

PERILAKU MILITER SEBAGAI SALAH SATU KELOMPOK SIGNIFIKAN DALAM KEHIDUPAN BANGSA DAN NEGARA DAN PROSPEKNYA DI MASA DEPAN

A. Hasnan Habib*)

Salah satu "kelompok signifikan" dalam kehidupan bangsa dan negara Indonesia sejak Proklamasi 1945 sampai saat ini, bahkan pernah dalam suatu kurun waktu tertentu mendominasi kehidupan sosial politik bangsa dan negara, adalah kelompok militer (TNI, khususnya TNI-AD). Meskipun terdapat kelompok-kelompok signifikan lainnya, namun tulisan ini membatasi penyorotannya pada kelompok militer saja.

Menggambarkan perilaku politik kelompok militer selama ini adalah lebih mudah ketimbang mengemukakan penyimpangan-penyimpangannya. Hal ini disebabkan oleh suatu "penyimpangan" dapat diketahui jika ada tolok ukur perilaku bagaimana yang baik. Sedangkan dalam kehidupan politik bangsa dan negara kita sejak Proklamasi 1945, para pemimpin negara dan bangsa tidak pernah membangun suatu sistem politik secara berkelanjutan yang akan dapat menciptakan suatu budaya politik tertentu yang mencerminkan sikap (*attitude*), perasaan, kepercayaan, cita-cita,

dan norma-norma hidup bangsa-negara yang dapat dilihat dari respons-respons perilaku bangsa-negara itu dalam semua situasi yang dihadapinya. Selama revolusi fisik (1945-50) jelas tidak ada kesempatan sama sekali membangun suatu sistem politik. Segala upaya dipusatkan kepada memenangkan revolusi dan perang kemerdekaan. Meskipun UUD 1945 sudah diberlakukan sejak 18 Agustus 1945, namun dalam implementasinya banyak terdapat penyimpangan-penyimpangan. Pertimbangan-Pertimbangan politik dan strategi perjuangan jauh lebih penting ketimbang usaha menanamkan

*) Letjen TNI (Purn) A. Hasnan Habib, Mantan Dubes RI untuk AS dan Mantan Direktur Eksekutif IMF.

budaya politik dan pembangunan serta penataan lembaga-lembaga politik yang dapat dianggap paling cocok untuk bangsa ini.

Periode berikutnya (1950-1959) merupakan periode "eksperimen" sistem politik demokrasi liberal, dengan sistem pemerintahan parlementer. Eksperimen ini mengalami kegagalan, tidak saja karena para elit partai politik langsung terjun ke sistem demokrasi liberal yang tidak pernah dialami sebelumnya sehingga tidak mempunyai akar di Indonesia, tetapi juga karena Presiden Sukarno terlalu besar dan jauh berada di atas para elit politik lainnya untuk merasa puas berkedudukan hanya sebagai kepala negara, sehingga ia sering melakukan intervensi dalam proses-proses politik. Kombinasi dari kuatnya pribadi Presiden Sukarno dan tidak adanya pengalaman dalam sistem politik liberal menghasilkan instabilitas politik terus menerus. Pemerintahan jatuh bangun, praktek-praktek dagang sapi merajalela, kepentingan politik sempit dan primordial meluas.

Eksperimen demokrasi liberal gagal, diganti oleh demokrasi terpimpin. Unsur "terpimpin" mendominasi unsur demokrasinya, dan terkonsentrasi di satu tangan. Segala sesuatu ditentukan oleh satu orang, Presiden/Pang-

lima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi. Ciri khas periode ini ialah api revolusi abadi yang harus dinyalakan terus, tidak saja dalam dimensi nasional melainkan juga dalam dimensi internasional, yang dikenal dengan "konfrontasi" *NEFOS* vs *OLDEFOS* dalam rangka menghapus kolonialisme/neo-kolonialisme dan imperialisme/neo-imperialisme "sampai ke akar-akarnya." Bahkan juga PBB ditantang dengan mengupayakan suatu organisasi tandingan. Akibatnya? Gagal total, melalui tragedi nasional yang meletus pada dini hari 1 Oktober 1965 dengan segala rentetan peristiwa menyedihkan yang meminta ratusan ribu jiwa anak bangsa yang dampaknya sampai sekarang masih belum teratasi seluruhnya.

Peristiwa itu membuka pintu bagi munculnya era "Orde Baru", suatu era terlama dalam kehidupan republik ini. Sistem politik yang dibangun dengan pelan tetapi gigih ialah "demokrasi Pancasila". Jika pada saat-saat permulaan Orde Baru terkesan bersemangat sungguh-sungguh untuk melaksanakan UUD-45 dan Pancasila "secara murni dan konsekuen", tetapi lama kelamaan Orde "Demokrasi Pancasila" mengalami metamorfose menjadi Rezim Otoritarian — bahkan ada yang menamakan Orde Rezim Militer — dengan

militer dan Golkar sebagai tiang penyangganya. Pada tahun-tahun menjelang jatuhnya Orde Baru, kekuasaan sosial politik dan sosial ekonomi, bahkan tidak jarang juga sosial budaya, praktis dikendalikan oleh satu orang, Presiden Suharto. Peranan politik kelompok militer yang para pimpinannya semakin "kecil" dan jauh dari kesetingkatan dengan Panglima Tertingginya direduksi menjadi hanya sebagai "kaki-tangan", pelaksana dan pengaman belaka dari keinginan-keinginan politik Presiden Suharto.

Dalam era Orde Baru inilah militer memprakarsai lahirnya berbagai doktrin politik-strategi-keamanan yang diindoktrinasi ke dalam masyarakat. Semua doktrin-doktrin itu bersumber dari pengalaman militer sejak Proklamasi 1945 dan pengalaman menangani masalah-masalah keamanan dalam negeri. Doktrin-doktrin itu merupakan perkembangan doktrin-doktrin sempit berorientasikan kepentingan dan ambisi kejayaan Angkatan yang dicetuskan oleh setiap Angkatan dalam Orde Lama (di bawah Presiden Sukarno) menjadi doktrin berorientasikan kepentingan nasional dan kejayaan negara yang berhasil dirumuskan dalam suatu seminar Pertahanan-Kelompok/ABRI pada tahun 1966 yang menjadi Dok-

trin Induk "Catur Darma Eka Karma" (Cadek). Cadek memuat dasar-dasar dari doktrin-doktrin politik nasional, geopolitik negara dan politik keamanan nasional.¹

Jatuhnya rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998 yang dipelopori oleh para mahasiswa dalam rangka reformasi total yang prakondisinya diciptakan oleh krisis moneter dan meluas menjadi krisis ekonomi terparah yang pernah dialami republik ini, dalam bidang politik membuka peluang untuk membangun demokrasi yang sebenarnya, demokrasi tanpa embel-embel seperti sebelumnya dengan demokrasi "terpimpin" dan demokrasi "Pancasila" yang telah diselewengkan. Indonesia memasuki masa transisi, ditandai dengan dilakukannya langkah-langkah awal yang cukup menjanjikan, seperti kebebasan pers, berdirinya sekitar 150 partai politik baru, 48 di antaranya memenuhi syarat untuk ikut dalam pemilu, dibebaskannya secara "selektif" tahanan-tahanan politik, terselenggaranya pemilu 1997 yang dinilai sebagai pemilu yang paling "luber dan jurdil" sejak 1955. Pemilu menghasilkan DPR dan MPR baru (meskipun masih cukup banyak muka-muka lama) dan terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden baru yang untuk pertama kali-

nya dalam sejarah berlangsung melalui pemungutan suara (*voting*). Rakyat meletakkan harapan yang sangat besar pada figur presiden terpilih; terlalu besar bagi seorang presiden yang sama sekali tidak berpengalaman dalam memimpin negara dan *nota bene* terpilih melalui "manipulasi Poros Tengah". Kesalahan pertama dilakukan dalam membentuk kabinet yang "digaransi" oleh lima orang tokoh-tokoh politik dan Panglima ABRI. Pemerintah tidak berfungsi, tidak ada koordinasi, tidak ada kepemimpinan dari Presiden dan Wapres. Perbedaan gaya, sikap dan pendapat antarelit-politik menajam. Akibatnya situasi politik dan keamanan merosot dengan tajamnya, konflik-konflik horizontal dan vertikal meluas mengancam disintegrasi sosial dan teritorial, hukum tidak berjalan, pemerintah tidak berfungsi, bobot dan wibawanya menipis, keadaan tidak menentu.

Dari uraian ringkas di atas itu jelas tidak adanya tolok ukur yang dapat dipegang untuk menilai apa dan di mana terjadinya penyimpangan-penyimpangan perilaku, praktek, etik dan moralita dari kelompok-kelompok elit dan signifikan, termasuk kelompok militer, yang telah membawa negara dan bangsa ke kedudukan yang luar biasa terpuruknya itu. Bangsa

dan negara ini tidak mengenal demokrasi, karena memang tidak pernah mempraktikkannya. Akibatnya, banyak pihak yang cenderung menimpakan seluruh kesalahan kepada semua pemimpin/pejabat dan paradigma Orde Baru, yang jelas tidaklah seluruhnya benar. Semua paradigma Orde Baru memang perlu ditinjau ulang, termasuk doktrin-doktrin nasional dan ABRI yang telah disebut terdahulu. Dengan sangat langkanya pengalaman sendiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dan dalam dunia yang sedang mengalami proses globalisasi yang semakin cepat dengan Indonesia sendiri terlibat di dalamnya, jelas kita perlu melihat ke dunia di sekitar kita dalam mencoba memahami permasalahan-permasalahan yang kita hadapi dan mengadakan koreksi-koreksi sambil berjalan. Tulisan ini merupakan suatu usaha ke arah pemahaman itu, dimulai dengan mencoba memahami konsep demokrasi.

Beberapa Butir-Butir Penting Konsep Demokrasi

Gelombang demokrasi dan anti-demokrasi

Masalah demokrasi di dunia bukan menonjol pada akhir-akhir ini saja. Ia telah menjadi subyek perdebatan dan perju-

angan selama dua abad. Para pemegang kekuasaan kadang-kadang mengklaim bahwa mereka memerintah atas nama rakyat, dan klaim itu kadang-kadang ditantang oleh gerakan-gerakan sosial. Pada kurun-kurun waktu tertentu dalam sejarah demokratisasi, berbagai gerakan memainkan peran-peran khusus, di antaranya gerakan untuk menghapus perbudakan, gerakan kaum buruh, gerakan hak-hak wanita. Pada waktu-waktu lain, para pemegang kekuasaan yang *reform minded* dalam suatu negara mencoba meniru praktik-praktik politik demokrasi dari negara-negara yang telah lebih dahulu mengalami proses demokratisasi. Proses-proses demikian menghasilkan redefinisi berkelanjutan dari makna demokrasi.

Selama dua abad perjuangan dan proses demokratisasi tersebut di atas terlihat mencuat beberapa momen tertentu: momen-momen dalam mana demokrasi menjadi topik pembicaraan dan perdebatan di mana-mana, reformasi yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah, gerakan-gerakan sosial menuntut demokrasi. Bilamana momen-momen demikian itu terjadi di banyak negara secara bersamaan, maka terjadilah "gelombang demokrasi". Dewasa ini, dunia sedang mengalami salah satu dari gelombang demo-

kasi itu.

Setelah komunisme jatuh, ide demokrasi semakin meluas ke seluruh penjuru dunia. Proses demokratisasi global mulai di Eropa Selatan hampir seperempat abad yang lalu, kemudian menjalar ke Amerika Latin dan Asia, disebut sebagai salah satu ciri dari proses globalisasi yang semakin kuat, di samping HAM yang semakin disadari dan dihormati dan meningkatnya interdependensi antarbangsa. Dalam dasa warsa 1990-an kebanyakan negara mengklaim sebagai negara demokrasi, sedangkan negara-negara yang otokratik sering berkilah bahwa langkah-langkah rezimnya yang tidak demokratik itu hanya merupakan suatu fasa antara yang terpaksa harus diambil dalam perjalanan panjang dan sulit mencapai demokrasi sebagai tujuan akhir.

Namun, dekade 1960 dan tahun-tahun pertama dekade 1970 adalah dekade-dekade yang sarat keraguan mengenai masa depan lembaga demokrasi. Para penguasa Soviet Uni, sekutu-sekutu dan negara-negara kliennya tampak berhasil baik dalam menindas disensi dan menguasai opini dalam negerinya. Bagian terbesar dari Amerika Latin berada di bawah kekuasaan berbagai kekuatan non-, bahkan anti demokratik. Di Afrika, demo-

krasi-demokrasi paska-penjajahan runtuh dan digantikan oleh para pemimpin militer dan "Presiden-Presiden Seumur Hidup". Di Asia, harapan akan terjadinya evolusi demokrasi kandas oleh berbagai undang-undang keadaan darurat/militer dan kekerasan-kekerasan massa. Bahkan juga di Amerika Serikat dan Eropa Barat, jantung demokrasi, protes-protes anti-pemerintah berkembang jadi aksi-aksi terorisme: penculikan, pemboman, penyanderaan, pembajakan, dan sebagainya..

Tetapi, selama pertengahan dasa warsa 1970 sampai ke pertengahan dasa warsa 1990 secara mendadak gelombang anti-demokrasi itu berbalik menjadi gelombang demokrasi. Negara-negara anti-demokrasi di Eropa, Amerika Latin, Asia, Timur Tengah, dan Afrika tiba-tiba merangkul prinsip-prinsip demokrasi. Lebih mencengangkan lagi, pada tahun 1989 satu demi satu rezim komunis tumbang digantikan oleh pemerintah-pemerintah demokratik, setidaknya mengaku demokratik. Mengapa hal itu terjadi? Terlalu kompleks permasalahannya, dan berada jauh di luar ruang lingkup tulisan ini untuk dijelaskan.²

Menurut Huntington, gelombang demokrasi yang seolah-olah datang mendadak itu, ada-

lah gelombang ke-3 dari demokratisasi global, yang mulai pada tahun 1974, yaitu tahun ditumbangkannya rezim diktatur Portugal.³ Ia mendefinisikan "gelombang demokrasi" sebagai suatu "transisi dari kelompok rezim-rezim non-demokratik ke rezim demokratik yang terjadi dalam suatu kurun waktu tertentu yang jumlahnya melebihi secara signifikan transisi-transisi yang terjadi sebaliknya." Gelombang ke-1 berlangsung lambat dan lama, hampir satu abad, mulai tahun 1828 sampai tahun 1926; gelombang ke-2 dari tahun 1943 sampai tahun 1964. Yang menarik ialah, bahwa setiap gelombang demokrasi itu diakhiri oleh "gelombang balik", yaitu jatuhnya rezim-rezim demokratik: yang pertama berlangsung dari 1922 - 1942, yang kedua dari tahun 1961 - 1975. Gelombang balik ini mengakibatkan *setback* parah mengenai kebebasan politik, hak-hak azasi dan perdamaian. Oleh karena itu, sangat penting bagi semua negara yang mendambakan perdamaian untuk berupaya bersama-sama dengan semua lembaga-lembaga dunia, mencegah terjadinya gelombang balik ketiga.

Ekspansi demokrasi gelombang ke-3 itu cukup mengesankan. Terutama sejak jatuhnya rezim komunis dan berakhirnya perang dingin, proses demokra-

tisasi yang terjadi merupakan suatu terobosan yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Sejak tahun 1990 jumlah dan persentase negara demokrasi meningkat setiap tahun. Jika pada tahun 1974 (permulaan gelombang ke-3) hanya ada 39 negara demokrasi dari 142 negara merdeka (27,5 persen), pada tahun 1990 meningkat menjadi 76 dari 145 negara merdeka (46,1 persen), dan pada akhir tahun 1995 jumlah itu menjadi 117 dari 191 negara merdeka (61,3 persen)⁴ Tetapi tidak semua negara itu merupakan negara demokrasi liberal. Sejak tahun 1990 pertumbuhan negara demokrasi liberal telah stagnan. Proporsi demokrasi liberal terhadap jumlah total negara demokrasi menurun dari 85,5 persen pada tahun 1990 (65 dari 76 negara) menjadi 65 persen pada tahun 1995 (76 dari 117 negara), namun dalam jumlah total meningkat (dari 65 tahun 1990 menjadi 76 tahun 1995). Ini menunjukkan bahwa kualitas demokrasi dari banyak negara demokrasi baru itu masih memerlukan peningkatan⁵

Meskipun hasil akhirnya menggembirakan, namun transformasi politik dalam gelombang ke-3 tidak hanya berlangsung satu arah. Gelombang balik juga terjadi. Dalam enam tahun pertama, lima negara mengalami keruntuhan atau erosi demokra-

si. Sungguh pun kecenderungan umum memperlihatkan pertambahan jumlah negara demokrasi, namun dalam tahun 1974 - 1991, sebanyak 22 negara mengalami keruntuhan demokrasi, dan sesudah tahun 1991 telah terjadi pula beberapa keruntuhan lagi.

Pada sisi lain, proporsi rezim otoriter menurun drastik menjadi 22,9 persen pada tahun 1991 (42 dari 183 negara) dari 46,2 persen pada tahun 1972 (67 dari 145 negara). Dan sejak itu turun lagi menjadi 20,4 persen pada tahun 1992 (38 dari 186 negara), tetapi kemudian naik menjadi 27,7 persen pada tahun 1995 (53 dari 191 negara). Hasil umumnya menunjukkan semakin berkurangnya negara otoriter, yaitu dari hampir separoh (46,2 persen) pada permulaan gelombang ke-3 tahun 1974 menjadi sedikit di bawah 28 persen pada tahun 1996.

Makna konsep "Demokrasi"

Seperti telah dijelaskan di atas, pada akhir tahun 1995 terdapat antara 76-117 negara demokrasi, tergantung dari bagaimana cara kita menilainya. Bagaimana cara menilai adalah fundamental bagi pengertian tentang konsep demokrasi. Terdapat kekaburan konseptual dan perbedaan kepustakaan tentang demokrasi. Dua orang ilmuwan

politik Barat mengidentifikasi lebih dari 550 pengertian dan "subtipe" demokrasi.⁶ Namun banyak di antaranya merupakan bentuk-bentuk demokrasi yang "disunat" dan bertumpang tindih satu sama lain. Kebanyakan konsepsi demokrasi dewasa ini — berbeda dari tahun-tahun 1960-an dan 1970-an, misalnya — sepakat, bahwa demokrasi adalah suatu sistem kewenangan/kekuasaan politik, terpisah dari segi apa pun dari sistem ekonomi dan sistem sosial. Walaupun demikian, perbedaan-perbedaan mendasar tentang konsep demokrasi masih tetap ada, terutama mengenai luas dan tingkat dari atribut-atribut politik yang tercakup di dalamnya.

Ada beberapa pengertian minimalis dari demokrasi yang diambil/berasal dari konsep demokrasi Schumpeter (1947: 269), yaitu "suatu sistem untuk mencapai keputusan-keputusan politik dalam sistem mana perorangan memperoleh kekuasaan menentukan melalui perjuangan kompetitif guna memenangkan suara rakyat" (*a system for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote*). Banyak pakar ilmu politik memberi tekanan pada "kompetisi memperoleh suara rakyat/para pemilih" sebagai inti sari dari demo-

krasi. Pengertian demokrasi demikian itu merupakan pengertian minimalis, disebut demokrasi elektoral, atau demokrasi formal. Dikatakan minimalis, karena betapa pun sentralnya pemilu dalam demokrasi, tetapi pemilu terjadi hanya secara berkala dan memberi peluang kepada rakyat hanya untuk memilih alternatif-alternatif yang dikemas oleh orospol dalam bentuk yang sangat umum atau sangat agregatif.

Oleh karena itu definisi Schumpeter itu memerlukan elaborasi lebih lanjut yang lebih luas dari cuma kriteria pemilu saja. Elaborasi yang paling terkenal adalah konsep *polyarchy* dari Robert Dahl, yang mengatakan tidak saja perlu adanya kompetisi dan partisipasi politik yang luas dari rakyat, tetapi juga terdapat tingkat-tingkat kebebasan sipil yang substansial (berbicara, pers, agama, berpendapat/berpikir, berkumpul, dan sebagainya) serta terdapat pluralisme, sehingga memungkinkan rakyat membentuk dan menyatakan preferensi-preferensi politiknya secara bermakna.⁷

Pengertian minimal dewasa ini, atau demokrasi elektoral, menghendaki agar kompetisi dan partisipasi itu mempunyai makna, perlu adanya kebebasan-kebebasan sipil minimal. Di samping itu, perlu pula diwaspadai bahwa suatu pemilihan multi-

partai kendati dilakukan secara luber, dapat dengan efektif meniadakan peluang bagi beberapa kelompok rakyat yang "kurang disenangi" dalam bertanding memperoleh kursi atau untuk memajukan dan melindungi kepentingannya. Demokrasi elektoral saja juga dapat menghasilkan kelompok-kelompok signifikan tertentu mengambil keputusan-keputusan di luar "aturan main" melalui bidang-bidang di luar jangkauan pengawasan atau pengendalian para pejabat terpilih (dikenal dengan istilah *reserved domains*, yaitu bidang-bidang yang "diperuntukkan" bagi kelompok-kelompok penting tertentu). Misalnya pimpinan kelompok militer yang mengambil keputusan-keputusan politik keamanan (dalam dan luar negeri), sedangkan ia tidak dipilih oleh dan tidak bertanggung jawab kepada rakyat.

Jauh lebih luas daripada demokrasi elektoral atau juga demokrasi formal, ialah demokrasi liberal. Selain dari pada dilaksanakannya pemilihan yang teratur secara berkala, luber dan jurdil, ia juga: (1) tidak menghendaki adanya *reserved domains* bagi militer atau kekuatan-kekuatan sosial dan politik lainnya yang tidak *accountable* kepada para pemilih (rakyat), baik secara langsung atau tidak langsung; (2) harus mempunyai *ac-*

countability "vertikal", yakni pertanggungjawaban dari mereka yang dipercayai memegang kekuasaan kepada yang memberi kekuasaan (rakyat) dan pertanggungjawaban "horizontal" (ke samping), yaitu antara para pemegang kekuasaan satu sama lain (misalnya antara eksekutif dan legislatif), sehingga tercipta suatu sistem *checks and balances*. Adanya sistem *checks and balances* ini membantu melindungi konstitusi, menegakkan *rule of law* dan menjamin berlangsungnya proses musyawarah; (3) memuat ketentuan-ketentuan tentang pluralisme civic dan politik serta kebebasan-kebebasan perorangan dan kelompok.

Untuk mendapatkan gambaran yang sedikit lebih lengkap, beberapa ciri suatu demokrasi liberal adalah sebagai berikut.⁸

(a) Kekuasaan berada pada pejabat-pejabat yang dipilih, tidak pada orang-orang atau pejabat-pejabat yang tidak dipilih (misalnya pejabat-pejabat militer). Hal ini sangat jelas pada sistem pemerintahan parlementer.

(b) Kekuasaan pemerintah eksekutif dibatasi oleh konstitusi dan *accountable* kepada lembaga-lembaga pemerintah lainnya (kehakiman yang bebas, parlemen, *ombudsman*, dan badan pemeriksa keuangan).

(c) Hasil pemilu tidak boleh

direkayasa dan diketahui sebelumnya; pihak oposisi harus memperoleh peluang untuk menang, serta harus ada kemungkinan pergantian partai yang memerintah. Selain dari pada itu hak setiap kelompok yang berpegang pada ketentuan-ketentuan konstitusi untuk membentuk partai dan ikut dalam pemilu, tidak boleh dikebiri.

(d) Kelompok-kelompok kultural, etnik, agama dan minoritas, tidak boleh dilarang (berdasarkan hukum maupun dalam praktek) untuk menyatakan dan memperjuangkan kepentingan-kepentingannya dalam proses politik dan untuk menggunakan bahasa dan budayanya.

(e) Selain melalui partai dan pemilu, rakyat mempunyai banyak saluran dan sarana lain untuk menyuarakan kepentingan dan nilai-nilai yang dianutnya; rakyat juga bebas membentuk atau menjadi anggota berbagai macam perkumpulan/perhimpunan, gerakan dan kelompok, yang otonom.

(f) Selain dari kebebasan berasosiasi dan pluralisme, terdapat pula sumber-sumber alternatif informasi, termasuk media massa/pers yang bebas.

(g) Perorangan mempunyai kebebasan yang substansial mengenai kepercayaan/beragama, pendapat, berdiskusi, berbicara, publikasi, berkumpul, ber-

demonstrasi dan menyampaikan petisi.

(h) Semua warga adalah sama dalam undang-undang; kebebasan-kebebasan perorangan maupun kelompok, dilindungi secara efektif oleh kehakiman yang bebas dan tidak berpihak serta semua keputusannya dihormati dan dilaksanakan oleh semua pemegang kekuasaan lainnya.

(i) *Rule of law* melindungi semua warga terhadap penahanan yang tidak sah dan tidak beralasan, pengasingan, teror, penyiksaan, dan campur tangan yang tidak semestinya dalam kehidupan pribadinya, yang dilakukan tidak saja oleh negara, melainkan juga oleh kekuatan-kekuatan terorganisir anti-pemerintah.

Selain bentuk-bentuk demokrasi elektoral dan demokrasi liberal, terdapat pula bentuk ketiga. Rezim bentuk ketiga itu yang lebih minim lagi daripada demokrasi minimalis, tetapi masih dapat dibedakan jelas dari rezim yang benar-benar otoriter, ialah demokrasi pseudo (palsu). Dalam demokrasi palsu itu secara legal masih diizinkan kehadiran partai-partai oposisi dan mungkin juga berbagai ketentuan konstitusional seperti dalam demokrasi elektoral. Tetapi suatu persyaratan krusial tidak terdapat, yaitu peluang yang fair

dalam berkompetisi yang memungkinkan kalahnya partai yang berkuasa (partai pemerintah) dan dengan demikian kehilangan kekuasaan untuk memerintah. Ada banyak variasi dalam demokrasi pseudo, tetapi tidak akan diuraikan dalam tulisan ini. Yang membedakan demokrasi pseudo dari rezim otoriter ialah, bahwa demokrasi pseudo mentolerir kehadiran partai-partai oposisi yang bebas, sedangkan rezim otoriter sama sekali tidak membolehkan adanya partai oposisi. (Bandingkan dengan “demokrasi Pancasila” dalam Orde Baru).

Militer dan Demokrasi

Militer adalah lembaga yang paling tidak demokratis dalam kehidupan manusia. Kebiasaan-kebiasaan dan prosedur-prosedur dalam perang secara alamiah bertolak belakang dengan kemerdekaan perorangan dan kebebasan-kebebasan sipil yang merupakan nilai-nilai tertinggi dalam masyarakat-masyarakat demokratik. Oleh karena tujuan fundamentalnya — bahkan pembenaran kehadirannya (*raison d'etre*) — adalah untuk bertempur dalam konflik bersenjata, lembaga-lembaga militer didisain untuk kekerasan dan koersi. Melalui masa berabad-abad ia telah mengembangkan struktur orga-

nisasi, prosedur-prosedur operasional (*operating procedures*), dan nilai-nilai individual yang diperlukan untuk memenangkan perang. Kewenangan dan kekuasaan dalam militer menekankan hirarki sedemikian ketatnya, sehingga perorangan dan satuan-satuan hanya bertindak sesuai dengan keinginan komandan dan mampu menghadapi keadaan fisik terburuk serta tekanan mental terberat.

Sementara banyak di antara nilai-nilai profesional militer — keberanian, kejujuran, kesediaan berkorban, integritas, loyalitas, pengabdian — merupakan sebagian dari nilai-nilai yang paling tinggi dalam pengalaman manusia, namun norma-norma dan prosedur-prosedur yang intrinsik pada lembaga-lembaga militer berbeda demikian besarnya dari premis-premis suatu masyarakat demokratik, sehingga hubungan antara keduanya secara inheren mengandung konflik yang kadang-kadang menimbulkan instabilitas. Perilaku militer merupakan imperatif-imperatif fungsional. Apabila suatu masyarakat dikendalikan oleh gagasan-gagasan pribadi atau oleh perspektif-perspektif militer yang telah berkembang selama berabad-abad untuk mengabdikan negara dan berkorban dalam perang, maka setiap warga (dan tujuan nasional) berada

di bawah dan tunduk kepada keharusan-keharusan keamanan nasional, dan mengabaikan atau paling tidak, menomorduakan kebutuhan-kebutuhan dan konsern-konsern lainnya.

Persoalan bagaimana menjamin militer tunduk di bawah kekuasaan politik sipil merupakan salah satu masalah tertua dalam sejarah pemerintahan. Dalam abad ke-20 ini saja, penguasaan sipil terhadap militer merupakan konsern negara-negara demokrasi seperti Amerika Serikat dan Perancis, juga konsern dari rezim-rezim komunis seperti Soviet Uni dan RRC, dari diktatur-diktatur fasis di Jerman dan Italia, dan sejak tahun 1945 dari sekian banyak negara di Afrika, Asia dan Amerika Latin. Apakah dan bagaimanakah suatu masyarakat mampu mengendalikan suatu lembaga yang memiliki kekuatan untuk koersi fisik dan menjamin loyalitasnya kepada pemerintah yang berkuasa, adalah sangat mendasar bagi suatu pemerintahan demokratik.⁹ Masalahnya ialah: "Bagaimana mencegah militer yang dibentuk untuk mengamankan negara dari ancaman kekerasan bersenjata, justru memperkosa hak-hak sipil dan politik rakyat biasa?" Suatu lembaga totaliter bersenjata yang dilahirkan, dibina dan ditanamkan kebiasaan-kebiasaan untuk se-

dia mati dalam situasi kekerasan bersenjata, demi keamanan dan kemerdekaan negara dan bangsa, pada saat bersamaan memang dapat memunculkan bayangan yang menyeramkan, bahwa ia akan mengambil alih kekuasaan negara yang membentuknya itu dan menciptakan suatu *garrison state* dengan dalih demi keamanan. Aforisme Lord Salisbury, seorang negarawan Inggris (1830 - 1903) sangat relevan dengan konsern itu. Ia berkata: "Jika anda percaya dokter, tak ada yang sehat; jika anda percaya rohaniwan, tak ada yang tak berdosa; dan jika anda percaya tentara, tak ada yang aman." (*If you believe the doctors, nothing is wholesome; if you believe the theologians, nothing is innocent; if you believe the soldiers, nothing is safe*).¹⁰

Penguasaan sipil dewasa ini mempunyai arti yang sangat signifikan di dunia. Di seluruh dunia paska-komunis, masyarakat-masyarakat sedang berjuang membangun lembaga-lembaga demokrasi. Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya menggunakan ada/tidaknya kekuasaan sipil sebagai ukuran kemajuan suatu negara menuju demokrasi. Kendati demokrasi sedang meluas di Amerika Latin, di Eropa, Asia dan Afrika, seperti telah dijelaskan terdahulu, namun tidak ada suatu cara stan-

dar yang dapat dipakai untuk menilai apakah terdapat kekuasaan sipil, apakah ia dapat berfungsi baik, dan bagaimana prognosisnya kedepan mengenai keberlangsungannya.

Untuk suatu demokrasi, kekuasaan sipil — yaitu pengendalian militer oleh pejabat-pejabat sipil yang dipilih oleh rakyat — adalah sangat fundamental. Pengendalian militer oleh sipil memungkinkan suatu bangsa mengembangkan nilai-nilai, lembaga-lembaga dan praktik-praktik yang didasarkan atas kehendak rakyat banyak, dan tidak atas keinginan-keinginan para pemimpin militer yang pandangannya berfokus pada keperluan keamanan dalam dan luar negeri. Dan memang demikianlah yang terlihat dalam banyak negara-negara “mantan” rezim otokratik. Militer memusatkan perhatian dan enersinya pada masalah keamanan dan kestabilan dalam negeri dan untuk itu sering melibatkan diri atau melakukan intervensi dalam proses-proses politik. Malahan militer cenderung mengawasi dan mencurigai masyarakat daripada melindunginya, sebagaimana juga kita alami di Indonesia, terutama sekali dalam paruh kedua Orde Baru.

Faktor-faktor yang mendorong intervensi militer dalam politik

Menurut Perlmutter (1977) “terdapat suatu hubungan (korelasi) antara stabilitas lembaga-lembaga sipil dan kecendrungan militer untuk melakukan intervensi. Semakin lemah infrastruktur politik, semakin besar kemungkinan intervensi militer itu. Semakin kuat dan semakin luas cakupan aparat sipil, semakin kecil kemungkinan militer untuk mengambil alih kekuasaan dan menjalankan pemerintahan.”¹¹ Lemah/kuatnya infrastruktur sosial-politik itu harus diartikan secara luas, tidak terbatas hanya pada jumlah, kemampuan teknis-administratif saja dan kompetensi, melainkan juga mencakup kondisi mental-rohani (korup, suka dagang sapi, penyalahgunaan kedudukan, malas, tak ada rasa tanggung-jawab, tak ada disiplin, masyarakat terpecah-belah), kondisi sosial-ekonomi (ketimpangan-ketimpangan yang mencolok dalam kehidupan ekonomi masyarakat, penyalahgunaan sumber daya alam dan tenaga kerja, KKN), kondisi sosial-politik (lembaga-lembaga politik lemah dan tidak *viable*, anarki, tak adanya kredibilitas, dan sebagainya), kepemimpinan (lemah, ragu-ragu, tak berbobot). Yang menarik

ialah, bahwa pada satu fihak Perlmutter mempertanyakan efektivitas militer sebagai "modernisator" dalam masyarakat dunia ketiga, tetapi dalam kesimpulannya ia menyarankan dilibatkannya militer secara langsung dalam proses transformasi sosial sebagai cara terbaik untuk memelihara kekuasaan sipil di masa depan.

Stupak, *et al.* melihat penyebab intervensi militer dalam politik di dunia ketiga terletak dalam dua faktor utama, yaitu: (1) dampak dari *delayed dependent development*; (2) meningkatnya profesionalisme militer (yang salah arah, *pen*) dan ramifikasi politiknya. Secara ringkas penjelasannya adalah sebagai berikut.

(1) Dampak dari tertundanya pembangunan yang tidak mandiri. Ada tiga kenyataan sangat penting dalam faktor itu, antara lain: (a) apabila proses pembangunan di negara-negara Barat (yang telah mulai sejak akhir abad ke-17) berlangsung secara spontan tanpa adanya sasaran-sasaran yang ditentukan secara konkrit, di negara-negara berkembang ia dilakukan secara direncanakan dan sangat *goal-oriented*; (b) apabila krisis-krisis yang ditimbulkan oleh modernisasi (sebagai akibat pembangunan) di negara-negara yang telah jauh lebih dahulu membangun muncul secara gradual dan

berurutan, di negara-negara baru merdeka krisis-krisis itu berlangsung secara simultan dan "amburadul"; (c) apabila di negara-negara Barat yang jauh lebih dahulu membangun negara, c.q. pemerintah, berperan pasif dalam merangsang pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi, di negara-negara baru merdeka negara berperan sangat dominan, malahan sering kali merupakan satu-satunya kekuatan yang berperan aktif. Untuk lebih memperumit keadaan, negara berkembang sangat tergantung dari negara maju mengenai teknologi, cara-cara berproduksi, modal, investasi, manajemen, akses ke pasar, *terms of trade*, nilai tukar mata uang, dan lain-lain, dalam suatu struktur ekonomi yang dualistik dan dalam kondisi meningkatnya tuntutan rakyat.

Dalam keadaan demikian, diperlukan elit politik sipil yang mampu mengendalikan semua kesulitan itu. Tetapi dalam kenyataannya tidak atau jarang sekali ditemukan elit politik dengan kemampuan demikian. Berbagai instabilitas muncul, kerusuhan, kekerasan bersenjata, pemberontakan, yang langsung mengundang militer untuk campur tangan. Militer didorong oleh keadaan merasa harus campur tangan, memulihkan stabilitas dan keamanan demi kelanjutan

pembangunan nasional, karena tidak mungkin suatu masyarakat membangun dalam keadaan kaucau balau.

(2) Profesionalisme militer yang meningkat. Terutama sejak tahun 1960-an terlihat dua gejala dalam lembaga militer negara-negara berkembang, antara lain: (a) proses pendidikan, terutama pendidikan perwira, semakin diprioritaskan dalam rangka peningkatan profesionalisme militer; (2) semakin tergantungnya militer kepada bantuan militer asing, pendidikan dan teknologi.

Salah satu aspek sangat penting dalam proses pendidikan militer dunia ketiga waktu itu ialah meluasnya skope pendidikan ke bidang-bidang yang secara "tradisional" berada di luar bidang militer. Pada jenjang-jenjang pendidikan militer yang lebih tinggi, masalah-masalah "realita nasional" dan "potensi nasional" mendapatkan perhatian dan pembahasan yang semakin besar dan mendalam. Pengkajian masalah-masalah nasional itu mau tidak mau membawa kepada masalah-masalah inti kehidupan nasional serta cara-cara pemecahannya yang pada dasarnya bermuara kepada bidang dan masalah keamanan nasional. Pendidikan militer tinggi semakin membahas multi-fungsi dari militer untuk membentuk

manajer-manajer militer dalam peran yang meluas dalam lingkungan internasional yang interdependen, berteknologi maju dan berorientasi kontra-insurjensi. Akibatnya ialah golongan militer melihat dirinya sendiri sebagai satu-satunya lembaga nasional yang benar-benar bersedia dan mampu menyelamatkan negara dan bangsa dari ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Persepsi demikian itu diperkuat lagi oleh program-program bantuan militer luar negeri, yang kecuali memang meningkatkan profesionalisme, juga menanamkan doktrin keamanan yang dititikberatkan pada masalah *COIN* (*counter-insurgency*) dan *civic action*, bukan pada masalah pertahanan perbatasan, pertahanan kawasan, dan sebagainya. Mereka diberi "profesionalisme" dan "fungsi baru", yaitu keamanan dalam negeri yang secara tradisional adalah fungsi kepolisian. Intervensi militer dalam politik dengan demikian ikut didorong oleh program-program bantuan militer luar negeri. Hal serupa juga dialami oleh militer Indonesia.

Perilaku Politik Militer dan Citranya Selama Orde Baru

Dalam keadaan tidak adanya budaya politik demokrasi di In-

donesia karena sistem politik selalu dikendalikan oleh *idiosyncracies* dari pribadi-pribadi kuat yang tidak adaandingannya (Sukarno, Suharto), maka sebagai tolok ukur untuk menilai perilaku kelompok-kelompok signifikan, termasuk kelompok militer, digunakan konsensus-konsensus umum dan "universal" seperti telah diuraikan terdahulu. Dengan menggunakan tolok ukur tersebut, maka sistem politik Indonesia selama ini adalah sistem politik otokratik, lawan dari sistem demokrasi. Bahkan, banyak pendapat luar negeri yang menamakan pemerintahan Orde Baru dengan rezim militer, karena peranan militer yang demikian besarnya dalam kehidupan politik di Indonesia.

Sistem politik Indonesia yang otoriter itu banyak persamaannya dengan sistem politik yang berlaku di banyak negara Asia Timur, di antaranya di Korea Selatan dan Taiwan sebelum kedua negara itu menjadi negara demokrasi.¹² Seorang ilmuwan politik ahli Asia yang terkenal, Scalapino, menyebut sistem politik di banyak negara Asia sebagai pluralisme otoritarian (*authoritarian pluralism*).¹³ Gambaran umum sistem politik itu ialah: (1) Kehidupan politik dikendalikan dengan suatu partai atau golongan yang memonopoli kekuasaan dan dengan pem-

batasan kebebasan-kebebasan (bicara, menulis, berkumpul, berorganisasi); (2) Penguasa menerima keberadaan suatu "masyarakat kewargaan" (*civil society*), tetapi hanya diperbolehkan berkiperah dalam batas-batas tertentu yang selalu berubah-ubah (kadang-kadang seperti benar-benar bebas, tetapi tiba-tiba dikekang, bebas lagi, dikekang lagi, dan seterusnya), tergantung dari penilaian sepihak oleh penguasa; dan (3) Orientasi ekonomi yang dominan ialah "kapitalisme dalam berbagai variasinya, secara terkendali". Pasar diberi tempat penting; sedangkan negara bertindak sebagai pembimbing, pendukung, perencana dengan kebijakan-kebijakan merkantilistik "halus".

Tidak diperbolehkannya oposisi dalam sistem politik Indonesia menambah citra politik Indonesia lebih otoriter dari pada di negara-negara tersebut terdahulu. Bahkan demokrasi *pseudo* saja pun mengenal oposisi; ia disebut *pseudo* karena pemilu tidak dilakukan secara "luber" dan "jurdil", melainkan direkayasa. Pengertian "oposisi" yang sebenarnya ialah kelompok (biasanya partai politik) yang ingin mengganti pemerintah dan kebijakan-kebijakannya. Salah satu ciri dari demokrasi ialah, bahwa kekuasaan memerintah harus dapat diganti melalui cara-cara demo-

kratik, melalui pemilu, dan tidak dimonopoli terus menerus oleh satu golongan saja melalui cara-cara licik dan tidak demokratis. Esensi dari "pemilu" ialah memberi pilihan-pilihan bagi rakyat untuk menentukan pemerintahan dari satu golongan ke golongan yang lain, apabila mereka menghendaknya, bukan untuk melegitimasi penguasaan satu golongan secara terus menerus. Pemilu kehilangan arti, fungsi dan relevansinya, kalau tidak memungkinkan pergantian pemerintah. Semua hal tersebut di atas berlaku dalam Orde Baru, sehingga jelaslah bahwa sistem politik di Indonesia sama sekali tidak dapat dikatakan demokratis.

Citra militer (ABRI) sebelum perjuangan reformasi dibentuk oleh peranannya yang bersama para mahasiswa/pelajar dan kekuatan-kekuatan sosial politik non-komunis lainnya ikut membidani lahir dan berkembangnya Orde Baru menyusul peristiwa berdarah G-30-S/PKI pada bulan Oktober 1965. Didukung oleh sebagian terbesar rakyat, ABRI berhasil memulihkan stabilitas nasional dan kemudian mempertahankannya selama tiga dasawarsa, suatu hal yang tidak pernah dialami negeri ini sebelumnya. Prestasi itu diakui masyarakat umum, kekuatan-kekuatan sosial politik dan komponen-

komponen Orde Baru lainnya sebagai hasil dari doktrin Dwi-fungsi ABRI yang mulai disusun secara sistematis berdasarkan pengalaman perjuangan bersenjata selama perang kemerdekaan dan dalam menangani berbagai pergolakan bersenjata dalam negeri sampai dengan peristiwa G30S/PKI tahun 1965 itu. Stabilitas nasional yang terus menerus itulah yang memungkinkan rezim Orde Baru memulai dan melaksanakan serangkaian Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang telah mengubah wajah Republik ini secara mendasar dibanding setengah abad sebelumnya.

Pengakuan prestasi militer (ABRI) itu tidak hanya datang dari dalam negeri, tetapi juga dari luar negeri, termasuk negara-negara demokrasi liberal yang menolak peranan militer dalam politik dan menganut prinsip superioritas sipil terhadap militer. Seorang pakar politik Amerika Serikat menulis dalam *Armed Forces and Society*: "*Whereas military regimes have an average span of approximately five years, the military government of Indonesia has ruled since 1966, an undeniable success story in terms of political longevity.*"¹⁴ Sukses demikian itu disebutkan sebagai akibat depolitisasi partai-partai politik yang dilakukan pemerintah Orde Baru secara sistematis. De-

politisasi partai-partai tersebut telah menghasilkan stabilitas nasional berkesinambungan yang memungkinkan dijalankannya kebijakan ekonomi yang telah sangat memperbaiki kehidupan sosial-ekonomi rakyat banyak. Stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi itulah yang memberi "legitimasi" kepada pemerintah Orde Baru. Namun Orde Baru tetap dipandang sebagai "rezim militer" oleh negara-negara demokrasi Barat dan sebagian golongan elit dan menengah di Indonesia sendiri. Kucuran bantuan ekonomi, keuangan dan alih teknologi dari negara-negara maju, baik oleh pemerintah-pemerintah — seperti terlihat pada hasil pertemuan tahunan dari IGGI, kemudian CGI — maupun oleh pihak swasta dalam bentuk investasi langsung (*FDI: foreign direct investment*) di Indonesia merupakan bukti nyata adanya legitimasi itu. Namun pakar politik tersebut di atas melanjutkan, "... karena pihak militer bertekad untuk berkuasa selama-lamanya, maka pada suatu saat mereka harus membangun dan mengembangkan suatu aparatus politik massal yang *viable* di luar struktur militer dan mampu menarik dukungan rakyat banyak ..."

Sejak peristiwa berdarah tahun 1965 keterlibatan ABRI dalam proses politik dalam negeri

yang semakin dalam yang kemudian dituangkan ke dalam doktrin Dwifungsi ABRI, menarik banyak perhatian para pengamat dan pakar politik di luar maupun di dalam negeri. Banyak artikel dan analisis yang telah ditulis mengenai Dwifungsi ABRI itu, didiskusikan dalam berbagai seminar, simposium dan pertemuan-pertemuan internasional dan nasional. Berbagai kritik dilancarkan terhadap fungsi sosial-politik ABRI yang merupakan fungsi kedua dari doktrin Dwifungsi yang membawanya ke kedudukan politik yang semakin dominan sampai akhirnya tak ada satu kekuatan sosial politik lain mana pun yang dapat menandinginya. Meskipun Dwifungsi telah diberi landasan hukum melalui TAP MPR No.IV Th. 1973 dan U.U. No. 82 Tahun 1988, namun kritik-kritik terhadap doktrin itu tidak pernah berhenti. Terutama segi implementasinya sangat tidak disenangi. ABRI dinilai sebagai terlalu menonjolkan kekuatan dan kekuasaan dengan pendekatan keamanan fisiknya yang berlebihan dan mengecilkan berbagai pendapat dan kepentingan sekian banyak golongan masyarakat. Namun, pada umumnya Dwifungsi dipandang sebagai lebih memberi manfaat bagi Indonesia, ketimbang merugikan.

Orde Baru — di luar negeri lebih sering diberi label “rezim militer” atau “rezim yang didominasi militer” — memang tak dapat disangkal telah berhasil memulihkan stabilitas nasional dari trauma prahara nasional akibat peristiwa berdarah G-30-S/PKI tahun 1965 dan memeliharanya tanpa putus-putus selama 30 tahun lebih. Suatu prestasi yang sungguh luar biasa yang tidak pernah dialami negara dan bangsa ini sebelumnya. Berdasarkan stabilitas itulah, Indonesia telah mencatat pertumbuhan ekonomi berkesinambungan. Indonesia termasuk sekelompok kecil negara berkembang yang berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi terus menerus yang cukup jauh di atas angka pertumbuhan rata-rata negara-negara Dunia Ketiga. Sejak permulaan dasawarsa 1990 Indonesia telah digolongkan ke dalam *10 emerging markets* dunia yang akan berperan cukup penting dalam abad ke-21 yang sudah di ambang pintu.

ABRI semakin memantapkan posisinya yang tak tergoyahkan dalam konstelasi politik negara dan bangsa. *Platform* politiknya menuntutnya berperan sebagai “pembina persatuan dan kesatuan”, “pengawal UUD 1945 dan Pancasila”, “perisai bangsa”, “dinamisator” dan “stabilisator”. Dengan demikian ia berada di

mana-mana, di badan-badan eksekutif pusat dan daerah sampai desa-desa, di lembaga-lembaga legislatif pusat dan daerah tingkat I dan II, di lembaga-lembaga hukum, bahkan juga bergerak di sektor bisnis dan perbankan. Dalam kedudukan dan peranan yang demikian luas dan berkuasa itu, ia cenderung semakin kurang toleran, peka dan responsif terhadap perbedaan pendapat. Ia juga cenderung mencurigai semua golongan masyarakat di luar ABRI yang berbeda pendapat dengan atau mengkritik pemerintah. ABRI sering terlalu cepat menuduh dan mengancam pihak-pihak yang mengkritik itu sebagai subversif, ekstrim kiri, ekstrim kanan, anti Orde Baru, tidak Pancasila, menyimpang dari UUD 1945, merusak persatuan dan kesatuan, dan ancaman-ancaman sejenis lainnya. Orde Baru dengan ABRI dan Golkar sebagai kekuatan penopang utamanya secara sadar atau tak sadar sedang membangun suatu budaya politik kekerasan, yang diberi nama “demokrasi Pancasila”.

Kekuasaan politik yang dominan itu ternyata meracuni mental sebahagian golongan perwira ABRI dan pemerintah Orde Baru. Pelan tapi jelas, muncul sifat arogan dan angkuh di kalangan ini. Mereka merasa bahwa hanya pandangan dan pendapat

mereka saja yang benar, yang mesti diikuti jika bangsa ini ingin jadi bangsa yang besar. Arogansi ini ternyata meluas sampai ke kalangan bawahan, sehingga akhirnya ABRI seolah-olah merupakan golongan tersendiri dengan hak-hak tersendiri melebihi hak-hak warga negara lainnya. Warga ABRI merasa dirinya sebagai warga negara kelas satu. Norma-norma hukum dan peraturan yang berlaku bagi masyarakat sipil, seolah-olah tidak berlaku atau tidak dapat diberlakukan terhadap warga ABRI. ABRI selalu mendapat perlakuan lain daripada masyarakat biasa, selalu menghendaki perlakuan istimewa.

Dengan demikian, ABRI merasa berkepentingan mempertahankan keadaan yang menguntungkanannya itu, mempertahankan rezim Orde Baru, c.q. rezim Soeharto. Dengan kata lain, ABRI dan Golkar berkepentingan mempertahankan *status quo* dan dengan demikian mereduksikan dirinya menjadi alat pelaksana belaka dari Presiden/Panglima Tertinggi Soeharto. ABRI sebagai kekuatan sosial-politik tidak lagi merupakan mitra dari kekuatan-kekuatan sosial politik lainnya, mitra tanpa berpihak kepada salah satu dari padanya sesuai Doktrin Perjuangan TNI-ABRI sendiri "Catur Darma Eka Karma" (CADEK) Tahun 1988 yang me-

nyebutkan, bahwa "Sebagai kekuatan sosial politik ABRI merupakan teman seperjuangan yang sejajar dan sederajat dengan kekuatan sosial lainnya yang berpedoman kepada Pancasila sebagai satu-satunya asas" (pasal 38 ayat a).

Beberapa tahun menjelang pemilu 1997 perilaku politik ABRI — baik yang masih aktif dalam jajaran ABRI maupun yang dikaryakan terutama dalam lembaga-lembaga eksekutif di daerah — terasa semakin bersikap keras terhadap pihak-pihak yang hendak mengawasi jalannya pemilu agar tidak saja LUBER tetapi juga JURDIL. ABRI tidak menginginkan hasil pemilu membuka kemungkinan untuk munculnya lebih dari satu calon Presiden dan oleh karena itu ia semakin "menyatu" dengan Golkar. Bahkan beberapa pejabat tinggi ABRI yang sangat berpengaruh waktu itu sampai menyatakan bahwa ABRI adalah kader Golkar dan bahwa keluarga besar ABRI tetap akan "menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golkar", padahal ABRI sendiri pada hakikatnya adalah suatu "partai" dengan mempunyai fraksi tersendiri dalam badan-badan legislatif dan juga duduk di kabinet, bahkan di semua tingkat lembaga-lembaga eksekutif lainnya. Para penguasa daerah dari ABRI yang dikaryakan bukan saja

meng-"amin"-kan apa yang di-suarakan oleh pimpinannya di pusat, melainkan malahan ada yang *overacting* dan "mencuri waktu" mendahului kampanye untuk kepentingan Golkar. Intervensi ABRI ke dalam PDI dengan memecah partai tersebut dan membantu sepenuhnya golongan yang hendak mengkup pimpinan partai yang sah, tidak terlepas dari pertimbangan kepentingan memenangkan pemilu secara mutlak dan mencegah munculnya calon tandingan Presiden Soeharto. Tetapi sikap keras ABRI terhadap pihak-pihak yang dicurigai hendak "menggagalkan pemilu" itu dengan menuduh mereka "komunis" atau "menggunakan cara-cara PKI", tidak berhasil membungkam kritik-kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah pada umumnya dan terhadap dwifungsi ABRI khususnya.

Krisis moneter dan ekonomi yang tiba-tiba menerjang Indonesia pada pertengahan 1997 dan berkembang menjadi krisis total dan multi-dimensional dalam waktu yang singkat, diper-salahkan kepada *dwifungsi*, oleh karena telah memungkinkan Orde Baru membangun pemerintahan yang paling represif, otoritarian dan korup yang pernah berkuasa di Indonesia Merdeka. Kombinasi dari penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran

HAM dan sikap serta tindakan yang semakin arogan selama rezim otoritarian Presiden Suharto, khususnya dalam paruh kedua Orde Baru, telah menodai citra dan reputasi ABRI, terutama sekali TNI-AD. Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa dua dari sasaran-sasaran pokok dari gerakan reformasi yang bergulir di seluruh negeri sejak permulaan 1998 adalah: turunnya Presiden Suharto dan diakhirinya *dwifungsi*. Tuntutan itu mencerminkan perasaan rakyat yang menghendaki berakhirnya kekuasaan Presiden Suharto dan kembalinya ABRI kepada fungsi militernya yang sesungguhnya, yaitu pertahanan-keamanan. Di tengah-tengah protes dari massa mahasiswa terhadap pemerintahan 32 tahun Suharto, yang tanpa gentar menghadapi pengerahan kekuatan militer secara masif, Suharto terpaksa melepaskan kekuasaannya pada tanggal 21 Mei 1998. Kejatuhannya dari kekuasaan didahului oleh kekacauan luar biasa yang melanda Jakarta pada pertengahan Mei dengan merajalelanya penjarahan, pembakaran, dan tindakan-tindakan kekerasan lainnya, yang banyak ditujukan terhadap golongan etnis Cina.

Setelah tabir politik Orde Baru terbuka dengan jatuhnya Presiden Suharto, suatu daftar pan-

jang mengenai kesalahan-kesalahan besar yang dilakukan TNI, terutama TNI-AD, seperti pelecehan HAM, penyalahgunaan kekuasaan, keterlibatan yang luas dalam bisnis yang *dubious* dan dalam operasi-operasi dan rekayasa politik, telah menghancurkan nama ABRI yang dulu pernah dipuja-puja oleh sebahagian masyarakat. Reputasi ABRI telah jatuh, citranya terpuruk demikian dalamnya seperti tidak pernah dialaminya sebelumnya. Dari suatu kekuatan yang demikian berkuasanya menjadi lembaga yang dihina, dihujat terus menerus, tidak hanya di dalam negeri, tetapi juga di dunia internasional. ABRI mengalami kebingungan, demoralisasi, dan kurang percaya diri sehingga sama sekali tidak efektif dalam menghadapi situasi yang semakin kacau tidak menentu di Indonesia. Mereka bertambah bingung, karena jika pada satu sisi mereka dihujat habis-habisan, pada sisi lain mereka diinginkan bertindak tegas terhadap para pengacau, penjarah, pemerkosa, penginjak-injak hukum, penyebar teror, perusak integritas wilayah dan bangsa, bahkan juga ada sebagian elit politik yang mencoba mendekati mereka dengan maksud memperoleh dukungan pengaruh untuk kepentingan politik organisasi atau dirinya masing-masing.

Oleh karena itu tidaklah mengherankan, bahwa mereka gagal dalam mengendalikan situasi dan memulihkan stabilitas. Sesuatu yang sangat kontras dengan ketegasan dan percaya diri yang mereka perlihatkan sewaktu mengatasi prahara yang ditimbulkan oleh G-30-S/PKI sekitar 30 tahun yang lalu.

Selama pemerintahan Suharto, tentara sering menggunakan tangan besi mengatasi huru-hara dan pembangkangan-pembangkangan — atau yang dianggap sebagai pembangkangan — seperti terjadi di Aceh, Irian Jaya, Timor Timur dan di beberapa tempat lain. “Oknum-oknum” militer yang melakukan intervensi dalam sengketa-sengketa antara buruh dan majikan hampir selalu memihak kepada yang kuat dan menindas yang lemah. Ancaman-ancaman “tembak di tempat” merupakan ucapan hampir rutin dari para pimpinan untuk mencegah terjadinya unjuk rasa yang memang sama sekali tidak disenangi. Bahkan juga “oknum-oknum” ABRI tidak jarang melakukan penyiksaan terhadap para tawanan atau para disiden yang tertangkap dan menculik aktivis-aktivis HAM dan demokrasi, menyiksa para tersangka dan saksi-saksi kunci, atau menculik aktivis-aktivis HAM dan demokrasi. Tetapi sekarang mereka ragu-

ragu bertindak tegas terhadap para pengacau, anarkis dan pembuat onar, "takut" dituntut melanggar HAM yang bagi kebanyakan prajurit – bahkan juga di kalangan perwira – masih kabur pengertiannya. Keluhan Menhankam/Pangab bahwa (1) semua gerakan militer yang dilakukan adalah atas perintah negara dan merupakan tugas negara; dan bahwa (2) adalah tidak adil menilai apa yang terjadi di masa lalu dengan kaca mata dan ukuran sekarang. Implikasi dari keluhan ini ialah, bahwa (1) dalam melaksanakan tugas negara hak-hak azasi manusia tidak perlu diindahkan dan (2) pelecehan hak-hak azasi adalah terikat pada waktu, sehingga pembunuhan, pemerkosaan, penculikan, dan lain sebagainya, yang dilakukan pada masa lalu bukanlah merupakan pelanggaran HAM, ia baru merupakan pelanggaran HAM jika dilakukan sekarang. Kalau logika ini diterapkan pada rezim-rezim kejam seperti rezim fasis Nazi Hitler, maka *holocaust* yang dilakukan terhadap penduduk Yahudi, menjadikan warga Yahudi kelinici percobaan eksperimen-eksperimen maut, bukanlah merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan. Demikian pula apa yang dilakukan oleh Kmer Merah terhadap penduduknya sendiri di Kamboja selama mereka berku-

asa di negeri itu.

Melihat perilaku seperti digambarkan di atas, jelaslah, bahwa kelompok militer telah melakukan penyimpangan-penyimpangan berat dari tolok ukur universal, tetapi juga dari nilai-nilai etik Sapta Marga dan bahkan dari apa yang tercantum dalam doktrin Dwifungsi yang telah mereka rumuskan sendiri. Terlalu lama berkuasa tanpa kontrol rakyat dan tanpa ada kekuatan pengimbang telah menimbulkan kecongkakan, kebablasan, penyalahgunaan kedudukan dan kekuasaan yang semakin parah, sehingga akhirnya membawa runtuh bangsa dan negara.

ABRI juga telah melakukan penyimpangan dari beberapa prinsip dasar kemiliteran yang berlaku universal, dan yang selalu didengungkan oleh para pimpinan militer sendiri. Prinsip-prinsip dasar itu ialah: (1) Tidak ada prajurit yang jelek, yang jelek ialah para pimpinannya. (2) Komandan bertanggungjawab terhadap segala yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh satuannya. Pelanggaran dari prinsip-prinsip dasar kemiliteran ini jelas sekali dalam sikap para pimpinan militer yang tidak berani mengambil tanggung jawab terhadap peristiwa-peristiwa menghebohkan, seperti kejahatan-kejahatan terhadap kemanusiaan di Aceh

selama DOM diberlakukan di sana, di Timor Timur, di Irian Jaya, peristiwa 27 Juli di Jakarta, dan sebagainya. Para perwira/komandan yang bertanggung jawab menggeser pertanggungjawabannya kepada bawahan.

Prospek Masa Depan

Perilaku penyimpangan dan Ketahanan Nasional semu

Demikianlah telah dicoba menggambarkan perilaku politik kelompok militer — bersama Golkar — yang semakin menyimpang dari prinsip-prinsip universal dari demokrasi, terutama dalam paroh kedua dari Orde Baru. Tanpa disadari Ketahanan Nasional yang digembar-gemborkan telah semakin mantap itu, ternyata hanyalah Ketahanan Nasional yang semu, bahkan yang terlemah di antara negara-negara ASEAN-6 (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philipina, Singapura, Thailand). Hal ini dengan sangat jelasnya terbukti sewaktu krisis moneter melanda kawasan ini, Indonesialah yang paling tersungkur. Di Indonesia krisis yang semula hanya mengenai bidang moneter, dalam waktu sekejap saja meluas ke segala dimensi kehidupan bangsa dan negara. Ia menjadi krisis multidimensional, bahkan krisis total, krisis sistemik. Indonesia

seolah-olah seperti “rumah dari kartu” yang tumbang. Sementara beberapa negara Asia lainnya yang terkena krisis moneter itu telah berhasil keluar dari krisis (Thailand, Malaysia, Korea Selatan, Philipina yang tidak begitu terkena), Indonesia masih dalam keadaan terpuruk dan gawat terancam disintegrasikan. Keadaan masih serba tidak menentu, negara seolah-olah bagaikan perahu yang terombang-ambing di samudera arus globalisasi yang semakin deras, tanpa kemudi, tanpa kapten, tanpa arah. Sungguh suatu ironi besar, Indonesia yang tadinya “menggurui” ASEAN dalam memprakarsai konsep ketahanan nasional dan ketahanan regional, sekarang menjadi negara yang paling tidak memiliki ketahanan nasional. Ternyata doktrin Ketahanan Nasional memiliki beberapa premis yang salah, dan beberapa kekeliruan fatal dalam membangunnya, di antaranya ialah dengan memberi tempat yang begitu dominan kepada ABRI dan satu pemimpin yang kuat. TNI dan elit-elit politik lainnya harus betul-betul telah menggunakan paradigma-paradigma yang keliru di masa lalu dan menebalkan tekad melakukan koreksi total untuk mencegah bangsa dan negara ini jatuh menjadi “negara gagal” (*failed state*) seperti banyak negara di Sub-Sahara

(Afrika) yang senantiasa bergejolak dan terus menerus memerlukan bantuan di segala bidang dari negara-negara luar.

Komitmen penghapusan Dwi-fungsi dan melanjutkan reformasi intern TNI

Di tengah keterpurukannya sejak jatuhnya Orde Baru, terjadi suatu perkembangan yang memberikan harapan. Bulan April yang lalu Panglima TNI, Laks. Widodo, bersama ketiga para Kepala Staf Angkatan, melaporkan kepada Gus Dur tujuh keputusan penting hasil dua hari Rapim TNI beberapa hari sebelumnya. Keputusan terpenting yang hampir tidak terbayangkan sebelumnya akan dapat terjadi ialah keputusan untuk menghapus *dwifungsi*, suatu doktrin yang sudah menjadi "ideologi," yang telah memungkinkannya TNI, khususnya TNI-AD, berkuasa selama lebih dari 30 tahun. Untuk selanjutnya TNI akan memfokuskan diri kepada fungsi utamanya, yaitu pertahanan terhadap ancaman-ancaman dari luar. Keamanan internal akan merupakan tanggungjawab Polri, dengan TNI selalu sedia membantu, khususnya dalam mengatasi terorisme dan pemberontakan bersenjata, jika diperlukan dan sesuai dengan perundang-undangan. TNI juga menyatakan

komitmennya untuk melanjutkan reformasi intern dan berusaha memperoleh kembali kepercayaan rakyat yang telah sangat mengalami erosi sejak jatuhnya Suharto dua tahun yang lalu.

Keputusan-keputusan itu adalah sangat fundamental, dan merupakan puncak dari perubahan-perubahan cukup berarti yang telah terjadi dalam tubuh ABRI sejak era reformasi yang berimplikasi luas pada peranan dan fungsi militer Indonesia di masa depan. Ia menjanjikan suatu hubungan sipil-militer yang sama sekali berbeda dari sebelumnya, kalau tidak hendak dikatakan bertolak-belakang. Jika keputusan-keputusan itu terlaksana dan jika dosa-dosa dan penyelewengan-penyelewengan masa silam juga dikoreksi, hal itu akan dapat sangat membantu TNI memperoleh kembali kredibilitas dan citranya, baik di dalam maupun di luar negeri. Lebih dari pada itu, hal itu juga akan melicinkan proses demokratisasi serta pembangunan suatu pemerintahan sipil yang memiliki wewenang penuh terhadap militer.

Beberapa tantangan

Namun, masih jauh jalan yang harus ditempuh dalam melakukan reformasi mengubah tentara "politik" menjadi tentara profe-

sional dari suatu negara demokrasi. Berbagai tantangan terhampar di jalan itu yang harus diatasi, baik tantangan intern dalam tubuh militer sendiri maupun tantangan ekstern militer yang pada hakekatnya merupakan tantangan bangsa seluruhnya. Di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Reformasi nasional belum menunjukkan arah yang jelas

Reformasi TNI adalah bagian integral dari reformasi nasional menyeluruh, bukan terpisah/tersendiri. Reformasi nasional itu sendiri masih belum jelas arah dan bentuknya. Negara dan bangsa berada dalam keadaan yang sangat memprihatinkan dan tidak menentu. Oportunisme, naluri destruktif, tidak adanya *sense of crisis* dan *sense of urgency* pada tingkat pimpinan nasional dan elit politik lainnya, mentalita *business as usual* khususnya dalam masalah KKN yang masih berlanjut, bahkan terasa semakin parah, pemerintah pada setiap tingkat kehilangan bobot dan wibawa, kepemimpinan nasional yang lemah yang malah kadang-kadang menjadi masalah tersendiri; semuanya itu berkombinasi dengan berbagai konflik horizontal dan vertikal. Ibu pertiwi berada dalam keadaan sakit berat, sedangkan pa-

ra dokter masih berdiskusi, berdebat dan malahan lebih parah lagi, saling menyalahkan, mengenai apa dan bagaimana terapi yang harus diterapkan.

2. TNI belum mempunyai satu konsep yang disepakati bersama mengenai reformasi internalnya sendiri

Sampai saat ini, TNI masih tetap bergelut dengan masalah reformasi intern. Terdapat berbagai perbedaan pendapat, bahkan ada yang saling bertentangan, mengenai beberapa isu penting menyangkut reformasi intern itu. Sebagai contoh ialah pengertian sebenarnya dari "penghapusan *dwifungsi*":

Ada yang menginterpretasikannya sebagai penghapusan total, tetapi ada pula yang hanya bersedia melepas "*day-to-day politics*" seperti kursi tetap di DPR, tetapi tetap menuntut adanya kursi di MPR, oleh karena di sinilah TNI dapat ikut berjuang mempertahankan Negara Kesatuan, UUD 1945 dan dapat ikut menentukan dalam pemilihan Presiden dan GBHN.

TNI harus tetap memiliki "hak" untuk kembali memasuki arena politik, jika pada suatu saat bangsa dan negara sungguh-sungguh terancam disintegrasi akibat ketidakbecusan pemerintah sipil dan kesalahan-kesalahan mendasar yang dibuat-

nya. Mengenai hal ini pun terdapat perbedaan pendapat. Ada opini yang mengatakan, bahwa militer mempunyai hak untuk melakukan intervensi dalam proses politik, tetapi hanya jika diminta oleh penguasa yang legitim dan sesuai perundang-undangan. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan "penguasa": apakah Presiden sendiri atau suatu dewan Keamanan Nasional, atau pemerintah eksekutif bersama legislatif. Bahkan ada pula yang berpendapat, jika "rumah kita sudah mulai terbakar" dan tuan rumah (pemerintah sipil) tidak bertindak atau panik, maka tentara "harus bertindak", berarti ambil kekuasaan tanpa diminta. Logikanya ialah "keadaan darurat membenarkan tindakan inkonstitusional", yaitu selama keadaan darurat itu belum teratasi.

3. Belum ada kesepakatan mengenai pengertian "hubungan sipil-militer", khususnya apa yang disebut dengan "supremasi sipil"

Kelompok militer secara politik lebih berkuasa dari pada kelompok sipil selama Orde Baru, karena Orde Baru itu didirikan oleh militer, khususnya TNI-AD, akibat peristiwa pengkhianatan tanggal 1 Oktober 1965. Didirikannya Orde Baru didasarkan atas asumsi bahwa TNI mempunyai hak melibatkan diri dalam

masalah-masalah non-militer, apalagi bila kondisi politik dan keamanan nasional sedang terancam berat. Keterlibatan militer dalam bidang-bidang non-militer yang telah dimasukkan ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, justru telah mampu mengangkat Indonesia dari negara miskin ke negara berpenghasilan menengah.

Di bawah tekanan-tekanan domestik dan internasional setelah jatuhnya Suharto untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan dan kejahatan-kejahatan yang telah dibuat di masa lalu, TNI secara berangsur terpaksa melepaskan kekuasaan politik kepada sipil. Suatu perubahan secara gradual telah terjadi dalam hubungan sipil-militer yang tadinya didominasi militer, menjadi semakin beralih kepada sipil. Hanya kurang dari dua tahun setelah berakhirnya Orde Baru, sudah ada perwira TNI yang ikut berpartisipasi dalam diskusi dan seminar mengenai hubungan sipil-militer dan dalam diskusi-diskusi tersebut mereka secara terbuka mendiskusikan hal-hal sekitar prinsip "supremasi sipil" yang merupakan paradigma utama dalam suatu negara demokrasi. Pada permulaan para perwira militer itu mencoba menginterpretasikan supremasi sipil sebagai supremasi rakyat dalam suatu demokrasi dan tidak mu-

tlak merupakan supremasi pemerintah sipil terhadap militer. Belakangan supremasi sipil itu diartikan pula sebagai supremasi hukum. Sebagian dapat menerima wewenang sipil terhadap militer dalam arti "mengendalikan militer", karena mengerti, bahwa dalam suatu demokrasi, kekuasaan berada di tangan orang-orang yang dipilih oleh rakyat, bukan diangkat oleh siapa pun.

4. Tantangan budaya dan penyesuaian mental

Untuk sekian lamanya TNI telah mengembangkan budaya militer yang memisahkan mereka dari rakyat banyak dengan perilakunya yang tidak berkenan di hati masyarakat: arogansi, kebiasaan memerintah dan kurang menerima perbedaan pendapat, cenderung bertindak keras dalam perbedaan pendapat, sangat kurang berkonsultasi, dan sifat-sifat lainnya yang tidak disenangi rakyat. ABRI hampir secara eksklusif memusatkan perhatian pada masalah-masalah dalam negeri, sehingga — terutama TNI-AD — lebih merupakan kekuatan "keamanan dalam negeri", atau polisi, ketimbang kekuatan pertahanan. Kendati struktur teritorial yang sudah demikian lama ada — sejak sistem *Wehrkreis* diintrodusir dalam menghadapi aksi "poli-

sionil" Belanda kedua — merupakan bahagian dari doktrin pertahanan nasional berdasarkan sistem teritorial (pertahanan teritorial), dalam kenyataannya prasarana pertahanan itu telah digunakan untuk mempertahankan stabilitas politik dan keamanan dalam negeri dalam rangka melanggengkan Orde Baru, serta untuk lebih mengefektifkan fungsi sospol TNI-AD. Mengubah dan menyesuaikan mental dan budaya demikian itu dengan syarat-syarat suatu tentara profesional dalam sistem politik demokrasi akan sulit dan memerlukan waktu cukup lama.

5. Berbagai doktrin perlu ditinjau ulang dan disesuaikan dengan paradigma pertahanan dan demokrasi, khususnya doktrin dasar Catur Darma Eka Karma

Doktrin Dasar *Catur Darma Eka Karma*, disingkat *Cadek*, yang berarti "empat tugas, satu tujuan" yang merefleksikan empat Angkatan (TNI-AD, TNI-AL, TNI-AU, Polri) yang semuanya bertujuan satu, yaitu cita-cita bangsa Indonesia. *Cadek* tidak hanya doktrin dasar pertahanan-keamanan tetapi juga doktrin dasar perjuangan ABRI, yang meliputi bidang-bidang non-hankam dan yang kemudian dituangkan dalam Dwifungsi. Di dalam doktrin ini tertanam akar dan *fundamentals* dari persepsi

sendiri ABRI mengenai visi dan misi ABRI yang "sebangun dan serupa" dengan visi dan misi perjuangan nasional, fungsi-fungsi dasar dan peranannya dalam bidang-bidang ipoleksosbudhankam, demi mencapai tujuan-tujuan nasional seperti tercantum dalam preambull UUD 1945. Singkatnya, seluruh visi, misi dan *raison d'tre* eksistensi ABRI terdapat dalam doktrin itu. Jelas, doktrin tersebut memerlukan *review* mendalam dan berbagai perubahan fundamental.

6. Sistem pendidikan dan latihan juga harus ditinjau kembali dan diperbaharui

Review dan pembaharuan sistem pendidikan dan latihan ini tidak hanya untuk kepentingan reformasi intern, tetapi juga untuk keperluan modernisasi dan profesionalisasi militer. Berkaitan erat dengan masalah pendidikan ini ialah pengembangan unsur manusia dalam tubuhnya sendiri, termasuk pengerahan (*recruitment*), pembinaaan karier dan pemisahan (*retirement*). Juga perlu ditentukan ratio antara unsur prajurit profesional dan prajurit pewartib militer.

7. Masalah struktur organisasi, khususnya struktur komando-komando teritorial

Struktur komando-komando teritorial disusun paralel dengan

daerah-daerah pemerintahan sipil, mulai dari propinsi sampai ke tingkat desa. Terutama dalam Orde Baru struktur komando-komando teritorial itu telah memberikan kepada TNI-AD kemampuan sangat besar untuk melakukan intervensi dalam politik daerah dan lokal demi kepentingan stabilitas politik dan keamanan sesuai kebijakan komando pusat. Struktur itu telah memperlihatkan keampuhannya dalam memanipulir dan menyelenggarakan kekuasaan dalam pelaksanaan dwifungsi.

Sistem komando teritorial ini harus disesuaikan dengan fungsi utama TNI, yaitu pertahanan terhadap ancaman dari luar, sedangkan masalah keamanan dalam negeri dilakukan oleh Polri, dengan TNI selalu siap membantu, jika diminta dan sesuai dengan perundang-undangan. Untuk efektivitas operasi-operasi pertahanan, daerah-daerah memang harus disusun dalam daerah-daerah pertahanan, bukan lagi komando-komando teritorial, melainkan komando-komando daerah pertahanan yang berbentuk komando-komando gabungan. Tetapi, paling tidak untuk jangka sedang kedepan, masalah keamanan dalam negeri, pemeliharaan stabilitas serta keamanan dan ketertiban masyarakat belum akan mampu ditangani oleh Polri secara

menyeluruh, sehingga jaring badan-badan teritorial AD akan masih tetap diperlukan di tempat-tempat jauh terpencil di mana unsur kepolisian masih belum ada atau jauh dari mencukupi.

8. Keterlibatan militer dalam bisnis

Keterlibatan militer dalam bisnis sangat luas seperti dapat dilihat dari tidak diketahuinya secara pasti jumlah koperasi, yayasan dan badan-badan bisnis perusahaan lainnya meliputi kehutanan, perkapalan, penerbangan, perdagangan, perbankan, properti, hotel, pengangkutan, *supermarket*, perasuransian, dan lain sebagainya, baik sebagai pemilik, pemegang saham ataupun sebagai komisaris, bahkan juga hanya sebagai *frontman*, pemberi *backing* atau proteksi belaka. Semua kegiatan dan koneksi bisnis berpengaruh negatif terhadap profesionalisme. Ia mendorong terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam tubuh militer. Ia juga merongrong disiplin. Prajurit bawahan yang tidak mempunyai peluang untuk mengadakan hubungan-hubungan bisnis yang *profitable* seperti yang dilakukan oleh sementara atasan, melakukan cara-cara lain untuk mencari uang, bukan untuk memperkaya diri melainkan un-

tuk menyambung gaji mereka yang tidak mencukupi untuk menghidupi keluarganya. Sadar akan dampak negatif dari bisnis pada moral dan disiplin militer, pada tahun 1974 Presiden Suharto mengeluarkan keputusan melarang para perwira beserta isteri untuk berbisnis. Isteri dari prajurit bawahan dibenarkan membuka bisnis kecil-kecil, seperti warung nasi, dan sebagainya. Untuk menyambung gaji suami yang jauh dari cukup. Tetapi anehnya, satuan-satuan dibenarkan mendirikan yayasan-yayasan, dan melalui yayasan-yayasan itulah militer memasuki dunia bisnis. Mengakhiri kegiatan bisnis ini akan makan waktu lama, selama pemerintah tidak mampu menyediakan budget yang wajar untuk pelaksanaan tugas secara baik dan untuk memungkinkan taraf hidup yang wajar bagi anggota militer dan keluarganya. Pada gilirannya hal itu ditentukan oleh berapa cepat pemerintah mampu memulihkan ekonomi bangsa ini.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh pimpinan tidak otomatis terlaksana di lapangan sesuai dengan maksud dan tujuan keputusan-keputusan itu, terutama di daerah-daerah yang tidak terjangkau oleh sistem komunikasi, pengendalian dan pengawasan yang memadai. Kebijakan, kehendak dan keputusan

pimpinan akan mudah disalahartikan, atau bahkan di "sabot" di tempat-tempat jauh dan terpencil itu.

Kesimpulan

Dwifungsi yang telah membawa TNI, khususnya TNI-AD, ke kekedudukan politik yang dominan selama ini, tidak pernah direncanakan. Ia lahir dengan sendirinya, bahkan mendahului lahirnya Republik Indonesia. Ia berkembang ditempa oleh perjuangan perang kemerdekaan dan revolusi dan setelah itu oleh perkembangan sosial-politik di dalam negeri. Pertama-tama kita melihat, bahwa angkatan perang terbentuk sendiri (*self-created*), tidak dibentuk oleh pemerintah, dan ia telah berperan kunci dalam memenangkan perjuangan kemerdekaan melawan Belanda. Dengan demikian ia merasa mempunyai hak sama dengan pihak sipil dalam menentukan arah bangsa dan negara selanjutnya. Kendati *dwifungsi* dan ekspansi peran ABRI terjadi karena *selfpersepsi* yang berakar pada pengalaman-pengalaman selama revolusi, namun ketidakbecusan elit-elit politik sipillah yang lebih banyak menciptakan peluang-peluang bagi ekspansi itu. Adalah merupakan fakta, bahwa peran ABRI meningkat setiap kali pimpinan sipil gagal, seperti

(1) dalam 1948-49 selama berlangsungnya aksi polisionil Belanda kedua sewaktu pimpinan tertinggi negara (sipil) menyerah kepada Belanda; (2) dalam 1957-1959 sewaktu pimpinan sipil menunjukkan ketidakmampuannya merespon tuntutan-tuntutan daerah yang telah mencetuskan pemberontakan PRRI/Permesta; dan (3) dalam 1963-1966 sewaktu pimpinan sipil hampir-hampir membawa negara ini ke jurang kehancuran karena memberi peluang luas kepada golongan komunis untuk membangun dan mengembangkan pengaruh politiknya, bahkan kekuasaan politik.

Adalah cukup membesarkan hati melihat, bahwa meskipun dalam keadaan yang sangat sulit dalam tahun-tahun belakangan ini, dengan berbagai hujatan, penghinaan, pengutukan, pundingan, dan sebagainya, namun TNI telah berhasil melakukan beberapa perubahan cukup signifikan dalam tubuhnya sendiri. Mereka telah menunjukkan kemauan untuk berubah dan menerima supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer. Namun dengan satu *caveat*, yaitu bahwa para elit sipil juga harus melakukan perubahan-perubahan dan reformasi dalam lembaga-lembaga sipil itu sendiri. Penguasa sipil harus memperlihatkan kemampuan memikul tanggung-

jawab dalam memimpin bangsa melalui lembaga-lembaga sistem politik dan membangun lembaga-lembaga masyarakat yang memungkinkan setiap orang mengemukakan dengan bebas dan aman pendapat, kepentingan dan konserennya. Hanya dengan menunjukkan kemampuan memimpin pemerintahan di samping menghargai integritas TNI sebagai lembaga, fihak militer akan dapat meletakkan kepercayaan kepada dan menghormati kewenangan sipil.

Mengubah hubungan sipil-militer yang kurang sehat di masa lampau menuju ke hubungan yang lebih baik di masa depan, memerlukan kerjasama dan dialog antara kedua komponen bangsa itu. Perubahan peran militer tidak dapat diputuskan oleh hanya satu fihak saja, baik itu fihak militer atau pun fihak sipil. Hal itu harus merupakan hasil dari dialog-dialog dan interaksi yang terus menerus dan terbuka antara militer dan sipil dengan nyerasikan perspektif masing-masing.

"Hilangnya" dwifungsi tidak berarti, bahwa TNI di masa depan tidak mempunyai kegunaan selain hanya sebagai kekuatan pertahanan terhadap ancaman-ancaman dari luar. Terdapat berbagai fungsi dan peran dalam dimensi internal maupun eksternal yang dapat dijalankan TNI

dan yang memerlukan tingkat profesionalisme yang tinggi. Dalam dimensi eksternal misalnya, dapat disebut: peran pemeliharaan perdamaian di bawah bendera PBB, menggalang kerjasama keamanan yang lebih erat dengan negara-negara tetangga terutama dengan negara-negara ASEAN, membangun hubungan-hubungan bersahabat dengan semua negara anggota ARF (*ASEAN Regional Forum*) dalam rangka membangun dan memelihara perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Pasifik yang tadinya sangat menjanjikan itu.

Sedangkan dalam dimensi internal, TNI dapat menjalankan peran sosial dan kemanusiaan, misalnya penanggulangan bencana alam maupun buatan dan keadaan darurat, membantu para pengungsi dan evakuasi, kegiatan-kegiatan SAR, membantu pembangunan daerah-daerah terpencil, dan berbagai program *civic action* lainnya. Semua peranan itu mempunyai *rationale* dalam fakta, bahwa suatu angkatan perang dalam masa damai merupakan *pool* atau *reservoir* manusia, peralatan, dan kemampuan-kemampuan yang dapat dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan pembangunan/konstruktif. Dalam banyak negara, terutama negara-negara berkembang seperti Indonesia, sumber-sumber

daya ini dimanfaatkan untuk proyek-proyek pembangunan, mulai dari pemberantasan buta huruf sampai pembangunan jalan, penanggulangan keadaan-keadaan darurat, dan keperluan-keperluan sosial lainnya yang menambah (suplemen) kemampuan-kemampuan aparat sipil. TNI telah mempunyai cukup pengalaman dalam hal ini dan oleh karena itu peran dan fungsi-fungsi tersebut merupakan fungsi-fungsi dan peran sekundernya.

Janji dan komitmen pimpinan TNI kearah itu semua telah secara terbuka dan gamblang disampaikan mereka kepada presiden yang merupakan keputusan Rapim TNI pada tanggal 19-20 April yang lalu, yang dihadiri oleh seluruh pejabat teras ketiga Angkatan. Tinggallah sekarang menindaklanjuti itu dengan rencana dan program yang lebih terperinci yang mampu mengatasi tantangan-tantangan yang dihadapi. Namun tantangan dan hambatan terpenting ialah kondisi bangsa dan negara kita yang luar biasa memprihatinkan dewasa ini, yang berada di luar kemampuan TNI. Arah yang jelas kemana negara dan bangsa ini dibawa harus diberikan oleh kepemimpinan sipil yang berkua- sa sekarang ini, dengan bantuan seluruh komponen bangsa, termasuk TNI.

Catatan Kaki

¹Dalam negara-negara demokrasi, doktrin-doktrin tersebut berada di luar kompetensi militer; perumusannya dilakukan oleh pemerintah bersama Parlemen. Tetapi di Indonesia mengingat kedudukan politik militer yang sejak tahun 1959 (kembalinya ke UUD 1945) dan terutama sejak diberlakukannya UUKB tahun 1957 semakin kuat dan merasa bertanggungjawab terhadap keselamatan dan kesejahteraan Negara dan Bangsa, banyak masalah-masalah nasional diprakarsai penanganannya oleh militer, terutama TNI-AD.

²Untuk pengertian lebih mendalam mengenai gelombang-gelombang demokrasi dan anti-demokrasi serta sebab-sebabnya, baca John Mar-Markoff, *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change* (Pine Forge Press, 1996).

³Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman University of Oklahoma Press, 1991):15,

⁴Lihat Larry Diamond, *Is the Third Wave Over?* (*Journal of Democracy*, July 1996, Table 1): 26.

⁵Menurut penelitian, demokratisasi gelombang ke-3, terutama sejak tumbangnya komunis-

me, didasari motivasi untuk mendapatkan simpati dan bantuan ekonomi dari negara-negara demokrasi liberal (negara-negara maju), terutama negara-negara besar Barat.

⁶Lihat David Collier and Steven Levitsky, *Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research* (unpublished manuscript, Dept. of Political Science, University of California at Berkeley, 8 April 1966), sebagaimana dikutip dalam Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, July 1996) : 21.

⁷Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971) : 3

⁸Larry Diamond, *op.cit.*, : 23-4.

⁹Baca Richard H. Kohn, *How Democracies Control the Military* (*Journal of Democracy*, Oct. 1997) : 140.

¹⁰Lihat Lady G. Cecil, *Life of Robert Marquis of Salisbury* (1921, II): 153, dikutip dari A.

Hasnan Habib *Militer dan Politik: Suatu Tinjauan Sosio-Historik dalam A. Hasnan Habib, "Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional"* (CSIS, Jakarta. 1997): 163.

¹¹Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven: Yale University Press, 1977).

¹²Korea Selatan sejak pemilu bulan Desember 1992; Taiwan sejak pemilihan Presiden yang untuk pertama kalinya berjalan secara demokratik pada bulan Maret 1996.

¹³Robert A. Scalapino, *The Politics of Development: Reflections on Twentieth-Century Asia* (Cambridge: Harvard University Press, 1989).

¹⁴Marvin L. Rogers, *Depoliticization of Indonesia's Political Parties: Attaining Military Stability*" dikutip dari Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1977) : 139.