

Konsolidasi tentara, inkompetensi sipil, dan reformasi pertahanan keamanan ¹

Kusnanto Anggoro

Centre for Strategic and International Studies

Ketika Jerman bangkit sebagai kekuatan militer, setelah beberapa tahun tenggelam diantara reruntuhan Perang Dunia Kedua, menjadi tanda tanya besar apakah negara itu mampu melahirkan kembali tentara berwatak seperti layaknya Ksatria Prusia, tetapi tanpa loyalitas membuta yang dapat disalahgunakan oleh seorang penguasa absolut seperti Hitler. Pengalaman Jerman menunjukkan betapa militer yang tangguh di tangan penguasa lalim mungkin sama bahayanya dengan militer yang mengalami disorientasi dan demoralisasi. Kini, ketika tentara Indonesia berusaha merumuskan kembali peranannya, maka kegamangan pemerintah sipil, ketidakmampuan para politisi, dan munculnya sentimen anti-politik di kalangan tentara tampaknya merupakan persoalan besar yang dalam tahun-tahun mendatang akan mewarnai dialektika hubungan sipil-militer di Indonesia.

Paradigma Baru, involusi strategi, dan konsolidasi internal TNI

Reformasi internal TNI boleh saja telah mengguratkan tapak pembaruan di berbagai bidang. Di atas kertas, empat tahun reformasi telah mengurangi lingkup peran politik TNI dalam kebijakan sehari-hari, tetapi mungkin bukan signifikansi peran itu sendiri. Tugas-tugas non-pertahanan pada prinsipnya berada di tangan departemen fungsional, secara simbolis mencerminkan berakhirnya Dwi Fungsi TNI. Sekalipun demikian, masih terbuka kemungkinan bagi TNI untuk dapat memegang kendali masalah-masalah kenegaraan yang penting. Lebih penting lagi, semua itu terjadi bukan semata-mata karena faktor dan dinamika yang terjadi dari luar TNI tetapi justru dari dalam TNI sendiri.

Lihat saja, paradigma baru mengandung rumusan yang problematik. Hasil rumusan sebuah seminar di Bandung itu², misalnya, mengguratkan nada-nada reformis: (1) TNI tidak selalu berada di depan; (2) tidak lagi berusaha menduduki tetapi akan hanya mempengaruhi [keputusan politik yang dibuat institusi sipil]; (3) upaya mempengaruhi itu dilakukan secara tidak langsung [dengan sumbangan pemikiran dan konsepsi]; dan (4) bertindak berdasarkan bagi-peran (*role sharing*) dengan komponen bangsa lainnya dalam mengambil keputusan soal-soal penting di bidang kenegaraan dan pemerintahan.

Paradigmatik itu memang telah menjadi titik awal beberapa langkah kebijakan, misalnya pemisahan polisi dari garis komando militer; likuidasi struktur sosial politik institusi TNI dari pusat hingga daerah; likuidasi jajaran yang dalam empat puluh tahun memberi kewenangan untuk kekaryaan; larangan bagi perwira TNI yang akan menduduki jabatan birokrasi sipil; pengurangan jumlah perwakilan politik di lembaga perwakilan; netralitas dalam politik, misalnya pemilihan umum 1999; dan perubahan pola hubungan antara Markas Besar TNI aengan mantan organisasi purnawirawan tentara.

Bahkan kalau dibaca dengan cermat, mungkin paradigma baru tidak lebih dari sekedar janji. Tidak terlalu sulit memahami arti dan makna kata-kata di dalamnya. "Tidak selalu berada di depan", "hanya mempengaruhi" secara "tidak langsung" dan "pembagian

peran adalah penggal-penggal kalimat yang membuka berbagai penafsiran. Karena itu tidak terlalu mengejutkan ketika dinamika politik transisi pasca-Suharto menyaksikan beberapa gejala yang membingungkan; dan, langsung maupun tidak, dapat mempengaruhi konsolidasi demokrasi.

Pertama adalah [re]politisasi para perwira. Banyak gagasan tentang reformasi malahan menjadi instrumen untuk memproyeksikan citra TNI sebagai kekuatan politik yang paling handal dan reformis. Penolakan KSAD Endriartono Sutarto - saat ini menjabat sebagai Panglima TNI -, bersama dengan segenap kepala angkatan yang lain terhadap Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid adalah suatu kasus yang cukup membingungkan mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh para jenderal itu. Di satu sisi, penolakan itu mencerminkan upaya membendung tindakan anti-demokratik yang dilakukan oleh Presiden. Di lain pihak, penolakan itu juga merupakan salah satu bentuk insubordinasi terhadap pemerintah presiden yang "memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan udara, dan angkatan laut".

Hal serupa masih mungkin terjadi di kelak kemudian hari. Tidak ada konsensus, yang kemudian tertuang dalam aturan perundangan, mengenai wewenang Presiden. Masih menjadi perdebatan apakah kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan atas angkatan perang terjadi secara otomatis ataukah memerlukan keadaan darurat dan perlu memperoleh persetujuan DPR. Di lain pihak, pertarungan waktu itu mungkin lebih bersifat personal antara Abdurrahman Wahid dengan beberapa tokoh politik lain, misalnya Ketua DPR Akbar Tanjung. Sengketa yang melibatkan pembentukan Pansus *Buloggate* yang melibatkan Ketua DPR dan Ketua Umum Golongan Karya itu membidani tarik-ulur tarik-ulur sesama politisi sipil yang kemudian membuka peluang bagi TNI untuk tampil sebagai "penyelamat demokrasi".

Kedua, inkonsistensi kebijakan dan wacana reformasi. Banyak kasus yang dapat disebut, yang mungkin paling populer adalah rencana untuk likuidasi komando-komando teritorial, dengan Letnan Jendral Agus Widjojo sebagai ujung-tombak gagasan itu sampai tahun 2001, sebelum pada akhirnya dialih tugaskan menjadi Ketua Fraksi TNI/Polri di MPR. Tak lebih dari setahun, gagasan itu padam. Sebaliknya, dalam beberapa tahun belakangan justru terjadi pemekaran komando militer, seperti yang sudah terjadi di Maluku (Kodam Pattimura), Aceh (Kodam Iskandar Muda), dan kini masih dalam rencana untuk membuka kembali komando militer di Kalimantan Timur.

Belakangan para jenderal kembali mempertahankan efektivitas peran komando teritorial dengan berbagai argumen, khususnya kemungkinan ancaman konflik internal, karena Indonesia tidak mempunyai kemampuan teknologi pertahanan yang handal. Mereka melupakan banyak hal, khususnya bahwa ancaman paling serius dari luar pasti tidak akan muncul dalam bentuk serangan konvensional yang perlu dilawan dengan perang gerilya. Terlalu naif untuk membangun kekuatan pertahanan yang hanya akan digunakan untuk tugas pelibatan (baca: tugas militer diluar fungsi utamanya untuk mempertahankan negara dan ancaman militer dari seberang tapal batas).

Perlu disimak bahwa pola pembentukan kembali Kodam merupakan reaksi terhadap gejolak konflik tak berkesudahan. Namun di balik itu semua mungkin tersembunyi strategi lain, misalnya yang berkaitan dengan upaya untuk mempertahankan akses pada sumber daya. Maluku dan Aceh, bahkan dikelak kemudian hari mungkin Kalimantan

Timor, adalah daerah-daerah yang kaya sumber daya. Dan ketika, pemerintahan sipil belum mampu mengakar atau belum sanggup mengambilalih tugas-tugas bina teritorial, mungkin TNI tetap akan mempunyai pengaruh di tempat-tempat seperti itu.

Dua faktor itu saja akan menyebabkan jalan panjang menuju reformasi TNI. Pertikaian politik antar para politisi sipil menyebabkan DPR tidak cukup memiliki waktu untuk memikirkan agenda-agenda reformasi TNI yang lebih substansial dan mengukuhkannya dalam bentuk aturan perundang-undangan. Sementara itu, bangkitnya kembali konservatisme di kalangan para perwira akan menyebabkan biaya negosiasi menjadi lebih tinggi. Tuntutan penghapusan komando teritorial dengan mudah dapat dipatahkan dengan argumen ketidakmampuan polisi menangani konflik internal dan/atau kurangnya sumber dana untuk membangun gugus-gugus pasukan modern.

Semua itu menunjukkan betapa reformasi TNI memerlukan jalan panjang. Lebih lagi, selain beberapa soal yang telah dikemukakan sebelumnya, tidak sulit untuk mengidentifikasi berbagai persoalan residual. Misalnya, tentara tetap merupakan institusi yang kedap terhadap upaya penegakan hukum. Tidak seorangpun mengetahui apa yang terjadi dengan 20 prajurit yang dijatuhi hukuman dalam kasus penyerbuan pesantren Tengku Bantaqiah di Aceh. Peradilan awal terhadap para perwira yang [dituduh] terlibat dalam pelanggaran hak-hak asasi manusia pasca-referendum Timor Timur, semuanya lolos dari jerat hukum.

Independensi tentara juga terlihat dari tumpulnya penetrasi institusi publik untuk memperoleh data tentang seberapa besar kekayaan tentara yang didapatkannya dari kegiatan bisnis. Isu "korupsi" yang terjadi di beberapa instansi tentara, misalnya Kostrad, berhenti di Badan Pemeriksa Keuangan. Penyelidikan hanya berhasil menyentuh soal "kesalahan administratif" , tetapi gagal menguak isu korupsi. Hampir seperempat dari 106 kasus sengketa tanah antara tentara dan penduduk diselesaikan di luar institusi sipil (baca: Badan Pertanahan Nasional).

Tak heran jika empat tahun reformasi menjanjikan banyak hal tetapi mewujudkan sedikit hal. Lebih dari selusin aturan perundangan diperlukan untuk menempatkan peran baru TNI dalam politik Indonesia yang demokratik. Tak jelas kapan keharusan itu akan dipenuhi. Dalam tiga tahun pertama reformasi, pemerintahan sipil (pemerintah dan DPR) baru berhasil merumuskan dua UU baru, yaitu UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara dan UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Belum lagi soal yang lebih serius, misalnya reorientasi budaya tentara Indonesia yang seharusnya dimulai dari perubahan doktrin pertahanan, norma dan etika kemiliteran, dan kurikulum pendidikan militer³. Tidak satupun dari tiga komponen itu telah tersentuh oleh reformasi internal militer. Babak-babak akhir daIam pertemuan kelompok kerja RUU TNI justru memperlihatkan arus balik reformasi TNI.

Politisi Sipil: Ketidakpahaman, ketidakpedulian, dan ketidakmampuan

Pembagian ruang kebijakan, seperti disinggung sebelumnya, seharusnya menjadi titik tolak dalam membangun kontrol sipil atas militer. Politisi sipil, karena kearifannya pada nilai-nilai demokratis mempunyai hak untuk merumuskan peran apa yang seharusnya dimiliki oleh tentara. Tentara, karena kedudukannya sebagai instrumen negara, hanya

boleh melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan oleh institusi sipil dan diputuskan secara politik. Pada masa awal transisi mungkin yang disebut belakangan lebih penting, tetapi pada tahap-tahap berikutnya, ruang kebijakan seharusnya menjadi perhatian utama.

Tidak mudah untuk mewujudkan rancangan itu. Secara teoretis, kontrol sipil terhadap militer dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, misalnya pandangan umum (*public hearing*) dan/atau kontrol anggaran (*budgetary control*). DPR misalnya dapat menyetujui besarnya anggaran pertahanan dan melalui mekanisme itu menentukan "kekuatan" militer. Departemen Pertahanan seharusnya menyusun Buku Putih (*Defence White Paper*) dan Kaji Ulang Strategi Pertahanan (*Strategic Defence Review*) sebagai panduan tentara dalam mengembangkan Kekuatan operasionalnya. DPR dapat mempertanyakan kebijakan pertahanan dan keamanan yang diambil oleh Presiden dan/atau Menteri Pertahanan maupun Kepala Kepolisian Negara.

Namun bahkan sebagian naluri kontrol sipil terhadap institusi militer itupun tampaknya belum cukup kuat bersemayam didalam berbagai institusi demokratik. Kegagalan dalam mengadili para perwira yang dituduh melanggar hak-hak asasi manusia, untuk sebagian juga disebabkan kelemahan dalam sistem dan proses peradilan. Tumpuhnya daya sentuh akuntabilitas publik terhadap bisnis militer hingga tingkat tertentu juga disebabkan oleh keterbatasan cakupan UU Yayasan. Semua itu menjadi petunjuk bahwa reformasi militer tidak akan pernah terlepas dari reformasi di sektor-sektor pemerintahan yang lain.

Soal paling besar dalam trayektori penghapusan peran politik TNI, adalah ketidakpedulian, keraguan, dan ketidakmampuan politisi sipil. Ketidakpedulian anggota DPR dalam masalah pertahanan keamanan terlihat dari berbagai gejala, termasuk keengganan mereka untuk mengikuti diskusi-diskusi publik tentang soal-soal pertahanan dan keamanan negara. Kalaupun beberapa partai politik tertarik untuk mengikuti diskusi itu, pada umumnya mereka mengirimkan mantan jenderal yang menjadi anggota partai politik. Tampaknya masih kuat anggapan di kalangan partai politik bahwa latar belakang kemiliteran merupakan prasyarat bagi seseorang untuk ikut serta dalam pembuatan kebijakan pertahanan dan keamanan.

Komisi I DPR (rekanan pemerintah dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, penerangan dan informasi, serta hak-hak asasi manusia) lebih menitikberatkan kerja mereka dalam bidang politik luar negeri. Sub-Komisi Pertahanan, yang seharusnya mempersoalkan berbagai masalah seperti akuisisi persenjataan dan reformasi strategi pertahanan Indonesia, lebih tertarik pada soal-soal lain. Ketua Sub-Komisi itu, dalam pembahasan RUU Pertahanan Negara lebih banyak mempersoalkan peristilahan yang seharusnya dapat diserahkan kepada seorang ahli bahasa. Debat tentang apakah UU Pertahanan akan menggunakan istilah "mempertahankan" atau "menegakkan", "upaya" atau "usaha". menyita sebagian besar waktu pembicaraan dalam Pansus RUU Pertahanan Negara itu.

Kasus uji kelayakan (*fit and proper test*) calon Panglima TNI Endriartono Sutarto menunjukkan gejala lain. Anggota DPR tidak mempunyai kompetensi dalam bidang pertahanan dan keamanan. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam uji kelayakan itu lebih banyak menyangkut pribadi Sutarto dan/atau masalah-masalah visioner

sebagai seorang Panglima daripada mengenai kewenangan seorang pemegang komando operasi militer di negara demokrasi. Sesuai dengan kapasitas Sutarto, mungkin akan lebih bermanfaat jika yang dipersoalkan anggota DPR adalah, misalnya, bagaimana tentara akan menggunakan strategi operasi menghadapi gerilyawan Gerakan Aceh Merdeka.

Lembaga-lembaga swadaya masyarakat nyaris setali tiga uang. Mereka tidak menunjukkan kemampuan antisipasi dan adaptasi untuk menghadapi perubahan. Sebagian dari mereka tetap berkuat pada isu-isu "besar", namun terlampau politikal sehingga oleh karenanya mengundang resistensi sangat besar dari kalangan tentara. Dalam tahun-tahun pertama reformasi, misalnya, sebagian pertemuan dan bahasan yang diselenggarakan oleh LSM memusatkan perhatian pada jargon-jargon besar, seperti "negara tanpa tentara", 'demiliterisasi', dan "tentara kembali ke tangsi" (*back to barracks*).

Hingga pemerintahan Megawati, masih terdengar slogan-slogan anti-dwi fungsi sekalipun doktrin itu sendiri sebenarnya sudah ditinggalkan TNI sejak pertengahan tahun 2000. Seharusnya hal itu dipandang semata-mata sebagai simbol keengganan untuk menerima kembali peran pontik tentara. Sekalipun gagasan-gagasan besar itu tetap diperlukan, terutama berkaitan dengan desakan publik pada keniscayaan perubahan politik, mereka memasuki ranah yang agaknya sulit dinegosiasikan. Terlebih lagi, ketika banyak politisi sipil justru memberi dukungan pada gagasan-gagasan dan konsepsi dari kalangan tentara, tantangan ini menjadi lebih serius.

Pilar demokrasi yang lain, media massa, menghadapi persoalan yang kurang lebih sama. Sebagian besar wartawan lebih tertarik memberitakan "politik para jenderal" daripada masalah-masalah pertahanan. Jarang yang memahami bahwa bahkan di negara demokrasi sekalipun tentara mempunyai peran dalam kebijakan; dan, setiap kebijakan mengandung dalam dirinya sendiri proses politik. Sedikit yang ingin melacak apakah peran itu berada dalam tingkatan pelaksanaan kebijakan atau keikutsertaan dalam pengambilan keputusan.

Tak heran jika ketika Panglima TNI Endriartono Sutarto menyatakan bahwa TNI tidak akan menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum 2004, tentara justru menimba banyak simpati publik. Padahal, seorang Panglima tentara sebenarnya tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan pernyataan-pernyataan politik. Keputusan untuk menetapkan apakah anggota tentara akan menggunakan hak pilih atau tidak, berada di tangan institusi sipil. Mereka boleh mengemukakan aspirasi itu melalui fraksi TNI/Polri di DPR tetapi tidak melalui pernyataan terbuka di depan publik.

Ketidaktahuan dan ketidakpahaman itu menyebabkan irrelevansi dalam mengembangkan wacana publik. Bahkan lebih dari itu, tentara tampaknya pandai menggunakan kelemahan itu. Akibatnya, empat tahun setelah tumbangannya kekuasaan Suharto timbul kesan yang cukup kuat di kalangan masyarakat bahwa tentara justru telah melakukan reformasi; semua bencana muncul dari kalangan politisi sipil; tentara masih diperlukan dalam politik; masalah keamanan dan pertahanan negara berada dalam dalam ruang ketentaraani dan karena negara masih menghadapi ancaman dari dalam, tentara masih memainkan peran tertentu.

Penutup

Merumuskan peran baru tentara dan menempatkannya dalam kerangka demokratis memerlukan banyak hal. Kontrol institusi sipil atas militer harus berjalan seiring dengan penguatan institusi-institusi politik demokratis. Kelemahan kapasitas teknokratik anggota-anggota Dewan mengenai masalah-masalah pertahanan negara dan keamanan dalam negeri akan dapat diisi dengan gagasan-gagasan dari berbagai lembaga non-politik - universitas, lembaga penelitian, asosiasi profesi dan/ atau lembaga swadaya masyarakat. Hingga kini hanya sekelompok kecil yang secara kontinu dan konsisten melakukan advokasi kebijakan semacam ini.

Catatan:

¹ Naskah ini merupakan bagian dari "Tradisi Leviathan vs Anthropolitik: Militer dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia", dalam Masyarakat Indonesia XXVIII No.2 (LIPI, 2002): hal. 1-22.

² "Redefinisi, reposisi dan reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa", *Pokok-pokok Kebijakan Menhankam/Pangab*, Edisi 2 (Jakarta: Markas Besar ABRI, Cilangkap, Jakarta 1999).

³ Kusnanto Anggoro, "Doktrin, Strategi dan Postur Pertahanan Indonesia Masa Depan", dalam kumpulan tulisan menyambut Hari Ulang Tahun CSIS ke-30 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2002).