

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Runtuhnya Tembok Berlin, pecahnya Uni Soviet menjadi Rusia dan kedalam negara-negara bagian lainnya (CIS, *Commonwealth of Independent State*), menjadi tonggak-tonggak penting bagi era baru hubungan Timur (Rusia) dan Barat (Amerika Serikat —AS) setelah era 1989-91. Sejak tahun 1991 itulah dapat dikatakan dunia memasuki fase kehidupan hubungan antar bangsa yang bersifat baru. Perang psikologis maupun propaganda yang saling berebut pengaruh di berbagai kawasan dunia (termasuk di wilayah Asia Tenggara) berakhir, dan hal tersebut digantikan dengan meningkatnya perhatian pada soal-soal transaksi kerjasama ekonomi bilateral, regional dan global dalam hal ekspansi bisnis, maupun investasi, dan sistem politik keamanan dunia yang bersifat unipolar dan AS sebagai aktor tunggalnya. Perubahan tersebut tidak secara langsung mengubah sisa-sisa peninggalan terutama menyangkut isu politik-keamanan di berbagai negara. Kuatnya pengaruh dan peran politik militer pada pemerintahan di negara-negara berkembang umumnya, dan termasuk Indonesia sebagai warisan masa lalu -- tampaknya perlu ditinjau kembali sesuai dengan berbagai perkembangan baru pada pasca era Perang Dingin.

Penyesuaian tersebut tampaknya cukup logis, mengingat kuatnya pengaruh militer dalam hal isu-isu sosial politik khususnya di Indonesia (Orde Baru) akan kehilangan momentumnya, dan Indonesia tidak hanya tertinggal tapi dapat tergilas dengan perubahan dunia yang demikian fundamental (dunia yang makin kompetitif, dan berbagai isu-isu keamanan baru). Implikasi utama yang terjadi bagi Indonesia, bahwa dunia (terutama AS dan negara-negara Barat) sejak awal 1990-an mulai menyoroti pentingnya perkembangan domestik dan internasional – intermestik ekonomi dan politik. Hal tersebut diawali oleh pertanyaan; apakah demokrasi Orde Baru yang dikenal dengan kuatnya pengaruh militer – dan sering dikritisi sebagai rejim pemerintahan

yang intimidatif, otoriter, dan bermasalah dengan HAM – patut dipertahankan baik domestik dan bagi hubungan antar bangsa yang masuk pada era tanpa batas ini?

AS dan negara-negara Barat umumnya cukup khawatir dengan perkembangan Indonesia tersebut, terutama setelah terjadinya Krisis Asia yang sekaligus menjadi ‘pemicu’ terhadap krisis di Indonesia yang bersifat multidimensional tersebut. Perubahan yang bersifat fundamental (ekonomi-politik), dan perlunya reformasi hubungan sipil-militer serta reformasi di tubuh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI Orde Baru) tampaknya tidak dapat ditunda lagi. Hanya masalahnya bagaimana proses perubahan tersebut dapat berjalan dengan damai, dan tidak justru menimbulkan masalah-masalah baru yang justru dapat pemicu pada instabilitas serta situasi Indonesia yang chaostik yang berkepanjangan.

Era pemerintahan Presiden B.J. Habibie, A. Wahid, dan Megawati Sukarnoputri secara tidak diduga harus menghadapi proses perubahan tersebut, dan bahkan harus dapat mengawal reformasi militer dan hubungan sipil-militer di Indonesia memasuki fase baru yang melahirkan kehidupan demokrasi politik yang tidak mengulang kasus-kasus penyimpangan, termasuk pengebirian hak-hak politik masyarakat sipil di era Orde Baru. Perkembangan domestik Indonesia tersebut akan menjadi ‘cermin’ penting bagi politik maupun hubungan luar negerinya dengan partner utamanya selama ini – yaitu AS dan negara-negara Barat. Intinya, perubahan politik domestik Indonesia (1998-2004), bukan berarti akan mematikan kebijakan luar negeri Indonesia yang selama ini dikenal dengan istilah ‘bebas aktif’.

Memang perubahan domestik menuntut penyesuaian kebijakan luar negeri Indonesia yang lebih besar tantangannya dari era sebelumnya, karena belum tentu negara partner dekat (AS dan Barat) akan selalu setuju dengan hal-hal yang dilakukan Indonesia (terutama menyangkut reformasi TNI, dan era baru hubungan sipil-militer). Dalam hal itu menormalkan kembali kebijakan luar negeri Indonesia, dalam situasi negara sedang masuk dalam era transisi yang berkepanjangan – akan menuntut suatu upaya diplomasi yang

harus pula dapat menyakinkan semua pihak. Apakah AS dan negara-negara Barat umumnya akan tetap percaya terhadap Indonesia, dan sekaligus Indonesia tetap dapat memperluas aksesnya (kepentingan ekonomi-politiknya) di kancah global? Hal-hal tersebut tampaknya ikut ditentukan oleh bagaimana perumusan kebijakan luar negeri Indonesia dibuat, sehingga kebijakan di tingkat domestik tetap dapat menyakinkan pihak-pihak di luar, dan akhirnya merikapun (terutama AS dan Barat) tetap menjadi *'partner'*, dan mendukung perkembangan domestik Indonesia tanpa ada rasa keraguan di era pasca krisis 1998.

Kekhawatiran tersebut diperlihatkan oleh pemerintahan Presiden B. J. Habibie, dan A. Wahid, misalnya dalam kasus Habibie – pemerintahannya langsung mencanangkan 3 hal penting (kebebasan pers, pelaksanaan pemilu 1999, dan soal-soal HAM dengan membebaskan para tahanan politik). Di era Presiden A. Wahid, yang bersangkutan justru lebih *'liberal'* lagi kebijakannya, karena pernah minta bantuan Presiden AS Bill Clinton untuk memberantas KKN di Indonesia, bahkan dalam salah satu kunjungannya di luar negeri (Swiss, pertengahan tahun 2000) Gus Dur memecat Panglima TNI Jenderal Wiranto – dengan catatan khusus bahwa pemecatan tersebut harus dilakukan, kalau tidak maka tidak ada investor asing yang berminat menanamkan modalnya di Indonesia. Hal-hal tersebut bukan hanya sekedar isapan jempol, menurut Rizal Ramli yang pernah menjadi Menko Ekuin di era pemerintahan A. Wahid menegaskan bahwa; *'para pemberi utang ternyata meminta sejumlah syarat untuk memberikan piutang, misalnya mereka (AS dan Barat) agar diberi kesempatan membuka pasar moderen di seluruh Indonesia, dan diberi wewenang untuk mengaudit angkatan bersenjata kita, saya menolak hal-hal itu karena sudah mengancam kedaulatan RI'*.¹

Ada 3 masa kepresidenan setelah krisis dan pada pasca Mei 1998 yang terkait langsung dengan isu reformasi militer dan era baru hubungan sipil-militer. Namun penulisan ini khususnya akan memfokuskan bahasannya pada era kepresidenan Megawati Sukarnoputri, 2001-04. Ada beberapa

¹ 'Utang Luar Negeri Dibayar Dengan Kedaulatan', *Harian Kompas*, Jakarta, 22 Mei 2009, hal. 3.

pertimbangan atas pilihan tersebut; pertama, Presiden Megawati Sukarnoputri tidak hanya dianggap AS dan Barat sebagai dekat dengan para jenderal TNI, tapi pihak-pihak di AS pun menganggap Mega sebagai 'mascot'-nya TNI.² Kedua, tidak hanya itu saja, bahkan pihak-pihak di AS pun meragukan kalau Presiden Megawati Sukarnoputri akan berani melakukan reformasi TNI yang tegas, tanggap, dan konsisten.³ Keraguan itu muncul, karena sikap Megawati yang yang membiarkan reformasi radikal atas TNI di masa Presiden A. Wahid 'jalan sendirian', sehingga hal tersebut justru akhirnya mendongkrak Megawati sebagai orang nomor satu di Indonesia.⁴

Lebih jauh kekhawatiran AS maupun Barat terhadap era kepemimpinan Presiden Megawati Sukarnoputri (dilantik 10 Agustus 2001) ditunjang pula oleh sikapnya yang selama ini 'low profile', atau sering terkesan bersikap diam (menjadi suatu hal yang bersifat misteri tampaknya) kalau tampil di media umum yang langsung terkait dengan berbagai perbincangan menyangkut masalah nasional dan internasional. Sikap "diam" yang selama ini ditunjukkan Presiden Megawati tampaknya sudah menjadi ciri khasnya, yang juga berkonotasi positif yaitu lebih baik banyak bekerja daripada banyak bicara dan tiada hasil.

Presiden Megawati Sukarnoputri memang berkepentingan dalam menanggapi reaksi AS maupun negara-negara Barat atas perkembangan reformasi TNI maupun hubungan sipil dan militer. Kritik maupun tuduhan pelanggaran HAM berat terhadap pihak-pihak di TNI selama ini baik di Papua, maupun di Aceh, serta di Timor Timur (kasus jejak pendapat 1999) – telah menyebabkan citra TNI makin dipertanyakan di dunia umumnya. Hal tersebut membuat AS membekukan bantuan dan kerjasama militernya dengan RI. Kekhawatiran tersebut muncul dari deputi menteri luar negeri AS untuk urusan Asia, Ralph Boyce bahwa pembatasan hubungan militer AS dengan RI

² Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia ; From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*, ISEAS, Singapore, 2009, hal. 235.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hal. 224-227.

merupakan keharusan mengingat masih buruknya citra Republik Indonesia dan militernya dalam menangani kasus-kasus yang terkait dengan isu HAM.⁵

1.2 Perumusan Masalah

Setelah terpilih sebagai presiden Republik Indonesia, Megawati Sukarnoputri tetap melanjutkan kebijakan reformasi TNI, kendatipun hal tersebut mempunyai cirikhas sendiri dan berbeda dengan pendahulunya (Presiden B. J. Habibie dan A. Wahid). Karena itu dalam hal ini perlu dipertimbangkan untuk melihat lebih jauh yaitu; bagaimana kebijakan Megawati selama 4 tahun (2001 – 2004), khususnya dalam upayanya yang ‘tetap konsisten’ terhadap reformasi militer/ TNI yang mendukung kehidupan demokrasi politik ‘yang lengkap’? Dan, bagaimana pula kebijakan pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri dalam menanggapi reaksi AS terhadap perkembangan domestic 2001-04 tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian dalam tesis ini adalah;

(1). Untuk turut melakukan uraian maupun analisis menyangkut hal-hal apa sajakah yang menjadi prioritas kebijakan Luar Negeri pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri (2001–2004)? Khususnya mengapa AS amat berkepentingan atas reformasi militer maupun TNI, termasuk bagaimana hal – hal tersebut juga menjadi perhatian utamanya?

⁵ Marcus Mietzner, *Op. Cit.*, hal. 377. Dalam hal kasus Timor Timur, Presiden Megawati sempat dikritik karena membiarkan Eurico Guterres, yang dituduh bertanggung jawab atas aksi kekerasan dan pembunuhan di Timtim pascajajak pendapat, bergabung dalam organisasi ”Banteng Muda”, yang merupakan onderbouw dari PDI-P. Secara implisit Megawati cenderung membela tokoh pelanggar HAM tersebut. Akibatnya, muncul kekhawatiran bahwa Megawati akan membiarkan konflik perbatasan yang kadang terjadi antara milisi dengan pasukan perdamaian PBB yang sementara ini menjaga keamanan Timor Timur. Sikap diam dan cenderung pasif yang ditunjukkan Mega selama ini, dan kecurigaan pihak internasional atas sikapnya pada pergolakan di Timor Timur setidaknya menjadi faktor-faktor yang juga harus diperhitungkan oleh Presiden Megawati Sukarnoputri dalam mengambil kebijakan politik luar negeri RI. Sebab hal tersebut dapat berubah menjadi sikap kecaman terhadap Mega dan Indonesia.

(2). Konsistensi atas reformasi militer/TNI pada akhirnya akan berdampak pada hubungan sipil-militer baik pada era 2001-04, maupun bagi prospek hubungan tersebut. Konstelasi yang bagaimanakah yang akhirnya menjadi pola hubungan sipil-militer yang baru? Apakah setelah 6 tahun (1998-2004) proses transisi politik dengan berbagai isu perubahannya akan diikuti dengan pengakhiran proses tersebut? Dengan demikian pola karakteristik dari hubungan sipil-militer yang menjadi salah satu implikasi reformasi TNI adalah menarik untuk menjadi salah satu tujuan kesimpulan dari penulisan ini.

1.4 Signifikansi Penulisan

Mengingat persoalan reformasi militer/TNI dan perspektif menyangkut hubungan sipil militer sudah cukup banyak menjadi perhatian dari studi yang dilakukan oleh berbagai pihak, maka penulisan ini juga akan memperhatikan hal tersebut dan sekaligus akan menjadi referensi penulisan ini. Di samping itu karakteristik dan signifikansi penulisan ini akan mengutamakan penelaahan terhadap reformasi militer/TNI dan perubahan politik di Indonesia (2001-04), serta kebijakan luar negeri Indonesia pemerintahan presiden Megawati Sukarnoputri baik dalam menanggapi reaksi AS maupun konsistensinya atas isu perubahan dan reformasi di tingkat domestik tersebut, karena itu ada beberapa hal yang perlu disampaikan di bawah ini.

Fakta perubahan politik domestik yang menghendaki menurunnya peran sosial-politik ABRI yang kemudian dikenal dengan pemakaian istilah baru yaitu TNI pada pasca Orde Baru 1998 cukup dipertanyakan yaitu; bagaimana perkembangan selanjutnya, dan apakah pihak sipil dan para politisinya dapat mengambil alih penurunan peran sospol TNI tersebut? Dan apakah penurunan peran social-politik TNI tersebut dapat terjadi secara alamiah maupun otomatis, dan walaupun tidak bagaimana proses tersebut dapat terjadi, atau memang sebenarnya tidak terjadi penurunan peran sosial-politik TNI tetapi yang terjadi justru perubahan peran dalam bentuk lain – dan pengaruh sosial-politik TNI di tingkat domestic tetap kuat dan signifikan. Akhirnya banyak pihak di AS turut mempertanyakan; bagaimana

sesungguhnya arah perkembangan peran sosial-politik TNI di era pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri?

1.5 Kerangka Teori

Perkembangan domestik Indonesia pasca Mei 1998 jelas merupakan suatu gejala perubahan penting, dan tidak hanya menjadi perhatian bagi mereka di tingkat internal — tapi juga bagi mereka di AS, dan negara-negara Barat umumnya. Negara-negara Barat maupun AS amat berkepentingan dengan terealisirnya reformasi militer/TNI, dan hadirnya peran sosial politik TNI yang baru tersebut, karena mereka umumnya berkepentingan dan selalu mempertanyakan dengan berbagai aspek perkembangan krisis di Indonesia, misalnya; apakah TNI benar-benar dapat meninggalkan arena politik nasional, dan menjadi militer yang profesional? Di samping, apakah pihak penguasa sipil juga dapat mengantar perubahan tersebut, dan membuat dirinya menjadi tauladan bagi semua pihak?

Kalau diamati lebih jauh dari kedua pertanyaan tersebut di atas, maka faktor internasional di sini amat berkepentingan – terutama dalam hal ini reaksi AS dan negara-negara Barat umumnya, yang tampaknya juga khawatir bahwa pihak-pihak elite sipil di Indonesia pasca Mei 1998 akan mampu memainkan peran politiknya dengan baik. Secara teoritis kekhawatiran tersebut cukup beralasan, karena studi-studi yang dilakukan selama ini menyangkut mengapa militer melakukan suatu intervensi terhadap kehidupan politik nasional suatu negara, dan kemudian membuat dirinya menjadi kuat (bahkan amat kuat di berbagai negara berkembang), sehingga reaksi terhadap penurunan peran politik mereka justru akan menjadi ‘pukulan balik’ (*back-fire*) bagi pihak elite sipil sendiri. Bahkan dapat dilihat dalam kasus masa pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri (2001-04), dalam kasus pemilu 2004 justru Susilo Bambang Yudoyono (SBY) yang berlatarbelakang militer tampil kembali di arena politik nasional mengalahkan Megawati Sukarnoputri sebagai calon presiden 2004-09. Singkatnya, Megawati Sukarnoputri sebagai elite sipil justru kalah populer dibandingkan SBY.

Dari kasus Mega tersebut, tentunya banyak pihak akan bertanya; mengapa demikian halnya? Ada 3 hal mengapa matan elite militer dapat

kembali melakukan intervensi terhadap suatu arena politik nasional; (1). *professional militaries versus non-profesional ones*, (2). *internal and external threats as a major determinant of military engagement*, (3). *The linkage between the functionality and legitimacy of civilian institutions on the one hand and the intensity of military involvement on the other.*⁶ Dari ketiga hal tersebut pembahasan menyangkut era Megawati Sukarnoputri (2001-04) tidak saja menarik, tapi juga hal-hal apa yang menyebabkan SBY pada akhirnya lebih unggul dan lebih dipilih banyak pihak dalam pemilu 2004 jelas tidak terlepas dari 3 unsur mengapa elite militer melakukan intervensi politiknya. Lebih jauh hal-hal yang terkait dengan isu intervensi tersebut tidak semata karena soal-soal yang bersifat personal antara Mega dan SBY.

Namun lebih dari itu isu-isu atas tantangan terhadap pembangunan ekonomi nasional Indonesia (pasca krisis 1997/98), dan perkembangan ekonomi dunia yang makin kompetitif (pasca 2004) jelas memerlukan kapasitas pemimpin yang tahu dengan baik masalah-masalah yang akan dihadapinya. Ini menjadi penekanan rasional yang diakui oleh banyak pihak; *'that higher levels of economic development produce new political actors with increased demans for participation in state institutions'*.⁷ Ini menyebabkan kehadiran SBY di arena politik nasional Indonesia (pemilu 2004), dianggap lebih kompeten dari capres lainnya.

Sebagaimana diketahui bahwa peran dan pengaruh sosial politik ABRI selama ini di era Orde Baru sudah demikian kuat, dan tidak ada satu pihak pun baik internal maupun eksternal bahwa pengaruh sospol TNI tiba-tiba hilang begitu saja. Ini menyebabkan proses perubahan politik yang demikian itu dan menyangkut reformasi TNI bukanlah sesuatu yang mudah. Campur tangan dari pihak asing (AS dan Barat) yang amat berkepentingan juga tidak mudah menjadi kesepakatan bagi pihak-pihak di tingkat internal. Oleh sebab itu, bagaimanakah pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri tersebut dapat mengantarkan reformasi TNI yang memuaskan (dengan tanggap, tegas, konsisten, aman stabil), semua pihak?

⁶ Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia ; From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*, ISEAS, Singapore, 2009, hal. 14.

⁷ *Ibid.*, hal. 17.

Penekanan pada hal-hal di atas mendapat perhatian lebih jauh dari hasil studi Marcus Mietzner bahwa; *Indonesia is look-like the praetorian models of governance, the military is the main component (New Order Soeharto) of the regime and all other forces and institutions are under its control*.⁸ Hal tersebut ditunjang oleh lembaga eksekutif, legislative, dan yudikatif yang dipenuhi oleh ‘orang-orang’ militer termasuk mereka yang dianggap loyalis sipil.⁹ Rejim yang dianggap masuk dalam klasifikasi praetorian ini umumnya diatur dalam aturan atau legislasi darurat, di Asia contohnya rejim yang berkuasa di Korea Selatan, Bangladesh masuk dalam kriteria tersebut.¹⁰

Di samping itu model praetorian tersebut yang dapat diinterpretasikan bahwa peran militer dalam suatu pemerintahan yang tidak terlalu kaku, pihak militer juga dapat melakukan aliansi dengan elite sipil tertentu, yaitu dengan menerima berlakunya partisipasi pemerintah serta pengawasan pada kebijakan keamanan, Philipina dan Thailand dapat dimasukkan dalam kriteria dan kasus tersebut. Bagaimana sesungguhnya dengan kasus Indonesia, hal tersebut cukup menarik untuk dianalisis dalam penulisan ini.

Dalam hal model hubungan sipil-militer yang disebut menggunakan aturan yang bersifat ‘guardian,’ pihak-pihak penguasa militer tidak harus berpartisipasi ataupun mendominasi suatu pemerintahan secara langsung.¹¹ Mereka (pihak militer) umumnya memiliki institusi kekuatan yang cukup dalam menilai penampilan suatu pemerintahan sipil, dan sekaligus dapat mengganti mereka jika tidak sesuai dengan kapasitas prestatif yang diharapkannya.¹² Hal ini berkelanjutan bahwa mereka mendefinisikan diri mereka sebagai pelindung dari nilai-nilai nasional dan tujuan-tujuannya, apakah hal-hal tersebut untuk melindumgi integritas wilayah dari negara atau untuk memperjuangkan suatu ideologi nasional yang bersifat spesifik.¹³

⁸ Marcus Mietzner, *Op. Cit.*, hal., 12-15.

⁹ *Ibid.*, hal. 12.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Seandainya dibandingkan model guardian (yang pernah berlaku di Turki) Dengan model praetorian, maka perkembangan peran militer dalam politik tampaknya lebih condong pada hal-hal yang menjadi penekanan Marcus -- kendatipun tidak sepenuhnya sebagai komponen politik yang bersifat satu-satunya institusi yang dominan. Ini menyebabkan bahwa dari pandangan Marcus tersebut, maka Indonesia di era reformasi (1998-2004) berada di antara 2 model – praetorian dan guardian. Intinya, peran TNI dalam politik tidak seluruhnya berada di luar arena politik nasional, di samping itu peran politiknya juga bukan satu-satunya aktor yang paling menentukan dan dominan. Bagaimana kedudukan sesungguhnya dari status TNI tersebut di era 1998-2004 akan menjadi suatu pembahasan pada bab II berikut.

Namun Marcus sendiri juga mempunyai penilaian terhadap kasus kuatnya peran militer dalam arena politik nasional Indonesia, yang menempatkan bahwa pihak militer sebagai ‘*referee*’ atau ‘wasit’ yang menyarankan bahwa militer berada pada posisi sebagai mediator netral dalam suatu konflik politik.¹⁴ Hal ini menurut Huntington yang dikutip oleh Marcus, bahwa dalam situasi tidak ada satu pun dapat diandalkan untuk mengatasi suatu konflik politik – maka pada situasi yang demikian situasi negara dalam kondisi yang disebut dengan konsep ‘*praetorian society*’.¹⁵ Singkatnya menurut Huntington; ‘*the notion of the military as a referee suggest, however, that the armed forces are a neutral mediator in political conflict, which is rarely the case.*’¹⁶ Kalau hal tersebut dianalisis lebih jauh, maka kasus *praetorian society* tersebut bukan saja merupakan kasus yang amat jarang, kalau pun situasi tersebut terjadi maka faktanya akan menunjukkan suatu peristiwa politik – yang waktu kejadiannya cukup singkat dan tidak terlalu lama.

Oleh sebab itu Marcus dalam melihat kasus militer atau TNI Indonesia pada kurun waktu 1999-2001, Ia menekankan pada saat itu TNI mengambil sikap sebagai kekuatan broker politik di antara kekuatan sipil yang saling berkompetisi, untuk memperoleh keuntungan yang merupakan konsesi

¹⁴ *Ibid.*, hal. 13.

¹⁵ Marcus Mietzner, *Op. Cit.*, hal. 13.

¹⁶ *Ibid.*

substansial pada akhirnya.¹⁷ Jadi model militer Indonesia yang berkedudukan sebagai wasit tidak bertahan lama, mungkin hanya untuk sebentar saja dan kemudian harus memutuskan kearah mana mereka harus berpihak – terutama untuk tetap menjamin eksistensi pengaruh politiknya. Karena itu Marcus menilai bahwa model tersebut; *'this model is less suitable, however, to grasp the dynamics of later stages of the transitional process.'*¹⁸

Dari uraian di atas, maka upaya Presiden Megawati Sukarnoputri jelas bukan bertujuan untuk menentang kritik negara-negara Barat atas peran penting ABRI/TNI selama ini, maupun bertentangan dengan 'arus perubahan politik di dalam negeri (1997-98). Tapi Indonesia di bawah Presiden Megawati menghendaki agar perubahan yang terjadi terutama menyangkut penurunan peran TNI secara social politik dapat berjalan dengan *smooth* (bertahap dan damai), dan diharapkan tidak terjadi gejolak maupun kerusuhan politik yang dapat membahayakan stabilitas politik dan keamanan. Presiden Megawati juga tampaknya ingin menggarisbawahi, bahwa pihak asing tidak perlu ikut campur maupun adanya kehadiran serdadu asing di wilayah Indonesia dalam mengawal era perubahan tersebut. Situasi tersebut pernah digambarkan oleh Dorodjatun Koentjoro-Jakti, bahwa Presiden Megawati dapat dianggap cukup responsif, karena proses perubahan yang konsisten akhirnya pihak-pihak di TNI dapat menerima perubahan tersebut (dengan berkurang dan habisnya anggota Fraksi ABRI di DPR, dll).¹⁹

Penerimaan TNI atas berbagai perubahan yang langsung mengurangi 'kekuasaannya' secara sosial-politik menurut Arif Yulianto, bukan berarti semua hal yang menyangkut hubungan sipil-militer sejak pasca 1998 sampai era Megawati (2004) dapat berjalan mulus, dan sesuai dengan kepentingan elit sipil maupun dunia internasional.²⁰ Lebih jauh, mengapa soal kemulusan hubungan sipil-militer tersebut masih diragukan?

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, 'Politik Luar Negeri Indonesia Dalam Praktek *,Dalam Kuliah Umum Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional*, 24 November 2008, Jakarta, Kampus UI, Salemba.

²⁰ Arif Yulianto, *Hubungan Sipil-Militer Di Indonesia Pasca Orba, Ditengah Pusaran Demokrasi*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. VI-VII.

Hal tersebut tampaknya karena 2 hal utama; (1) ketidaksiapan pihak sipil terlihat dari tidak adanya upaya serius bagaimana pemerintah sipil ‘memiliterkan militer’, jadi kontrol sipil atas militer belum membawa perubahan signifikan.²¹ (2). Kebijakan sipil tidak membawa kebaikan bagi institusi militer/TNI, terutama ketidakmampuan pemerintahan sipil mengalokasikan anggaran militer yang memadai, termasuk anggaran pemeliharaan alat utama sistem persenjataan dan kesejahteraan prajurit, pemahaman sipil yang relative kurang terhadap masalah-masalah militer dan pertahanan, serta kedekatan-kedekatan pejabat politik dengan institusi militer demi kepentingan politik tertentu, dan sebagainya.²² Gejala-gejala tersebut tampak menonjol pada era pemerintahan sipil 1998-2004, dan menjadi cukup bermasalah pada 2001-04 (era Presiden Megawati Sukarnoputri).

Berdasarkan hal-hal tersebut, penulis berpendapat bahwa penulisan menyangkut; kebijakan luar negeri megawati dan perubahan politik domestik (reformasi tni 2001-04), serta reaksi AS, adalah penting dan diharapkan menjadi suatu hasil studi yang khas dan menunjukkan lebih jauh yaitu hal-hal apa yang telah dilakukan secara konkrit oleh Pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri dalam upaya memuluskan reformasi militer/TNI tersebut, dan sekaligus menanggapi reaksi dari AS secara positif dan wajar.

Faktor eksternal atau internasional (terutama reaksi AS), menurut Marcus memang penting dan tidak dibuat-buat.²³ Reaksi AS tersebut tidak lain bahwa Indonesia dianggap salah satu negara penting di Asia, setelah China, dan India dengan jumlah penduduknya yang besar, serta potensi pasar domestiknya yang penting. Khusus untuk Indonesia dapat dianggap lebih penting lagi bagi AS bukan hanya sebagai bekas partner di era Orde Baru Soeharto – tapi keberhasilan Indonesia dalam menuju perkembangan kehidupan demokrasi politik yang ‘lengkap’, stabil, dan dinamis akan lebih baik bagi mereka, sehingga kasus-kasus demokrasi politik yang hanya sekedar ‘kedok’ saja mengelabui pihak AS yang harus benar-benar ditinggalkan. Ini juga menjadi tantangan apakah pihak militer khususnya TNI dapat turut pula

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Marcus Mietzner, *Op. Cit.*, hal. 377-379.

menunjang perkembangan suatu demokrasi politik yang benar-benar demokratis dan tidak hanya sekedar menunjang pemerintahan otoriter, dan hebatnya tekanan serta intimidasi ABRI dalam politik – jelas suatu harapan yang tidak terlalu utopis.

Pada tahap awal dari pembahasan menyangkut teori, maka pandangan yang dikemukakan oleh Marcus Mietzner perlu mendapat perhatian. Terutama Mietzner menekankan bahwa soal '*adapting Democracy in Indonesia*' ditambah dengan masih kuatnya pengaruh ABRI/TNI selama ini, bukanlah hal yang mudah.²⁴ Hal tersebut perlu melalui suatu proses yang konsisten dan berkelanjutan terutama menyangkut; '*the Declining Role of State Coercion*'.²⁵ Proses tersebut memerlukan suatu bentuk kepemimpinan yang dapat mengawal dan menjamin bahwa secara domestik perubahan dan 'peran baru TNI' dapat berjalan dengan damai.

Dalam konteks itu pula, (1) diperlukan suatu bentuk peran politik luar negeri yang pro-aktif dengan perkembangan domestik tersebut, ditambah dengan kebijakan eksternal yang khususnya tidak melibatkan pihak luar ikut campur dengan kepentingan perubahan domestik Indonesia. (2) Termasuk pula tidak tergantung maupun mengundang pihak asing menjadi pihak-pihak yang menjadi alat rejim yang berkuasa. Dalam hal-hal tersebut penulis berkeinginan untuk lebih jauh yaitu; sejauhmana kebijakan luar negeri Presiden Megawati, terutama dalam memainkan perannya menghadapi pihak-pihak dari negara Barat, dan AS khususnya?

Khusus menyangkut Kebijakan Luar Negeri suatu negara, dan terutama berhubungan dengan negara yang kuat dan selama ini menjadi 'partner' penting Indonesia (khususnya AS), jelas negara tersebut tentu memiliki sasaran dan tujuan tertentu yang hendak dicapai. Tujuan dan sasaran inilah yang kemudian membuat negara tersebut mengambil tindakan atau berperilaku tertentu (terutama mengawal perubahan khususnya '*declining role of state coercion*' tidak menimbulkan masalah baru ataupun membahayakan stabilitas politik nasional suatu negara), seperti keputusan melakukan perubahan tanpa tergantung dengan 'partner asing' yang amat kuat

²⁴ Marcus Mietzner, *Op. Cit.*, hal. 195-200.

²⁵ *Ibid.*, hal. 291-300.

pengaruhnya secara global, bekerja sama dalam batas-batas mempertahankan kedaulatan masing-masing, serta membuat kesepakatan dengan negara (-negara) lainnya yang intinya dapat menjamin kepentingan utama (mengawal perubahan sosial-politik domestik) dari masing-masing negara secara damai dan 'diterima semua pihak (domestik dan eksternal). Tujuan atau sasaran dari negara tersebut dinamakan sebagai kepentingan nasional yang amat penting bagi kebijakan luar negeri suatu negara.²⁶

Kepentingan nasional khususnya menyangkut kebijakan maupun karakteristik dari suatu pemerintahan, adalah sebuah konsep yang sangat penting dalam politik luar negeri dan politik internasional, meski konsep itu sendiri baru berkembang setelah diakuinya sistem negara modern, yang dimulai sejak tahun 1648 ketika terjadi pemisahan kekuasaan antara Paus dengan Kaisar. Diakui pula bahwa meski konsep ini penting namun tidak mudah untuk mengartikannya bahwa semua hal dapat dikategorikan ke dalam kepentingan sebuah negara. Interpretasi atas hal-hal tersebut dapat menjadi maalah yang cukup serius, kalau interpretasi dari para warga dan pemerintahan termasuk institusi militer (termasuk soal keamanan) menyangkut hal-hal apa yang masuk kriteria kepentingan nasional cukup berbeda.²⁷

Aspirasi atau kepentingan nasional ini tentunya berbeda satu sama lain, tergantung pada kebutuhan, kemampuan dan siapa yang merumuskan kepentingan nasional tersebut. Dalam hubungan itu, jelaslah bahwa Presiden Megawati berkepentingan untuk mempunyai arah dan fokus kebijakan luar negerinya yang sesuai dengan perkembangan kondisi domestik dan regional, serta internasional. Untuk itulah dalam memajukan kepentingan nasionalnya, sebuah negara akan menentukan sikapnya dengan memperhatikan 2 hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat dominan di tingkat domestik dan respon yang datang dari luar (eksternal) terhadap negara lainnya. Sikap yang akan ditentukan suatu negara terhadap negara lain dalam mengedepankan

²⁶ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*, 5th Edition, Allyn and Bacon, USA, 1997, hal 43-46.

²⁷ Vandana, *Theory of International Politics*, Vikas Publishing House PVT LTD, 1996, hal 131-132.

kepentingan nasional ini menurut S.L Roy yang menjadi dasar bagi penyusunan politik luar negeri negara tersebut yang kemudian dilaksanakan pertama-tama melalui upaya diplomasi dengan cara damai.²⁸ Proses diplomasi maupun kebijakan luar negeri di era 'lebih stabil' pada 2001-04 (era Presiden Megawati Sukarnoputri) dengan berbagai kelemahan dan kekuatannya cukup menarik untuk dibahas lebih jauh, dan hal itu juga dapat dibandingkan dengan diplomasi yang dilakukan pada era sebelumnya (1998-2000).

Di samping itu Morgenthau juga menjelaskan bahwa politik luar negeri suatu negara akan menentukan dan akhirnya dapat menjadi barometer apakah suatu kebijakan di tingkat domestik dapat berhasil dan didukung oleh para aktor di dalam negeri dan luar negeri. Dengan tidak melupakan bahwa kebijakan luar negeri tersebut sangat bergantung kepada tradisi politik dan keseluruhan konteks budaya di dalam negara tersebut.²⁹

Lebih jauh lagi, Holsti menjelaskan bahwa politik luar negeri adalah sebagai hasil interaksi pemikiran timbal balik peran-negara baik internal maupun eksternal. Artinya pemerintah suatu negara akan merumuskan politik luar negerinya karena ia melihat bahwa dirinya harus memainkan sebuah peranan tertentu atau lebih, di dalam sebuah hubungan internasional. Peran itu bisa berupa pembebas bagi negaranya sendiri atas tekanan dari negara lainnya – apakah sebagai lawan, maupun pihak-pihak yang berupaya memanfaatkan kesulitan yang dialami oleh suatu negara.³⁰

Untuk menjalani peran tersebut diatas sekaligus juga sebagai upaya untuk mencapai kepentingan nasional negaranya, pemerintah perlu cermat dan berhati-hati ketika memutuskan untuk mengambil sebuah tindakan tertentu terhadap negara (-negara) lain. Dengan kata lain, negara tersebut perlu memperhitungkan kekuatan yang dimilikinya dan tidak tergantung pada kekuatan yang dimiliki negara lain. Jika ia telah memperhitungkan semua itu secara benar barulah ia dapat memutuskan apakah ia akan menggunakan

²⁸ S.L. Roy, *Diplomasi*, Penerjemah Herwanto, Mirsawati, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hal 34-8

²⁹ Vandana, *op.cit*

³⁰ K.J. Hoslti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 5th edition, Prentice Hall, USA, 1988, hal 110-114.

ancaman dan kekerasan atau menunjukkan kekuatan yang ia miliki, apakah ia akan berdiam diri dan memilih untuk mengikuti kehendak negara lain, atau apakah ia akan bekerja sama dan mencari kesesuaian serta kesepakatan dengan negara (-negara) lain.³¹ Dalam prakteknya keputusan-keputusan yang dilakukan Presiden Megawati dalam mengawal 'suatu perubahan' di tingkat domestik, dan didukung oleh kekuatan luar (negara-negara Barat/AS khususnya) tidaklah mudah. Hal tersebut akan menjadi pusat perhatian penting dari penulisan ini.

Secara teoritis, jelas bahwa substansi suatu politik luar negeri adalah bagaimana mengutamakan dan mewujudkan kepentingan nasional suatu negara terhadap negara lain, apalagi kalau negara tersebut merupakan actor yang amat kuat dan selama ini menjadi 'partner' penting bagi Indonesia. Namun dalam prakteknya perumusan politik luar negeri suatu negara selalu lebih merupakan hasil "kesepakatan" dari tarik-menarik antara semangat idealisme para penyelenggara negara, dengan kondisi riil secara eksternal yang dihadapi suatu negara. Terkadang kesepakatan itu bahkan lebih merupakan hasil kesepakatan individu para pengambil keputusan, khususnya bagi sistem demokrasi presidential di Indonesia – maka peran Presiden Megawati menjadi amat penting dan mendapat sorotan dari semua pihak.

Karena itu sudah menjadi kenyataan bahwa substansi politik luar negeri suatu negara sering tidak benar-benar menyentuh kepentingan riil dari 'rakyat umumnya' tapi lebih merupakan "kesepakatan" dari berbagai tarik menarik berbagai kepentingan para elit misalnya. Dalam sistem politik yang demokratis, kondisi tarik menarik ini tentunya akan semakin dirasakan mengingat demokrasi memungkinkan hadirnya peran berbagai aktor politik untuk turut serta dalam perumusan kebijakan public, serta makin bebas dan meningkatnya frekuensi mereka berdebat dan sebagainya..

Politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif menjadi pilihan politik yang memiliki tujuan besar dan harapan besar untuk kemajuan negara, juga khususnya bagi Indonesia yang sedang mengalami perubahan-perubahan politik di tingkat domestic (pasca krisis) yang cukup mendasar. Ditambah

³¹ *Ibid.*

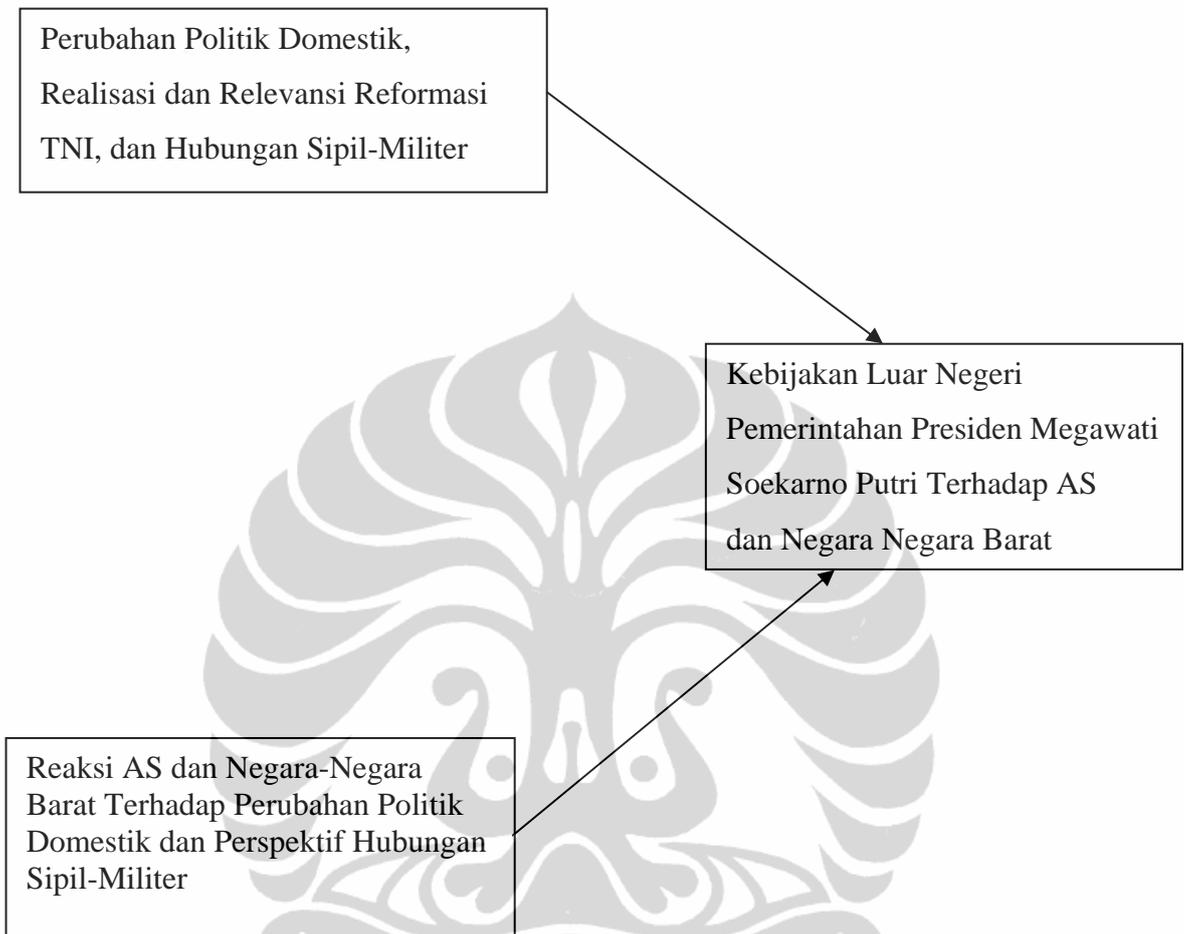
dengan rentannya situasi ekonomi-politik regional pasca krisis menuntut Indonesia memperkuat kedaulatan dan meningkatkan citranya sebagai negara yang ‘tidak gagal’ di mata bangsa – bangsa lainnya di tingkat regional ASEAN dan dunia umumnya

1.6 Asumsi dan Hipotesis Penelitian

1. Berangkat dari penjelasan-penjelasan diatas, maka secara teoritis dapat diasumsikan bahwa Kebijakan Luar Negeri Presiden Megawati khususnya menyangkut upaya peningkatan kembali citra TNI, adalah suatu kebijakan politik penting di tingkat domestik Indonesia. Khususnya hal tersebut untuk sekaligus menjamin kelangsungan eksistensi bangsa Indonesia terhadap negara-negara lainnya di tingkat regional (ASEAN), yang selama ini menjadi partner penting Indonesia (khususnya AS). Kebijakan luar negeri telah menjadi instrumen penting bagi perubahan politik di dalam negeri, terutama kebijakan luar negeri Presiden Megawati yang mendapat dukungan dari negara lainnya (khususnya AS. Dengan demikian kebijakan Luar Negeri Indonesia pada masa Megawati adalah pencerminan kepentingan nasional yang amat penting dan sesuai dengan kondisi obyektif perubahan social-politik TNI yang diharapkan oleh para actor di tingkat internal dan eksternal

2. Hipotesa yang diajukan; ‘peningkatan kembali citra TNI telah menjadi prioritas kebijakan Luar Negeri Presiden Megawati dalam mendukung perubahan politik di tingkat domestik, dan upaya memperoleh kepercayaan serta dukungan dari negara AS khususnya bagi eksistensi negara RI pasca krisis.

1.7 Model Analisa



Tabel 1.1 Model Analisa

1.8 Metodologi Penulisan

Metode penelitian yang akan digunakan adalah penelitian deskriptif. Yaitu dengan mencoba untuk menjelaskan bagaimana karakteristik Kebijakan Luar pada Masa Megawati (2001-2004)

Sharran B Merriam menyimpulkan bahwa semua penelitian kualitatif, seperti *grounded theory*, *phenomenological*, *ethnography*, studi kasus dan interpretatif, tertarik pada bagaimana sebuah pemahaman bisa terbentuk dan bagaimana masyarakat memahami hidup mereka dan dunia di sekitar mereka.

Dengan kata lain, menurut Merriam tujuan utama dari penelitian kualitatif ini adalah untuk membuka dan mengartikan pemahaman-pemahaman tersebut.³²

Lebih jauh lagi, menurut Merriam, yang menjadi karakteristik utama dari penelitian kualitatif interpretatif adalah bahwa setiap individu mengkonstruksikan realita yang ada di sekitarnya ketika ia berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Dalam hal ini, maka seorang peneliti yang melakukan penelitian kualitatif interpretatif adalah mereka yang tertarik untuk memahami makna sebuah fenomena, kejadian atau peristiwa yang ada dengan melihat dari sudut pandang mereka yang terlibat di dalamnya. Data yang diperlukan dalam penelitian model ini dapat dikumpulkan antara lain dengan melakukan interview, pengamatan serta analisa dokumen.³³

Senada dengan Merriam, Neuman menjelaskan bahwa penelitian dengan metode kualitatif interpretatif mencoba untuk menginterpretasikan data dengan cara mengartikan, menterjemahkan atau membuat data tersebut menjadi lebih mudah untuk dipahami melalui sudut pandang masyarakat yang diteliti.³⁴ Oleh karena itu, Neuman membedakan penelitian kualitatif interpretatif menjadi dua macam, yaitu *first-order interpretation* yang menganggap bahwa masyarakat yang menciptakan sebuah perilaku tertentu mempunyai alasan atau motif pribadi atas tindakannya tersebut dan karenanya mencoba untuk meneliti masyarakat yang bersangkutan guna mengetahui motif yang sebenarnya. Dan yang kedua, *second-order interpretation* yang mencoba menginterpretasikan data dari hasil temuan atau rekonstruksi dari *first-order interpretation*.³⁵

Data yang digunakan merupakan data primer dan data sekunder. Data primer berupa jurnal/buku yang secara khusus membahas tentang Kebijakan Luar Negeri. Data sekunder berasal dari buku serta tulisan artikel dari

³² Sharan B Merriam & Associates, *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*, Jossey-Bass, San Fransisco, 2002 hal 38.

³³ . *Ibid.* hal 37

³⁴ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, 3rd Edition*, Allyn and Bacon, 1997, hal 335

³⁵ *Ibid.*,

berbagai sumber dan dokumen-dokumen analisis tentang Kebijakan Luar Negeri Indonesia yang dapat diakses melalui internet.

1.9 Sistematika Penulisan Pembabakan

Adapun rancangan penulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bab sebagaimana terurai dalam sub bab pembabakan di halaman berikut ini.

Bab I Pendahuluan

Bab ini akan menjadi awal dari penulisan tesis yang meliputi; pendahuluan, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, signifikansi penulisan, kerangka teori, asumsi dan hipotesa, model analisis, metode penulisan, dan sistematikan pembabakan. Penulisan masing-masing bab akan diuraikan secara berkesinambungan, sehingga perhatian pada keutuhan bahasan dan kesatuan analisis akan menjadi prioritas dalam penulisan ini.

Bab II Perubahan Politik Domestik (pasca akhir Mei 1998) dan Realisasi Reformasi Peran Sospol TNI

Bab ini khususnya menjelaskan perkembangan perubahan politik domestik yang mendorong terjadinya reformasi militer/TNI, termasuk hal-hal yang terkait dengan realisasi reformasi tersebut, dan implikasinya terhadap hubungan sipil-militer di Indonesia. Di samping bab ini juga menjelaskan perubahan politik domestik dan reformasi militer/TNI yang dilaksanakan oleh 3 era masa pemerintahan kepresidenan B. J. Habibie, A. Wahid, dan Megawati Sukarnoputri. Bab ini juga menunjukkan adanya kekuatan maupun kelemahan dari pelaksanaan reformasi militer pada 3 era kepresidenan tersebut, yang tentunya pola kebijakan dan penekanan reformasi di antara ketiga presiden tersebut tidak sama – namun saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Bab III Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Presiden Megawati (2001-04), dan reaksi AS.

Bab ini sekaligus akan menjelaskan dua aspek; pertama, karena proses perubahan politik domestik dan menyangkut reformasi TNI menjadi demikian penting arti dan implikasi bagi keberadaan AS yang selama ini adalah 'partner' utama bagi Indonesia, maka bab ini juga akan membahas bagaimana sesungguhnya reaksi AS terhadap proses reformasi militer/TNI dan konteks kemungkinan terjadinya pola baru terhadap hubungan sipil-militer pada 2001-04. Hal tersebut diikuti pula oleh pembahasan menyangkut kebijakan luar negeri pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri menanggapi reaksi maupun kritik dari AS yang selama ini menjadi partner utama bagi Indonesia. Proses interaksi antara pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri dan reaksi AS at tersebut akan menjadi inti dan pusat dari penulisan ini.

Bab IV Kesimpulan

Bab ini merupakan bab terakhir yang memfokuskan suatu kesimpulan baik bersifat analisis maupun perspektifnya, dan saran terhadap kebijakan luar negeri pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri dalam konteks reformasi TNI, dan hubungan sipil-militer, serta reaksi AS terhadap proses tersebut .