hal utama. Pertama adalah tingginya tingkat ketergantungan negara pada penggunaan "*coercion*" atau pemaksaan sebagai alat

untuk menjalankan pemerintahan. Kedua adalah dinamika internal militer yang mendorongnya terjadinya perluasan peranan, baik karena munculnya ideologi "profesionalisme baru" maupun karena kepentingan korporatis. Faktor kedua juga tidak bisa dipisahkan dari faktor pertama, karena "profesionalisme baru" lahir dan diterapkan oleh banyak negara berkembang yang menghadapi masalah legitimasi dan keamanan dalam negeri, sehingga akhirnya militer lebih berperan dalam upaya pengamanan internal daripada eksternal. Di samping itu intervensi politik secara luas yang didorong oleh kepentingan korporatisme militer umumnya terjadi di negara-negara berkembang yang belum memiliki institusi-institusi sipil yang mapan. Di negara-negara industri maju korporatisme militer biasanya hanya mendorong terciptanya "*industrial militray complex*," yang mempengaruhi perencanaan dan pengadaan peralatan pertahanan.

Tingginya tingkat ketergantungan suatu negara terhadap "*coercion*" sebagai alat pengelolaan pemerintahan (*governance*) terutama disebabkan oleh dua hal. Pertama rendahnya legitimasi negara-bangsa dan pemerintahan sehingga yurisdiksi dan otoritasnya digugat, termasuk melalui perlawanan senjata, serta rendahnya kemampuan institusi-institusi sipil untuk menyelesaikan masalah. Kedua, kemampuan ekonomi yang rendah yang turut membatasi kemampuan untuk mengembangkan institusi-institusi sipil, seperti institusi politik, sosial, ekonomi dan hukum. Dalam situasi serba terbatas tersebut banyak negara yang akhirnya lebih mengandalkan penggunaan kekerasan, khususnya militer, untuk mempertahankan kekuasaannya atau untuk mengatasi berbagai masalah sosial politik. Tidak jarang militer akhirnya mengambil alih kekuasaan dari

pemerintahan sipil atau setidaknya memainkan peranan politik yang dominan.

Namun seperti telah dibuktikan oleh pengalaman banyak negara, termasuk Indonesia, penggunaan kekerasan sebagai alat mengelola negara dalam jangka panjang justru counter-productive karena hanya menghasilkan lingkaran kekerasan. Norma dan undang-undang, serta institusi-institusi sipil yang seharusnya menjadi landasan dan alat utama dalam mengelola negara tidak pernah diberi kesempatan untuk berkembang, sehingga legitimasi negara dan pemerintahanpun menjadi semakin berkurang. Hal ini akan meningkatkan perlawanan kepada negara atau pemerintah.

Kenyataan demikian merupakan salah satu pendorong terjadinya transisi menuju demokrasi di banyak negara yang tadinya diperintah atau didominasi oleh militer. Namun seperti telah diuraikan di atas, berbagai ancaman keamanan internal dalam skala besar, seperti pemberontakan regional, tetap merupakan dilema bagi negara-negara yang tengah menjalani transisi menuju demokrasi. Apakah kemampuan polisi untuk menggantikan militer dalam menciptakan ketertiban di dalam negeri sudah memadai? Apakah dalam mengatasi ancaman-ancaman domestik tersebut militer masih diberikan peran? Kalau peranan militer masih tetap diperlukan bagaimana pengaturannya agar tidak mengancam proses demokrasi? Inilah sebagian dari pertanyaan-pertanyaan mendasar yang perlu dijawab oleh Indonesia dan negara-negara yang tengah berupaya mengakhiri intervensi militer dalam politik dan membangun demokrasi yang lebih stabil.

Hal utama yang perlu dilakukan oleh Indonesia dan negara-negara lainnya dalam situasi serupa adalah untuk mengurangi ketergantungan negara terhadap

penggunaan kekerasan untuk memerintah. Dalam hal ini demokrasi justru memberi jalan keluar, karena melalui demokrasi rakyat akan merasa langsung dilibatkan dalam pembuatan kebijakan publik, sehingga legitimasi dan dukungan terhadap pemerintah akan menguat. Di samping itu pemerintahan yang demokratis harus bersungguh-sungguh membangun dan membenahi institusi-institusi sipil sehingga mampu menjalankan fungsinya sebagai alat pengelolaan negara. Dengan adanya demokrasi dan institusi-institusi sipil maka perbedaan pendapat dapat diatasi melalui dialog dan negosiasi untuk mencapai kompromi, sedangkan pelanggaran dapat diselesaikan melalui institusi hukum. Jalan pintas kekerasan, di mana setiap penolakan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah diselesaikan dengan mengerahkan aparat keamanan (militer/polisi) telah terbukti tidak efektif dalam meningkatkan legitimasi dan otoritas pemerintah, serta menurunkan kredibilitas militer di mata masyarakat.

Kedua, keterlibatan militer dalam pengamanan dalam negeri harus diakhiri, atau setidaknya sangat dibatasi. Dalam hal-hal di mana pemerintah terpaksa mengambil tindakan represif untuk mengatasi pemberontakan atau aksi-aksi kekerasan massa, maka tanggung jawab utama berada di pundak polisi, yang merupakan bagian dari sistem penegakan hukum. Dengan demikian pemerintah perlu membangun kekuatan polisi yang memadai.

Ketiga, militer tetap dapat dilibatkan dalam keamanan internal ketika menghadapi situasi-situasi khusus yang di luar kemampuan polisi, misalnya pemberontakan bersenjata berskala besar, huru-hara massal, dsbnya. Namun keterlibatan militer tersebut haruslah atas instruksi pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik oleh sipemeri

tugas, dan dibatasi secara jelas melalui undang-undang. Supremasi sipil, dalam arti kontrol objektif sipil atas militer, menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya perluasan peran dan intervensi politik militer. Di samping itu dengan adanya supremasi sipil atas militer maka pemimpin sipil ikut bertanggung jawab apabila terjadi penyimpangan, sehingga mereka tidak akan gegabah dalam menggunakan kekuatan militer.

Namun peningkatan legitimasi pemerintah serta meningkatkan kemampuan institusi-institusi sipil saja tidaklah cukup untuk mencegah intervensi politik militer. Seperti dikemukakan Alfred Stepan dan Amos Perlmutter, intervensi militer dalam politik juga banyak didorong oleh adanya "profesionalisme baru" dan sifat korporatisme militer. "Profesionalisme baru" yang dianut banyak militer negara-negara berkembang, termasuk Indonesia melihat tanggung jawab militer terutama untuk tujuan keamanan dalam negeri serta sebagai agen pembangunan. Kepentingan korporatisme militer juga menyebabkan kalangan militer menolak kontrol sipil.

Untuk mendorong terjadinya konsolidasi demokrasi di Indonesia dan untuk mengakhiri keterlibatan militer dalam politik, maka TNI perlu didorong untuk mengembangkan profesionalisme dalam arti klasik seperti diuraikan Huntington. Hal ini tentu menuntut adanya perubahan paradigma TNI secara mendasar, antara lain mengubah orientasi dari keamanan internal menjadi pertahanan eksternal; melihat fungsi militer sebagai sesuatu yang memerlukan spesialisasi tersendiri, yang tidak mungkin dicampur adukkan dengan peran sosial dan politik; dan terpenting menerima konsep supremasi sipil sebagai sesuatu yang tidak dapat ditawar.

Bab 3

Aspek Hukum Mengenai Tugas Pokok dan Fungsi TNI

Ikrar Nusa Bhakti

Di era Orde Baru, peran dan fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dapat dikatakan telah melampaui tugas pokok dan fungsinya. ABRI memiliki peran yang begitu menggurita, bukan saja di bidang pertahanan dan keamanan, melainkan juga di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya. ABRI juga dapat dikatakan begitu dominan di dalam berbagai kehidupan bangsa, dan sekaligus sebagai alat dari kekuasaan negara. Dengan kata lain, peran dan fungsi ABRI dapat dikatakan telah mencapai apa yang disebut sebagai *military overreach*. Berbagai peran dan fungsi ABRI tersebut dimungkinkan karena seperangkat Undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) ABRI memang mendukungnya.

Secara khusus, UU No 20/1982 mengenai Pokok-Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara, menjadi acuan utama bagi peran dan fungsi ABRI. Di dalam UU tersebut diatur bahwa ABRI bukan saja kekuatan pertahanan dan keamanan negara, melainkan juga menjadi salah satu kekuatan politik. UU itu juga memberikan keleluasaan bagi ABRI untuk memainkan peran dan fungsinya yang begitu luas di bidang pertahanan dan keamanan dan juga sosial politik. Berbagai UU dan peraturan pelaksanaan atas UU No 20/1982 menjadi pelengkap yang mendukung peran ABRI yang begitu luas. UU No. 20/1982 ini pula yang menurunkan doktrin ABRI "Catur Dharma, Eka Karya", yang pada intinya keempat angkatan di dalam jajaran ABRI, yaitu TNI-AD, TNI-AL, TNI-AU dan Polri memiliki tugas yang satu di bidang

pertahanan dan keamanan serta bidang-bidang sosial politik. UU itu pula yang melahirkan doktrin militer yang bernama Sad Daya Dwi Bhakti (SDDB) yang lagi-lagi berbau dwi-fungsi ABRI.

Seiring dengan berakhirnya era Orde Baru pada Mei 1998, terjadi tuntutan-tuntutan dari masyarakat dan internal ABRI bahwa tugas pokok dan fungsi ABRI yang begitu luas harus dihentikan. Untuk menjawab berbagai tuntutan tersebut, maka Markas Besar ABRI pada bulan Juni 1998 melontarkan gagasan mengenai "Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran ABRI Dalam Kehidupan Bangsa". Atas dasar gagasan tersebut, maka dibuat 14 langkah reformasi ABRI yang antara lain memisahkan Polri dari ABRI, ABRI tidak akan melakukan politik keseharian (*day to day politics*), para anggota ABRI yang berdinasi di luar institusi militer harus mengundurkan diri dari ABRI, ABRI mengambil jarak yang sama terhadap partai-partai politik dan ke luar dari Golkar. Secara resmi, Polri menjadi kekuatan tersendiri pada 1 April 1999 dan nama ABRI diubah kembali menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Pemisahan TNI dan Polri tersebut semakin dikuatkan melalui TAP MPR No VI/MPR/2000, sedangkan kedudukan, tugas-tugas pokok dan fungsi TNI dan Polri dijabarkan secara garis besar di dalam TAP MPR No. VII/MPR/2000 sebagai hasil dari Sidang Tahunan MPR tahun 2000.

Secara garis besar, keluarnya dua TAP MPR tersebut merupakan suatu hal yang positif, karena memberikan panduan bagi pembuatan undang-undang yang mengatur tugas, peran dan fungsi TNI dan Polri. Namun substansi dari beberapa pasal di dalam kedua TAP MPR tersebut perlu direvisi, agar tidak terjadi kegalauan di dalam Tupoksi antara institusi TNI dan Polri. Sebagai contoh kesalahan konseptual mengenai pemisahan peran secara hitam putih antara TNI yang

hanya menangani masalah pertahanan dan peran Polri yang menangani masalah keamanan dalam arti luas. Ini bukan saja menimbulkan persoalan “wilayah abu-abu” (grey area) dalam hal penanganan masalah keamanan, tetapi menimbulkan persoalan konseptual mengenai definisi keamanan itu sendiri.

Selain itu, posisi Kapolri dan Panglima TNI yang berada langsung di bawah Presiden, menimbulkan kesulitan bagi para perancang RUU Pertahanan Negara dan UU Kepolisian Negara untuk meletakkan posisi Panglima TNI di bawah Menteri Pertahanan dan Kapolri di bawah Menteri Dalam Negeri. Berbagai kesulitan ini muncul karena sesuai dengan tata urutan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, UUD 1945 (Konstitusi Negara) memiliki posisi tertinggi diikuti dengan TAP MPR, UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dst. Jika UUD atau TAP MPR sudah mengatur hal yang kurang tepat, maka UU di bawahnya akan tetap mengacu padanya, walau pun salah. Karena itu, adalah suatu hal yang amat arif jika MPR meninjau kembali substansi dari pasal-pasal yang termuat di dalam TAP MPR/MPR/2000. Pada Sidang Tahunan MPR 2001, revisi atas kedua TAP MPR tersebut tidak diagendakan. Mudah-mudahan hal ini akan dilakukan pada Sidang Tahunan MPR 2002.

Bab ini secara khusus akan menggambarkan dan menganalisis kaitan antara hukum dan peraturan perundang-undangan dengan tugas pokok dan fungsi TNI. Tanpa adanya suatu payung hukum, maka akan sulit bagi TNI untuk melaksanakan Tupoksinya secara jelas. Tanpa adanya UU yang mengaturnya, akan sulit pula bagi TNI untuk mengembangkan empat pilar yang menentukan kekuatan TNI, yaitu Sumber Daya Manusia (SDM), Doktrin, Organisasi dan Alat Utama Sistem Pertahanan (Alutsista). Tiadanya seperangkat UU baru

yang mengatur TNI, akan sulit pula bagi rakyat untuk menyetujui perencanaan pengembangan kekuatan TNI (Dalam bahasa militer disebut Pembangunan Kekuatan atau Bang Kuat, Pembinaan Kekuatan atau Bin Kuat, dan Penggunaan Kekuatan atau Gun Kuat), penggelaran pasukan (*force deployment*), mengawasi operasi-operasi militer perang dan bukan perang (*War Operations and Military Operations Other than War*), serta pengawasan atas penggunaan anggaran TNI.

Bab ini dibagi dalam lima bagian. Bagian pertama, pengantar, memberikan gambaran betapa pentingnya pembuatan seperangkat UU yang mengatur mengenai pertahanan dan keamanan negara agar ada kejelasan mengenai tupoksi dari TNI. Bagian kedua membahas secara ringkas aspek pertahanan dan keamanan negara dalam konstitusi dan UU negara. Bagian Ketiga mengkritisi TAP MPR No. VI dan VII/2000. Bagian keempat membahas RUU Pertahanan Negara. Bagian kelima menjabarkan pohon perundang-undangan yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara yang perlu dibuat.

Dalam bab ini sering digunakan istilah pertahanan dan keamanan. Keamanan dalam tulisan ini mengandung arti yang lebih luas dari pertahanan. Keamanan adalah suatu konsep besar yang mengacu pada segala hal yang menyumbang pada perlindungan dan kemakmuran dari suatu populasi nasional. Dalam artian yang baru, keamanan bukan melulu terfokus pada keamanan negara (*state security*), melainkan juga keamanan individu, sosial, ekonomi dan politik dari penduduk suatu negara atau lebih dikenal dengan keamanan manusia (*human security*). Pertahanan merupakan suatu konsep yang mengacu pada penggunaan senjata untuk melindungi wilayah nasional (*National territory*), kedaulatan negara dan kepentingan nasional, yang merupakan satu dari banyak elemen

keamanan nasional. Pertahanan dalam konsep ini berarti pula upaya untuk melindungi wilayah nasional, kedaulatan Negara dan kepentingan nasional dari ancaman yang berasal baik dari dalam maupun luar negeri.

Pertahanan dan Keamanan Dalam Susunan Perundang-undangan Negara

Seperti telah disebutkan di atas, UUD atau konstitusi negara merupakan payung yang melingkupi berbagai perangkat perundang-undangan di bawahnya. Di dalam UUD 1945 yang asli (belum diamandemen), masalah pertahanan negara diatur dalam Bab XII Pasal 30. Makna dari pertahanan negara dimaksudkan untuk menghadapi serangan baik dari dalam maupun luar negeri. Seiring dengan adanya pergantian sistem pemerintahan dari Presidensiil ke parlementer, maka UUD yang berlaku ialah UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 masalah pertahanan dan keamanan umum diatur di dalam Bab VI. Bab ini bukan saja mengatur bidang-bidang pertahanan melainkan juga mengakomodasikan fungsi kepolisian. Pasal 130 UUDS 1950 menyatakan perlunya diadakan suatu alat kepolisian untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum. Kata "umum" dalam pasal ini dapat diartikan sebagai "masyarakat". Sejak periode ini, tataran kewenangan yang mengatur fungsi ketentaraan dan fungsi kepolisian diatur dalam Undang-Undang Keadaan Bahaya yang beberapa kali berubah dan terakhir ialah UU No 23/1959 mengenai Keadaan Bahaya. Pada gilirannya, UU ini pada masa Presiden B.J. Habibie diganti dengan UU PKB/1999 yang sampai saat ini belum ditandatangani oleh presiden berikutnya. Bahkan sekarang ada pemikiran untuk menjadikan UU PKB tersebut sebagai UU Darurat.

Secara khusus, persoalan pertahanan negara diatur dalam UU No. 24/1954 mengenai Pertahanan Negara RI. UU ini mengatur sifat, susunan dan pimpinan pertahanan, serta kedudukan pemerintah. Selain itu diatur pula kedudukan Angkatan Perang dan Pemerintah dalam waktu perang. UU ini juga menggunakan istilah "keamanan" di dalam Bab III Pasal 14 mengenai kedudukan pemerintah yang mengatur Dewan Keamanan Nasional yang dalam keadaan perang dapat berganti menjadi Dewan Pertahanan Nasional. Hubungan fungsi kepolisian dan fungsi ketentaraan diatur melalui PP No. 10/1959 mengenai militerisasi kepolisian dan PP No. 16/1960 mengenai Bantuan Militer.

Pada masa Orde Baru ada upaya untuk merevisi UU Pertahanan Negara No. 29/1954 dengan UU No.20/1982 mengenai Pokok-pokok Pertahanan dan Keamanan Negara RI. UU ini antara lain menyebutkan bahwa upaya pertahanan ditujukan untuk menghadapi ancaman dari luar negeri, sedangkan upaya keamanan untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri. Perlu diingat bahwa saat itu TNI dan Polri merupakan satu kesatuan di dalam ABRI. Jika ditilik lebih jauh, UU NO. 20/1982 ini memiliki cakupan yang sangat luas mengenai fungsi dan peran TNI, bukan saja di bidang kemiliteran tetapi juga mencakup bidang sosial politik. UU ini juga mengatur mengenai wajib militer, militer sukarela dan militer wajib, dan berbagai aturan lain yang bersifat umum. Tidak sedikit pasal di dalam UU ini yang diakhiri dengan kata-kata "masalah ini akan diatur dengan UU", namun UU yang mengaturnya ternyata tak kunjung selesai.

Di dalam Amandemen UUD 1945, masalah pertahanan dan keamanan negara diatur dalam Bab XII. Pasal-pasal di dalam Bab ini antara lain mengatur hak

dan kewajiban warga negara dalam usaha¹ pertahanan dan keamanan negara. Usaha itu dilaksanakan melalui Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata)² di mana TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. TNI yang terdiri atas AD, AL dan AU bertugas mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat dan menegakkan hukum. Secara khusus, Upaya Pembelaan Negara diatur dalam Bab X Pasal 27 Ayat 3. Amandemen UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa Susunan, kedudukan dan kewenangan TNI dan Polri serta keikutsertaan warga negara di dalam upaya pertahanan dan keamanan negara diatur dalam UU.

Tinjauan Kritis atas TAP MPR No. VI/MPR/2000 dan TAP MPR No. VII/MPR/2000

Pada saat Departemen Pertahanan RI menyiapkan naskah RUU Pertahanan dan Polri menyiapkan naskah RUU Kepolisian, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sidang tahunan MPR 2000 mengeluarkan dua ketetapan yang menyangkut TNI dan Polri. TAP MPR No. VI/MPR/2000 berisi tentang pemisahan TNI dan Polri. TAP tersebut terdiri atas lima pasal. Pasal 1

¹ Di dalam pembahasan RUU Pertahanan Negara, kata "Usaha" ini menjadi perdebatan yang cukup panjang, karena RUU awalnya menggunakan kata "Upaya". Karena UU harus mengacu pada konstitusi, maka kata "upaya" yang sesungguhnya lebih tepat, harus kalah dengan kata "usaha".

² Istilah Sishankamrata juga ingin dipertahankan oleh para anggota pansus RUU Pertahanan DPR, namun karena para perancang RUU tersebut tetap bersikukuh pada konsep Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta), maka konsep terakhir tersebut yang muncul.

berbunyi "Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing". Pasal 2 (1) berbunyi "Tentara Nasional Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam pertahanan negara". Pasal 2(2) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan unsur aparatur negara yang berperan dalam memelihara keamanan. Pasal 2(3) Dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan, TNI dan Polri harus bekerjasama dan saling membantu. Pasal 3 (1) Peran TNI dan peran Polri ditetapkan dengan TAP MPR. Pasal 3 (2) Hal-hal yang menyangkut TNI dan Polri secara lengkap dan rinci diatur lebih lanjut dalam UU secara terpisah. Pasal 4 menyebutkan bahwa dengan dikeluarkannya TAP ini maka TAP No XXIV?MPRS/1966 tentang Kebijakan dalam Bidang Pertahanan/Keamanan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Kelompok Propatria, kumpulan pengamat militer dan polisi yang membuat RUU tandingan mengenai Pertahanan dan Polri, pada 29 November 2001 di Hotel Papandayan, Bandung, mengajukan usulan perbaikan atas TAP VI tersebut yang terdiri atas tiga hal: Pertama, Semua istilah "Kepolisian Negara Republik Indonesia" diubah menjadi "Polisi Negara Republik Indonesia". Dasar dari perubahan ini ialah, kata "Kepolisian" lebih mengacu pada fungsi, ketimbang nama institusi. Kedua, Pasal 2 (2) diubah menjadi Polisi Negara RI adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan penegakan hukum. Tampaknya, dasar dari perubahan ini ialah untuk membedakan konsep "keamanan" dalam arti luas (dengan "K" besar) dan "Kamtibmas" dalam arti sempit (dengan "k" kecil). Ketiga, Pasal 2 (3) diubah menjadi "Dalam hal terdapat keterkaitan tugas dan

kegiatan TNI dan Polri, maka pelibatan TNI ditetapkan atas permintaan dan keputusan politik pemerintah". Ada dua hal penting yang termaktub dalam usulan perubahan ini: pertama, ini untuk menghindari saling lempar tanggungjawab antara TNI dan Polri; kedua, untuk menonjolkan supremasi sipil bahwa segala bentuk pelibatan TNI harus atas permintaan dan keputusan politik pemerintah. Ini juga untuk memberikan payung politik pada TNI dalam melaksanakan peran perbantuan tersebut. Adalah suatu hal yang tidak tepat bila peran perbantuan TNI kepada Polri didasarkan atas permintaan Polri. Apalagi di dalam RUU Pertahanan dinyatakan secara tegas bahwa penggelaran pasukan atau operasi militer harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Dalam keadaan yang mendesak, pemerintah dapat saja memerintahkan dilakukannya operasi militer. Namun perintah tersebut harus diberitahukan kepada DPR dalam waktu 2x 24 jam setelah deklarasi pemerintah.

TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang peran TNI dan Polri terdiri atas tiga Bab dan 12 Pasal. Bab I mengenai TNI terdiri atas lima pasal. Secara garis besar pasal-pasal tersebut adalah Pasal 1 mengenai Jatidiri TNI, Pasal 2 Peran TNI, Pasal 3 Susunan dan Kedudukan TNI, Pasal 4 Tugas Bantuan TNI, dan Pasal 5 Keikutsertaan TNI dalam penyelenggaraan Negara. Bab II mengenai Polri dengan materi yang sama, sedangkan Bab III adalah penutup yang terdiri atas dua pasal.

Beberapa hal penting yang perlu dikritisi antara lain ialah: pertama, kedudukan TNI yang seharusnya bukan di bawah Presiden, melainkan di bawah Menteri Pertahanan. Polri juga demikian, seharusnya di bawah Departemen Dalam Negeri. Kedua, Panglima/Kepala Staf Gabungan diangkat oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan dari DPR, namun dalam hal pemberhentian cukup melalui Keputusan Presiden tanpa persetujuan

DPR. Hal yang sama juga berlaku bagi Kapolri. Ini untuk menghindari politisasi pemberhentian Panglima TNI dan/atau Kapolri oleh DPR. Jika Presiden memandang bahwa ia tidak dapat bekerjasama dengan Panglima TNI atau Kapolri, maka ia berhak untuk memberhentikan Panglima atau Kapolri. Jika harus dengan persetujuan DPR, maka akan terjadi politisasi oleh DPR atasnya, apalagi jika partai-partai oposisi di DPR tidak menyetujui pemberhentian tersebut. Jika ini terjadi, maka akan menimbulkan tidak berjalannya secara baik peran dan fungsi TNI dan Polri. Persoalan politisasi oleh DPR atas keputusan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberhentikan Kapolri Jenderal Suroyo Bimantoro menjelang Sidang Istimewa MPR 2001 merupakan contoh konkret bahwa politisasi tersebut dapat saja terjadi lagi di masa-masa mendatang, bukan saja dalam hal pergantian Kapolri melainkan juga pada pergantian Panglima TNI. Ketiga, di dalam TAP MPR tersebut dinyatakan bahwa anggota TNI dan Polri tidak memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Ini sudah berlaku sejak masa awal Orde Baru. Isi dari pasal tersebut dapat saja diberlakukan pada masa transisi menuju demokrasi. Namun apabila situasi sudah memungkinkan, anggota TNI dan Polri harus memiliki hak pilih dalam pemilu, tetapi tidak memiliki hak untuk dipilih, kecuali jika ia telah mengundurkan diri dari dinas aktif ketenteraan/polisi. Hak untuk memilih diberikan karena hal itu adalah hak seluruh warga Negara untuk memilih dalam pemilu. Apalagi selambat-lambatnya mulai tahun 2004 baik TNI maupun Polri tidak memiliki lagi jatah wakil-wakil yang diangkat di DPR, sedangkan di MPR mulai 2009 TNI/Polri tak memiliki wakil lagi. Karena itu, adalah hak individu para anggota TNI dan Polri untuk memilih para wakil mereka dari kalangan politisi sipil di dalam setiap pemilihan umum. Hak untuk dipilih tidak

diberikan selama mereka masih aktif di dinas ketentaraan atau dinas kepolisian. Ini sesuai dengan asas demokrasi di mana mereka yang masih berseragam dan bersenjata serta menjadi anggota TNI/Polri yang memiliki hak untuk menggunakan kekerasan atas nama Negara, tidak dibolehkan mencalonkan diri di dalam pemilihan umum.

Revisi atas kedua TAP MPR secara komprehensif perlu dilakukan agar pasal-pasal yang terdapat di dalam kedua TAP itu dapat menjadi acuan yang baik dalam pembuatan RUU yang menyangkut kedudukan, peran dan fungsi TNI dan Polri. Jika tidak, ini akan menyulitkan pembuatan RUU mengenai kedua institusi tersebut yang sesuai dengan harapan masyarakat.

Pembahasan RUU Pertahanan Negara

RUU Pertahanan yang pembahasannya sudah selesai di DPR dan tinggal menunggu pengesahan dari DPR dan Pemerintah, merupakan RUU untuk menggantikan UU No. 20/1982 tentang Pokok-pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Pembahasan mengenai RUU ini memakan waktu yang cukup lama dan melalui jalan yang berliku-liku. Draft awal RUU ini dibuat oleh Departemen Pertahanan RI pada saat Prof. Dr. Juwono Sudarsono masih menjabat sebagai Menteri Pertahanan. Pada Draft awal, judul RUU ini ialah RUU Pertahanan Nasional. Hal lain yang penting, posisi Panglima TNI berada di bawah Menteri Pertahanan.

Beberapa draft yang sudah dibuat pada masa tersebut kemudian direvisi kembali ketika Menteri Pertahanan dijabat oleh Prof. Dr. Mohammad Machfud MD, disesuaikan dengan isi pasal-pasal dalam TAP MPR No VI dan VII MPR-RI/2000. Draft yang telah direvisi ini isinya tak jauh berbeda dengan draft-draft sebelumnya, kecuali bahwa Panglima TNI berada langsung di bawah Presiden. Dalam draft yang sudah direvisi ini, masih

banyak pasal-pasal dan pengertian yang diadopsi dari UU No. 20/1982.

Pada saat Kelompok Kerja RUU Pertahanan Departemen Pertahanan menyelesaikan Draft akhir, beberapa anggota LSM dan pengamat politik dan militer yang tergabung di dalam kelompok Pro-Patria mulai membuat draft tandingan RUU Pertahanan. Ini diawali dengan tinjauan kritis atas peran TNI di masa lalu, pembuatan naskah akademik, dan berlanjut dengan pembuatan naskah tandingan dan alternatif. Proses pembuatan naskah tandingan ini memakan waktu hampir satu tahun. Naskah tandingan tersebut diserahkan ke Departemen Pertahanan dan DPR beberapa hari sebelum RUU Polri dibahas oleh DPR. Satu hal yang menggembirakan, gayung bersambut baik dari kalangan Departemen Pertahanan maupun dari DPR. Pembahasan mengenai RUU Polri oleh DPR ditunda sampai pemerintah mengajukan RUU Pertahanan. Beberapa hari sebelumnya, pintu bagi kelompok yang tergabung di dalam Propatria ini terbuka lebar untuk ikut memberikan sumbang saran bagi pembuatan RUU Pertahanan.

Dialog awal antara kalangan sipil dan militer dalam membahas RUU ini tidaklah mulus, bahkan dalam pertemuan awal di Hotel Wisata, Jakarta, pada awal 2001, ada seorang perwira tinggi TNI Purnawirawan yang mencemooh kalangan pengamat politik/militer sipil bahwa mereka tak tahu apa-apa mengenai aspek-aspek pertahanan negara. Namun setelah sang purnawirawan membaca naskah tandingan tersebut dan dijelaskan bahwa pembuatnya bukanlah orang-orang yang amatir di bidang persoalan militer dan pertahanan, barulah perdebatan berlangsung secara positif. Ketegangan di antara kedua kubu (sipil dan militer) pun mulai mencair. Suatu hal yang menakjubkan, justru naskah tandingan itu

kemudian diterima sebagai acuan utama yang harus dibahas, dan bukan naskah dari Departemen Pertahanan. Berikutnya, Menteri Pertahanan memasukkan enam nama dari kelompok Propatria sebagai anggota resmi Pokja RUU Pertahanan.

Hasil pembahasan antara sipil-militer tersebut dipaparkan baik di depan Menteri dan para petinggi TNI, maupun di depan kalangan anggota Pansus DPR yang membidangi RUU Pertahanan dan RUU Polri, khususnya kepada Fraksi TNI/Polri, Fraksi PDI-P, Fraksi Golkar, Fraksi PPP dan Fraksi KKI. Para anggota pokja juga saling mengisi dan mendukung, baik dalam perdebatan di luar maupun di dalam parlemen. Ini merupakan wujud kerjasama yang apik antara kelompok sipil dan militer dalam membuat sebuah naskah RUU Pertahanan yang baik.

Di DPR, baik dalam sidang-sidang Panitia khusus (Pansus) maupun panitia kerja (Panja), Pokja RUU Pertahanan ini juga saling memberi masukan dan dukungan, jika Menteri Pertahanan membutuhkan jawaban dukungan dari tim Pokja. Hasil dari pembahasan di DPR sudah sangat maksimal, meskipun di sana sini masih perlu diamandemen di kemudian hari, khususnya jika MPR mengubah atau merevisi Tap No VI dan No VII/MPR/2000.

Pembahasan di DPR-RI bukanlah tanpa kendala. Berbagai kendala muncul silih berganti. Pertama, adalah suatu kenyataan bahwa sebagian besar anggota pansus dan panja DPR mengenai RUU pertahanan, kurang menguasai substansi RUU tersebut. Adalah kenyataan pula bahwa tidak semua anggota Pansus DPR yang membahas RUU Pertahanan membaca secara lengkap RUU tersebut. Ini tampak dari pertanyaan-pertanyaan dan komentar-komentar yang dilontarkan oleh beberapa anggota Pansus dari berbagai Fraksi, mengenai substansi

dan pasal-pasal atau ayat-ayat di dalam RUU tersebut. Padahal pasal-pasal atau ayat-ayat yang mengaturnya ada di dalam bab, pasal atau ayat berikutnya.

Kedua, adalah suatu kenyataan pula bahwa pembahasan di dalam pansus tidak jarang dibatalkan hanya karena sidang pansus dan/atau panja tidak mencapai quorum. Tampaknya para anggota DPR lebih asyik berpolitik menjelang SI MPR untuk menggantikan Presiden Gus Dur, atau lebih menyukai untuk tatap muka dengan para petinggi TNI dan Polri dalam membahas SI dan situasi keamanan negara, ketimbang membahas RUU Pertahanan itu sendiri. Cara yang diambil untuk mengatasi kendala ini sangat fantastis, yaitu jika sidang mencapai kuorum, maka pada sore harinya sidang hanya diskors, dan dilanjutkan kembali pada esok harinya berdasarkan kuorum tanda tangan hari sebelumnya, dan bukan atas dasar jumlah anggota DPR yang hadir pada hari itu.

Kendala ketiga, lebih terjadi karena persoalan isi pasal-pasal dari UUD 1945 yang sudah diamandemen dan isi pasal-pasal dalam TAP MPR no. VI dan VII/MPR/2000. Ada pasal-pasal di RUU Pertahanan yang disesuaikan, ada pula yang tetap seperti apa adanya, dengan harapan justru pasal-pasal pada UUD 1945 dan Tap MPR VI dan VII yang perlu direvisi.

Kendala keempat, adalah pemahaman mengenai kata apa yang dalam bahasa Indonesia lebih tepat untuk digunakan, misalnya perdebatan antara kata "upaya" dan "usaha", atau antara kata "tiap-tiap" dengan "setiap". Meski berbagai kendala itu muncul silih berganti, akhirnya RUU itu disetujui pada tingkatan Panja dan Timus DPR, tapi belum pada rapat paripurna DPR, karena solider dengan RUU Polri yang pengesahannya ditunda karena terlalu banyak kritik dari masyarakat.

RUU Pertahanan yang kemudian disahkan DPR terdiri atas sembilan Bab dan 29 pasal, jauh lebih ramping dari draft asli awalnya. Bab-bab tersebut ialah: Bab I Ketentuan Umum; Bab II Hakikat, Dasar, Tujuan dan Fungsi Pertahanan Negara; Bab III Penyelenggaraan Pertahanan Negara; Bab IV Pengelolaan Sistem Pertahanan Negara; Bab V Pembinaan Kemampuan Pertahanan; Bab VI Pengawasan; Bab VII Pembiayaan; Bab VIII Ketentuan Peralihan, dan; Bab IX Ketentuan Penutup. RUU ini juga berisi Penjelasan yang cukup lengkap mengenai berbagai pasal.

Jika dibaca secara teliti, RUU Pertahanan ini lebih banyak mengatur persoalan keamanan, ketimbang sekedar masalah pertahanan negara. RUU ini juga bukan hanya mengatur fungsi dan peran TNI, melainkan juga fungsi dan peran institusi-institusi pemerintah lainnya, khususnya untuk menghadapi ancaman non-konvensional. RUU ini dapat dikatakan sangat singkat, padat dan efisien. Hal-hal yang mengatur TNI lainnya perlu dimasukkan ke dalam perangkat UU dan peraturan pelaksanaannya, seperti RUU TNI yang ketika tulisan ini dibuat, masih digodok di Markas Besar TNI.

Pohon Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan Pertahanan dan Keamanan

UU Pertahanan yang telah disetujui DPR tidaklah mengatur secara lengkap mengenai TNI. Karena itu, perlu dibuat perangkat UU lainnya yang mendukung UU Pertahanan itu. Berbagai RUU yang sangat perlu untuk dibuat secepatnya untuk menggantikan UU lama antara lain ialah: RUU TNI atau UU Keprajuritan; RUU Keadaan Darurat sebagai pengganti UU KB 1959; RUU Peradilan Militer; RUU Intelijens umum dan militer; RUU Mobilisasi dan Demobilisasi; RUU Bela Negara; RUU Hukum Pidana Militer; RUU Sumber Daya Pertahanan

Negara; RUU Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara dsb. Selain itu perlu pula dibuat perangkat peraturan pemerintah dan keputusan presiden yang dapat menjadi acuan petunjuk pelaksanaan dari berbagai UU tersebut jika telah selesai dibuat.

Reformasi TNI yang sedang berjalan saat ini tidak akan ada artinya tanpa adanya perubahan UU, doktrin TNI dan doktrin-doktrin ketiga angkatan (AD, AL, AU) dan organisasi TNI. Karena itu, ketiga hal tersebut merupakan mata rantai yang tak terpisahkan satu sama lain untuk membangun suatu TNI yang kecil, efektif, efisien, profesional, proporsional dan dapat dibanggakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Doktrin dan Organisasi TNI, meskipun draftnya telah selesai dibuat, namun masih terus dibahas baik di Mabes TNI maupun di Sekolah Staf dan Komando (SESKO) TNI. Pembahasan di Sesko TNI juga mengikutsertakan beberapa orang pengamat politik/militer sipil. Adalah suatu hal yang menggembirakan pula bahwa pembahasan itu dapat terjadi atas kerjasama yang baik antara Sesko TNI dengan para pengamat sipil. Kelompok militer dikoordinasi oleh Sesko TNI sedangkan pengamat sipil dikoordinasi oleh Pusat Penelitian Politik LIPI. Saling kritik, saling tanggap serta diskusi berjalan secara positif tanpa ada yang perlu disembunyikan, karena semua itu dilakukan untuk masa depan TNI dan bangsa Indonesia. Mengutip ucapan Komandan Sesko TNI Letnan Jenderal Djadja Suparman pada pembukaan workshop mengenai Doktrin dan Organisasi TNI masa depan, "Tidak boleh ada dusta di antara kita". Pertemuan pertama yang bersifat paripurna, dilaksanakan pada Oktober 2001. Ini dilanjutkan dengan pembentukan tim kecil perumus yang berasal dari kalangan militer dan sipil. Pertemuan kedua dilaksanakan pada minggu kedua Januari 2002 dan pertengahan Februari 2002.

Jika draft Doktrin TNI selesai, ini akan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai Organisasi TNI. Sedangkan RUU TNI alternatif masih dibahas oleh kelompok Pro-Patria, kelompok yang sama yang dulu membuat RUU Pertahanan tandingan/alternative. Namun keanggotaan kelompok Pro-Patria ini bertambah dengan aktifis LSM dan pengamat hukum, politik dan militer. Jika RUU TNI, Doktrin dan Organisasi TNI juga selesai, maka akan lebih mudah bagi institusi-institusi pendidikan TNI untuk membuat kurikulum pendidikan pada berbagai tingkatan, baik pada tingkatan tantama, bintara, perwira, maupun Sesko TNI dan sesko-sesko angkatan.

Jika berbagai perangkat hukum, perundang-undangan serta peraturan mengenai TNI tersebut selesai dibuat, mudah-mudahan dapat mempermudah TNI untuk melaksanakan tugas pokok dan perannya bagi bangsa dan Negara lebih baik dari masa yang lalu. Biar bagaimana pun, TNI merupakan tulang punggung pertahanan dan keamanan negara. Jika TNI kropos, maka sulit pula bagi bangsa ini untuk mempertahankan kedaulatan negara, integritas teritorial, dan melindungi segenap bangsa Indonesia, baik dari ancaman luar maupun dalam negeri.

Keikutsertaan kalangan sipil dalam membahas berbagai hal yang berkaitan dengan masa depan TNI merupakan suatu keniscayaan. Masalah-masalah pertahanan dan keamanan terlalu mahal jika pembahasannya dilakukan oleh kalangan militer sendiri. Di beberapa Negara demokrasi, seperti Amerika Serikat dan Australia, justru kalangan pengamat militer sipil yang berperan secara dominan dalam pembuatan Rancangan Undang-undang, Strategic Review, Strategic Planning, dan Buku Putih Pertahanan (*Defence White Paper*). Di Indonesia sendiri pintu semakin terbuka bagi

kalangan pengamat militer sipil untuk berperan serta di dalam pembuatan RUU Pertahanan, RUU TNI, Doktrin dan Organisasi TNI dan berbagai kegiatan yang menyangkut pemikiran mengenai postur TNI di masa depan. Proses sivilisasi juga terus berlanjut di Departemen Pertahanan RI. Pemahaman mengenai persoalan-persoalan pertahanan dan keamanan juga perlu dimiliki oleh kalangan politisi sipil, baik di pusat maupun daerah, khususnya mereka yang duduk di lembaga-lembaga legislatif dan eksekutif. Tanpa adanya pemahaman yang cukup di kalangan politisi sipil, maka berbagai upaya yang dilakukan TNI dan kalangan pengamat sipil untuk mereformasi TNI, membenahi tugas pokok, peran dan fungsi TNI, serta meningkatkan kinerja TNI akan sia-sia.

Bab 4 | Perubahan Doktrin dan Organisasi TNI: Peluang dan Kendala

Indria Samego

Pendahuluan

Wacana perubahan yang menjadi *mainstream* bernegara kita dalam beberapa tahun terakhir ini, tak dapat ditolak oleh siapa pun. Negara, yang begitu kuat di masa lalu, belakangan mulai kehilangan sifat monopolistiknya. Berbagai instrumen pendukungnya, termasuk TNI, sejak reformasi politik digulirkan pada awal 1998, tidak lagi dapat secara sepihak menafsirkan arah perjalanan republik ini. Setelah sekian lama menjadi alat kekuasaan, TNI di masa depan harus dikembalikan ke posisinya yang paling hakiki, yakni sebagai penjaga bangsa (*guardian of the nation*).

Artinya, berbeda dengan TNI di masa lalu, mulai sekarang, kekuatan militer Indonesia harus sungguh-sungguh dibangun dengan tujuan untuk menjadi alat negara yang tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik yang ada. TNI di masa depan hendaknya tidak lagi menjadi mesin politik yang ruang lingkup tugasnya hampir tak terbatas, melainkan semata-mata sebagai kekuatan pertahanan.

Perubahan ini mengandung pengertian bahwa TNI harus mengembangkan paradigma (*world view*) baru, yang sama sekali berbeda dengan paradigma yang sebelumnya berlaku. Perubahan paradigma (*paradigm shift*) ini perlu dilakukan sehubungan dengan adanya perubahan potensi ancaman, persoalan sosial politik, harapan masyarakat dan tantangan nilai-nilai baru dalam lingkungan internasional kita. TNI tidak mungkin lagi berlindung di balik kekhasan yang selama ini berlaku.

Terintegrasinya Indonesia ke dalam percaturan budaya, politik dan ekonomi global telah menghapuskan *claim* tradisional mengenai hakikat dan perkembangan TNI. Kemanunggalan TNI dan Rakyat tidak lagi harus dimutlakkan, melainkan perlu mendapat tafsiran relatif. Perubahan hakikat perang dan pertahanan dari yang semata-mata bersifat fisik militer menjadi perang semesta, terutama teknologi, informasi dan ekonomi, telah mengakibatkan berubahnya persepsi ancaman dan hakikat konflik antar-bangsa.

Keseluruhan perkembangan tersebut telah memperkuat alasan bagi TNI untuk melakukan berbagai perubahan. Pada tataran aturan perundangan, sekarang sedang dirumuskan UU baru yang menggantikan UU No. 20/1982 mengenai Pokok-Pokok Pertahanan dan Keamanan serta UU No 2/1988 tentang Prajurit ABRI. Kemudian Tap MPR NO VI dan VII tahun 2000 menggaris-bawahi perlunya pemisahan antara persoalan Pertahanan dan Keamanan, yang diwujudkan dalam pemisahan antara TNI dengan Polri serta berbagai perubahan ikutannya. Dalam jangka pendek ini, TNI perlu menyusun doktrin baru yang menggantikan doktrin yang sebelumnya berlaku.

Artinya, sesuai dengan tuntutan empiris di atas, TNI tidak mungkin lagi mempertahankan peran sebagai kekuatan sosial, politik, budaya, dan ekonomi sebagai konsekuensi diberlakukannya Doktrin Catur Dharma Eka Karma (CADEK). Walau pun penetapan stratifikasinya dalam Doktrin TNI baru berlaku pada 1989, doktrin tersebut pada mulanya merupakan hasil Seminar Kedua TNI AD pada 1966 Jadi, dilihat dari tantangan eksternal yang dihadapi, jelas doktrin di atas yang pada gilirannya melegalkan dwifungsi ABRI, perlu diganti dengan doktrin baru yang lebih kontekstual dan bernuansa

demokratis serta menghargai penerapan hak-hak azasi manusia (HAM).

Dengan demikian, doktrin, sebagai "prinsip-prinsip fundamental untuk dijadikan pedoman bagi TNI dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya" merupakan hal mendasar yang perlu dijadikan rujukan, di samping aturan perundangan yang membawahinya. Sebagai sebuah rujukan doktrin harus menjadi kekuatan pendorong bagi kinerja TNI pada umumnya, dan masing-masing angkatan pada khususnya. Selain untuk menunjukkan kekhasan dari angkatan yang kita miliki, doktrin TNI pada gilirannya harus dijadikan elemen terintegrasi (*integrated element*) yang efektif di dalam mengarahkan tugas dan peran TNI di era yang mengalami kompleksitas perubahan secara cepat seperti sekarang. Ia menjadi semacam dogma yang harus dipatuhi oleh segenap jajaran anggota TNI mulai dari tataran yang tertinggi di Jakarta sampai ke tataran terendah di daerah.

Sejalan dengan berkembangnya semangat untuk melakukan konsolidasi demokrasi dalam segala bidang, maka doktrin TNI pun sudah seharusnya mengikuti semangat tersebut. Ia tidak mungkin lagi diperlakukan secara esoterik---seolah-olah hanya TNI lah yang berkepentingan---dan juga ditafsirkan secara monopolistik. Doktrin TNI di era perubahan, harus pula tanggap terhadap tuntutan dari luar. Bahkan lebih dari itu, sebagai sub-sistem dari sistem nasional, TNI dan doktrinnya tidak mungkin lagi memiliki nuansa hegemonik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kenyataan di atas---pada gilirannya---menuntut adanya perubahan doktrin TNI yang mengadopsi nilai-nilai berikut: Pertama, transparansi di dalam proses penyusunannya. Sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, keterbukaan terhadap berbagai masukan

dalam proses pembuatan kebijakan publik, telah menjadi sebuah keniscayaan politik kontemporer. Transparansi ini pada akhirnya akan melahirkan bukan hanya akuntabilitas dan pertanggungjawaban, akan tetapi juga dukungan publik terhadap setiap institusi yang dilahirkannya.

Kedua, doktrin baru TNI harus mengandung norma-norma demokratis dan penghargaan terhadap HAM. Selain dasar-dasar filosofi bangsa serta konstitusi dan sejarah TNI sebagaimana selalu dijadikan rujukan doktrin selama ini, doktrin TNI yang baru harus mempertimbangkan prinsip-prinsip demokrasi serta tantangan struktural yang dihadapi bangsa ini. Dengan demikian, doktrin tersebut tidak lagi dipengaruhi oleh prinsip integralistik di dalam memahami keberadaan sebuah negara-bangsa. TNI harus toleran terhadap keragaman, kesetaraan dan konflik sekalipun. Jika di masa lalu pendekatan keamanan dan represif dijadikan pedoman utama di dalam menghadapi persoalan bangsa, di masa sekarang dan ke depan, pengelolaan konflik (*conflict management*) lah sebagai penggantinya.

Ketiga, meski pun secara hierarki Doktrin TNI berada di atas doktrin khas angkatan, tidak berarti bahwa keberadaan yang terakhir dapat dinafikan. Untuk itu, perlu penyusunan materi doktrin yang memberi ruang lebih luas kepada masing-masing angkatan tanpa harus meniadakan Doktrin TNI sebagai Doktrin Induknya.

Keempat, perlu ada sistematisasi doktrin yang relatif baku dan memenuhi kriteria komparatif. Dalam arti, di dalam menjabarkan pokok-pokok pikiran yang mendukungnya, harus didasarkan pada alasan-alasan rasional dan obyektif. Bukan hanya aspek normatif, ideal saja yang dikemukakan, melainkan juga sisi realita dan kendala yang ada. Pada gilirannya, berangkat dari doktrin baru tersebut, TNI pun perlu menyusun kembali

struktur organisasinya yang diperkirakan dapat mengoperasionalkan doktrin yang dimaksud.

Sejauh ini, Markas Besar TNI telah memiliki sebuah Kelompok Kerja yang bertugas untuk menyusun Doktrin dan Organisasi TNI yang baru tersebut. Banyak kemajuan sudah dicapainya. Terutama dengan keterbukaannya terhadap pihak luar. Namun, karena disusun "dari dan oleh orang dalam", maka tidak terlalu mengherankan bila nuansa esoteriknya masih sangat terasa. Untuk menetralsir kecenderungan di atas, selain perlu sosialisasi, juga peranserta pihak luar (non-TNI) sangat dibutuhkan untuk memperkuat basis argumentasi dan dukungan politiknya. Tulisan berikut ini mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya relevansi dari doktrin bagi sebuah organisasi? Faktor-faktor apa saja yang mendorong TNI untuk merevisi doktrin dan organisasi yang selama ini diikutinya? Sejauh mana upaya perubahan itu dilakukan? Adakah kendala serius yang dihadapi, dan bagaimana prospeknya?

Makna Doktrin dan Organisasi

Dalam perspektif komparatif dan teoritis, doktrin diartikan sebagai "*that which is taught*" yang menurut NATO (North Atlantic Treaty Organization) sebagai "*fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objective, but requires judgement in application*". Dia bukanlah seperangkat aturan, yang dapat diterapkan tanpa pertimbangan, melainkan kerangka pemikiran untuk memahami hakikat konflik bersenjata serta penggunaan kekuatan militer. Secara singkat Sir Julian Corbett merumuskannya sebagai "*a common vehicle for expression and a common plane of thought*".¹

¹ *United Kingdom Doctrine For Joint and Multinational Operation*, Joint Warfare Publication 0-10

Bagi TNI, sebagaimana dijelaskan oleh Panglima TNI, Laksamana Widodo AS, doktrin merupakan "prinsip-prinsip fundamental untuk dijadikan pedoman bagi TNI dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya".² Masalahnya, sebagai sebuah kekuatan bersenjata milik negara, TNI tidak mungkin dibiarkan berimprovisasi secara bebas. Selain diatur oleh ketentuan perundangan yang ada, TNI memerlukan nilai-nilai luhur yang tidak terlepas dari masyarakat yang mendukungnya. Apalagi karena adanya pengakuan bahwa selain sebagai tentara profesional, yang lebih utama lagi bagi TNI adalah "prajurit pejuang", maka keberadaan sebuah doktrin yang dinamis menjadi sangat relevan.

Namun demikian, demi kepentingan penalaran, pertimbangan kemanfaatan, serta kesepakatan terbaik, lingkungan TNI selama ini mengenali doktrin dengan dua pengertian pokok, yakni doktrin dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas mencakup "ajaran, azas, prinsip, serta konsepsi yang bersifat mendasar dan diyakini kebenarannya, berdasarkan hasil pemikiran terbaik, yang mengalir dari pandangan hidup bangsa dan dikembangkan secara nalar dan dinamis dengan pengalaman dan teori, untuk diajarkan dan digunakan sebagai patokan, pegangan, dan pedoman dalam tata kehidupan berbangsa dan bernegara."

Sedangkan dalam arti sempit, mencakup "sebagian doktrin dalam pengertian luas, yang keberadaannya bersifat lebih mendasar dalam tatanan sistem piranti lunak ABRI, dan secara khusus disepakati menggunakan atribut istilah doktrin pada judulnya".³ Namun bila dilihat dari sisi fungsi dan pembedanya, ABRI hanya mengenal dua jenis doktrin, yakni Doktrin yang

² Lihat *Stratifikasi Doktrin TNI 2000*, hlm. ii

³ Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *Stratifikasi Doktrin ABRI*, Nopember 1989, hlm. 13-14.

menyangkut bidang pembinaan, dan ditujukan ke dalam ABRI. Sedangkan kedua adalah doktrin yang menyangkut bidang operasional, dan berorientasi ke luar ABRI.⁴

Secara universal, tujuan dari perumusan sebuah doktrin adalah "*to establish a framework for understanding the approach to the planning and conduct of operations*"⁵ Sebuah doktrin berguna untuk mengarahkan, menjelaskan dan mendidik, serta menjadi dasar bagi pengkajian lebih lanjut serta perdebatan yang diinformasikan. Pemahaman akan arti doktrin diperlukan untuk menjernihkan pemikiran mengenai "*chaos of crisis and war*". Doktrin yang baik memungkinkan pendekatan bersama dan cara berpikir, yang tidak ditentukan oleh aturan preskriptif. Pada gilirannya, melalui latihan akan membentuk tingkah laku yang konsisten, kepercayaan timbal balik dan tindakan kolektif yang terukur dan kompak tanpa membatasi inisiatif individu.⁶

Dalam konteks ABRI, setiap doktrin sedikitnya harus memiliki empat fungsi. Pertama, sebagai sumber pengembangan gagasan dan memperkokoh cita-cita. Kedua, sebagai norma bagi penalaran intelektual. Ketiga, doktrin berfungsi juga sebagai pedoman kegiatan. Akhirnya, doktrin dianggap sebagai konsepsi pemberi motivasi, semangat juang dan kesetiakawanan di antara prajurit ABRI.

Sedangkan keberadaan sebuah organisasi diperlukan untuk mengaplikasikan nilai-nilai ideal yang terangkum dalam doktrin yang dimaksud. Sebagai sebuah cara untuk menggerakkan individu dan kelompok di dalam mencapai tujuan bersama, keberadaan sebuah organisasi menjadi sangat sentral.

⁴ *Ibid*, hlm. 19

⁵ *Ibid.*, hlm. 2-3

⁶ *Britis Defence Doctrine*, Joint Warfare Publication 0-01, hlm.1.4.

Dalam konteks TNI, keberadaan doktrin dan organisasi dapat diibaratkan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Guna melaksanakan tugas TNI, diperlukan dua perangkat yaitu organisasi sebagai "wadah", dan doktrin atau petunjuk sebagai "pedoman dan penuntun".⁷

Doktrin dan Organisasi TNI Masa Lalu

Sebagai sebuah organisasi militer, keberadaan dan perkembangan TNI sebetulnya mengikuti keberadaan dan perkembangan Republik Indonesia. Artinya, TNI --- yang sebelum 5 Oktober 1998 masih dikenal sebagai TNI-ABRI---telah menjalankan perannya sebagai alat pertahanan dan keamanan negara bersamaan dengan sejarah perkembangan negara itu sendiri.

Namun, bila dilihat dari sejarah doktrinnya, dalam waktu yang tidak lama, TNI telah melakukan dua kali perubahan stratifikasi. Pertama, di era Orde Baru ketika ABRI dengan dwifungsinya menjadi sebuah kekuatan yang paling dominan di republik ini. Di bawah Panglima ABRI Jenderal Try Sutrisno, dibuatlah sebuah Keputusan Panglima ABRI, Nomor Kep/08/IX/1989 yang mengatur stratifikasi tersebut. Kedua, yaitu Stratifikasi Doktrin yang lahir di era ketidakpastian politik seperti sekarang. Oleh karena itu, seperti akan disinggung dalam uraian berikutnya, Stratifikasi Doktrin terbaru ini, masih belum diputuskan. Ia baru disosialisasikan sejak era Paradigma Baru TNI, yakni Oktober 2000 dan ditandatangani oleh Laksamana TNI Widodo A.S.

Sebenarnya, bila dilihat dari sisi kedua pengertian doktrin sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tidak terdapat esensi perubahan dari dua stratifikasi yang dimaksudkan di atas. Namun jika diperhatikan dari isinya, jelas Stratifikasi yang terakhir (2000) jauh lebih

⁷ Baca lebih lanjut *Stratifikasi Doktrin ABRI*, hlm. 23.

lengkap ketimbang Stratifikasi 1988. Menurut Stratifikasi Doktrin yang disebutkan terdahulu, urutannya adalah sebagai berikut: Pertama, Doktrin Dasar yang dianggap sebagai "pedoman dan tuntunan bagi segenap pola pikir, pola sikap, dan pola tindak dalam perjuangan ABRI." Bagi TNI, yang dimaksud Doktrin Dasar tidak ada lain kecuali "Ketahanan Nasional" dan "Wawasan Nusantara". Dalam stratifikasinya, doktrin ini dianggap sebagai landasan bagi berbagai doktrin yang ada pada semua gatra (aspek) kehidupan nasional, termasuk yang berada di lingkungan ABRI.

Kedua, Doktrin Induk adalah serangkaian nilai-nilai falsafi khas ABRI yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan tugas pokoknya, yakni dalam turut berperanserta mewujudkan tujuan nasional. Sebagai sebuah doktrin, ia berkedudukan sebagai sumber dari doktrin pelaksanaan yang merupakan pedoman doktrin penyelenggaraan tugas dan fungsi Hankam serta Sospol ABRI.

Ketiga, Doktrin Pelaksanaan, merupakan konsepsi-konsepsi dasar strategis bagi penyelenggaraan tugas dan fungsi ABRI. Dalam konteks ABRI, kedudukannya sebagai sumber perumusan petunjuk ABRI baik untuk kepentingan ABRI secara keseluruhan ataupun untuk kepentingan salah satu angkatan/Polri.

Keempat, Petunjuk Dasar merupakan pokok-pokok pelaksanaan fungsi-fungsi utama ABRI baik dalam rangka penggunaan kekuatan maupun dalam rangka pembinaan kekuatan. Petunjuk Dasar berkedudukan sebagai sumber perumusan lebih lanjut tentang pelaksanaan fungsi-fungsi pembinaan dan penggunaan kekuatan ABRI, baik untuk jajaran ABRI maupun hanya untuk salah satu Angkatan/Polri.

Kelima, Petunjuk Induk, merupakan tata cara pelaksanaan fungsi-fungsi ABRI sebagaijabaran rinci dari

setiap fungsi utama ABRI. Kedudukannya sebagai sumber perumusan petunjuk pelaksanaan setiap kegiatan.

Keenam, Petunjuk Pelaksanaan adalah tata cara pelaksanaan kegiatan sebagai jajaran terinci dari setiap fungsi ABRI. Dalam jajaran Doktrin ABRI, ia merupakan sebuah petunjuk praktis bagi ABRI dalam menjalankan kegiatannya.⁸

CADEK (Catur Darma Eka Karma) diputuskan oleh Panglima ABRI Jenderal TNI L.B. Moerdani, berdasarkan Kep/04/II/1988. Doktrin Perjuangan CADEK ini menentukan kedudukan, peranan, fungsi dan tugas pokok ABRI. Serta penampilannya di tengah-tengah tata kehidupan nasional baik yang berkaitan dengan kepentingan keamanan nasional maupun kepentingan kesejahteraan nasional. Doktrin ini diakui sebagai penyesuaian dari Doktrin CADEK yang pada mulanya merupakan hasil Seminar TNI AD, 1966 dan disesuaikan dengan konteks dan tantangan jamannya.⁹

Menyadari latar belakang ideologi, konstitusi dan sejarahnya, TNI ingin memposisikan dirinya dalam perkembangan negara bangsa Indonesia sebagai empat (catur) kekuatan sekaligus, yaitu sebagai "insan politik penegak demokrasi Pancasila, sebagai insan ekonomi yang mengembangkan ekonomi berdasarkan azas kekeluargaan, sebagai insan sosial budaya yang mengembangkan kepribadian utuh dan dilandasi oleh Budaya Bhinneka Tunggal Ika dan sebagai insan penegak

⁸ Uraian lebih rinci mengenai Stratifikasi Doktrin ini, baca lebih lanjut, *Stratifikasi Doktrin ABRI*, hlm. 23-29.

⁹ Baca dalam Bab X, Penutup dari Doktrin Perjuangan yang dimaksud.

pertahanan keamanan yang tidak mengenal menyerah".¹⁰ Sebagai Doktrin Induk, ia harus menjadi rujukan dasar bagi Doktrin Pelaksanaan yang berada di bawahnya.

Sesuai dengan paradigma bernegara yang berlaku di Era Pemerintahan Orde Baru, Doktrin Perjuangan ABRI di masa lalu, sangat mencerminkan makna Dwifungsi TNI, yakni selain sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan, ABRI juga merupakan kekuatan sosial politik. Dalam Pembukaannya, dikatakan beberapa hal penting, antara lain:

"ABRI sebagai pengaman, penyelamat, dan penegak Pancasila sejak Proklamasi 17 Agustus, senantiasa hadir dalam setiap panggilan tugas pengabdianya kepada perjuangan bangsa Indonesia demi tercapainya cita-cita bangsa Indonesia; ... ABRI berasal dari rakyat, hidup dan berjuang bersama rakyat dan untuk semua rakyat; ... ABRI sebagai penegak demokrasi Pancasila telah terpanggil oleh tuntutan perjuangan bangsa Indonesia untuk bersama-sama dengan kekuatan sosial lainnya yang berjiwa Pancasila, secara aktif berperan serta menentukan politik dan haluan negara"...

Dalam implementasinya, Doktrin Perjuangan-- yang juga merupakan Doktrin Induk --- ini difokuskan untuk menghadapi "ancaman, gangguan, hambatan dan tantangan". Semuanya merupakan pemikiran yang ditujukan untuk menghadapi aspirasi publik yang muncul secara otonom.¹¹

¹⁰ Lihat uraian mengenai "Hakikat Insan Prajurit ABRI", dalam *Doktrin Perjuangan TNI-ABRI "Catur Darma Eka Karma" CADEK 1988*, hlm. 327-328.

¹¹ Uraian lebih rinci mengenai apa yang dimaksudkan dengan 'AHTG' ini, dapat dibaca dalam Keputusan Panglima TNI tentang Doktrin Perjuangan TNI-ABRI "Catur Darma Eka Karma" CADEK 1988, hlm. 318-319.

Dalam Doktrin Pelaksanaannya (Doklak), yakni "Doktrin Penampilan TNI-ABRI *Sad Daya Dwi Bakti*" ditekankan penerapan perjuangan Dwifungsi ABRI. Yang pada intinya merupakan "nilai kejiwaan dan semangat perjuangan TNI ABRI untuk bersama-sama kekuatan sosial lainnya memikul tugas dan tanggungjawab perjuangan bangsa, baik di bidang keamanan nasional maupun kesejahteraan sosial".¹²

Doktrin dan Organisasi TNI Masa Depan

Sesuai dengan semangat perubahan yang dikatakan terdahulu, dewasa ini berkembang pemikiran di kalangan TNI untuk memperbaharui doktrin dan organisasinya. Bersamaan dengan keperluan untuk merevisi aturan perundangan yang lama, TNI melalui reformasi internalnya telah mensosialisasikan adanya perubahan struktur dan kultur TNI untuk kemudian disesuaikan dengan tantangan kontekstual. Dengan menggunakan Tap MPR No VI dan VII/2000 sebagai dasarnya, Pimpinan TNI dewasa ini mulai melakukan peninjauan kembali atas doktrin serta stratifikasinya yang baru, dan pelaksanaan validasi sebagai konsekuensi dari perubahan peran TNI pasca Orde Baru.

Menurut ketentuan terbaru, Stratifikasi Doktrin TNI 2000 urutannya adalah seperti di bawah ini. Pertama, Doktrin Hannas yang merupakan pedoman sikap dan tindakan TNI dalam merealisasikan sasaran pertahanan nasional (hannas). Ia menjadi tuntunan bagi segenap pola pikir dan pola tindak bagi Doktrin TNI dan Doktrin Angkatan. Kedua, Doktrin TNI, merupakan pedoman bagi pembinaan kemampuan dan penggunaan kekuatan agar didapat kesamaan pola pikir, pola sikap dan pola

¹² Lihat Bab I Pendahuluan dari *Doktrin Penampilan TNI* yang dimaksud, hlm.1.

tindak dalam melaksanakan tugas pokok TNI. Ia berkedudukan cukup strategis dan sejajar dengan Doktrin Angkatan. Ketiga, Doktrin Angkatan merupakan pedoman dalam pembinaan angkatan dalam melaksanakan tugasnya.

Keempat Petunjuk Induk Opsgab TNI dan merupakan doktrin gabungan (*doctrine for joint operations*) yang bersifat operasional bagi seluruh angkatan. Ia merupakan sumber bagi perumusan kebijakan operasional. Kelima, Petunjuk Induk Operasi/Pelaksanaan/Lapangan/Teknis/Administrasi TNI bersifat taktis dan merupakan penjabaran dari Petunjuk yang disebutkan sebelumnya. Keenam, Petunjuk Induk Angkatan berlaku bagi TNI AL, AU dan AD dan bersifat operasional yang memuat doktrin kekuatan matra angkatan. Ketujuh, Petunjuk Operasi/Pelaksanaan/Lapangan/Teknis/Administrasi Angkatan. Petunjuk ini bersifat taktis, dan merupakan penjabaran dari Petunjuk Induk (Jukin) Angkatan di lapangan.

Dari sisi substansinya, sekarang pun sedang dikembangkan berbagai pemikiran untuk melakukan perubahan doktrin yang sesuai dengan semangat zaman. Kendati tidak sedikit di antara mereka yang "bergaris keras" mempersoalkan relevansinya, proses menuju revisi atas doktrin TNI dewasa ini kian terbuka. Dalam arti, bukan hanya kalangan internal TNI yang melakukannya secara aktif, melainkan juga pihak luar. Seperti yang terjadi belakangan, bersama-sama dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, SESKO TNI melalui sebuah Team yang dibentuknya berusaha mengadopsi berbagai pandangan dari luar TNI yang dianggap mendukung proses reformasi TNI.

Selain itu, perubahan tersebut juga dimungkinkan karena aspek normatifnya mendorong terhadap

bermacam perbaikan yang diperlukan bagi peningkatan peran TNI selanjutnya. Di dalam Doktrin CADEK sendiri dinyatakan tidak tertutupnya kesempatan untuk melakukan perubahan doktrin tersebut. Pertama, dinyatakan dalam Bab Penutupnya bahwa "Untuk itu, penggantian, penelitian, pengkajian, dan pengembangan dengan antisipasi perubahan-perubahan kondisi lingkungan, harus tetap dilanjutkan untuk memperoleh konsepsi-konsepsi operasional yang tepat guna". Selain itu, sejalan dengan berkembangnya faham *objective civilian control* dan *Civil Society*, seperti sekarang, doktrin lama perlu diubah, agar tidak *counter-productive* terhadap peran dan fungsi TNI selanjutnya.

Sebagaimana diketahui, selain keperluan untuk menata kembali stratifikasinya, yang jauh lebih penting untuk diperbaharui adalah substansi dari doktrin TNI itu sendiri. Di satu pihak, sesuai dengan norma-norma demokrasi yang menjadi paradigma bernegara Indonesia sekarang, TNI pun perlu menghargai akan adanya "ruang publik" yang lebih luas. Penghargaan tersebut dibutuhkan dalam rangka penegakkan hukum dan hak-hak azasi manusia (HAM) serta persaingan secara terbuka dan jujur di dalam setiap proses politik.

Oleh karenanya, setiap pemikiran yang mengindikasikan adanya monopoli atau dominasi dalam hubungan sosial sebagaimana tersurat dan tersirat dalam doktrin yang lama, sekarang sudah semestinya untuk diganti. Misalnya, dalam "Pembukaan" dari Doktrin Cadek, antara lain dinyatakan "bahwa ABRI sebagai penegak demokrasi Pancasila telah terpanggil oleh tuntutan perjuangan bangsa Indonesia untuk bersama-sama dengan kekuatan sosial lainnya yang berjiwa Pancasila, secara aktif berperan serta menentukan politik dan haluan negara". Pernyataan ini pada gilirannya mendorong ABRI untuk berfungsi sebagai salah satu

baru perlu disesuaikan dengan tuntutan prinsip-prinsip yang demokratis. Karena bukan partai politik, maka TNI tidak lagi memiliki hak-hak yang sama sebagaimana layaknya sebuah kekuatan politik peserta pemilu. Hak-hak istimewa yang selama ini diterima harus secara bertahap dikurangi, untuk kemudian diserahkan sepenuhnya kepada kalangan sipil. Demikian juga keberadaannya dalam lembaga perwakilan rakyat, untuk selanjutnya harus dicarikan rujukan argumentasinya yang dapat diterima secara universal.

Perubahan dalam doktrin seperti di atas, pada gilirannya akan berpengaruh pula terhadap organisasi TNI berikutnya. Bila di masa lalu, karena sifat kekhasan ABRI dalam konteks sejarah pertumbuhan Republik Indonesia, organisasi ABRI begitu luas dan mendalam pengaruhnya, sekarang perlu dirumuskan bentuk organisasi TNI yang lebih mengandalkan prinsip profesionalitas dan akuntabilitas. Artinya, dalam masa yang mulai menghargai HAM dan penegakan hukum ini, organisasi TNI hendaknya lebih fungsional sifatnya.

Secara struktural, ia tidak lagi berwujud dalam organisasi yang mencerminkan kedua fungsi sekaligus, yakni fungsi militer dan fungsi sipil. Sebagai alat negara yang paling bertanggungjawab dalam urusan pertahanan, TNI hendaknya mengembangkan organisasi yang ditujukan untuk mendukung fungsi utama tersebut. Ditambah lagi dengan terbatasnya kemampuan anggaran yang tersedia serta sumberdaya manusia, maka orientasi utama yang harus dipegang TNI adalah "profesional, efisien, efektif dan modern". Dalam konteks kekinian, ungkapan mengenai organisasi TNI yang diharapkan adalah profesional dan proporsional.

Untuk itu, pendekatan rasional di dalam menyusun dan mengembangkan sebuah organisasi mesti menjadi pilihan yang paling utama. Dan sebaliknya, pandangan

yang retorikal, normatif dan terlalu ideologis sudah semestinya untuk dipinggirkan. Misalnya, dalam beberapa tahun berselang, kita mendengar berkembangnya sikap pro dan kontra terhadap organisasi teritorial TNI, mulai dari Komando Daerah Militer (KODAM) sampai Bintara Pembina Desa (Bapinsa). Tidak kurang dari Let. Jen (Alm.) Agus Wirahadikusumah pernah secara terbuka mendukung untuk sesegera mungkin melakukan pembubaran organisasi teritorial tersebut secara bertahap. Terutama di daerah-daerah tertentu, menurutnya, Komando Rayon Militer (Koramil) dan Bapinsa tidak lagi diperlukan. Bahkan, karena tidak jelas fungsinya, ujar Wirahadikusumah, jangan-jangan mereka hanya menjadi centeng orang kaya di daerah atau mencari-cari kegiatan yang justru seringkali merugikan nama baik TNI itu sendiri".¹⁴

Dua faktor lain menjadi penyebab dari adanya pro dan kontra terhadap kelangsungan organisasi teritorial TNI. Pertama, "gugatan" belakangan muncul secara lebih terbuka dari kalangan dalam TNI sendiri, terutama dari pihak non- Angkatan Darat. Pikiran-pikiran kritis yang biasanya dilontarkan adalah bahwa "daerah militer" nampaknya selalu diidentikkan dengan Angkatan Darat. Padahal konsep militer itu sifatnya generik, berlaku juga untuk kedua angkatan yang lain, yaitu Angkatan darat dan Angkatan Laut.

Namun dalam prakteknya, unsur dari kedua angkatan tersebut selalu dipinggirkan. Kalau pun mendapat tempat dalam struktur organisasi teritorial, sifatnya tidak lebih dari sekedar penghubung (*laison*).

¹⁴ Wawancara pribadi dengan penulis dalam sebuah kesempatan. Namun pandangan-pandangan Agus Wirahadikusumah beserta rekan-rekannya secara lebih rinci dapat dilihat dalam buku yang dieditnya, *Indonesia Baru dan Tantangan TNI: Pemikiran Masa Depan*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1999.

Jabatan strategis senantiasa dipegang oleh perwira TNI yang berasal dari Angkatan Darat.

Kedua, sikap skeptis terhadap organisasi teritorial belakangan mencuat ke permukaan sehubungan dengan perlunya implementasi otonomi daerah secara lebih nyata dan berkelanjutan. Memang, dalam Pasal 7:1 UU No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa persoalan pertahanan dan keamanan masih merupakan salah satu wilayah yang masih menjadi urusannya Pemerintah Pusat. Namun pasal ini tidaklah dapat ditafsirkan secara independen.

Masalahnya, ketika sampai pada fungsi macam apa yang hendak dilakukan TNI di daerah, ternyata terkait juga dengan hak-hak daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Sebagai jalan tengahnya, seperti pernah disampaikan oleh Kasospol (waktu itu) Let.Jen Agus Widjojo, Departemen Pertahanan menentukannya dalam tingkat policy, sementara Pemerintah Daerah mengambil peran dalam sisi pelaksanaannya. Analogi yang dikemukakannya saat itu adalah, "ibarat sebuah kesebelasan nasional", Departemen Pertahanan - melalui TNI - bertugas untuk bertanding sebaik mungkin, dan jika perlu dapat memenangkan pertandingan, sedangkan urusan lapangan bola diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menyediakannya.

Seberapa jauh pemikiran Agus Widjojo mendapat dukungan secara empiris, tidak begitu mudah untuk dilacak. Yang pasti, bagi pihak TNI, sebelum urusan teritorial dapat dibicarakan lebih lanjut, posisi yang ditnggalkan oleh salah seorang jenderal pemikir tersebut tidak diisi oleh perwira lain. Konon, Let Jen Agus Widjojo merupakan Kasospol terakhir, dan selanjutnya pengorganisasian lembaga teritorial TNI selanjutnya diserahkan kepada Kepala Staf Umum. Artinya, posisinya

diturunkan dari “bintang tiga” menjadi “bintang dua”. Dalam istilah TNI, pendekatan ini disebut sebagai sebuah proses likuidasi, atau lebih netralnya adalah validasi.

Perubahan organisasi tersebut sangat terkait erat dengan keluarnya Ketetapan MPR nomor VII/MPR/2000, yang menyatakan bahwa untuk selanjutnya tugas pokok TNI adalah “menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, melindungi keselamatan bangsa, meyelenggarakan wajib militer yang diatur dengan undang-undang, membantu pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan, memberikan bantuan kepada Polri dan ikut memelihara perdamaian dunia.”

Seluruh tugas utama TNI di atas, oleh pimpinan TNI telah diterjemahkan melalui validasi organisasi yang diharapkan dapat mencerminkan prinsip-prinsip profesional dan proporsional sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Dengan mengacu pada tugas utama di atas, Pimpinan TNI TNI sebagaimana terungkap dalam Term of Reference yang disahkan pada 15 September 2000, memformalkan adanya validasi organisasi Markas Besar TNI dan Balakpus Mabes, yang semuanya ditujukan untuk menghindari adanya duplikasi peran.

Secara umum, proses validasi yang diterapkan Mabes TNI didasarkan pada sejumlah prinsip berikut: Pertama, menjamin keberhasilan tugas, peran dan fungsi TNI di lingkungan Mabes TNI. Kedua, tugas, peran dan fungsi badan-badan di lingkungan Mabes TNI tidak keluar dari tugas dan peran Mabes TNI. Ketiga, keseluruhan tugas dan fungsi badan-badan dapat menghasilkan sinergi yang optimal untuk keberhasilan TNI. Keempat, penggunaan sumberdaya yang efisien sesuai dengan kebutuhan. Kelima, terhadap pelaksanaan tugas pokok dapat dibagi habis secara proporsional dan

profesional. Enam, Organisasi Mabes TNI dengan Angkatan tidak saling tumpang tindih sesuai dengan tataran kewenangan. Tujuh, pengkajian dan validasi dilaksanakan secara paralel sedangkan implementasinya bertahap. Akhirnya, terhadap organisasi yang kemungkinan harus dilikuidasi dilaksanakan secara bertahap dengan meminimalkan dampak yang tidak diinginkan.

Secara khusus, terdapat acuan validasi organisasi sebagai berikut. Pertama, pada Staf mabes TNI. Di satu pihak, titik berat pada penggunaan kekuatan sementara pembinaan dilimpahkan kepada angkatan. Di pihak lain, perlu penajaman fungsi dan kedudukan satuan pelayanan sesuai dengan tuntutan tugas dan fungsi TNI.

Kedua, pada Badan Pelaksanan Pusat (Balakpus) TNI perlu ditekankan lingkup tugas masing-masing Balakpus dengan merujuk kepada tugas pokok, peran dan fungsi TNI. Kemudian, validasi tersebut harus menganut prinsip efisien dan mampu menghasilkan sinergi yang optimal. Disamping itu juga perlu antisipasi terhadap tantangan tugas masa depan, serta mempunyai beban kerja yang proporsional.

Ketiga, pada tataran Angkatan, lingkup tugas peran dan fungsi masing-masing matra mengacu pada tugas pokok dan fungsi TNI. Juga perlu diperhatikan penajaman koordinasi Komando Pengendalian (Kodal) dengan jelas. Disamping itu, masing-masing Angkatan pun perlu menggunakan sumberdaya yang efisien namun mampu menghasilkan sinergi yang optimal. Semuanya diantisipasi terhadap tantangan dan tugas TNI masa depan.

Berbicara mengenai Tataran Kewenangannya, pada Tingkat Mabes TNI, meliputi hal-hal yang bersifat strategis dengan titik berat pada penggunaan kekuatan. Kemudian pada tingkat Angkatan, bersifat lebih strategis

yang berkaitan dengan pembinaan komponen Angkatan. Sementara pada tataran Komando utama (Kotama), dan satuan proses validasinya bersifat taktis dan teknis yang berkaitan dengan pembinaan profesionalisme dan kesiapan satuan serta penyelenggaraan operasional.

Berdasarkan pengkajian yang telah dilakukan sejak tahun 2000, dan dilakukan secara paralel oleh Mabes TNI dan masing-masing angkatan, maka pelaksanaan vbalidasi organisasi TNI dilaksanakan dalam empat tahap:

Tahap Pertama (2000-2001), berupa pelaksanaan validasi organisasi tingkat staf dan Balakpus Mabes TNI. Kemudian hasil validasi organisasi Mabes TNI ini akan dijadikan acuan bagi pelaksanaan validasi organisasi tingkat angkatan. Tahap Kedua (2002-2003), merupakan validasi tingkat Angkatan. Tahap Ketiga (2003-2004), pelaksanaan uji coba lapangan hasil validasi organisasi TNI. Tahap terakhir (2004-2005), pemberlakuan efektif hasil validasi organisasi TNI.

Adapun rincian pokok-pokok pelaksanaan validasi organisasi Mabes TNI adalah sebagai berikut:

Pertama, pada jajaran Staf Umum, akan dilakukan penyempurnaan kembali rumusan tugas pokok jajaran staf umum (Sintel, Sops, Spers, Slog dan Skomlek), disesuaikan dengan penajaman tugas pokok TNI di bidang pertahanan. Setelah itu, perlu adanya penajaman kembali fungsi-fungsi staf umum yang dijabarkan ke dalam tugasptugas ke-Paban-an. Selanjutnya, kemungkinan untuk dapat menampung fungsi- fungsi dari Balakpus yang dilikuidasi. Akhirnya, perlu adanya pengelompokan supervisi Staf Umum kepada Balakpus-Balakpus sesuai dengan bidangnya.

Kedua, pada bidang Staf Teritorial, perlu penataan kembali struktur organisasi kepala Staf Teritorial melalui pengkajian fungsi yang diemban oleh Skomsos dan Ster.

Kemudian melikuidasi Staf teritorial dan Skomsos serta mengalihkannya kepada salah satu staf di bawah Staf umum TNI.

Ketiga, Staf Perencanaan umum, organisasinya perlu direstrukturkan, dengan menggabungkan fungsi-fungsi Pabn yang duplikatif. Selain itu juga dibutuhkan adanya penajaman kembali fungsi-fungsi yang disesuaikan dengan tugas pokok TNI, khususnya dalam penangan kebijakan kerjasama militer dengan negara lain.

Keempat, Organisasi Inspektorat jenderal (Itjen) TNI, perlu penataan kembali tugas-tugas pokok dan fungsi Itjen TNI sesuai dengan tugas pokok TNI yang kontekstual. Selain itu, akan ada penajaman kembali fungsi pengawasan dan pemeriksaan.

Kelima, Staf Ahli panglima TNI harus disesuaikan dengan bidang-bidang yang ditangani, di luar bidang yang tidak tertampung dalam Staf umum TNI.

Keenam, Unsur Pelayanan, akan ditata kembali dan ditajamkan sesuai dengan tugas pokok TNI yang paling mutakhir.

Ketujuh, Balakpus Mabes TNI, akan ditajamkan kembali sesuai dengan fungsi balakpus, dan mengacu pada tugas utama TNI sebagaimana disebutkan terdahulu. Kemudian, melikuidasi organisasi Balakpus Mabes TNI yang fungsinya tidak relevan lagi ditempatkan di Mabes TNI.

Selain rencana reorganisasi seperti di atas, belakangan juga muncul perdebatan di seputar dua hal yang nampaknya sesuai dengan semangat reformasi sekarang. Pertama, adalah kemungkinan digantikannya struktur organisasi panglima TNI oleh Kepala Staf Gabungan. Dengan mengacu pada model Amerika Serikat, peran Kepala Staf Gabungan, jelas berbeda dengan Panglima TNI, yang seolah-olah sebagai struktur

organisasi yang lebih mengutamakan kekuasaan ketimbang fungsi. Sebaliknya, bila pendekatan Amerika Serikat yang dipakai, maka keberadaan, fungsi dan peran masing-masing Angkatan akan lebih ditonjolkan.

Kemudian, wacana organisasi lain yang juga ramai dibicarakan belakangan adalah perlu tidaknya Komando Wilayah Pertahanan, sebagai alternatif dari dilikuidasinya Komando teritorial. Yang dikatakan terakhir, terkesan merupakan kelanjutan dari paradigma lama, yang menomor satukan Angkatan darat dalam organisasi TNI, serta mengedepankan fungsi non-militer. Sedangkan bila bicara mengenai profesionalisme TNI, sudah semestinya mengadopsi pendekatan baru, di mana fungsi militerlah yang harus lebih ditonjolkan ketimbang peran non-militer dari TNI. Namun, seberapa jauh hal ini sudah terwujud, masih perlu ditunggu lebih lanjut perkembangannya.

Peluang dan Kendala

Pada tataran wacana, dewasa ini tidak ada lagi hambatan untuk membicarakan doktrin secara mendalam dan luas. Berbeda dengan masa sebelumnya, TNI sekarang tidak hanya kehilangan monopolistiknya di dalam membahas doktrin dan organisasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan doktrin TNI, melainkan telah lebih dari itu. Sebagaimana disampaikan terdahulu, reformasi internal TNI, termasuk dalam menyusun doktrin dan organisasinya, TNI membuka diri terhadap masukan dari kalangan luar militer. Ini berarti, intensitas pembahasan doktrin semakin tinggi dan terbuka. Dan kecenderungan seperti ini sangat diperlukan untuk meningkatkan obyektivikasi TNI dalam percaturan masyarakat yang kian modern dan demokratis.

Namun pada tataran praksis, masih ditemui sejumlah kendala. Pertama, ada pemikiran "garis keras"

di kalangan TNI yang meragukan perlunya sebuah perubahan mendasar atas doktrin TNI. Bagi mereka, persoalannya tidak terletak pada doktrin, melainkan dalam aplikasi individu anggota TNI di lapangan. Jadi jangan sampai terlalu digeneralisasi, sehingga dicarilah perubahan itu.

Tapi, kehendak publik dan partisipasi mereka dalam urusan TNI tidak dapat dinafikan, apalagi dilarang. Seperti yang kita dapat saksikan dalam beberapa tahun terakhir ini, wilayah politik yang sebelumnya dianggap taboo bagi kalangan sipil untuk mendiskusikan dan bahkan mengevaluasinya, sekarang telah menjadi wilayah yang amat terbuka. Kesadaran publik untuk ikut memikirkan persoalan yang sebelumnya menjadi domainnya TNI, telah menjadi sebuah keniscayaan. Walau pun masih terbatas pada aspek politik, belum teknis, namun keterlibatan masyarakat non-militer dalam urusan militer sekarang sudah kian intensif. Diskusi secara terbuka dan debat publik mengenai persoalan pertahanan dan keamanan, dewasa ini bukan saja diperbolehkan, tetapi juga dapat dipublikasikan hasil-hasilnya.¹⁵

Kedua, proses perubahan doktrin dan reorganisasi TNI berlangsung dalam situasi politik yang tidak pasti. Sejak lengsernya kepemimpinan Presiden Soeharto, stabilitas politik Indonesia tidak lagi memberikan suasana yang kondusif bagi setiap perubahan. Langkanya kepemimpinan yang kuat, serta lemahnya otoritas negara, perubahan yang terjadi hampir-hampir tanpa kendali dan arah yang jelas. Meski pun pada tataran wacana semuanya menarik, pada tataran praksis terlalu banyak persoalan yang tidak mudah diatasi. Meski pun

¹⁵ Salah satu publikasi terakhir mengenai hal ini, lihat Indria Samego (ed.), *Sishankamneg: Potensi dan Problema*, The Habibie Center, 2001.

sudah tiga orang presiden memimpin Republik Indonesia, dalam tahun-tahun terakhir, tidaklah mudah sebuah keputusan dibuat. Sebagai akibatnya, proses reformasi internal TNI yang semula digagas, belakangan juga agak jalan di tempat. Terlalu banyaknya masalah lain yang dianggap lebih berurusan dengan masalah publik, reformasi internal TNI menjadi agak terabaikan.

Ketiga, ketika kita bicara profesionalisme TNI, bayangan kesulitan yang paling menonjol adalah seberapa jauh sumberdaya yang kita miliki mampu mendukungnya. Pada sisi sumberdaya manusia, pengalaman masa lalu dari prajurit TNI, khususnya Angkatan darat, jelas lebih memberi porsi kepada peran sosial politik ketimbang peran militer. Tiadanya ancaman terhadap eksistensi pertahanan nasional kita, telah memperkuat keterlibatan TNI dalam masalah-masalah non-militer.

Sebagai konsekuensinya, penanganan wilayah pertahanan secara intensif agak terabaikan. Sementara bila dilihat dari sisi sumber daya ekonomi, jelas merupakan persoalan lain dari peningkatan profesionalisme TNI selanjutnya. Apalagi setelah kita mengalami krisis ekonomi, dan belum berhasilnya Indonesia mengatasi krisis tersebut, telah mempersulit pemerintah untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada peningkatan kualitas dan kemampuan TNI. Lemahnya dukungan anggaran terhadap peningkatan peran TNI, telah memperlemah intensitas peningkatan profesionalisme TNI, demikian juga reorganisasinya.

Bab 5

Tupoksi TNI: Perspektif Militer

(Dilema Antara Tugas Pertahanan dan Keamanan)

Moch. Nurhasim dan Hargyaning Tyas

Sejarah pemikiran tentang peran militer terutama masalah doktrin dan fungsi politiknya, telah mempengaruhi dua model sifat pemikiran TNI yaitu pemikiran yang absolut (yang tidak akan pernah berubah) dan pemikiran yang bersifat evolusioner (berubah sesuai dengan kondisi politik, lingkungan strategis, dan hubungan kelompok sipil dengan militer).

Pemikiran yang tidak berubah mengenai fungsi tentara menurut teori klasik adalah militer sebagai "penjaga malam," artinya militer dianggap sebagai semata-mata sebagai alat negara untuk menjaga kedaulatan suatu negara. Dalam istilah TNI ini disebut sebagai Tupoksi (Tugas Pokok, Peran dan Fungsi). Sejak awal, pemikiran ini selalu muncul dan tidak pernah berubah, terutama mengenai tupoksi utamanya yaitu menjaga kedaulatan NKRI. Meskipun di masa Orde Baru, ada pergeseran mengenai fungsi itu menjadi dwifungsi ABRI yang kemudian semakin melebar sebagai multifungsi ABRI ke dalam segala bidang. Meskipun demikian, konteks lingkungan serta kondisi yang mempengaruhi tupoksi, selalu mengikuti dengan berbagai perkembangan dan perubahan eksternal dan internal TNI. Pergeseran tupoksi TNI di masa lalu telah banyak dibahas pada penelitian sebelumnya oleh PPW-LIPI serta berbagai implikasinya.

Akan tetapi, mengenai tupoksi TNI di masa transisi dan pergulatan pemikiran di kalangan internal mereka, masih jarang yang menuliskannya. Oleh karena itu, bab ini, akan membahas persepsi diri TNI tentang tupoksinya dari berbagai pemikiran yang bersifat absolut maupun

pemikiran yang bersifat evolusioner yang telah disebut, terutama mengenai bagaimana perspektif militer tentang peran dan fungsinya seperti aspek perubahan pemikiran TNI tentang fungsi dan tugas mereka seiring dengan perkembangan mutakhir redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi dan paradigma baru TNI di era reformasi maupun langkah-langkah perubahannya.

Persepsi Diri TNI tentang Fungsi, Tugas dan Peran

Adalah suatu kenyataan bahwa di masa transisi tentara Indonesia kesulitan menempatkan peran dan fungsi mereka, setelah peran politiknya dicabut melalui berbagai proses politik. Kesulitan ini tampaknya semakin menguatkan asumsi sebelumnya bahwa TNI kurang profesional dibidangnya, tetapi profesional di luar bidang pertahanan termasuk bidang politik dan jabatan-jabatan sipil. Akibatnya, muncul kontroversi pemikiran di kalangan sipil maupun militer tentang fungsi, peran dan tugas TNI di masa transisi.

Transisi demokrasi telah mendorong ruang gerak militer untuk mempersepsikan dirinya kembali. Siapakah mereka, dan berfungsi sebagai apakah tentara, seringkali menjadi pertanyaan yang sederhana, akan tetapi jawaban serta realitasnya sulit sekali bagi TNI. Pertanyaan ini seperti pemahaman jati diri mereka, perubahan doktrin maupun aturan hukum sebagai dasar dari pelaksanaan tugas mereka. Ini terjadi karena TNI sesungguhnya adalah sipil yang dipersenjatai dan diberi legitimasi untuk melakukan kekerasan, sehingga aturan main bagi peran mereka sangat diperlukan.

Meskipun berbagai peraturan mengenai hal itu "belum tersedia" yang baru, akan tetapi sejumlah wacana dari militer tentang dirinya kerap kali disosialisasikan baik melalui seminar, workshop maupun pernyataan mereka di media massa.

Secara agak longgar minimal terdapat tiga aliran pemikiran di kalangan TNI tentang fungsi dan tugas mereka. *Aliran pertama* menghendaki TNI sebagai alat pertahanan semata-mata; sementara *aliran kedua* menghendaki TNI sebagai bagian dari komponen bangsa di samping berfungsi sebagai alat pertahanan dan minimal “terlibat” dalam proses politik secara makro. Sedangkan *aliran ketiga* menempatkan tentara di masa transisi sebagai suatu kerangka tugas dan peran yang secara separasi sulit dipisahkan antara keamanan dan pertahanan maupun dengan politik.

Kelompok pertama memahami bahwa perubahan peran itu sebagai suatu proses transisional dan mereka memahami kesalahan-kesalahan di masa lalu. Secara retorik, hal ini seringkali dinyatakan oleh kalangan elite TNI.

“...Seorang Pangdam IX/Udayana pernah mengatakan bahwa masyarakat harus lebih objektif dalam memahami peran TNI di masa mendatang, karena TNI sendiri kini sedang melakukan reposisi secara sungguh-sungguh....Kekeliruan di masa lalu itu sudah ditinggalkan, bahkan tuntutan masyarakat agar dwifungsi ABRI dicabut, sudah mulai dilaksanakan.....”¹

Meskipun demikian, dinamika pemikiran internal TNI, tampaknya kadang-kadang masih sebatas menjadi konsumsi internal. Kasus perseteruan Jenderal TNI alm. Agus Wira Hadikusuma yang sering disingkat AWK dengan kolompok elite TNI dan Pangdam lainnya, sekurang-kurangnya menunjukkan akan gejala ini. Meskipun secara substantif banyak yang menyetujui, akan tetapi dari segi cara dan langkahnya banyak mendapat kritik dari dalam. Oleh karena itu, perseteruan

¹ *Kompas*, 21 September 2000.

ini kemudian berlanjut ke arena “kekuasaan internal TNI.” Kasus terhadangnya AWK untuk menjadi KSAD menunjukkan gejala seperti itu, karena kalangan “dalam” TNI mengkhawatirkan langkah politik AWK kepada pemerintahan sipil. Alasan penolakannya, TNI ingin independen dan tidak dapat dicampuri oleh kalangan sipil agar tidak terjebak menjadi alat kekuasaan.

Para penolak pemikiran AWK ini memahami bahwa peran mereka di masa transisi sebagai semata-mata secara profesional dan fungsional sebagai kekuatan pertahanan negara. Peran itu mencakup *tugas menegakkan kedaulatan negara, membantu Polri dalam menegakkan keamanan dalam negeri* sesuai dengan payung undang-undang yang berlaku. Di sisi yang lain, TNI juga dianggap perlu ditugaskan untuk mengatasi ancaman bersenjata seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Irian Jaya maupun berbagai daerah yang dilanda konflik horizontal.²

“...Panglima TNI Laksamana Widodo AS mengatakan bahwa TNI tetap pada komitmennya untuk membantu Pemerintah Daerah dan Polri secara proaktif dalam mempertahankan Keamanan Nasional.....TNI melakukan pembinaan internal sekaligus menjalankan dengan sungguh-sungguh setiap tugas yang diembankan oleh negara...”³ Dalam suatu kesempatan lainnya, Panglima TNI Laksamana Widodo AS mengatakan, TNI saat ini sedang berkembang menuju jati diri dan tentara profesional sebagaimana tuntutan reformasi internal TNI...”

Senada dengan hal di atas, Pangkostrad Letjen Ryamizard Ryacudu misalnya dengan tegas mengatakan salah satu peran TNI sejak dulu hingga sekarang adalah

² Komentar Menkopolsoskam.

³ *Kompas*, 1 Desember 2000.

bertanggung jawab terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). TNI akan bersikap tegas terhadap siapa saja yang ingin merusak keutuhan negara RI.⁴ Bersikap tegas di sini bisa mengandung intepre tasi yang beragama, tetapi dalam kamus TNI, maksudnya lebih mengarah sebagai pihak yang perlu diwaspadai bahkan bisa dikategorikan sebagai "musuh."

Sejalan dengan pemikiran itu, Wakil Panglima TNI Jenderal Fachrul Razi mengatakan bahwa TNI telah menempatkan diri sebagai komponen utama pertahanan negara yang bertugas menggagalkan setiap agresi terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah negara, serta mendukung kepentingan-kepentingan nasional dan internasional Republik Indonesia. Tugas-tugas di luar pertahanan dan keamanan dilakukan TNI bila diminta bantuannya oleh instansi penanggungjawabnya, dengan prosedur yang sesuai dengan aturan perundang-undangan. TNI tidak boleh lagi mengambil tanggung jawab dari semua permasalahan bangsa dengan alasan apapun, karena TNI hanya bagian dari sistem nasional (negara).⁵

Meskipun demikian, masih ada sebagian lainnya yang menghendaki peran TNI dalam politik, namun dalam konsep makro yaitu politik kenegaraan, bukannya pada kehidupan politik sehari-hari. Menurutnya kelompok ini, TNI tetap harus memiliki hak berbicara politik asalkan dalam wacana yang lebih luas atau makro, misalnya dalam MPR untuk memberikan pandangan politik berkaitan dengan masalah pertahanan dan keamanan negara secara kompleks.⁶

Aliran ini terlihat misalnya dalam pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 tahap kedua oleh PAH I

⁴ *Kompas*, 5 September 2001.

⁵ *Kompas*, 12 April 2000.

⁶ *Kompas*, 24 April 2000.

MPR. TNI secara eksplisit tetap meminta peran dalam masalah politik, dengan adanya aturan peralihan perubahan kedua UUD 1945 yang menyebutkan *Tambahan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang Dasar ini adalah usulan Tentara Nasional Indonesia dan usulan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan mengenai tambahan anggota MPR sebagaimana dimaksud dalam pasal ini berlaku selama Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mengubahnya.*⁷ Alasannya adalah, TNI merupakan warga negara RI yang mempunyai hak politik yang sama dengan warga negara RI lainnya, yaitu hak untuk memilih dan dipilih. Hak yang dimiliki oleh anggota TNI itu tidak digunakan TNI dengan pertimbangan demi keutuhan dan kekompakan TNI yang diperlukan dalam menunaikan tugasnya. Makanya, Mabes TNI mengharapakan untuk dapat menyumbangkan dharma bakti dan pemikirannya dalam menentukan arah perkembangan bangsa di masa yang akan datang dalam MPR. Untuk itu, F-TNI/Polri merumuskan Pasal 2 Ayat (1) itu sebagai: *MPR terdiri atas anggota DPR dan utusan daerah yang dipilih melalui pemilu serta anggota TNI/Polri yang diangkat menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.*

Aliran ini sering mengungkapkan bahwa sebenarnya tugas pokok dan fungsi TNI adalah basic TNI, sedangkan tugas tambahan bisa saja diberikan sesuai situasi dan kondisi. Jika terjadi kekacauan, ada kemungkinan bisa dimintai oleh masyarakat untuk bertugas lain di luar tugas pokok TNI itu sendiri. Tetapi yang penting, TNI harus melaksanakan sebaik-baiknya tugas pokoknya. Itu adalah basicnya.

⁷ Kompas, 13 Agustus 2000

Tabel Perbandingan Peran, Tugas Pokok dan Fungsi
TNI AD, TNI AL dan TNI AU⁸

Uraian	Angkatan Darat	Angkatan Laut	Angkatan Udara
Peran	Alat Negara yang berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia	Peran militer, peran polisionil, peran dukungan <i>diplomacy</i> , dan peran lainnya.	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.
Tugas Pokok	Menegakkan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah darat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia di wilayah daratan dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.	Menyelenggarakan segala upaya untuk menjaga, mempertahankan keutuhan dan mengamankan wilayah udara nasional dan integritas bersama-sama dengan komponen kekuatan pertahanan negara lainnya, serta menyelenggarakan penegakan hukum di wilayah udara nasional dan mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan negara aspek udara. Melaksanakan bakti TNI AU dalam rangka mendukung

⁸ Sumber disarikan dari doktrin masing-masing angkatan yang sedang dalam proses penyelesaian dan penggodokan (terutama TNI AD) sedangkan untuk TNI AL dan TNI AU sudah disyahkan oleh KSAL dan KSAU.

			pemerintah untuk misi kemanusiaan dan kepentingan kesejahteraan serta membantu menanggulangi bencana alam yang terjadi di dalam ataupun di luar negeri. Ikut berperan aktif dalam tugas-tugas pencapaian dan pemeliharaan perdamaian di bawah misi PBB, dalam rangka mewujudkan perdamaian dunia.
Tugas Bantuan ⁹	Membantu penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan (<i>civic mission</i>), bantuan kepada Polri atas permintaan yang diatur dalam undang-undang, membantu pemeliharaan perdamaian dunia (<i>peace keeping operation</i>).	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.
Tugas-tugas	Menegakkan kedaulatan negara di wilayah darata, menegakkan keutuhan wilayah negara di daratan, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia di wilayah daratan, melaksanakan tugas	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.	Tidak secara eksplisit disebutkan dalam doktrinnya.

⁹ Dalam istilah yang normal biasanya disebut sebagai Tugas Perbantuan, tetapi dalam draft Doktrin TNI dan Angkatan disebut dengan tugas bantuan.

	<p>negara dalam penyelenggaraan pendidikan dan latihan wajib militer Bala Darat bagi warga negara yang diatur dengan undang-undang, ikut aktif dalam kegiatan kemanusiaan, membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam undang-undang.</p>		
Fungsi	<p>Fungsi Utama:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pertempuran b. Pembinaan Kekuatan c. Administrasi <p>Fungsi Organik Militer:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Intelijen b. Operasi c. Personel d. Logistik e. Hubungan kemasyarakatan f. Pendidikan g. Latihan h. Doktrin <p>Fungsi Organik Pembinaan Fungsi Teknis Militer Umum Fungsi Teknis Militer Khusus Fungsi Khusus</p>	<p>Pengendalian laut dan proyeksi kekuatan. Proyeksi kekuatan ada dua hal yaitu proyeksi kekuatan sebagai bagian dari pengendalian laut dan proyeksi kekuatan untuk mendukung kampanye kekuatan darat dan udara.</p>	<p>Pembinaan kemampuan dan penggunaan kekuatan, serta pembangunan kekuatan.</p>

Munculnya aliran-aliran ini merupakan dampak dari proses internalisasi perubahan TNI yang tidak komprehensif dan integratif. Sejak semula, reposisi,

reaktualisasi, dan redefinisi peran TNI kurang difokuskan pada persoalan substansial yaitu doktrin TNI itu sendiri serta berbagai kelengkapan struktural yang substansial seperti UU Keprajuritan, UU Pengadilan Militer, dan lain sebagainya. Akibat belum berubahnya doktrin TNI (doktrin pokok/induk, maupun aturan-aturan hukum, dan implementasinya), masih muncul kecenderungan lama dalam mendefinisikan tugas dan peran mereka. Oleh karena itu, terlihat ada sejumlah diksi dan retorika lama, secara realitas semuanya itu menjadi saling dinegasikan.

Lihat saja wacana yang berkembang dari pemikiran TNI yang selalu mengutip kata-kata retorik seperti di bawah ini:

“...TNI sejak lahirnya dan sampai sekarang tidak bisa dipisahkan dari rakyatnya, karena hidup dan kekuatan TNI berada dalam kemanunggalannya dengan rakyat. Jadi kalau *back to barrack*, konotasinya TNI itu dipisahkan dengan rakyat...”¹⁰

“...Bagi TNI sebagai alat pertahanan senjata digunakan untuk menyelesaikan tugas...”¹¹ Apabila kita ingin melihat TNI tumbuh menjadi alat negara bidang pertahanan yang profesional dan kuat, menjadi kepentingan kita semua untuk turut menjaga agar TNI bebas dari pengaruh kepentingan politik yang berasal dari luar TNI...”¹²

“...TNI tidak akan mengajukan calon atau minta jatah di kabinet Megawati Soekarnoputri. Meski demikian, lanjut Kaster TNI, jika ada putra-putra TNI yang dipercaya oleh

¹⁰ Pernyataan KSAD Tyasno Sudarto yang dimuat oleh *Kompas*, 7 Maret 2000.

¹¹ *Kompas*, 19 September 2001.

¹² Pernyataan Panglima TNI Widodo AS pada *Kompas*, 27 Agustus 2001.

Presiden Megawati untuk membantu pemerintahannya, itu adalah satu kehormatan bagi TNI..."¹³

Diksi dan retorika ini menunjukkan bahwa di satu sisi, tentara sesungguhnya masih "menginginkan peran politik," meskipun agak malu-malu. Tetapi, simboliknya menunjukkan kecenderungan ke arah sana. Perbedaannya hanya terletak, di masa lalu mereka langsung mendapat jatah dan ikut menentukan dan/atau dominan, tetapi di masa transisi mereka sesungguhnya menjadi kekuatan yang "kurang diperhitungkan," atau sebagai kekuatan yang selalu dibayang-bayangi oleh pemikiran supremasi sipil, di mana peran dan tugas TNI harus merupakan kebijakan politik, meskipun itu tugas pokok dan utama yang harus dijalankan.

Betapapun masih ada kesan diksi dan retorik, generasi militer sekarang (masa transisi) yang merupakan generasi/angkatan 1970 dan 1971, harus diakui mulai keluar dari ruang pemikiran TNI sebelumnya, meskipun tidak seluruhnya. Tetapi, bila dibandingkan, generasi 1970-1971 yang sedang berkuasa, sepertinya sedang dihadang oleh arus generasi/angkatan 1973 yang dianggap memiliki wacana yang lebih revolusioner dibandingkan dengan generasi/angkatan 1970 dan 1971. Wacana jalan tengah Nasution misalnya yang sering ditinggalkan tentara di masa Orde Baru sebagai konsep bahwa ABRI bukan sekedar alat sipil seperti di negara-negara Barat, juga bukan sebuah "rejim militer," yang mendominasi kekuasaan negara, mulai kembali menjadi diskusi dan wacana kalangan tentara. TNI kembali menggali persepsi diri mereka, untuk dapat keluar dari keterjebakan dalam politik dan kekuasaan. Apa dampak dari pencarian jati diri ini? Minimal ada dua hal, TNI akan berubah sesuai

¹³ *Kompas*, 6 Agustus 2001.

dengan harapan, atau sebaliknya, TNI sulit memahami jati diri dan menempatkan fungsinya dalam proses transisi.

Kenyataan inilah yang dihadapi oleh TNI di masa reformasi. Ketakutan agar tidak terjebak dalam politik, misalnya, terlihat dari gamangnya pilihan peran ketika Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan dekrit. Alasan yang kemudian dijadikan sebagai pedoman adalah yang terbaik bagi rakyat, terbaik pula bagi TNI. Alasan semacam ini, sering digunakan oleh TNI. Sementara alasan untuk tidak bertindak--atau ragu- ragu dalam masalah "keamanan maupun pertahanan" seperti menyangkut kasus disintegrasi seperti Aceh dan Irian Jaya, mereka berlindung belum ada payung hukum atau tugas politik bagi mereka. Sementara ketika mereka ditugasperbantukan kepada Polisi di daerah-daerah konflik, muncul pertentangan secara fisik di antara keduanya, maupun komando yang berbeda.

"...Sebelum pemisahan TNI/Polri, selama tahun 1997-1999 ada 28 kasus bentrokan yang melibatkan prajurit TNI 92 orang dan Polri 88 orang. dari kasus-kasus tersebut meninggal 4 orang (TNI), luka-luka 23 orang. Sementara di pihak Polri meninggal 4 orang, luka-luka 8 orang. Setelah terjadi pemisahan antara TNI dan Polri, terjadi peningkatan kasus yang sangat signifikan, yakni 90 kasus, di mana personel yang terlibat juga meningkat. Dari TNI AD 389 orang dan Polri 474 orang terlibat. Namun KSAD tidak mengungkap jumlah korban yang meninggal dan terluka..."¹⁴

Perubahan wacana pemikiran ini menarik, terutama bagaimana sesungguhnya peran dan fungsi TNI

¹⁴ Pernyataan KSAD Jenderal Endriartono Sutarto pada *Kompas*, 19 September 2001.

dijalankan. Pertarungan demi pertarungan wacana terus terjadi baik di media massa maupun dalam seminar dan lain sebagainya. Pada mulanya, persoalan tugas dan peran TNI selalu diformulasikan sebagai kesepakatan bangsa secara konstitusional. Atau pun dengan menggunakan kalimat-kalimat berikut: "kalau rakyat menghendaki," "tergantung kesepakatan komponen bangsa," dan lain sebagainya. Akan tetapi, ternyata dalam perkembangannya ada perubahan konsepsional--meskipun seringkali istilah-istilah itu tetap digunakan, yaitu tergantung dari kebijakan politik atau proses politik pemerintahan sipil.

Pergeseran wacana atas peran TNI, harus pula diakui sebagian merupakan pergulatan internal TNI, tetapi proses ke arah tersebut didorong pula oleh kalangan intelektual sipil, bukan elite politik sipil. Penggodokan RUU Pertahanan Negara--sebagai fenomena baru dengan terlibatnya intelektual sipil, merupakan proses pendorongan tersebut. Proses pendorongan melahirkan sejumlah wacana baru bagi pemahaman diri TNI untuk menjalankan tugasnya. Salah satu perubahan mendasar yang sekarang sepertinya telah "menjadi doktrin baru," bahwa tugas pokok dan peran TNI dijalankan melalui keputusan politik (proses politik) sipil.

Wacana ini menarik, karena merupakan hasil dari proses sosialisasi yang cukup lama. Namun demikian, kalangan sipil--terutama elite kekuasaan---terkadang tidak menyadarinya, dan justru berpikiran lain. Terutama masih adanya kecenderungan untuk menggunakan TNI sebagai bagian dari kelompoknya, dan sewaktu-waktu dapat digunakan, maupun difungsikan secara lain.

Berbagai Kendala

Namun demikian, untuk mewujudkan perubahan itu, tidaklah gampang. Berbagai kendala masih tetap terjadi, terutama dari internal TNI sendiri. Meskipun pada kenyataannya sudah terdapat perubahan sikap dan pandangan politik seperti perubahan Staf Sosial Politik menjadi Staf Teritorial dan sekarang Staf Komunikasi Sosial (Komsos), pemisahan Kepolisian dengan TNI, pemutusan dengan partai politik (TNI netral politik), akan tetapi untuk menuju menjadi tentara profesional akan sulit dilakukan. Kendala¹⁵ ini diantaranya adalah *pertama*, masih kuatnya perbedaan persepsi di kalangan internal TNI tentang ancaman negara. Kecenderungan dalam tubuh TNI Angkatan Darat (AD) masih menganggap bahwa ancaman terhadap eksistensi negara adalah masalah keamanan dalam negeri yang dapat memancing campur tangan asing. Sedangkan TNI Angkatan Udara (AU) dan Angkatan Laut (AL) menganggap ancaman dari luar justru muncul dari perbatasan-perbatasan negara RI yang sebagian besar adalah laut dan udara.

Perbedaan fokus ini menunjukkan adanya perbedaan tentang pemahaman mengenai pertahanan. Apa sesungguhnya yang akan menjadi basis pertahanan, apakah darat, laut atau udara. Hal ini sekaligus menggambarkan pergulatan tupoksi antarangkatan. Angkatan Darat tetap menghendaki bahwa basis pertahanan tetap di darat, sementara Angkatan Laut memiliki alasan rasional yang didukung oleh sejumlah kalangan sipil yang menyusun RUU Pertahanan dengan basis pertahanan di laut karena Indonesia merupakan

¹⁵ A. MalikHaramain, "Anomali Profesionalisme Militer," dalam *Sinar Harapan*, 5 Oktober 2001.

negara kepulauan (maritim), yang didukung oleh Angkatan Udara dan Angkatan Darat.

Perbedaan ini bukan tanpa dasar, karena selama masa Orde Baru, dengan konsep teritorialnya, telah membawa sejumlah implikasi. Alasan lainnya yang kontroversial disebabkan juga oleh adanya TAP MPR No. VI dan VII/2000 dengan pemisahan keamanan dan pertahanan. Sehingga ada batas yang sulit, ketika di darat menjadi wewenang polisi, bukan lagi TNI. Munculnya gagasan dibentuknya Komando Gabungan, dengan basis wilayah yang tidak seluas basis teritorial selama ini. Muncul wacana perlunya dibentuk Komando Wilayah Pertahanan (Kowilhan) minimal menjadi tiga daerah Barat, Tengah dan Timur sebagai basisnya. Dari perubahan konsepsional pertahanan ini, tentu yang paling banyak dirugikan memang Angkatan Darat, karena akan membawa implikasi bagi penciptaan KODAM yang selama ini dipahami sebagai basis teritorial dalam pertahanan di masa Orde Baru.

Meskipun demikian, wacana pembentukan Kodam - Kodam baru ternyata kembali muncul, meskipun telah ada wacana pembentukan Kowilhan, yang oleh sebagian TNI juga dibalik sebagai Kohanwil (Komando Pertahanan Wilayah) yang pengertiannya cenderung sama dengan konsep teritorial. Usulan dibentuknya Kodam Iskandar Muda di Aceh dengan alasan permintaan pemerintahan sipil, bukanlah suatu isu baru, tetapi sesungguhnya merupakan isu lama. Meskipun demikian, di tengah perubahan wacana dari teritorial menjadi Kowilhan, wacana dan keinginan perluasan Kodam merupakan langkah mundur. Tetapi ini semua justru menunjukkan adanya pergulatan kepentingan antarangkatan di TNI yang sesungguhnya belum selesai.

Harus pula diakui bahwa ada pembalikan wacana mengenai teritorial ini, bukan lagi pada apa itu teritorial

dan bagaimana konsep itu akan dijalankan, tetapi masih perlukah teritorial itu, dan apakah sama antara teritorial dengan Komando Daerah Militer. Bagi kalangan TNI (termasuk Panglima TNI) yang penggagas wacana ini, bahwa kesalahan Orde Baru adalah menyamakan teritorial dengan Kodam. Sehingga pada tingkat publik ada alergi ketika orang membicarakan masalah teritorial, dan arahnya cenderung sinis dengan solusi yang sulit ditawarkan yaitu menghendaki pembubaran teritorial.

Memang benar mengenai hal itu, tetapi wacana itu berkembang dalam situasi yang kurang tepat, dan cenderung dibelokkan, ketika teritorial sebagai tempat "pengelaran kekuatan pasukan" ketika terjadi perang, ataukah teritorial sebagai basis militer. Dalam situasi perang, memang tetap dibutuhkan wilayah pertahanan (teritorial), dan itu mutlak adanya, tetapi dalam situasi damai, tentara itu hendak ditempatkan dalam teritori seperti apa? Inilah yang tidak terjawab selama ini.

Kendala *kedua* adalah persoalan kultur (budaya) yang sulit dihilangkan, karena sudah demikian akutnya masalah politik TNI. Sehingga, meskipun telah ada sejumlah gagasan perkembangan di atas, tetapi TNI tetap dapat bergerak leluasa---jalan-jalan di tempat umum, maupun realitas perilakunya kadang malah tidak berubah atau tetap saja sama dengan masa lalu. Bahkan dalam masalah jabatan Panglima TNI sendiri, budaya *ewuh pakewuh* terlihat dari kasus diperpanjangnya masa pensiun Panglima TNI Marsekal Widodo AS. Di balik budaya ini, sesungguhnya mengindikasikan problematik kepemimpinan di TNI yang masih banyak persoalan.

Ketiga, masih adanya pertentangan yang tidak integratif di antara ketiga angkatan. Disintegrasi angkatan-angkatan ini justru menjadi pemicu berbagai problem internal baik pada tingkat pemikiran maupun pada tingkat operasional. Adanya sinyalemen bahwa

diantara angkatan terjadi kompetisi dan belum adanya role fo the game atau kesepakatan tentang giliran jabatan dari masing-masing angkatan menyebabkan Panglima TNI masa pensiunnya diperpanjang dua kali (hingga 2004) melalui penolakan dari Kepala Staf masing-masing angkatan, agar Presiden tidak mengganti Panglima TNI. Di balik semua itu, menunjukkan bahwa persoalan rivalitas antarangkatan untuk berkuasa masih belum selesai. Oleh karena itu, mengendurnya konsep Kowilhan, justru akan memperparah rivalitas ini menjadi konflik kepemimpinan TNI yang akan berdampak bagi pelaksanaan tupoksi serta penataan TNI ke depan sebagai tentara yang profesional.

Keempat, perubahan konseptual--- akan berhasil bila bukan hanya di dorong dari luar, tetapi pada aspek kepemimpinan TNI yang benar-benar menghendaki adanya perubahan secara integratif. Masalahnya adalah perubahan konseptual atas pelaksanaan peran dan fungsi TNI tergantung dari kepentingan seperti apa postur dan profesionalisme TNI di masa depan. Tampaknya, ini merupakan kendala bagi proses itu, karena menuju ke arah profesionalisme tidak mungkin dapat dilakukan dengan skala bertahap dan tambal sulam, sebagaimana strategi perubahan yang selama ini dilakukan oleh Mabes TNI. Butuh suatu keberanian secara jangka panjang untuk menata peran dan fungsi TNI, seperti doktrin, organisasi maupun pembenahan ketiga angkatan di dalam tubuh TNI. Bila ini tidak dilakukan, akan sangat sulit melakukan perubahan-perubahan untuk melaksanakan fungsi pokok TNI.

Keempat, Keterbatasan anggaran, baik yang dimiliki Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), maupun Angkatan Udara (AU). Penjelasan KSAD kepada Komisi I DPR RI bahwa anggaran rutin tahun 2001 sebesar 4, 7 trilyun lebih. 80 persen dari anggaran tersebut dipakai

untuk pengeluaran rutin tiap tahun. Sisanya untuk anggaran pembangunan, pengembangan personil, pengembangan fasilitas, dan pengembangan material. Kebutuhan minimal pendidikan dan latihan untuk meningkatkan profesi militer, masing-masing hanya memperoleh 32 persen dan 46,6 persen dari sisa anggaran rutin. Selain itu, gaji tentara yang sangat tidak memadai, telah ikut andil dalam mengikis kemampuan profesional tentara.¹⁶

Kelima, belum jelasnya persoalan antara bidang pertahanan dan bidang keamanan. Kaburnya batasan mengenai persoalan ini berakibat pada rawannya konflik antar polisi dengan tentara. Walaupun persoalan telah diatur dalam TAP MPR No, VI/2000 tentang pemisahan antara Kepolisian Negara RI dan Tap No. VII tentang Pertan TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. Namun, ketetapan itu masih bersifat sangat umum, karena tidak memuat secara rinci tentang tugas keamanan dan tugas pertahanan. Tap MPR No. VI/MPR/2000 Pasal 2 ayat 1 berbunyi; Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Sedangkan ayat 2 dari pasal tersebut berbunyi : Kepolisian Negara RI adalah alat negara yang berperan dalam bidang keamanan. Sedangkan Ayat 3 tetap pasal yang sama berisi: dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan, TNI dan Kepolisian Negara RI harus bekerja sama dan saling membantu. Tidak rincinya penjelasan konsep perta hanan dan keamanan tidak hanya membuat TNI dan polisi gamang dalam melakukan tugasnya, tapi juga merepotkan pemerintahan sipil dalam menentukan sebuah kasus.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Keenam, rapuhnya konsolidasi demokrasi kelompok sipil dalam menjalankan agenda reformasi ikut pula menjadi kendala bagi penempatan tupoksi TNI. Harus pula diakui bahwa masih adanya pemikiran kalangan sipil yang menghendaki bahwa dirinya didukung oleh TNI. Dengan kata lain, pemahaman politisi sipil yang menempatkan TNI bukan pada proporsinya, akan berimplikasi bagi reformasi dan penataan internal TNI yang tentu saja akan mempengaruhi pelaksanaan tugas yang diembannya.

Akan tetapi, kendala kedua dan ketiga, bukan merupakan faktor utama. Tetapi, kondisi internal dalam tubuh TNI yang paling banyak mempengaruhi. Terutama perbedaan pandangan atas dasar apa tugas pokok dan peran TNI itu dilakukan. Persoalan ancaman dari dalam atau luar, memang merupakan suatu yang gamblang. Terutama TNI AD, yang masih tetap menghendaki peran teritorial sebagai base pertahanan. Padahal, sejumlah keinginan untuk mengubah itu sudah dilakukan, terutama alternatif adanya ZEE sebagai zona perang, maupun laut sebagai basis pertahanan. Gejala seperti ini memang masih terlihat dengan jelas bagi TNI AD, karena dengan perubahan basis pertahanan, justru ini akan dianggap merugikan mereka. Pertentangan di dalam TNI AD tentang perlu tidaknya penghapusan teritorial, semakin memperjelas perbedaan pandangan seperti itu. Bahkan adanya perubahan istilah yang diusulkan yaitu Kowilhan menjadi Kohanwil, merupakan bukti tidak langsung atas dinamika internal seperti itu.

Oleh karena itu, persepsi diri TNI tentang tugas, fungsi, dan peran pokoknya— secara konseptual sudah jelas— dengan fungsi standar seperti: menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengamankan masyarakat maupun tugas perdamaian dunia, tetapi bagaimana tugas dan peran tersebut akan dilakukan,

serta alat apa yang bisa digunakan sebagai pedomanan, masih muncul sejumlah titik pandang yang berbeda-beda di antara ketiga Angkatan. Perbedaan persepsi terutama menyangkut ancaman, dan basis pertahanan yang harus dilakukan, apakah di darat, udara atau laut. Masalahnya, kalau di darat--apakah akan persis sama dengan masa sebelumnya yaitu teritorial masih ditetapkan sebagai basisnya dari propinsi, kabupaten, hingga ke kecamatan dan desa-desa, ataukah modelnya seperti pembagian pulau, dan lain sebagainya masih belum menunjukkan arah pemikiran. Padahal kalau masalah ini tidak diselesaikan, maka pelaksanaan peran dan tugas pokok TNI justru akan sulit dilakukan, karena basisnya akan sama dengan masa lalu.

Problematis lain yang terjadi, ketika senjata sosial¹⁸ dalam sistem pertahanan nasional, tetap digunakan adalah adanya gejala ketidakpercayaan rakyat untuk melakukan itu. Pro kontra atas terlibatnya rakyat dalam konsep pertahanan, seringkali menyebabkan dilema tersendiri bagi TNI. Meskipun, konsep ini – hanya sebatas cadangan, tetapi tetap membutuhkan waktu untuk dapat menyakinkan berbagai kalangan mengenai hal itu. Kenapa? Karena berbagai kejadian dan realitas politik menunjukkan adanya rekayasa seperti pembentukan Pamswakarsa, dan lain sebagainya, hanya sebatas alat yang dapat digerakkan untuk kepentingan tertentu. Meskipun dalam jangka panjang peran rakyat dalam konsep pertahanan negara tetap dibutuhkan, agar tidak terjadi kekosongan.

¹⁸ Dalam pandangan Salim Said dalam *Bangkit dan Ambruknya Dwifungsi* disebutkan bahwa doktrin senjata sosial yang sampai sekarang masih tetap dikenal di kalangan TNI merupakan konsep lama dalam perang revolusioner yang pernah di kenal oleh tentara Indonesia.

Akan tetapi, jika kita melihat peran, tugas dan fungsi TNI sebagai tabel perbandingan di atas, tampaknya---sangat banyak dan berat. Akan tetapi, problematiknya adalah ancaman--dalam bentuk konvensional---yaitu invasi dan perang, separtinya bukan menjadi kecenderungan perkembangan dunia, meskipun masih tetap terjadi. Apa yang perlu dikritisi, bahwa perlu dirancang suatu peran yang lebih profesional di luar perang, seperti peran bantuan untuk kemanusiaan, kepada polisi, bencana alam, maupun perdamaian dunia atau yang sering disebut dengan *military operation other than war*. Akan tetapi, jenis peran ini justru tampaknya dikesampingkan dalam reformasi internal TNI, karena belum ada penataan kearah seperti itu.

Dilema Tupoksi Dalam Pertahanan dan Keamanan

Penghapusan "keamanan" dalam tugas TNI di masa transisi, sempat membuat TNI kebingungan untuk berperan dalam dinamika politik dan keamanan dalam negeri. Proses ini terlihat jelas semenjak 1 April 1999 ketika Polisi pisah dengan ABRI, dan unsur ketiga angkatannya berubah menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kebingungan yang paling mendasar dialami oleh Angkatan Darat (TNI AD) karena selama masa Orde Baru, mereka telah terbiasa menjadi alat kekuasaan atau pemerintah dan menguasai teritori dari pusat hingga ke desa-desa, untuk upaya stabilisasi. Setelah fungsi ini "dicabut," pada awalnya, secara tidak langsung muncul protes dengan cara "diam," menggunakan konsep "kalau polisi tidak meminta bantuan," maka TNI tidak akan berperan dalam suatu peristiwa.

Keluarnya konsep "bila polisi meminta," setidaknya tidaknya mencerminkan bahwa politisi sipil salah membuat kerangka dalam menempatkan posisi dan gelar

kekuatan TNI bila dibutuhkan. Tak heran, ketika peran-peran bantuan dilakukan, justru timbul perselisihan dan pertengkaran di lapangan, seperti yang terjadi pada kasus Ambon dan Sampit, maupun diberbagai tempat lainnya. Dalam perkembangan selanjutnya, kemudian muncul berbagai istilah tugas perbantuan ini, yaitu "sesuai dengan undang-undang," atau dalam konsep pengamat militer yang terlibat dalam proses penyusunan RUU Pertahanan Negara, "berdasarkan kebijakan politik/proses politik."

Inilah problematik "*grey area*" antara pertahanan dan keamanan yang dipisah secara tegas. Menurut kalangan militer, seharusnya prosesnya adalah diagram ven yang saling terkait, bukan justru terpisah, karena memang prosesnya demikian. Di sinilah pentingnya peran politik untuk menentukan batasan yang jelas antara HAN dan KAM, kapan TNI masuk dalam persoalan KAM, dan kapan hanya berperan sebagai HAN. Kegagalan politisi sipil untuk menentukan batas dan space yang jelas mengenai fungsi, tugas dan peran seperti itu, akan melahirkan sejumlah dampak yang serius.

Pertama, akan selalu muncul perbedaan pandangan antara Polri dan Polisi di lapangan dalam menjalankan tugasnya. *Kedua*, akan muncul kompetisi yang tidak sehat di antara mereka dalam menjalankan tugas. *Ketiga*, akan muncul kebingungan perangkat komando dalam menjalankan tugas. Apalagi, ketika dorongan agar polisi menjadi polisi sipil—sebagaimana arah perubahan yang akan dilakukan, justru membutuhkan banyak perangkat dalam persoalan tugas perbantuan ini. Seperti, apakah komandonya tetap di TNI atau Polisi, bagaimana tata cara pelaksanaan tugasnya, apakah TNI tetap menggunakan Protap (Prosedur Tetap) TNI--- ataukah TNI menggunakan Protap polisi sipil. Aturan-aturan semacam ini harus diselesaikan di masa transisi, karena bila tidak

ada aturannya justru akan merugikan konsolidasi pemerintahan transisi yang bisa berbalik ke arah otoritarian dalam bentuk baru.

Oleh karena itu, sejumlah perangkat hukum diperlukan dalam proses itu. Sayangnya, seharusnya Menteri Pertahanan (Menhan) melakukan penataan ini, tetapi justru disibukkan dengan berbagai urusan internal partai. Kritik semacam ini muncul baik dari kalangan sipil maupun militer, demikian juga dengan ketidakpekaan anggota dewan atas problem hukum seperti itu, sebagaimana tidak integratifnya RUU Pertahanan Negara dengan gencarnya jalan tol RUU Kepolisian Negara yang justru saling menegasikan, yang akhirnya ditunda proses pembahasannya.

Bila perangkat ini tidak ada, ada selalu muncul bentrokan di lapangan, apalagi persoalan kompetisi masih belum hilang sama sekali, di antara keduanya, sebagaimana data yang disebut diatas. Padahal, sekaranglah saatnya TNI dan Polisi ditata oleh pemerintahan sipil, ketika supremasi sipil telah diakui oleh keduanya. Kelalaian politisi sipil untuk mengatur hal ini secara demokratis akan menjadi preseden buruk bagi perkembangan demokrasi selanjutnya.

Di masa damai, dalam tugas-tugas perbantuan itu sesungguhnya TNI harus memanfaatkan berbagai program di luar perang sebagai bagian dari kegiatan TNI, kecuali masalah politik. Tetapi sayang, TNI kurang memahami persoalan *peace keeping* yang menjadi persyaratan internasional. Karena dalam operasi-operasi *peace keeping* maupun humanitarian, PBB mensyaratkan berbagai hal seperti adanya lisensi suatu tentara negara yang telah dilatih dan dididik mengenai hal itu, termasuk masalah pelanggaran HAM dan aturan-aturan perang lainnya. TNI sepertinya tidak mempunyai peluang ke sana karena masalah-masalah pelanggaran HAM yang

belum dituntaskan dan berbagai tindak kekerasan yang dilakukan. Padahal operasi jenis ini sangat penting fungsinya bagi mereka, di samping untuk latihan di luar perang juga bisa untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Sayangnya, hal ini tidak dilakukan penataan secara rapi oleh militer, meskipun sudah pernah diusulkan adanya suatu lembaga khusus dalam struktur organisasi TNI yang membawahi masalah ini. Tetapi, dalam pembahasan mengenai struktur organisasi TNI dari Mabes TNI justru masalah struktur yang sangat penting ini, tidak ada satu lembaga atau badan yang menangani. Itu artinya, TNI masih belum menyadari pembagian tupoksi di masa damai, perang, dan transisional.

Tentara Profesional: Catatan Penutup

Gagasan perubahan fungsi, tugas dan peran TNI sebagaimana yang didorong oleh berbagai kalangan sipil, sesungguhnya justru hendak menempatkan posisi TNI yang semestinya. Pengalaman masa lalu yang kelam, di mana TNI selalu menjadi alat kekuatan politik, harus dijadikan sebagai pengalaman yang berharga. Meskipun demikian, tidak mustahil proses ini akan gagal, bila perubahan internal TNI diserahkan kepada mereka sendiri, tanpa adanya campur tangan proses politik yang jelas.

Hal ini perlu dipertimbangkan, mengingat pergulatan internal TNI yang masih belum selesai, terutama perbedaan pandangan mengenai masalah ancaman, dalam doktrin mereka. Padahal fungsi, tugas dan peran mereka merupakan penjabaran dari hakekat kepentingan nasional, hakekat ancaman yang akan dihadapi oleh pemerintahan atau Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penataan ini merupakan wewenang sipil, untuk mengarahkan tentara yang profesional.

Kegagalan proses ini akan berdampak panjang bagi setiap upaya memperbaiki TNI yang berfungsi sebagaimana mestinya.

Oleh karena itu, ke depan kebutuhan untuk melakukan suatu terobosan guna membentuk TNI yang profesional yang mempunyai kemampuan teknis dan taktis perang maupun tugas non-perang tidak bisa dibiarkan atau diserahkan kepada TNI sendiri. Mengapa? Karena kesalahan masa lalu adalah pelajaran berharga, ketika TNI menyusun perannya sendiri, justru terjadi distorsi dan penyelewengan-penyelewengan.

Keinginan demikian masih akan tetap mengambang, mengingat politisi sipil sepertinya masih menghendaki TNI sebagai bagian dari kepentingan politik mereka. Tanda-tanda seperti itu mulai terlihat dengan berbagai hal seperti aktifnya TNI dalam pemerintahan, maupun keputusan sipil dalam upaya menyelesaikan krisis politik dan ekonomi. Sementara di sisi lain, polisi selalu dianggap belum "siap" sedangkan ancaman dalam negeri terus bentuknya akan terus sulit diantisipasi. Dalam situasi serba sulit itu, sesungguhnya belum memungkinkan dalam waktu dekat akan ada format yang jelas mengenai bagaimana peran TNI akan difungsikan, karena sifatnya kondisional, dan sangat tidak mungkin TNI akan kembali seperti masa lalu. Semuanya tergantung dari persepsi diri mereka, dan pelajaran masa lalu yang harus selalu dijadikan sebagai cermin. Sebelum mereka bisa mengenali dirinya sendiri, maka komitmen untuk berubah dan bertugas akan sangat sulit dilakukan oleh TNI. Oleh karenanya kesungguh-sungguhan TNI untuk menata diri ke sana sangat diperlukan, bukan dalam kerangka tambal sulam, tetapi dengan kerangka yang serius dan komprehensif.



Bab 6 | **Tupoksi, Doktrin, dan Struktur Organisasi TNI: Persepsi Sipil** *Sri Yanuarti dan Riza Sihbudi*

Pendahuluan

Salah satu prasyarat penting dalam pengelolaan hubungan-sipil militer yang “sehat” adalah adanya *objective civilian control*. Kondisi ini hanya dapat dicapai jika militer berada dalam bidangnya secara profesional di satu sisi, dan di sisi lain pemerintahan sipil (yang dipilih oleh rakyat secara demokratis) memberikan otonomi subsansial bagi militer di bidang kemiliterannya sebagai “imbalan” atas loyalitas pihak militer.

Di sisi lain, perubahan situasi kemanan di lingkungan global dan regional juga memiliki dampak luas terhadap peran militer. Berakhirnya kompetisi dua negara adidaya dan menurunnya dukungan eksternal bagi gerakan komunis secara umum telah mengurangi ancaman komunisme, baik yang datang dari luar maupun dari dalam, di banyak negara. Dua faktor inilah yang berdampak cukup besar terhadap hubungan sipil-militer. Doktrin perang revolusioner mengubah misi militer dari perang eksternal dan konvensional menuju perang non-konvensional atau perang kontra-revolusioner.

Dalam kondisi yang demikian maka perlu diadakan reformasi dalam hubungan sipil-militer. Ada tiga hal yang harus dilakukan untuk menciptakan hubungan sipil-militer yang ideal berkaitan dengan hal di atas. *Pertama*, angkatan bersenjata harus diberi misi yang tepat pasca-Perang Dingin. *Kedua*, harus dibangun suatu mekanisme untuk memastikan adanya kontrol sipil atas

militer. *Ketiga*, pemerintahan sipil harus melakukan pengawasan yang lebih besar terhadap institusi militer.¹

Untuk mengartikulasikan misi baru bagi militer pada pemerintahan transisional, dapat dilakukan dengan mendefinisikan secara jelas kebijakan pertahanan kemanan; dalam hal ini otoritas sipil harus menetapkan petunjuk yang jelas mengenai keterlibatan militer dalam persoalan kemanan domestik. Untuk itu, konstitusi negara perlu mengatur hukum organik yang berhubungan dengan angkatan bersenjata, konsepsi tentang keamanan nasional dan sebagainya, yang membatasi misi militer dan menyebutkan dalam kondisi yang bagaimanakah perkecualian dapat diberikan.

Dalam berbagai negara yang telah memiliki demokrasi yang stabil, sistem konstitusi mereka telah membatasi misi militer dan mengatur prosedur bagi pemberian "pengecualian" tersebut. Misalnya, ketika lembaga eksekutif dan legislatif, mengumumkan suatu keadaan bahaya (darurat sipil maupun militer). Pada situasi yang demikian, maka presiden, pejabat kepolisian dan militer dapat melakukan *extraordinary power* secara temporer, dengan menanggukkan kebebasan sipil dan meminta militer untuk memainkan peranan dalam rangka mempertahankan "kepentingan nasional yang permanen".²

Namun demikian, agar pemberian misi transisional kepada militer tersebut tidak berubah menjadi intervensi militer yang berkelanjutan, maka otoritas sipil harus memiliki rencana yang jelas dalam mengawali dan

¹ Anto Bebbler, "On The Evolution of Civil-Military Relations," Inter-University Seminar Newsletter Vo. 23, (London, Fall 1994), hlm. 9.

² Brian Loveman, "Protected Democracies and Military Guardianship", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, No. 36 (Summer 1994), hlm. 105-189.

mengakhiri misi transisional dari angkatan bersenjata. Perencanaan diperlukan untuk memastikan bahwa angkatan bersenjata tidak akan mengambil misi yang tidak diperlukan. Yang juga tidak kalah pentingnya, perencanaan tersebut juga harus menjamin bahwa perhatian tetap diberikan pada misi utama mereka yaitu memelihara kesiapan tempurnya.

Dengan kata lain *objective civilian control* memerlukan lebih dari sekedar meminimalisir intervensi militer dalam politik saja, tetapi juga menciptakan keunggulan otoritas sipil yang terpilih secara demokratis (baik di eksekutif maupun legislatif) di semua bidang politik, termasuk perumusan dan implementasi dari kebijakan pertahanan nasional. Sehingga kepala pemerintahan melalui menteri pertahanan dari kalangan sipil, harus mempunyai kemampuan untuk menentukan anggaran, prioritas dan strategi pertahanan, penambahan peralatan, dan kurikulum serta doktrin militer.³

Selain itu, dalam memelihara rencana-rencana kontingensi tersebut otoritas sipil harus memperhatikan kelemahan yang paling mencolok dari kepemimpinan politik pada pemerintahan baru yang cenderung rapuh, serta adanya kesenjangan pengalaman yang signifikan dalam kebijakan pertahanan antara pejabat sipil dan militer. Untuk itu, dalam menentukan instrumen misi transisional seperti pembuatan doktrin militer, kurikulum serta penentuan anggaran militer, perlu dilibatkannya kalangan sipil yang ahli dalam kebijakan pertahanan.

Akan tetapi, penempatan militer di bawah otoritas sipil juga harus memberikan ruang yang cukup luas bagi militer untuk menjalankan pertimbangan profesional dan kegiatan yang menjadi bidang mereka, dalam batas-batas

³ Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between The World War* (Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1984), hlm. 32.

parameter kebijakan yang ditetapkan oleh sipil. Ini juga sekaligus akan memberikan otonomi yang cukup bagi militer untuk promosi jabatan militer (kecuali di tingkat jabatan tertinggi di lingkungan militer), latihan prajurit, taktik perang, dan sebagainya. Lebih jauh bila otoritas sipil ingin lebih efektif dalam mengontrol dan memelihara pengakuan militer atas supremasi sipil, maka hal itu juga akan melibatkan partisipasi substansial dari militer dalam hal penentuan anggaran, strategi, dan keputusan kebijakan yang diambil oleh pemerintahan sipil.

Tupoksi TNI dari Kacamata Sipil

Sebagaimana di kalangan militer, penafsiran peran dan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) TNI di kalangan sipil juga terdapat perbedaan antara satu kelompok dengan kelompok lainnya. Pembagian persepsi peran dan tupoksi dalam tiga katagori yakni; "konvensional", "moderat", dan "progresif", tampaknya tidak hanya terjadi di kalangan militer saja, melainkan juga ada di kalangan sipil, meskipun gradasinya berbeda.

Kalangan "konvensional" masih memandang bahwa peran TNI sebagaimana pada masa Orde Baru masih perlu dipertahankan, artinya keterlibatan TNI dalam peran sopol masih diperlukan. Argumentasi yang biasa mereka gunakan adalah bahwa kalangan sipil dipandang belum siap dalam menjalankan peran-peran yang selama ini dipegang oleh militer baik pada jajaran birokrasi, politik, maupun ekonomi.

Namun demikian, kelompok sipil yang berpandangan demikian jumlahnya bisa jadi tidaklah terlalu besar. Mereka yang berpandangan demikian, biasanya adalah kalangan yang pada masa lalu mendapat keuntungan yang cukup besar dari peran militer tersebut,

atau mereka yang dulunya memiliki latar belakang kemiliteran (purnawirawan, dan sebagainya).

Sementara itu kalangan LSM yang selama ini identik dengan "musuh" militer berpandangan sangat "ekstrim" mengenai peran dan fungsi TNI pada masa transisi ini. Mereka kebanyakan berpandangan bahwa peran dan tugas TNI semata-mata hanya pada tugas utamanya saja yakni di bidang pertahanan, adapun tugas keamanan sepenuhnya harus diberikan kepada kepolisian sebagai institusi sipil. Sehingga tidak mengherankan dalam demonstrasi-demonstrasi yang mereka lakukan agenda "*back to barack for military*" selalu mereka dengarkan.

Pandangan kalangan LSM tersebut didasari argumentasi bahwa peran militer yang selama ini diterapkan telah banyak menimbulkan distorsi dan eksese negatif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Militer pada masa Orba lebih banyak tampil sebagai instrumen kekerasan penguasa ketimbang sebagai alat pertahanan-keamanan. Pada posisi yang demikian, militer dengan leluasa dapat membendung, mencegah bahkan mengeliminir setiap perbedaan pendapat. Masyarakat diarahkan untuk berpikir secara seragam dan menjunjung tinggi ketaatan serta loyalitas ke atas. Selain itu, militer masa Orba dengan mudah memberikan predikat atau menciptakan stigma kelompok ataupun perorangan yang dianggap tidak sesuai dengan kebijakan penguasa maupun kepentingan kelompok yang sehaluan dengan mereka.

Sementara itu, duduknya mereka dalam jabatan-jabatan birokrasi serta jabatan-jabatan politik strategis tidak hanya mengesankan bahwa negara ini adalah negara "junta militer", melainkan juga telah memberikan keleluasaan bagi militer untuk melakukan kolusi, korupsi

dan nepotisme (KKN) yang terstruktur dalam skala masif, demi kepentingan kelompoknya.

Untuk mengurangi peran militer di bidang sosial politik tersebut, seorang narasumber dari kalangan LSM mengatakan bahwa satu-satunya jalan adalah mengurangi hak prerogratif dari militer di bidang sosial politik. Salah satu contoh dalam kaitan ini adalah tiadanya unsur militer di lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Ruang gerak militer semata-mata hanya pada wilayah mereka saja yakni di bidang pertahanan. Penentuan peran dan misi militer tersebut harus dilakukan oleh kelompok sipil. Sementara kelompok militer dalam kaitan ini hanya berfungsi sebagai penasehat saja.

“Saya rasa penentuan peran militer masa depan ia harus dikembalikan pada habitatnya yakni bidang pertahanan. Sementara fungsi-fungsi lainnya sepenuhnya menjadi otoritas politisi sipil.”⁴

Sementara itu, sikap para politisi sipil tentang peran TNI tersebut cenderung mendua. Di satu sisi mereka terkadang sangat akomodatif dengan kelompok TNI yang ingin mempertahankan peran sosial politiknya dengan mempertahankan keberadaan fraksi TNI/Polri di lembaga legislatif sampai 2007. Namun di sisi lain, mereka juga berpandangan senada dengan kalangan LSM yang membatasi peran militer hanya di bidang pertahanan. Hal ini tercermin dari keputusan elite politik di lembaga perwakilan rakyat yang sangat simplistis dalam mendefinisikan arti keamanan nasional atau *security*, sebagai persoalan keamanan dan ketertiban masyarakat (“kamtibmas”) semata. Padahal istilah keamanan nasional merupakan suatu konsep yang sangat

⁴ Wawancara dengan tokoh LSM di Semarang, 16 Juni 2000.

penting bagi suatu negara serta mencapai spektrum yang sangat luas, termasuk bagaimana menjaga keamanan dalam negeri, melindungi kepentingan nasional, dan mencegah kemungkinan adanya ancaman dari luar terhadap wilayah kedaulatan negara.

Dengan anggapan yang demikian, maka peran dan tupoksi TNI menurut pandangan sementara anggota legislatif, misalnya, hanya berkaitan dengan persoalan-persoalan yang menyangkut keamanan eksternal saja. Sedangkan persoalan yang menyangkut keamanan dalam negeri (internal) sepenuhnya di bawah kendali kepolisian (Polri). Tentu saja hal ini menimbulkan kerancuan mengingat aspek pertahanan tidak semata-mata hanya operasi militer guna mempertahankan agresi dari luar tetapi juga operasi-operasi yang sifatnya non-perang (*military operation other than war*).

Sedangkan mereka yang berpandangan “moderat” dan “progresif”, melihat bahwa harus ada pembaruan total dari peran dan fungsi TNI yang mengarah pada pembentukan TNI yang profesional dan proporsional. Bahkan dalam proses pembaruan tersebut peran militer tidak hanya dibatasi pada peran konvensionalnya yakni pertahanan negara dari agresi negara lain tetapi juga pada saat di mana militer harus mengambil peran non-tempur dalam keadaan khusus, seperti pada saat terjadi bencana alam atau menghadapi kaum separatis atau pemberontak bersenjata. Yang paling penting adalah bahwa peran non-tempur tersebut harus dipahami sebagai transisional murni, hingga ada jadwal yang jelas kapan peran tersebut akan dikembalikan ke sipil dalam keadaan apapun.⁵

⁵ Pandangan salah seorang narasumber sipil dalam suatu Workshop di Bandung, 30 November 2001.

Selain itu, sebagian besar narasumber dari kalangan “moderat” ini juga melihat perlu adanya pembatasan peran militer dalam fungsi non-tempur tersebut, terutama jika:

1. Keterlibatan militer dalam operasi tersebut akan menghalangi kelompok lain untuk mengambil peran dalam persoalan politik, sehingga menghalangi administrasi sipil untuk mengembangkan kemampuan kritisnya dan menghambat peran mereka dalam masyarakat.
2. Pihak militer akan mendapatkan keistimewaan tambahan yang menjadikan militer enggan untuk keluar dari persoalan politik.
3. Keterlibatan angkatan bersenjata dalam misi non-tempur dapat mengabaikan fungsi utamanya sebagai alat pertahanan.

Mereka yang termasuk dalam kalangan “moderat” ini memiliki latar belakang yang beragam, selain akademisi, peneliti serta pengamat politik militer, mereka yang telah aktif dalam berbagai organisasi kemasyarakatan (ormas) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) pada awal Orde Baru.

Keterlibatan militer dalam persoalan non-pertahanan tersebut selain dibatasi secara ketat juga berlangsung dalam jangka waktu yang pendek, tidak melibatkan interaksi yang terus menerus dan intensif dengan masyarakat sipil, serta di bawah kontrol ketat dari otoritas sipil yang berkompeten.

Dalam kaitan ini, kalangan “moderat” juga mencatat bahwa dalam merumuskan tugas, pokok dan fungsi militer pada era transisi demokrasi adalah penting untuk menjamin otonomi dan profesionalisme militer

dengan merumuskan misi militer yang jelas dan baik, menjamin anggaran militer yang memadai, dan menjaga integritas institusi militer (dengan melindungi mereka dari intervensi pihak sipil yang tidak pada tempatnya). "Jaminan seperti itu diharapkan akan mendatangkan kepercayaan pada militer sehingga mereka mau menerima pengurangan kekuasaannya di dalam politik, sekaligus mampu memotivasi mereka (militer) untuk menerima pembatasan dan tatanan yang demokratis", ungkap seorang narasumber.

Doktrin TNI: Tambal-Sulam atau Perombakan Total?

Salah satu instrumen terpenting dalam upaya mengubah misi militer dari otoritarian menjadi militer yang mendukung demokratisasi adalah adanya doktrin militer yang akomodatif dengan tuntutan supremasi sipil. Dengan demikian doktrin militer yang ada tidak hanya mengatur strategi perang semesta maupun *combat* semata tetapi juga mengatur hubungan sipil-militer serta mekanisme pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan konsep pertahanan nasional yang mencakup persoalan *human security*.

Menurut beberapa narasumber dari kalangan sipil, jika dibandingkan dengan masa Orde Baru, sudah ada upaya dari militer untuk mengakomodasi berbagai persoalan di atas. Selain itu, proses pembahasan doktrin militer saat ini lebih transparan. Wacana perubahan doktrin militer saat ini tidak hanya menjadi urusan militer saja melainkan sudah menjadi wacana publik, meski partisipasi kelompok sipil dalam hal tersebut masih terbatas. Namun demikian, substansi doktrin TNI baru yang saat ini sedang dibahas, masih banyak yang belum sesuai dengan tuntutan masyarakat dan realitas politik yang ada.

Baik kalangan sipil “moderat” maupun “progresif” berpandangan bahwa salah satu hal yang paling krusial dari substansi “doktrin TNI baru” tersebut adalah masih digunakannya pendekatan lama di mana TNI melihat konsepsi ancaman dari internal dan eksternal *security* saja. Padahal berakhirnya era Perang Dingin dan pasca-Peristiwa 11 September 2001, menunjukkan bahwa ancaman terhadap suatu negara tidak hanya berbentuk ancaman konvensional saja tetapi juga yang bersifat non-konvensional yang semakin sukar diprediksi, seperti *transnational organized crime* baik yang berbentuk *cyber crime*, *drug trafficking*, *people smuggling*, *small arm smuggling*, *illegal fishing*, dan lain-lain.

Selain itu, kalangan “moderat” ini berpandangan bahwa TNI masih melihat perbedaan dalam masyarakat baik yang bersumber pada nilai budaya, etnis, agama, stratifikasi sosial ekonomi serta pandangan politik masih menjadi sumber ancaman bagi bangsa dan negara. Padahal justru politisasi dan manipulasi perbedaan untuk tujuan politik, kepentingan kelompok maupun individu oleh elite politik sipil maupun militer itulah yang merupakan bentuk ancaman sesungguhnya. Oleh karenanya, konsep doktrin TNI yang baru juga harus membedakan secara tegas antara ancaman yang bersifat agresi dan ancaman yang sifatnya *by proxy*.

Dalam kaitan dengan masalah di atas salah seorang narasumber sipil mengusulkan agar konsepsi “tentara rakyat” yang masih terdapat dalam konsep doktrin TNI saat ini dihapuskan. Karena menurutnya, interpretasi “tentara rakyat” dapat mengarah pada penerapan doktrin perang gerilya.

“Penggunaan konsepsi tentara rakyat ini biasanya digunakan dalam doktrin perang gerilya. Padahal doktrin perang gerilya ini yang sebenarnya lebih banyak dianut oleh Partai Komunis dalam membuat gerilya. Di

mana mereka harus dekat dengan rakyat seperti ikan dengan air, untuk menjamin suplai logistik, untuk menjamin dukungan-dukungan dari kalangan rakyat. Karena gerilyawan biasanya sangat miskin. Bagi saya ini masih tanda tanya, apakah pada tahun 1945 memang ada struktur tentara rakyat seperti itu? Karena dari hasil membuka-buka dokumen lama tidak ada sama sekali karakter-karakter tentara rakyat seperti yang ada dalam pertempuran misalnya di Filipina”.

Hal lain yang ditentang sangat keras baik oleh kalangan “moderat” maupun “progresif” dalam konsepsi doktrin TNI baru tersebut, adalah otoritas pengambilan keputusan yang menyangkut pengelolaan konflik di dalam negeri. Menurut mereka, kewenangan untuk menentukan spektrum dan tingkatan ancaman adalah sepenuhnya merupakan otoritas sipil, dan bukan institusi militer, termasuk di dalam pembuatan keputusan politik untuk meminta TNI mengatasi gangguan keamanan dalam negeri apabila polisi dianggap tidak mampu. Dalam hal ini, pemerintah merupakan pembuat keputusan dan bukan *broker* semata, di mana keputusan politik yang diambil oleh pemerintah tersebut didasarkan atas masukan-masukan dan rekomendasi yang diberikan oleh Dewan Pertahanan Nasional (*National Security Council*) sesuai dengan UU Pertahanan Negara. Penggelaran pasukan perang maupun bukan perang diputuskan oleh pemerintah atas persetujuan DPR.

Namun demikian, mereka mengkritik bahwa dalam doktrin yang berlaku saat ini maupun yang sedang dibahas, TNI belum menafsirkan peran mereka sebagai “bhayangkari negara” secara terbatas, misalnya hanya dalam menghadapi ancaman luar yang bersifat terbatas. Kalangan sipil ini berpandangan bahwa masih ada “dogmatisme” di kalangan elite militer yang memandang bahwa mereka mempunyai peran dalam masa damai

maupun perang yang mengakibatkan dukungan militer pada negara merupakan salah satu prinsip yang dipandang sesuai doktrin. Sementara itu, kalangan yang berpandangan “konvensional” melihat bahwa perubahan doktrin sepenuhnya menjadi kewenangan TNI. Partisipasi dari kelompok sipil dalam pembahasan doktrin TNI tidak diperlukan, karena mentalitas dan integritas sipil belum teruji sebagaimana kelompok militer. Selain itu, banyaknya friksi dalam kelompok sipil akan mempersulit penyamaan visi dalam pembuatan konsep doktrin TNI. Padahal pedoman dan tata aturan dalam militer harus didasarkan pada visi dan misi yang sama. Selain itu, bagi mereka, yang mengetahui kebutuhan dan kewajiban TNI secara detail dan rinci adalah TNI sendiri.

Sementara itu berkaitan dengan realitas dan tuntutan politik yang berbeda antara masa lalu dengan masa kini, maka dipandang perlu adanya perubahan doktrin TNI, di mana kalangan “konvensional” berpandangan bahwa hal tersebut tetap bisa diakomodasi tanpa harus merombak total substansi dari doktrin yang sudah ada.

“Saya rasa ada hal-hal yang masih relevan dengan kondisi kekinian bangsa dan kebutuhan masyarakat kita. Saya ambil contoh, persoalan teritorial yang banyak digembar-gemborkan lewat media massa bahwa lembaga teritorial harus diganti, katanya itu aspirasi rakyat. *Wong* saya lihat bahwa rakyat desa itu masih butuh Babinsa, butuh TNI, *kok* teritorial mau dihapus. Meski sekarang polisi itu katanya sebagai institusi keamanan masyarakat, nyatanya kalau ada maling orang-orang di desa masih suka lapor ke TNI, karena kalau lapor ke polisi bajingannya malah dilepas bukannya diproses. Selain itu apakah kelompok sipil mau mengajar dan membantu

membangun di daerah-daerah konflik seperti Aceh dan Maluku?"⁶

Validasi Organisasi TNI

Persoalan yang paling krusial menurut pandangan kelompok sipil dalam validasi organisasi TNI adalah keberadaan komando teritorial dan fungsi pembinaan teritorial yang merupakan warisan rezim Orba dan masih dipertahankan hingga saat ini. Dalam persoalan ini ada kesamaan persepsi antara kalangan "moderat" dan "progresif" bahwa keberadaan komando teritorial harus dihapuskan, sementara fungsi pembinaan teritorial diserahkan pada otoritas sipil, dalam hal ini pemerintah daerah.

Namun demikian, dalam hal implementasi penghapusan komando teritorial tersebut terdapat perbedaan antara kalangan "moderat" dan "progresif". Kalangan "moderat" berpandangan bahwa penghapusan komando teritorial dapat dilakukan secara bertahap antara 5-15 tahun yang dimulai dari wilayah-wilayah yang secara administratif birokrasi pemerintahan sipilnya mulai berjalan dengan baik dan wilayah-wilayah yang cukup aman serta potensi konfliknya cukup rendah.

Sementara kalangan "progresif" memandang penghapusan teritorial harus dilakukan segera setelah doktrin baru TNI disahkan dan diberlakukan. Pandangan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa jika institusi tersebut tidak segera dihapus, dikhawatirkan dalam situasi seperti saat ini keberadaan komando teritorial tersebut dapat dimanfaatkan oleh militer untuk kembali masuk dalam bidang politik. Selain itu, berbagai kebijakan yang dilakukan institusi ini dapat menimbulkan distorsi yang mengarah pada kekeluasaan

⁶ Wawancara dengan narasumber di Semarang, Juni 2001.

militer untuk menggunakan kekerasan yang bersifat intimidatif terhadap masyarakat, khususnya mereka yang tinggal di pedesaan.

Upaya militer untuk memekarkan badan intelijen militer dan komando daerah militer khususnya di Aceh, dipandang oleh kelompok progresif maupun moderat sebagai langkah kontradiktif dari militer terhadap reformasi internal yang mereka desain sendiri. Ini dikarenakan dalam tradisi sipil, diversifikasi horizontal dapat mencerminkan demokratisasi; tapi dalam tradisi militer, diversifikasi horizontal adalah bentuk lain dari sentralisasi yang massif, terutama karena karakter hirarki komando kemiliteran. Dalam konstelasi semacam ini, diversifikasi organisasi hanya akan sesuai dengan semangat demokrasi jika disertai dengan devolusi kekuasaan dan kewenangan pucuk pimpinan militer dengan mengubah struktur hirarki komando militer, misalnya dengan membentuk semacam Kepala Staf Gabungan.

Sedangkan kalangan "konvensional" memandang lembaga teritorial yang ada di daerah-daerah, masih perlu di pertahankan dengan alasan bahwa stabilitas nasional belum tercapai. Selain itu, banyak kerusuhan dan konflik horizontal dalam masyarakat di berbagai daerah membutuhkan adanya aparat yang sigap dan siap setiap saat. Selain itu kehadiran lembaga teritorial di daerah dapat digunakan untuk mendeteksi dan mencegah berbagai kegiatan kelompok masyarakat yang dapat mengganggu keamanan nasional.

"Hadirnya lembaga teritorial di daerah akan sangat membantu militer untuk bertindak secara efisien dan efektif, utamanya untuk menanggulangi ancaman dari dalam negeri."

Selain masalah keberadaan komando teritorial, kelompok sipil juga memandang: *Pertama*, struktur

organisasi TNI yang ada saat ini seharusnya mengacu pada tujuan dan strategi pertahanan, serta mampu menjawab kebutuhan jangka pendek, menengah dan panjang yang sesuai dengan realitas kemampuan TNI dan anggaran negara saat ini. *Kedua*, struktur organisasi yang ada saat ini masih menggelembung pada tingkat Mabes TNI dan masih terlalu banyak unit yang tidak sejalan dengan prinsip efisiensi. *Ketiga*, perubahan organisasi harus disesuaikan dengan tupoksi TNI, hakekat ancaman, rantai komando, dan delegasi kewenangan, guna mencapai misi dan tujuan organisasi TNI yang mengarah pada profesionalisme institusi militer.

Anggaran Militer

Perdebatan yang tidak kalah ramai di kalangan kelompok sipil yang berkaitan dengan reformasi internal TNI adalah bagaimana membentuk TNI yang profesional dan proporsional, serta terampil dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam kaitan ini ada perbedaan yang cukup mencolok antara kalangan "moderat" dan "progresif". Kalangan "moderat" berpandangan bahwa selain perubahan doktrin dan struktur organisasi TNI, reformasi internal TNI hanya dapat dilakukan jika ada *political will* dari sipil; dalam hal ini, terutama, dengan memberikan kenaikan anggaran militer yang cukup progresif. Sementara kalangan sipil yang berpandangan "progresif" melihat bahwa kenaikan anggaran militer tidak diperlukan.

Sudah bukan rahasia lagi jika anggaran militer yang diberikan oleh negara melalui APBN sangat terbatas jumlahnya, minim sekali dan terkesan tidak rasional. Jika dibandingkan dengan anggaran militer negara tetangga seperti Singapura, di mana anggaran militernya mencapai 5,20% dari anggaran belanja negara pertahun, maka

anggaran militer Indonesia hanya 1,80%. Bahkan Indonesia termasuk negara yang paling rendah dalam mengalokasikan anggaran belanja pertahanan, baik dilihat dari persentase PDB (*product domestic bruto*) maupun dari sisi APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Berikut disajikan tabel perbandingan anggaran belanja pertahanan dengan beberapa negara di Asia Tenggara:

Tabel 1
Perbandingan Anggaran Pertahanan
Beberapa Negara di Asia Tenggara

No	Nama Negara	Jumlah Anggaran Hankam Terhadap PDB (%)	Jumlah Anggaran Hankam Terhadap APBN (%)
1	Brunai	6,90	17,96
2	Darusalam	2,20	19,88
3	Filipina	4,00	9,08
4	Malaysia	2,80	15,04
5	Thailand	5,20	20,97
6	Singapura Indonesia	1,80	7,70

Sumber: Departemen Pertahanan RI, Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penganggaran.

Sedangkan gambaran umum anggaran belanja Departemen Pertahanan, TNI dan Polri selama tiga (3) tahun anggaran adalah sebagai berikut:

Tabel 2
 Anggaran Belanja Dephan, TNI, dan Polri 1988-2000
 (dalam milyar rupiah)

Tahun Anggaran	PDB	APBN	Anggaran Sektor Hankam	Realisasi %	Alokasi PDB APBN
1998/1999					
-Rutin	942.843,80	263.888,10	8.995,39	0,95	3,41
-Pembangunan			7.863,80 1.131,59		
1999/2000					
-Rutin	918.150,00	219.603,80	12.652,57	1,38	5,76
-Pembangunan			10.363,87 2.288,70		
2000					
-Rutin	910.431,70	197.030,00	10.937,66	1,20	5,55
-Pembangunan			9.020,86 1.916,80		

Sumber: Departemen Pertahanan RI,
 Direktorat Jenderal Perencanaan dan Penganggaran.

Dari data di atas terlihat bahwa anggaran sektor hankam berkisar 0,95-1,38% dari PDB. Sedangkan alternatif kebutuhan anggaran secara normatif dalam tingkatan ideal seharusnya mencapai 5% dari PDB, atau sekitar Rp. 45.521,59 milyar; tingkat kebutuhan wajar adalah 3% dari PDB (sekitar Rp. 27.312,95 milyar); dan tingkat kebutuhan minimal sebesar 2% dari PDB (yakni berkisar Rp. 18.208,63 milyar). Dengan demikian maka terlihat bahwa anggaran sektor hankam masih jauh dari kebutuhan normatif minimal sekalipun.

Dari jumlah tersebut, anggaran rutin hankam sebagian besar berupa belanja pegawai. Hal ini dikarenakan pola pengalokasian anggaran rutin masih menggunakan basis kekuatan personel. Padahal, pola demikian kurang tepat bagi unit organisasi yang titik

berat kekuatannya tergantung pada alat utama sistem senjata (alutsista) seperti TNI-AL dan TNI-AU.⁷

Pada kondisi demikian maka tidaklah mengherankan bila peralatan militer Tentara Nasional Indonesia (TNI), jauh dari memadai. Sebagai contoh, dari 112 unit pesawat angkut yang dimiliki TNI-AU dan TNI-AL yang dapat dioperasikan hanya 84 unit, sementara 28 unit lainnya dalam kondisi rusak ringan dan rusak berat. Untuk pesawat tempur milik TNI-AU di mana kekuatan seluruhnya mencapai 96 unit, hanya 51 unit dalam kondisi baik. Sedangkan pesawat latih yang jumlahnya mencapai 72 unit, hanya 50 unit yang kondisinya laik terbang. Adapun jumlah radar yang saat ini ada 26 set, sebagian besar telah berusia lama sehingga kurang memadai untuk kondisi sekarang.

Sementara itu, kondisi persenjataan yang dimiliki oleh TNI adalah "setali tiga uang" dengan kondisi peralatan tempur lainnya. Dari 1.196.650 pucuk senjata laras pendek, laras panjang, STTB dan mortir hanya 824.136 pucuk yang dalam kondisi baik. Demikian juga senjata pokok Arhanud (artileri pertahanan udara), di mana dari 1.532 pucuk, terdapat 926 pucuk dalam kondisi baik, dan 606 pucuk rusak berat atau rusak ringan. Yang lebih memprihantinkan adalah kekuatan amunisi secara keseluruhan yang dimiliki TNI hanya mencukupi 0,29 dari Bekal Pokok.⁸

Berdasarkan kondisi inilah, maka kalangan sipil yang "moderat" berpandangan bahwa upaya reformasi internal di tubuh TNI harus dibarengi dengan menaikkan

⁷ "Bahan Konsultasi Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penganggaran, Departemen Pertahanan RI dengan Komisi I/DPR-RI tentang RAPBN TA 2001 Bidang Hankam" (Juli 2000).

⁸ "Bahan Rapat, Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penganggaran dengan Panitia Anggaran Komisi I-DPR RI tentang RAPBN TA 2001 Bidang Hankam" (Juli 2000).

anggaran pertahanan. Hal ini dikarenakan salah satu indikator terciptanya *objective civilian control* dalam proses transisi menuju demokrasi adalah sejauh mana pemerintah sipil dapat membantu otonomi profesional militer, yang antara lain terwujud melalui adanya jaminan terhadap militer untuk mendapat anggaran negara yang memadai. Pemenuhan anggaran militer yang memadai menjadi begitu penting tatkala konsep keamanan bukan semata-mata bertumpu pada persoalan keamanan teritorial saja, melainkan juga keamanan kontemporer yang mengedepankan aspek kemanusiaan sebagai acuan utama.⁹

Sementara kalangan sipil yang berpandangan “progresif” melihat bahwa pemenuhan kesejahteraan militer, baik yang dilakukan melalui yayasan yang dimiliki militer maupun secara personal, justru menjauhkan terbentuknya sebuah militer yang profesional. Hal ini dikarenakan—sebagaimana penggunaannya—dana *non-budgeter* umumnya diperoleh dari sumber “gelap”. Selain itu, konsep dana *non-budgeter* terbukti merugikan publik secara berlapis-lapis. *Pertama*, publik harus menanggung beban ekonomi biaya tinggi

⁹ Dalam konsep keamanan teritorial, fokus pertahanan diartikan sebagai upaya untuk mencegah dan menanggulangi berbagai ancaman dari luar negeri. Padahal pada masa kini dan mendatang, konsep keamanan teritorial akan menjadi usang karena di masa depan agresi militer oleh suatu negara terhadap negara lain akan diprotes dan menjadi urusan dunia internasional. Pada kondisi yang paling ekstrim, negara yang diagresi dapat mengajukan permintaan hadirnya militer internasional. Sementara itu dalam konsep keamanan kontemporer, ancaman tidak lagi dipersepsikan sebagai agresi dari luar melainkan lebih kompleks lagi yakni ancaman bersifat *omni directional* dan multi-dimensional, di mana segala sesuatu yang langsung dan tidak langsung diartikan mampu mengganggu rasa aman dan keamanan manusia dapat dikategorikan sebagai ancaman. Dengan demikian spektrum konsep keamanan kontemporer jauh lebih luas daripada konsep keamanan teritorial.

yang disebabkan oleh berlangsungnya praktek kutipan, suap, setoran, pemalakan, dan sejenisnya. *Kedua*, uang yang terkumpul cenderung dikorup. *Ketiga*, jika tidak masuk kantong pribadi, maka dana serupa dapat digunakan untuk "operasi militer" yang menindas rakyat.

Namun demikian, mereka melihat bahwa untuk memperkuat kontrol sipil atas militer, maka sudah saatnya penggunaan anggaran militer juga diaudit sebagaimana lembaga-lembaga negara non-militer lainnya. Audit terhadap lembaga militer ini sangat penting selain untuk memperkecil ruang menyalahgunaan anggaran juga untuk mencegah dilakukannya operasi-operasi militer yang "out of control".

Bab 7 | **Kegamangan Peran dan Fungsi TNI di Era Transisi: Catatan Penutup**

M. Hamdan Basyar

Era reformasi muncul di Indonesia, menggantikan era sebelumnya. Di era baru ini timbul harapan akan adanya demokratisasi di segala bidang. Kini kita memasuki suatu era yang biasa disebut "Era Transisi Demokrasi". Seperti telah diketahui, pada masa kekuasaan Soeharto, demokrasi dibungkus sedemikian rupa, sehingga yang muncul adalah demokrasi ABS (asal bapak senang). Kebebasan berserikat dan kebebasan berpendapat yang merupakan inti adanya demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang. Memang masyarakat boleh berserikat dan berpendapat, tetapi mereka harus mendapatkan "restu". Siapapun yang dianggap melanggar "restu" akan ditindak sebagai "penjahat" yang menodai persatuan dan kesatuan bangsa. Sikap penguasa yang demikian tidak terlepas dari keinginan adanya pelanggaran kekuasaan.

Dalam usaha untuk melanggengkan kekuasaan ini, sang penguasa berbuat sesuai dengan kemauannya. Untuk membungkus sikap otoriternya, dia menggunakan jalur birokrasi. Cara yang "otoriter-birokratik" digunakan oleh rezim Soeharto selama masa kekuasaannya. Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang semestinya sebagai alat negara di bidang pertahanan, digunakan pula untuk mempertahankan kekuasaannya. Mereka menjadi alat politik penguasa. Bahkan mereka kemudian menikmati hal itu, seperti yang terlihat dengan adanya fungsi sosial politik (sospol). Komando Teritorial (Koter) yang mestinya merupakan gelar pasukan di berbagai tempat, digunakan untuk "memata-matai" kelompok atau perorangan yang dicurigai sebagai musuh penguasa.

Kodam, Korem, Kodim, Koramil, dan Babinsa, menjadi alat pembungkam musuh penguasa. Dengan "peran tambahan" itu, mereka tidak bisa dengan leluasa menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana mestinya. Maka, tidaklah mengherankan bila pada waktu itu demokratisasi sulit tumbuh di bumi Indonesia.

Ketika era berubah, tentara sudah semestinya ikut berubah. Mereka kemudian mengadakan "reformasi internal". Reformasi ini tidak serta merta disambut oleh tentara. Sebagian masih ada yang menginginkan pola lama dengan sedikit modifikasi. Tetapi ada juga yang secara radikal menginginkan suatu perubahan. "Pergumulan" pemikiran di kalangan TNI tidak dapat dihindari. Secara agak longgar minimal terdapat tiga aliran pemikiran di kalangan mereka. *Pertama*, mereka yang menghendaki TNI sebagai alat pertahanan semata-mata; *kedua*, mereka yang menghendaki TNI sebagai bagian dari komponen bangsa di samping berfungsi sebagai alat pertahanan juga minimal terlibat dalam proses politik secara makro; dan *aliran ketiga*, mereka yang menempatkan tentara di masa transisi sebagai suatu kerangka tugas dan peran yang secara separasi sulit dipisahkan antara keamanan dan pertahanan maupun dengan politik.

Pergumulan pemikiran yang melahirkan berbagai aliran tersebut tidak dapat segera diselesaikan. Hal itu karena payung konstitusi dan hukum sebagai pijakan bersama belum tersedia secara memadai. UU No. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Ada beberapa hal yang memerlukan perubahan mendasar. Tetapi sampai akhir Oktober 2001, RUU tentang Pertahanan Negara yang dimaksudkan untuk

menggantikan UU No. 20 tahun 1982, belum disahkan oleh DPR.

Kini, kalangan TNI menggunakan TAP MPR No. VI/2000 tentang pemisahan tugas TNI dan Polri, dan TAP MPR No. VII/2000 tentang Tugas Pokok, Tugas Negara, dan Tugas Bantuan TNI, sebagai payung hukum yang diacu dan dijadikan pedoman bagi pelaksanaan tugas mereka. Tetapi bila dilihat dengan lebih cermat, TAP MPR yang memisahkan istilah "keamanan" dan "pertahanan" itu bisa menimbulkan suatu permasalahan. Menurut TAP tersebut, masalah keamanan dalam negeri ditangani oleh Polri, sedangkan masalah pertahanan ditangani oleh TNI. Pertahanan di sini diartikan untuk mempertahankan serangan dari luar negeri. Pemahaman itu dapat menyebabkan kegamangan dalam penanganan tugas di lapangan. Akibatnya, seluruh masalah keamanan dianggap dalam kewenangan Polri dan TNI merasa tidak perlu bertanggungjawab untuk masalah keamanan. Memang, TNI dapat menangani keamanan, tetapi setelah ada permintaan dari Polri. Di sini akan timbul "arogansi" korp. Polri enggan meminta bantuan pada TNI, karena ini bisa dianggap ketidakmampuan mereka. Sementara TNI tidak merasa bertanggungjawab untuk menanganinya. Kasus Ambon dan Poso, antara lain, disebabkan ketidakjelasan hal tersebut. Padahal semestinya, istilah "keamanan" (*security*) bisa berarti luas. Ia bisa melingkupi keamanan negara maupun masyarakatnya. Hal itu bisa dihubungkan dengan konsep *national security* (keamanan nasional). Konsep ini mencakup berbagai hal yang berhubungan dengan keamanan. Ia juga menyangkut masalah-masalah internal, antara lain karena belum selesainya proses *nation building* atau pembentukan negara bangsa. Maka, mereduksi masalah *national security* hanya pada lingkup tugas tentara dan polisi saja, jelas sangat menyederhanakan persoalan. Pemisahan TNI dan

Polri itu, memang merupakan bagian penting untuk membangun demokrasi. Akan tetapi, hal itu belum mampu memberi jawaban pada masalah esensial Bangsa Indonesia, yaitu proses *nation building* yang belum selesai, serta lemahnya kapasitas negara untuk menjalankan fungsinya secara efektif, termasuk untuk melindungi kedaulatan negara-bangsa serta kekayaan yang dimilikinya maupun dalam melindungi rakyatnya dari berbagai tindakan kekerasan.

Di samping itu, sebenarnya pembatasan penggunaan militer untuk menghadapi musuh yang datang dari luar negeri bisa menjadi lebih mudah, ketika pengelolaan negara (*governance*) tidak lagi terlalu tergantung pada paksaan (*coercion*) secara fisik. Apabila wilayah dan yurisdiksi negara tidak lagi dipermasalahkan oleh pihak-pihak di dalam negeri sendiri, apabila sistem politik dan pemerintahan diterima oleh seluruh rakyat sebagai legitimate, dan apabila institusi-institusi sipil yang dimiliki negara untuk menjalankan roda pemerintahan, menegakkan hukum dan memelihara ketertiban umum berjalan dengan baik, maka negara tidak memerlukan kekerasan untuk memaksakan otoritasnya. Hal ini dapat dilihat di negara-negara maju seperti di Eropa Barat dan Amerika Utara, di mana institusi sosial, politik, ekonomi dan hukum telah mampu sepenuhnya menjalankan fungsi masing-masing secara efektif, sehingga penggunaan alat kekerasan, khususnya militer, dalam pengelolaan negara menjadi tidak lagi relevan. Dalam kondisi demikian militer benar-benar merupakan alat negara yang profesional guna mempertahankan kedaulatan nasional dan keutuhan teritorial dari ancaman luar.

Memang ada kaitan yang begitu erat antara penggunaan kekerasan dalam mengelola negara dengan tingkat legitimasi yang dimiliki negara-bangsa ataupun

sistem politiknya, serta dengan tingkat pembangunan ekonominya. Dengan kondisi seperti itu, maka tantangan yang dihadapi negara-negara berkembang dalam mengembangkan demokrasi sangatlah besar. Keinginan untuk menerapkan supremasi sipil atas militer, dan mengurangi peranan militer dalam kehidupan politik secara keseluruhan, sering terganjal oleh berbagai kendala yang sulit diatasi.

Hambatan utama yang dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah kenyataan bahwa legitimasi negara-bangsa maupun sistem politik yang dimiliki tidak jarang digugat dan malahan ditentang secara terbuka dari dalam negeri sendiri, walaupun kedaulatan dan batas teritorial negara tersebut telah resmi diakui masyarakat internasional. Perlawanan seperti pemberontakan regional bersenjata menunjukkan bahwa banyak negara berkembang yang masih belum mampu menerapkan monopoli atas kepemilikan dan penggunaan alat kekerasan. Hal ini tampak, misalnya, ketika pemerintah pusat harus menghadapi tuntutan kemerdekaan dari Aceh dan Papua. Upaya pemerintah untuk menghentikan perlawanan daerah tersebut secara damai sering tidak efektif karena terbatasnya kemampuan institusi-institusi sipil, sehingga akhirnya negara lebih menyandarkan diri pada penggunaan kekerasan/militer. Keterlibatan militer secara luas dalam menciptakan keamanan domestik dengan sendirinya memperkuat pengaruh militer yang dapat menghambat proses demokratisasi.

Kendala kedua adalah rendahnya kemampuan ekonomi negara-negara berkembang, sehingga institusi-institusi sipil seperti institusi politik, hukum, ekonomi dan sosial belum berfungsi secara efektif. Kelemahan institusi sipil dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi suatu negara akan meningkatkan kemungkinan intervensi atau keterlibatan militer dalam

politik. Akhirnya, untuk mempertahankan keutuhan negara-bangsa dan dominasi politiknya, pemerintahan di negara-negara berkembang tidak jarang menjadi sangat tergantung pada penggunaan "*coercion*". Negara-negara yang demikian pada umumnya dipimpin oleh militer atau kekuasaan pemerintahan sipil yang ditopang oleh militer.

Ketika "*coercion*" harus digunakan oleh militer, dalam hal ini TNI, maka negara seringkali dituduh tidak memperhatikan masyarakatnya. Dari pengalaman sejarah Indonesia, tampak jelas bahwa sejak awal kemerdekaan, negara tidak henti-hentinya harus mempertahankan diri dengan cara menggunakan kekerasan karena banyaknya ancaman pemberontakan bersenjata yang menggugat baik yurisdiksi Republik Indonesia atas suatu wilayah, maupun legitimasi dari sistem pemerintahan yang diterapkan. Dengan demikian negara Indonesia belum mampu sepenuhnya memonopoli alat dan penggunaan kekerasan, karena masih terdapat berbagai kekuatan bersenjata yang berada di luar kontrol negara. Keterbelakangan ekonomi Indonesia juga membatasi kemampuan negara untuk membangun institusi-institusi sipil sehingga pengelolaan negara sangat mengandalkan "*coercion*" atau pemaksaan yang dilakukan oleh militer. Tidaklah mengherankan bahwa selama ini, konsep pertahanan dan keamanan Indonesia cenderung melihat ke dalam atau "*inward-looking*" daripada berorientasi ke luar.

Militer lebih banyak memainkan peran sebagai polisi dan pasukan pengamanan dalam negeri (*internal security force*) daripada sebagai kekuatan pertahanan terhadap ancaman dari luar.¹ Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya perluasan

¹ Lihat kembali bab 2.

peranan militer di Indonesia, yang akhirnya menjelma menjadi rezim Orde Baru yang didominasi militer.

Konsep pertahanan dan keamanan Indonesia era lalu yang lebih condong "*inward-looking*" dianggap oleh kalangan militer, terutama oleh angkatan 45, sebagai tuntutan sejarah. Kondisi saat itu memang menuntut keterlibatan militer lebih inten. Tetapi sayangnya pemilihan keterlibatan tersebut diputuskan oleh mereka sendiri, tidak sepenuhnya oleh penguasa negara. Kalangan militer, memang sejak awal ikut terlibat dalam pembuatan keputusan negara. "Pembangkangan" Jenderal Soedirman terhadap Presiden Soekarno dianggap sebagai keharusan yang mesti dijalankan oleh prajurit pejuang. Jejak Soedirman itu masih terus tampak sampai saat Presiden Abdurrahman Wahid berkuasa.²

Memang tarik menarik hubungan sipil-militer masih terus berlangsung. TAP MPR No VII/MPR/2000 yang menyebutkan, bahwa Fraksi TNI/Polri di DPR akan dipertahankan sampai tahun 2004, sedangkan di MPR, Fraksi TNI/Polri masih akan menikmati keanggotaannya sampai tahun 2009, adalah salah satu bentuk tarik menarik hubungan itu.

Tokoh politik yang menjabat Ketua MPR-RI, Amien Rais, mengatakan bahwa keberadaan TNI/Polri di MPR harus ditanggapi secara bijaksana. "Kalau cuma satu persen kursi diperuntukkan TNI/Polri yang menjadi

² Ketika Presiden Soekarno memutuskan untuk "menyerah" kepada Belanda, Jenderal Soedirman menolak dan menentang hal itu. Kemudian dia bersama pasukannya "bergerilya", keliling hutan. Peristiwa serupa terjadi sewaktu Abdurrahman Wahid berkuasa menjadi presiden. Terlepas dari setuju atau tidak terhadap keputusan Wahid, ketika dia sebagai Presiden mengeluarkan "dekrit" pembekuan DPR/MPR, kalangan TNI menolak mengamankan keputusan presiden. Sebenarnya penolakan itu bisa dikategorikan sebagai "pembangkangan" militer terhadap keputusan penguasa sipil yang masih sah memerintah.

tulang punggung keamanan dan pertahanan, masakan tidak boleh." Amien menambahkan bahwa Hari Sabarno sebagai Wakil Ketua MPR dari TNI/Polri (waktu itu – saat ini menjabat Menteri Dalam Negeri) sudah mengatakan padanya jika sudah ada ketetapan-ketetapan yang mantap, kapan saja mereka siap untuk keluar dari MPR dan tidak perlu menunggu sampai 2009. Amien juga menegaskan tidak perlunya pemberian hak pilih bagi anggotanya, meskipun TNI sudah tidak berada di MPR. Alasannya, "karena pengalaman saat demokrasi parlementer, TNI yang punya hak pilih cenderung pecah." Selanjutnya, Amien berharap TNI dapat berdiri di atas semua golongan tanpa memihak dan menjadi milik kita semua.³

Sikap yang berusaha mengkomadasi fraksi TNI/Polri di MPR sampai tahun 2009 dengan alasan realitanya mengharuskan demikian adalah suatu alasan yang membodohi masyarakat. Mereka mengetahui, bahwa fraksi TNI/Polri tidak mewakili rakyat. Fraksi ini ada memang dimaksudkan untuk memperjuangkan kepentingan TNI, bukan kepentingan rakyat. Tampaknya politisi sipil memang masih kurang percaya diri. Artinya partai-partai politik masih membutuhkan dukungan militer. Kompromi yang terjadi tidak terlepas dari kepentingan politik partai-partai yang ada. Di mana mereka masih membutuhkan dukungan dari TNI untuk menghadapi lawan politiknya.

Sebenarnya, TNI/Polri sudah "pasrah". Dalam suatu kesempatan, Wakil Ketua MPR dari TNI/Polri, Hari Sabarno mengatakan, bahwa di masa reformasi seperti ini, TNI/Polri memang sebaiknya netral. Jika tidak berada di MPR pun, militer dan polisi tidak perlu menggunakan hak pilih. Menurutnya, "Intervensi partai

³ *Kompas*, 18 Agustus 2000.

politik akan sangat kuat pada tentara jika hak pilih tersebut digunakan." Sabarno juga menjelaskan, militer dan polisi tidak cemas bila dianggap warga kelas 2. Pilihan tak memakai hak pilih ini dinilai Hari Sabarno sebagai usulan yang lebih baik. Ia tak bisa membayangkan bila militer dan polisi yang pada dasarnya adalah kelompok bersenjata ikut berpihak pada partai tertentu. Secara bertahap, kini tengah diupayakan agar fraksi TNI/Polri hanya berada di MPR. Jadi, jumlah wakilnya hanya setengah dari yang ada sekarang, 19 orang.⁴

"Bahasa" politik memang bisa berubah-ubah. Di satu sisi, seakan militer sudah tidak ingin berpolitik, tetapi di sisi lain tampak beda. Dalam hubungan sipil-militer, kalangan TNI mengenal satu pedoman yang sudah baku. Mereka ingin memegang pedoman dengan sepenuh hati. Ada lima hal yang perlu diperhatikan dalam hubungan sipil-militer:⁵

1. Kita tidak mengenal istilah supremasi sipil atau diktator militer.
2. Adanya kesetaraan di antara sipil-militer. Artinya ada fungsi masing-masing, termasuk peran, fungsi dan tugas TNI. Kita harus hargai itu.
3. Saling mendukung dan memperkuat dalam pembangunan bangsa. Karena TNI adalah salah satu komponen bangsa, maka bersama-sama dengan yang lain, ikut membangun bangsa.
4. Hubungan sipil-militer harus dilihat dalam kerangka sistem nasional.

⁴ *Kompas*, 12 Agustus 2000.

⁵ Wawancara dengan Kolonel Ristanto (Wakil Ketua Fraksi TNI/Polri DPRD I Jawa Tengah; Mantan Assospol Kodam Diponegoro), tanggal 20 Juni 2000, di Semarang.

5. Tidak ada diskriminasi dalam semangat pengabdian pada bangsa. Artinya semua mempunyai kewajiban dan hak yang sama.

Tampak jelas, istilah supremasi sipil tidak diakui oleh kalangan TNI. Mereka menginginkan adanya kesetaraan dalam berbagai hal, termasuk berpolitik. Hal ini karena TNI adalah salah satu komponen bangsa yang bersama-sama dengan komponen lain, ikut membangun bangsa. Mereka menuntut tidak ada diskriminasi dalam semangat pengabdian pada bangsa. Artinya semua mempunyai kewajiban dan hak yang sama. Terlihat apa yang diinginkan oleh kalangan TNI adalah menjalankan kiprahnya secara "profesionalisme baru".⁶

Padaahal dalam era transisi demokrasi, peran militer dalam politik perlu dihapuskan atau paling tidak dikurangi. Mereka memang mesti tetap berkiprah secara profesional, tetapi apolitis atau "profesionalisme lama". Urusan politik diserahkan kepada kalangan atau institusi sipil. Hal ini bukan berarti membatasi personel militer yang ingin berpolitik. Mereka yang ingin berkiprah dalam politik, diharuskan "melepas baju" institusi militer.

Memang diperlukan aturan main yang jelas dan tegas tentang hubungan sipil-militer. Untuk itu diperlukan payung konstitusi dan hukum yang bisa mengatur hubungan tersebut. Pihak eksekutif dan legislatif diharapkan segera dapat membuat berbagai aturan main itu. Berpijak dari aturan itu, dapat disusun pedoman tentang peran dan fungsi TNI.

Belumnya jelasnya payung hukum yang menjadi pedoman bagi peran dan fungsi TNI itu menyebabkan belum jelasnya doktrin baru TNI. Doktrin Cadek (Catur

⁶ Periksa kembali bab 2.

Dharma Eka Karma yang disusun tahun 1966 kemudian disesuaikan pada tahun 1988) dan Doktrin SDDB (Sad Daya Dwi Bakti yang disusun tahun 1993) perlu mengalami perubahan. Perubahan itu dengan melihat dinamika internal (domestik) Indonesia dan lingkungan eksternal (regional dan global). Oleh karena itu, dalam doktrin TNI yang baru perlu dimasukkan lingkungan strategis yang berubah dengan memperhatikan kondisi geografis, demografi, komunikasi sosial; prinsip-prinsip demokratis, supremasi sipil, HAM, dan paradigma baru TNI. Selain itu, penyusunan doktrin baru perlu mendasarkan pada prinsip *good governance*.

Secara lebih umum, dalam penyusunan doktrin baru perlu ada penjelasan dan pengertian bahwa doktrin bukan sebagai dogma atau ajaran, melainkan prinsip-prinsip umum yang bersifat dinamis sebagai pedoman dalam menjalankan tugas dan peran TNI. Oleh karenanya, Doktrin TNI tersebut harus bisa direvisi dalam kurun waktu tertentu sesuai dengan perubahan dan perkembangan lingkungan strategis, bentuk-bentuk ancaman dan alutsista. Doktrin TNI harus bersifat integratif dan dapat dijadikan sebagai payung bagi doktrin Angkatan serta mempunyai *link up* dengan *grand strategy* pertahanan nasional. Untuk pedoman bersama, perlu doktrin gabungan yang bisa dijadikan acuan bagi operasi gabungan TNI. Perlu diperhatikan pula penjabaran mengenai stratifikasi doktrin, doktrin strategis, doktrin operasional dan doktrin taktis, sehingga doktrin TNI bersifat dapat diterapkan (*applicable*). Strategi dalam doktrin TNI seharusnya yang bersifat strategis, sedangkan strategi yang bersifat operasional dan taktis masuk ke doktrin angkatan.

Dalam menyusun doktrin, pengertian tentang hakekat ancaman perlu diketahui secara benar. Kesalahan dalam pengenalan ancaman, akan berakibat pada

kesalahan formulasi penanganan. Pendekatan lama TNI yang melihat ancaman hanya dari internal dan eksternal, kini tidak dapat dipakai lagi. Berakhirnya era Perang Dingin dan pasca Peristiwa 11 September 2001, menunjukkan bahwa ancaman terhadap suatu negara tidak hanya berbentuk ancaman konvensional (ancaman militer) tetapi juga non-konvensional yang semakin sukar diprediksi, seperti *transnational organized crime* (*cyber crime, drug trafficking, people smuggling, small arm smuggling, illegal fishing, dll.*). Pendekatan lama yang melihat bahwa perbedaan dalam masyarakat (ditinjau dari nilai-nilai budaya, etnis, agama, stratifikasi sosial-ekonomi, dan pandangan politik) menjadi ancaman bagi kehidupan bangsa dan negara, perlu ditinjau ulang. Yang justru menjadi ancaman adalah politisasi dan manipulasi perbedaan untuk tujuan politik, dan kepentingan kelompok maupun individu. Pengelolaan konflik yang bersumber pada perbedaan dalam masyarakat merupakan wilayah kewenangan politik (pemerintah). Pemerintah (pusat dan daerah) bertanggungjawab untuk menentukan spektrum dan tingkatan ancaman dalam negeri serta membuat keputusan politik untuk meminta TNI mengatasi gangguan keamanan dalam negeri tersebut apabila polisi dianggap tidak mampu. Dalam hal ini pemerintah merupakan *decision maker* (penentu kebijakan) yang didasarkan atas masukan-masukan/rekomendasi yang diberikan oleh Dewan Pertahanan Nasional (*National Security Council*) sesuai dengan RUU Pertahanan. Penggelaran pasukan untuk operasi militer baik perang maupun bukan perang diputuskan oleh pemerintah atas persetujuan DPR. Dalam doktrin, hakekat ancaman harus dipisahkan antara ancaman yang berbentuk agresi dan *by proxy*. Hakekat ancaman mencakup potensi ancaman jangka pendek, menengah dan panjang.

Selain itu, pada masa mendatang kekuatan ekonomi tampaknya menjadi faktor penentu dalam dan atau bagi pertahanan suatu negara. Sebab, jika pada era perang dingin titik perhatian dari persaingan dan pertentangan dunia mengarah pada persoalan ideologi dan berimbas pada persaingan kekuatan militer. Kini, setelah perang dingin berakhir, maka perhatian dunia akhirnya tertuju pada masalah ekonomi, yakni persaingan ekonomi dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Masyarakat bangsa kini telah menjadi transparan terhadap berbagai pengaruh eksternal, sehingga telah membuat makna dari musuh menjadi sangat kabur. Artinya, kini menjadi kian sulit untuk menganalisa ancaman. Oleh karena itu, seyogyanya pemerintah dan masyarakat perlu melakukan reorientasi arah resiko keamanan menjadi resiko tantangan. Dengan proyeksi seperti ini akhirnya menjadi jelas bahwa stabilitas dapat dijadikan sebagai konvergensi kepentingan. Dengan demikian, mempertahankan posisi (*bargaining power*) ekonomi dalam percaturan ekonomi global tadi akhirnya juga menjadi lebih penting dibanding dengan kekuatan militer.

Dalam kerangka "perang" ekonomi dan dalam upaya mewujudkan pertahanan dan keamanan berdimensikan faktor ekonomi, kiranya terdapat beberapa hal yang perlu dicermati, baik terkait dengan ancaman "berdimensi ekonomi" dari dalam maupun dari luar. Ancaman dan tantangan dari dalam yang dapat memperlemah suatu negara, antara lain meliputi: kecemburuan ekonomi dan sosial; kurangnya penyediaan bahan-bahan kebutuhan pokok; struktur ekonomi yang masih didominasi oleh sektor pertanian dan minyak serta gas bumi; jumlah penduduk masih relatif tinggi; inflasi masih relatif tinggi.

Namun demikian, hambatan dan ancaman yang bersifat ekstern yang terkait dengan luar negeri perlu dicermati. Hal itu terutama menyangkut masalah defisit kronis pada neraca pembayaran; sistem moneter internasional; masuknya penanaman modal luar negeri; beban pembayaran utang (*Debt Service Ratio* = DSR); dampak dari pengiriman TKI keluar negeri; dan adanya blok-blok perdagangan besar.

Apabila berbagai aspek yang berdimensi domestik maupun asing tadi tidak kondusif bagi upaya mewujudkan rasa sejahtera dan makmur yang berkeadilan, maka pembangunan ekonomi yang tak merata tadi justru akan menimbulkan rasa ketidakadilan. Ketidakadilan akan menimbulkan kecemburuan. Dan kecemburuan akan menumbuhkan rasa frustrasi. Frustrasi sosial ekonomi ini pada akhirnya melahirkan berbagai kemelut sosial yang akan mengancam stabilitas dan ketahanan nasional. Dengan demikian, pembangunan nasional Indonesia, selain menekankan pentingnya stabilitas dan keamanan, juga memperhatikan kesejahteraan masyarakat banyak. Kesejahteraan justru perlu lebih dipentingkan, karena tanpa adanya kesejahteraan, masyarakat tidak akan merasakan stabilitas dan keamanan.

Dengan ancaman yang begitu luas, maka diperlukan penjabaran lebih jelas dan tegas mengenai fungsi dan peran TNI dalam kaitannya dengan operasi perang dan non-perang. Tupoksi angkatan harus dijabarkan secara rinci sesuai dengan kekhasan masing-masing matra angkatan. Dalam kalangan TNI sendiri, tugas, fungsi, dan peran pokoknya—secara konseptual sudah jelas—yakni: menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengamankan masyarakat maupun tugas perdamaian dunia. Akan tetapi bagaimana tugas dan peran tersebut akan dilakukan, serta alat apa

yang bisa digunakan sebagai pedoman, masih muncul sejumlah titik pandang yang berbeda-beda di antara ketiga Angkatan. Perbedaan persepsi terutama menyangkut ancaman, dan basis pertahanan yang harus dilakukan, apakah di darat, udara atau laut. Masalahnya, kalau di darat--apakah akan persis sama dengan masa sebelumnya yaitu teritorial masih ditetapkan sebagai basisnya dari propinsi, kabupaten, hingga ke kecamatan dan desa-desa, ataukah modelnya seperti pembagian pulau, dan lain sebagainya masih belum menunjukkan arah pemikiran. Padahal kalau masalah ini tidak diselesaikan, maka pelaksanaan peran dan tugas pokok TNI justru akan sulit dilakukan, karena basisnya akan sama dengan masa lalu.

Jika kita melihat peran, tugas dan fungsi TNI, tampaknya sangat banyak dan berat. Akan tetapi, problematikanya adalah ancaman--dalam bentuk konvensional--yaitu invasi dan perang, sepertinya bukan menjadi kecenderungan perkembangan dunia, meskipun masih tetap terjadi. Apa yang perlu dikritisi, bahwa perlu dirancang suatu peran yang lebih profesional di luar perang, seperti peran bantuan untuk kemanusiaan, kepada polisi, bencana alam, maupun perdamaian dunia atau yang sering disebut dengan *military operation other than war* (MOOTW). Akan tetapi, jenis peran ini justru tampaknya dikesampingkan dalam reformasi internal TNI, karena belum ada penataan ke arah itu.

Perubahan kondisi internal, regional, dan global menyebabkan kegamanan TNI dalam berfungsi dan berperan. Hakekat ancaman yang juga berubah turut menambah kegamanan itu. Dalam kondisi seperti itu, validasi organisasi TNI diperlukan untuk menyambut berbagai perubahan di atas. Validasi organisasi TNI itu harus mengacu kepada tujuan dan strategi pertahanan nasional. Ia harus mampu menjawab kebutuhan jangka

pendek, menengah dan jangka panjang. Oleh karena itu, perlu dibuat dua konsep validasi organisasi TNI: (a) Yang sesuai dengan realitas kemampuan TNI dan anggaran negara saat ini; (b) Organisasi TNI yang ideal masa depan.

Perubahan dari validasi organisasi TNI saat ini ke yang ideal, perlu dibuat pentahapan perubahan yang jelas sehingga perubahan tersebut terarah dan berkelanjutan untuk menuju organisasi yang ideal. Ini untuk menghindari agar perubahan tersebut tidak bersifat tambal sulam. Perubahan organisasi TNI harus disesuaikan dengan tupoksi TNI, hakekat ancaman, rentang kendali, rantai komando, dan delegasi kewenangan, guna mencapai misi dan tujuan organisasi TNI, kekuatan TNI yang efektif, efisien, profesional dan proporsional.

Sejalan dengan itu, validasi organisasi TNI harus memformulasikan secara tegas pembedaan fungsi pembinaan kekuatan dan penggunaan kekuatan. Organisasi TNI pada tingkatan Mabes TNI harus difokuskan pada fungsi pembuatan dan pengambilan keputusan yang bersifat strategis untuk penggunaan kekuatan. Sedang yang bersifat pembinaan dan operasional didelegasikan kepada masing-masing Angkatan.

Struktur organisasi TNI harus mengacu pada jalur hirarkis, kepangkatan, tugas dan fungsi serta *job description* yang lebih jelas dan proporsional sehingga tidak terjadi kekikukan komando, penyalahgunaan kekuasaan, duplikasi pekerjaan, dan pemborosan anggaran negara. Validasi organisasi TNI juga harus memperjelas fungsi operasi, intelijen dan anggaran.

Penghapusan Posisi Kaster TNI harus dibarengi dengan penghapusan komando teritorial dalam bentuknya yang lama. Penghapusan Koter ini harus

dilakukan secara bertahap 5-10 tahun dimulai dengan wilayah-wilayah yang secara administratif birokrasi pemerintahan sipilnya mulai berjalan dengan baik dan wilayah-wilayah yang cukup aman serta potensi konfliknya rendah. Dengan demikian, pembinaan teritorial merupakan tanggungjawab pemerintah daerah.

Komunikasi Sosial (Komsos) yang sekarang merupakan pengganti dari fungsi sosial politik TNI, juga harus dihapuskan. Komunikasi sosial antara TNI dengan masyarakat tidak perlu dilembagakan, karena segala bentuk operasi militer (perang dan non-perang) merupakan hasil dari keputusan politik pemerintah dan bukan keputusan TNI sendiri. Komunikasi sosial TNI dan masyarakat dapat terjadi di dalam setiap kegiatan TNI, tanpa harus dilembagakan.

Sebagai alternatif jangka panjang dan menengah, pembentukan Kowilhan merupakan suatu keniscayaan. Ini akan memperkuat integrasi dalam tubuh TNI, meningkatkan keberhasilan operasi militer gabungan dan efisiensi anggaran. Dengan dibentuknya Kowilhan tidak diperlukan lagi adanya Kodam, Kodal dan Kodau.

Istilah Kowilhan jauh lebih tepat dibandingkan dengan Kohanwil, karena Kowilhan lebih menegaskan prinsip pertahanan nasional yang terpusat, terpadu dan terintegrasi. Sedangkan Kohanwil lebih berkonotasi terdesentralisasinya pertahanan negara.

Meskipun organisasi TNI masih mengacu pada posisi Panglima TNI sebagai jabatan tertinggi dalam hirarki kemiliteran, ada pemikiran bahwa di masa depan, posisi Panglima TNI seharusnya diganti dengan Kepala Staf Gabungan.

Sebagai konsekuensi tuntutan reformasi yang mengarah kepada supremasi sipil, maka posisi Panglima TNI/Kepala Staf Gabungan berada di bawah Menteri Pertahanan. Sebagai konsekuensinya TAP MPR No.

VI/2000 dan TAP MPR No. VII/2000 dan pasal yang ada dalam RUU Pertahanan yang mengatur mengenai hal itu, harus direvisi.

Untuk menciptakan hubungan sipil-militer yang ideal maka wilayah-wilayah yang menjadi *domain* militer tidak boleh diintervensi oleh pemerintahan sipil dan/ataupun elite sipil untuk kepentingan kelompok ataupun pribadi. Sebaliknya, TNI tidak boleh mengintervensi masalah-masalah sipil yang tidak sesuai dengan peran TNI yang profesional dan proporsional. Di sini, perlu ditegaskan bahwa supremasi sipil yang dijalankan menganut apa yang disebut sebagai "*objective civilian control*", di mana penguasa sipil tidak serta merta dapat menggunakan kekuasaannya untuk menguasai militer demi kepentingan politiknya.

Hal itu penting dilaksanakan untuk mendorong terjadinya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Dengan demokrasi yang kini tengah diupayakan, konsep supremasi sipil adalah sesuatu yang tidak dapat ditawar. Oleh karena itu, untuk mengakhiri keterlibatan militer dalam politik, maka TNI perlu didorong untuk mengembangkan profesionalisme dalam arti klasik. Hal ini tentu menuntut adanya perubahan paradigma TNI secara mendasar, antara lain mengubah orientasi dari keamanan internal menjadi pertahanan eksternal; melihat fungsi militer sebagai sesuatu yang memerlukan spesialisasi tersendiri, yang tidak mungkin dicampur adukkan dengan peran sosial dan politik; dan terpenting mereka mau menerima konsep supremasi sipil sebagai sesuatu yang tidak dapat ditawar.

Selain itu, pada mendatang perlu dipertimbangkan untuk membuat satu unit khusus untuk mengelola operasi militer non-perang. Hal ini untuk meningkatkan kemampuan TNI dalam tugas-tugas kenegaraan, baik domestik maupun internasional.

Dengan payung konstitusi dan hukum yang jelas, doktrin yang pas, dan struktur organisasi yang ideal, diharapkan TNI pada masa mendatang tidak lagi gamang dalam bertindak dan menjalankan fungsi serta peran mereka.

Daftar Pustaka |

- "Bahan Konsultasi Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penanggaran, Departemen Pertahanan RI dengan Komisi I/DPR-RI tentang RAPBN TA 2001 Bidang Hankam" (Juli 2000).
- Alagappa, Muthiah. "Introduction", dalam Muthiah Alagappa (ed) *Coercion and Governance. The Declining Political Role of the Military in Asia*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2001).
- Anwar, Dewi Fortuna. "Indonesia: Domestic Priorities Define National Security" , dalam Muthiah Alagappa (ed) *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1998).
- Anwar, Dewi Fortuna. "Militer dan Politik di Indonesia: Sebuah Tinjauan", dalam *Masyarakat Indonesia*. Tahun ke-X, No.1, 1983.
- Bahan Rapat, Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penganggaran dengan Panitia Anggaran Komisi I-DPR RI tentang RAPBN TA 2001 Bidang Hankam" (Juli 2000).
- Bebbler, Anto. "On The Evolution of Civil-Military Relations," Inter-University Seminar Newsletter Vo. 23, (London: Fall 1994).
- Britis Defence Doctrine, Joint Warfare Publication 0-01.
- Crouch, Harold. "Changing Civil-Military Relation in Democratizing Indonesia", makalah yang disampaikan pada seminar *Promoting Democracy and Human Rights in Achieving National Reconciliation*,

- yang diselenggarakan oleh The Habibie Center, Jakarta, 22-24 Mei 2000.
- Desh, Michael C. "Ancaman Lingkungan dan Misi Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, ed, terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000).
- Doktrin Perjuangan TNI-ABRI "Catur Darma Eka Karma (CADEK 1988)
- Fuentes, Claudio. "Military and Politics: Weaknesses in Chilean Democracy", (ISLA, 1998).
- Hernandez, Carolina G. "Mengendalikan Angkatan Bersenjata Asia", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi, ed. Terj., (Jakarta: Rajawali Pers, 2000).
- Huntington, Samuel P. "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement", dalam H. Eulau, S. Eldersveld dan M. Janowitz (ed). *Political Behaviour: A Reader in Theory and Research.*, (New York: Free Press, 1956).
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil Military Relations*, (New York: Vintage Books, 1962).
- Huntington, Samuel. "Mereformasi Hubungan Sipil-Militer", dalam Larry Diamond & Marc F. Plattner, *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi*, ed. terj. (Jakarta: Rajawali Pers, 2000).
- Janowitz, Morris, *The Military Intervenes: Case Studies in Political Development*, (New York: Russel Sage, 1988).
- Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata Nomor: Kep/04/II/1988, hlm. 35.
- Kompas*, 19 September 2001.

- Kompas*, 1 Desember 2000.
- Kompas*, 12 April 2000.
- Kompas*, 13 Agustus 2000
- Kompas*, 19 September 2001.
- Kompas*, 21 September 2000.
- Kompas*, 24 April 2000.
- Kompas*, 27 Agustus 2001.
- Kompas*, 5 September 2001.
- Kompas*, 6 Agustus 2001.
- Kompas*, 7 Maret 2000.
- Linz, Juan J. "Transition to Democracy", makalah yang disampaikan pada seminar *Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects*, (Jakarta: PPW-LIPI, 12-14 Agustus 1998).
- Loveman, Brian. "Protected Democracies and Military Guardianship", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, No. 36 (Summer 1994).
- Magenda, Burhan. "Kata Pengantar Edisi Indonesia", dalam Amos Perlmutter, *Militer dan Politik*, (Jakarta: CV Rajawali, 1984).
- Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Stratifikasi Doktrin ABRI, Nopember 1989.
- Perlmutter, Amos. "The Comparative Analysis of Military Regimes", dalam *World Politics*. Oktober 1980.
- Perlmutter, Amos. *Militer dan Politik*, (Jakarta: CV Rajawali, 1984).

Possen, Barry R. *The Sources of Military Doctrin: France, Britania, and Germany Between The Wolrd War* (Ithaca , N.Y: Cornell University Press, 1984).

PPW-LIPI, *Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta, 2000.

Samego, Indria. (ed.), *Sishankamneg: Potensi dan Problema*, The Habibie Center, 2001.

Sinar Harapan, 5 Oktober 2001.

Stepan, Alfred. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", dalam bukunya *Arguing Comparative Politics*, (New Yo rk: Oxford University Press, 2001).

Stepan, Alfred. *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brazil dan Beberapa Negara Lain, terj.*, (Jakarta: Grafiti, 1996).

Stratifikasi Doktrin TNI 2000

United Kingdom Doctrine For Joint and Multinational Operation, Joint Warfare Publication 0-10

