

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada rezim otoritarian-militeristik yang menjadi aktor politik dominan dalam suatu negara dapat dipastikan militer. Sebagai aktor yang dominan militer menguasai hampir seluruh proses penyelenggaraan negara, mulai dari bidang politik, sosial, ekonomi, dan lain-lain. Intervensi militer dalam berbagai bidang inilah yang sering menimbulkan permasalahan ketika sipil mengambil alih pemerintahan. Militer yang pada masa sebelumnya mempunyai kekuasaan seluas-luasnya tidak akan mudah menyerahkan kekuasaan itu kepada pemerintahan sipil.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka akhirnya sipil dan militer membagi kekuasaan yang ada. Sipil mengurus masalah negara secara umum dan militer mengurus masalah yang lebih khusus misalnya masalah pertahanan dan keamanan. Adanya pemisahan yang jelas antara otonomi sipil dan militer mampu membuat hubungan sipil militer menjadi kooperatif.

Setiap negara yang baru saja berhasil menciptakan suatu pemerintahan sipil setelah sekian lama berada di bawah pemerintahan rezim militer harus memformulasikan ulang semua otonomi sipil dan militer. Salah satu hal yang paling sulit dilakukan oleh rezim sipil adalah menarik intervensi militer dari ranah politik. Runtuhnya rezim militer disuatu negara yang kemudian digantikan dengan rezim sipil tidak bisa menjamin bahwa militer akan tetap berada di ranah politik.

Dengan berakhirnya era kekuasaan Presiden Soeharto yang berasal dari militer, banyak kalangan berharap bahwa Indonesia akan segera mengakhiri masa transisi ke arah demokrasi yang seutuhnya. Usaha untuk menuju kearah demokrasi yang solid dan *sustainable*. Proses tersebut akan membutuhkan waktu yang relatif lama bila kita melihat dari pengalaman negara-negara di dunia misalnya dikawasan Amerika Latin.

Bahkan tidak jarang sebuah rezim otoritarian yang telah diruntuhkan untuk kemudian digantikan justru memunculkan rezim otoritarian yang baru, meskipun dengan pelaku pemerintahan yang baru pula. Masa depan demokrasi Indonesia juga dihadapkan pada kemungkinan yang demikian.

Penulis tertarik untuk mengambil tema penelitian tersebut karena menurut yang penulis perhatikan sejarah dan perkembangan militer dalam pemerintahan di Indonesia selama ini bahwa pada rezim Orde Baru (ORBA) dibawah pemerintahan dan kekuasaan Presiden Soeharto, militer di Indonesia (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/ABRI yang berganti nama menjadi Tentara Nasional Indonesia/TNI) begitu disanjung-sanjung oleh rakyat. Akan tetapi situasi dan kondisi tersebut sangatlah berbeda ketika awal reformasi bergulir, militer mendapatkan kritikan yang sangat tajam, namun meski demikian militer sekarang “memainkan” peranan yang dianggap penting dan kemungkinan untuk semakin menguatnya lagi posisi dan peran militer cukup terbuka.

Dalam penelitian ini, penulis tentu saja perlu untuk memaparkan sejarah dan peran serta posisi militer di Indonesia sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbentuk dengan ditandai oleh Proklamasi Kemerdekaan RI

oleh Soekarno-Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 untuk menelusuri jejak-jejak sejarah militer di Indonesia.

Penulis juga akan memaparkan berbagai strategi demiliterisasi pasca ORBA yang berbeda-beda dari tiga kepemimpinan di Indonesia, yang pertama Presiden Burhanuddin Jusuf Habibie (Habibie), Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), dan Prersiden Megawati Sokearno Putri (Megawati). Hal itu penulis maksudkan untuk memaparkan perbandingan strategi demiliterisasi yang pernah terjadi dalam kepemimpinan pasca ORBA di Indonesia. Dari ketiga pola atau strategi dalam demiliterisasi pada ketiga masa pemerintahan tersebut sangatlah menarik untuk dapat dianalisa. Namun fokus kajian dari penelitian yang penulis paparkan disini lebih pada demiliterisasi yang dilakukan oleh Megawati.

Pemerintahan pasca ORBA hingga saat ini telah mengalami pergantian kepemimpinan sipil mulai dari pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Burhanuddin Jusuf Habibie (Habibie), Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Presdien Megawati Soekarno Putri (Megawati), dan akhirnya Indonesia kembali dipimpin oleh militer ketika naiknya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Bagaimana merumuskan peran tentara perlu rembuk bersama atau konsesi yang jelas dan tegas, bukan hanya sekedar berdasarkan pada tengah menguatnya keinginan untuk menegakkan supremasi sipil, tetapi juga ditengah perubahan besar tentang apa yang disebut ancaman kedaulatan dan pertahanan. Memang bukanlah hal yang mudah karena kita tidak melakukannya untuk mengisi ruang

kosong. Apalagi kehadiran tentara di negeri ini justru tak pernah lepas dari peran sosial politik dan selalu mengisi peran signifikan sejarah politik Indonesia.

Pada penelitian ini penulis akan berusaha mengamati upaya demiliterisasi yang terjadi di Indonesia khususnya pada masa pemerintahan Presiden Megawati (2000-2004) yang berasal dari sipil namun setelah itu, Indonesia kembali dipimpin presiden yang berlatar belakang militer (Presiden SBY). Sebelum bicara lebih lanjut tentang demiliterisasi di masa pemerintahan Megawati, penulis merasa perlu untuk melihat dulu sejarah militer di Indonesia, peran dan posisi militer, hubungan sipil-militer, dan upaya demiliterisasi pada masa sebelum dan saat Megawati memimpin.

B. Perumusan Masalah

Masih kuatnya keberadaan militer dalam peta perpolitikan di Indonesia yang disebabkan oleh adanya berbagai faktor, membuat militer masih mempunyai posisi tawar yang cukup tinggi. Situasi dan kondisi tersebut memaksa Megawati ketika berkuasa untuk membuat strategi yang memungkinkannya untuk menyelenggarakan pemerintah dalam konteks hubungan sipil-militer sesuai dengan kepentingan politiknya. Berdasarkan fenomena diatas maka muncul pokok permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana upaya proses demiliterisasi politik Indonesia yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Megawati ?

C. Kerangka Dasar Teori

1. Militer

Kekuatan militer yang dibutuhkan dalam suatu negara demokrasi bukanlah tipe militer pretorian, tetapi militer yang profesional sebagai kekuatan pertahanan (eksternal) negara yang oleh sosiolog Louis W Goodman disebut sebagai tujuan utama militer. Senada dengan Goodman, Stevan Melnik-salah seorang *thinker* partai liberal Jerman-menegaskan: *As far the professional military forces must be out of politics.*

Organisasi militer, menurut Janusz Onyszkiewicz, wakil Partai Perserikatan Kebebasan di Parlemen Polandia, merupakan entitas yang tidak demokratis (*a completely undemocratic entity*) dalam suatu negara demokrasi, seperti halnya organisasi-organisasi kemasyarakatan yang menganut hierarki ketat. Yang membedakan di antara keduanya adalah bahwa organisasi militer bukan semata institusi otokratik (*autocratic institution*) yang selalu menuntut loyalitas dan komitmen total dari para anggotanya, lebih dari itu juga dirancang sebagai kekuatan represif untuk melayani kepentingan negara.

Sebagai institusi otokratik dan sekaligus represif, militer berkecenderungan menegakkan otoritarianisme kekuasaan. Makanya militer sering dianggap sebagai ancaman demokrasi, meskipun dalam batas-batas tertentu ia bisa memberi makna bagi perwujudan demokrasi. Sejarah bangsa-bangsa di dunia mencatat bahwa militer menegakkan otoritarianisme kekuasaan diktator personal dan melayani kepentingan sang penguasa. Ia tidak dikontrol oleh rakyat,

dengan rezim militer, ia mengontrol diri sendiri dan menegakkan otoritarianisme untuk kepentingan dan misinya sendiri. Sementara dalam rezim satu partai seperti di bekas negara-negara komunis, militer menegakkan otoritarianisme kekuasaan partai, dan tentu saja ia juga dikontrol oleh partai yang berkuasa.

Militer, sebagai entitas kekuatan politik yang memegang senjata, mendefinisikan perannya sendiri dan menutup pendefinisian kaum sipil. Legitimasi historis menyangkut peran militer dalam perjuangan kemerdekaan nasional dijadikan titik tolak dari pemosisian mereka dalam wilayah sosial dan politik. Pada gilirannya militer menjadi kekuatan politik dominan yang sangat interventif terhadap pelbagai persoalan publik dan kenegaraan.

Adalah otoritas rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara untuk mendefinisikan posisi dan peran militer. Rakyat, yang merupakan entitas politik sipil, berwenang menentukan dan sekaligus mengontrol peran dan fungsi militer dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Janusz, kontrol sipil atas kekuatan militer merupakan aksioma demokrasi. Hal ini sebenarnya sejalan dengan doktrin TNI yang setiap saat kita dengar: *Yang terbaik untuk rakyat adalah terbaik untuk TNI*. Dengan begitu kita sesungguhnya berharap profesionalisme militer dapat segera terwujud di Indonesia¹.

Militer Profesional memiliki empat ciri pokok :

¹ Muh Hanif Dhakiri, *Kontrol Sipil dan Profesionalisme Militer*, sebuah makalah yang tidak diterbitkan dan tanpa tahun, penulis adalah peneliti pada Institute for Social Institutional Studies

Pertama adalah keahlian, sehingga profesi militer kian menjadi spesifik serta memerlukan pengetahuan dan ketrampilan sehingga sering disebut juga bahwa para perwira sebagai pengelola kekerasan (*managers of violence*).

Kedua yaitu mempunyai tanggung jawab sosial yang khusus, tanggung jawab yang utama seorang perwira adalah Negara, sehingga seorang perwira tidak melayani kepentingan pribadi seseorang.

Ketiga adalah karakter korporatisme para perwira yang melahirkan rasa *esprit de corps* yang kuat. Sebagai bentuk korporasi ini para perwira menempuh kehidupan profesional yang sangat eksklusif, jenis kepentingan korporasi lainnya adalah penentuan anggaran belanja militer yang ditentukan berdasarkan kebutuhan militer.

Keempat adalah ideologi atau semangat militer, ideologi militer profesional cenderung konservatif atau bisa dikatakan pula ideologinya adalah ideologi Negara².

Dalam analisa yang dilakukannya, Samuel P. Huntington mengatakan bahwa intervensi militer dalam politik menyalahi kode etik keprofesionalismenya, bahkan bisa dikatakan sebagai tanda adanya *political decay* (pembusukan politik)³.

Hal itu terjadi karena Huntington melihat dari pengalaman transisi demokrasi di berbagai negara di dunia. Salah satu agenda yang terpenting agar transisi politik benar-benar menuju demokrasi, adalah bagaimana mengubah

² Lihat Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State*, Hal 11-18 dan *Political Order in Changing Societies*, Hal 192-198 (Terjemahan dalam bahasa Indonesia, *Tertib politik di dalam masyarakat yang sedang berubah*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1983)

³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* Yale University, New Haven, 1968

watak militer pretorian, yaitu militer yang cenderung melakukan intervensi dan dominasi dalam kehidupan sosial-politik, menjadi militer yang profesional. Militer harus ditempatkan sejauh mungkin dari area sosial-politik-ekonomi, militer harus dikembalikan kepada fungsinya yang semula, yaitu kedalam arena pertahanan.

Menurut Mohtar Mas'ood Paling tidak sejak 1970-an di kalangan militer telah berkembang pengertian profesionalisme baru yang berbeda dengan konsep profesionalisme yang dianut sebelumnya. Beberapa komponen dari konsep baru itu adalah sebagai berikut. Fungsi militer lebih diarahkan untuk menangani keamanan internal, karena memang tantangan yang datang dari luar tidak terlalu berat. Untuk itu para perwira lebih dituntut untuk tidak hanya menguasai kecakapan militer, tetapi harus juga mengembangkan penguasaan keahlian dalam urusan politik, ekonomi dan sosial. Dengan kata lain, ruang lingkup kegiatan profesional tentara tidak terbatas. Akibatnya, tentara menjadi terpolitisasi. Dalam hubungannya dengan kelompok sipil, profesionalisme baru ini mendorong munculnya manajerialisme militer-politik dan perluasan peranan tentara.

Yang menarik adalah bahwa perkembangan seperti itu bukan monopoli satu negara. Fenomena itu berkembang di berbagai masyarakat yang sedang mengalami, atau sedang mengusahakan terjadinya, perubahan sosial-ekonomi secara cepat. Konteks perubahan sosial itulah yang mungkin mendasari munculnya fenomena serupa di Brazil, Argentina, Filipina, dan beberapa negara lain, termasuk Indonesia. Perkembangan itu nampaknya memperoleh momentumnya sesuai dengan perkembangan masyarakat masing-masing

Dengan berjalannya waktu, penerapan konsep itu menumbuhkan banyak kebiasaan dan perilaku dalam bidang politik yang dalam praktek memberikan berbagai prerogatif atau hak khusus pada militer secara institusional. Di berbagai negara itu militer sebagai lembaga memperoleh berbagai hak khusus yang dimaksudkan untuk memperlancar perubahan sosial yang terjadi, terutama melalui penggalakan pembangunan ekonomi. Dengan penalaran seperti itulah kita bisa pahami aktivitas para perwira menerapkan kendali efektif atas kegiatan non-militer, di dalam maupun di luar pemerintahan. Bahkan, seperti militer di Indonesia, mereka juga menuntun restrukturisasi hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah. Kegiatan Jenderal Ali Moertopo dengan para pembantunya di tahun 1970-an adalah salah satu contoh dari upaya tentara ikut menentukan bentuk dan saluran hubungan antara pemerintah dan rakyatnya.

Penerapan konsep profesionalisme baru di beberapa negara yang disebut di atas membuat para perwira militer menikmati hak istimewa, hampir monopolistik, atas urusan kemiliteran. Berbeda dengan kebiasaan di negara-negara demokrasi liberal maupun sosialis, dimana pimpinan sipil dan militer berbagi wewenang atas banyak urusan kemiliteran, tetapi mengistimewakan pimpinan sipil dalam pembuatan keputusan paling penting, seperti penentuan pejabat militer paling tinggi, para perwira militer di negara-negara tersebut diatas punya otonomi sangat luas dalam urusan pertahanan-keamanan. Kalau toh ada tenaga profesional sipil yang terlibat dalam urusan itu, mereka sering berstatus sebagai pegawai pada lembaga kemiliteran itu. Peranan aktor sipil hampir tidak ada, kecuali kalau

Monopoli atau dominasi itu juga nampak dalam hal promosi jabatan dalam ketentaraan dan dalam fungsi dan operasi intelijen. Dalam hal Indonesia, otonomi dalam penentuan promosi jabatan kemiliteran oleh para perwira ABRI itu bisa dipahami dengan mengingat pengalaman pahit awal dasawarsa 1950-an, yaitu ketika proses pembuatan keputusan yang menentukan pimpinan tentara dicampuri oleh politisi sipil yang ada dalam Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Karena itu sangat bisa dimengerti kalau para perwira Angkatan Bersenjata Republik Indonesia berusaha keras mempertahankan otonomi itu. Juga, mengingat pengalaman pahit 1960-an, ABRI juga cenderung mendominasi pucuk pimpinan organ-organ yang melakukan fungsi dan operasi intelijen. Kerepotan yang selama ini terjadi dalam hal intelijen ini sebenarnya terjadi akibat tidak adanya badan independen yang berwenang yang bisa me-"review" pekerjaan intelijen yang seringkali sulit dipertanggung-jawabkan. Apakah PTUN berhak untuk menjadi "review board" itu?

Dalam hal non-militer hak-hak khusus itu sudah sering dibicarakan. Misalnya, sudah jadi pengetahuan umum bahwa di Indonesia beberapa kegiatan ekonomi yang melibatkan perusahaan negara mengistimewakan peranan perwira ABRI. Begitupun dalam praktek politik dan pemerintahan. Banyak jabatan yang secara "de facto" menjadi bagian perwira ABRI⁴.

2. Demokrasi

Reformasi politik yang terjadi di negara-negara berkembang akhir-akhir ini mendorong para pengamat politik untuk mengkaji ulang posisi militer dalam kehidupan demokrasi yang menitikberatkan pada supremasi sipil. Konferensi internasional di Washington DC tanggal 13-14 Maret 1995 dengan tema "Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi" yang disponsori oleh Forum Internasional untuk Studi Demokrasi dari *The National Endowment for Democracy* bersama dengan Pusat Studi Keamanan Eropa "George C Marshall", telah mencoba untuk mencari format baru dengan mengomparasikan berbagai posisi hubungan sipil-militer di banyak negara.

Para pakar politik yang hadir dengan esai-esainya telah membuka wawasan baru sebagai pijakan awal mengadakan reposisi hubungan sipil-militer. Dan Larry Diamond dan Marc F Plattner telah merangkai dan menyunting dengan apik menjadi buku *Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi* (sama dengan tema konferensi).

Samuel P Huntington yang merupakan *keynote speaker* konferensi tersebut, memfokuskan pada tantangan baru yang dihadapi pemerintah dan militer dengan adanya kemajuan demokratisasi selama lebih dari dua dekade terakhir. Menurut dia, tantangan yang serius harus dihadapi pemerintah sipil yang demokratis adalah upaya mereformasi hubungan sipil-militer.

Sedangkan tantangan-tantangan lain yang juga harus segera diselesaikan adalah pembangunan kekuasaan di wilayah publik, merancang konstitusi baru, mencintakan sistem kompetisi partai dan institusi demokrasi lainnya, liberalisasi

privatisasi dan bergerak ke arah ekonomi pasar, meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan menahan laju inflasi dan pengangguran, mengurangi defisit anggaran, membatasi kriminal dan korupsi serta mengurangi ketegangan dan konflik antar-etnis dan antarkelompok agama.

Berbagai langkah awal dapat ditempuh untuk mereformasi hubungan sipil-militer, antara lain penggantian pejabat-pejabat militer yang memegang politis di tingkat elite, pembubaran badan khusus yang berkuasa, pembatasan keterlibatan politik bagi elite militer, dan mengadakan perubahan organisasional militer dengan menitikberatkan pada profesionalisme.

Menurut pendapat Huntington, ada tiga faktor yang menyebabkan reformasi hubungan sipil-militer di suatu negara dapat dilaksanakan dengan baik. Pertama adalah nilai-nilai profesionalisme militer dan kontrol sipil dapat dijunjung tinggi.

Kedua adalah pengakuan terhadap institusionalitas "kontrol sipil obyektif" (*objective civilian control*) yang dapat memenuhi kepentingan sipil dan militer. Dan ketiga adalah kemanfaatan besar dari reformasi hubungan sipil-militer tersebut.

Pemberdayaan sipil pada masa transisi dari reformasi hubungan sipil-militer, kiranya perlu diperhatikan untuk melengkapi esai Huntington tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Felipe Aguero yang dikutip Larry Diamond & Marc F Plattner, dikatakan bahwa "usaha sipil yang terburu-buru untuk melakukan reformasi terhadap militer mungkin kontraproduktif. Perlu

Untuk itu, sambungnya, perlu penangguhan upaya reformasi, khususnya wilayah yang dianggap paling sensitif. Mempekerjakan para ahli-ahli dari kalangan sipil akan sangat efektif ketika tingkat kepercayaan antara penguasa baru dengan militer telah berkembang.

Poin penting yang perlu digarisbawahi dari esai Huntington ini adalah pernyataan bahwa persoalan hubungan sipil-militer di masa depan di negara demokrasi bukan berasal dari pihak militer, tetapi justru dari sipil. Persoalan akan muncul dari kegagalan demokratis untuk meningkatkan perkembangan ekonomi serta memelihara hukum dan ketertiban.

Masalah lainnya akan muncul dari institusi politik yang lemah dan pimpinan politik yang ambisius yakni mereka yang memasukkan militer sebagai kaki tangannya untuk melemahkan atau menghancurkan demokrasi.

Dalam esai kedua, Michael C Desch membahas masalah ancaman lingkungan dan korelasinya terhadap misi militer. Apabila terdapat ancaman dari luar negeri, maka misi militer cenderung bersifat eksternal dengan orientasi utama berperang untuk melindungi negaranya. Sedangkan ketika tidak terdapat ancaman dari luar negeri, maka misi militer cenderung bersifat internal yang orientasi utamanya melakukan tugas-tugas domestik, seperti *nation building*, keamanan dalam negeri, perkembangan ekonomi, bantuan kemanusiaan dan kesejahteraan sosial.

Menurut pengamatan Desch, hubungan sipil-militer yang sehat paling

hubungan sipil-militer yang buruk, banyak dijumpai di negara yang menghadapi ancaman internal yang serius.

Berbeda dengan pendapat Desch tersebut, Louis W Goodman-yang memberikan perhatian khusus pada hubungan sipil-militer di Amerika Latin-menyatakan bahwa secara historis banyak militer telah melakukan peran nontempur. Termasuk dalam peran itu adalah memberikan bantuan bencana alam, keamanan dan kebijakan internal pembangunan, ekonomi, dan pelayanan kesejahteraan sosial. Hal ini merupakan alternatif baru bagi misi militer dengan berkurangnya ancaman keamanan dari luar serta berakhirnya perang dingin dan kemajuan demokratisasi di banyak negara.

Juan Rial secara cermat mencatat adanya pola-pola yang berbeda dalam hubungan sipil-militer yang menonjol di Meksiko, Amerika Tengah, Kepulauan Karibia, serta negara-negara Amerika Selatan.

Carolina D Hernandez, dengan berhati-hati menjelaskan perbedaan besar dari tradisi-tradisi antarbangsa dan perbedaan tingkat perkembangan ekonomi, yang merupakan karakter demokrasi di Asia. Ia memberikan perlakuan yang agak khusus pada kasus yang sangat menarik dari negaranya sendiri, Filipina.

Dan Jackie Ciliers menyajikan analisis detail mengenai tantangan khusus yang dihadapi oleh pemerintahan baru dan rekonstruksi angkatan bersenjata di Afrika Selatan baru-baru ini.

Konferensi ini juga membahas tentang hubungan sipil-militer di dunia pascakomunis. Yang dimaksud dunia pascakomunis adalah negara-negara yang selama ini menganut paham komunis. Pada 11 Mei 1990, konferensi ini membahas tentang hubungan sipil-militer di dunia pascakomunis. Yang dimaksud dunia pascakomunis adalah negara-negara yang selama ini menganut paham komunis. Pada 11 Mei 1990, konferensi ini membahas tentang hubungan sipil-militer di dunia pascakomunis. Yang dimaksud dunia pascakomunis adalah negara-negara yang selama ini menganut paham komunis.

Janusz Onyskiewics memfokuskan diri pada kasus di negaranya sendiri yaitu Polandia. Negara ini adalah salah satu dari beberapa negara Eropa Timur yang harus melakukan reorientasi angkatan bersenjata dalam kerangka persekutuannya dengan Moskwa, serta sekaligus menjadikan tentara dalam kerangka kontrol sipil yang demokratis.

Lilia Shetvsova membahas tentang militer Rusia yang terfragmentasi dan harus menyesuaikan diri setelah kehilangan status kekaisaran dan predikatnya sebagai negara *super power* padahal harus beradaptasi dengan lingkungan dunia global yang demokratis. Menurut Shetvsova, perang Chechnya adalah satu contoh kurang terjalannya hubungan sipil-militer, yang apabila kasus serupa tidak dapat terjembatani maka masih terbuka peluang terjadinya kudeta militer.

Melengkapi esai sebelumnya, Charless H Fairbanks Jr mengemukakan adanya perubahan situasi yang paling radikal atas munculnya "negara-negara baru" dan *ministates* yang belum diakui setelah runtuhnya federasi Rusia dan Yugoslavia. Kedua negara itu kurang memiliki kontrol sipil yang nyata atas kekuatan militer nonreguler.

Sebagai epilog, Joseph S Nye Jr menyatakan bahwa guna menghadapi masalah-masalah yang menghadang dalam reposisi sipil-militer, perlu mempromosikan tradisi liberal. Nye secara transparan memberikan komparasi kebijakan Amerika dibanding negara Eropa Tengah dan Amerika Latin. Dialog

yang lebih banyak dan transparansi antarlembaga pertahanan diupayakan tidak hanya berlangsung antarnegara tetapi juga digalakkan di dalam internal negara⁵.

Dalam negara demokrasi, supremasi dan kontrol sipil atas militer merupakan *conditio sine qua non*, demikian halnya dengan profesionalisme militer itu sendiri. Premis ini telah diterima secara luas oleh dunia internasional dan menandai terjadinya progresivitas politik di negara-negara demokrasi baru seperti di belahan Afrika Selatan, Asia, Amerika Latin, dan bahkan di bekas negara komunis Eropa Timur.

Yang ingin dikatakan di sini adalah bahwa kontrol sipil dan profesionalisme militer telah menjadi fakta dari pertumbuhan negara-negara di dunia ke arah pembentukan sistem pemerintahan demokrasi. Suatu sistem pemerintahan yang oleh Dalai Lama (1997) disebut yang terdekat dengan hakikat kita sebagai manusia dan merupakan pondasi yang stabil di mana di atasnya dapat dibangun struktur politik dunia yang adil dan bebas. Fakta global itu dapat menjadi pelajaran berharga bagi upaya rekonstruksi relasi sipil-militer yang benar-benar kondusif bagi demokratisasi.

Namun demikian, semua itu tergantung pada tiga entitas politik utama, yaitu para politisi sipil, petinggi-petinggi militer dan para pemimpin masyarakat sipil. Para politisi sipil, baik di jajaran eksekutif maupun legislatif, dituntut soliditasnya agar benar-benar kuat alias tidak terpecah-pecah. Politisi sipil yang terpecah-pecah, tidak kompak dan saling serang hanya akan membuka pintu bagi

⁵ Baca dalam buku Larry Diamond & Marc F Plattner (Editor) yang berjudul *Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi* judul asli: *Civil Military Relations and Democracy* buku ini diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Santoso dan diterbitkan oleh PT Raja Grafindo Persada (Pajawali Baru), Jakarta, Cetakan Pertama, Agustus 2000

intervensi militer ke dalam politik, baik melalui kudeta maupun intervensi prerogatif dan kekuasaan. Sementara itu, para petinggi militer dituntut untuk berkonsentrasi pada tugas utamanya, yaitu pertahanan (eksternal) negara dan sejauh mungkin meminimalisasi intervensinya ke dalam politik kenegaraan. Militer harus mulai percaya pada kemampuan politisi sipil menjalankan kekuasaan negara, dan memberikan jaminan atas berlangsungnya kekuasaan secara reguler.

Di pihak masyarakat sipil harus mulai melakukan peran strategisnya dengan berpartisipasi secara aktif dalam proses kontrol terhadap peran militer maupun politisi sipil itu sendiri. Ini penting agar para politisi sipil dan militer tidak keluar dari garis mandat yang diberikan oleh masyarakat kepada mereka. Perlu dicatat bahwa pemberian mandat oleh rakyat kepada politisi sipil tidak berarti penyerahan seluruh kedaulatan kepada mereka. Hal itu bersifat relatif. Dengan demikian sangat dimungkinkan bagi masyarakat sipil untuk mengungkapkan kritik dan aspirasi-aspirasinya melalui saluran nonpolitik. Meski demikian harus ditegaskan pula bahwa pemanfaatan dan sekaligus penguatan saluran politik akan lebih mempercepat proses pelebagaan demokrasi.

Di samping itu masyarakat sipil juga harus kuat, solid, tidak terpecah-pecah dan tidak mudah terprovokasi. Di antara elemen masyarakat sipil sudah seharusnya dibangun iklim dialog dan kerja sama kualitatif untuk pembebasan bersama dari kungkungan situasi yang terus memburuk. Dengan begitu masyarakat sipil dapat membuat

menjebaknya ke dalam konflik-konflik horizontal sebagaimana fenomena konflik sosial dan kerusuhan-kerusuhan dewasa ini⁶.

3. Reformasi Sebagai Pilihan Dalam Transisi Demokrasi

Transisi demokrasi berarti perubahan ke demokrasi atau peralihan ke demokrasi. Yang berubah dan beralih di sini adalah suatu masa atau periode sebelum terjadinya transisi. Periode itu adalah periode sebelum beralih ke demokrasi.

Huntington dan J. Linz mengategorikan transisi dalam tiga bentuk:

Pertama adalah transformasi. Transformasi menurut Huntington (Linz menyebutnya dengan reforma), terjadi ketika elit politik mengambil alih kekuasaan ke demokrasi atau dalam bahasa Huntington sendiri "*transformation is occured when the elites in power took the lead in bringing about democracy.*" *Kedua* adalah Replamentasi (replacement-Huntington, ruptura-Linz) terjadi ketika pihak oposisi mengambil alih kekuasaan ke demokrasi, dan rezim otoritarian mengalami pengkolapsan atau penghancuran (penggulingan). Dalam bahasa Huntington "*replacement is occured when the opposition groups took the lead in bringing about democracy, and the authoritarian rezime collapsed or was overthrow.*" *Ketiga* yakni Transplamentasi (transplacement) terjadi ketika demokratisasi disebabkan oleh perluasan aksi bersama (negosiasi, kompromi, dan dialog komunikatif) antara kelompok oposisi dengan pemerintah. Huntington membahasakannya "*transplacement or ruptforma (Linz) occured when*

⁶ Muh Hanif Dhakiri, *Kontrol Sipil dan Profesionalisme Militer*, sebuah makalah yang tidak diterbitkan.

democratization resulted largely from joint action by government and opposition groups”.

Sebab-sebab terjadinya transisi demokrasi pada umumnya disebabkan oleh tiga hal esensial; yaitu:

0. Kesejahteraan ekonomi dan kesetaraan;
0. Modernisasi dan perluasan struktur sosial dalam nonkemerdekaan kelas menengah yang mengokupasi panggung pusat kekuasaan;
0. Kultur nasional yang mentoleransi perluasan dan lebih cenderung akomodatif yang selalu mengimplikasikan ke demokratik.

Tiga faktor tersebut turut menentukan arah demokratisasi yang sukses. Menurut Palma, ketiadaan ketiga faktor tersebut akan menjadikan demokratisasi digerakkan oleh dua hal yaitu: a) demokratisasi itu terjadi karena mobilisasi massa untuk bergerak ke demokrasi (untuk kategori demokrasi yang dipelopori dari rezim); b) demokratisasi melahirkan tindakan kekerasan yang sulit untuk mewujudkan pencapaian tingkat demokratisasi yang sesungguhnya (untuk demokratisasi yang dipelopori oleh gerakan oposisi yang radikal).

Tiga kerangka Palma tidak jauh berbeda dengan Huntington. Dalam buku *“The Third Wave, Democratization In The Late twentieth Century”*, Huntington mengatakan bahwa pergerakan ke arah demokrasi yang dilalui oleh negara-negara yang termasuk dalam kelompok gelombang ketiga disebabkan oleh:

Pertama, rezim menderita kehilangan legitimasi. Kehilangan legitimasi itu berawal dari pamor rezim dimata masyarakat yang sudah mulai merosot.

Kemerosotan pamor rezim disebabkan oleh beberapa faktor:

terhadap berbagai nilai yang masuk ke dalam lingkungan negaranya semakin meningkat. Nilai-nilai itu merupakan bagian dari bentuk ekspansi komunikasi global (1944), industrialisasi, modernisasi, dan demokrasi yang gencar dipropagandakan oleh negara-negara besar seperti Inggris dan Amerika Serikat pasca Perang Dunia II. Pengaruh masuknya nilai-nilai baru tersebut (nilai yang berbeda dengan nilai yang dianut oleh rezim otoritarian), rezim mengalami kegoncangan legitimasi, sehingga rezim mengalami pengkolapsan (*the undermining of that legitimacy*). Padahal menurut Huntington, semua rezim yang berkuasa entah itu rezim demokratik atau rezim nondemokratik sangat tergantung pada legitimasi performans (*performance legitimacy*).

Kedua, transisi ke demokrasi yang terjadi pada paruh terakhir gelombang kedua (1950-1975) dan awal gelombang ketiga dipicu oleh krisis ekonomi global yang sangat parah bermula dari: a) kegoncangan harga minyak (1973-1974 dan 1978-1979) di beberapa negara produsen dan ketidaksampungan rezim menciptakan kestabilan harga minyak menyebabkan kehancuran ekonomi (*economic failures*) di beberapa negara Marxisme-leninisme; b) pengaruh pertumbuhan ekonomi global (*global economic growth*) yang terjadi pada tahun 1960-an; dimana banyak negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat, disertai peningkatan standar hidup, perluasan kelas menengah, peningkatan pendidikan, perluasan lapangan kerja, dan lain-lain menciptakan sejumlah nilai baru dalam masyarakat yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai lama (*authoritarian*) seperti keinginan, kebutuhan, partisipasi yang semakin meningkat.

dilakukan oleh negara-negara demokratis seperti Amerika Serikat dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) melalui berbagai saluran komunikasi dunia antara lain radio Suara Amerika, Radio *Free Europe*, dll. c) kejatuhan militer sebagai salah satu unsur penopang rezim, d) pengaruh krisis ekonomi berkepanjangan, dimana rezim tidak lagi memiliki kekuatan ekonomi yang berfungsi untuk menjaga keseimbangan rezim dari berbagai tekanan internal dan eksternal, e) kejatuhan harga minyak OPEC (untuk kategori kejatuhan rezim 1970-an), f) kemerosotan ideologi Marxisme-Leninisme, g) terjadinya koalisi silang dalam rezim otoritarian yaitu kerja sama antara unsur penopang rezim dengan oposisi, h) perluasan tuntutan partisipasi politik, perpecahan di kalangan elit politik, dan terjadinya huruhara pedesaan (desa mengepung kota).

Ketujuh, transisi ke demokrasi juga disebabkan oleh demonstrasi besar-besaran. Demonstrasi biasanya diarahkan pada kekuasaan rezim dan berusaha untuk menggulingkan rezim dengan kekuatan massa yang terorganisir oleh oposisi yang ada dalam pemerintahan dan diluar pemerintahan yang merasa tidak puas dengan keberadaan rezim. Demonstrasi ini merupakan kulminasi dari berbagai ketimpangan yang dijalankan oleh rezim selama berkuasa. Menurut Huntington, ada lima efek demonstrasi: 1) *contagion* (penularan), 2) *diffusion* (penyebaran), 3) *emulation* (penyamaan atau emulasi), 4) *snowballing* (penggumpalan/efek bola salju), 5) *the domino effect* (efek domino). Demonstrasi memiliki dampak luar biasa terhadap eksistensi rezim: a) secara kebetulan menimbulkan tindakan kekerasan terhadap unsur penopang rezim (polisi, tentara,

tindakan kekerasan, c) memberikan kesempatan kepada kelompok konservatif untuk menyerang polisi, sehingga menciptakan pembenaran bagi pihak keamanan untuk melakukan tindakan represif dan koersif secara besar-besaran terhadap demonstran. Untuk mengurangi tingkat kekerasan yang dilakukan oleh aparatus rezim, secara umum rezim berhadapan dengan: a) intervensi dengan kekerasan dari luar negeri seperti yang terjadi di Grenada dan Panama, b) pengurangan tindakan kekerasan oleh para oposan.

Jalur-jalur yang biasanya melahirkan transisi: a) transisi bisa terjadi melalui kudeta militer, b) kerja sama militer untuk merebut kekuasaan bisa melahirkan transisi, c) melalui perebutan kekuasaan antara sipil vs sipil dan sipil vs militer atau militer vs militer, d) keterbukaan sistem politik dari dalam rezim atau liberalisasi dari dalam rezim, e) transisi melalui konflik internal rezim, f) dengan liberalisasi rezim otoriter melalui: pelepasan tahanan politik, pemilu yang bebas disponsori oleh rezim, membuka sejumlah isu dalam perdebatan publik, melonggarkan sensor politik terhadap pers dan ormas, mengizinkan pembaharuan masyarakat sipil, transisi melalui huruhara pedesaan atau desa menngempur kota, g) melalui intervensi. Disamping jalur-jalur itu, jalur-jalur lain menghasilkan transisi menurut Schmitter adalah: a) pengambilalihan kekuasaan rezim, peralihan kekuasaan, penyerahan kekuasaan, dan penggulingan kekuasaan.

Menurut Martins, transisi membawa sifat-sifat khasnya, yaitu: *Pertama*, transisi bisa berlangsung untuk sementara waktu atau bersifat diskontinyu, ada dua kemungkinan perkembangan rezim: a) rezim berusaha mengelola krisis

lebih tinggi, tetapi tidak berhasil melestarikan kelangsungan transisi karena berbagai sebab internal dan eksternal, b) rezim tidak mampu mengkonsolidasikan diri karena ketidakmampuannya mengelola krisis melalui berbagai bentuk kompromi atau penyebaran koersi bertingkat lebih tinggi (khusus dalam kasus rezim hancur). Ada dua kemungkinan kompromi, berhasil atau gagal. *Kedua*, transisi terjadi secara kontinyu. Kadangkala rezim memiliki koalisi politik terbatas dan seringkali suksesif dan kontradiktif antara dorongan-dorongan bagi pelestarian interaksi, keduanya menghasilkan serangkaian perubahan tambahan di dalam rezim berkuasa sampai akhirnya bertransformasi⁷.

Menurut Mohtar Mas'oeed Indonesia membutuhkan reformasi tentara sebagai syarat demokratisasi. Sementara kredibilitas militer merosot, 'prestise' demokrasi politik sangat menjulang. Masyarakat Indonesia akhir-akhir ini mengalami perubahan nilai yang luar biasa: dari toleran pada otoriterisme ('demi pembangunan ekonomi, demokrasi boleh ditunda') menjadi gandrung pada konsolidasi demokrasi ('prestasi ekonomi ternyata merosot akibat kelangkaan kepercayaan politik'). Ini terutama karena pengalaman politik yang penuh penindasan dan kekerasan sejak akhir 1950-an, dibawah rezim Soekarno maupun Soeharto yang kedua-duanya didukung militer.

Salah satu kendala terhadap munculnya kekuatan yang bisa memfasilitasi pengembangan konsensus dan resolusi konflik secara damai adalah tidak adanya pengalaman pelembagaan partisipasi politik, terutama sejak dibubarkannya Dewan Konstituante hasil pemilu 1955 oleh pemerintah Sukarno dengan

⁷ Gregorius Sahdan, S.IP, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Pondok Edukasi, Yogyakarta, Mei 2004, h. 30-49.

dukungan tentara. Pengalaman itu membuat masyarakat Indonesia kehilangan kesempatan untuk belajar menjadi dewasa dalam permainan politik yang wajar. Lagi-lagi, ini menunjukkan bahwa keterlibatan tentara dalam politik telah mengganggu perkembangan demokrasi, yang walaupun terbata-bata masih lebih baik daripada otoriter.

Uraian itu menunjukkan bahwa sebagai pemain, dalam permainan demokratisasi, tentara sudah terkena diskualifikasi. Namun, secara 'realpolitik' militer memiliki 'kekuasaan struktural' yang berasal dari penguasaan mekanisme daya paksa. Artinya, kita harus memperhitungkan peran tentara dan mengakomodasikannya ke dalam tatanan yang kita cita-citakan. Masa depan demokrasi Indonesia tergantung bukan hanya pada kemampuan para pemimpin partai untuk menghindarkan diri dari politik konfrontasi dan segera menemukan bidang-bidang yang bisa menumbuhkan kerjasama; keberlangsungan demokratisasi itu juga tergantung pada akomodasi yang diberikan terhadap peran tentara. Walaupun legitimasinya merosot, tentara masih menguasai berbagai sarana dan mekanisme dengan daya paksa efektif.

4. Demiliterisasi.

Taludker Maniruzaman mengemukakan definisi tentang demiliterisasi yaitu:

“Military withdrawal from politics means the return of the intervening army to the military barrack with the military playing only the instrumental rule leaving the civilian political leadership in an unfettered position to determine political goals and make all decision and decisive consequen for the state” (Stepan, 1988).

Gelombang reformasi bangsa Indonesia telah membuka ruang yang lebih lebar bagi pembongkaran wacana hubungan sipil dan militer. Selama ini hubungan sipil dan militer bukan saja dibangun di atas doktrin militer yang cenderung subyektif, tetapi juga tidak pernah menjadi wacana publik.

Dalam konteks reformasi politik, pembongkaran wacana hubungan sipil-militer merupakan hukum besi perubahan sosial ke arah terbentuknya tatanan politik demokratis. Inilah keharusan dari proses transisi otoritarianisme menuju demokrasi yang seharusnya makin disadari oleh setiap elemen militer dan para politisi sipil di Indonesia. Tujuannya tidak lain adalah untuk membuat posisi dan peran militer lebih kondusif bagi perwujudan demokrasi. Kekuatan militer yang dibutuhkan dalam suatu negara demokrasi bukanlah tipe militer pretorian, tetapi militer yang profesional sebagai kekuatan pertahanan (eksternal) negara yang oleh sosiolog Louis W Goodman disebut sebagai tujuan utama militer. Senada dengan Goodman, Stevan Melnik-salah seorang *thinker* partai liberal Jerman-menegaskan: *As far the professional military forces must be out of politics.*

Memang pembongkaran wacana hubungan sipil-militer mengharuskan adanya reposisi dan redefinisi peran militer dalam kehidupan berbangsa dan

bernegara yang harus dilakukan oleh masyarakat sipil. Namun demikian, hal ini

kebangkitan masyarakat sipil sedang memojokkan kalangan militer, sebaliknya yang terjadi adalah penyelamatan kaum sipil terhadap reputasi dan kredibilitas militer yang terjerembab dalam pelbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa kekuasaan otoritarianisme Orde Baru. Pemaknaan seperti ini sungguh relevan untuk memahami pelbagai bentuk desakan masyarakat agar militer segera mengakhiri peran sosial politiknya dan kembali ke barak.

Kepentingan negara tidak selalu identik dengan kepentingan rakyat seperti pernah digugat Marx dengan teori negara kelas. Pengalaman Indonesia di bawah kekuasaan Orde Baru yang lalu menunjukkan betapa perilaku negara bergerak di antara dua kutub kepentingan. Kutub pertama dan yang utama adalah kepentingan modal internasional yang nyaris sepenuhnya menjadi "tuan asing". Sedangkan kutub kedua adalah kepentingan negara itu sendiri yang direpresentasi oleh kepentingan pemerintah (birokrasi sipil dan militer). Pada sisi yang lain kepentingan rakyat banyak terabaikan, atau paling-paling terjadi ideologisasi bahwa kepentingan negara identik dengan kepentingan rakyat. Faktanya, rakyat acapkali tidak memperoleh manfaat yang berarti dari kinerja kekuasaan negara, dan bahkan sebaliknya tertindas karenanya.

Kecenderungan militer yang mendominasi yang harus direformasi. Artinya, bagaimana kekuatan militer tidak lagi terjebak dalam kepentingan kekuasaan belaka, melainkan lebih melayani kepentingan rakyat dalam arti yang seluas-luasnya dan sebenar-benarnya. Sebab untuk konteks Indonesia, *track record* militer yang terjebak dalam arus kepentingan kekuasaan sangat jelas, yakni

militer Soeharto, dan rezim transisional Habibie. Kesemua itu adalah sejarah kelabu penindasan demokrasi di Indonesia.

Oleh karena itu, dalam proses transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi di Indonesia, maka militer harus dikembalikan kepada rakyat. Ini berarti militer tidak perlu mendefinisikan sendiri posisi dan perannya dalam kancah kehidupan bernegara. Selain agar militer tidak terjebak dalam spektrum kepentingan politik yang sempit, hal itu juga penting untuk mendekatkan militer dengan cita-cita demokrasi bangsa.

Adalah otoritas rakyat sebagai pemilik kedaulatan negara untuk mendefinisikan posisi dan peran militer. Rakyat, yang merupakan entitas politik sipil, berwenang menentukan dan sekaligus mengontrol peran dan fungsi militer dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Janusz, kontrol sipil atas kekuatan militer merupakan aksioma demokrasi. Hal ini sebenarnya sejalan dengan doktrin TNI yang setiap saat kita dengar: *Yang terbaik untuk rakyat adalah terbaik untuk TNI*. Dengan begitu kita sesungguhnya berharap profesionalisme militer dapat segera terwujud di Indonesia⁸.

Proses demiliterisasi yang dilakukan di suatu negara sangat tergantung dari dua faktor utama, yaitu:

Pertama, dari diri militer sendiri, seperti kesediaan militer untuk menyerahkan kekuasaannya, kemampuan militer mempertahankan kekuasaannya, dan lain-lain.

⁸ Muh Hanif Dhakiri. *Kontrol Sipil dan Profesionalisme Militer*, sebuah makalah yang tidak

Kedua, dari diri sipil, yang meliputi strategi demiliterisasi yang digunakan oleh sipil, gerakan-gerakan oposisi yang dilaukan oleh sipil, mutu atau kemampuan pribadi dari pemimpin-pemimpin sipil, dan lain-lain.

Menurut Ulf Sundhausen, agar demiliterisasi dapat dilakukan di suatu negara maka terdapat beberapa syarat yang harus diperhatikan, yaitu⁹:

1. Seluruh faksi dalam militer yang mampu melakukan aksi politik sepihak sepakat menyerahkan kekuasaan mereka pada sipil. Didalam negara rezim militer terdapat kecenderungan bahwa didalam institusi militer terjadi faksionalisme sehingga membagi militer menjadi faksi keras, faksi lunak, faksi moderat, faksi konvensional dan lain-lain. Salah satu syarat mutlak demiliterisasi adalah adanya kesatuan pendapat didalam militer untuk menyerahkan kekuasaan kembali kepada sipil.
2. Harus terjaminnya kepentingan-kepentingan yang dianggap pemimpin rezim militer sebagai hal yang esensial seperti otonomi militer, jaminan kesejahteraan dan terutama perlindungan secara fisik keselamatan pimpinan rezim.
3. Rezim sipil pengganti harus menghindari pemotongan anggaran pertahanan secara drastis sebab jika hal ini dilakukan maka akan menyebabkan militer menganggap sipil telah berusaha menentang militer.
4. Pimpinan militer melihat bahwa pemerintahan sipil yang ada merupakan alternatif politik yang dapat terus bertahan maksudnya adalah rezim militer harus diyakinkan bahwa keberadaan elit-elit sipil tidak hanya menyiapkan

⁹ Abdurahman Wahid dan kawan-kawan. 1999. Berpolitik atau kembali kebarak: militer dalam wacana masyarakat madani. Bigraff Publishing Yogyakarta.

jaminan bagi kepentingan pribadi atau kelompok saja tetapi sipil harus kelihatan mampu menciptakan pemerintahan yang stabil.

Para penguasa militer berpendapat bahwa pengembalian kekuasaan ke sipil harus dibarengi dengan pembagian otonomi yang jelas antara sipil dan militer. Keterlibatan militer secara langsung dalam perpolitikan malah merusak keterpaduan ideologi kedinasan karena menyebabkan faksionalisasi, menurunkan profesionalisme bahkan meningkatkan korupsi.

Atas dasar pertimbangan untuk mengembalikan kohesifitas angkatan para pemimpin rezim militer kemudian memutuskan bahwa mereka bersedia untuk mengembalikan kekuasaan pada sipil asalkan kepentingan-kepentingan mereka terjamin. Kepentingan militer yang harus dijamin sipil antara lain adalah otonomi institusi, anggaran dan keselamatan militer. Dengan mengembalikan kekuasaan kepada sipil, militer berarti telah mengakui kedudukan sipil sebagai pihak yang berhak untuk mengurus semua masalah negara. Kesediaan militer untuk mengakui keberadaan sipil dan kesediaan sipil untuk menjamin kepentingan militer telah membuat pembagian otonomi keduanya menjadi jelas. Pembagian otonomi yang jelas tersebut merupakan produk tawar-menawar, militer akan bersedia untuk meberikan semua kekuasaan yang dimiliki dalam negara dengan imbalan sipil mau menjamin kepentingan militer.

Menurut Mohtar Mas'ood¹⁰ ada berbagai pertanyaan yang harus dijawab, yaitu: apakah tentara yang sudah aktif melibatkan diri dalam perpolitikan

¹⁰ Mohtar Mas'ood, *Demokrasi dan Tentara: Beberapa Catatan Untuk Diskusi*, Universitas

nasional, dan memperoleh banyak hak prerogatif disana, berminat untuk mendorong proses demokratisasi melalui "negotiated transaction" itu? Kalau sistem yang berlaku selama ini sudah menjamin kepentingan tentara sebagai institusi maupun sebagai bagian dari politik pemerintahan, untuk apa perwira militer mesti repot-repot dengan negosiasi itu? Atau, kalau kemajuan ekonomi selama ini dianggap merupakan akibat dari ketegasan pemerintah otoriter dalam menjalankan kebijakan pembangunan, untuk apa mengambil resiko berdemokrasi, yang penuh ketidakpastian?

Pertanyaan ini tidak mudah dijawab. Namun dalam praktek politik, pengalaman seperti itu terjadi di beberapa negara seperti Portugal, Spanyol, Brazil, Korea Selatan, Thailand, dan beberapa lagi. Karena itu yang perlu diketahui adalah kondisi apa yang membuat tentara, sebagai institusi maupun sebagai bagian dari rezim penguasa, berkepentingan melakukan reformasi demokratik? Struktur insentif apa yang bisa mendorong para perwira militer mendorong demokratisasi?

Kata kunci dalam hal ini adalah kepentingan. Aktor politik hanya akan melakukan suatu tindakan atau mendukung suatu kebijakan kalau ia melihatnya bersesuaian dengan kepentingan.

Dalam hal aktor politik "militer-sebagai-institusi", spekulasi yang bisa diambil sebagai berikut:

1. Pada dasarnya, eksistensi militer selama ini bergantung pada keberhasilan pembangunan ekonomi. Tanpa kemampuan ekonomi menghasilkan pertumbuhan yang cukup tinggi, militer sebagai institusi akan menghadapi

kelangkaan sumberdaya yang selama ini bisa dimanfaatkan oleh militer, baik dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun berbagai bentuk pendapatan dan belanja yang tidak dilaporkan dalam APBN. Selanjutnya, kalau otoriterisme pemerintah yang berkuasa dianggap bisa membahayakan proses pembangunan, sehingga mengganggu pencapaian kepentingan kelembagaan militer dalam jangka panjang, mungkin saja militer-sebagai-institusi akan mendesak pemerintah melakukan reformasi ke arah demokratisasi.

0. Pemerintah yang sedang menghadapi ancaman dari luar negeri umumnya memerlukan dukungan politik dari dalam negeri maupun internasional. Dan demokratisasi seringkali merupakan sarana efektif untuk mobilisasi dukungan seperti itu. Apakah potensi ancaman RRC di Laut Cina Selatan bukan sesuatu yang patut dianggap sebagai ancaman bagi keamanan Indonesia dan wibawa para pemimpin militernya?

Dalam hal, seorang perwira menjadi kepala pemerintahan yang berhasil mengembangkan basis kekuasaan pribadi dan pengendalian yang ketat atas militer:

Kepentingan untuk menghilangkan pesaing dari dalam tubuh militer bisa mendorongnya untuk men-depolitisasi tentara dan mengembangkan koalisi dengan kelompok sipil utama. Ini juga bisa menjadi insentif bagi perwira tersebut untuk melakukan "negosiasi".

Kondisi apa yang akan membuat militer mundur dari keterlibatan di luar bidang pertahanan dan keamanan itu? Kebaruan untuk mempertahankan

'internal kelembagaan' sebenarnya juga relatif. Tergantung pada perkembangan perimbangan kekuatan dalam masyarakat di suatu masa¹¹.

4. **Supremasi Sipil**

Peran militer dalam masyarakat seringkali dibahas dalam ruang lingkup "kontrol sipil". Namun sesungguhnya konsep ini tidaklah pernah dirumuskan secara jelas, apakah yang dimaksud dengan kontrol sipil adalah upaya meminimalisir atau membatasi kekuasaan militer dalam bidang politik. Maka, jika itu yang dimaksudkan seperti yang dituliskan Huntington dalam bukunya *Prajurit dan Negara* sesungguhnya terdapat dua jawaban, yaitu¹²:

a. **Kontrol Sipil Secara Subjektif**

Kontrol sipil secara subjektif yaitu dengan cara memaksimalkan kekuasaan sipil. Cara yang paling sederhana dalam meminimalisir kekuasaan militer adalah dengan cara memaksimalkan kekuasaan sipil dalam hubungannya dengan militer. Konsep umum mengenai kontrol sipil melibatkan hubungan kekuasaan diantara kelompok-kelompok sipil. Kekuasaan dikembangkan, dikuasai oleh kelompok sipil dengan jalan meningkatkan kekuasaan dan mengorbankan kelompok militer lewat rantai-rantai komando independen (administrator politik) atau teknik-teknik semisal: teror, persekongkolan, memata-matai, paksaan, dan sebagainya. Ini semua merupakan metode pemerintah didalam sebuah negara totaliter, cara-cara diatas merupakan cara yang dilakukan oleh pemerintahan sipil untuk mengawasi

¹¹ Mohtar Mas' oed, *Tentara dan Demokratisasi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, sebuah artikel tanpa tahun dan tidak diterbitkan.

militer atau angkatan bersenjata mereka. Oleh sebab itu jelaslah bahwa kontrol sipil yang subjektif dimonopoli oleh konstitusional tertentu.

b. Kontrol Sipil Objektif

Kontrol sipil objektif yaitu dengan cara memaksimalkan profesionalisme militer. Kontrol sipil dalam artian objektif adalah memaksimalkan profesionalisme militer. Lebih tepatnya adalah pembagian kekuasaan politik diantara militer dengan kelompok sipil untuk menciptakan situasi yang kondusif bagi munculnya sikap dan perilaku profesional diantara para anggota korps perwira. Kontrol sipil yang objektif dengan demikian menentang secara langsung kontrol sipil yang subjektif.

Kalau dalam kontrol sipil yang subjektif, yang ditekan adalah mencapai tujuan akhirnya dengan mensipilkan pihak militer, menjadikan mereka cermin dari negara. Sedangkan kontrol sipil yang objektif mencapai tujuan akhirnya dengan memiliterkan pihak militer atau menjadikan mereka profesional.

Kontrol sipil subjektif memiliki berbagai macam bentuk sedangkan kontrol sipil yang objektif hanya memiliki satu bentuk. Kemajuan kontrol sipil yang objektif ditandai dengan semakin profesionalnya kelompok militer, kontrol sipil yang objektif tidak hanya mengurangi kekuasaan militer hingga tingkatan terendah dari seluruh kelompok sipil tetapi juga memaksimalkan kemungkinan

Satu hal yang paling penting bagi sistem kontrol sipil manapun adalah meminimalkan kekuasaan militer. Hanya saja, proses pembatasan tersebut acap kali menjadi perdebatan. Tentunya pada tataran metode yang digunakan, seperti yang sudah disinggung diatas. Kalau kontrol sipil subjektif lebih fokus pada melemahkan pihak militer artinya kontrol betul-betul dilakukan sipil dengan cara melemahkan militer dari ranah politik secara "kasar". Agak berbeda dengan sifat dari kontrol sipil yang objektif yaitu dengan cara memprofesionalkan militer, sehingga cara yang kedua ini sering kali disebut juga sebagai cara yang lebih akomodatif untuk keberlangsungan kontrol sipil terhadap militer.

Kontrol sipil atas militer akan dapat dilakukan dengan pembagian tanggung jawab atas kontrol antara pejabat sipil dan pemimpin militer. Bagaimanapun kontrol sipil atas angkatan bersenjata sebagian juga ditentukan oleh sikap para pemimpin senior militer.

Prof Douglas Bland dalam jurnal *Armed Forces and Society* (Fall 1999), mengatakan bahwa teori pembagian tanggung jawab antara pejabat sipil dan militer didasarkan pada dua asumsi, yaitu:

Pertama, istilah kontrol sipil berarti bahwa satu-satunya yang absah bagi arahan dan tindakan militer berasal dari sipil di luar kelembagaan militer.

Kedua, kontrol sipil atas militer merupakan proses dinamis yang sangat tergantung pada perubahan ide, nilai, lingkungan, isu, personalitas, dan tekanan krisis dan perang.

Menurut Bland, pengalaman menunjukkan bahwa otoritas sipil tergantung

mengarahkan operasi, tetapi juga untuk membantu pelaksanaan kontrol sipil atas angkatan bersenjata. Meski dalam negara demokrasi liberal yang maju, ada harapan bahwa para pemimpin militer akan ambil bagian dalam proses pembuatan keputusan berkaitan dengan pertahanan nasional dan penugasan militer dengan atasan sipil mereka.

Di atas semuanya, kontrol sipil atas militer sangat tergantung pada sejauh mana sipil sukses dalam melewati masa transisi. Ketidakbecusan pemimpin sipil, hukum yang tidak berwibawa, korupsi, politik sektarian, dan berbagai bentuk kekacauan dalam masa transisi mesti ada toleransinya. Ketika masyarakat tidak lagi bisa mentoleransi ketidakbecusan pemimpin sipil itu di situlah nyata pula terjungkalnya cita-cita untuk mewujudkan kontrol sipil atas militer¹³.

Dengan doktrin Dwifungsi militer tidak semata-mata menjadi alat pertahanan-kemanan yang profesional tetapi juga sebagai kekuatan politik yang pretorian. Dalam kehidupan sehari-hari, militerisasi lewat Dwifungsi hadir dalam bentuk keterlibatan militer dalam politik, atau yang sering disebut "kontestasi politik militer". Doktrin Dwifungsi selama ini menanamkan pola hubungan sipil-militer (HSM) yang otoritarian, dominatif, dan timpang, sehingga militer tidak menjadi alat negara yang netral melainkan sebagai alat kekuasaan. Pola HSM itu harus ditinjau kembali dan sekaligus ditransformasikan ke pola HSM yang demokratis, setara, pembagian tanggungjawab antara sipil dan militer.

Pertama, dalam konteks ini militer sebagai ujung tombak pertahanan harus berada di bawah "kontrol demokratis" – bukan sekadar kontrol sipil atau

supremasi sipil — yaitu militer dikendalikan dan tunduk pada kontrol pemerintahan sipil yang dipilih oleh rakyat secara demokratis, yang *legitimate* dan bertanggungjawab. Kontrol demokratis ini harus ditegaskan karena tidak semua pemimpin sipil itu demokratis dan bertanggungjawab. Presiden, misalnya, tidak bisa sepihak atau sewenang-wenang menggunakan militer. Penggunaan militer oleh presiden harus memperoleh pertimbangan dari dewan pertahanan nasional dan persetujuan DPR. Semua ini harus ditegaskan ke dalam substansi undang-undang.

Kontrol demokratis terhadap militer ini harus jelas batas-batasnya, mana yang boleh dikontrol dan mana yang tidak perlu dikontrol atau menjadi wilayah otonom militer. Kontrol demokratis itu bisa diterapkan untuk kebijakan makro pertahanan, penentuan perang darurat, penggunaan militer untuk perang, pengiriman militer ke luar negeri, kerjasama militer dengan luar negeri, struktur kelembagaan militer, penentuan panglima tentara, anggaran, persenjataan, intelijen. Sedangkan yang aspek-aspek yang teknis tidak perlu dikontrol oleh pemerintahan sipil yang demokratis, misalnya promosi, mutasi, rekrutmen, pembinaan, pelatihan, dll.

Kedua, pengurangan atau pembatasan hak kontestasi politik tentara. Penempatan tentara di DPR atau DPRD harus dihapuskan. Tentara yang menduduki jabatan politik harus disipilkan dulu, dan harus lepas dari struktur dan keluarga tentara. Akan tetapi, konstestasi politik ini tidak dihapuskan secara keseluruhan. Anggota TNI tidak dikucilkan dalam politik namun keterlibatan

policy nasional. Pengaruh politik kaum militer berlangsung melalui saluran-saluran yang diatur dan telah diterima oleh semua pihak. Kontak (hubungan-hubungan) antar pemimpin militer dan pimpinan golongan politik, golongan sipil berlangsung pada tingkat puncak hirarkhi militer; hubungan-hubungan pada tingkat lebih rendah tidak dibenarkan untuk memelihara keutuhan rantai komando (hirarkhi) dan integritas batas-batas institusional. Pada umumnya pengaruh militer itu bersifat politis strategis berdasarkan keahlian militer yang tidak dapat diabaikan begitu saja oleh pihak sipil. Kesimpulannya; pengaruh militer ditentukan oleh pengetahuan dan keahlian khusus serta tanggung jawab teknis militer dalam konteks nasional dan internasional.

Ketiga, mengenai perubahan sikap, sangat diperlukan persuasi yang membujuk agar militer merubah citra dirinya yang "mesianistik"; memberi peran militer yang terpuji untuk mencapai (tetapi tidak untuk menetapkan) tujuan-tujuan nasional; dan militer harus dibuat lebih kebal terhadap bujuk rayu politisi sipil yang berpaling kepada mereka ketika frustrasi menghadapi kegagalan dalam meraih kepentingan-kepentingannya melalui cara-cara demokrasi. Perubahan perilaku dan harapan politik itu hanya bisa diupayakan dengan memanfaatkan banyaknya pengalaman yang dimiliki oleh perwira-perwira militer yang kini memegang jabatan aktif dan, khususnya, dengan usaha bersama mendidik kader militer generasi berikutnya. Ini tidak mungkin terjadi hanya dengan suatu koalisi yang mendukung di antara kekuatan-kekuatan politik, atau dengan pemberian imbalan materi yang memadai. Terkadang orang berpikir bagaimana meninjau ulang...

pendekatan yuridis-formal ini belum berpengaruh banyak pada citra-diri dan sikap "mesianistik" yang mengakar di kalangan militer¹⁴.

D. Defenisi Konsepsional

Konsep atau penjelasan adalah sebuah hal yang sangat vital dalam sebuah penelitian. Biasanya jika masalah dan kerangka teori sudah jelas maka fakta atau fenomena mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian atau penelitian akan jelas juga, dan sebuah konsep sebenarnya adalah merupakan definisi secara singkat dari sekelompok fakta atau fenomena-fenimena tersebut.

1) Militer

Militer dalam bahasa Inggris "military" adalah "the soldiers, the army. The armed force" yang berarti dalam bahasa Indonesia adalah prajurit atau tentara. Di negara modern, apa yang dinamakan dengan militer adalah angkatan perang bersenjata yang biasanya terdiri dari tiga angkatan perang, yakni angkatan darat, angkatan laut, angkatan udara. Militer menurut Undang-Undang TNI adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan ketentaraan atau kekuatan angkatan bersenjata suatu negara.

2) Tentara Nasional Indonesia

Tentara menurut Undang-Undang TNI adalah warga negara yang disiapkan dan dipersenjatai untuk tugas-tugas mempertahankan negara dari ancaman dari luar maupun dari dalam negeri. Tentara nasional Indonesia adalah

¹⁴ Sutan Remy Sjahrir, *Perjuangan Kita*, Jakarta: Balai Pustaka, 1954, hal. 100.

angkatan perang bersenjata yang terdiri dari tiga angkatan perang, yakni angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara.

3) Demokrasi

Demokrasi dalam pemahaman umum yang disarikan dari ajaran demokrasi Abraham Lincoln adalah sebuah pemerintahan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Jika dipahami dalam konteks hubungan antara sipil dan militer dalam sebuah negara, maka rakyat dalam hal ini adalah sipil.

4) Transisi Demokrasi dan Reformasi

Transisi demokrasi adalah suatu masa peralihan kekuasaan dari kekuasaan otoriter ke kekuasaan demokratik atau dari sistem otoriter ke sistem demokratik.

Reformasi adalah sebuah proses transisi menuju demokrasi dengan melakukan perubahan atau pendorongan terjadinya peralihan bentuk-bentuk pemerintahan atau kekuasaan ke arah yang lebih demokratis.

5) Demiliterisasi

Demiliterisasi adalah pengunduran diri militer dari ranah politik dan kembali kebarak. Dengan tidak lagi mengintervensi urusan politik dan tunduk kepada kepemimpinan politik sipil, membuat semua kebijakan dan keputusan militer hanya untuk negara.

6) Supremasi Sipil

Kemampuan pemerintahan sipil dalam mengakomodir kepentingan sipil-militer, terbentuknya militer profesional, yang tunduk kepada kepemimpinan sipil,

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Adapun jenis yang di gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif eksploratif.

Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena-fenomena sosial tertentu. Sedangkan ciri-ciri metode deskriptif adalah:

0. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan masalah-masalah yang aktual.
0. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan, kemudian di analisa.

Penelitian eksploratif yaitu: metode penelitian yang berusaha mencari atau mengungkapkan hal-hal baru yang belum di ungkap sebelumnya. Menurut Masri Singarimbun dan Soffian Effendi, ciri-ciri penelitian eksploratif adalah penelitian penjajakan atau bersifat terbuka, masih mencari-cari, pengetahuan peneliti tentang masalah yang akan diteliti masih terlalu tipis untuk melakukan studi deskriptif.

Jenis penelitian deskriptif eksploratif adalah suatu penelitian yang mendapatkan data awal atau hal-hal baru yang masih samar-samar yang dilakukan

2. Unit Analisa

Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan unit analisisnya adalah Pemerintahan Megawati dalam melakukan demiliterisasi dan melihat militer Indonesia secara kelembagaan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan bahan-bahan referensi yang diperoleh melalui studi pustaka. Adapun sumber data tersebut meliputi buku-buku, jurnal ilmiah, koran, majalah, dan dari internet yang sesuai dengan masalah yang dikaji.

4. Teknik Analisa Data

Teknik kualitatif, yaitu dengan menganalisa permasalahan tanpa menggunakan data statistik atau matematis, serta dengan menggunakan *content*