

HUBUNGAN SIPIL - MILITER: State of the Art dan Strategi Pendidikan¹

[Kusnanto Anggoro]

Pengantar

Makalah ini berusaha mengurai hubungan sipil-militer dan terutama untuk mengaitkannya dengan strategi pendidikan perdamaian. Mereka yang memanggul senjata, tentara dan/atau polisi, memang selalu membawa kekhawatiran bagi kehidupan demokrasi. Kekhawatiran itu, menurut Edmund Burke, terjadi bukan semata-mata karena disiplin militer yang kaku dapat mengancam kebebasan, tetapi juga karena kelemahan disiplin militer hampir pasti menjerumuskan masyarakat ke ambang kehancuran.² Dalam transisi dan rejim otoriter menuju rejim pasca otoriter, yang hingga empat tahun setelah tumbangannya Suharto tetap belum menemukan bentuknya, kekhawatiran lebih dicurahkan untuk mencegah keburukan keterlibatan militer dalam politik di masa lalu terulang kembali di masa depan. Merumuskan agenda transisi yang jelas dan dapat diwujudkan dalam periode tertentu, dan dengan mekanisme serta instrumen demokratik, oleh karenanya, menjadi tuntutan yang lebih penting daripada sekedar formula-formula ideal.

Paradigma dalam kajian hubungan sipil-militer

Perdamaian dan konflik merupakan dua sisi dan mata uang yang sama.

Tujuan utama dari penyelesaian konflik (resolusi konflik) adalah untuk memperkokoh situasi dan struktur keadaan yang subur untuk membangun, memperteguh, dan mungkin mengembangkan perdamaian. Semuanya merupakan proses berkesinambungan, karena perdamaian itu sendiri

sesungguhnya merupakan situasi ideal. Apa yang dikenal sebagai perdamaian abadi (*durable peace*) tidak lebih dari sekedar bayangan manusia, [ancaman] penggunaan kekerasan, dentuman meriam dan bau mesiu selalu mewarnai nafas kehidupan. Antara damai dan perang terentang berbagai situasi konflik, dan oleh karenanya keterlibatan kekuatan militeristik - tentara dan/atau senjata. Karena itu, sesungguhnya persoalan yang selalu harus dipersoalkan dalam wacana perdamaian adalah pengaturan tentang derajat [ancaman] penggunaan kekerasan itu.

Dalam konteks itu, hubungan sipil-militer selalu menjadi pokok

¹ Disampaikan pada Lokakarya Nasional "Perdamaian Dan Resolusi Konflik: State of the Art dan Strategi Pendidikan, Yogyakarta, 22-24 April

bahasan yang menarik dan sekaligus mengundang keharusan untuk menemukan suatu state of the art yang baru. Kajian-kajian yang selama ini dilakukan dan wacana yang berkembang cenderung mereduksi paradigma, konsep maupun teori hubungan sipil-militer. Budaya militeristik, institusi militer, dan orang-orang yang mempunyai keahlian untuk menggunakan senjata merupakan antidote terhadap budaya demokrasi, institusi politik sipil, dan politisi sipil. Hubungan antara kedua kutub itu mempengaruhi, jika tidak menentukan, bagaimana negara akan berkembang. Pertikajian, atau sekurang-kurangnya pertarungan, diantara mereka, oleh karenanya, membawa konsekuensi yang luarbiasa bagi kehidupan warga negara.

Bahasan mengenai hubungan sipil-militer selama ini lebih banyak mempersoalkan dikotomi institusi sipil-militer. Para pengkaji, mulai dari Fineer sampai Huntington, lebih tertarik pada hubungan elit sipil dengan para jenderal. Jarang dipahami bahwa hubungan sipil-militer sesungguhnya merupakan hubungan tataran kewenangan atas kapan, untuk apa, dan bagaimana alat kekerasan digunakan. Padahal, justru dalam konteks ini kebijakan yang disusun oleh negara dapat menentukan rasa damai warganegara. *State of the art* penyelesaian konflik berkaitan dengan pertanyaan tentang seberapa besar dan

bagaimana [ancaman] kekerasan dapat digunakan pada situasi tertentu.

Akibatnya, tidak banyak kesempatan untuk memahami hubungan antara para prajurit dengan rakyat kebanyakan. Sejarah pembentukan institusi militer oleh institusi sipil dan kehidupan barak yang terpisah dari masyarakat umum di negaranegara liberal seakan-akan menjadi standar umum yang berlaku di negara-negara berkembang. Pendekatan semacam ini pula, bersamaan dengan kegagalan Amerika terhadap kudeta militer di negara-negara berkembang pada dasawarsa 1960-an, yang menyebabkan kurangnya perhatian pada faktor-faktor kultural yang membentuk bangunan rejim tertentu.

Padaahal, sejauh menyangkut penggunaan kekerasan seringkali rejim pemerintahan sipil tidak kalah kejamnya dan rejim-rejim militer, satuan-satuan paramiliter yang dibangun oleh partai-partai politik mungkin lebih sulit diatur daripada sebuah institusi militer. Sejarah mencatat betapa Charles de Gaulle adalah seorang jendral yang memainkan peranan penting dalam sipilisasi politik di Perancis dan Adolf Hitler merupakan salah satu monumen penting kekejaman rejim sipil. Barangkali memang harus dipertanyakan ulang tentang hubungan antara formasi rejim dengan derajat penggunaan kekerasan. *State of the art* dalam teori rejim sesungguhnya tidak

lebih dari sekedar instrumentalisasi institusi pemegang senjata itu untuk kepentingan penguasa.

Dengan kata lain, perspektif hubungan sipil militer selama ini terlampau menekankan pada dikotomi institusi sipil dan institusi militer. Karenanya tidak mengherankan jika prinsip supremasi sipil (*civil supremacy*) dikacaukan dengan supremasi politisi sipil (*civilian supremacy*). Supremasi nilai-nilai sipil dan/atau subordinasi instrumen kekerasan terlampau disederhanakan menjadi supremasi elit sipil atas para pemangkul senjata. Pengaburan yang tentu saja membawa konsekuensi serius bagi upaya mencegah penggunaan tindak kekerasan dalam masyarakat.

Padahal, dalam sistem demokrasi, *civility* lebih berkaitan dengan supremasi caracara politik atas cara-cara kekerasan, supremasi penyusunan kebijakan secara demokratis atas kebijakan komando, dan supremasi persamaan (*equality*) atas hubungan hirarkikal. Akibatnya, pendekatan yang selama ini digunakan dalam kajian hubungan sipil-militer sering malupakan aspek tepat atau tidaknya suatu instrumen dalam suatu tahap kebijakan - penyusunan agenda, perumusan kebijakan, penentuan kebijakan, dan implementasi kebijakan.

Meskipun demikian tidak dapat disangkal bahwa teoretisasi hubungan sipil-militer tidak meninggalkan *legacy* yang amat penting. Sekurangnya

kurangnya, para pengkaji harus memperhatikan pada kenyataan bahwa budaya politik dan aturan konstitusional memainkan peranan penting dalam formasi hubungan sipil-militer. Ditafsirkan sebagai "segenap keyakinan dominan, sikap, nilai, cita-cita, dan penilaian atas sesuatu sistem politik dan bagaimana seseorang harus memainkan peranannya dalam sistem itu", budaya politik mempengaruhi hubungan sipil-militer. Ketentuan-ketentuan konstitusional bukan hanya sekedar mempengaruhi bagaimana militer memegang peranannya tetapi juga menentukan mekanisme kendali yang dimiliki pihak dominan atas pihak subordinat.

Dalam budaya liberal, negara mendapat mandat dan berkewajiban untuk melindungi warganegara. Kedaulatan penuh terletak pada warganegara itu. Pemerintah, yang terpilih melalui mekanisme demokrasi, tidak lebih dari sekedar instrumen untuk melindungi keselamatan dan keamanan warganegara. Alat kekerasan negara - intelijen, tentara, dan polisi - menjalankan fungsi pemerintahan negara sesuai dengan kompetensinya. Militer, misalnya, bertugas pokok untuk melindungi negara dari ancaman militer yang berasal dari luar negeri dan ancaman militer dari dalam negeri yang terorganisir secara sistematis. Tak dapat ditawar, militer boleh melaksanakan

peranannya itu hanya setelah memperoleh mandat politik dari institusi sipil.

Dalam budaya politik korporatis-organik (*organic corporatist*) antropomorfisme negara sangat menonjol. Kedaulatan merupakan sesuatu yang inheren dalam tubuh negara, yang selanjutnya menentukan masyarakat yang bernaung di bawah payung otoritas politiknya. Masyarakat tidak lebih dari sekedar sekumpulan orang-orang, bukan individu. Individu dianggap sebagai suatu entitas yang telah melebur dalam korporasinya masing-masing. Militer dianggap sebagai "warganegara yang memanggul senjata" dan oleh karenanya mempunyai tugas untuk mempertahankan negara, termasuk dari ancaman-ancaman yang mungkin bersumber dari warganegaranya sendiri.

Dalam budaya politik yang militeristik, tentara dianggap sebagai palang-pintu (*vanguard*) modernisasi. Seperti halnya dengan organ tubuh, negara dapat berkembang atau mati. Individu dianggap sebagai ancaman terhadap negara karena mereka dianggap egois dan/atau mendahulukan kepentingannya sendiri daripada kepentingan negara. Tentara menjadi contoh bagi visi nasional, selain dianggap memiliki hak sejarah untuk, dalam situasi tertentu, memegang kendali pemerintahan.

Dalam budaya politik neo-

patrimonial, seorang pemimpin karismatik merupakan pusat dinamika politik. Apa yang dianggap sebagai masyarakat politik (*political community*) tidak lebih dari sesuatu yang berada dalam jangkauan pemimpin seperti itu. Warganegara tidak memiliki kesadaran politik. Pimpinan seakan-akan mendasarkan kebijakannya pada koalisi elit politik, yang sekaligus saling bertikai satu dengan yang lain, dan oleh karenanya sangat menyandarkan pada pemimpin karismatik itu. Stabilitas rejim berlangsung karena adanya kesepakatan diam-diam (*tacit agreement*) antara "kesetiaan politik" dan "imbalan" [ekonomi, sosial, dan/atau politik] yang diberikan kepada elit politik. Dalam budaya neo-patrimonial, militer berperilaku seperti layaknya kelompok elit yang lain.

Tentu saja, model-model budaya politik itu merupakan tipologi ideal. Dalam kenyataannya, suatu masyarakat politik selalu mengandung komponen-komponen tertentu dan budaya-budaya politik itu. Ada suatu budaya dominan, boleh jadi. Namun pada saat yang sama juga terdapat kelompok yang berasal dari sub-kultur yang berbeda dari sub-kultur dominan. Di Indonesia, misalnya, hadirnya tentara dalam politik dipengaruhi oleh budaya patrimonialisme, korporatisme, dan militerisme. Budaya-budaya tersebut terdapat di kalangan sipil maupun militer. Pada saat

yang sama, terdapat juga kelompok-kelompok independen yang dengan gigih menentang keterlibatan tentara dalam politik berdasarkan pada gagasan-gagasan demokrasi liberal.

Pola hubungan sipil-militer dan agenda sipilisasi politik

Teori-teori hubungan sipil-militer mengandaikan interplay antara fundasi budaya dan aturan-aturan legal konstitusional. Tujuan utama teoretisasi hubungan sipil militer adalah untuk memahami segenap mekanisme dan instrumen agar instrumen kekerasan digunakan hanya untuk kepentingan demokratik, secara proporsional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Ini disandarkan pada asumsi bahwa aturan-aturan konstitusional dapat dirancang dengan tingkat keterlibatan politik sipil; sebaliknya, dimensi kultural relatif lebih kedap terhadap perubahan.

Berdasarkan pada empat kategori budaya politik dan aturan-aturan legal yang memberi hak untuk keterlibatan militer, sekurang-kurangnya dapat diidentifikasi 3 (tiga) pola hubungan sipil militer. Pola pertama adalah pola hubungan dominan subordinat, baik dominasi kalangan sipil atas militer maupun dominasi kalangan militer atas sipil. Pihak-pihak dominan itu sekaligus juga merupakan pihak yang menentukan agenda politik negara, termasuk persepsi ancaman dan bagaimana harus

menghadapi ancaman itu dengan segenap sumberdaya nasional. Pihak dominan itu pula yang menentukan batas-batas kewenangan yang dimiliki pihak subordinat.

Dalam budaya liberal, kalangan sipil menduduki posisi dominan dan menentukan politik negara. Tentu saja dominasi pada tingkat rumusan kebijakan ini dalam kenyataannya mengakomodasi kepentingan tentara dalam kompetensi profesional mereka. Dalam kebijakan pertahanan, misalnya, profesionalitas dan keahlian tentara memberi mereka peran yang cukup penting dalam identifikasi ancaman. Regim Venezuela (1958-1993), Argentina awal 1990-an, dan beberapa rejim Eropa Timur setelah berakhirnya Perang Dingin merupakan bentuk-bentuk tipikal. Hal serupa sesungguhnya juga terlihat dalam budaya sosialis-komunis.

Dalam budaya militeristik, tentara memainkan peranan penting. Gagasan-gagasan militeristik mendominasi agenda kebijakan; institusi militer memberikan kesetiaan mereka pada negara antropomorfistik. Pemerintahan sipil seringkali tidak lebih dari sekedar "boneka" institusi militer atau sekurang-kurangnya mereka yang mempunyai inklinasi untuk menggunakan pendekatan militer dalam penyelesaian konflik. Militer merupakan kekuatan yang berada dibalik segenap institusi-institusi negara dan/atau institusi politik.

Perlu diingat bahwa diktatur-personalistik (*personalist dictatorship*), seperti Chile pada masa Pinochet dan Indonesia pada masa Suharto, tidak dengan sendirinya identik dengan dominasi militer. Apa yang terlebih penting dalam konteks ini bukanlah dari mana seseorang berasal, melainkan pola hubungan seperti apa yang berkembang antara kekuatan sipil dan institusi militer.

Pola hubungan kedua adalah *pact among equal* yang pada umumnya sering terjadi dalam model hubungan negara-masyarakat yang organik. Negara merupakan pihak yang menduduki posisi dominan. Politisi sipil maupun para jenderal sesungguhnya tidak lebih dari sekedar instrumen negara. Dinamika politik dalam model ini hanya terjadi pada negosiasi antarkelompok. Kelompok sipil, yang dalam model korporatis tidak dapat memperkokoh legitimasi kedudukan politiknya, terpaksa menggalang dukungan dari kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat. Pentingnya kompetensi profesional bagi militer menyebabkan ada semacam kesepakatan antara kalangan sipil dengan kalangan militer. Di satu pihak, kalangan sipil [seakan-akan] mendapatkan wewenang untuk mengelola dinamika politik negara. Kalangan militer memperoleh hak-hak eksklusif untuk menata profesionalitas mereka sendiri. Ruang negosiasi antara sipil dan militer terletak pada beberapa

hal yang berada di luar ruang terbatas tersebut, misalnya bisnis dan hak-hak asasi manusia.

Dalam pola hubungan ketiga, *parallel-spheres-of-action*, kalangan sipil dan militer berhasil menyepakati pemisahan tugas dan, bersamaan dengan itu, mengakui otonomi masing-masing pihak. Kalangan militer dianggap mempunyai kewenangan dalam segala sesuatu yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan. Kalangan sipil mempunyai tugas pokok untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akibatnya, pola hubungan semacam ini tampaknya hanya akan dapat dijamin ketika negara berhasil meraih tingkat pembangunan ekonomi dan membangun stabilitas sosial politik yang memadai.

Dari uraian diatas sesungguhnya terlihat bahwa hanya dalam model liberaleklusionaris ada pola yang jelas dalam hubungan sipil-militer. Model liberal mengandalkan pada pengendalian obyektif, di mana kalangan sipil mengakui kebutuhan profesional tentara dan kalangan tentara menerima subordinasi mereka pada institusi politik sipil. Dalam budaya militeristik, eksklusivitas kelompok tertentu dibenarkan oleh hak sejarah yang diwariskan kepada militer. Sebaliknya, dalam model korporatis maupun neo-patrimonialis, hubungan sipil-militer dapat diwarnai oleh dominasi sipil atau, sebaliknya, dominasi

militer.

Dalam budaya politik manapun, aturan-aturan konstitusional memainkan peranan penting. Seberapa jauh tentara boleh dan dapat memainkan peranan politik dan/atau profesional mereka perlu tertuang dalam aturan-aturan konstitusional. Aturan-aturan itu pula yang kemudian akan menjamin mekanisme pengendalian penggunaan tindak kekerasan, termasuk yang digunakan oleh militer, dan memberi landasan yang legitimitas bagi rakyat dan/atau perwakilan politik untuk meminta pertanggungjawaban tentara.

Secara teoritis, aturan-aturan konstitusional itu dapat saja memberi kesempatan atau melarang tentara memegang fungsi-fungsi tertentu di luar kompetensi profesionalitas mereka. Pada umumnya rejim-rejim otoriter cenderung menempuh garis inklusionaris, memberi banyak kesempatan kepada militer untuk memainkan peranan penting. Sebaliknya, rejim liberal cenderung memberi larangan yang ketat bagi keterlibatan tentara di luar kompetensi profesionalitas mereka.

Kekerasan Negara dan keselamatan warganegara

Antara "damai" dan "perang" merentang spektrum yang dapat dibedakan menjadi 5 (lima) kategori. Situasi paling ideal adalah, tentu saja, "perdamaian yang mapan" (*durable*

peace), yaitu situasi yang ditandai dengan berbagai bentuk hubungan yang ekstensif, kooperatif dan resiprokal. Tidak ada pihak yang mempersiapkan diri menghadapi serangan pihak lain. Beberapa unsur dari "perdamaian positif" (*positive peace*) cukup kuat terlihat. Selain terdapat kesepakatan mengenai nilai, tujuan dan institusi bersama, interaksi sosial ditandai pula dengan kesalingtergantungan ekonomi dan menguatnya perasaan kewangsaan. Konflik, jika terjadi, diselesaikan secara damai dan melembaga. Dalam situasi ini tidak ada represi, sekalipun dalam bentuk psikologis (intimidasi).

Di atas situasi paling ideal itu terdapat tahap "perdamaian dingin" (*cold-peace*) atau perdamaian stabil" (*stable peace*). Awal ketegangan mulai terjadi, terutama karena perbedaan tujuan antara kelompok satu dengan yang lain, sekalipun kemungkinan terjadinya konfrontasi atau perang adalah sangat rendah. Namun sengketa masih dapat diselesaikan secara damai atau dengan cara yang agak mudah diduga. Tahapan ini ditandai dengan pengaturan politik nasional antarpihak-pihak yang bersaing atau bahkan bermusuhan, seperti yang berlangsung di Afrika Selatan (1994-1995). Tahap ini ditandai dengan tingkat toleransi dan prediktabilitas yang cukup tinggi tentang apa yang akan dilakukan pihak sehingga tidak ada pihak yang merasa

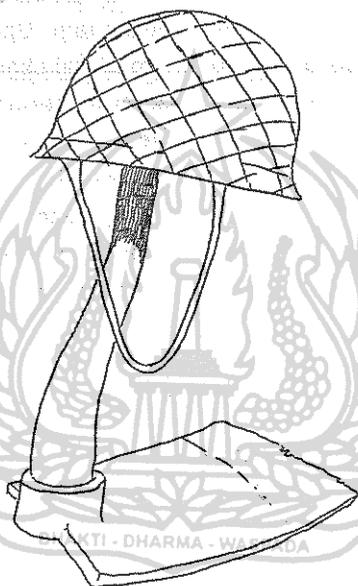
perlu melakukan intimidasi penggunaan kekerasan.

Kegagalan untuk mengetahui prediktabilitas tingkahlaku ini, sangat mungkin membawa tingkat perselisihan ke jenjang berikutnya, yaitu "perdamaian tak-stabil" (*unstable peace*), yang diwarnai dengan beberapa gejala, antara lain tingginya tingkat ketegangan dan saling curiga antarpihak. Tindak kekerasan tidak terjadi, atau hanya secara sporadis. Belum ada penggelaran pasukan atau berbagai bentuk unjuk kekuatan, sekalipun pihak-pihak yang bersengketa sudah memandang pihak lain sebagai musuh dan berusaha mempersiapkan kekuatan penangkalannya. Kriteria pokok tahap ini adalah stabilitas atau situasi non-konflik yang disangga oleh prinsip-prinsip "perdamaian negatif" (*negative peace*), ketika pihak-pihak yang bersengketa terpaksa menggunakan ancaman kekerasan untuk mempertahankan situasi itu.

Kegagalan untuk mempertahankan hal itu mengakibatkan situasi

berubah menjadi krisis (*crisis*) yang merupakan tahap keempat dalam eskalasi konflik dan dapat ditafsirkan sebagai konfrontasi yang menegangkan antarsatuan-satuan militer yang dimobilisasi dan berada dalam keadaan siap tempur. Seringkali terjadi insiden dengan menggunakan kekerasan, sekalipun tidak dalam skala besar. Dalam tahap krisis ini, peran kekuatan militer sebagai kekuatan dan alat pemaksa lebih menonjol dibanding perannya untuk melakukan tindak kekerasan. Penggunaan kekuatan tidak dimaksudkan untuk membangun suatu institusi dan pola interaksi yang baru. Tujuan utama konflik terletak pada redistribusi aset kekuasaan, tanpa keinginan untuk memusnahkan kekuatan yang lain.

Situasi yang paling gawat, tingkatan paling tinggi dalam eskalasi konflik, adalah "perang" (antarnegara) atau "konflik kekerasan" (domestik). Masa ini ditandai dengan beberapa gejala, mulai dan pertempuran berkepanjangan antarkekuatan-kekuatan yang terorganisir. Intensitas pertempuran bisa merentang dari "konflik intensitas rendah" (*low intensity*)



conflict) hingga konflik kekerasan yang lebih sistematis, berjangka panjang, dan melibatkan satuan-satuan militer (pasukan reguler dan/atau milisi). Pada tingkat domestik, benturan antara kekuatan separatis dan kekuatan pemerintah hingga anankhi sipil berkepanjangan dapat dimasukkan ke dalam kategori ini. Ciri pokok tahap ini adalah penggunaan kekerasan untuk maksud eliminasi kekuatan dan/atau kebijakan lawan. Kekuatan, paksaan, dan kekerasan merupakan perwujudan dari penggunaan kemampuan militer.

Sesuai dengan tahapan eskalasi konflik itu, maka upaya "pengelolaan konflik" (*conflict management*) — upaya membangun kehidupan yang tenteram dan damai, atau, sekurang-kurangnya untuk mencegah agar konflik tidak mengalami eskalasi sehingga meminta lebih banyak korban — juga meliputi berbagai spektrum, mulai dari "diplomasi pada masa damai atau politik" (*peace-time diplomacy* atau *politics*) hingga "rekonsiliasi" (*reconciliation*). Dalam upaya penyelesaian konflik meliputi upaya-upaya diplomasi, dan oleh karenanya negosiasi serta tawar-menawar, maupun penggunaan kekerasan atau kekuatan militer. Tentu, penggunaan kekerasan merupakan pilihan terakhir setelah negosiasi tidak mencapai sarannya. Kedua upaya itu bukan merupakan upaya-upaya yang terpisah sama sekali. Dalam banyak

kasus, terutama jika negosiasi merupakan suatu proses yang bertahap dan berulang, penggunaan kekuatan militer dapat mempengaruhi negosiasi itu sendiri.

Pencegahan konflik dimulai pada saat ketegangan antarpihak mulai akan bergeser dari situasi perdamaian stabil menuju perdamaian tak-stabil atau lebih buruk lagi. Upaya-upaya semacam itu dapat dilakukan bukan hanya pada saat sebelum terjadinya konflik (belahan sebelah kiri kurva) tetapi juga setelah penyelesaian konflik — ketika tidak lagi terjadi penggunaan kekerasan, namun upaya rehabilitasi (*postconflict peacebuilding*) belum seluruhnya mampu mengubah konflik menjadi perdamaian stabil atau mencegah kemungkinan menguatnya kembali (reeskalasi) konflik itu. Tujuan pokok adalah untuk menjaga agar silang-selisih tidak menjadi konfrontatif, mencegah penggunaan kekerasan, atau mengembalikan situasi pada hubungan normal dan tenteram. Dengan perbedaan penekanan, beberapa istilah baru seperti "diplomasi preventif" (*preventive diplomacy*), "pencegahan krisis" (*crises prevention*) atau "diplomasi penangkal" (*deterrence diplomacy*) meliputi usaha yang sama.

Konflik adalah bagian yang inheren dan legitimate dalam masyarakat, baik pada tingkat analisa dalam negeri maupun luar negeri. Yang

menjadi persoalan pokok dan harus dicegah adalah konflik kekerasan (*violent conflict*). Tidak mudah untuk merumuskan masalah ini. Antara "perang" dan "damai" merentang spektrum yang sangat luas. Konflik hendaknya ditafsirkan sebagai bentuk pertikaian yang mulai menimbulkan gejala-gejala penggunaan kekerasan. Pertikaian tanpa menggunakan kekerasan dapat dikategorikan sebagai silang-selish atau berbagai istilah lain, seperti "*debate*", "*discussion*", dan "*fight*". Ada elemen "negosiabilitas" dalam setiap bentuk pertikaian itu.

Sebaliknya, dalam konflik, tidak ada lagi elemen negosiabilitas. Dalam situasi seperti itu kekerasan dapat digunakan, tentu hanya sebagai "the ultimate persuader" untuk membangun perdamaian. Mereka digunakan secara terbatas, temporer, dan dengan syarat-syarat tertentu yang dirumuskan secara demokratik. *Threshold* legitimasi penggunaan kekuatan militer baru akan terjadi pada titik di mana ancaman atau konflik melewati ambang kekerasan dan mengganggu keamanan publik.

Peran Tentara dan Dilema Transisi Menuju Demokrasi

Setelah berakhirnya Perang Dingin, dan di tengah integrasi dunia yang semakin masif, luka-luka lama menguak ke permukaan. Ancaman terhadap peradaban dan perdamaian

menjadi semakin serius. Selama tahun 1993 saja, terjadi lebih dari 32 konflik bersenjata yang meminta ribuan korban jiwa. Dalam periode 1989-1993 hanya satu dari tujuh konflik yang dapat diredam dan berakhir dengan persetujuan damai. Di Eropa, yang dalam sejarah pertumbuhan negara melahirkan konsep negara-bangsa Westphalian, apa yang kemudian disebut sebagai efek Sarajevo (*Sarajevo effect*) — yaitu kekhawatiran terjat dalam pertikaian antarsuku bangsa — membangkitkan keinginan untuk mencegah konflik destruktif.

Di negara berkembang, bina-bangsa dan bina-negara masih merupakan persoalan yang nyaris tak pernah tuntas. Pluralisme sosial, ketimpangan ekonomi, disparitas regional menjadikan upaya bina-bangsa dan bina-negara tidak berhasil menjanjikan masa depan yang lebih pasti. Perbedaan yang mendasar tentang bagaimana negara harus dikelola, ketimpangan akses pada sumberdaya [ekonomi maupun politik], konflik antargolongan (*intercommunal conflicts*) bisa menjadi persoalan serius. Ketimpangan struktural, terutama di perkotaan, dapat saja menimbulkan konflik sosial. Radikalisasi gerakan-gerakan yang mengemban ideologi militan, berdasarkan sentimen-sentimen primordial dan/atau parokial, dapat saja muncul dalam bentuk tindak kekerasan

seperti terorisme. Nilai-nilai globalisasi bisa saja pada suatu saat berkembang sebagai sesuatu yang mengancam tertib sosial.

Namun terlalu gegabah untuk menghadapi persoalan-persoalan itu dengan kekuatan militer. Ancaman berkembangnya gagasan-gagasan baru tidak perlu dihadapi dengan operasi militer, kecuali setelah terbukti bahwa gagasan-gagasan itu kemudian dipenjuangkan dengan cara kekerasan. Namun harus didefinisikan lebih jelas apakah tertib sosial itu merupakan ancaman terhadap keamanan nasional (*state security*), keamanan regime (*regime security*), atau hanya pada tingkatan yang lebih rendah. Hanya untuk kategori yang disebut lebih dulu, militer dapat melakukan pencegahan konflik dengan menggunakan [ancaman] kekerasan.

Persoalan semacam itu relevan untuk diperbincangkan. Di Indonesia, persatuan seperti diikrarkan dalam Sumpah Pemuda 1928, atau didengungkan dalam lagu Satu Nusa Satu Bangsa, selama ini lebih direkat oleh sejarah penjajahan dan perjuangan untuk menentangnya. Pengalaman bersama (*common history*) menghadapi kolonialisme kelihatannya perlu dijelmakan dalam wujud yang lebih konkret, misalnya common platform dan kornitmen untuk menegakkan keadilan sosial dengan mekanisme dan instrumen

demokratik.

Sebelum situasi seperti itu terbentuk, keamanan dalam negeri masih akan mendominasi pemikiran strategis di Indonesia. Padahal, Indonesia menghadapi persoalan-persoalan krusial. Distorsi banyak terjadi. Ketetapan MPR No. VI dan VII tahun 2000, yang memberi landasan hukum pemisahan polisi dan komando tentara, tampaknya membawa ramifikasi yang tidak diperhitungkan sebelumnya. Pemisahan organisasionat, yang semata-mata dimaksud untuk menciptakan akuntabilitas organisasi, meluas menjadi pemisahan fungsional – tentara untuk mempertahankan negara dari ancaman militer dari luar, polisi untuk keamanan dalam negeri tanpa membedakan derajat dan jenis ancaman terhadap keamanan publik. Persaingan antara polisi dan tentara menyebabkan terlalu banyak korban berjatuhan, sebelum konflik dapat diselesaikan, sebagaimana terjadi di Maluku dan Sampit.

Untuk jangka panjang, pemisahan itu sendiri dapat menyebabkan tentara menjadi institusi yang memerlukan biaya mahal, namun idle, karena hanya akan digunakan untuk menghadapi ancaman eksternal. Padahal, kemungkinan timbulnya konflik-konflik non-kovensional, bersamaan dengan risiko ramifikasi dari transisi politik di negara-negara paska-otoriter, tugas militer di luar bidang pertahanan semakin serius

diperbincangkan. Sumber ancaman (*source of threat*) terhadap apa yang selama ini dikenal sebagai "keamanan nasional" menjadi semakin luas, bukan hanya meliputi ancaman dari dalam (*internal threat*) dan/atau luar (*external threat*) tetapi juga ancaman azymutal yang bersifat global tanpa bisa dikategorikan sebagai ancaman luar atau dalam. Seirama dengan itu, watak ancaman (*nature of threat*) juga berubah menjadi multidimensional. Pendek kata, sebab-sebab konflik menjadi semakin majemuk, dan tidak mungkin dibatasi sebagai ancaman militer.

Karena itu dapat dimengerti apabila di manapun juga, militer sedang menghadapi masa transisi yang seringkali membawa serta kebingungan-kebingungan tentang apa yang seharusnya dan sebaiknya dilakukan. Di tengah pencarian itu, banyak yang percaya bahwa setelah berakhirnya Perang Dingin operasi-operasi militer selain perang dapat memainkan peranan yang lebih luas. Di Amerika Serikat, operasi militer memperoleh legitimasi baru bukan hanya karena keinginan Gedung Putih untuk terlibat dalam politik internasional, tetapi juga karena upaya kalangan militer untuk memperoleh peran baru setelah berakhirnya Perang Dingin. Di negara-negara Amerika Latin yang telah berhasil membangun kembali pemerintahan sipil, pemberian peran baru kepada kalangan

militer yang semula memegang kendali kekuasaan negara adalah salah satu bentuk objective civilian control. Kebanggaan atas peran non-politik diduga memainkan peran penting untuk stabilisasi proses transisi dan kekuasaan militer kepada kekuasaan sipil.

Karena itu, tak dapat dihindari, perlu segera dirumuskan peran baru tentara di luar fungsi pertahanan negara. Bagaimana ruang lingkup peran itu akan tergantung pada keputusan politik. Pada prinsipnya, pemerintahan transisi hanya diminta untuk memenuhi kriteria "kenegaraan yang memadai" (*adequate stateness*). Secara teoretis, tuntutan itu dapat dibangun melalui priembangan antara kemampuan menggunakan kekerasan (*coerdve capacity*), kekuatan infrastrukturnal (*infrastructurl power*), dan legitimasi penuh (*unconditional legitimacy*). Dalam praktek, formula itu lebih mudah dirumuskan daripada dilaksanakan. Tiga prasyarat itu merupakan sisi-sisi bangunan piramidal yang sangat lentur, dan oleh karenanya negara dapat bergerak dari satu ekstrim ke ekstrim yang lain. Tanpa semua itu, negara akan terjerumus siklus tindak kekerasan terhadap warganya sendiri.

Tentu saja, pelaksanaan tugas-tugas di luar fungsi pertahanan seperti itu memerlukan persyaratan tertentu. Secara politik, *threshold* itu menunjukkan bahwa penggunaan kekuatan militer untuk tugas-tugas non-

pertahanan harus bersifat sementara (*temporary*) dan dengan sasaran atau mandat yang jelas. Prinsip kesementaraan ini perlu, karena apa yang terjadi di lapangan harus segera disampaikan kepada perumus dan pengambil kebijakan (*civilian government*), termasuk struktur politik lokal yang otoritatif, untuk mencegah timbul dan berkembangnya konflik yang tidak perlu.

Tindak kekerasan mungkin dapat dibenarkan (*justifiable*) untuk dipakai melawan tindak kekerasan yang lain. Namun demikian, kekerasan tidak pernah menjadi instrumen yang absah (*legitimate*) dalam kehidupan demokrasi. Sebab itu, harus dibedakan dengan tegas pengertian kekuatan (*force*), kekerasan (*violence*), dan pemaksaan (*coercion*). Kekuatan adalah instrumen yang digunakan atau dapat digunakan untuk menimbulkan kekerasan. Kekerasan lebih menitikberatkan perhatiannya pada akibat kerusakan fisik yang ditimbulkan oleh penggunaan kekuatan itu. Pemaksaan lebih memusatkan perhatiannya pada pelaku yang menggunakan kekuatan dengan cara kekerasan. Keberatan pokok terhadap tugas militer di luar fungsi pertahanan tampaknya terletak pada penggunaan kekerasan yang di manapun juga harus selalu dibatasi oleh moralitas, norma,

etika, dan nilai-nilai universal.

Diakui bahwa semua itu bukan merupakan soal sederhana. Moralitas, norma, dan etika militer bukanlah persoalan yang semata-mata dapat ditata ulang dengan rumusan undang-undang baru dan/atau perubahan fungsi dan struktur organisasi kemiliteran. Undang-undang hanya memberi panduan, dan terutama berkaitan dengan kedudukan militer dalam tatanan politik demokrasi. Etos, moralitas, dan tradisi merupakan kunci profesionalisme dan profesionalitas tentara. Sebab itu, membangun "disiplin dan tingkah laku terpuji" diantana para prajurit dan perwira merupakan soal-soal yang tidak dapat dikesampingkan.

Penutup

Tradisi dan teori Barat cenderung memusatkan perhatian pada situasi eksklusif antara struktur politik sipil dan militer. Dalam kenyataannya, di negara-negara berkembang paradigma seperti itu tidak selamanya selalu sesuai dengan realitas karena alasan sejarah, bangunan sosial, maupun kedudukan tentara dalam masyarakat tradisional. Di samping itu, perbedaan struktur ancaman yang sering dihadapi oleh negara-negara pasca-kolonial juga berbeda dah negara-negara Westphalian Barat.

State of the art dalam perkaitan antara hubungan sipil-militer dalam

suatu rejim politik tampaknya harus bertumpu pada konsep non zero-sum. Demokratisasi hubungan sipil-militer dimulai dengan membangun dialog dan menanamkan nilai-nilai dan tujuan bersama di kalangan militer, elit politik sipil, maupun masyarakat luas. Dalam banyak hal, model kerjasama antara sipil dan militer lebih relevan. Kekuatan

militer mungkin dapat digunakan sebagai instrumen yang dapat dibenarkan, meski tidak pernah legitimate, dalam de-eskalasi konflik — tentu dengan bersendi pada ketentuan legal yang jelas dilengkapi dengan mekanisme dan instrumen untuk meminta pertanggunggugatan atas penggunaan kekuatan itu.

Catatan Belakang

1. Edmund Burke, *Collected Works 1823*, Volume V, 16, seperti dikutip Howard, **Soldiers and Governments** 11- 12
2. A. J. Bacevich, **"Tradition Abandoned: America's Military in a New Era"**, *National Interest* 48 (Summer 1997); Lloyd J. Matthews, **"The Need for An Officers Code of Professional Ethics,"** *Army* (March 1994): 20-29.
3. Jennifer M Taw and Alan Vick, **"From Sideshow to Center Stage: The Role of the Army and Air Force in Military Operations Other Than War"**, dalam **Strategy and Defense Planning for the 21st Century**, ed. Zalmay M Khalilzad and David A Ochmanek Santa Monica: Rand Publication, 1997
4. Michael Desch, **"Threat Environment and Military Missions"**, dalam **Civil-Military Relations and Democracy**, ed. Larry Diamond and Marc Plattner (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996): 12-29
5. Anggoro, **"Security of State, Resurgence of Democracy, and Civil-Military Relations in Indonesia"**, Monograph, (Mainz: Institut fur Politikwissenschaft, Johannes Gutenberg Universiteit-Mainz, 2000); Lihat juga, oleh penulis yang sama, **Indonesian Military and the Challenges of Local-Global Nexus** (New Delhi: Konrad Adeneuer Stiftung, 2001).
6. Anggoro, **"Eskalasi Konflik, Penyelesaian Konflik, dan Legitimasi Penggunaan Kekerasan"**, Makalah Lokakarya, Lemhannas, 19 Mei 1999.