

**INDONESIA:  
MENGENDALIKAN MILITER**

5 September 2000



## Daftar Isi

<b>I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>II. HABIBIE: MASA TRANSISI .....</b>	<b>2</b>
<b>III. ABDURRAHMAN: MENGKONSOLIDASIKAN SUPREMASI SIPIL.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. SISA-SISA PRAKTEK DWIFUNGSI.....</b>	<b>9</b>
<b>V. SISA-SISA SUMBERDAYA POLITIK .....</b>	<b>11</b>
A. STRUKTUR TERITORIAL AD.....	11
B. INTELIJEN DALAM NEGERI.....	14
C. AKSES TERHADAP PENDANAAN .....	15
D. PERLAWANAN TERHADAP WEWENANG PEMERINTAH .....	16
1. Konflik Daerah .....	16
2. Perlawanan terhadap Wewenang Pemerintah: Permasalahan Kekebalan .....	18
<b>VI. KESIMPULAN .....</b>	<b>20</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## INDONESIA: MENGENDALIKAN MILITER

### RANGKUMAN IKHTISAR

Sejak jatuhnya Orde Baru Soeharto di bulan Mei tahun 1998, pengaruh politik militer mengalami penurunan yang drastis. Militer tidak lagi memiliki pengaruh politik yang dominan terhadap pemerintahan, dan pada saat ini tidak berada dalam posisi meraih kembali kekuasaan politik. Akan tetapi, konsolidasi penuh demokrasi menuntut dimusnahkannya, atau setidaknya diorientasi kembali jaringan teritorial, disipilkannya badan-badan intelijen dalam negeri, dibenahinya keuangan militer, serta dibentuknya persatuan dan disiplin militer. Selain itu dituntut pula terbentuknya doktrin yang jelas-jelas mendukung supremasi sipil.

Proses pengendalian militer telah dimulai sejak pemerintahan Presiden Habibie: jumlah wakil militer pada legislatif tingkat nasional dan daerah dikurangi, perwira yang masih aktif tidak diperbolehkan untuk dipilih atau ditunjuk menjadi pejabat pemerintahan sipil, militer menganut posisi netral terhadap seluruh partai politik, dan polisi dipisahkan dari angkatan bersenjata.

Kendali sipil atas pemerintahan dikonsolidasi oleh Presiden Abdurrahman Wahid setelah ia terpilih pada Oktober 1999. Saat yang menentukan adalah pada bulan Februari 2000 ketika ia secara efektif memecat Jenderal Wiranto dari Kabinetnya setelah Wiranto disebut-sebut sebagai salah seorang yang bertanggung jawab atas pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur di tahun 1999. Bahwasanya presiden telah menegakkan kewenangannya terbukti dengan tiadanya reaksi dari pihak militer ketika 'orang-kuat' militer dari masa hanya empat bulan berselang dipaksa keluar dari pemerintahan. Pada bulan-bulan awal di masa kepresidenan Abdurrahman pimpinan militer secara resmi melepaskan doktrin Dwifungsi yang telah

memimpin keterlibatan politik mereka selama masa Soeharto.

Kendati militer tidak lagi memegang peranan penentu dalam pemerintahan, namun demikian mundurnya militer dari kancah politik sehari-hari tidak berjalan teratur dan belum juga tuntas. Perwira militer masih tetap terlibat dalam berbagai kegiatan politik yang tersisa dari masa Soeharto, termasuk menduduki kursi di legislatif. Wakil militer yang ditunjuk baru akan meninggalkan parlemen nasional dan daerah di tahun 2004 dan MPR di tahun 2009. Selain itu TNI masih memiliki berbagai sumberdaya yang dapat digunakan untuk mengerahkan pengaruh politiknya:

- Melalui struktur teritorialnya, angkatan darat memiliki satuan militer di setiap propinsi, kabupaten dan kecamatan di seluruh Indonesia, yang memungkinkannya mempengaruhi perkembangan politik pada setiap tingkatan pemerintahan.
- Militer, khususnya angkatan darat, masih terwakili secara kuat pada lembaga intelijen negara dan militer yang tetap menyoroti permasalahan politik dan sosial dalam negeri.
- Militer, melalui badan usahanya serta cara lain, mengumpulkan dana guna menutup sekitar 75 persen dari pengeluarannya. Kegiatan pengumpulan dana tersebut pada umumnya tidak dicermati oleh khayalak ramai: pimpinan militer bisa memperoleh uang dalam jumlah yang besar yang dapat digunakan untuk membiayai kegiatan politik di masa depan.

Meski memiliki sumberdaya politik demikian, tidaklah mungkin bagi militer untuk meraih kembali kendali atas pemerintah di masa depan yang dekat. Militer masih terlalu terpecah-belah untuk bertindak secara terpadu; mereka masih kurang yakin atas kemampuannya sendiri untuk memberi jawaban terhadap beraneka ragam tantangan yang dihadapi Indonesia; dan yang terpenting, pimpinannya cukup sadar bahwa setiap upaya untuk mendirikan kembali kekuasaan politiknya hampir pasti akan memicu demonstrasi secara besar-besaran diseluruh negara, yang dengan mudah dapat berubah menjadi kerusuhan – yang mereka, pada gilirannya, kurang yakin mampu menanggulangnya.

Kendati demikian, perwira militer – baik atas prakarsa mereka sendiri atau atas instruksi dari tingkatan yang lebih tinggi pada hirarki militer – kadangkala terlibat dalam kegiatan yang tampaknya bertujuan mengikis wewenang pemerintah terpilih. Misalnya:

- Terdapat berbagai isyarat adanya perlawanan militer terhadap kebijakan pemerintah, terutama di daerah yang tengah mengalami gangguan keamanan, seperti Aceh, Maluku, Timor Barat dan Irian Jaya;
- Meski tidak terbukti, kalangan politik – termasuk jajaran tertinggi pemerintahan – secara luas percaya bahwa beberapa purnawirawan masih mempengaruhi perwira aktif untuk menjalankan kegiatan, termasuk memperkeruh konflik sosial, guna mengikis stabilitas pemerintahan sipil; dan
- Militer tampaknya berhasil menunda dan menghalang-halangi penyelenggaraan proses pengadilan terhadap para perwira yang dituduh melakukan pelanggaran HAM.

Laporan ini mengidentifikasi langkah-langkah dasar yang perlu diambil saat ini guna memperkokoh komitmen militer Indonesia saat ini untuk tidak terlibat politik – yaitu langkah-langkah praktis yang bertujuan membatasi kemampuan militer, ataupun oknum militer, untuk menentang dan menghalau kebijakan pemerintah melalui cara-cara yang tidak konstitusional. Tekanan yang hendak diberi disini adalah terhadap arah dari tanggapan yang diperlukan ketimbang detil administrasinya: laporan-laporan ICG berikutnya akan memperhatikan permasalahan demikian termasuk peranan militer dan polisi dalam operasi keamanan

dalam negeri, kekuasaan militer pada tingkatan lokal, dan politik reformasi militer.

Beberapa rekomendasi yang dikembangkan pada bab kesimpulan dalam laporan ini, dan diringkas dibawah ini, memerlukan tindakan militer semata-mata, namun pada umumnya yang dibutuhkan adalah sebuah hubungan kerjasama antara pemerintah dan militer – dimana pemerintahan sipil memegang peranan pemimpin. Dalam proses reformasi militer tersedia peranan bagi banyak pelaku – Presiden dan menteri, legislatif, dan kekuatan politik sipil, serta pihak militer sendiri. Akan tetapi pertanyaan mendasar mengenai fungsi militer tidak dapat ditentukan oleh militer semata-mata, karena permasalahan tersebut merupakan kepentingan hakiki bagi seluruh bangsa. Tujuan akhir pada sebuah masyarakat demokratis harus selalu berupa keberhasilan dalam pengendalian penuh atas urusan militer oleh pemerintah sipil secara demokratis.

## REKOMENDASI

### DOKTRIN

1. Doktrin formali militer harus secara tersurat mengakui supremasi sipil dan menetapkan peranan militer sebatas tugas profesionalnya.
2. Doktrin tersebut hendaknya secara jelas membedakan antara bidang pertahanan yang merupakan tanggung jawab militer dan bidang keamanan dalam negeri yang merupakan tanggung jawab kepolisian.

### PERWAKILAN MILITER DALAM LEGISLATIF

3. Militer hendaknya mengikuti logika dari tujuannya sendiri yang telah dicanangkan dan menarik wakil-wakilnya yang ditunjuk dari badan legislatif. Khususnya, militer seharusnya tidak lagi terwakili dalam MPR setelah masa yang berjalan berakhir pada tahun 2004: hal ini menuntut dicabutnya ketetapan yang dikeluarkan MPR pada bulan Agustus 2000.
4. Larangan bagi anggota militer untuk memberi suara dalam pemilihan hendaknya dicabut.

### STRUKTUR TERITORIAL

5. Struktur teritorial AD hendaknya ditiadakan, atau setidaknya direformasi secara drastis, guna memperkecil kapasitas militer untuk

melakukan campur tangan dalam politik daerah.

6. Penguatan terhadap polisi dalam rangka mengambil alih fungsi polisi saat ini yang tengah dijalankan AD dapat diselenggarakan dengan lebih lancar apabila dilakukan secara bertahap.

#### **INTELIJEN DALAM NEGERI**

7. Intelijen dalam negeri hendaknya menjadi tanggung jawab sebuah lembaga sipil yang bertanggung jawab kepada pemerintah dan parlemen. Tidaklah tepat bagi militer sebagai kekuatan pertahanan, untuk memegang peranan yang besar dalam bidang intelijen dalam negeri.

#### **KEUANGAN MILITER**

8. Sepanjang keadaan ekonomi tetap memaksa militer mengandalkan sumber dana non bujeter, pemerintah perlu memastikan bahwa dana yang tersedia bagi pimpinan militer digunakan secara tepat dan transparan: hal tersebut menuntut agar dana seperti itu diawasi dan di audit oleh sebuah lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan, diluar militer sendiri.

#### **DISIPLIN DAN PERSATUAN MILITER**

9. Pimpinan militer hendaknya menerima tanggung jawab untuk memastikan bahwa disiplin ditegakkan terhadap perwira yang menentang wewenang pemerintah, serta melindungi perwira militer yang berada

dibawah tekanan para purnawirawan atau kepentingan politik lainnya diluar hirarki militer.

#### **AKUNTABILITAS**

10. Tindakan yang tegas hendaknya diambil oleh perwira militer senior guna mencegah pelanggaran HAM oleh anggota militer.
11. Apabila terjadi pelanggaran, pemerintah bertanggung jawab mengakhiri kekebalan yang kini pada hakikatnya dinikmati perwira senior.

#### **DUKUNGAN INTERNASIONAL BAGI PEMERINTAHAN SIPIL**

12. Sumbangan jangka panjang yang paling berguna yang dapat diberi oleh masyarakat internasional adalah dukungan bagi sebuah pemerintahan sipil yang kuat dan efektif.
13. Ancaman menjatuhkan sanksi dan embargo hendaknya dipertahankan sebagai disinsentif terhadap terjadinya kup militer.
14. Program pertukaran dan pendidikan, serta kunjungan timbal balik, hendaknya diselenggarakan sebagai upaya penting untuk menghadirkan perspektif baru mengenai fungsi militer pada masyarakat demokrasi bagi perwira militer serta tokoh kunci anggota parlemen Indonesia.

**Jakarta/Brussels, 5 September 2000**

## INDONESIA: MENGENDALIKAN MILITER

### I. PENDAHULUAN

Indonesia kini memiliki pemerintahan sipil yang memperoleh kekuasaan melalui sebuah proses konstitusional yang demokratis. Penegakan kekuasaan sipil yang demokratis berakibat pada penurunan drastis pengaruh politik militer. Dihadapan kritik masyarakat serta penghujatan atas dukungannya terhadap resim Soeharto dan pelanggaran HAM yang dilakukan anggotanya, militer terpaksa menarik perwiranya dari posisi-posisi dalam pemerintahan yang telah didudukinya selama 32 tahun masa kekuasaan otoriter dibawah Orde Baru Presiden Soeharto. Kini militer tidak lagi mengerahkan pengaruh dominan terhadap pemerintah.

Kemungkinan bagi militer untuk meraih kembali kendali atas pemerintahan di masa depan yang dekat tidak lagi terbuka. Terguncang oleh hilangnya wewenang secara tiba-tiba, militer kini terlalu terpecah-belah untuk bertindak secara terpadu serta tidak yakin terhadap kemampuannya sendiri untuk memberi jawaban atas beraneka ragam tantangan yang dihadapi Indonesia. Dan yang terpenting, pimpinan militer menyadari bahwa setiap upaya untuk menegakkan kembali kekuasaan politiknya hampir pasti akan memicu aksi demonstrasi secara besar-besaran diseluruh negara – yang dengan mudah dapat berubah menjadi kerusuhan. Mereka kurang pasti terhadap kemampuannya untuk menanggulangi gangguan massa dan menyadari bahwa tindakan represif yang brutal akan memancing penghujatan dari dunia internasional dan mengakhiri harapan Indonesia bagi sebuah pemulihan ekonomi yang dini.

Meski militer telah melakukan penyesuaian diri yang cukup besar terhadap hilangnya posisi politik yang dipegangnya di masa lalu, perubahan diri

yang dilakukannya belumlah sempurna dan mereka masih mempertahankan sumberdaya tersisa yang penting yang memungkinkan mereka untuk memberi tekanan politik terhadap pemerintah melalui cara-cara yang tidak demokratis. Laporan ini mengidentifikasi beberapa sumberdaya tersisa tersebut. Khususnya, angkatan darat telah mempertahankan struktur teritorialnya yang dimasa lalu digunakannya untuk megerahkan pengaruh politik, disamping itu militer masih tetap menguasai intelijen politik dalam negeri. Militer juga dapat memperoleh dana yang bisa digunakan untuk keperluan politik. Kendati posisi politiknya sepanjang dua tahun terakhir telah melemah secara drastis, potensi pengaruh politik oleh militer tidak boleh diabaikan. Persepsi luas masyarakat bahwa beberapa oknum militer melakukan kegiatan yang bertujuan destabilisasi pemerintah tidak dapat dibuktikan namun demikian tidak dapat pula diremehkan sebagai spekulasi belaka. Bahwasanya militer tetap memiliki pengaruh terlihat pada keberhasilannya melindungi perwira senior terhadap tuduhan melakukan pelanggaran HAM.

Kemungkinan militer membalikkan kecenderungan yang berlaku selama dua tahun terakhir serta menegakkan kembali kekuasaan politik dalam jangka waktu yang pendek sangat kecil, bahkan dalam jangka waktu yang panjang sekalipun. Secara ideal lembaga-lembaga sipil – pemerintahan sipil, legislatif, pengadilan dan partai politik – akan bekerja sedemikian rupa sehingga memperkokoh legitimasi pemerintah yang demokratis. Akan tetapi apabila kinerja pemerintahan sipil kurang baik dan legitimasi populernya hilang, maka ada kemungkinan militer tergoda mencoba masuk kembali kedalam kancah politik. Laporan ini menyajikan rekomendasi bagi langkah-langkah yang dapat diambil untuk mengekang kemampuan militer memulihkan kekuasaan politiknya dimasa depan.

## II. HABIBIE: MASA TRANSISI

TNI<sup>1</sup> merupakan tulang punggung resim Orde Barunya Presiden Soeharto selama lebih tiga dasawarsa hingga tahun 1998. Lembaga-lembaga keamanan dan intelijen militer menjalankan pengawasan ketat terhadap masyarakat dan mencegah timbulnya perlawanan terorganisir dari pihak sipil. Baik para purnawirawan maupun perwira aktif ditunjuk menjabat posisi kunci pada negara seperti menteri Kabinet, anggota parlemen, gubernur propinsi, bupati, birokrat senior, duta besar, direktur badan usaha milik negara, dan hakim agung. Melalui jaringan teritorialnya yang membayangi pemerintahan sipil, AD memastikan bahwa pemerintahan daerah tetap loyal terhadap Jakarta, dan partai Golkar yang didukung militer dengan mudah memenangkan setiap pemilihan. Karena anggaran pemerintah tidak mencukupi kebutuhannya, militer mencari tambahan bagi keuangannya melalui sebuah jaringan usaha yang luas yang membentang dari Jakarta hingga ke daerah-daerah. Kegiatan yang dilakukan militer diluar alam kemiliteran di benarkan oleh doktrin Dwifungsi yang menetapkan militer Indonesia sebagai kekuatan militer maupun sosial politik. Militer percaya bahwa sumbangannya bagi revolusi melawan penjajahan di tahun-tahun 1940an telah memberinya tanggung jawab tetap atas kesejahteraan negara secara umum dan oleh karena itu perwiranya berhak menduduki jabatan kunci pada pemerintahan.

Pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 setelah kejadian kerusuhan besar-besaran dan demonstrasi massal yang menyusul krisis ekonomi yang melanda Asia, menghasilkan sebuah pembalikan drastis terhadap posisi politik yang dipegang militer. Soeharto diganti oleh wakil presidennya yang orang sipil yang telah lama pula menjabat sebagai menteri Kabinet, yaitu Dr. B.J. Habibie. Presiden baru tersebut mewarisi sebuah pemerintahan dimana militer masih bercokol dengan kuat dan oleh karenanya ia merasa terancam oleh upaya militer mengambil alih kembali kekuasaan. Akan tetapi militer pasca Soeharto amat sangat terpecah belah dan dibuat bingung menghadapi keadaan baru. Oleh karena itu

panglimanya, Jenderal Wiranto, memberi komitmen militer bagi dukungan terhadap pemerintahan baru. Namun demikian Habibie mendapat tekanan sangat besar dari luar negeri maupun dalam negeri untuk melakukan liberalisasi dalam resimnya. Khawatir ditentang militer serta timbulnya kembali kerusuhan massal, ia merasa tidak memiliki banyak pilihan kecuali memulai sebuah program liberalisasi dan demokratisasi. Pengekangan terhadap pers dicabut, partai politik baru dibentuk, tahanan politik dibebaskan dan pada waktunya sebuah pemilihan umum diselenggarakan. Sudah barang tentu reformasi demikian tidak disambut baik oleh pimpinan militer, namun demikian merekapun tidak mempunyai pilihan lain. Mereka menyadari betul bahwa apabila mereka bergerak melawan pemerintah baru maka sangat mungkin akan terjadi pertentangan massal dijalanan – berikut pecahnya kerusuhan baru – dan khawatir terhadap perpecahan internal lebih lanjut, merekapun tidak yakin akan kemampuan mereka sendiri untuk menanggulangi kekacauan seperti itu.

Dalam suasana baru yang penuh keterbukaan dan liberal tersebut, pihak sipil dengan cepat menganut keberanian untuk melontarkan kritik terhadap militer dengan cara yang tidak mungkin dilakukan pada masa Orde Baru. Perwira militer didera serangan kritik yang hebat melalui media massa yang dengan cepatnya berubah menjadi hujatan tak terkendali. Militer dihujat sebagai unsur kunci dalam resim otoriter Soeharto yang telah didiskreditkan, dan tuduhan dilancarkan terhadap anggota militer mengenai pelecehan terhadap hak asasi manusia yang dilakukan secara sistematis. Pada beberapa kesempatan komandan setempat merasa perlu menyampaikan permohonan maaf atas perilaku pasukannya, dan Jenderal Wiranto sendiri menyampaikan permohonan maaf atas berbagai pelecehan yang dilakukan – dalam kata-katanya sendiri – ‘oknum tentara’ di Aceh. Dalam sebuah kasus sangat menonjol, sebelas anggota Kopassus di ajukan ke mahkamah militer sementara mantan komandan mereka yang juga menantu presiden yang telah digeser, yaitu Letjen Prabowo Subianto, dipecat dari militer. Runtuhnya citra umum mereka secara tiba-tiba memberi dampak yang dahsyat terhadap moral militer dan menjadikannya terpojok dengan cara yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya.

Reputasi buruk militer diperberat oleh kemampuannya yang kian menyusut untuk memelihara ketertiban umum dan keamanan dalam

<sup>1</sup> Tentara Nasional Indonesia. Sebelum April 1999 angkatan bersenjata (termasuk polisi) dikenal sebagai ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia).

negeri. Kendati perwira militer bersikukuh bahwa hanya TNIlah yang mampu mempersatu negara, kinerja mereka semakin dicermati dengan kritis. Militer tidak saja gagal mengendalikan pemberontakan separatis di Aceh, bahkan sentimen separatis menguat antara lain disebabkan cara-cara brutal yang kerap digunakan pasukan militer dan polisi. Kinerja militer dalam menangani konflik agama di Maluku yang memang sangat sulit memberi hantaman yang lebih dahsyat terhadap nama baiknya ketika tentara mulai berpihak dengan orang-orang yang bertempur, bahkan konon memasok senjata dan amunisi kepada mereka. Dan kendati di Indonesia ada dukungan luas dari masyarakat untuk mempertahankan Timor Timur sebagai bagian RI, militer tidak saja secara menyedihkan gagal dalam misinya untuk memenangkan pemilihan bagi integrasi, bahkan tak kuasa mencegah terjadinya gelombang penghancuran yang dilakukan anggotanya sendiri bersama para milisi sekutu mereka setelah hasil referendum diumumkan.

Suasana yang baru membuka peluang bagi sejumlah kecil perwira yang profesional dan berpikiran reformasi untuk mengajukan sebuah program guna memperkecil keterlibatan militer dalam politik sehari-hari. Para reformis dari kalangan militer percaya bahwa keterlibatan militer yang berlebihan dalam urusan politik dimasa Soeharto telah mengikis kemampuannya untuk menjalankan tugas militernya secara profesional dalam bidang pertahanan dan keamanan dalam negeri. Secara khusus mereka menyesalkan cara Soeharto memperlakukakan militer untuk tujuan politiknya yang jangka pendek. Pada sebuah seminar yang diselenggarakan di bulan September 1998 militer menganut apa yang disebutnya 'Paradigma Baru' yang mengedepankan sebuah pengurangan yang drastis dalam keterlibatan politiknya. Di masa mendatang militer tidak lagi berupaya mencari kedudukan dalam pemerintahan namun hanya akan 'mempengaruhi' kebijakan pemerintah kendati 'dengan cara tidak langsung' ketimbang 'dengan cara langsung'. Ketimbang menguasai pemerintah, militer akan 'berbagi' kekuasaan dengan kekuatan politik sipil.<sup>2</sup> Akan tetapi Paradigma Baru tersebut bukanlah sebuah rancangan yang menyeluruh bagi

perombakan militer namun lebih merupakan pertanda arah perubahan.

Para reformis sendiri jauh dari pandangan radikal dan merekapun sangat menyadari bahwa usulannya akan menemui perlawanan dari rekan-rekan sesama perwira. Oleh karenanya mereka yakin bahwa TNI hanya dapat direformasi secara bertahap. Namun demikian dimasa kepresidenan Habibie berbagai langkah yang berarti telah ditempuh guna memperkecil peranan langsung TNI dalam pemerintahan:

Pengurangan perwakilan militer dalam legislatif: Pengurangan terhadap jumlah anggota militer dan polisi yang ditunjuk sebagai anggota legislatif yang diawali dimasa Soeharto tetap berlanjut dibawah Habibie. Untuk meredakan keresahan masyarakat, Soeharto menginstruksikan agar perwakilan militer pada 500 kursi DPR yang dibentuk setelah pemilihan umum tahun 1997 dikurangi dari 100 menjadi 75 kursi. Menanggapi suasana baru setelah jatuhnya Soeharto, undang-undang baru dibentuk pada bulan Januari 1999 yang menambah pengurangan tersebut hingga 38 kursi, serta dikurangi pula proporsi kursi militer dalam DPRD dari 20 persen menjadi 10 persen. Ke 38 anggota fraksi TNI/Polisi pada DPR juga merupakan anggota MPR yang beranggotakan 700, yang memilih presiden dan wakil presiden serta mengeluarkan ketetapan mengenai pedoman bagi perundang-undangan dalam DPR.

Pemindahan perwira militer aktif dari jabatan sipil: Pada awal tahun 1999, sekitar 4000 perwira militer aktif menduduki jabatan sipil dalam pemerintahan dan birokrasi. Sebagai bagian dari program reformasinya, pimpinan militer sejak 1 April 1999 mewajibkan perwira mengundurkan diri dari militer apabila mereka memilih mempertahankan atau menerima kedudukan dalam pemerintahan sipil.<sup>3</sup>

'Netralitas' politik: Di masa lalu militer memberi dukungan yang diperlukan bagi

<sup>2</sup> TNI Abad XXI, *Redefinisi, Reposisi, dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa* (C.V. Jasa Buma, Jakarta, 1999). Diterbitkan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan.

<sup>3</sup> Sebagaimana dibahas lebih lanjut dalam laporan, instruksi tersebut telah dipatuhi secara ketat bagi penunjukan baru, akan tetapi banyak perwira militer yang tengah menduduki jabatan sipil diizinkan menyelesaikan masa jabatannya.



kemenangan partai pemerintah Golkar secara memastikan pada setiap pemilihan umum. Akan tetapi di tahun 1998 militer memutuskan hubungan formalnya dengan Golkar dan pada tahun 1999 Jenderal Wiranto mengeluarkan perintah agar TNI tidak melibatkan diri dalam kampanye pemilihan umum.<sup>4</sup> Netralitas lembaga TNI terhadap semua partai dalam pemilihan umum dilanjutkan pada pemilihan presiden dan wakil presiden di bulan Oktober 1999 ketika ke 38 wakil TNI dan polisi tidak memilih secara kelompok akan tetapi diizinkan memilih sesuai kehendak pribadi masing-masing.

Pemisahan polisi dan militer: Sepanjang masa Soeharto, polisi merupakan bagian tak terpisahkan dari angkatan bersenjata yang tunduk kepada Panglima ABRI. Operasi gabungan keamanan dalam negeri dan ketertiban umum lazim diselenggarakan antara anggota AD dan polisi. Akan tetapi para reformis militer percaya bahwa pelanggaran HAM oleh anggotanya sebagian timbul karena keterlibatan mereka yang berlebihan dalam fungsi polisi. Mereka pun yakin bahwa integrasi polisi kedalam tubuh angkatan bersenjata telah mengakibatkan 'militerisasi' terhadap polisi. Pada tanggal 1 April 1999 Panglima TNI Jenderal Wiranto menempuh langkah pertama kearah pemisahan lembaga dengan secara resmi memindahkan angkatan polisi dari komandonya. Namun demikian secara praktis hasil yang dicapai tetap terbatas karena polisi masih berada dibawah wewenang Departemen Pertahanan dan Keamanan, yang Menteriannya dijabat oleh Jenderal Wiranto ketika itu. Akan tetapi langkah tersebut dipahami sebagai awal bagi pemisahan total dan 'pensipilan' polisi.

Dengan penuh was-was karena keadaan politik yang baru, sebagian besar perwira militer bersikap ambivalen terhadap reformasi yang terjadi. Meski secara umum dipandang sebagai hal yang tak terhindarkan, reformasipun sedikit banyak menjadi bahan keluhan. Pemisahan dengan Golkar serta

pemisahan polisi tidak begitu menimbulkan kegundahan ketimbang pengurangan jumlah perwakilan dalam legislatif, lebih lagi dengan ditiadakannya penunjukan jabatan sipil dalam pemerintahan. Perwira yang telah terbuai oleh hak-hak yang dinikmatinya di masa Orde Baru dan berharap bisa menjalankan masa pensiunnya sambil menduduki jabatan politik atau birokrasi yang basah, kini berhadapan dengan masa depan yang tidak menentu. Oleh sebab itu pimpinan militer memberi tekanan agar reformasi dilakukan secara bertahap karena khawatir bahwa proses reformasi yang cepat dapat memperburuk perpecahan internal, bahkan dapat menimbulkan perlawanan terbuka pada sebagian kalangan militer.

Pada masa kepresidenan Habibie, langkah-langkah menuju penarikan dari keterlibatan langsung dalam pemerintahan ditempuh sebagian besar atas prakarsa perwira reformis sendiri yang berkesimpulan tidak mungkin lagi mempertahankan kedudukan militer yang lama. Meski dirinya bukan seorang reformis tulen, Panglima Jenderal Wiranto menerima usulan yang diajukan sekelompok penasihat reformis yang dipimpin oleh Kastaf Urusan Politik dan Sosial Mayor Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono.<sup>5</sup> Langkah reformasi tersebut tidak secara khusus diprakarsai militer akan tetapi merupakan tanggapan terhadap desakan kuat dari masyarakat. Militer tidak punya pilihan lain kecuali menanggalkan perannya yang lama. Namun demikian meski pengurangan perwakilan militer pada legislatif diterapkan menyusul proses tawar-menawar yang ketat di MPR dan DPR, pada dasarnya bentuk reformasi lainnya dirumuskan oleh militer sendiri.

Akan tetapi kendali sipil atas pemerintahan tidak terkonsolidasi secara efektif pada masa kepresidenan Habibie. Habibie yang secara luas dipandang sebagai peninggalan resim Soeharto pun tidak memiliki dukungan politik yang diperlukan guna menerapkan kendali sipil secara penuh, dan ia memilih berbagi kekuasaan dengan Panglima TNI Jenderal Wiranto, dimana Wirantolah yang pada dasarnya menguasai militer. Namun demikian apa yang berhasil ditempuh oleh pemerintahan Habibie tidak boleh diremehkan. Kendati tetap was-was terhadap militer, Habibie memprakarsai berbagai reformasi demokrasi yang cukup penting sehingga

<sup>4</sup> Tentu saja kebijakan tersebut bukan tanpa perhitungan karena jelas sudah Golkar bakal mengalami kekalahan cukup besar. Dengan menganut sikap yang netral, TNI pun tetap terbuka bagi setiap kemungkinan.

<sup>5</sup> LetJen. Susilo Bambang Yudhoyono kini menjabat sebagai Menteri Koordinasi Polsooskam pada Kabinet baru yang dibentuk Presiden Abdurrahman pada tanggal 23 Agustus 2000.

pengaruh militer terkikis, dan pada berbagai kesempatan penting pun ia bertindak secara mandiri. Contohnya, Habibie menolak tuntutan militer untuk mencanangkan keadaan darurat di Aceh dan Maluku, dan lebih dramatis pula, ia mengesampingkan militer dengan mengizinkan rakyat Timor Timur menentukan masa depan mereka sendiri melalui sebuah referendum pada bulan Agustus 1999.

### III. ABDURRAHMAN: MENGKONSOLIDASIKAN SUPREMASI SIPIL

Baru ketika Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden pada bulan Oktober 1999 dominasi sipil atas pemerintahan mulai terkonsolidasi dan TNI jelas-jelas dibuat tunduk terhadap wewenang sipil. Abdurrahman (Gus Dur) bukannya mengambil tampuk kekuasaan dengan membawa rancangan yang jelas bagi subordinasi militer. Pertama, sebagaimana dibahas dalam laporan kami sebelumnya,<sup>6</sup> ia dihadapi dengan sejumlah tantangan mendesak dimana pengukuhan dominasi sipil yang kuat hanya merupakan salah satu darinya. Kedua, latar belakang Gus Dur tidak mempersiapkannya untuk memahami seluk-beluk reformasi lembaga militer. Sebagai pemimpin sebuah organisasi keagamaan yang tradisional dan seorang aktivis demokrasi pula, ia sangat menyadari adanya persaingan kelompok dalam tubuh militer dan pandai berhadapan dengan para perwira secara pribadi, akan tetapi tidak menaruh minat terhadap urusan lembaga militer.<sup>7</sup> Ketiga, gaya Gus Dur lebih diwarnai reaksi naluriah secara *ad hoc* terhadap keadaan yang berubah-ubah ketimbang perencanaan jangka panjang. Ia memang terkenal mengeluarkan pernyataan publik yang tidak konsisten dalam menanggapi permasalahan yang genting. Terakhir, ia merupakan politisi amat lihai yang senantiasa menyadari perlunya menggalang dukungan politik dan bila dianggapnya perlu setiap saat siap melakukan kesepakatan dengan (hampir) semua kelompok, termasuk perwira militer yang konserfatif.

Kendati Presiden Abdurrahman jelas mempunyai komitmen terhadap prinsip supremasi sipil, ia pun dimotivasi oleh kebutuhan mengukuhkan kedudukannya sendiri terhadap kemungkinan tekanan dari militer. Setelah ia dipilih, ia segera bergerak mengikis sisa potensi militer untuk menentang pemerintahnya. Ia menggantikan Jenderal Wiranto, yang belum memasuki masa pensiunnya, dengan Laksamana Widodo Adi Sucipto selaku Panglima. Widodo merupakan

---

<sup>6</sup> *Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute*, ICG Indonesia Report No. 2, 31 Mei 2000.

<sup>7</sup> Pada sebuah wawancara, salah satu penasihat dekat presiden mengatakan bahwa 'Gus Dur tidak tahu apa-apa tentang urusan militer'.

perwira non AD pertama yang memegang jabatan tersebut. Penunjukan tersebut didasarkan pada perkiraan bahwa seorang perwira AL tidak dapat menggerakkan AD bila terjadi konfrontasi di masa mendatang dengan presiden. Ia pun menunjuk seseorang dari kalangan sipil, Profesor Juwono Sudarsono, menjadi Menteri Pertahanan RI pertama sejak tahun 1950an yang bukan dari kalangan militer. Pada saat bersamaan ia menunjuk Jenderal Tyasno Sudarto menjadi Kastaf AD dalam sebuah langkah yang diperkirakannya akan melemahkan sisa pengaruh Wiranto dalam tubuh AD. Tyasno merupakan seorang perwira intelijen yang menentang harapan Wiranto agar dinominasikan menjadi wakil presiden. Gus Dur kemudian membujuk Tyasno untuk menarik kembali ke Jakarta panglima komando daerah militer di Sulawesi yang kontroversial, Letjen Agus Wirahadikusumah, yang oleh Tyasno kemudian diangkat menjadi panglima Kostrad – meski Gus Dur membantah memberi usulan agar Agus ditunjuk menduduki jabatan tertentu. Agus seorang pendukung kuat reformasi militer dan pengkritik gamblang terhadap Jenderal Wiranto yang ‘membuangnya’ ke Sulawesi.

Sebagai aktivis demokrasi tulus, Abdurrahman bermaksud membentuk pemerintahan dimana peranan langsung militer adalah minimal, namun sebagai realis politik ia pun bersedia memenuhi beberapa aspirasi militer. Kendati perwira militer aktif tidak dapat lagi ditunjuk sebagai menteri, militer tetap di ‘wakilkan’ secara perorangan di dalam Kabinet oleh perwira yang telah pensiun ataupun yang menghadapi masa pensiun. Pada Kabinet pertamanya yang beranggotakan 35 orang, Abdurrahman menunjuk enam perwira aktif maupun purnawirawan akan tetapi mereka samasekali bukan sebuah kelompok yang bersatu. Penunjukan perwira militer yang utama adalah terhadap Jenderal Wiranto sebagai Menko Polkam, namun demikian menteri lainnya yang militer tidak merasa berhutang budi kepada Wiranto atas penunjukan mereka. Bahkan dua diantaranya, Menteri Perhubungan baru Letjen Agum Gumelar serta Menteri Pertambangan dan Energi baru Letjen Susilo Bambang Yudhoyono, justru beraspirasi memegang tampuk pimpinan TNI, dan oleh karenanya kecewa dengan pengangkatan mereka kedalam Kabinet. Dua menteri lainnya dari kalangan militer sudah meninggalkan hirarki militer, dan adalah pengalaman mereka sebagai gubernur daerah – Letjen (purn) Surjadi Soedirdja di Jakarta dan Laksamana Madya Freddy Numberi

di Irian Jaya - yang dijadikan dasar bagi penunjukan mereka. Pada akhirnya Panglima TNI yang baru ditunjuk, Laksamana Widodo, pun menikmati status sebagai anggota Kabinet. Dengan mengangkat enam menteri dengan latar belakang militer, presiden mengisyaratkan bahwa ia tidak mengucilkan militer, namun pada saat yang bersamaan mereka bukan pula merupakan sebuah blok yang mantap dibelakang Jenderal Wiranto.<sup>8</sup>

Sebagai hasil akhir langkah-langkah tersebut dalam militer maupun Kabinet, Jenderal Wiranto – secara tidak sengaja ataupun direncanakan – pada bulan Februari menemukan dirinya sudah terisolir ketika sebuah komisi penemu fakta yang telah ditunjuk sebelumnya oleh pemerintah Habibie menyebutkan bahwa ia bersama dengan lebih tigapuluh orang lainnya dianggap bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM di Timor Timur. Pada saat yang bersamaan sebuah komisi penyelidikan PBB mengusulkan agar dibentuk sebuah pengadilan internasional untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas tindakan kejahatan di Timor Timur. Dalam keadaan demikian presiden, setelah baik ia maupun Wiranto melontarkan banyak alasan, memutuskan mengnonaktifkan Wiranto dari jabatannya sebagai menteri Kabinet. Bahwasanya presiden telah memantapkan wewenangnya terhadap militer tercermin dengan tiadanya reaksi dari militer atas berita tersebut. ‘Orang kuat’ militer tak berdaya menyelamatkan dirinya dan beberapa bulan kemudian mengajukan permohonan pengunduran diri secara resmi.<sup>9</sup>

Namun demikian gaya Presiden Abdurrahman yang informal serta kelalaiannya mematuhi garis komando yang formal menimbulkan berbagai keluhan dalam tubuh militer. Kecenderungannya campur tangan dalam pengangkatan jabatan militer yang relatif junior, misalnya, berujung dengan kegundahan. Pada bulan Januari 2000 presiden sendiri mengumumkan pemecatan terhadap jurubicara TNI Mayjen Sudradjat yang dianggap sekutu Wiranto, dan konon memerintahkan penggantian panglima komandan daerah militer

---

<sup>8</sup> Pada Kabinet kedua berjumlah 26 anggota yang diumumkan pada tanggal 23 Agustus 2000, semua menteri berlatar belakang militer dipertahankan kecuali Laksamana Madya Numberi.

<sup>9</sup> Tingkat perwakilan TNI pada Kabinet segera pulih dengan ditunjuknya Letjen Luhut Panjaitan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Jawa Barat berikut tiga komandan kodim.<sup>10</sup> Kebiasaan lama presiden ketika mengepalai Nahdlatul Ulama serta Forum Demokrasi yaitu menyebar gunjingan serta penafsiran politik turut menjauhkannya dari perwira militer. Ketika pada sebuah perjalanan panjang ke luar negeri ia secara terbuka mengandai-andaikan nasib Jenderal Wiranto timbul kekisruhan luas yang diperburuk ketika ia memberitahu wartawan tentang sebuah pertemuan rahasia yang konon dihadiri para jenderal yang gundah di Jakarta.<sup>11</sup> Dalam sebuah wawancara televisi ia mengklaim bahwa 10 persen anggota TNI tidak loyal dan pada sebuah wawancara lainnya ia melontrakan tuduhan bahwa seorang panglima kodam yang tidak disebut namanya tengah berupaya mengikis kekuasaannya.<sup>12</sup> Presiden jarang merasa perlu mengajukan bukti atas pernyataan-pernyataannya.

Akan tetapi setelah beberapa bulan berselang Abdurrahman tampaknya mulai memperhatikan adanya ketidakpuasan di pihak militer terhadap campur tangannya yang terbuka dalam urusan militer. Beda dengan bulan-bulan pertamanya sebagai presiden, ia mulai mengekang kecenderungannya melontarkan komentar mengenai urusan militer (maupun urusan lainnya) dan agaknya ia sepakat menghormati wewenang Panglima TNI dan Kastaf AD dalam menentukan pengangkatan internal militer. Kendati barang tentu ia dikonsultasikan perihal promosi serta pergantian jabatan militer dalam kedudukan konstitusionalnya selaku Panglima Tertinggi TNI, agaknya ia tidak lagi berupaya mempengaruhi berbagai pengangkatan dan tidak berupaya mencegah pemecatan Letjen Agus Wirahadikusumah setelah baru empat bulan menjabat sebagai panglima Kostrad pada bulan Agustus 2000.<sup>13</sup> Sepertinya presiden dan pimpinan militer mencapai sebuah kesepakatan dimana mereka tidak akan menentang dengan imbalan ia pun tidak ikut

campur tangan dalam urusan yang mereka anggap sebagai keahlian profesionalnya.

Pada saat ini Panglima TNI bertanggung jawab langsung kepada presiden sementara wewenang Menteri Pertahanan terbatas pada urusan administratif. Perbedaan tersebut tidak terlalu penting ketika Panglima ABRI dan Menteri Pertahanan dijabat oleh orang yang sama, seperti pada masa jabatan Jenderal Wiranto. Akan tetapi Menteri Pertahanan yang sipil yang ditunjuk oleh Presiden Abdurrahman tidak memiliki wewenang atas operasi militer dan bahkan tidak dikonsultasikan mengenai promosi dalam tubuh militer. Dalam kasus pemecatan terhadap Letjen Agus Wirahadikusumah menteri mengakui baru mengetahui tentang hal tersebut pada hari berikutnya melalui pers.<sup>14</sup> Menteri Pertahanan baru yang diangkat pada bulan Agustus 2000 untuk menggantikan Juwono, Professor Mahfud M. D., mengaku tidak banyak mengetahui mengenai masalah pertahanan. Akan tetapi ia merupakan seorang ahli hukum konstitusi dan hak asasi manusia, dan setelah pengangkatannya mengatakan bahwa presiden telah menugaskannya untuk 'merepisi' militer dalam struktur pemerintahan:<sup>15</sup> salah satu tugas pertamanya adalah mengemudikan rancangan undang-undang baru tentang Pertahanan Nasional melalui DPR.<sup>16</sup>

Di pihak TNI, para pimpinan telah beranjak melampaui Paradigma Baru tahun 1998 dan secara resmi meninggalkan doktrin lama Dwifungsi. Pada pertemuan tahunan perwira senior di bulan April 2000, Laksamana Widodo secara khusus menyatakan bahwa militer tidak lagi memegang peranan sosial politik – yang merupakan unsur kedua pada Dwifungsi.<sup>17</sup> Para pemimpin militer juga menyatakan dukungan mereka bagi konsep 'supremasi sipil', suatu hal yang senantiasa ditentang dimasa lalu. Menurut Laksamana Widodo, 'TNI dengan tegas mendukung supremasi sipil. Pemerintahan saat ini adalah pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, demokrasi dan memiliki

<sup>10</sup> *Republika*, 25 Januari 2000. Panglima komando daerah militer berpangkat mayor jenderal sementara komandan komando distrik militer berpangkat kolonel.

<sup>11</sup> *Kompas*, 4 Februari 2000.

<sup>12</sup> *Analisa*, 24 Januari 2000, *Kompas*, 17 Maret 2000.

<sup>13</sup> Gaya merakyat Agus Wirahadikusumah serta kegambangannya dan kesediaannya 'mencuci pakaian kotor dihadapan umum' berhasil menjauhkannya dari perwira lain. Titik jenuh agaknya dicapai ketika ia membeberkan masalah menguapnya dana sejumlah kurang lebih AS\$20 juta dari usaha-usaha Kostrad pada masa jabatan pendahulunya.

<sup>14</sup> *Kompas*, 1 Agustus 2000.

<sup>15</sup> *Kompas*, 24 Agustus 2000.

<sup>16</sup> Laporan ICG berikutnya akan membahas masalah kebijakan – dan politik – yang menyangkut hal ini serta langkah-langkah bagi formalisasi hubungan baru yang demokratis antara pemerintahan sipil dan militer.

<sup>17</sup> *Kompas*, 20 April 2000.

keabsahan. Oleh karena itu TNI mendukung dan melindungi seluruh kebijakannya'.<sup>18</sup>

Penanggalan Dwifungsi diiringi dengan tekanan pada tanggung jawab utama militer bagi pertahanan terhadap serangan dari luar – yang diwujudkan pada bulan Oktober 1999 dengan perubahan nama Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dalam Negeri) menjadi Departemen Pertahanan. Pada tahun sebelumnya, polisi yang ketika itu masih berada dibawah Jenderal Wiranto selaku Menteri Pertahanan dan Keamanan, sudah mulai lebih banyak mengambil alih tugas keamanan dalam negeri yang dijalankan angkatan darat. Panglima TNI baru, Laksamana Widodo, mengumumkan bahwa TNI tidak lagi bertanggung jawab secara langsung atas keamanan dalam negeri yang kini menjadi tanggung jawab polisi. Namun demikian, TNI tetap siap siaga memberi sumbangan bagi pemeliharaan keamanan dalam negeri apabila bantuannya diminta oleh polisi dalam keadaan dimana polisi kurang memiliki sumberdaya untuk menangani gangguan yang terjadi.<sup>19</sup> Pada prakteknya hal ini berarti angkatan darat akan tetap terlibat secara luas dalam operasi keamanan dalam negeri melawan gerakan separatis di Aceh dan Papua (Irian Jaya) dan di daerah yang diterpa konflik sosial yang berat seperti Maluku. Namun apabila betul-betul dilaksanakan, pengubahan TNI menjadi sebuah kekuatan pertahanan yang berorientasi menghadapi gangguan dari luar akan lebih jauh lagi mengikis kemampuannya untuk melakukan campur tangan politik.

Pemisahan terakhir polisi dari militer – dan karenanya ‘pensipilannya’ – rencananya diselenggarakan pada tanggal 1 Januari 2001 akan tetapi secara tiba-tiba acara tersebut dimajukan menjadi tanggal 1 Juli 2000 ketika presiden mengeluarkan keputusan presiden yang menarik kepolisian dari Departemen Pertahanan dan menempatkannya langsung dibawahnya selaku presiden.<sup>20</sup> Pimpinan sehari-hari polisi tetap dijalankan oleh Kepala Polisi Nasional yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Salah satu alasan memajukan tanggal pemisahan tersebut

adalah untuk menghilangkan keraguan mengenai status polisi yang akan melekat bila tetap berada dibawah Departemen Pertahanan. Pemerintah berharap bahwa pemisahan penuh tersebut akan mempermudah bantuan luar negeri bagi pelatihan polisi.

Hingga Agustus 2000, atau dua tahun lebih sedikit setelah jatuhnya Presiden Soeharto, TNI bukan lagi merupakan sebuah kekuatan kunci dalam pemerintahan nasional. Kendati prosesnya tidak sepenuhnya lancar, TNI sendiri menempuh langkah-langkah penting untuk menarik diri dari keterlibatan dan politik sehari-hari. Doktrin Dwifungsi telah ditanggalkannya, dan telah dimulai sebuah proses penarikan dari badan legislatif serta pemutusan hubungan formalnya dengan partai Golkar. Meski perwira yang sudah pensiun diperbolehkan menjabat sebagai menteri Kabinet, gubernur, bupati dan birokrat, namun mereka tidak lagi didukung langsung oleh kelembagaan militer dan selain itu jumlahnya pun akan terus berkurang. Beda dengan peranannya dibawah Presiden Habibie, yang memperlakukan Panglimanya yang orang militer sebagai mitra utamanya dalam pemerintahan, kepemimpinan militer saat ini jelas berada dibawah Presdien Abdurrahman.

Namun demikian pemerintah tetap mengandalkan militer dan polisi untuk memerangi gerakan separatis di Aceh dan Irian Jaya serta untuk menghadapi konflik etnis dan agama di berbagai belahan nusantara. Akan tetapi keterlibatan militer dalam operasi-operasi tersebut tampaknya tidak memberi perbaikan bagi pengaruh politiknya. Sebaliknya, pemerintah justru menampik tekanan militer agar diumumkan keadaan darurat di Aceh, dan pemerintah Abdurrahman bahkan menandatangani kesepakatan dengan gerakan separatis Aceh bagi sebuah ‘jeda kemanusiaan’ kendati militer dibuat risau oleh usulan tersebut. Baru setelah terjadi gangguan hampir total di Maluku pemerintah Abdurrahman setuju memberlakukan keadaan ‘darurat sipil’ – yakni tingkat keadaan darurat yang terendah – pada bulan Juni 2000. Pemerintah tetap menolak desakan militer agar tingkat keadaan darurat ditingkatkan menjadi ‘darurat militer’.

<sup>18</sup> *Kompas*, 12 Februari 2000.

<sup>19</sup> *Kompas*, 20 April 2000. Peran TNI dan polisi dalam pengelolaan keamanan dalam negeri akan dibahas ICG pada laporannya di masa mendatang.

<sup>20</sup> Keppres No. 89/2000, 1 Juli 2000. Keppres tersebut selanjutnya diperkuat oleh TAP VI/MPR/2000 yang ditetapkan MPR pada sidangnya di bulan Agustus.

#### IV. SISA-SISA PRAKTEK DWIFUNGSI

Meski TNI tidak lagi memegang peranan penentu dalam pemerintahan, penarikan diri dari keterlibatan politik sehari-hari tidak berlangsung merata dan belum tuntas. Para perwira militer masih mempertahankan berbagai kegiatan politik yang terbawa sejak masa Dwifungsi. Namun demikian arah perubahan sudah tampak jelas dan tidak mungkin dikembalikan seperti pada mulanya.

Salah satu bidang dimana masih terdapat sisa keterlibatan militer adalah pada badan legislatif. TNI dan polisi tetap diwakilkan – meski sifatnya sementara – oleh anggota MPR, DPR dan DPRD yang ditunjuk, melalui ketetapan MPR yang dikeluarkan pada sidang khususnya di bulan November 1998 serta undang-undang yang diterbitkan oleh DPR pada Januari 1999. Pada saat itu pengaruh politik militer masih lebih kuat dibanding saat ini karena susunan keanggotaan MPR dan DPR belum dirubah sejak pembentukannya pada masa Soeharto setelah pemilihan umum tahun 1997. Berdasarkan undang-undang tersebut, perwira militer aktif ditunjuk menduduki kursi pada MPR, DPR, dan DPRD tingkat propinsi dan kabupaten setelah pemilihan umum pada bulan Juni 1998. Ke 38 perwira TNI dan polisi yang ditunjuk tersebut menjadi anggota MPR maupun DPR. Pada tingkat propinsi dan kabupaten, fraksi TNI/polisi merupakan 10 persen dari seluruh keanggotaan. Jumlah keseluruhan anggota militer/polisi yang menduduki kursi pada berbagai badan legislatif mencapai sekitar 1400.

Perwakilan perwira militer aktif yang berlanjut dalam politik legislatif sehari-hari jelas bertentangan dengan doktrin militer yang berkembang di tahun 2000. Sejalan dengan pendekatan baru yang ditempuh TNI, Laksamana Widodo mengumumkan bahwa TNI bersedia menarik wakilnya dari DPR dan DPR daerah diakhir masa jabatan mereka pada 2004. Namun demikian, ia berharap bahwa militer dapat tetap diwakili oleh anggota yang ditunjuk di MPR mengingat peran badan tersebut dalam menentukan garis besar haluan negara dan memilih presiden serta wakil presiden. Sebagai alasan, ia mengemukakan bahwa anggota militer tidak diperbolehkan mengikuti pemilihan dan karenanya tidak dapat diwakilkan dalam lembaga legislatif kecuali ditunjuk. Menanggapi kemungkinan jalan keluar sederhana yaitu dengan mengizinkan anggota TNI mengikuti pemilihan, sebagaimana berlaku

pada militer di hampir semua negara demokrasi, Widodo menunjuk pada kemungkinan timbulnya akibat negatif terhadap persatuan TNI. 'Jika anggota TNI memilih,' ia berkata, 'mereka akan memilih berbagai partai, sehingga memberi kesan terjadi pengelompokan dalam lembaga tersebut'.<sup>21</sup>

Dalam suatu keputusan mengejutkan yang membuat kecil hati pendukung reformasi demokratis, sidang tahunan MPR yang berlangsung pada Agustus 2000 menganut ketetapan yang membolehkan TNI mempertahankan kursinya pada MPR 'selambat-lambatnya' hingga tahun 2009, meski setelah tahun 2004 mereka tidak akan diwakilkan pada DPR dan DPRD.<sup>22</sup> Jumlah kursi yang dipertahankan akan ditentukan oleh DPR dalam sebuah undang-undang yang akan menyusul. Ketetapan tersebut timbul sebagai hasil dari tawar-menawar diantara partai-partai besar yang menetapkan tenggat waktu tahun 2004 bagi peniadaan anggota yang ditunjuk dari TNI dan polisi pada seluruh badan-badan legislatif. Akan tetapi hal tersebut belum tentu berarti bahwa militer mulai menegakkan kembali kekuasaannya. Dalam konteks meningkatkan persaingan antar partai politik dalam sebuah majelis dimana tak satupun partai memegang mayoritas, alasan yang paling masuk akal adalah bahwa setiap partai berupaya memperoleh dukungan ke 38 anggota yang militer dan polisi. Karenanya, presiden yang tengah menghadapi kemungkinan proses *impeachment* memiliki motivasi jelas bagi mencari dukungan politik dari pihak manapun, sementara partai-partai yang mungkin merencanakan menerapkan proses *impeachment* terhadapnya juga memiliki kepentingan sama yaitu upaya menggaet suara fraksi militer. Ironisnya, perpanjangan waktu yang diberikan bagi anggota MPR yang ditunjuk dari militer dan polisi – yang oleh banyak orang Indonesia dianggap sebagai langkah anti demokratis – merupakan hasil dari sebuah proses demokratis dalam MPR.

Disamping perwakilan militer dalam legislatif, doktrin Dwifungsi juga melegitimasi penempatan perwira militer baik aktif maupun purnawirawan pada jabatan sipil dalam pemerintahan dan birokrasi. Sebagaimana disebut diatas, TNI menganut ketentuan bahwa perwira militer aktif tidak lagi diperbolehkan menduduki jabatan sipil setelah April 1999. Pada saat itu, empat

<sup>21</sup> *Kompas*, Jakarta Post, 26 Februari 2000.

<sup>22</sup> *Kompas*, 14 Agustus 2000.

dari 21 anggota Kabinet, sepuluh dari 27 gubernur propinsi, dan 128 dari 306 kepala daerah Tk.II (walikota maupun bupati) adalah perwira militer aktif.<sup>23</sup> Akan tetapi tidak ada larangan bagi purnawirawan untuk menjabat sebagai menteri Kabinet, kepala daerah Th. I maupun Tk. II, ataupun birokrat. Oleh karenanya, beberapa perwira yang telah pensiun tetap menduduki jabatan tersebut. Sementara beberapa perwira aktif – terutama Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Hutan, yakni Letjen. Hendropriyono, menolak mengikuti ketentuan baru tersebut, sebagian besar mematuhi. Perwira aktif yang ditunjuk menduduki jabatan dalam pemerintahan Abdurrahman juga lamban dalam menyerahkan pengunduran diri mereka dari kemiliteran yang telah ditunda sehingga jatuh pada harijadi merka masing-masing.

Kendati peraturan baru tersebut tidak menghalangi purnawirawan untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan, pada prakteknya peluang demikian telah menciut secara drastis. Di masa Soeharto, para gubernur dan kepala daerah Tk. II secara resmi ‘dipilih’ oleh DPRD namun pada kenyataannya dibutuhkan persetujuan presiden ataupun Menteri Dalam Negeri yang kerap berkonsultasi terlebih dahulu dengan para pangdam. Oleh karenanya banyak dari mereka merupakan perwira militer. Sejak jatuhnya Soeharto, perwira militer yang sudah menduduki jabatan sipil biasanya diperbolehkan menghabiskan masa jabatannya bagi pejabat yang dipilih, atau tetap menyelesaikan masa jabatannya hingga tiba masa pensiunnya bagi birokrat. Akan tetapi suasana demokratis saat ini sedemikian rupa sehingga hanya para purnawirawan yang luar biasa yang bisa berharap memenangkan pemilihan. Kasus seorang perwira militer yang hendak melanjutkan kedudukannya sebagai gubernur di Sulawesi Utara merupakan sebuah peringatan bagi perwira lainnya. Ia tidak saja kalah dalam pemilihan bahkan dibuat malu oleh kegagalannya memperoleh satu suara pun pada DPRD.<sup>24</sup> Pensipilan kedudukan yang diperoleh melalui pemilihan telah berdampak pula pada penunjukan para birokrat. Pimpinan partai yang ditunjuk menjadi anggota Kabinet atau terpilih sebagai gubernur atau kepala daerah Tk.II lebih cenderung menunjuk pendukung dari partainya sendiri ketimbang perwira militer untuk menduduki posisi dibawah mereka dalam pemerintahan. Dalam

hal yudikatifpun penunjukan perwira militer tengah mengalami penurunan. Ketika DPR menyokong nominasi tujuhbelas Hakim Agung baru pada bulan Juli 2000, tak seorangpun merupakan perwira militer baik aktif maupun purnawirawan. Apabila proses tersebut berlanjut tanpa halangan, maka bisa diperkirakan bahwa birokrasi dan yudikatif di beberapa tahun mendatang sebagian besar akan mengalami demiliterisasi.

Praktek lain yang mencerminkan konsep Dwifungsi meski asal-usulnya dimulai sebelum Orde Baru Soeharto, adalah pemberian status Kabinet bagi Panglima TNI dan Kepala Polisi Nasional. Pemimpin TNI dan polisi ditunjuk secara langsung oleh presiden dan tidak bertanggung jawab kepada Menteri Pertahanan atau menteri lainnya. Sebagai pejabat yang menyandang status Kabinet mereka secara rutin menghadiri seluruh sidang Kabinet, dan bukan hanya sidang yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan. Pada sidang tahunan di bulan Agustus 2000, MPR mengeluarkan ketetapan yang mengharuskan Presiden memperoleh persetujuan DPR dalam penunjukan Panglima TNI dan Kepala Polisi Nasional, akan tetapi ketetapan tersebut lebih ditujukan bagi pengekangan kekuasaan Presiden ketimbang mengurangi wewenang pimpinan militer dan polisi. Namun demikian ketetapan tersebut memberi keleluasaan bagi pengukuhan kendali sipil atas militer meski hal tersebut juga menimbulkan kekhawatiran bahwa pemilihan pemimpin militer dan polisi di masa depan lebih dipengaruhi hubungan politik ketimbang kemampuan profesional.

Sebagaimana di masa silam, keterlibatan para purnawirawan dalam politik masih tetap berlanjut akan tetapi hal tersebut terjadi di seluruh partai utama, dan bukan hanya pada Golkar. Golkar yang di masa Soeharto merupakan partai yang paling unggul, didirikan ditahun 1964 oleh perwira militer dan dibawah Orde Baru pihak militer selalu terwakilkan dalam pimpinan Golkar pada tingkat nasional maupun daerah. Akan tetapi menjelang pemilihan tahun 1999, Golkar menyadari perlunya memiliki sebuah citra umum yang baru dan karenanya memutuskan menanggalkan hubungan langsung dengan militer; sementara pimpinan militerpun, yang hendak menciptakan jati diri

<sup>23</sup> *Tempo*, 12 April 1999.

<sup>24</sup> *Kompas*, 4 Maret 2000.

yang tidak memiliki kaitan dengan resim sebelumnya, menganut prinsip netralitas politik. Berlainan dengan masa silam ketika para purnawirawan tampak menonjol mengisi kepemimpinan Golkar, hanya sejumlah kecil perwira militer kini memegang posisi penting dalam partai lain termasuk PDI-Pnya Megawati Soekarnoputri dan PANnya Amien Rais.

Namun kendati peranannya dalam politik formal tetap menciut, TNI masih memiliki sumberdaya yang penting yang dapat dikerahkan bagi memberi tekanan dan pengaruh politik.

## V. SISA-SISA SUMBERDAYA POLITIK

### A. STRUKTUR TERITORIAL AD

Meski peranan militer dalam politik nasional telah menurun secara drastis, namun pengaruh politiknya tidak samasekali sirna. Kendati telah mengeluarkan pernyataan untuk mengundurkan diri dari politik sehari-hari, sebagaimana dibahas sebelumnya, militer tetap berkecimpung dalam beberapa bidang tertentu pada kegiatan politik formal. Tetapi lebih penting lagi, TNI masih memiliki sumberdaya yang memberinya keleluasaan untuk mengerahkan tekanan politik dan mendukung upaya memperluas pengaruh politiknya di masa depan. Militer, khususnya AD, masih mempertahankan sebuah infrastruktur daerah dan lokal yang dapat digunakan untuk menyalurkan tekanan politik. Militer juga mempertahankan kendali yang cukup besar atas intelijen politik dalam negeri. Selain itu perwira militer memiliki akses terhadap sumber pendanaan yang cukup besar guna membiayai kegiatan politik. Sumberdaya tersebut akan dibahas pada bagian ini dan dua bagian berikutnya.

AD Indonesia terdiri dari komando-komando terpusat maupun komando-komando teritorial. Komando terpusat yang utama adalah Kostrad, yang terdiri dari dua divisi konvensional dan sebuah brigade beranggotakan 32.000 orang, serta Kopassus, yang memiliki 6000 anggota. Berbeda dengan komando terpusat, pasukan teritorial – yang berjumlah sekitar 140.000 anggota – tersebar diseluruh nusantara. Pada saat ini terdapat sebelas komando daerah militer (Kodam – Komando Daerah Militer), beberapa diantaranya masing-masing meliputi satu propinsi besar di Jawa sementara yang lainnya meliputi beberapa propinsi kecil di kepulauan lain. Setiap Kodam biasanya dikepalai seorang mayor jenderal. Wilayah pada setiap Kodam dibagi atas beberapa Komando Resor Militer (Korem) yang dikepalai para kolonel dan berbasis pada kota utama dalam wilayah itu; setiap Korem terbagi atas beberapa Kodim atau Komando Distrik Militer yang dikepalai perwira berpangkat letnan kolonel dan berbasis kabupaten; serta setiap Kodim terbagi lagi atas Koramil atau Komando Rayon Militer yang dikepalai kapten atau letnan dan berbasis kecamatan. Lapisan paling bawah struktur



tersebut adalah tentara yang ditempatkan pada desa-desa sebagai Babinsa atau Bintara Pembina Desa.<sup>25</sup>

Struktur teritorial AD dirasionalisasikan berdasarkan sebuah doktrin pertahanan yang dikenal sebagai Sishankamrata atau Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta, yang tumbuh dari pengalaman tentara Indonesia pada revolusi nasional melawan penjajahan Belanda di akhir tahun 1940an. Setelah merdeka militer Indonesia tidak memiliki persenjataan yang modern, dan karenanya menyadari tidak akan dapat mengimbangi musuh yang lebih maju bila mengandalkan teknologi. Karenanya, ketimbang mempertahankan perbatasan negara, doktrin pertahanan Indonesia lebih memusatkan kepada penarikan diri ke daerah pedalaman dimana pasukan teritorial dapat mengerahkan penduduk sipil dalam sebuah perlawanan gerilya seperti yang dilakukannya pada masa revolusi melawan penjajah. Doktrin tersebut tetap merupakan inti dari strategi resmi pertahanan Indonesia kendati saat ini militer memiliki pasukan pertahanan yang konvensional yang cukup besar termasuk Kostrad dan Kopassus milik AD, serta AL dan AU.

Namun pada kenyataannya perencanaan pertahanan Indonesia tidak membayangkan adanya sebuah serbuan di masa mendatang. Pada prakteknya pasukan teritorial AD lebih memasalahkan keamanan dalam negeri ketimbang pertahanan. Ditahun 1950an dan 1960an pasukan teritorial diperbesar ketika Indonesia menghadapi serangkaian gerakan separatis dan Partai Komunis mulai berkembang lebih kuat di daerah pedesaan Jawa. Para perwira militer kerap berdalih bahwa pasukan teritorial masih diperlukan untuk mencegah pecahnya konflik sosial antara kelompok ras, suku dan agama selain demonstrasi yang disertai kekerasan oleh unsur-unsur yang mempunyai keluhan ekonomis. Pada daerah yang lebih terpencil mereka berdalih bahwa militer menjalankan peranan yang penting dalam memberi pelayanan bagi masyarakat terpencil yang diabaikan oleh pemerintahan sipil.

Masalah yang ditimbulkan oleh struktur teritorial dalam konteks demokrasi adalah bahwa kemampuan militer dalam bidang keamanan dalam negeri dapat juga dikerahkan untuk melakukan

intervensi dalam politik setempat dengan alasan mempertahankan 'stabilitas'. Pada masa Soeharto, pasukan teritorial digunakan untuk memantau dan mengendalikan kegiatan partai politik, organisasi keagamaan, kelompok mahasiswa, serikat buruh serta berbagai organisasi non pemerintah (ornop). Pasukan teritorial digunakan pula untuk membubarkan pemogokan, memindahkan petani dari tanahnya, melibaskan demonstrasi mahasiswa, serta setiap lima tahun memastikan bahwa Golkar menang secara mutlak dalam pemilihan umum. Dengan kata lain, struktur teritorial menjadi cara utama bagi resim Soeharto mempertahankan kekuasaannya

Menyusul jatuhnya Soeharto, struktur teritorial AD mulai didera kritik yang kian meningkat dari kalangan sipil, akan tetapi baru pada akhir 1999 para perwira militer sendiri mulai mempertanyakannya. Sebelumnya bahkan para reformis militer berdalih bahwa struktur itu sendiri tidak salah, hanya disalahgunakan oleh Presiden Soeharto. Pengkritik yang suaranya paling nyaring adalah Mayjen Agus Wirahadikusumah yang pada saat itu baru dilantik sebagai pangdam di Sulawesi. Di awal tahun itu Agus menghujat Dwifungsi sebagai 'anak haram' dan memimpin sekelompok perwira yang pada bulan Oktober menerbitkan buku yang mempertanyakan doktrin militer yang tertanam.<sup>26</sup> Pada bulan Desember ia diundang untuk berbicara dihadapan sebuah komisi parlementer, suatu hal yang tidak lazim bagi perwira aktif, dimana ia menggambarkan struktur teritorial sebagai sebuah 'alat kekuasaan'.<sup>27</sup> Namun demikian Agus tidak mengusulkan pembubaran segera struktur teritorial melainkan pencabutannya secara bertahap mulai dari tingkatan terendah dipropinsi dimana keamanan telah ditegakkan.

Pandangan Agus Wirahadikusumah samasekali tidak diterima oleh kalangan militer, bahkan iapun memperkirakan, mungkin secara terlalu optimis, bahwa hanya 20 persen perwira sejalan dengannya. Dalam kurun waktu beberapa hari saja perwira lainnya bergegas membela struktur teritorial. Kepala bidang penerangan militer Mayjen Sudradjat menekankan pentingnya satuan teritorial pada saat dimana negara menghadapi disintegrasi<sup>28</sup> dan Kastaf AD baru Jenderal Tyasno Sudarto, menyatakan

<sup>25</sup> Konon ada 33.000 babinsa pada desa-desa diseluruh Indonesia, 3.309 Koramil serta 266 Kodim. *Tempo*, 28 Mei 2000, hal.26.

<sup>26</sup> Agus Wirahadikusumah, et. al., *Indonesia Baru dan Tantangan TNI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).

<sup>27</sup> *Kompas*, 14 Desember 1999.

<sup>28</sup> *Kompas*, 16 Desember 1999.

bahwa 'fungsi teritorial masih relevan dalam membela negara'.<sup>29</sup> Namun demikian Agus memperoleh dukungan kuat dari pemerintahan dan tampaknya Presiden Abdurrahman telah mempengaruhi penunjukan militer berikutnya ketika Agus ditarik kembali setelah menjabat selama enam bulan di Sulawesi dan diberi komando atas Kostrad, yang merupakan salah satu posisi AD yang terpenting.

Di bulan-bulan berikutnya masa depan struktur teritorial tetap menjadi bahan perdebatan diantara kalangan militer. Pada sebuah pertemuan perwira militer senior di bulan Mei 2000, beberapa dari mereka menghendaki sebuah penciptaan yang berlangsung cepat, namun yang lainnya mendukung dipertahankannya sistem tersebut. Letjen Agus Widjojo, Kastaf Teritorial TNI, mengambil jalan tengah dan membayangkan sebuah penciptaan bertahap yang berlangsung selama 7-10 tahun.<sup>30</sup> Sejumlah kemungkinan dipertimbangkan dimana AD hanya mengurus pertahanan dan keamanan sementara mengundurkan diri dari keterlibatan langsung dalam politik. Kastaf AD Jenderal Tyasno menyinggung kemungkinan mendirikan 'kantor pertahanan daerah' untuk menggantikan struktur komando teritorial saat itu. Kantor tersebut sebatas koordinasi urusan pertahanan dan tidak lagi 'mengelola seluruh aspek kehidupan sosial'.<sup>31</sup> Akan tetapi hingga bulan Agustus belum ada keputusan akhir mengenai struktur jangka panjang AD. Sementara itu Jenderal Tyasno mengumumkan rencananya menarik babinsa dari 'desa-desa' di kota besar seperti Jakarta dan Surabaya dalam suatu langkah percobaan, namun pada saat bersamaan menegaskan kembali bahwa babinsa masih diperlukan di daerah pedalaman.<sup>32</sup> Diputuskan pula untuk membubarkan Koramil diberbagai pelosok Jakarta.<sup>33</sup> Memang pada kenyataannya peranan babinsa dan Koramil pada daerah perkotaan jauh lebih kecil ketimbang di daerah pedalaman.

Pembubaran struktur teritorial memang perlu dilakukan secara bertahap. Pertama, banyak perwira yang tetap yakin bahwa pasukan teritorial dibutuhkan untuk memelihara ketertiban dan mencegah perseteruan yang timbul atas dasar suku, ras dan agama. Beberapa lainnya berdalih bahwa

pasukan teritorial hanya dapat dikurangi sejalan dengan penambahan jumlah dan kapasitas polisi. Letjen Agus Widjojo menegaskan bahwa derap pengurangan tidak harus seragam melainkan disesuaikan dengan kondisi khusus pada daerah-daerah tertentu.<sup>34</sup> Dengan demikian struktur teritorial lambat laun dapat dibubarkan di Jawa, misalnya, namun tetap dipelihara di Papua maupun bagian-bagian kawasan Indonesia Timur yang belum begitu berkembang.

Kedua, penghapusan struktur teritorial secara cepat akan menimbulkan masalah dalam menangani puluhan ribu tentara yang saat ini menjalankan tugasnya pada satuan teritorial. Tidaklah mungkin membubarkan pasukan tersebut begitu saja: Indonesia saat ini tidak mampu menghadapi kemungkinan terjadinya pengangguran secara tiba-tiba terhadap ribuan orang yang terlatih menggunakan senjata. Mengalihkan anggota dari sebuah angkatan darat yang terlalu besar ke sebuah angkatan polisi yang terlalu kecil merupakan jalan keluar yang menampakkan diri, namun hal tersebut tidak akan disambut baik oleh tentara yang menganggap AD sebagai angkatan yang lebih unggul. Disamping itu langkah demikian akan menghalangi proses profesionalisasi dan demiliterisasi pada kepolisian. Sebaliknya penciptaan secara bertahap akan memudahkan pengecilan militer melalui sebuah proses perlemahan secara alamiah.

Ketiga, adalah rahasia umum bahwa tentara di satuan teritorial bisa menambah gaji mereka yang tidak mencukupi dengan melakukan pekerjaan sambilan yang non militer – melalui cara-cara sah maupun ilegal. Pada tingkatan tertentu satuan teritorial dalam prakteknya mampu membiayai diri sendiri. Jika pasukan teritorial ditarik ke markas militer begitu saja serta terputus dari peluang-peluang menambah penghasilan mereka melalui sistem teritorial, anggota militer akan menghadapi kemerosotan kesejahteraan yang tajam dan karenanya militer dapat terancam masalah disiplin yang kian membesar.

Reformasi struktur teritorial tidak dapat diselenggarakan secara terpisah akan tetapi tergantung pada kemajuan serentak dibidang-bidang lainnya. Kiranya hal tersebut lebih mudah dilakukan dalam konteks stabilitas

<sup>29</sup> *Jakarta Post*, 22 Desember 1999.

<sup>30</sup> *Tempo*, 2 Juli 2000, hal.33.

<sup>31</sup> *Tempo*, 18 Juni 2000, hal.27

<sup>32</sup> *Kompas*, 27 April 2000.

<sup>33</sup> *Media Indonesia*, 11 Juni 2000.

<sup>34</sup> *Tempo*, 2 Juli 2000, hal.33.

politik dan pertumbuhan ekonomi yang lebih luas. Kemajuan yang dicapai akan tergantung pada pengukuhan kepolisian secara serentak dan kemampuan lebih besar untuk memberi gaji yang cukup kepada anggota militer. Selain itu banyak perwira yang ingin mempertahankan struktur teritorial. Sepanjang struktur teritorial bertahan, pimpinan AD baik di tingkat nasional maupun daerah akan memiliki sebuah instrumen yang dimasa lampau digunakan untuk mencapai tujuan politik militer dan dimasa depan dapat pula digunakan bagi hal serupa.

## B. INTELIJEN DALAM NEGERI

Kekuasaan politik militer di masa lampau didasarkan pula pada kendalanya atas intelijen politik. Sudah barang tentu dinas intelijen memberi sumbangan penting bagi kelangsungan resim Orde Baru. Bakin (Badan Kordinasi Intelijen Negara) meski secara nominal merupakan badan sipil dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, anggota stafnya lebih banyak terdiri dari anggota militer. Dalam badan militer sendiri, BAIS (Badan Intelijen Strategis) yang dahulu dikenal sebagai BIA (Badan Intelijen Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) merupakan badan intelijen terunggul yang terkait dengan seksi intelijen pada komando daerah diseluruh negara. Bakorstanas (Badan Kordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional) merupakan satu-satunya organisasi kordinasi keamanan yang bertindak berdasarkan laporan intelijen. Pada masa Soeharto badan tersebut digunakan untuk mengekang perlawanan politik.

Bakorstanas dibubarkan pada bulan April 2000 akan tetapi kedua badan lainnya belum mengalami reformasi yang mendasar. Langkah awal guna melepaskan kekuasaan militer dilakukan ketika Presiden Habibie menunjuk kastafnya yang semula, Letjen (purn) Z. Maulani sebagai kepala Bakin. Maulani memiliki latar belakang dalam intelijen militer namun memperoleh reputasi dalam kalangan sipil sebagai perwira yang berpandangan terbuka yang sering menulis tentang masalah militer di dalam pers. Maulani mengepalai Bakin pada sebuah masa liberalisasi yang tidak pernah terjadi sebelumnya, ketika larangan bagi berdirinya partai politik, serikat perdagangan, organisasi non – pemerintah dan pers telah dicabut, sementara tahanan politik dibebaskan. Namun demikian

Presiden Abdurrahman, kendati secara pribadi berorientasi demokrasi, menunjuk seorang perwira intelijen yang berstatus purnawirawan, Letjen Arie Kumaat, untuk mengepalai Bakin. Arie merupakan seorang perwira intelijan yang lebih tradisional dan tidak dikenal sebagai orang yang liberal.

Berbeda dengan Bakin, BAIS merupakan bagian tak terpisahkan dari struktur TNI. Salah satu seksi Bais berurusan dengan intelijen luar akan tetapi perhatian utamanya terpusat pada apa yang diketahuinya sebagai ancaman dalam negeri. Budaya BAIS di masa lampau adalah jauh dari demokratis, dimana perwira intelijen militer menonjol diantara mereka yang dituduh terlibat pelanggaran hak asasi manusia. Secara luas diyakini oleh kalangan elit di Jakarta bahwa perwira yang ada hubungannya dengan BAIS termasuk mereka yang tengah menghasut kekerasan etnis ataupun kericuhan lainnya guna melakukan destabilisasi terhadap pemerintahan.

Penunjukan Presiden Wahid terhadap kepala BAIS sebelumnya yaitu Letjen (sekarang Jenderal) Tyasno Sudarto sebagai KASTAF AD yang baru mungkin sebagian bertujuan menetralsir kemungkinan perlawanan garis belakang dari badan intelijen militer. Pada saat yang bersamaan kekuasaan AD dilonggarkan oleh penunjukan seorang perwira AU sebagai kepala BAIS yang baru, yang menandakan bahwa pemerintah berharap dapat mengalihkan prioritas Bais dari keamanan dalam negeri menjadi pertahanan, secara bertahap. Keputusan bahwa TNI selanjutnya akan memusatkan diri pada pertahanan nasional dan membiarkan polisi mengurus keamanan dalam negeri mungkin diharapkan dapat mendorong pengalihan penuh tanggung jawab atas intelijen dalam negeri kepada polisi melalui cara bertahap, akan tetapi tampaknya hal tersebut tidak akan terjadi dalam waktu yang dekat. Sementara itu, kini tengah dipertimbangkan untuk mengalihkan BAIS dari TNI ke Departemen Pertahanan.

Selama badan-badan intelijen tetap dikuasai perwira militer yang nilai-nilai dan sikapnya terbentuk semasa Soeharto, maka proses demokratisasi akan tetap rentan terhadap bentuk ‘operasi gelap’ yang lazim diprakarsainya di masa lalu. Badan intelijen pusat memiliki kaitan dengan seksi intelijen pada komando teritorial dan karenanya memiliki jaringan yang mapan yang dapat digunakannya untuk melancarkan berbagai operasi.

### C. AKSES TERHADAP PENDANAAN

Kendati kondisi keuangan militer sudah sangat rawan, perwira militer tetap memiliki akses terhadap dana yang bisa saja digunakan untuk membiayai operasi politik. Praktek militer yang mendarah daging dalam memperoleh dana diluar anggaran resmi pemerintah, menyediakan sumberdaya bagi perwira militer yang bisa luput dari kecermatan pihak luar. Meski sumberdaya militer kini tidak sebesar ketika sebelum krisis ekonomi tahun 1997 dan runtuhnya resim Soeharto, namun hal tersebut masih cukup berarti.

Menurut Menteri Pertahanan, anggaran resmi bagi pertahanan dan keamanan untuk tahun 2000 hanya cukup menutupi 25 persen dari biaya operasional minimal.<sup>35</sup> Gaji-gaji dalam militer sangat rendah – gaji resmi bulanan seorang mayor jenderal hanya sebesar Rp.1,6 juta (sekitar 200 dolar AS) sementara seorang kopral menerima Rp.850.000 (sekitar 100 dolar AS).<sup>36</sup> Para perwira menerima tunjangan tergantung kedudukannya, namun gaji resminya sangat kecil dibanding para profesional swasta. Untuk menutup kesenjangan antara alokasi anggaran dan biaya sebenarnya, selama beberapa dasawarsa militer terlibat upaya pencarian dana melalui cara yang tidak konvensional untuk menambahkan gaji, menyediakan barak dan seragam, membeli perlengkapan, mendanai operasi dan memenuhi berbagai kebutuhan lainnya. Bisnis utama kalangan militer di tingkat pusat diselenggarakan melalui Yayasan Kartika Eka Paksi miliknya yang terlibat dalam kegiatan perbankan, konstruksi, perhutanan, real estat, manufaktur, serta bidang lainnya. Selain itu, setiap angkatan – AD, AL dan AU, maupun polisi – menjalankan usaha melalui badan koperasi yang terpusat. Satuan-satuan terpisah, seperti Kostrad, Kopassus dan komando daerah, juga menjadi sponsor bagi kegiatan usaha komersial. Banyak dari usaha tersebut dikelola oleh pengusaha keturunan Cina atas nama militer, dan pada masa Soeharto, mereka memperoleh perlakuan khusus dari para birokrat.<sup>37</sup> Namun sejak krisis ekonomi tahun 1997, usaha – usaha yang didukung militer, sebagaimana korporasi lainnya, terpukul berat dan beberapa diantaranya kini menghadapi

pailit. Akan tetapi beberapa lainnya masih terus meraup keuntungan.

Disamping itu para komandan militer berpengalaman dalam perolehan dana melalui sumber lain. Adalah sebuah rahasia umum bahwa pengelola pertambangan, perkebunan dan usaha perindustrian kerap dimintai sumbangan bagi militer sementara komandan setempat seringkali ‘menyewakan’ tentara untuk melindungi berbagai usaha seperti bordil, tempat perjudian dan kelab malam. Keterlibatan militer dalam kegiatan penangkapan ikan secara ilegal, penambangan ilegal, penyelundupan, narkoba serta kegiatan ilegal lainnya sudah sering diberitakan dalam pers. Merupakan hal rutin bagi perwira untuk menerima imbalan yang cukup besar atas pembelian persenjataan maupun perlengkapan militer lainnya (kickback).

Sebuah kasus belum lama berselang yang mendapatkan publisitas cukup besar menggambarkan betapa mudahnya militer memperoleh dana bagi keperluan politik. Sebuah audit yang dilakukan oleh komandan Kostrad yang baru dilantik, Letjen Agus Wirahadikusumah, membeberkan bagaimana pendahulunya selaku Komisaris Utama Penerbangan Mandala (sebuah perusahaan milik cabang usaha Kostrad) bisa menarik begitu saja dana sebesar Rp 135 milyar (hampir 20 juta dolar AS) dari perusahaan tersebut atas otoritanya sendiri. Audit tersebut juga memaparkan kasus dimana lahan bagi perumahan tentara serta perlengkapan militer dibeli dengan harga yang sangat tinggi, yang menyiratkan adanya pembayaran imbalan. Pemaparan semacam itu tidak disambut baik oleh sebagian besar militer, sebagaimana terbukti ketika Letjen Agus yang reformis segera dipecat selaku komandan Kostrad setelah menduduki jabatan tersebut selama hanya empat bulan.<sup>38</sup>

Aliran dana yang menutup kekurangan sebesar 75 persen dari anggaran resmi militer memberi peluang cukup besar bagi perwira militer untuk mengalihkan sumberdaya yang cukup besar bagi kegiatan politik. Bahwasanya anggaran militer tidak mencukupi bagi kegiatan operasional normal tidak berarti perwira militer tidak memiliki dana untuk membiayai kegiatan operasi politik diluar pengetahuan pemerintahan sipil.

<sup>35</sup> *Kompas*, 24 Mei 2000.

<sup>36</sup> *Kompas*, 6 Mei 2000. Perkiraan dalam dolar AS merupakan perkiraan belaka karena nilai tukar mengalami fluktuasi yang cukup besar.

<sup>37</sup> Lihat Indria Samego et. al., *Bila ABRI Berbisnis* (Jakarta: Mizan, 1998).

<sup>38</sup> *Tempo*, 13 Agustus 2000.

## D. PERLAWANAN TERHADAP WEWENANG PEMERINTAH

### 1. Konflik Daerah

Meski penguasaan sipil atas militer tampaknya telah mantap pada tingkat nasional, pengamat politik telah menangkap berbagai isyarat bahwa kebijakan pemerintah kadangkala diabaikan atau dipelintir di tingkat lokal, terutama di daerah yang diterpa pemberontakan atau konflik lainnya. Isyarat adanya pembangkangan tersebut tentunya tidak mudah dibuktikan akan tetapi secara umum dipercaya bahwa hal tersebut bukan sekedar kabar angin. Sulit pula menentukan apakah tindakan militer di daerah merupakan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan di markas besar di Jakarta atau merupakan prakarsa komandan setempat. Ada kemungkinan juga – yang juga diyakini secara luas – bahwa beberapa perwira militer masih terpengaruh tekanan dari para purnawirawan yang menentang pemerintahan Abdurrahman. Sebagaimana dijelaskan mantan Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, ‘persekutuan selalu berubah, tergantung perkembangan jaringan uang, loyalitas dan hutang budi kepada pimpinan lama’. Bicara mengenai ‘letnan kolonel, mayor sersan,’ ia berkata, ‘kami tidak mengetahui persis arah loyalitas mereka’.<sup>39</sup>

Misalnya, perwira militer di Aceh bersikap kritis terhadap pendekatan pemerintah terhadap pasukan separatis yang dipimpin GAM – Gerakan Aceh Merdeka. Bukan rahasia bahwa militer menghendaki agar keadaan darurat militer dicanangkan di propinsi tersebut supaya tersedia ‘payung legalitas’ yang memberi keleluasaan bagi mereka untuk mengalahkan para pemberontak. Pihak militer mengklaim bahwa dalam suasana yang berlaku saat ini, tentara menjadi rentan terhadap tuduhan melanggar HAM apabila mereka mengambil tindakan militer yang mereka anggap perlu. Namun pemerintah enggan memberi kelonggaran bagi militer mengingat pelanggaran besar-besaran yang dilakukan mereka di Aceh baik semasa dasawarsa terakhir pemerintahan Soeharto maupun setelah ia jatuh. Bahwasanya perwira militer berbeda pendapat dengan pemerintah seharusnya bukan merupakan masalah, namun ada pandangan luas bahwa terdapat unsur-unsur militer yang memicu peristiwa kekerasan guna menguatkan tuntutan mereka bagi penerapan undang-undang

darurat. Tampaknya banyak perwira militer menentang pula langkah pemerintah untuk membuka negosiasi dengan wakil-wakil GAM. Ketika pejabat Menteri Luar Negeri Bondan Gunawan bertemu dengan seorang pimpinan militer GAM di suatu daerah yang dikuasai pemberontak pada bulan Maret 2000, pasukan polisi melakukan operasi sweeping disekitar daerah tersebut, yang oleh banyak kalangan dilihat sebagai tindakan yang bertujuan memperberat kecurigaan anggota GAM dan dengan demikian menghalangi peluang mengadakan pembicaraan perdamaian.<sup>40</sup> Ketika rundingan perdamaian pada akhirnya diselenggarakan dan dihasilkan sebuah kesepakatan yang disebut ‘jeda kemanusiaan’ dalam konflik, peristiwa kekerasan tetap berlanjut, yang menurut beberapa pengamat diprovokasi oleh unsur militer guna melakukan sabotase terhadap kesepakatan tersebut.

Kecurigaan serupa lazim pula sehubungan konflik di Maluku.<sup>41</sup> Konflik sipil yang terjadi di Maluku timbul dari sebuah gabungan rumit dari faktor agama, etnis, ekonomi, politik dan sejarah dan tidak bisa dijelaskan begitu saja sebagai provokasi militer. Akan tetapi secara luas dipercaya bahwa oknum-oknum militerlah yang mengobarkan api konflik bagi alasan mereka sendiri. Sebuah perkembangan tertentu sepanjang awal tahun 2000 telah memperkuat kecurigaan tersebut. Pada awal tahun tersebut tingkatan konflik tampaknya telah mereda sampai dengan bulan Mei ketika sekitar dua ribu anggota Laskar Jihad tiba di Maluku dari Jawa. Laskar Jihad merupakan sebuah organisasi Muslim radikal yang berbasis di Jawa, dan secara terbuka menyerukan jihad terhadap kaum Kristen di Maluku. Setelah mendapatkan latihan militer di Bogor, tidak jauh dari Jakarta, anggota Laskar Jihad berhasil melakukan perjalanan hingga Surabaya dimana mereka menaiki kapal yang mengangkut mereka ke Maluku. Menyusul kedatangan mereka, pertempuran meningkat tajam. Sebelum keberangkatan mereka ke Maluku, Presiden Abdurrahman sendiri mengeluarkan perintah bagi penahanan mereka apabila mereka berusaha berangkat ke Maluku, akan tetapi tidak ada upaya baik dari militer maupun polisi untuk menghentikan mereka. Dan sebagaimana diungkapkan Menteri Pertahanan, ketika mereka tiba di Ambon sudah ada

<sup>39</sup> *Panji Masyarakat*, 2 Agustus 2000.

<sup>40</sup> *Kompas*, 21 Maret 2000.

<sup>41</sup> Lihat laporan ICG, ‘Indonesia’s Maluku Crisis: the Issues’, 19 Juli 2000.

beberapa *container* berisikan senjata yang menanti mereka disana.<sup>42</sup> Selain itu, dalam pertempuran yang kembali pecah, mereka tampaknya dibantu oleh paling tidak beberapa pasukan militer, termasuk pasukan dari Kostrad. (perlu dicatat pula bahwa pasukan lain, terutama dari polisi, tampaknya berpihak pada kaum Kristen). Pertanyaan yang kemudian timbul adalah: siapa yang memberi latihan militer kepada Laskar Jihad? Bagaimana mereka mampu melakukan perjalanan dari Jakarta hingga Surabaya dan selanjutnya ke Maluku tanpa ada halangan dari polisi dan militer? Dan siapa yang menyediakan *container* berisi senjata yang menanti mereka di Maluku?

Contoh lainnya ditemukan di Timor Barat. Kaitan antara perwira militer Indonesia dan milisi pro Indonesia yang memusnahkan sebagian besar kota Dili serta kota lain di Timor Timur pada September 1999 sudah diketahui secara luas. Menyusul kekalahan kamp pro Indonesia dalam referendum kemerdekaan, milisi tersebut menyeberang ke Timor Barat dimana mereka melanjutkan penguasaan terhadap kamp pengungsi di Kupang dan di perbatasan dengan Timor Timur. Ketika Presiden Abdurrahman mengunjungi Timor Timur pada bulan Februari 2000 dan menyampaikan permohonan maaf kepada rakyat atas kejadian di masa lalu, jumlah penyelinapan oleh milisi yang menyeberang perbatasan ke Timor Timur meningkat secara mencolok, tampaknya sebagai protes terhadap sikap Presiden yang berbaikan.<sup>43</sup> Kelompok milisi yang bersenjata masih melanjutkan penguasaan mereka terhadap kamp pengungsi dan bertindak mencegah pengungsi kembali ke Timor Timur. Dan pada bulan Agustus 2000 anggota milisi bersenjata memaksa staf UNHCR untuk mengosongkan kantor mereka diperbatasan. Sementara militer dan polisi telah mengambil berbagai tindakan untuk mengekang milisi, tampaknya mereka enggan untuk bertindak tegas memindahkan para milisi dari daerah perbatasan. Satu lagi pertanyaan penting timbul: mengapa, setelah hampir satu tahun, milisi pada kenyataannya masih menguasai kamp pengungsi dan mengapa masih terjadi penyeberangan oleh milisi ke Timor Timur?

Bagaimana menjelaskan keengganan yang diperlihatkan pasukan kemanan untuk menjalankan tugasnya pada kasus-kasus demikian?

Penjelasan yang paling kurang mengkhawatirkan pada kasus Maluku dan Timor Barat adalah bahwa militer dan polisi enggan mengambil tindakan yang dapat memicu kekerasan yang lebih besar. Apabila tindakan diambil, misalnya di Surabaya untuk menahan anggota Laskar Jihad, mungkin saja organisasi Muslim lainnya membela mereka dengan risiko bahwa tindakan tegas berakibat pada timbulnya korban yang cukup banyak. Baik komandan polisi maupun militer di Surabaya mungkin memilih 'mengeksplor' permasalahan ke Maluku ketimbang menanggung pertumpahan darah di Surabaya. Pertimbangan serupa mungkin saja berlaku di Timor Barat pula. Setiap upaya untuk membersihkan kamp pengungsi dari anggota milisi bersenjata kemungkinan besar akan menemukan perlawanan sehingga korban timbul bukan saja dari anggota milisi dan anggota polisi tetapi pengungsi pula. Dalam hal operasi *sweeping* yang diadakan segera setelah pembicaraan Bondan Gunawan dengan pimpinan GAM, penjelasan yang paling melerai adalah seperti ucapan seorang kepala polisi yang mengatakan bahwa telah terjadi 'kesalah pahaman'.<sup>44</sup>

Penjelasan yang lebih mengkhawatirkan berpusat pada motivasi satuan-satuan militer di tingkat lokal. Di Timor Barat, satuan milisi tumbuh dari badan-badan yang dibentuk oleh perwira Kopassus termasuk Kolonel Prabowo Subianto di pertengahan 1990an. Sebagai sekutu pasukan Indonesia di Timor Timur, para milisi memperoleh simpati yang cukup kuat dari perwira militer dan polisi Indonesia. Karenannya tidaklah mengherankan jika komandan Indonesia merasa enggan memerintahkan pasukannya bertindak melawan orang-orang yang dianggapnya sebagai kawan yang setia. Bahkan banyak perwira militer yang percaya bahwa kawan setia mereka dikhianati oleh Indonesia. Dalam hal Laskar Jihad pula, ada kemungkinan bahwa beberapa perwira Muslim bersimpati dengan keinginan mereka melindungi kaum Muslim di Maluku dari agresi orang Kristen, sebagaimana perwira yang Kristen bersimpati dengan sesama

<sup>42</sup> *Jakarta Post*, 15 Juli 2000.

<sup>43</sup> Seorang pejabat PBB mencatat adanya 14 kali penyeberangan di beberapa pekan setelah permohonan maaf yang disampaikan presiden pada 29 Februari 2000. *Gamma*, 21 Maret 2000.

<sup>44</sup> Kepala Polisi Nasional Letjen Rusdihardjo mengatakan 'Itu hanya kesalah pahaman'. Ia menambahkan bahwa 'Operasi seharusnya tidak dilakukan langsung sesuai pertemuan. Mereka tidak minta izin terlebih dahulu dari atasannya'. *Jakarta Post*, 22 Maret 2000.

orang Kristen. Motivasi lokal lainnya mungkin saja ikut berperan pula. Sebagaimana telah disebut diatas, anggota militer dan polisi Indonesia diupah sangat rendah dan karenanya terpaksa menambah penghasilannya dari sumber-sumber lain. Seringkali ada klaim bahwa satuan militer mengeksploitasi peluang yang terbuka pada daerah yang mengalami gangguan untuk mencari tambahan penghasilan, terutama dengan menawarkan jasa perlindungan. Di Aceh diyakini secara luas bahwa oknum militer memperoleh bagian dari keuntungan yang dihasilkan oleh perdagangan ganja. Menurut pandangan ini, sumber permasalahannya bukan terletak di Jakarta melainkan pada satuan setempat yang memiliki motivasi tersendiri.

Penjelasan ketigalah yang paling mencemaskan. Dalam kalangan-kalangan politik diyakini secara luas bahwa sebagian besar konflik yang terjadi di Indonesia dimanipulasikan oleh kelompok-kelompok elit bagi kepentingan mereka sendiri. Menurut salah satu versi pandangan tersebut – yang didukung oleh mantan Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono – konflik etnis dan agama disponsori oleh orang-orang yang dekat dengan mantan Presiden Soeharto dan keluarganya untuk menentang tuntutan khalayak ramai agar ia diadili atas tindakan korupsi.<sup>45</sup> Pada versi lainnya, Presiden Abdurrahman cenderung mempersalahkan saingan politiknya yang hendak melakukan destabilisasi pemerintahan melalui konflik demikian.<sup>46</sup> Satu lagi versi melihat ‘barisan lama’ pada militer, baik aktif maupun purnawirawan, mempromosikan kekerasan guna mengingatkan rakyat bahwa militer masih diperlukan sebagai komponen utama pemerintah untuk memelihara stabilitas dan mencegah disintegrasi nasional. Tema serupa dalam semua teori tersebut adalah klaim bahwa kepentingan elit di Jakarta tetap mempengaruhi perwira militer di lapangan dengan mengeksploitasi loyalitas-loyalitas lama dan penggunaan dana yang hampir tidak terbatas.

Sudah barang tentu sulit mengevaluasi penjelasan tersebut tanpa bukti yang meyakinkan. Dilain pihak, pendapat-pendapat tersebut telah begitu meluas – pada kalangan elit maupun masyarakat biasa – sehingga menjadi sulit untuk mengabaikannya begitu saja.

## 2. Perlawanan terhadap Wewenang Pemerintah: Permasalahan Kekebalan

Salah satu bidang dimana perlawanan militer terhadap wewenang pemerintah tampak nyata adalah di bidang hak asasi manusia. Ujian penting terhadap kemampuan pemerintah untuk menegakkan wewenangnya terletak pada keberhasilannya untuk menuntut akuntabilitas bagi pelanggaran HAM. Hingga saat ini beberapa perwira junior dan serdadu telah dituntut dimuka pengadilan, akan tetapi belum ada perwira senior yang diseret ke pengadilan.

Sepanjang sebagian besar masa Soeharto, militer pada umumnya kebal terhadap tuntutan pelanggaran HAM. Apakah mengekang pemberontakan didaerah pinggiran atau disiden di pusat, militer biasanya bebas menggunakan cara apapun untuk mencapai tujuan langsungnya. Akan tetapi di tahun 1990an desakan internasional yang kian meningkat, disamping suara-suara didalam negeri, memaksa militer melakukan tindakan terhadap tentara atau anggota polisi yang terlibat pelanggaran HAM yang berat. Berawal dengan dibawanya perwira junior yang bertanggung jawab atas penembakan terhadap demonstran di Dili, Timor Timur pada November 1991 ke mahkamah militer, anggota militer kadangkala mesti berhadapan dengan pengadilan dalam kasus yang melibatkan pembunuhan terhadap orang sipil. Namun mereka kerap diberi hukuman yang tampaknya sangat ringan, karena hanya dituduh lalai memenuhi ‘prosedur yang berlaku’.

Menyusul jatuhnya pemerintah Soeharto, tekanan dari luar negeri maupun dalam negeri mulai meningkat. Di tahun 1998, sebelas anggota Kopassus yang elit – yang paling senior berpangkat mayor – dalam sebuah mahkamah militer ditemukan bersalah melakukan penculikan terhadap aktivis radikal dan di tahun 1999 seorang mayor lainnya ditemukan bersalah memimpin sekelompok tentara yang memukul tahanan hingga mati di Aceh. Selama tahun 1999, pemerintah Habibie membentuk komisi-komisi untuk menyelidiki pelanggaran HAM di Aceh dan Timor Timur – yang terakhir tersebut dengan ancaman pengadilan internasional atas tindakan kejahatan perang. Penyelidikan Aceh menemukan lima kasus jeals yang siap dibawa ke pengadilan sementara penyelidikan Timor Timur menghasilkan rekomendasi agar lebih tigapuluh perwira, termasuk Panglima TNI saat itu, Letjen Wiranto, diperiksa

<sup>45</sup> *Panji Masyarakat*, 2 Agustus 2000.

<sup>46</sup> *Tempo*, 10 Juli 2000.

lebih lanjut menuju kemungkinan dibawa ke pengadilan.

Setelah mengalami banyak penundaan, pengadilan pertama di Aceh pada bulan Mei 2000 berakhir dengan 24 anggota AD – yang perwiranya berpangkat paling tinggi kapten – dan seorang sipil ditemukan bersalah membunuh seorang guru agama yang pro-separatis berikut lebih limapuluh pengikutnya.<sup>47</sup> Akan tetapi tentara tersebut bersikeras bahwa mereka hanya mengikuti perintah komandan mereka, Letkol Sudjono, namun Sudjono ‘menghilang’ sebelum pengadilan dimulai. ‘Hilangnya’ Sudjono berarti tidak lagi mungkin mengkaitkan perwira yang berpangkat lebih tinggi dengan kasus tersebut. Sementara itu empat kasus lainnya yang mendapat prioritas belum diadili, apalagi kasus-kasus lainnya yang disebut dalam laporan komisi tersebut. Dalam kasus Timor Timur, penyelidikan berjalan lamban. Namun banyak pengacara HAM yang menyangsikan perwira senior dapat dibawa kemuka pengadilan, mengingat bahwa sesuai hukum yang berlaku hanya pelaku langsung yang dapat diadili sementara ‘kejahatan kelalain’ tidak dikenal. Mungkin saja, seperti pada kasus Aceh, tentara biasa ditemukan bersalah atas tindakan mereka di Timor Timur akan tetapi perwira seniornya mungkin akan lolos kecuali dapat dibuktikan bahwa mereka secara langsung memerintahkan melakukan kejahatan tersebut. Sementara itu, sebuah undang-undang HAM yang baru diusulkan, yang meliputi ‘kejahatan kelalaian’ dan mengandung ketentuan berlaku surut dibuat tidak berlaku bagi Timor Timur ketika MPR pada sidang Agustus 2000 menerima usulan TNI untuk mencantumkan ‘pembebasan dari tuntutan yang berlaku surut’ dalam sebuah amandemen UUD tentang HAM. Bagi banyak pengamat, amandemen UUD tersebut tampaknya bertujuan mencegah penuntutan terhadap perwira militer senior Namun perlu diingat bahwa ketentuan berlaku surut tersebut juga menimbulkan kecemasan pada kalangan hukum maupun orang-orang sipil, yang mengkhawatirkan bahwa penyelidikan bahkan akan menelusuri pembantaian anti-komunis di pertengahan 1960an.

Namun demikian beberapa penyelidikan terhadap pelanggaran oleh militer di masa lalu tengah berlangsung. Pada satu kasus, beberapa purnawirawan senior diperiksa mengenai peranan

mereka dalam serangan terhadap markas PDI pada bulan Juli 1996 sementara sebuah penyidikan baru telah dimulai berdasarkan penyelidikan Komnasham terhadap penembakan lusinan demonstran di Tanjung Priok pada tahun 1984. Dalam penyelidikan tersebut, sebagaimana pada penyelidikan mengenai Aceh dan Timor Timur, masyarakat Indonesia menyaksikan serentet perwira militer yang sebelumnya ‘tak tersentuh’ dipanggil untuk diperiksa secara intensif oleh pihak sipil yang berwenang. Para purnawirawan tersebut seluruhnya kecuali seorang, pernah menjabat Panglima TNI sejak tahun 1983.<sup>48</sup> Apapun hasilnya, penyelidikan tersebut, meski terbatas atau tidak tuntas, telah berakibat pada berlanjutnya pendiskreditan militer selaku aktor politik.

Akan tetapi langkah-langkah untuk menjadikan militer bertanggung jawab atas pelanggaran HAM belum beranjak lebih jauh. Ada keraguan dipihak masyarakat mengenai apakah penyidikan tersebut akan berakhir dengan pengadilan dan hukuman bagi perwira senior yang dianggap memikul tanggung jawab akhir atas perilaku pasukan mereka. Keraguan tersebut meningkat setelah diterapkannya amandemen UUD tentang ketentuan tidak berlaku surut tersebut, yang menghalangi penuntutan terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan sebelum timbulnya peradilan HAM yang baru. Selain itu, ‘hilangnya’ Letkol Sudjono tidak dapat dijelaskan tanpa melibatkan campur tangan beberapa oknum militer, dan ada isyarat sangat kuat bahwa lembaga TNI tidak sepenuhnya memiliki komitmen untuk membersihkan diri dari orang-orang yang terlibat pelanggaran berat. Misalnya, tidak ada indikasi terbuka bahwa pimpinan tertinggi militer telah mengambil tindakan yang tegas terhadap perwira yang mungkin bertanggung jawab mempermudah ‘hilangnya’ Sudjono.

Berjalannya penyelidikan pemerintah yang sangat lamban terhadap pelanggaran HAM dan kegagalannya sampai saat ini menuntut para perwira senior memberi isyarat bahwa pemerintah bertindak hati-hati agar tidak menekan militer sedemikian jauh sehingga menimbulkan perlawanan terbuka. Pimpinan

<sup>47</sup> *Jakarta Post*, 19 May 2000.

<sup>48</sup> Mereka adalah para Jenderal Benny Murdani (1983-88), Try Sutrisno (1988-1993, yang juga Wakil Presiden, (1993-98), Feisal Tanjung (1993-1998) dan Wiranto (1998-99). Pengecualiannya adalah Jenderal Edi Sudradjat yang menduduki jabatan tersebut hanya selama beberapa bulan di tahun 1993.



pemerintahan tampaknya tidak berupaya dengan sungguh-sungguh untuk menumbangkan amandemen UUD yang mencegah penuntutan yang berlaku surut. Mungkin ada benarnya bahwa beberapa perwira tidak mencemaskan kemungkinan ditindaknya secara hukum para perwira yang mereka anggap sebagai pencemar nama militer. Namun pada saat yang bersamaan, banyak perwira yang dimasa lalu terlibat apa yang saat itu disebut 'operasi biasa', kini merasa khawatir akan diselidiki. Kurang tegasnya sikap pemerintahan tercermin dalam janji Presiden untuk memberi grasi kepada mantan Panglima TNI yang terbukti bersalah melakukan pelanggaran HAM. Keengganan pemerintah untuk memprovokasi militer merupakan pertanda bahwa pengaruh politik TNI masih tersisa.

## VI. KESIMPULAN

Sikap politik TNI telah berubah dengan cara-cara yang tak terbayangkan sebelum runtuhnya Orde Baru Soeharto pada bulan Mei 1998. Militer tidak lagi menikmati kedudukan istimewa dalam pemerintahan dengan jalur langsung ke presiden. Militer tidak lagi memiliki hak-hak khusus sebagaimana tertanam dalam doktrin Dwifungsi, dan militer secara terbuka telah mengakui supremasi sipil. Anggota militer yang masih aktif tidak lagi ditunjuk menduduki jabatan pemerintahan dan hubungan militer dengan partai Golkar telah putus. Militer tidak lagi mengemban tanggung jawab utama memelihara keamanan dalam negeri meski masih terlibat operasi pada daerah yang mengalami gangguan. Namun yang paling penting, perwira militer tidak lagi 'tidak tersentuh' dan pelanggaran oleh militer dipaparkan secara berkala didalam pers dan parlemen kendati perwira senior masih menikmati kekebalan terhadap tuntutan pelanggaran HAM.

Meski pengaruh politiknya mengalami kemerosotan yang tajam, militer – terutama AD – masih memiliki berbagai mekanisme yang memungkinkannya meraih kembali kekuasaan di masa depan:

- Melalui struktur teritorialnya, AD memelihara satuan militer di setiap propinsi, kabupaten maupun kecamatan di seluruh Indonesia. Hal ini memberinya peluang untuk mempengaruhi perkembangan politik pada setiap tingkatan pemerintah. Sepanjang struktur teritorial tersebut masih bertahan, AD memiliki mekanisme yang dapat digerakkan bagi kepentingan politiknya.
- TNI, terutama AD, masih diwakili secara kuat dalam badan intelijen negara dan militer yang masih memusatkan diri pada kegiatan politik dan sosial dalam negeri.
- TNI melalui usaha bisnis dan cara lain memperoleh dana untuk menutupi sekitar 75 persen dari pengeluarannya. Kegiatan pendanaan tersebut pada umumnya luput dari pencermatan masyarakat. Hal tersebut memberi peluang bagi pimpinan militer untuk

memperoleh uang dalam jumlah yang besar yang bisa digunakan untuk membiayai kegiatan politik di masa depan.

Ada pula tanda-tanda bahwa perwira militer – atas prakarsanya sendiri maupun atas instruksi dari tingkatan lebih tinggi pada hirarki militer – kadangkala terlibat kegiatan yang tampaknya bertujuan mengikis wewenang pemerintah terpilih:

- Ada berbagai isyarat mengenai perlawanan militer terhadap kebijakan pemerintah, terutama di daerah yang tengah mengalami gangguan keamanan seperti Aceh, Maluku, Timor Barat dan Irian Jaya.
- Meski tidak terbukti, secara luas diyakini dalam kalangan politik – termasuk jajaran tertinggi pemerintahan – bahwa beberapa purnawirawan masih mempengaruhi perwira aktif untuk melakukan kegiatan – termasuk mengobarkan konflik sosial – yang bertujuan mengikis stabilitas pemerintahan sipil.
- Militer tampaknya berupaya menunda dan menghalangi pengadilan terhadap perwira yang dituduh melakukan pelanggaran HAM.

Meski terdapat sisa-sisa sistim Orde Baru, TNI saat ini tidak memiliki kemampuan meraih kembali kekuasaan politik. Akan tetapi, konsolidasi penuh demokrasi menuntut pembubaran, atau setidaknya pengarahannya kembali secara drastis jaringan teritorial, pensipilan terhadap badan intelijen dalam negeri, pelurusan keuangan militer, dan pemantapan persatuan dan disiplin militer. Dibutuhkan pula pembentukan sebuah doktrin yang jelas yang mendukung supremasi sipil.

Pendapat ICG mengenai langkah-langkah dasar yang diperlukan bagi mempertahankan pemerintahan yang konstitusional, serta komitmen TNI saat ini untuk menghindari keterlibatan langsung dalam kancah politik, dipaparkan dibawah ini. Hal-hal tersebut merupakan langkah praktis yang bertujuan mengekang kemampuan militer, atau oknumnya untuk menentang dan menghalangi kebijakan pemerintah melalui cara yang tidak konstitusional. Tekanannya adalah pada arah dari

tanggapan yang diperlukan ketimbang detail pelaksanaannya: laporan ICG dimasa mendatang akan membahas berbagai permasalahan termasuk peranan militer dan polisi dalam operasi keamanan dalam negeri, kekuasaan militer pada tingkat lokal, serta politik reformasi militer.

Beberapa rekomendasi yang kami ajukan tersebut memerlukan tindakan militer semata-mata, akan tetapi pada umumnya yang diperlukan adalah sebuah hubungan kerjasama antara pemerintah dan militer – dimana pemerintahan sipil memegang peran pemimpin. Dalam proses reformasi militer terdapat banyak peranan bagi berbagai pelaku – yakni Presiden dan menteri-menterinya, legislatif, serta kekuatan politik sipil, maupun militer sendiri. Namun permasalahan mendasar mengenai fungsi militer seyogyanya tidak diputuskan oleh militer belaka, karena hal-hal tersebut memiliki kepentingan mendasar bagi negara secara keseluruhan. Tujuan akhir dalam sebuah masyarakat demokratis harus selalu merupakan pencapaian pengendalian penuh secara demokratis atas urusan militer oleh pemerintahan sipil.

### Doktrin

Doktrin TNI pada saat ini tengah mengalami perubahan yang signifikan. Dalam kondisi baru tersebut, TNI telah menanggalkan doktrin lama Dwifungsi dan telah maju melampaui gagasan-gagasan Paradigma Baru tahun 1998. Namun demikian proses pemikiran kembali sebuah peran yang tepat bagi militer dalam lingkungan demokrasi belumlah tuntas.

Merupakan hal penting agar doktrin formal TNI mengakui supremasi sipil secara tersurat dan memberi batasan pada peranan militer dalam melaksanakan tugas profesionalnya. Diantara permasalahan yang perlu diperjelas adalah pembedaan antara konsep pertahanan (yang kini menjadi tanggung jawab TNI) dan kemanan dalam negeri (yang kini merupakan tanggung jawab formal polisi). Doktrin Sishankamrata yang mendasari struktur teritorial AD juga perlu dipertimbangkan kembali, pada masa dimana ancaman serangan dan penjajahan oleh musuh bukan merupakan prioritas utama.

Tidaklah tepat dalam sebuah masyarakat demokratis bagi militer untuk memiliki wewenang sepihak menentukan doktrinnya sendiri. Lembaga sipil – pemerintah maupun badan legislatif – bertanggung

jawab memberi sumbangan terhadap penyusunan kembali doktrin militer dalam suasana demokratis tersebut. Departemen Pertahanan belum lama berselang menyusun rancangan UU Pertahanan Nasional yang baru yang diwaktu dekat akan dibahas di DPR. Anggota DPR didesak untuk memanfaatkan peluang ini guna menjalankan tanggung jawab mereka dalam membentuk doktrin militer selanjutnya.

### **Perwakilan Militer dalam Legislatif**

Pada kebanyakan bentuk demokrasi seluruh kursi pada legislatif diisi melalui pemilihan terbuka. Namun dalam beberapa kasus ada kursi khusus yang diperuntukkan bagi kelompok yang kurang berdaya maupun minoritas. TNI tidak masuk dalam kategori tersebut. Perwakilan militer dalam legislatif merupakan warisan masa Soeharto dan akan berakhir di tahun 2004 bagi DPR dan DPRD, dan sesuai ketetapan MPR belum lama berselang, di tahun 2009 bagi MPR.

Meski keterwakilan yang berlanjut bertentangan dengan penolakan TNI atas peranan politik, para pimpinannya berdalih bahwa mereka perlu diwakili di MPR karena anggota militer dilarang memberi suara dalam pemilihan. Ketetapan MPR yang baru lalu pada kenyataannya dianut berdasarkan perhitungan politik jangka pendek yang dilakukan oleh partai-partai politik dan hal tersebut telah mengecewakan opini demokratis. Pengkritik menyatakan bahwa ketetapan tersebut memberi 'isyarat keliru' kepada TNI dan khalayak ramai. Kiranya perlu memperkokoh tekanan kepada militer untuk mengundurkan diri secara penuh dari kegiatan politik formal. Tekanan tersebut dapat lebih efektif apabila MPR mencabut kembali ketetapanannya dan DPR melakukan amandemen atas undang-undang yang menghalangi anggota militer menjalankan hak demokratis memberi suara.

### **Struktur Teritorial**

Selama struktur teritorial AD dipertahankan secara utuh, proses demokratisasi menjadi rentan terhadap tekanan oleh militer atau campur tangan pada tingkat daerah dan lokal. Di jangka panjang, demokrasi akan diperkokoh apabila struktur teritorial dibubarkan atau diubah. Oleh karena itu permasalahan struktur teritorial AD bukan semata-mata merupakan masalah internal militer melainkan masalah pemerintah pula. Pemerintah disarankan untuk bekerja sama dengan militer bagi perumusan

sebuah strategi yang mengurangi kapasitas struktur teritorial untuk mengerahkan tekanan politik pada tingkat lokal.

Kiranya perlu dipahami oleh masyarakat internasional bahwa bukan hal mudah melakukan reformasi terhadap struktur yang mapan tersebut. Agaknya tidak tersedia banyak pilihan kecuali sebuah pendekatan bertahap yang memberlakukan penciutan secara menerus terhadap sistim teritorial melalui proses penghapusan secara alamiah sejalan dengan jatuhnya masa pensiun tentara dari penugasan aktif. Pada saat yang bersamaan beberapa fungsi teritorial seyogyanya diambil alih oleh polisi. Proses tersebut dapat dipercepat jika pemulihan ekonomi memberi peluang pekerjaan yang menarik pada sektor sipil, akan tetapi dijangka waktu yang dekat hal tersebut kemungkinannya kecil.

### **Intelijen Dalam Negeri**

Penarikan diri militer dari keterlibatan politik membutuhkan pula penarikannya sebagai lembaga dari tanggung jawab atas intelijen dalam negeri. Sebagai kekuatan pertahanan adalah tepat untuk membatasi fungsi intelijen TNI menjadi intelijen yang berorientasi pertahanan. Pengsipilan intelijen dalam negeri merupakan aspek yang perlu bagi demokratisasi dan penarikan diri militer dari politik. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah dengan bekerja sama dengan militer perlu menyiapkan undang-undang baru untuk dipertimbangkan DPR.

### **Pendanaan Militer**

Salah satu rintangan utama dalam profesionalisasi TNI adalah kesenjangan yang sangat besar antara kebutuhan minimal dan dana yang tersedia. Selama anggaran negara hanya menutup sekitar 25-30 persen dari dana yang diperlukan, maka satuan militer akan tetap mencari pendanaan dari sumber lain. Hal ini membuka peluang bagi pimpinan militer untuk memperoleh uang dalam jumlah besar yang bisa digunakan untuk membiayai operasi politik.

Dengan demikian pemerintah perlu memastikan bahwa dana non-bujeter diawasi secara cermat dan diaudit oleh badan seperti BPK diluar militer sendiri. Proses tersebut telah dimulai namun masih menemukan berbagai halangan yang sumbernya pada militer. Tentunya dijangka panjang penyelesaiannya terletak pada kemampuan pemerintah untuk menyediakan 100 persen

anggaran militer, namun sasaran tersebut masih belum dimungkinkan dalam kondisi ekonomi saat ini.

### **Disiplin dan Persatuan Militer**

Indikasi perlawanan militer terhadap wewenang pemerintah pada tingkat daerah sebagian besar, meski tidak pasti, lebih merupakan akibat dari struktur komando yang lemah dan perpecahan ketimbang kebijakan yang sengaja ditentukan di markas besar TNI. Karenanya penting agar proses profesionalisasi militer tetap berlanjut dan agar garis komando mampu menerapkan disiplin terhadap perwira yang membangkang. Terlebih penting lagi, perlu dihindari keadaan dimana perwira militer aktif menanggapi tekanan dari para purnawirwan ataupun kepentingan politik lain diluar hirarki militer. Hal ini terutama merupakan tanggung jawab pimpinan militer sendiri.

### **Akuntabilitas**

Penting bagi militer untuk mengambil tindakan yang tegas guna mencegah terjadinya pelanggaran HAM oleh anggota militer. Apabila kekebalan yang berlaku saat ini terhadap perwira senior yang dituduh melakukan pelanggaran HAM berlanjut, maka akan sangat sulit meyakinkan generasi mendatang bahwa mereka harus bertanggung jawab atas tindakan diluar hukum. Supremasi sipil akan terkikis apabila TNI terlihat melindungi anggotanya dari tuntutan melakukan pelanggaran berat HAM.

### **Dukungan Internasional bagi Pemerintahan Sipil**

Jaminan terbaik mencegah kembalinya keterlibatan langsung militer dalam pemerintahan adalah kelembagaan sipil yang kokoh dan efektif, yang sama berlaku di Indonesia maupun di negara lain. Apabila pemerintahan sipil berhasil dalam penyelenggaraannya, maka militer tidak mungkin menentang wewenang sipil.

Di jangka pendek, salah satu disinsentif paling kuat terhadap pengambil alihan pemerintah oleh militer terletak pada sanksi ekonomi serta embargo terhadap pembelanjaan militer. Namun tindakan yang lebih halus diperlukan untuk mendorong militer agar menerima peranan non politik, serta menanggulangi sikap berpolitik yang keras yang beda tipis dengan sebuah kup militer. Penggunaan tekanan ekonomi atau embargo persenjataan untuk mencapai sasaran tertentu dapat memberi hasil

positif dalam beberapa kasus (misalnya penyelinapan oleh milisi kedalam Timor Timur) akan tetapi dapat berakibat kontra produktif dalam kasus lainnya. Kebijakan dalam bidang ini tidak dapat ditentukan secara a priori melainkan membutuhkan kepekaan terhadap keadaan tertentu serta terhadap berbagai kemungkinan yang tidak dihindaki.

Program-program yang lebih rutin juga dapat membantu namun tidak dapat diharapkan membawa hasil segera. Program pertukaran militer dan pendidikan militer merupakan cara penting untuk membuka pandangan alternatif bagi perwira militer Indonesia mengenai fungsi militer dalam masyarakat yang demokratis. Kiranya ada baiknya pula memberi peluang bagi anggota Komisi I DPR (yang antara lain menangani permasalahan pertahanan dan keamanan) untuk melakukan pertukaran kunjungan dengan anggota komisi serta komite parlementer serupa dari negara demokrasi lainnya.

## APPENDIX A

### GLOSSARY OF ACRONYMS AND INDONESIAN TERMS

---

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Armed Forces of the Republic of Indonesia)
Babinsa	Bintara Pembina Desa (Village Guidance NCO) Badan Pemeriksa Keuangan (State Auditing Agency)
BAIS	Badan Intelijen Strategis (Strategic Intelligence Agency)
Bakin	Badan Kordinasi Intelijen Negara (National Intelligence Co-ordinating Agency)
Bakorstanas	Badan Kordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Coordinating Agency to Support the Maintenance of National Stability)
BIA	Badan Intelijen Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Armed Forces Intelligence Agency)
Bupati	District Head
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representatives)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Regional House of Representatives)
Dwifungsi	Dual Function
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Aceh Freedom Movement)
Kabupaten	District
Kecamatan	Sub-district
Keppres	Keputusan Presiden (Presidential Decision)
Kodam	Komando Daerah Militer (Regional Military Command)
Kodim	Komando Distrik Militer (District Military Command)
Koramil	Komando Rayon Militer (Sub-district Military Command)
Korem	Komando Resor Militer (Sub-regional Military Command)
Kopassus	Komando Pasukan Khusus (Special Forces)
Kostrad	Komando Strategis Cadangan Angkatan Darat (Army Strategic Reserve Command)
Laskar Jihad	Islamic Fighters
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat (People's Consultative Assembly)
Nahdatul Ulama	National Awakening (a Muslim organisation)
PAN	Partai Amanat Nasional (National Mandate Party)
PDI	Partai Demokrasi Indonesia (Indonesian Democratic Party)
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan (Indonesian Democratic Party of Struggle)
Sishankamrata	Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Total People's Defence and Security System)
TNI	Tentara Nasional Indonesia (Indonesian National Military)
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees