PERUBAHAN PERTAHANAN ATAU POLITIK TENTARA ?

Oleh : Munir

Pembahasan tentang militer dan model pertahanan negara pasca Negara Mei 1998 tentu tidak dapat dipisahkan dari apa yang berlangsung daslam perubahan politik Nasional, serta hubungannya dengan peran militer dalamnya. Bangun tua sistem bernegara yang didominasi oleh nilai, birokrasi, serta aktor militer tidak begitu juga dapat terkoreksi. Padahal kita jelas menyadari salah satu persoalan yang paling krusial dalam perubahan politik di kita adalah isu militer. Isu militer ini jauh yang mendominasi berbagai agenda perdebatan ketimbang membicarakan bagaimana model pertahanan negara harus dirumuskan, dan meletakkan militer didalamnya.

Asumsi yang menyatakan bahwa model pertahanan negara dapat dirumuskan tanpa melihat konteks politik dan aktor-aktor yang bermain, jelas menjadi lemah atupun justru akan gagal. Pembahasan model pertahanan negara adalah faktor ikutan dari kapasitas perubahan politik untuk menciptakan kepatuhan militer atas demokrasi. Bahasa klasik yang sekarang "ngepop", membangun supremasi sipil atas militer. Untuk itu perlu dulu kita mendahuluinya dengan melihat lingkungan kehidupan politik dalam empat tahun terakhir yang amat berpengaruh terhadap soal militer dan pertahanan negara itu. Terlebih isu militer tidak bisa dipisahkan dengan bangun kekasaan rezim yang menyebut dirinya "Orde Baru".[1]

Sulit kiranya dirumuskan sebuah definisi tentang yang apa dimaksud dengan "Pasca Orde Baru"[2]. Banyak pertanyaan apakah itu berarti dengan turunnya Jendral Soeharto mundur jabatan sebagai Presiden sebagai akhir dari sebuah orde rezim otoriter yang menyebut dirinya orde baru. Pertanyaan ini masih cukup relevan dikemukakan mengingat perkembangan politik Indonesia yang tidak kunjung jelas arahnya, apakah masih layak menyebutnya sebagai transisi demokrasi, atau justru apa yang berlangsung hanya pembaharuan wajah otoriterianisme di dalam basis klaim politik baru, "Reformasi".[3]

Dalam waktu yang demikian cepat, yaitu 3 Tahun telah terjadi tiga kali pergantian Presiden. Perubahan pada sisi ini tidak secara otomatis memberikan gambaran bahwa perubahan itu sebagai bagian dari derasnya arus perubahan menuju demokrasi. Dalam sejarah Indonesia, tidak seorangpun presiden turun dengan cara yang normal, selain pertarungan elite politik dan pilihan politik tentara menentukan arus dan daya tahan satu jabatan Kepresidenan. Situasi ini memang mengundang apakah perubahan menuju demokrasi harus dibayar dengan jatuh bangun kabinet serta pertikaian politik yang tidak kunjung selesai, atau justru ini adalah gaya khas perubahan tanpa mengakhiri aktor politik masa lalu secara signifikan?.

---

[1] Orde Baru adalah identitas yang dipilih oleh militer pada tahun 1996 sebagai identitas bagi rezim Soeharto.

[2] Lihat berbagai dokumen Angkatan Darat peran politik yang demikian luas pada tahun 1966.

[3] Reformasi kata yang paling populer dipilih oleh semua pihak yang merasa harus berada pada posisi rezimentasi simbolik "transisi menuju demokrasi". Tidak kurang militer, ataupun partai Golkar sebagai tulang punggung kekuasaan Soeharto pun menyebut dirinya reformis.

pemerintahan otonomi daerah. Ini jelas sebuah persoalan yang amat serius ditingkat konsepsi meletakan posisi militer dan berbagai perubahan yang dibutuhkan.

Padahal jelas, Komando teritorial adalah lahir dari konsep politik lama (hasil perubahan kondisi keharusan faktual tahun lima puluhan, menjadi konsep penguasaan dan dominasi) yang menjadi landas kerja rezim militer Orde baru. Pertanyaan relevan tidaknya operasi teritorial dan doktrin HANKAMRATA, tentu seharusnya dirumuskan berdasarkan tantangan kedepan. Tidak dapat semata-mata perubahan itu harus dihambat berbagai mitologi sejarah militer ataupun reka-reka doktriner yang sebenarnya tidak menjadi bagian dari sistem pertahanan negara. Misal dapat kita lihat dari berbagai doktrin pertahanan yang sebenarnya adalah doktrin dominasi politik angkatan darat sebagai mana dirumuskan dalam Doktrin Perjuangan TNI AD "tri ubaya cakti" hasil seminar AD ke II tanggal 25 s/d 31 Agustus 1966 menyatakan : "TNI AD merupakan salah satu bagian yang tidak dapat terpisah dari ABRI seluruhnya. Maka oleh karena itu segala yang diuraikan.....(dalam hasil seminar-pen.) mengenai TNI AD, pada umumnya berarti dalam kerangka keseluruhan ABRI. Lebih lanjut menyatakan "*...politik pembinaan orde baru harus tegas dan kuat, penuh dengan suatu kesadaran akan persoalan mendesak*"[5]. Secara tegas juga dinyatakan: "*TNI itu merupakan inti, pelopor dan pelatih bagi seluruh rakyat Indonesia dalam rangka doktrin perang semesta, dan oleh karena itu pada dasarnya ia merupakan Kader TNI dalam arti luas*".

Dalam rumusan doktrin Hankamnas dibuat melalui Seminar Hankam I yang diselenggarakan pada tahun 1966, merumuskan sebagai berikut : "Hakekat Hankamnas adalah perlawanan rakyat semesta dalam mana seluruh potensi dan kekuatan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan militer disusun, dikerahkan dan digerakan secara terpimpin, terkoordinasi dan teritegrasi, baik dibidang dari lingkup pemahaman Hankamrata, yang sama sekali bukan berarti adanya sistem doktrin pertahanan negara semata-mata. Tetapi jelas dia dirumuskan sebagai pemusatan segala bentuk akses dan bidang kehidupan dalam lingkup yang tak terbatas di bawah struktur terpusat kekuasaan militer. Rumusan ini kemudian lahir sebagai doktrin perjuangan ABRI yang diberikan nama CATUR DARMA EKA KARMA (CADEK). Meskipun kemudian pada tahun 1988 doktrin ini direvisi melalui saraseh ABRI, secara substansial tidak terdapat perubahan yang berarti khususnya yang mengangkut persoalan relasi antara militer, politik.

---

[5] Upaya mempertahankan peran politik itu dirumuskan secara tegas dalam bentuk mengambil pilihan politik untuk tidak lagi berdiri diluar pagar politik. Tetapi secara nyata telah mengambil pilihan masuk dan menjadi aktor sekaligus faktor politik. "*ini AD khususnya, ABRI pada umumnya tidak ada pilihan lain dari pada menjadi bagian orde baru dan bertanggungjawab ataspembiaannya. Kalau TNI AD berdiri netral terhadap persoalan-persoalan konsilidasi orde baru, maka ia mengingkari peran serta panggilan sejarahnya. Tanpa memihaknya TNI AD kepada orde baru maka stabilitas politik, stabilitas ekonomi dan tritura tidak akan dapat tercapai.* "Yang ini kemudian disebut sebagai landasan idiil perjuangan TNI AD. Landasan idiil berarti sebuah basis sistem idiologi atau nilai yang akan menjadi dasar bagi keseluruhan doktrin, peran serta postur militer. Atau lebih jauh landasan idiil ini dipahami sebagai kerangka idiologi politik militer, khususnya angkatan darat. Tentu dalam hal ini cukup bagi kita untuk memahami landasan rezim militer orde baru tumbuh dalam kerangka gagasan dasar otoritarian yang berbasis pada peran TNI AD. Atau orde baru merupakan pilihan politik TNI AD untuk mensubordinasi keseluruhan kehidupan politik.

Dalam konteks ini, kita dalam melihat pada struktur organisasi pertahanan yang berbasis pada angkatan darat wat institusi teritorial lebih mewakili kepentingan politik ekonomi TNI AD, ketimbang sebuah model organisasi tentara dalam sistem pertahanan negara. Padahal de an jelas, diluar semua perdebatan dalam dua tahun terakhir tidak terdapat perubahan yang cukup berarti pada koreksi atas mulai doktrin pertahanan doktrin AD, sampai pada model penggelaran pasukan melalui operasi teritorial. Justru yang terjadi adalah penguatan institusi teritorial atas landasan adanya konflik sosial ataupun mempertahankan keutuhan wilayah negara. Catat saja dua Kodam baru yang dikembangkan pada daerah konflik, dengan alasan TNI lah yang dapat memberikan jawaban atas problem yang dihadapi.

Dalam persoalan ini, tampak ada beberapa persoalan serius yang belum diselesaikan, atau mungkin tidak menjadi agenda. Persoalan itu antara lain : a. Soal pragmatisme politik, sebagaimana telah dikemukakan pada awal tulisan. b. Hegemoni militer yang masih cukup kuat, seolah militer merupakan jawaban atas berbagai problem ancaman keamanan. c. Nasionalisme dan integrasi nasional adalah wilayah semata otoritas militer. d. Bahkan tafsir tunggal atas mandat konstitusi juga masih merupakan wilayah militer. Persoalan-persoalan ini jelas akan menimbulkan banyak hambatan untuk kita lebih optimis atas perubahan di sektor pertahanan ataupun kontrol atas peran militer.

Perdebatan jabatan strategis dikalangan militer, seperti panglima TNI, kastaf AD jelas menunjukkan bagaimana tidak adanya koreksi yang signifikan atas peran militer. Perdebatan di level ini sangat tidak memperlihatkan ukuran-ukuran diluar konsepsi bagi militer profesional dan jauh dari ruang peran politik. Bahkan pemilihan para pejabat militer ini jauh lebih politis ketimbang jabatan-jabatan seperti ketua fraksi di DPR atau jabatan seorang Gubernur. Ini juga menggambarkan problem yang serius pada elit para pelaku politik nasional dalam merumuskan kebutuhan akan modal pertahanan.

Tap MPR VI dan VII tahun 2000 tentang POLRI TNI misalnya, membagi kewenangan POLRI-TNI yang masih berbasis pada semata membagi kerja ketimbang melakukan keputusan yang strategis bagi mandat pertahanan yang dikehendaki kedepan. Lebih jauh tap MPR itu juga mencerminkan adanya semangat yang demikian berebut akses antara TNI dan POLRI sebagai alat politik. Perebutan ini tentu memberi warna pada posisi TNI yang berminat kuat untuk memainkan peran yang lebih luas, termasuk di level Daerah.

Implikasi tidak adanya perubahan di level konseptual dan politik diatas, jelas akan menimbulkan persoalan pula pada agenda desentralisasi sistem permerintahan melalui otonomi daerah. Struktur pertahanan gelas pasukan, dan pragmatisme politik ini akan terus justru mempertahankan dominasi peran militer sampai di daerah. Padahal persoalan pertahanan tidak mungkin dibagi dalam kekuasaan yang terdesentralisasi. Ini berarti upaya perubahan disektor pertahanan dan upaya mengembangkan otonomi daerah mesti melwati perubahan yang bersifat paralel. Sentra militer yang berbasis di daerah secara permanen harus ditiadakan. Kalaupun satuan militer yang berbasis di daerah, jelas terpisah sama sekali dengan mekanisme daerah. Sehingga tidak mungkin, ketika otonomi

daerah dikembangkan struktur gelar kekuatan permanen lewat komando teritorial memainkan peran sebagaimana selama ini ada.

Catatan kasus dibawah ini kiranya penting untuk memahami berbagai persoalan yang bakal muncul sebagaimana berbagai problem diatas. Bisnis militer merupakan bagian dari pemicu konflik sosial dimana menempatkan posisi rakyat sebagai obyek korban dalam menjalankan bisnis tersebut. Salah satu manifestasi konflik bisnis tersebut menyangkut sengketa tanah militer. Konflik sosial yang cukup signifikan secara kuantitas dan kualitas akibat bisnis tanah militer menghadapkan petani melawan TNI-AD, TNI-Aumaupun TNI-AL. Contoh kasus di Jawa Timur, jumlah keseluruhan sengketa tanah militer yang terjadi sebanyak 25 kasus, meliputi 7 kasus vs. TNI-AD, 12 kasus vs. TNI-AL, dan 6 kasus vs. TNI-AU yang terjadi seluas 17.265,575 hektar, dengan jumlah dan DIY Yogyakarta yang melibatkan Kodam IV/ Diponegero, di Jawa Barat yang melibatkan Kodam[6].

Bisnis militer yang tumbuh subur dengan beragam dalih, termasuk dalam soal penguasaan dan pemilikan tanah militer untuk mengembangkan bisnis tersebut, ternyata tidak pernah disikapi secara kritis oleh pemerintah hari ini, bahkan dalam praktek yang terjadi di lapangan ternyata justru aparat birokrasi ataupun DPRD justru takut menghadapi ancaman TNI untuk mengusik bisnisnya. Contoh sederhana misalnya di DPRD Jawa Timur, panglima Kodam V/Brawijaya untuk penyelesaian sengketa tanah militer yang melibatkan TNI-AD di kasus Buduran Sidoarjo dan Harjokuncaran Malang Selatan (2001). Isu penting bisnis militer ini akan memberi warna pada bagaimana kelangsungan otonomi daerah akan mendapatkan hambatan.

Penutup

Beberapa catatan diatas tidaklah menggambarkan keseluruhan perdebatan soal pertahanan, politik tentara, maupun implikasi dan tantangannya bagi upaya desentralisasi. Mungkin catatan perlu diberikan adalah, konflik kepentingan perubahan pada sektor pertahanan, khususnya perubahan pada satuan militer akan tetap memberi warna berbagai fragmentasi politik di Jakarta mupun daerah, bahkan pada konflik sosial di berbagai daerah.*****

---

[6] Bisis tanah hanyalah salah satu bentuk-bentuk korup militer yang dikepakan sayapnya melalui organ-organ ekonomi yang dipersenjatai pola represi dalam proses tersebut. Selain bisnis tanah, masih banyak bentuk *mark-up* yang dimainkan oleh militer dalam setiap pengaggarannya. Hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyebutkan bahwa paling tidak dapat memberikan gambaran bagaimana sesungguhnya anggaran militer dikelola oleh kalangan militer, baik TNI-AD, TNI-AU, maupun TNI-AL (Kompas, 4 April 2002). Di lingkungan TNI-AD, dari realisasi anggaran senilai 453,724 milyar, dengan yang diperiksa BPK sebesar 13,264 milyar (2,92 persen) dengan 19 temuan Rp. 4,122 milyar (31persen) terjadi penyimpangan. Penyimpangan ini diantaranya meliputi: penyimpangan yang berindikasi kerugian negara, penyimpangan atas kekurangan penerimaan negara, penyimpangan atas pengeluaran yang tidak dapata dipertanggungjawabkan, ketidakhematan, dan pencapaian yang tidak efektif. Ditubuh TNI-AL, dari realisasi anggaran tahun 2000 dengan total anggaran rutin 216,282 milyar dan diperiksa BPK 141,111 milyar (6,78 persen), ditemukan 17 penyimpangan senilai 9,570 milyar. Sedangkan di lingkungan TNI-AU, pada tahun anggaran 2001 dengan total anggaran rutin dan pembangunan sebesar 97,19 milyar yang direalisasikan 49,481milyar. Dari jumlah yang diaudit BPK sebesar 12,352 milyar, ditemukan 6 penyimpangan senilai 7,296 milyar.

Dilihat dari praktek aktor dominan saat ini jelas akan segera mengarah pada beberapa kekuatan lama yang masih kokoh, serta munculnya kekuatan-kekuatan baru yang belum menjanjikan apapun. Kekuatan lama itu jelas mengarah pada struktur kokoh politik peran militer, kekuatan birokrasi rente tua yang telah melebur kedalam partai-partai politik baru, serta berbagai kantong-kantong fasisme yang telah dirubah wajahnya menjadi laskar tuhan, bangsa, ataupun cita-cita partai. Hal ini tentu kita tidak dapat mengabaikan daya dukung kekuatan rezim lama dengan pengendalian melalui politik uang. Ini mencerminkan tiga pilar Orde Baru, yaitu Militer, birokrasi korup, serta partai politik konservatif masih tegak utuh.

Catatan penting tiga tahun terakhir adalah bagaimana militer memainkan peran politiknya yang demikian kuat, dan mungkin paling kuat dalam sejarah perkembangan politik Indonesia. Jatuhnya Abdurahman Wahid pada pertengahan tahun 2001, lepas dari berbagai alasan obyektif yang dapat menjadi alasan, peran militer jelas lebih signifikan ketimbang semua sesi politik yang berjalan di Parlemen. Kata Akhir jatuh tidaknya Mantan Presiden Abdurahman Wahid ada ditangan sekelompok perwira militer yang melakukan kalkulasi politik rasional dari kemungkinan yang diperoleh dari situasi politik yang ada. Militer tampak menyadari betul situasi politik masa itu, merupakan pertaruhan politik dikalangan sipil yang akan segera meningkatkan posisi tawarnya.

Berbagai kekuatan politik yang bersebrangan dengan mantan Presiden, itu melakukan manuver politik yang menunjukan langkah langkah memberi ruang bagi militer mengambil peran politik. Parade militer menjadi demikian penting untuk menunjukan kekuatan posisi politik masing-masing pihak yang berseteru. Dalam posisi ini, ruang publik dipenuhi oleh pesan-pesan kalangan militer, yang meningkatkan pentingnya kembali pada konstitusi[4] serta mempertahankan integrasi bangsa. Momen itu menjadi titik balik menguatnya kembali peran militer, khususnya setelah dua tahun sebelumnya tidak ada pilihan bagi militer kecuali mengikuti kehendak tekanan publik untuk mundur dari ruang politik.

Pasca proses itu boleh dikata militer telah menemukan kembali peran penting dan bergumulan politik. Berbagai agenda politik kemudian secara terus menerus memunculkan peran yang lebih luas bagi militer. Tidak saja peran militer secara langsung, tetapi juga gagasan dan ideologi serta berbagai jargon politik lama menjadi berkembang kembali menjadi semacam agenda baru bagi arah perubahan. Harapan akan perubahan menjadi tidak tentu arah, agenda menuju demokrasi sedang mengalami kesulitan yang serius.

Reformasi sektor pertahanan atau politik tentara

Perubahan pada sektor pertahanan tentu tidak semata melihat konteks bagaimana prilaku politik tentara serta relasinya dengan berbagai kekuatan politik sipil, akan tetapi melihat bagaimana konsepsi umum politik nasional meletakan pentingnya tataran baru yang lebih strategis bagi sistem pertahanan serta bagaimana tentara

[4] Konstitusi dsalam konteks ini lebih menggambarkan klaim politik militer memberikan landasan moral atas tindakannya, yang menggantikan makna supermasi sipil.

diletakan didalamnya. Sehingga kita memang harus menjangkau dua isu utama itu, yaitu bagaimana mekanisme negara meletakan strategi umum pertahanan yang tidak semata soal pengaturan organisasi militer, dan bagaimana soal politik tentara.

Produk hukum penting yang terbit pasca pemerintahan Soeharto adalah lahirnya ketentuan undang-undang No. 3 tahun 2002 tentang pertahanan negara. Perubahan yang penting untuk dilihat dalam produks ini antara lain, 1. Prinsip umum pertahanan negara yang bertumpu pada negara maritim, diplomasi, hubungan dengan berbagai ketentuan internasional dan hukum humaniter dst. 2. Pengaturan penggunaan kekuatan non militer dalam pertahanan negara, 3. Pengaturan pendanaan, 4. Pengaturan penggunaan kekuatan militer, 4. Pengaturan hubungan kewenangan pemerintah dari DPR dalam penggunaan kekuatan militer, 5. Pertanggungjawaban Pemerintah penggunaan militer, dst.

Beberapa perubahan lewat produk hukum tentu seharusnya memiliki arti penting bagi bagaimana pengaturan yang lebih jelas hubungan otoritas negara dengan kesatuan militer, bagaimana upaya membangun postur militer, serta pembatasan yang mungkin akan tetapi perubahan itu tampaknya masih berada jauh dibayang beberapa persoalan politik yang menyangkut peran politik tentara dan fragmentasi politik nasional. Perubahan sektor pertahanan cenderung tidak menjadi prioritas, ataupun dibaikan begitu saja. Hal ini juga mengingat problem politik militer dan semua gejala tekanan politik atas rezim-rezim sebelumnya berkaitan dengan kebutuhan untuk membangun koreksi atas peran militer.

Upaya reformasi disektor pertahanan seharuskan menggariskan basis umum pertahanan baru yang memang sesuai dengan tantangan dan kapasitas negara. Persoalan yang juga begitu penting adalah bagaimana mengembangkan prinsip-prinsip dasar kesatuan tentara yang juga menggariskan model-model organisasi pertahanan. Ini tidak saja berlandas pada kebutuhan perubahan atas organisasi yang sudah ada, akan tetapi mencapai aspek doktriner pertahanan yang akan berpengaruh langsung atas organisasi itu.

Kenyataan ketentuan dalam undang-undang pertahanan itu tampaknya tidaklah menjadi penting dalam prakteknya. Keputusan pengiriman pasukan ke Aceh, Papua, Maluku jelas tanpa mekanisme yang dijatas dalam undang-undang itu. Baik itu pada aspek dana, jumlah pasukan, lamanya operasi, siapa yang berhak mengambil keputusan bagai penggelaran pasukan, serta bagaimana DPR harus memainkan peran didalamnya. Kerangka normatif mengatur soal penggelaran pasukan ini seama sekali tidak menjadi perhatian yang serius. Sehingga perubahan undang-undang ini masih berada diluar kerangka realitas politik yang memang tidak memberi ruang yang cukup bagai pengembangan model yang seharusnya.

Hal yang sama model penggelaran pasukan dalam bentuk komando teritorial. Pembentukan Kodam di Aceh dan di Maluku sama sekali tampa proses koreksi. Apakah model komando teritorial, dimana penggelaran pasukan di lakukan secara permanen ini, adalah model yang masih bisa diterima. Lebih mengkhawatirkan lagi dibeberapa daerah, khususnya daerah propinsi ataupun Kota baru menghendaki perluasan institusi teritorial itu kedaerah mereka. Seolah salah satu kelengkapan