

Profesionalisme TNI di Tengah Transisi Politik¹

J. Kristiadi

(Center for Strategic International Studies)

Pengantar

Gelombang reformasi yang telah berhasil meruntuhkan dominasi politik militer terus bergerak menuju ke arah proses demokratisasi. Beberapa indikator antara lain terbentuknya pemerintah dan parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum yang secara relatif lebih jujur dan adil dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya, kebebasan menyatakan pendapat, berkembangnya jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta mulai berperannya institusi publik opini dalam mengisi ruang publik bagi masyarakat untuk memperdebatkan isu-isu politik penting, dan lain-lain. Namun demikian, proses perubahan dari suatu sistem otoritarian menuju ke sistem yang demokratis masih memerlukan perjuangan gigih dari bangsa Indonesia agar masa transisi dapat dilewati dengan selamat. Diperlukan pula penataan lembaga-lembaga politik agar proses transisi tidak memutar kembali ke arah jarum jam yang mengakibatkan kemungkinan kembalinya kekuasaan yang otoriter.

Sejalan dengan proses transisi menuju demokratisasi, salah satu agenda yang sangat penting adalah mengembalikan

fungsi pokok TNI sesuai dengan kehendak rakyat, yaitu menjaga kedaulatan dan keutuhan teritori. Namun demikian, TNI juga mempunyai tugas-tugas lain selain perang. Semua itu harus ditentukan berdasarkan undang-undang. Sementara itu, urusan penegakan hukum dan ketertiban masyarakat diserahkan kepada aparat penegak hukum, termasuk polisi. Sehubungan dengan itu, tulisan ini akan mengkaji profesionalisme TNI di tengah proses transisi politik. Pertama, akan diulas diskursus mengenai transisi menuju demokrasi. Kedua, akan diulas masalah konsepsi pertahanan dan keamanan; ketiga, profesionalisme militer; keempat, kemerosotan profesionalisme TNI; kelima, dinamika TNI merespon tuntutan profesionalisme; keenam, profesionalisme intelejen; dan ketujuh, hak politik TNI.

Diskursus transisi menuju demokrasi

Pertanyaan yang selalu muncul berkenaan dengan proses transisi dari penguasa otoriter menuju tatanan politik yang demokratis adalah: bagaimana proses transisi yang demokratis dimulai? Apakah syarat-syarat yang diperlukan untuk terjadinya transisi? Sejauh mana proses transisi dipengaruhi oleh perkembangan politik domestik dan internasional? Apa yang harus dilakukan agar proses demokrasi dapat berlangsung dengan tetap menjaga kestabilan, sehingga mencapai apa yang disebut konsolidasi demokrasi?

Transisi demokrasi yang terjadi saat ini bukanlah yang pertama kali terjadi, dan mudah-mudahan bukan pula yang terakhir kalinya. Studi yang dilakukan Huntington (1991; lihat juga Diamond 1996) mengungkapkan bahwa sejak demokrasi muncul sebagai sistem politik modern, pada awal abad kesembilan belas hingga kini, telah terjadi tiga gelombang demokrasi. Ia mencatat tiga gelombang panjang demokrasi sebagai berikut. Pertama, dimulai pada tahun 1828 sampai dengan 1926 (hampir satu abad), dan ditandai dengan meluasnya hak pilih masyarakat di negara-negara tertentu, antara lain Amerika Serikat. Pada kurun waktu itu tercatat sebanyak 29 negara demokrasi. Gelombang kedua dimulai pada tahun 1943 sampai dengan tahun 1964, yakni dimulai dengan kemenangan Sekutu pada Perang Dunia II. Pada kurun waktu itu muncul 39 negara demokrasi baru. Namun, terjadi peristiwa menarik bahwa setiap gelombang diakhiri dengan terjadinya fenomena gelombang balik yang mengembalikan negara-negara demokratis menjadi otoriter kembali. Pada gelombang pertama, arus balik terjadi pada tahun 1922–43, yaitu dimulai dengan munculnya Mussolini yang tampil sebagai penguasa Italia. Hal itu telah mereduksi jumlah negara demokrasi sehingga tinggal hanya 12. Sementara itu, arus balik gelombang kedua, dimulai pada tahun 1961–75 yang menyebabkan jumlah negara demokrasi berkurang menjadi 30 buah. Gelombang ketiga dimulai dengan Revolusi Bunga di Portugal pada tahun 1974. Ekspansi negara demokrasi semakin mengesankan. Sejak tahun 1990, negara demokrasi bertambah secara mengesankan dan meningkat

¹ Tulisan ini merupakan revisi dari makalah utama dengan judul: 'Menuju Profesionalisme TNI dan Birokrasi Sipil' yang disajikan dalam Sesi Pleno pada Simposium Internasional Jurnal Antropologi Indonesia ke-1: 'Mengawali Abad ke-21: Menyongsong Otonomi Daerah, Mengenal Budaya Lokal, Membangun Integrasi Bangsa', Kampus Universitas Hasanuddin, Makassar, 1-4 Agustus 2000. Tulisan ini telah diterbitkan di Jurnal Antropologi Indonesia 25(64): 19-40.

setiap tahun. Bila pada tahun 1974, pada awal gelombang ketiga, negara demokrasi hanya berjumlah 39 dari 142 negara merdeka (27,5%), pada tahun 1990-an telah bertambah menjadi 76 dari 145 negara merdeka (46,1%). Pada akhir tahun 1995, jumlah negara demokrasi telah bertambah menjadi 117 dari 191 negara merdeka atau 61,3%. Namun, perlu dicatat bahwa ukuran dan kriteria negara demokrasi tidak seragam dari suatu negara ke negara lain. Huntington juga memberikan catatan, mungkin pada gelombang ketiga itu akan muncul pula gelombang balik sebagaimana terjadi sebelumnya.

Proses transisi dari suatu gelombang demokrasi ke gelombang demokrasi berikutnya berbeda satu sama lain. Perbandingan antara masa transisi demokrasi gelombang pertama dan kedua dengan proses demokratisasi gelombang ketiga adalah sebagai berikut. Transisi demokrasi gelombang pertama diawali dengan fenomena tuntasnya dua revolusi politik dan ekonomi yang menghasilkan liberalisme mengenai pemerintahan oleh rakyat dan pasar bebas (*self regulating market*). Gagasan-gagasan tersebut berakar di Eropa dan Amerika yang didorong oleh kekuatan revolusi politik di Amerika (1776) dan Prancis (1789), serta terjadinya revolusi industri yang dimulai di Inggris dan kemudian menyebar secara cepat ke seluruh dunia. Reformasi Jacksonian pada tahun 1820-an dan 1830-an di Amerika Serikat, bersamaan dengan *Reforms Act* pada tahun 1832 dan 1867 di Inggris, meningkatkan secara drastis hak pilih masyarakat. Demikian pula, kemenangan pihak Utara dalam Perang Saudara di Amerika pada tahun 1865 mengakhiri perbudakan di Amerika bagian selatan. Ber-samaan dengan itu pula, keseluruhan tatanan hidup didasarkan atas eksploitasi manusia di atas manusia lainnya menjadi runtuh. Di Inggris sendiri, kaum tuan tanah dan para aristokrat telah dipangkas kekuasaannya dengan terbitnya *Parliament Act* pada tahun 1911 yang secara drastis mengurangi kewenangan *House of Lord*. Pembebasan Captain Dreyfus pada Republik Ketiga Prancis (1906) menandai perubahan penting bagi prinsip-prinsip pemerintahan yang liberal dan demokratis, seperti penegakan hukum, persamaan semua warga masyarakat di depan hukum, dan lain-lain. Lebih kurang dua dekade setelah itu, wanita diperbolehkan mempunyai hak memilih di Amerika (1920), dan di Inggris (1928).

Pada akhir abad kesembilan belas kapitalisme menunjukkan keberhasilannya di Eropa, Amerika Utara, dan di Jepang berkat Restorasi Meiji tahun 1868. Revolusi Industri mengubah feodalisme kuno dan masyarakat di Eropa. Pendapatan meningkat secara drastis, pabrik-pabrik diibaratkan bertebaran dalam semalam. Ramalan Parson Malthus bahwa kebutuhan makanan tidak akan dapat mengejar percepatan tingkat perkembangan penduduk ditertawakan, karena ramalan tersebut jauh dari kenyataan.

Gelombang demokrasi pertama, yang dikatakan oleh Huntington terjadi antara tahun 1820–26, secara historis menunjukkan adanya hubungan antara ekonomi dan pembangunan politik. Di Eropa Barat pengalaman tersebut

menghadirkan teori modernisasi pembangunan. Dalam perspektif ini, ekonomi pembangunan akan menuju ke sesuatu yang kompleks, seperti *division of labor*. Hal itu termasuk pemisahan ruang privat dan ruang publik, negara dan gereja; meningkatnya tingkat pendapatan dan pendidikan; berkembangnya demokrasi dan *civic culture* (Hollifield dan Calvin 2000), disertai dengan upaya penegakan hukum dan persyaratan bagi suatu pemerintahan yang demokratis, khususnya kompetisi partai politik dalam pemilihan umum yang adil dan jujur.

Gelombang demokrasi kedua dimulai setelah berakhirnya Perang Dunia II. Proses tersebut ditandai dengan dekolonisasi serta per-luasan bentuk pemerintahan demokratis. Namun, dalam banyak kasus, negara yang mengalami masa transisi, *civil society*-nya lemah. Negara-negara itu tidak mempunyai pengalaman sejarah berpemerintahan demokratis, dan ekonomi yang didasarkan atas pasar bebas. Proses tersebut ditandai pula dengan pola hubungan-hubungan internasional yang baru. Semula, tatanan internasional itu bersifat multilateral dan dilandasi oleh *Great Power Politics*, tempat masing-masing penguasa di Eropa bersaing memperebutkan teritori dan pasar di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Tatanan itu menuju ke sistem bipolar yang didasarkan pada ancaman perimbangan persenjataan nuklir. Dalam pola baru hubungan internasional ini, pelakunya hanya dua negara adikuasa (AS dan Uni Soviet). Mereka berkompetisi dan mendominasi pengaruhnya di seantero dunia. Selama perang dingin, semua wilayah—termasuk Eropa—menjadi ajang pertarungan dua negara adikuasa tersebut. Bahkan, banyak bekas koloninya di Afrika dan Asia menjadi medan pertempuran.

Bila durenungkan, proses demokratisasi tingkat kedua sangat kurang menjanjikan jika dibandingkan dengan gelombang demokrasi pertama. Demokratisasi gelombang pertama diuntungkan oleh pencerahan (*aufklarung*), dan perkembangan ekonomi selama dua sampai tiga abad. Negara-negara yang mengalami proses demokrasi mempunyai waktu untuk memperkuat posisinya dalam perkembangan ekonomi global, sehingga negara-negara tersebut memperoleh akar demokratisasi. Sebaliknya, negara-negara demokrasi baru di Asia, Afrika, dan Amerika Latin selama tahun 1950-an—1960-an terpuruk oleh perang dingin dan terperangkap dalam ketergantungan pada negara-negara Barat. Nasib ekonomi dan legitimasi di banyak negara berkembang berada di tangan negara bangsa Amerika dan Eropa (para pemilik bank, perusahaan multinasional, dan lain sebagainya) dan kerabatnya, seperti World Bank dan IMF. Perlu dicatat, dua lembaga tersebut didirikan setelah Perang Dunia Kedua untuk membantu stabilisasi ekonomi internasional. Hal itu dilakukan dengan menye-diakan *loan* untuk pembangunan ekonomi, dan bantuan dana untuk masalah anggaran belanja, dan penyehatan ekonomi. Dalam kasus yang sama, Uni Soviet mempunyai negara-negara sebagai *client*, khususnya di Eropa Tengah, yang tergantung sama sekali secara politik

dan ekonomi pada Uni Sovyet.

Dalam banyak negara berkembang, demo-krasi dengan cepat berubah menjadi *pseudo democracy* karena munculnya kroniisme, kolusi, dan korupsi termasuk mengorupsi bantuan dari World Bank dan IMF. Akibatnya, ekonomi negara berkembang menjadi hancur berantakan, yang diikuti dengan krisis anggaran belanja dan inflasi yang tinggi. Seringkali situasi semacam ini dimanfaatkan militer untuk menegaskan dirinya sebagai lembaga yang dapat memelihara ketertiban dalam masa transisi. Kata kunci dari pembangunan politik dan keterbelakangan selama tahun 1960-an dan 1970-an adalah ketergantungan, buyarnya demokrasi, dan munculnya *authoritarian* baru. Para pengikut aliran Marx dan kaum strukturalis tiba-tiba muncul dan mencoba menjelaskan mengapa proses demokratisasi gagal di banyak negara.

Dalam hal ini, perlu dicatat bahwa ekonomi dan politik mempunyai hubungan yang sangat erat. Politik dan ekonomi, atau lebih khusus antara perkembangan demokrasi dan pertumbuhan ekonomi, dapat diibaratkan dua sisi dari mata uang yang sama. Satu sama lain tidak saja saling mempengaruhi, tetapi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Perwujudannya antara lain dalam teori kontemporer mengenai transisi dari otoritarian menuju ke demokrasi yang mengacu pada tiga kategori (Gretchen dan Taylor 1996). Pertama, pendekatan yang menekankan bahwa kondisi sosial dan struktur masyarakat serta pertumbuhan ekonomi mempengaruhi keberhasilan perkembangan demokrasi. Banyak studi mengikuti kepeloporan Seymour Martin Lipset (1960) yang mengkaji tingkat pertumbuhan ekonomi dengan perkembangan demokrasi. Tesis pokok dari studi Lipset menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesejahteraan secara otomatis akan mempermudah jalan menuju demokrasi. Kedua, pendekatan yang memusatkan pada dinamika kepemimpinan politik, dan bukan menekankan faktor non-politik (ekonomi). Pelopor studi ini adalah Dankwart A. Rustow (1970). Tesisnya menyatakan bahwa perilaku penguasa otoriter akan berubah manakala ongkos dan risiko represi (penindasan) lebih besar atau mahal daripada toleransi (demokrasi). Ketiga, pendekatan ini menekankan pada orientasi kultural dan nilai dasar, baik dari pimpinan maupun masyarakatnya. Pendekatan ini dipelopori oleh Almond dan Verba (1963) melalui karya klasiknya *The Civic Culture*, yang mempelajari studi kasus mengenai budaya politik di lima negara. Keempat, pendekatan terakhir ini merupakan kombinasi dari ketiga pendekatan terdahulu, yang dilakukan oleh O'Donnell dan Schmitter (1986), Diamond, Linz dan Lipset (1988-1989).

Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Gretchen Casper dan Michele M. Taylor (1996) dalam bukunya berjudul *Negotiating Democracy: Transition from Authoritarian Rule* menyebutkan bahwa dari 24 negara yang diteliti (semuanya dalam konteks masa transisi dari negara otoriter menuju demokrasi), sebanyak 8 negara gagal mencapai demokrasi. Negara-negara tersebut adalah Afganistan, Angola, Iran,

Bolivia, Irak, Kenya, Liberia, Myanmar, dan Romania. Tujuh negara berhasil melakukan apa yang disebut instalasi demokrasi, yakni negara-negara Brazil, Honduras, Nigeria, Philipina, Sudan, Turki, dan Uganda. Sembilan negara berhasil membangun konsolidasi demokrasi, yaitu Argentina, Chili, Yunani, Hongaria, Polandia, Portugal, Korea Selatan, Spanyol, dan Uruguay.

Studi ini ingin menegaskan bahwa arah masa transisi tidak selalu merupakan jalan linier menuju demokrasi. Dalam perjalanan panjang yang melelahkan dari sistem otoriter menuju demokrasi selalu terjadi kemungkinan arus belok menuju ke tatanan lama.

Memahami pelaksanaan proses demokratisasi gelombang ketiga dapat dilakukan dengan melihat cara yang ditempuh masyarakat yang berbeda dari negara-negara seantero dunia. Sejauh ini, terdapat tiga model terjadinya proses demokratisasi. Pertama, jalan terbuka ke arah demokratisasi dimulai dari militer dengan harapan agar keikutsertaan mereka dalam proses transisi masih memungkinkannya berperan di bidang politik. Hal itu terjadi antara lain di Eropa Selatan, misalnya Yunani, Spanyol, dan Portugal; di Amerika Latin antara lain di Brazil, Argentina, dan Chili. Kedua, transisi tumbuh dari pemerintahan yang otoriter dalam bentuk partai tunggal, seperti dalam kasus Taiwan, Philipina dan Afrika Selatan. Ketiga, proses demokrasi muncul dari rezim yang dikuasai oleh komunis sebagaimana terjadi di Eropa Tengah dan bekas Uni Sovyet.

Dalam memahami negara-negara yang mengalami masa transisi, pertanyaan berikutnya tertuju pada: faktor apakah yang menentukan kecepatan dari kemudahan yang membuat masyarakat melakukan transisi; dan langkah apa yang harus dilakukan agar transisi tersebut mengarah kepada demokrasi yang terkonsolidasi?

Meskipun jawaban tersebut tidak terlalu mudah, setidaknya terdapat tiga faktor yang dapat menjelaskan pertanyaan di atas. Pertama, kekuatan *civil society* pada saat terjadi proses transisi. Faktor ini penting sekali mengingat bahwa dalam masa transisi seperti itu, tidak hanya diperlukan suatu masyarakat yang dapat bertahan terhadap proses transisi tanpa merusak tertib politik, tetapi juga kemampuan masyarakat untuk menyediakan alternatif bagi landasan hukum dan kepemimpinan yang baru. Kedua, diperlukan kinerja ekonomi rejim baru dan reformasi ekonomi yang dapat menjadikan jalan menuju terbentuknya pemerintahan yang dapat memperkuat *civil society*. Ketiga, terbentuknya *civil culture*,² penegakan hukum serta pemilihan umum yang kompetitif, adil dan jujur.

² Lucian W. Pye (2000) mengartikan *civil culture* sebagai masyarakat yang anggota-anggotanya mempunyai tingkat pengetahuan yang memadai tentang bagaimana suatu pemerintahan dan proses politik berlangsung. Pemahaman tersebut disertai dengan sikap positif dan respek terhadap pandangan politik orang lain, rasa saling percaya, serta keinginan bekerjasama untuk mencapai tujuan.

Mencermati proses transisi dalam gelombang ketiga demokrasi, ada beberapa hal yang perlu dicatat. Pertama, transisi demokrasi gelombang terakhir ini terjadi dengan kecepatan yang tinggi. Ibaratnya, negara-negara tersebut berubah dari otoriter ke demokrasi hanya dalam waktu satu hari. Oleh sebab itu, masyarakat tidak mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkan pemerintahan yang demokratis serta kurang memperoleh waktu yang cukup untuk mengembangkan *civil culture*. Akibatnya, banyak masyarakat melakukan improvisasi dengan risiko mengalami kegagalan. Sementara itu, demokrasi di Eropa Barat, Amerika Serikat, serta bekas dominion Inggris mempunyai waktu yang cukup—satu atau dua abad—untuk memperkuat tumbuhnya demokrasi secara bertahap.

Kedua, perbedaan antara transisi gelombang pertama dan ketiga adalah peran internasional atau eksternal sebagai unsur yang mendorong terjadinya proses demokratisasi. Gelombang ekonomi memainkan peranan yang penting dengan memberikan tekanan hampir pada semua masyarakat. Hanya beberapa negara yang dapat menghindari dari migrasi, serta sistem perdagangan, dan keuangan internasional.

Mengakhiri pembicaraan mengenai transisi menuju demokrasi, ingin disampaikan bahwa jalan secara spesifik yang mengantarkan wilayah-wilayah tertentu menuju demokrasi adalah kondisi sosial, politik, dan ekonomi sebelum negara-negara tersebut mengalami transisi. Misalnya, kondisi sosial, politik dan ekonomi di negara Eropa timur berbeda dengan kondisi di negara birokratik otoritarian, serta negara militer, seperti di Asia, Amerika Latin, dan bekas negara jajahan di Afrika. Namun demikian, terdapat satu kesamaan yang sangat perlu digarisbawahi yang terdapat di negara-negara yang mengalami proses transisi. Kesamaan tersebut adalah urgensi melakukan reformasi stabilitas ekonomi disertai dengan pertumbuhan ekonomi yang memadai untuk merespon tuntutan masyarakat, dan tekanan-tekanan politik ekonomi domestik dan internasional. Satu hal yang sangat menonjol yang dapat dipelajari dari transisi gelombang ketiga adalah kecilnya ruang manuver negara-negara demokrasi baru di bidang ekonomi. Lembaga-lembaga internasional (swasta atau pemerintah) dapat dengan cepat memberikan hukuman kepada rejim yang tidak melakukan secara efektif program pemulihan ekonominya.

Masalah konsepsi pertahanan dan keamanan nasional

Membicarakan profesionalisme TNI terlebih dahulu harus menguraikan persoalan yang selama ini tidak pernah jelas, yaitu antara bidang pertahanan dan bidang keamanan. Permasalahan tersebut menjadi rumit karena sejak kemerdekaan, bangsa Indonesia belum pernah merumuskan dengan jelas konsepsi pertahanan dan keamanan sebagaimana dilakukan oleh negara-negara yang lebih mapan. Oleh karena itu, tugas dan fungsi lembaga-lembaga yang menjalankan misi tersebut telah mengalami kerancuan pada

tingkat operasional di kalangan militer. Seharusnya, tugas utama militer adalah sebagai pelindung dan penegak kedaulatan dari ancaman eksternal. Tetapi, ia juga berfungsi sebagai partai politik. Karena militer memegang dominasi dan monopoli kekuasaan bersenjata, mereka selalu dapat memenangkan kekuatan sosial politik yang didukungnya. Distorsi fungsi tersebut semakin lama semakin melebar, termasuk militer menjadi aparat penegak kedaulatan penguasa dengan dalih menegakkan hukum. Sementara itu, polisi sebagai aparat penegak hukum justru dididik dan diintegrasikan menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata RI; sehingga tugasnya hanya merupakan kepanjangan tangan dari kepentingan militer yang mengabdikan kepada kepentingan penguasa. Dengan demikian, selama puluhan tahun, lembaga-lembaga tersebut tidak memihak kepada kepentingan umum, tetapi kepada kepentingan korps atau kekuasaan.

Dewasa ini perlu dilakukan pembenahan pada institusi yang mempunyai fungsi pertahanan dan keamanan agar dapat melaksanakan tugas pokok mereka, yaitu menegakkan kedaulatan, menjaga keutuhan teritori, dan mencegah disintegrasi bangsa. Suatu institusi dapat melaksanakan fungsinya dengan baik kalau konsepsi mengenai deskripsi tugas dan kewenangan lembaga tersebut cukup jelas. Demikian pula halnya dengan konsepsi mengenai pertahanan dan keamanan. Namun, hal itu tidak mudah dilaksanakan mengingat sejak Indonesia merdeka tidak ada pengertian yang jelas mengenai terminologi keamanan, atau lebih tepatnya keamanan nasional (*national security*). Konsepsi bangsa Indonesia mengenai keamanan nasional nampaknya sangat dipengaruhi oleh perjuangan kemerdekaan dan peristiwa-peristiwa pasca kemerdekaan yang sarat dengan perlawanan daerah. Pemerintah pusat dianggap mengancam kesatuan nasional. Fakta sejarah yang memberikan peran yang besar pada militer dalam perang kemerdekaan dan perang antarad daerah mengakibatkan pemahaman mengenai keamanan nasional sangat dipengaruhi oleh doktrin militer. Karena itu, selama lebih dari lima puluh tahun tidak pernah dilakukan kejelasan pemahaman mengenai keamanan nasional sebagaimana terjadi di negara lain. Persepsi militer sebagai penyelamat bangsa dan negara mendominasi interpretasi dan konsep keamanan nasional selama ini. Pada hal lazimnya, keamanan nasional (*national security*) terutama dimaksudkan untuk menjamin rasa aman suatu bangsa dari berbagai ancaman, baik politik, sosial, budaya, keutuhan wilayah, maupun kedaulatan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa keamanan nasional adalah ancaman terhadap eksistensi suatu bangsa dan negara. Ancaman terhadap keamanan nasional seperti ini harus dihadapi oleh seluruh komponen kekuatan bangsa, dan tidak hanya oleh militer. Tidak ada negara yang mempertahankan keutuhan dan integritas teritorialnya, serta eksistensi bangsa dan negaranya hanya dengan kekuatan bersenjata. Sementara itu, keamanan dalam arti kedua dapat pula diartikan lebih sempit, yaitu sebagai ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Dalam hal, ini aparat diharapkan dapat melaksanakan tugas

seperti polisi.

Namun, pemahaman dan kerancuan antara pengertian keamanan nasional dan keamanan dalam arti yang kedua sangat mempengaruhi karakter polisi. Polisi sebenarnya merupakan warga negara (sipil) yang dipersenjatai untuk melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat dengan cara menegakkan hukum dan menyelenggarakan ketertiban masyarakat. Selain itu, sejarah polisi Indonesia sejak zaman Belanda dan Jepang benar-benar dipergunakan sebagai alat penguasa, dan bukan sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat. Polisi Indonesia hanya benar-benar menjadi polisi (yang independen) kira-kira dalam kurun waktu sekitar tahun 1950–1959 sebelum Dekrit Presiden. Sebelum tahun 1950, selain sebagai aparat penegak hukum polisi dinyatakan pula sebagai *combattan* yang ikut bertempur di seluruh wilayah nusantara. Setelah Dekrit Presiden, Bung Karno membentuk Angkatan Bersenjata RI yang terdiri dari Angkatan Perang dan kepolisian yang membuat Kepala Kepolisian Negara, R. Soekanto—Bapak Kepolisian RI—mengundurkan diri. Kehendak Bung Karno mewujudkan Angkatan Bersenjata RI yang terdiri dari Angkatan Perang dan Polisi Negara terealisasi setelah diterbitkannya Tap MPRS/No. II dan No. III/MPRS/1960. Kemampuan profesionalisme polisi semakin babak belur pada masa Orde Baru. Polisi telah kehilangan jati dirinya sebagai polisi, karena selain wewenangnya diambil alih oleh Kopkamtib, pendidikan polisi sangat militeristik, sehingga kultur militer melekat pada polisi di Indonesia.

Babak baru dalam memfungsikan lembaga-lembaga yang mempunyai tanggung jawab di bidang pertahanan dan keamanan membuka peluang terjadinya proses demokratisasi. Dalam proses ini yang terpenting adalah menghapus peranan dan fungsi politik TNI, dan mengembalikan pengelolaan kekuasaan kepada rakyat. Selama lebih kurang tiga tahun, tekanan publik terus dilakukan agar proses supremasi sipil atas militer dapat diwujudkan. Salah satu tonggak penting dari proses politik tersebut antara lain ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI dan Tap No. VII tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI. Namun demikian, ketetapan tersebut masih menyimpan permasalahan mengingat belum jelasnya pembagian kewenangan antara tugas ‘pertahanan’ dan tugas ‘keamanan’. Misalnya dalam Tap No. VI/MPR/2000 hanya ditetapkan ketentuan sebagai berikut:

Pasal 2: Ayat (1): Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara.

Ayat (2): Kepolisian Negara RI adalah alat negara yang berperan dalam bidang *ke-amanan*

Ayat (3): Dalam hal terdapat keterkaitanm kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan, TNI dan Kepolisian Negara RI harus bekerjasama dan saling membantu.

Pasal-pasal tersebut di atas membedakan dengan tegas tugas pertahanan yang dilakukan oleh TNI dari tugas penegakan hukum yang dilakukan oleh polisi. Ketentuan

tersebut nampaknya terlalu simplistis karena seakan-akan tugas keamanan hanya dibebankan pada polisi. Di negara mana saja, masalah keamanan nasional (kalau keamanan yang dimaksud di sini adalah keamanan nasional) akan melibatkan banyak institusi, termasuk institusi militer. Atau, yang dimaksud dengan ‘keamanan’ dalam ketetapan ini maksudnya adalah penegakan hukum dan ketertiban masyarakat. Namun, pengertian seperti itu dibantah oleh pasal 6 Tap No. VII/MPR/2000 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut :

Kepolisian Negara RI merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Tap No. VII/MPR/2000, peran TNI dan Kepolisian Negara RI diatur lebih rinci tetapi masih belum jelas benar, khususnya pasal 2 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

Tentara Nasional Indonesia, sebagai alat pertahanan negara, bertugas pokok menegakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD’45, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah daerah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Ketentuan dalam pasal ini setidak-tidaknya masih menimbulkan pertanyaan: siapakah yang mempunyai wewenang menindak ancaman dan gangguan terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah, serta keutuhan bangsa, bila hal itu dilakukan oleh warga negara Indonesia (domestik)? Dalam kasus gerombolan ber-senjata di Aceh, misalnya, siapakah yang harus mengatasi masalah tersebut? Permasalahan tersebut harus mendorong penajaman wilayah yang masih abu-abu antara tugas TNI dan polisi.

Sementara itu, pasal 6, ayat (2) mengenai peran kepolisian negara RI disebutkan sebagai berikut:

...dalam menjalankan perannya, kepolisian Negara RI wajib memiliki keahlian dan ketrampilan secara profesional.

Dalam pasal 9 masih ditambahkan ketentuan bahwa selain turut serta aktif dalam penanggulangan kejahatan internasional (ayat 2), Kepolisian Negara RI membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian di bawah bendera PBB (ayat 3). Pasal 9 ayat (1) menetapkan pula ketentuan yang penting sebagai berikut :

...dalam keadaan darurat Kepolisian Negara RI memberikan bantuan kepada TNI, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa institusi yang mempunyai wewenang bila negara dalam keadaan darurat adalah TNI, dan polisi bertugas memberikan bantuan sesuai dengan peraturan perundangan. Oleh sebab itu, pasal-pasal dalam undang-undang ini harus secara jelas menguraikan kriteria negara dalam keadaan darurat. Janganlah terjadi bahwa negara ditentukan dalam keadaan darurat sebagai cara untuk mengembalikan legitimasi militer dalam politik. Negara dalam keadaan darurat harus didasarkan atas suatu keadaan dengan adanya ancaman serius terhadap ketertiban umum. Dalam

penanggulangannya, hak-hak azasi manusia harus tetap dijunjung tinggi.

Tugas pokok TNI dalam pertahanan telah dituangkan dalam RUU Pertahanan Negara yang saat ini (2001) sedang dibahas di parlemen. RUU tersebut mengandung beberapa penegasan sebagai berikut. Pertama, untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia modern, perumusan kebijakan pertahanan nasional dilakukan oleh *civilian authority*, khususnya Presiden dan Menteri Pertahanan. Panglima TNI hanya melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh Presiden dan Menteri Pertahanan. Selama ini, kebijakan yang menyangkut masalah keamanan nasional hanya dilakukan oleh penguasa militer yang disebut Cadek (Catur Karya Eka Dharma) yang antara lain meliputi kemampuan intelijen strategis, pertahanan, keamanan, sosial-politik, teritorial dan logistik.

Kedua, perubahan dramatis juga dilakukan mengenai doktrin strategi pertahanan yang semula Hankamrata (*people's defence*) menjadi Perang Semesta (*total defence*). Seandainya DPR nanti meloloskan UU Pertahanan Negara yang dewasa ini sedang diperdebatkan, akan terdapat implikasi yang cukup besar dalam pengorganisasian TNI. Strategi pertahanan dengan doktrin Hankamrata yang mendasarkan diri pada kemampuan perang gerilya yang implikasinya membuahkan struktur teritorial TNI, berimpit dengan struktur pemerintahan yang akan ditata kembali. Penataan itu harus didasarkan atas persepsi bangsa Indonesia mengenai ancaman terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah. Jadi, pengorganisasian TNI harus didasarkan atas wilayah pertahanan, dan bukan wilayah pemerintahan. Militer bukan unit pelayanan, melainkan angkatan perang.

Ketiga, aspek lain yang cukup penting adalah bahwa dalam RUU Hankamneg tersebut dinyatakan secara eksplisit bahwa kebijakan pertahanan harus mengindahkan prinsip demokrasi, hak azasi manusia, dan lingkungan hidup. Keempat, tugas menteri pertahanan tidak hanya mempunyai kewenangan administratif, tetapi juga kewenangan lebih luas mulai dari merumuskan kebijakan pertahanan sampai dengan menyusun semacam buku putih pertahanan. Kelima, RUU menyatakan tugas militer (TNI) dengan sangat jelas yaitu: 1) menjaga kedaulatan nasional, 2) memelihara integritas teritorial, 3) melakukan operasi militer selain perang (*military operation other than wars*), dan 4) melaksanakan tugas-tugas operasi perdamaian di bawah pengawasan PBB. Keenam, dalam mengerahkan kekuatan TNI, RUU menyatakan dengan jelas bahwa hanya presiden yang dapat melakukan hal itu. Dalam keadaan darurat, kewenangan presiden untuk mengerahkan TNI harus dilaporkan dalam waktu dua puluh empat jam kepada DPR. Bila DPR menolak, persiden harus menghentikan operasi militer tersebut. Ketujuh, dalam RUU tersebut juga disebutkan bahwa dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, presiden dibantu oleh Dewan Keamanan Nasional yang berfungsi memberikan pertimbangan kebijakan umum pertahanan.

Dewan tersebut dipimpin oleh Presiden dengan anggota tetap terdiri dari Wakil Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Panglima TNI, dan anggota tidak tetap yang diangkat dari unsur pemerintah dan non-pemerintah.

Dalam kalimat yang lebih singkat, tugas pokok pertahanan dilakukan oleh TNI secara profesional. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimanakah mewujudkan TNI yang profesional, dan bagaimanakah hak-hak politik TNI dan polisi di masa yang akan datang?

Sementara itu, masih diperlukan kejelasan dan aturan main lebih lanjut mengenai tugas dan tanggung jawab polisi dalam konteks Indonesia baru yang demokratis. Untuk menghindari kesimpangsiuran mengenai masalah keamanan (keamanan nasional), mungkin perlu dipikirkan adanya semacam 'undang-undang keamanan nasional' yang merupakan payung dari segala peraturan perundangan yang berkaitan dengan pertahanan negara, negara dalam keadaan darurat, undang-undang keprajuritan, dan lain-lain.

Profesionalisme militer

Memahami profesionalisme militer tidak dapat dilepaskan dari hubungan sipil-militer. Alam pikiran sarjana barat berpendapat bahwa supremasi sipil merupakan syarat mutlak bagi profesionalisme militer. Alam pikiran itu antara lain diwakili oleh pendapat Huntington yang sangat jelas merumuskan bahwa militer hanya dapat profesional bilamana militer tidak campur tangan di bidang politik. Ia berpendapat bahwa profesionalisme militer mempunyai tiga dimensi sebagai berikut: *expertness* (keahlian) dalam mengelola manajemen organisasi kekerasan, *social responsibility* (mempunyai tanggung jawab sosial) (Huntington 1962:24).

Masih menurut Huntington (Perlmutter 1977), dua variabel kunci profesi militer adalah kontrol dan ketrampilan. Secara organisatoris kontrol terhadap profesionalisme militer dilakukan dalam dua tingkatan. Pertama, para kolega mengamati (mengawasi) kerekatan (kohesi) di antara para perwira sebagai seorang profesional dan kelompok sosial. Kelompok ini akan selalu mengamati apakah perilaku anggota militer, baik perilaku pribadi maupun sebagai profesional, sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Kedua, kontrol eksternal adalah hierarki komando. Perilaku dan kecakapan profesional dinilai dari ketaatannya terhadap perintah atasan. Kenaikan pangkat dan penghargaan lainnya ditentukan oleh perilaku perwira, baik sebagai seseorang yang mempunyai profesi militer maupun sebagai anggota birokrasi.

Dengan demikian, jelas bahwa semakin tinggi tingkat keahlian seorang militer, semakin tinggi tingkat profesionalismenya, dan semakin kecil keterlibatan mereka dalam politik. Pemahaman ini sekaligus ingin menegaskan bahwa hanya politisi yang mempunyai kompetensi mengenai segala hal berkenaan dengan politik. Dalam pengertian ini, masih menurut Huntington, semakin tinggi tingkat profesionalisme, militer harus semakin jauh dari politik.

Perwira-perwira militer yang profesional harus selalu siap sedia melaksanakan putusan politik yang dilakukan oleh politisi sipil yang mempunyai legitimasi politik.

Rumusan profesionalisme sebagaimana diungkapkan oleh Huntington menegaskan adanya perbedaan antara sipil dan militer dalam suatu pemerintahan. Kedua institusi tersebut masing-masing berdiri sendiri (*mutually exclusive*). Akibatnya, wilayah operasi militer terbatas. Dalam khazanah literatur mengenai militer, profesionalisme semacam ini disebut profesionalisme lama (*old professionalism*).

Profesionalisme semacam itu banyak menerima kritikan, karena dianggap terlalu abstrak (kabur) dan tidak cocok dengan peran militer, terutama di negara-negara berkembang. Salah satu pengkritik tajam adalah S.E. Finner (1962) yang menyatakan bahwa banyak perwira militer yang profesional terlibat dalam urusan politik, misalnya Jerman dan Jepang. Menurut dia, tingkat profesionalisme militer di kedua negara tersebut tidak diragukan lagi. Fakta inilah yang meruntuhkan seluruh tesis Huntington. Oleh sebab itu, pada tahun 1960-an Huntington melakukan modifikasi model yang dikembangkan pada tahun 1950-an. Menurut Huntington, model yang baru menjelaskan peranan penting militer dalam negara berkembang. Dalam bukunya yang berjudul *Political Order in Changing Societies* (1968) ia menyatakan, intervensi militer dalam politik dapat dilakukan bila terjadi politisasi kekuatan sosial, karena tiadanya partai politik yang melembaga, sehingga menimbulkan instabilitas dan pembusukan politik. Huntington (1968: 408-409) mengakui bahwa profesi militer klasik muncul pada saat terjadi koalisi di antara kekuatan sipil—yang mendapatkan legitimasi berupa dukungan pemilih—dan adanya kewenangan sipil di atas militer. Sementara itu, tentara dengan ketrampilan dan pengetahuannya menjadi satu-satunya pelindung utama dari negara. Pembentukan tentara sebagai suatu kesatuan korporasi perlu memelihara hubungan tersebut.

Keterbatasan konsep militer lama mendorong para ilmuwan untuk mengembangkan teori baru mengenai profesionalisme militer. Para teoretisi yang terlibat dalam memproduksi teori militer baru adalah para sarjana dari Amerika Latin, salah satunya adalah Alfred Stepan.³ Konsep mereka mengenai profesi militer yang baru mempunyai dua tugas sekaligus, yaitu keamanan nasional (termasuk ancaman dan gangguan keamanan), dan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, militer harus lebih peduli dengan masalah-masalah politik dibandingkan dengan hanya melulu memusatkan perhatian pada ancaman dari luar. Data yang mereka kumpulkan adalah pengalaman di negara-negara Amerika Latin, seperti Brazil dan Peru. Alfred Stepan juga memasukkan militer Indonesia sebagai jenis tentara yang mempunyai profesi baru.

Menurut Alfred Stepan (1973), fungsi dan peran militer yang mempunyai profesionalisme baru (*new professionalism*)

berurusan dengan keamanan internal dan pembangunan nasional, tidak dapat terhindar dari perluasan fungsi mereka ke bidang politik. Namun demikian, kecenderungan ekspansi militer dalam kehidupan politik sangat dipengaruhi oleh sistem politik itu sendiri. Semakin lemah legitimasi pemerintahan sipil, semakin besar kecenderungan militer mengontrol pembangunan nasional sesuai dengan wawasannya. Lebih dari itu, profesi militer lama yang menekankan pada ancaman eksternal, dan profesi militer baru yang menekankan pada keamanan dan pembangunan nasional, mempunyai persamaan dalam karakteristik eksternalnya, khususnya bagi mereka yang mempunyai sistem pendidikan militer yang canggih dan doktrin militer yang jelas.

Kemosotan profesionalisme TNI

Merosotnya profesionalisme TNI sudah dapat diamati sekitar dekade 1970-an sampai dengan 1980-an sejalan dengan pertumbuhan ekonomi saat itu. Kemakmuran pada saat itu telah mendorong meluasnya jenis profesionalisme dalam masyarakat, serta pendidikan di berbagai perguruan tinggi. Tenaga-tenaga terdidik dihasilkan untuk mengisi tawaran kesempatan kerja dalam masyarakat. Salah satu ukuran terjadinya diversifikasi profesi yang dianggap cukup menjanjikan adalah terjadinya kecenderungan generasi muda yang melamar menjadi calon kadet AKABRI.

Akademi militer yang didirikan pasca tahun 1950 adalah lembaga pendidikan yang mempunyai reputasi sangat baik di mata masyarakat. Lembaga ini, meskipun secara formal hanya mendidik calon perwira militer, banyak lulusan Akademi ini yang memperoleh jaminan pekerjaan tetap. Karena itu, generasi muda yang mempunyai reputasi akademis yang tinggi berbondong-bondong melamar menjadi calon perwira AKABRI. Mereka yang diterima, sebagian besar adalah generasi muda yang berbakat, mempunyai prestasi ilmiah yang tinggi dan kondisi fisik prima.

Jumlah mereka yang mendaftarkan sebagai calon AKABRI cukup besar. Namun, pada dekade 1980-an dan 1990-an secara relatif jumlah para pelamar dan indeks prestasi akademis lulusan SLTA, yang biasa disebut NEM (Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional), menurun. Misalnya, pada tahun ajaran 1993/4 dan 1994/5, nilai para pelamar AKABRI hanya tergolong pada skor kategori menengah dan rendah. Angka ini memberikan gambaran bahwa para pelamar yang mempunyai standar nilai yang tinggi hanya 200-300 dari 2500 (dua ribu lima ratus) pelamar. Dengan kata lain, hanya sekitar 12% (dua belas persen) para pelamar AKABRI yang mempunyai nilai NEM tinggi (Kristiadi 1999a: 110-113).

Sementara itu, daya tarik profesi lain di luar kemiliteran nampaknya menarik minat banyak generasi muda. Hal ini juga merupakan faktor tambahan yang menyebabkan menurunnya minat generasi muda menjadi taruna AKABRI. Selain itu, banyak universitas yang melakukan pembenihan bibit unggul melalui pemberian beasiswa bagi siswa berbakat untuk menjadi mahasiswa di universitas tertentu.

³ Lihat kritik yang lain dari Stepan (1973).

Di dalam teori, jenjang kenaikan pangkat dalam militer di Indonesia berdasarkan atas sistem meritokrasi dan profesionalisme. Selain itu, evaluasi mengenai rekrutmen dan promosi di lingkungan TNI tidak didasarkan atas afiliasi primordial seperti suku bangsa, agama, ras, serta asal-usul maupun status sosial ekonomi seseorang. Pada dasarnya, setiap anggota TNI mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk mencapai posisi yang setinggi-tingginya sesuai dengan kemampuan yang bersangkutan (Lihat Kristiadi 1999b).

Menengok sejarah militer di Indonesia, sejak semula militer tidak hanya didisain untuk menghadapi ancaman asing terhadap ke-daulatan negara. Ia dibentuk berdasarkan sejarah bangsa Indonesia yang memerlukan kelompok masyarakat yang mempunyai kemampuan dan ketrampilan organisasi. Fakta sejarah ini juga sulit diingkari bahwa TNI dibentuk melalui suatu proses historis yang menyebabkan militer Indonesia tidak hanya menjadi institusi yang bertugas mempertahankan negara dari kembalinya penjajah. TNI juga berperan menumpas aspirasi separatis, baik karena kedaerahan maupun ideologi politik yang berseberangan dengan apa yang disebut ideologi negara. Keterlibatan secara fisik dalam mengatasi konflik-konflik di daerah membangkitkan semangat yang berlebihan bahwa TNI mempunyai hak prerogatif, dan memegang saham yang berhak menentukan arah dan perkembangan politik bangsa.

Ketidaksediaan TNI hanya sekedar sebagai alat pemerintah diperjuangkan secara gigih oleh Jenderal Nasution dengan gagasannya mengenai jalan tengah pada tahun 1952. Gagasan yang bernada ancaman itu diekspresikan dengan kalimat sebagai berikut:

...kalau TNI dibiarkan hanya menjadi kekuatan fisik bagaikan membiarkan gunung api yang siap akan meletus sewaktu-waktu.

Kegigihan Nasution memperjuangkan agar TNI mempunyai hak politik dapat ditafsirkan bahwa ia adalah seorang yang tidak memper-cayai bahwa sipil (partai politik) akan mampu mengelola negara.

Gagasan tersebut pada awalnya tidak terlalu luas ruang lingkupnya. Ia hanya menginginkan bahwa lembaga-lembaga militer harus memperoleh tempat di dalam lembaga-lembaga perwakilan. Namun, dalam perkembangannya, peran tersebut semakin kukuh setelah Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Melalui penafsiran pasal 1 ayat (2) mengenai kata 'golongan' ditafsirkan ke belakang, yakni adanya akar sejarah yang kuat tentang keterlibatan TNI dalam politik. Awal dari puncak keterlibatan TNI dalam bidang politik terjadi setelah Seminar Angkatan Darat menghasilkan doktrin Tri Ubaya Sakti. Doktrin itu pada dasarnya memperkokoh gagasan Jendral Nasution mengenai keterlibatan TNI dalam politik.

Intensitas keterlibatan TNI dalam politik kemudian menjadi racun dalam tubuh TNI, karena ia telah menggerogoti profesi

TNI dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu sebagai institusi yang bertugas mempertahankan kedaulatan negara dari intervensi militer asing. TNI menjadi alat mati penguasa yang sentralistis. Penguasa yang tidak dapat dikontrol oleh rakyat telah membunuh profesi TNI. Obyektivitas dalam menilai perwira yang cakap sangat ditentukan oleh kemampuan elemen-elemen yang mempunyai akses ke pusat kekuasaan. Atau lebih tepatnya, akses kepada Soeharto dan keluarga serta kroninya. Hal ini mengakibatkan Soeharto menjadi semakin jauh dari perwira-perwira yang lain, kecuali mereka yang mempunyai akses kepada keluarga dan kroninya.

Keterasingan dan ketidakpercayaan Soeharto terhadap perwira-perwira di lingkungannya, serta semakin tingginya senioritas Soeharto dibandingkan dengan perwira-perwira tinggi di ABRI, mengakibatkan jatuhnya militer di bawah kontrol Soeharto. Proses seleksi terhadap mutasi dan promosi TNI ditentukan semata-mata oleh Soeharto, dan hanya berdasarkan informasi dari kalangan yang sangat terbatas. Artinya, informasi reputasi perwira TNI tergantung dari kemampuan para perwira mempunyai akses pada lingkaran dalam istana. Dalam hal ini Soeharto telah berhasil memupuk kekuasaannya. Tetapi, di pihak lain, Soeharto telah menjadi tawanan dari kepentingan bisnis dan politik keluarga. Kriteria promosi di lingkungan perwira TNI menjadi sangat subyektif. Kriteria itu didasarkan pada sejauhmana perwira-perwira yang bersangkutan dapat menjamin dan mengamankan kedudukannya; dan bukan lagi dengan ukuran apakah perwira yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh institusi.

Dengan semakin jauhnya Soeharto dari kolega-koleganya, maka lingkungan keluarga mempunyai peranan besar dalam proses mutasi, promosi, dan demosi di lingkungan TNI. Sejak awal 1990-an, nasib TNI benar-benar di bawah kendali keluarga Soeharto. Dengan demikian, hal itu jelas menghancurkan profesionalisme TNI. Daya rusak campur tangan *inner cycle* keluarga Soeharto dalam mengobrak-abrik profesionalisme TNI semakin jelas terlihat, antara lain dalam kasus Peristiwa Dili, 12 November 1991. Mutasi beberapa perwira tinggi pasca peristiwa pembantaian Dili pada 12 November 1991 oleh Soeharto karena dianggap bertanggung jawab terhadap kasus tersebut, sampai pada tingkat yang sangat jauh di luar jangkauan rentang kendali seorang panglima tertinggi, misalnya Dan Rem, Dan Yon, dan lain sebagainya. Berbagai sumber menyebutkan bahwa hal itu dapat terjadi karena informasi Soeharto mengenai peristiwa tersebut berasal dari jaringan militer yang berada di luar organisasi resmi.

Dinamika TNI merespon tuntutan profesionalisme

Kejatuhan rejim yang otoriter telah mendo-rong perubahan pula di lingkungan TNI. Langkah awal mewujudkan TNI yang profesional adalah melepaskan TNI dari keterlibatannya dalam politik. Hal itu tidak mudah

dilakukan, serta memerlukan kesadaran internal dan tekanan eksternal. Dalam perspektif ini sebenarnya runtuhnya imperium Soeharto merupakan *a blessing in disguise* bagi lembaga TNI guna mengembalikan TNI sebagai tentara profesional. Sosok yang dianggap 'mahakuasa' dengan kemampuan mengelola kekuasaan tiraninya beserta para pengikutnya itu telah menumbuhkan dinamika internal TNI untuk meningkatkan profesionalisme mereka.

Secara internal, perubahan yang dilakukan TNI dalam merespon perkembangan politik meliputi:

- sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran ABRI abad XXI;
- sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma paran sospol ABRI;
- pemisahan Polri dan ABRI yang telah menjadi keputusan pimpinan ABRI mulai 1 April 1999 sebagai transformasi awal;
- penghapusan Wansospol dan Wansos-polda/Tingkat I;
- perubahan staf sosial politik menjadi staf teritorial;
- likuidasi Syawan ABRI, Kamtibmas ABRI dan Babinkar ABRI;
- penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem, dan Sospoldim;
- penghapusan kekayaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status;
- pengurangan jumlah Fraksi ABRI di DPR, DPRD I, DPRD II. Pada tahun 2004 tidak terdapat lagi perwakilan TNI di DPR;
- ABRI tidak akan pernah lagi terlibat dalam politik praktis;
- memutuskan hubungan organisatoris dengan partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan partai politik lainnya;
- komitmen dan konsistensi sikap netralitas TNI dalam pemilihan umum; dan
- perubahan staf sospol menjadi staf teritorial.

Sementara itu, Rapim ABRI bulan April 2000 telah memutuskan beberapa hal. Sejauh ini, tuntutan rakyat telah mendapatkan respons yang cukup memadai di lingkungan internal TNI. Misalnya, Rapim TNI yang diselenggarakan pada akhir bulan April 2000 telah menghasilkan 'formulasi sementara' tugas pokok TNI, yakni menggagalkan setiap agresi terhadap kedaulatan negara dan keutuhan wilayah negara, serta menjamin kepentingan nasional RI, baik dalam lingkup domestik maupun internasional. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, TNI mempunyai fungsi sebagai:

- penindak dan penyanggah awal agresi musuh;
- pelatih rakyat bagi tugas pertahanan negara;
- penegak hukum di laut dan di udara;
- pembantu tugas Polri atas permintaan, terutama tugas-tugas anti teror dan penindakan pemberontakan bersenjata;
- pembantu tugas unsur pemerintah lainnya dalam meningkatkan ketahanan nasional serta persatuan dan

kesatuan bangsa, mengatasi bencana alam, mempersiapkan komponen-komponen non-TNI bagi upaya pertahanan, dan persoalan-persoalan kemasyarakatan lainnya; dan

- pelaksana tugas-tugas internasional dalam rangka menciptakan perdamaian dunia (Kompas 2000:6).

Penegasan mengenai fungsi TNI dilakukan pula melalui Tap MPR noVII/MPR/2000 Pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut: a) TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai 'alat pertahanan' Negara Kesatuan RI; b) TNI sebagai 'alat pertahanan negara', bertugas me-negakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD'45, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Ancaman yang harus dihadapi dengan kekuatan pertahanan nasional (kekuatan militer) harus berwujud kekuatan yang nyata, yaitu: 1) setiap usaha kegiatan yang dilakukan oleh kekuatan militer asing yang membahayakan kedaulatan dan keutuhan wilayah RI; 2) anasir asing lainnya yang memasuki wilayah yuridiksi negara RI secara tidak sah dan membahayakan keamanan negara dan bangsa; dan 3) kekuatan mili-ter asing yang mendukung konflik dalam negeri.

Nampaknya, dewasa ini masih terdapat perbedaan persepsi ancaman di kalangan TNI. Terdapat kecenderungan bahwa TNI AD masih menganggap ancaman terhadap eksistensi negara RI adalah masalah keamanan dalam negeri yang dapat mengundang campur tangan asing masuk ke wilayah RI. Oleh sebab itu, mengingat kemampuan teknologi yang masih sangat rendah, diperlukan perlawanan rakyat untuk melawan kekuatan tersebut. Namun sebaliknya, TNI AU dan AL menganggap bahwa sebagian besar wilayah RI adalah laut, yang diperlukan adalah kekuatan laut dan udara disertai dengan teknologi yang canggih. Persepsi ancaman dari lingkungan TNI AU dan AL nampaknya sejalan dengan pemikiran yang disampaikan oleh Alan Dupont, berdasarkan letak geopolitik Indonesia.

Pertama, ancaman utama berupa perang konvensional nampaknya tidak akan terjadi mengingat lingkungan keamanan yang tidak memungkinkan. Serangan semacam itu membu-tuhkan kekuatan yang sangat besar dan hanya dimiliki oleh negara seperti Amerika Serikat. Kedua, ancaman yang paling mungkin adalah serangan-serangan terbatas yang disebabkan persengketaan perbatasan dalam memperebutkan sumberdaya yang tidak dapat diselesaikan dengan diplomasi. Hal itu sangat mungkin terjadi karena beberapa negara-negara ASEAN terlibat dalam beberapa konflik, seperti antara Indonesia dan Malaysia mengenai Sipadan dan Ligitan; antara Philipina dan Vietnam mengenai perbatasan *seabed*. Ketiga, kemungkinan adanya muntahan *spillover* dari konflik di kawasan Laut Cina Selatan antara Cina dengan beberapa negara ASEAN mengenai kepulauan Sparty. Terakhir, ancaman yang bersifat non-militer, misalnya polusi dan bajak laut di Selat Malaka, penyelundupan, dan

tenaga kerja ilegal.

Selain masalah persepsi mengenai ancaman, persoalan yang dapat menghambat peningkatan profesionalisme TNI adalah hegemoni budaya militer di masyarakat. Hal itu mudah dilihat dalam kehidupan sehari-hari. Meskipun hujatan bertubi-tubi ditujukan kepada TNI, perilaku kalangan anggota masyarakat maupun organisasi banyak yang berwajah militeristik. Salah satu manifestasi hegemoni kultur militer tersebut antara lain muncul dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000. Dalam sidang tersebut tidak satu pun Fraksi MPR yang menolak perpanjangan eksistensi Fraksi TNI di MPR sampai dengan tahun 2009. Terlepas dari jumlah anggota TNI yang masih akan duduk di MPR, yang jelas ketetapan tersebut mencerminkan kelemahan dan inkonsistensi 'kaum sipil' dalam memperjuangkan supremasi rakyat. Sementara itu, ketetapan MPR tersebut dapat merusak citra dan kredibilitas TNI yang dewasa ini hendak dibangun melalui serangkaian tindakan dan pernyataan bahwa TNI akan menjadi TNI yang profesional dan memusatkan pada tugas-tugas pertahanan. Oleh sebab itu, tidak dapat disalahkan kalau masyarakat menganggap TNI kurang serius dan tidak konsisten dengan pernyataan-pernyataan yang disampaikan oleh para petinggi selama ini.

Dengan demikian, ketetapan MPR yang masih memberikan peluang TNI dalam MPR merupakan ulah dan akal bulus beberapa oknum, atau mungkin oknum anggota MPR TNI dan beberapa politisi sipil di MPR. TAP itu juga mencerminkan bahwa anggota MPR tidak peka terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat, serta tiadanya kemampuan anggota MPR, mencermati Perkembangan di internal TNI. Oleh sebab itu, TNI sebagai institusi hendaknya jangan terpengaruh oleh kasak-kusuk itu, dan bersama rakyat terus memperjuangkan demokrasi dan meningkatkan profesionalisme TNI dengan tidak lagi berpolitik. Hanya dengan demikian TNI akan mendapatkan tempat terhormat, tidak saja di mata rakyat, tetapi juga di dunia internasional. Mempertahankan posisi TNI di MPR hanya akan membuat TNI selalu salah dalam mengambil sikap terhadap peristiwa-peristiwa politik, seperti pada saat DPR hendak mengambil keputusan mengenai kasus Buloggate dan Brunaigate, Sidang Istimewa MPR, dan lain-lain. Dalam kasus-kasus semacam itu TNI selalu menghadapi situasi yang dilematis. Bila ia bersikap abstain, ia dianggap mandul, tetapi bila ia menentukan sikap, ia dianggap masih berpolitik. Oleh sebab itu, paling baik bagi TNI dalam menunjukkan ketulusannya untuk tidak lagi sudi terlibat dalam politik praktis, bila ia segera mengundurkan diri dari perpolitikan sehari-hari. Cara paling spektakuler dapat dilakukan dengan menarik anggota TNI yang sekarang ini masih berada di DPR dan MPR. Sikap ini, selain akan melepaskan TNI dari situasi yang dilematis, juga akan semakin meyakinkan masyarakat bahwa TNI mempunyai komitmen total untuk meninggalkan dunia politik praktis.

Kasus perpanjangan posisi TNI di MPR sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa dalam masyarakat

dengan kultur militer yang tertanam sedemikian lama dan kuat, godaan keterlibatan militer dalam politik justru sering datang dari kaum sipil. Kasus lain yang dapat dikategorikan semacam itu adalah keputusan Presiden nomor 40 dan 41/Polri/2001 yang menonaktifkan Jenderal Polisi Bimantoro dan mengangkat Komisaris Besar Chaeruddin Ismail menjadi Wakapolri pada awal bulan Juni 2001. Pergantian itu sendiri bertentangan dengan Keppres nomor 54 tahun 2001 tertanggal 24 April 2001 mengenai Organisasi dan Tata Kerja Polri. Dalam Keppres tersebut jabatan Wakapolri telah ditiadakan. Tindakan itu sangat jelas bernuansa politik bila dicermati dalam konteks persetujuan antara Presiden dan parlemen.

Dalam konteks politik yang berkembang menjelang SI MPR, dalam usaha menggagalkan SI MPR, Presiden melakukan ancaman menerbitkan dekrit presiden. Untuk itu, mengingat dukungan politik dan publik opini lemah, diperlukan alat pemukul yang dapat digunakan, agar dekrit dapat efektif. Jalan pintas untuk itu adalah merombak kepemimpinan TNI dan Polri agar kedua lembaga tersebut memberikan dukungan. Namun, nampaknya upaya mengganti pimpinan teras TNI terganjal dengan ketentuan MPR yang menyatakan bahwa pergantian Panglima TNI harus mendapatkan persetujuan DPR. Sementara itu, di jajaran TNI terjadi proses konsolidasi internal untuk menutup campur tangan dari luar yang akan mengintervensi ketentuan internal TNI yang telah mapan, terutama dalam soal mutasi dan promosi. Kegagalan mengganti pimpinan teras TNI tidak menyurutkan langkah Presiden untuk melawan parlemen dengan cara-cara yang sebenarnya sangat kontraproduktif. Oleh sebab itu, dicoba dilakukan pergantian pimpinan puncak Polri.

Kecenderungan politisasi TNI dan Polri sebenarnya dapat dikatakan berasal dari keraguan yang masih mendalam pada politisi sipil untuk mempunyai kemampuan membangun kekuasaan dengan dukungan lembaga-lembaga politik demokratis, seperti partai politik dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa proses demokrasi masih akan berjalan lama sejauh politisi sipil masih ingin menegakkan kekuasaan dengan senjata dan kekerasan.

Problema lain mengenai profesionalisme adalah sangat terbatasnya anggaran yang dimiliki oleh Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Karena betapa pun hebat dan bersemangatnya gagasan meningkatkan profesionalisme, tanpa mendapatkan anggaran yang memadai, gagasan itu hanya akan merupakan isapan jempol belaka. Dalam situasi kritis seperti dialami oleh bangsa Indonesia saat ini, dan masih merebaknya korupsi disertai dengan kolusi dan nepotisme, peningkatan profesionalisme menjadi hanya fatamorgana. Sekedar ilustrasi dapat diamati penjelasan kepala Staf Angkatan Darat kepada Komisi I DPR RI bahwa dari anggaran rutin tahun anggaran 2001 sebesar Rp 4.751.479.107.000,-, delapan puluh persen (80%) untuk anggaran rutin. Sisanya: Rp 144.182.000.000,- untuk anggaran pembangunan dengan alokasi sebagai berikut: 57,6% pengembangan personal, 27,6% pengembangan material, dan

14,8% pengembangan fasilitas. Untuk kebutuhan minimal 'pendidikan dan latihan' dalam rangka meningkatkan profesi masing-masing hanya diperoleh 32% dan 46,6% dari 'kebutuhan minimal yang diperlukan'. Selain itu, gaji yang sangat tidak memadai juga dapat menggerogoti kemampuan profesional mereka. Di Angkatan Laut keadaannya masih sangat menyedihkan. Bahkan bila ABK (Anak Buah Kapal) menjalankan tugas operasi, ia hanya menerima upah Rp 1.400,00 per hari. Tunjangan seperti itu hanya diterima selama duapuluh hari. Jika tugas lebih dari pada ketentuan, mereka menerima Rp. 700,00 sehari. Dengan demikian, mereka harus membawa uang dari rumah jika bertugas.

Analisis di atas memberikan gambaran bahwa mewujudkan profesionalisme TNI memerlukan banyak persyaratan. Oleh karena itu, mewujudkan profesionalisme tidak dapat dilakukan secara mendadak, terutama berkenaan dengan jenis tugas yang harus dilakukan TNI. Hal itu kiranya sangat wajar, sebab berdasarkan pengalaman-pengalaman di negara lain, proses tersebut memang memerlukan waktu. Misalnya, di Amerika Serikat diketahui bahwa secara historis militer AS sebagai *combatan* tidak secara otomatis meninggalkan fungsi-fungsi lainnya.⁴

Profesionalisme intelijen

Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa rejim otoriter telah mempergunakan kekuatan senjata untuk menopang kekuasaan politiknya. Kekuatan itu semakin mencengkeram karena mengoperasikan intelijen militer—yang seharusnya mendeteksi kekuatan militer asing—dalam masyarakat. Intelijen militer sebagai *combat intelligent* (intelijen tempur) adalah bagian dari operasi militer yang ditujukan untuk mendeteksi semua kegiatan musuh dan bergerak di daerah musuh, agar pimpinan dapat mengambil inisiatif atau menggagalkan gerakan militer lawan, atau melakukan operasi pengamanan tertutup terhadap berbagai fasilitas dan instalasi militer sendiri.

Secara teoretis memang terdapat persamaan dan perbedaan antara intelijen militer dan intelijen penegak

hukum, khususnya polisi. Terdapat beberapa persamaan di antara kedua intelijen itu. Pertama, keduanya mendayagunakan kecerdasan manusia agar dapat membaca lingkungan yang dihadapi pada suatu waktu, tempat, dan kondisi yang berbeda; serta mengidentifikasi hal-hal yang dapat menjadi ancaman, tantangan, gangguan, hambatan, serta risiko-risiko yang harus dihadapi oleh kesatuannya (TNI atau Polri). Kedua, persamaan dalam proses analisis antara intelijen militer dan polisi. Ketiga, kegiatan intelijen dan polisi mempunyai *intelligence cycle* yang sama yang meliputi: 1) 'penyelidikan' (melakukan deteksi untuk mengidentifikasi obyek); 2) 'pengamanan' baik internal satuan maupun obyek eksternal; dan 3) 'penggalangan' atau penciptaan kondisi.

Perbedaannya terletak pada ciri-ciri kedua intelijen itu. Ciri-ciri intelijen militer meliputi beberapa hal. Pertama, ia adalah *combat intelligence* yang digunakan untuk mengidentifikasi kekuatan musuh, seperti posisi, mobilitas, ke-kuatan, persenjataan, alat komunikasi, para komandan (latar belakang pendidikan, pengalaman, dan karakternya), dan lain-lain. Selain itu, intelijen juga harus mampu mengenal perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, serta teknologi dan ekologi negara-negara lain, terutama yang dianggap sebagai ancaman. Pengenalan mengenai hal-hal tersebut dimaksudkan untuk melakukan *psy-war*, dan lain-lain manuver bila diperlukan. Kedua, metode operasinya tidak dibatasi oleh hukum positif negara sendiri, karena intelijen militer bergerak di wilayah asing atau di wilayah perbatasan dengan negara asing. Ketiga, intelijen militer dapat mempergunakan peralatan deteksi, pengamanan, dan penggalangan tanpa batas, misalnya penyadapan telepon sampai dengan pemanfaatan satelit. Keempat, mereka sama sekali tidak boleh menjadikan masyarakat sendiri (WNI) sebagai obyek intelijen militer, karena masyarakat adalah pihak yang berada dalam wilayah yurisdiksi hukum nasional. Kelima, produk intelijen digunakan untuk dasar penentuan strategi dan taktik pelaksanaan operasi militer. Keenam, musuh intelijen militer adalah ancaman kekuatan militer asing, termasuk anasir infiltrasi asing ke dalam wilayah RI, misalnya penyusupan kapal laut, pesawat, asing baik sipil maupun militer. Oleh sebab itu, deteksi intelijen militer terkait dengan tingkat 'keakraban' hubungan RI dengan negara lain yang dapat diukur dengan *model ladder of escalation*.

Mengingat intelijen militer bukan institusi pelayanan publik, maka ia tidak berkepentingan dengan masalah akuntabilitas dan profesionalitas dalam menghadapi masyarakat. Dengan demikian, intelijen militer tidak mempunyai otoritas menilai situasi keamanan domestik, tetapi berkewajiban menilai situasi 'ipoleksoshan' (ideologi, politik, ekonomi, sosial, pertahanan) negara asing untuk kemudian dilaporkan kepada Panglima TNI atau Presiden. Hal ini juga untuk menyadarkan masyarakat termasuk TNI, bahwa masalah dan ancaman multi dimensional yang dihadapi oleh bangsa di mana pun tidak dapat dibebankan pada militernya.

⁴ Keterlibatan mereka dalam bidang non-militer mulai dari melatih generasi muda sipil dan militer di Akademi Militer Amerika di West Point pendidikan teknik. Mereka juga mempunyai fungsi lain, seperti melakukan eksplorasi dan survei di bagian barat untuk menentukan tempat permukiman, membangun jalan, waduk, saluran air, dan lain-lain. Pada awal abad 19, Batalyon *Zeni* Amerika juga membantu membangun Selat Panama dan bertanggung jawab atas pekerjaan umum dan bangunan, dan sekarang mereka bertanggung jawab atas penyediaan air. Angkatan Laut Amerika juga melakukan riset eksplorasi kelautan. Bahkan, dalam penugasan ke luar negeri, militer AS pernah membantu memerangi penyakit, kelaparan, buta huruf, mengorganisasi pemilihan umum, dan mempromosikan demokrasi di beberapa negara, seperti Panama, Cuba, Haiti, dan Nicaragua. Bahkan, pada masa pemerintahan Clinton, tugas utama tentara Amerika adalah perang (dan menang melawan militer asing). Tetapi, tugas kedua adalah memerangi terorisme, melindungi keselamatan warga negara Amerika di luar negeri, dan melatih serta memberikan nasehat kepada negara-negara sahabat, membantu bencana alam, membantu program ruang angkasa AS, dan berpartisipasi dalam operasi perdamaian multilateral.

Ancaman semacam itu harus dihadapi oleh seluruh bangsa sesuai dengan peran dan keahlian masing-masing anggota masyarakat sesuai dengan bidangnya.

Sementara itu, intelijen penegak hukum (tentara-polisi) mempunyai ciri-ciri berbeda dari ciri-ciri di atas. Pertama, ia adalah bagian dari intelijen penegak hukum positif, sehingga intelijen polisi menjalankan kegiatan mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya perbuatan melawan hukum yang terdapat dalam masyarakat yang mencakup bidang politik, sosial, budaya, teknologi, lingkungan, dan lain-lain. Kedua, obyek intelijen polisi (atau penegak hukum lainnya) adalah ketertiban dan ketenteraman masyarakat, dan tidak selalu dalam bentuk kekuatan kelompok dan/atau kekuatan bersenjata. Dengan demikian, pengertian musuh bagi polisi adalah: 1) setiap perbuatan melawan hukum oleh individu maupun kelompok (dari pencurian sampai pemberontakan); dan 2) setiap bentuk konflik horisontal dan vertikal dalam setiap skala dihadapi dengan aksi polisionil. Ketiga, mendeteksi faktor-faktor penyebab terjadinya perbuatan pidana/gangguan keamanan. Faktor-faktor tersebut adalah: a) faktor alam: geografi, demografi, sumber daya alam; b) ipoleksosbud, teknologi, dan lingkungan. Keempat, menemukan peluang agar dapat mengembangkan daya tangkal masyarakat terhadap kejahatan. Kelima, mengungkap dan membongkar jaringan kejahatan terorganisasi termasuk kegiatan spion asing. Keenam, mengidentifikasi tingkat kepuasan, ketidakpuasan masyarakat (konsumen kebijakan publik) terhadap organisasi penegak hukum.

Implikasi dari keterlibatan intelijen militer dalam masyarakat adalah pengertian perubahan penafsiran siapa yang dianggap musuh. Dalam pengertian intelijen militer, musuh yang sebenarnya adalah setiap unsur militer asing yang dianggap membahayakan kedaulatan negara. Sementara itu, dengan beroperasinya intelijen militer di tengah-tengah masyarakat, musuh adalah setiap individu ataupun kelompok masyarakat yang berbeda pendapat dengan pemerintah. Dari sini, muncul rekayasa-rekayasa politik dengan cara-cara militer untuk mendukung penguasa. Terjadi simbiosis mutualistik antara militer dan penguasa. Oleh karena itu, kerangka politik ke depan adalah menempatkan TNI sebagai aparat pemerintahan yang bertugas menjaga kedaulatan negara. Operasi intelijen yang bergerak dalam masyarakat seharusnya adalah intelijen penegak hukum yang beroperasi atas dasar peraturan perundangan yang memihak kepada rakyat.

Berlangsungnya operasi intelijen militer dalam masyarakat selama puluhan tahun menjadikan masyarakat seperti lupa, bahwa kedaulatannya telah dirampas oleh penguasa. Metodologi penguasaan dan pengendalian yang sistematis dan gradual telah membuat masyarakat terlena. Ibarat seperti katak yang direbus dengan air hangat-hangat kuku dan secara perlahan ditingkatkan derajatnya menjadi mendidih. Karena lambatnya tingkat pemanasan, katak tidak merasakan dan tahu-tahu ia pun mati.

Kewenangan melakukan operasi intelijen militer dalam masyarakat sebenarnya semakin meningkat pada awal Orde Baru dengan diterbitkannya UU Nomor 10/PNS/1965 tentang UU Subversi. Berawal dari UU tersebut dibentuk Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB) yang mempunyai organisasi sampai ke daerah (KOPKAMTIBDA). Lembaga ini, di tingkat Pusat melekat pada Presiden atau Menhankam Pangab. Sementara itu, di daerah menjadi satu dengan aparat komando teritorial (Kodam-Korem, Kodim, dan seterusnya). Perkembangan selanjutnya, meskipun Kopkamtib dibubarkan dan diganti dengan BAKOR-STRANAS dan BAKORSTRANASDA, peranan militer tetap dominan, dan operasi intelijen terus berkembang. Bahkan saat ini pun dengan alasan bahwa intelijen penegak hukum belum mampu, intelijen yang beroperasi dalam masyarakat masih intelijen militer.

Sehubungan dengan itu, agar pelanggaran HAM tidak terus berlangsung, maka mengembalikan martabat TNI ke tugas pokoknya, adalah tindakan yang mendesak. Artinya, terwujudnya supremasi hukum adalah hal yang tidak dapat ditunda-tunda lagi. Dengan tegaknya hukum, maka pemerintah melakukan tindakan represi terhadap anggota masyarakat yang melawan hukum. Dengan demikian, wewenang penindakan hukum dilakukan berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku. Tindakan aparat hukum yang demikian selalu dapat dikontrol masyarakat melalui pra-peradilan, atau melalui PTUN, Peradilan Tata Usaha Negara. Demikian pula, upaya mendeteksi sumber dan penyebab terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat harus dilakukan oleh lembaga intelijen yang dikembangkan oleh aparat penegak hukum. Oleh karena itu, tidak diperkenankan berlangsungnya operasi intelijen yang melanggar hukum.

Penataan intelijen dalam tertib politik yang demokratis tidak dapat dipisahkan dari upaya menempatkan TNI sebagai lembaga yang mempunyai tanggung jawab menjaga kedaulatan RI. Oleh sebab itu, selain diperlukan penyaringan yang ketat serta kriteria yang prima bagi anggota intelijen RI, diperlukan pula upaya keras agar TNI kembali pada hakikat tugas pokok profesionalnya.

Dengan demikian, agar perubahan paradigmatis di lingkungan TNI segera menjadi kenyataan, diperlukan beberapa langkah. Pertama, melakukan revisi atau mengganti UU Nomor 2 Tahun 1982 mengenai Pokok-pokok tentang Pertahanan Negara yang menjadi landasan pertahanan RI. Kedua, merevisi Doktrin Hankam ABRI menjadi doktrin pertahanan. Doktrin tersebut hendaknya berisi ajaran yang dapat dijadikan tuntunan dalam mengembangkan sistem pertahanan serta peran TNI sebagai alat pertahanan sesuai dengan kehendak rakyat. Ketiga, revisi tentang UU Kepolisian yang dapat menjabarkan tentang penyelenggaraan sistem ketertiban masyarakat sebagai upaya menegakkan prinsip supremasi hukum, serta kemandirian penegak hukum agar tidak diintervensi oleh kekuasaan di

luar peraturan perundangan. Keempat, revisi UU tentang Pemilu dan Susunan dan Kedudukan (Susduk) yang menegaskan bahwa anggota TNI dapat ikut pemilihan umum. Sementara itu, bagi mereka yang ingin menjadi pejabat publik harus bersedia pensiun dini.

Hak politik TNI

Dalam ketentuan peraturan perundangan, TNI adalah warga negara biasa yang secara suka rela, sesuai dengan hak azasi manusia, dan didasari oleh kesadaran dan kesengajaan ingin masuk menjadi anggota TNI. Oleh sebab itu, ia adalah anggota warga negara biasa yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama, sesuai dengan bunyi SAPTA MARGA-marga kesatu-dan sesuai dengan bunyi pasal 27 ayat 1 UUD '45. Dengan demikian, kalau mereka hendak duduk di dalam parlemen, juga harus dilakukan melalui pemilihan umum. Lembaga TNI bukan partai politik, dan oleh karena itu, tidak ada seseorang atau kelompok yang mengatasnamakan diri mewakili angkatan bersenjata. Secara kelembagaan pun menjadi rancu, karena TNI adalah bagian dari pemerintahan. Kehadiran anggota TNI dalam lembaga perwakilan dianggap aneh, karena rakyat tidak memilih mereka dalam pemilihan umum. Selama lebih dari tiga puluh tahun, kehadiran anggota TNI di parlemen disebabkan oleh konsensus di antara pimpinan partai politik pada tahun 1969. Alasannya, apabila ABRI ikut dalam pemilu dikhawatirkan akan merusak keutuhan ABRI yang pada saat itu memang sedang mengalami proses disintegrasi. Namun, alasan lain yang lebih dominan pada saat itu adalah trauma masyarakat terhadap pengalaman-pengalaman yang disebabkan oleh karena kesalahan penguasa dalam mengamalkan Pancasila. Namun, sebenarnya ke-kuatiran tersebut berlebihan mengingat TNI dan POLRI pada Pemilu tahun 1955 juga mengikuti pemilihan umum. Pada masa itu, tidak terjadi apa-apa. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara demokrasi lainnya: militer ikut dalam pemilihan umum. Tetapi, anggota TNI yang akan ikut dipilih diperlakukan sama dengan warga negara yang lain. Artinya, mereka harus keluar dari angkatan bersenjata, dan masuk menjadi anggota atau simpatisan partai politik.

Anggota TNI adalah warga negara biasa yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan warga negara lainnya. Perbedaan yang mendasar adalah bahwa anggota TNI merupakan warga negara yang secara bebas, sadar, dan sengaja memilih profesi sebagai militer. Namun, hal itu tidak memberikan privelese, maupun sebaliknya, bukan privelese bagi anggota TNI dalam hak berpolitik. Jelasnya, dalam dunia politik, TNI tetap mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan warga negara lain: berhak memilih dalam setiap Pemilu sama dengan anggota militer dari negara lain yang demokratis. Oleh sebab itu, hak-hak politik anggota TNI sebagai pemilih harus dijamin dengan undang-undang. Namun, bila terdapat anggota TNI yang ingin menjadi politisi, profesinya berubah. Ia harus bersedia melepaskan diri dari

anggota ketentaraan. Dengan demikian, hak pilih anggota TNI harus dikembalikan. Tidak akan ada lagi anggota parlemen yang mendapatkan jatah gratis tanpa bekerja keras untuk kepentingan masyarakat.

Dalam kaitan ini, langkah-langkah konkrit perlu dilakukan, yaitu mengubah: 1) UU Pemilu, Susduk; 2) UU Prajurit ABRI; 3) Doktrin TNI yang merupakan ajaran yang dianut TNI dalam melaksanakan pengorganisasian dan berperan sesuai kehendak rakyat; 4) UU No. 20 tahun 1982 tentang Hankamneg; 5) UU No. 2 tahun 1988 tentang Prajurit ABRI; dan 6) UU Kepo-lisian tahun 1999.

Penutup

Berakhirnya kekuasaan yang otoriter sekitar tiga tahun lalu memberikan peluang terjadinya proses demokratisasi. Di samping itu, terbuka pula kotak pandora (*Pandora Box*) yang menebarkan berbagai jenis 'penyakit' masyarakat yang telah sangat lama terpendam. Masa transisi selalu membawa secercah harapan, tetapi sekaligus juga membawa ketidakpastian. Oleh sebab itu, mengendalikan agenda perubahan dengan perubahan secara sistematis dan bertahap adalah satu-satunya cara melewati masa transisi dengan selamat.

Salah satu agenda yang sangat penting adalah menghapuskan peran politik TNI dan membangun TNI yang profesional. TNI ke depan, hanya mempunyai satu tugas pokok, yaitu menjaga kedaulatan negara RI dari ancaman pihak luar serta menjaga keutuhan teritori. Hal itu tidak berarti bahwa TNI tidak mempunyai tugas-tugas lain di luar bidang pertahanan. Istilah *military operation other than wars* yang sangat dikenal di negara-maju yang banyak manfaatnya bagi masyarakat tentu akan dilakukan pula. Meskipun arah perubahan tugas pokok TNI sudah jelas, tetapi pelak-sanaan dari komitmen tersebut memerlukan waktu. Polisi sebagai aparat penegak hukum dan penyelenggaraan ketertiban masyarakat-pun dapat melaksanakan fungsi sebagai-mana mestinya, sejalan dengan semakin jelasnya konsepsi keamanan nasional (*national security*), dan doktrin pertahanan TNI di masa datang.

Kepustakaan

- Almond, G.A dan S. Verba
1963 *The Civic Culture: Political Atitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and Company. Hlm. 402-469.
- Diamond, L.
1996 'Is The Third Wave Over', *Journal of Democracy*, July.
- Finner, S. E.
1962 *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. New York: Frederick A. Praeger Publisher.

Gretchen C. dan M.M. Taylor

- 1996 *Negotiating Democracy: Transition from Authoritarian Rule*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Hollifield, J.F. dan C. Jillson (peny.)

- 2000 *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transition*. New York: Routledge.

Huntington, S.P.

- 1962 'Soldier and the State: The Theory of Politics Civil-Military Relations', dalam S.E. Finner (peny.) *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*. New York: Frederick A. Praeger Publisher.
- 1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. Hlm.397-433.
- 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press. Hlm.13-30.

Kristiadi, J.

- 1999a 'The Armed Forces', dalam R.W. Baker, M.H. Soesastro, J. Kristiadi, dan D.E. Ramage (peny.) *Indonesia: The Challenge of Change*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Hlm. 99-114.
- 1999b 'The Future Role of ABRI in Politics', dalam G. Forrester (peny.) *Renewal or Chaos, Indonesia Assesment 1998*. Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, the Australian National University and Singapore: the Institute of Southeast Asian Studies.

Kompas

- 2000 Sabtu, 22 April. Hlm. 6.

Perlmutter, A.

- 1977 *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians and Revolutionary Soldiers*. New Haven and London: Yale University Press.

Pye, L.W.

- 1999 Democracy and its Enemies, dalam J. F. Hollifield dan C. Jillson (peny.) *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*. London: Routledge.

Stepan, A.

- 1973 'The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion', dalam A. Stepan (peny.) *Authoritarian Brazil: Origin, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.