



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN REFORMASI PERTAHANAN ASPEK STRUKTURAL:
STUDI ANALISIS PENATAAN HUBUNGAN
DEPHAN (KEMHAN) DENGAN MABES TNI**

TESIS

**SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304**

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI PENGAJIAN KETAHANAN NASIONAL
Jakarta, 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN REFORMASI PERTAHANAN ASPEK STRUKTURAL:
STUDI ANALISIS PENATAAN HUBUNGAN
DEPHAN (KEMHAN) DENGAN MABES TNI**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan Untuk Memperoleh
Gelar Magister Sain (M.Si) Pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional**

**SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304**

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI PENGAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK
Jakarta, 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PROGRAM STUDI KAJIAN STRATEGIK KETAHANAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS INDONESIA**

LEMBAR PERSETUJUAN

Tesis ini diajukan oleh:

NAMA : SABAR SIMATUPANG

NPM : 0806449304

Tahun Masuk : 2009/PKN-27

Program Studi : PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL

Judul Tesis : "Kebijakan Reformasi Pertahanan Aspek Struktural: Studi Analisis Penataan Hubungan Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI"

Telah Disetujui untuk diuji

PEMBIMBING I

(Prof Dr Burhan D Magenda)

PEMBIMBING II

(Laksda Purn Wahyono SK, PhD)

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis diajukan oleh :

Nama : SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304
Program Studi : PENGAJIAN KETAHANAN NASIONAL
Judul Tesis : **Kebijakan Reformasi Pertahanan Aspek Struktural: Studi Analisis Penataan Hubungan Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional Pascasarjana Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua : Prof Dr Tb Ronny R.Nitibaskara (.....) 

Anggota : 1. Prof Dr Burhan D Magenda (.....) 
2. Laksda TNI (Purn) Wahyono SK, PhD (.....) 
3. Dr.Amirsyah Sahil S.E, M.Si (.....) 

Sekretaris : Dr.Amirsyah Sahil S.E, M.Si (.....) 

Ditetapkan di : Jakarta
Hari/Tanggal : Kamis/16 Juni 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan ridoNya, saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Adapun penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains (M.Si) dari pada Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional dengan Program Kekhususan Kajian Stratejik Pascasarjana Universitas Indonesia. Saya sungguh menyadari dalam penyelesaian studi sampai rampungnya penulisan tesis selama ini, tanpa bantuan, bimbingan dan arahan dari berbagai pihak, tentunya hal ini tidak dapat terlaksana sesuai rencana waktu dan harapan yang didambakan. Oleh karena itulah tidaklah berlebihan saya mengucapkan terima kasih yang tulus kepada :

1. **Menteri Pertahanan Prof Dr Purnomo Yusgiantoro** beserta Staf Pimpinan yang telah mengizinkan saya untuk menempuh studi ini dan melaksanakan penelitian di Kementerian Pertahanan RI.
2. **Mantan Panglima TNI Djoko Santoso** beserta Staf Pimpinan yang telah mengizinkan saya untuk melaksanakan penelitian di Mabes TNI.
3. **Mantan Menteri Pertahanan Prof Dr Juwono Sudarsono** sebagai Nara Sumber Utama, yang mengizinkan saya mewawancarai beliau di tengah-tengah kesibukannya.
4. Para Mantan Panglima TNI (**Jenderal TNI Purn Wiranto dan Jenderal TNI Purn Endriartono Sutarto**) sebagai Nara Sumber Utama bagi penulisan tesis ini dan juga yang mengizinkan saya mewawancarai beliau di tengah-tengah kesibukannya.
5. **Mantan Ketua DPR RI Dr Ir Akbar Tanjung** selaku Nara Sumber Pembanding dan sekaligus Bapak Sesepeuh Gabema Tapanuli Tengah-Sibolga yang telah banyak membantu saya dalam penyelesaian tesis ini.
11. **Mantan Ketua Komisi I DPR RI Drs.Theo Sambuaga** dan para anggotanya **Dr.Yuddy Chrisandy** dan **Dr.Effendi Choeri** selaku para Nara Sumber Pembanding bagi penulisan tesis ini.
12. **Prof Dr Soz Gumilar Rusliwa Sumantri** selaku Rektor Universitas Indonesia sekaligus "rekan seperjuangan FISIP-UI Angkatan 1982" yang telah memotivasi saya untuk menempuh studi ini dan menyelesaikannya dengan baik.
13. **Prof Dr Tb Ronny Nitibaskara** selaku Ketua Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional (Kekhususan Kajian Stratejik) Pascasarjana Universitas Indonesia dan sekaligus sebagai Ketua Dewan Penguji, yang memotivasi dan mengarahkan saya untuk menyelesaikan studi dengan baik.
14. **Prof Dr Burhan Djabir Magenda** selaku Dosen Pembimbing I, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya untuk mengarahkan saya dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini.
15. **Laksamana Madya (Purn) Wahyono SK, PhD** selaku Dosen Pembimbing II, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya untuk mengarahkan saya dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini.
16. **Kolonel (Purn) Dr.Amirsyah Sahil, SE, M.Si** selaku Sekretaris Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional (Kekhususan Kajian Stratejik) Pascasarjana

Universitas Indonesia dan sekaligus sebagai Sekretaris Dewan Penguji, yang memotivasi dan mengarahkan saya untuk menyelesaikan studi dengan baik.

17. Mantan Dankodiklat TNI AD **Letjen TNI (Purn) Cornel Simbolon** dan Para Staf Pimpinannya (khususnya para mantan Dirdok **Letjen TNI Purn Robert R Simbolon, Mayjen TNI Yunianto Harun** dan **Mayjen TNI Muldoko**) yang telah memotivasi dan mengizinkan saya menempuh studi ini sampai selesai.

18. **Dr Kusnanto Anggoro, Dr Edy Prasetyono, Dr Arry Bainus, Dr Sukardi Rinakit dan Andi Widjianto MA** selaku Nara Sumber Akademisi yang menekuni bidang Pertahanan yang telah membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan.

19. Semua Rekan **Mahasiswa Angkatan ke-27** pada Program Studi Kajian Stratejik Ketahanan Nasional Pascasarjana Universitas Indonesia yang telah bersama-sama berjuang menyelesaikan studi dan tesis ini.

20. Keluarga abang saya **Hadarian Simatupang** (yang bermukim di Sibolga Tapanuli Tengah) dan semua famili yang telah memotivasi dan mendoakan saya untuk dapat menyelesaikan studi dan penulisan tesis ini.

Akhir kata saya mengucapkan banyak terima kasih dan mendoakan kiranya Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu saya dapat menempuh pendidikan ini, sehingga dapat selesai dengan baik. Semoga Tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu di Universitas Indonesia, dan juga menjadi masukan yang berarti bagi semua pemangku kepentingan dalam pemerintahan.

Salemba, 16 Juni 2011

Penulis

(Drs Sabar Simatupang)

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304
Program Studi : PENGAJIAN KETAHANAN NASIONAL
Pascasarjana : UNIVERSITAS INDONESIA
Jenis Karya : Tesis

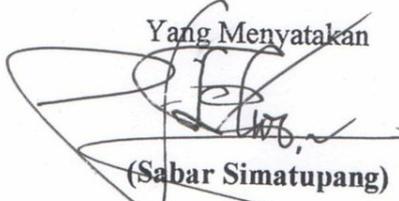
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Kebijakan Reformasi Pertahanan Aspek Struktural: Studi Analisis Penataan Hubungan Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 16 Juni 2011

Yang Menyatakan

(Sabar Simatupang)

ABSTRAK

Nama : SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304
Program Studi : PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
Judul Tesis : **"Kebijakan Reformasi Pertahanan Aspek Struktural: Studi Analisis Penataan Hubungan Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI"**

Sejak awal masa Reformasi sampai sekarang kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI masih menimbulkan permasalahan yang krusial. Permasalahannya adalah bagaimana menempatkan institusi militer secara obyektif dan proporsional dalam suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Demikianlah permasalahan ini menjadi salah satu program utama dalam pelaksanaan kebijakan reformasi sektor pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan oleh pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu permasalahan yang diteliti dalam penulisan tesis ini adalah bagaimana kebijakan dan upaya reformasi sektor pertahanan aspek struktural yang menyangkut penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI tersebut telah dilaksanakan selama masa Reformasi ini.

Penelitian difokuskan pada kurun waktu yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi tahun 1998 sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK (2004-2009) dan bagaimana alternatif kebijakan penataan selanjutnya ke depan, yang ditinjau dalam perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, penegakan Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Sipil dan Militer di Indonesia serta dilihat juga dari perspektif Ketahanan Nasional. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan analisa deskriptif analitis. Mengacu kepada kajian teoritis tentang Kebijakan Publik, Demokratisasi, penataan hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil yang kemudian diterapkan di Indonesia, maka dari hasil penelitian dan analisa pembahasan bisa disimpulkan bahwa kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan melalui upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI selama masa Reformasi sampai periode pemerintahan Presiden SBY-JK telah memberikan pemahaman mendasar bagi institusi militer di Indonesia, agar dapat diposisikan secara obyektif dan proporsional sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis.

Dengan adanya tuntutan Demokratisasi, penataan hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil yang gencar diwacanakan oleh *Civil Society* sejak awal masa Reformasi pada kenyataannya oleh pemerintah telah direspon dalam penataan hubungan kelembagaan tersebut melalui proses dan mekanisme politik yang relevan dengan perkembangan sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia. Sedangkan dalam perspektif Ketahanan Nasional, penataan hubungan kelembagaan ini juga berimplikasi positif terhadap aspek Ideologi, Politik, Ekonomi dan Sosial Budaya bangsa dan negara Indonesia saat ini.

Kata Kunci:

Reformasi, Demokratisasi, Hubungan Sipil-Militer, Supremasi Sipil

ABSTRACT

Name : SABAR SIMATUPANG
NPM : 0806449304
Program : STUDY OF NATIONAL RESILIENCE
Thesis Title : **“Policy Aspects of the Defence Reform Structural: Analysis Study to reform institution relationship between Dephan (Kemhan) with the TNI Headquarters”**

Since the beginning of the reform period up to now policies institutional arrangement relationship between Dephan with TNI headquarters still raises a crucial issue. The issues is how to place military institution objectively and proportionately within a democratic state system. So the issue becomes one of the main programs in the implementation of policy reforms on the structural aspects of the defence sector conducted by the Indonesian government. Therefore the main research of this thesis is the problem how policy and efforts of defence sector reform structural aspects related to structuring institutional relationship between the Dephan (Kemhan) with the TNI Headquarters was implemented during this reform period.

Research focused on the problem reforms implemented since the beginning of reform period 1998 to the reign of President SBY-JK (2004-2009). Besides that is how subsequent policy alternative arrangement forward, which is seen in the perspective of democratization, rule of civilian supremacy in civil and military relations paradigm in Indonesia as well as seen also in the perspective of national resilience. This study used qualitative methods with analytical descriptive analysis. Referring to the theoretical study of Public Policy, The Democratization, The Arrangement of Civil-Military relations and uphold Civilian Supremacy which is then applied in Indonesia, then the results of research and analysis concluded that the discussion of defence reform policies are implemented through the structural aspects of effort to organize the institutional relationship between the Department of Defence (now Kemhan) with the TNI Headquarters during the period of reform until President SBY-JK government has given fundamental understanding to military institutions in Indonesia. This kind of understanding can be positioned to objectively and proportionately as part of a democratic state system.

The requirements of Democratization, The Arrangement of Civil-Military relations and Civilian Supremacy rule to a vigorous enforcement by civil society discourse since the beginning of reform on the fact the government has responded in structuring the relationship institution through political processes. The mechanisms there are relevant to the legal system and constitutional developments in Indonesia. While the National Relience perspective, the arrangement of these institutional relationships also has a positive impact on aspects of Ideology, Politics, Economics and Social Culture of the nation and the state of Indonesia today.

Keywords: Reform, Democratization, Civil-Military Relations, Civilian Supremacy.

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH | v |
| ABSTRAK | vi |
| DAFTAR ISI | vii |
| DAFTAR LAMPIRAN | viii |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| 1.1 Latar Belakang Permasalahan | 1 |
| 1.2 Pembatasan Permasalahan | 6 |
| 1.3 Perumusan Masalah | 7 |
| 1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian | 7 |
| 1.5 Metodologi Penelitian | 8 |
| 1.6 Sistematika Penulisan | 12 |
| 1.7 Operasionalisasi Konsep Penelitian..... | 13 |
| | |
| BAB II KAJIAN PUSTAKA | |
| 2.1 Pengertian-pengertian Pokok | 13 |
| 2.2 Teori Kebijakan Publik..... | 17 |
| 2.3 Teori Demokratisasi | 19 |
| 2.4 Teori Supremasi Sipil dan Hubungan Sipil-Militer | 22 |
| 2.5 Teori Reformasi Pertahanan dan Reformasi Militer | 29 |
| 2.6 Teori Hubungan Kelembagaan dan Fungsi Pertahanan | 31 |
| 2.7 Teori Ketahanan Nasional | 32 |
| 2.8 Relevansi dan Implikasi Teoritis | 35 |
| 2.9 Alur Pikir..... | 35 |
| | |
| BAB III DATA OBYEK PENELITIAN | |
| 3.1 Latar Belakang Sejarah | 39 |
| 3.1.1 Hubungan Sipil-Militer dan Supremasi Sipil di Indonesia.. | 39 |
| a. Masa Perjuangan Kemerdekaan (1945-1949).... | 39 |
| b. Masa Pemerintahan Federal (1949-1950)..... | 47 |
| c. Masa Pemerintahan Demokrasi Parlementer (1950-1959)..... | 49 |
| d. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1965)..... | 56 |
| e. Masa Pemerintahan Orde Baru (1965-1998)..... | 61 |
| f. Masa Pemerintahan Pasca Orde Baru (1998-2009)... | 67 |
| 3.1.2 Penataan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI | 78 |
| a. Masa Awal Kemerdekaan dan Pemerintahan Demokrasi Liberal (1945-1959)..... | 78 |
| b. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin | |

| | |
|--|-----|
| (1959-1965)..... | 84 |
| c. Masa Pemerintahan Orde Baru (1965-1998)..... | 85 |
| 3.1.3 Beberapa Model/Format Hubungan Kelembagaan Yang Pernah Dipraktekkan di Indonesia | 92 |
| 3.2 Model/Format Hubungan Kelembagaan Yang Dipraktekkan di berbagai Negara | 93 |
| 3.2.1 Model di Negara-negara Demokrasi Liberal | 93 |
| 3.2.2 Model di Negara-negara Transisi Demokrasi | 96 |
| 3.2.3 Model di Negara-negara Otoriter/Rezim Militer..... | 102 |

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

| | |
|--|-----|
| 4.1 Kebijakan dan Upaya Penataan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI pada masa Reformasi | 104 |
| 4.1.1 Masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie | 105 |
| 4.1.2 Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid | 108 |
| 4.1.3 Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri | 114 |
| 4.1.4 Masa Pemerintahan Presiden SBY-JK | 124 |
| 4.2 Hubungan Kelembagaan Sesuai Landasan Yuridis Konstitusional.. | 139 |
| 4.2.1 Konstitusi (UUD 1945 beserta Amandemennya)..... | 139 |
| 4.2.2 Ketetapan MPR RI Nomor VI dan VII Tahun 2000..... | 140 |
| 4.2.3 Undang-undang RI Nomor 3 Tahun 2002..... | 140 |
| 4.2.4 Undang-undang RI Nomor 34 Tahun 2004..... | 141 |
| 4.3 Realitas dan Problematika Pelaksanaannya | 141 |
| 4.3.1 Mengenai Fungsi, Kewenangan dan Tugas Masing-masing.. | 142 |
| 4.3.2 Mengenai Kedudukan dan Hubungan Kelembagaan | 146 |
| 4.3.3 Mengenai Hasil Pelaksanaannya | 149 |
| 4.4 Implikasi Kebijakan Penataan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI di masa Reformasi | 158 |
| 4.4.1 Dalam Perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, Hubungan Sipil-Militer dan Penegakan Supremasi Sipil | 158 |
| 4.4.2 Dalam Perspektif Ketahanan Nasional | 164 |
| 4.5 Solusi Alternatif Model/Format Hubungan Kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI di Masa Yang Akan Datang | 168 |
| 4.5.1 Dari Segi Pengalaman Sejarah dan Tuntutan Partisipasi Masyarakat | 169 |
| 4.5.2 Dari Segi Perbedaan Kepentingan Elite Pimpinan Militer dan Sipil | 170 |
| 4.5.3 Dari Segi Kontrol Demokratik dari Pemerintahan Sipil | 171 |
| 4.5.4 Dari Segi Yuridis Konstitusional | 172 |

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

| | |
|----------------------|-----|
| 5.1 Kesimpulan | 173 |
| 5.2 Saran | 176 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA | 178 |
| LAMPIRAN | 184 |

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 :** Daftar Para Nara Sumber Penelitian
- Lampiran 2 :** Pedoman Wawancara
- Lampiran 3:** Struktur Organisasi Yang Menggambarkan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI pada Saat ini
- Lampiran 4:** Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI di Masa Yang Akan Datang (**Alternatif I:** Mabes TNI “di bawah” Kemhan)
- Lampiran 5:** Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI di Masa Yang Akan Datang (**Alternatif II:** Mabes TNI “di dalam” Kemhan)
- Lampiran 6:** Surat-surat Permohonan Izin Penelitian dan Surat-surat Persetujuan dari Panglima TNI dan Menteri Pertahanan.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Salah satu aspek yang penting dalam pemahaman konsepsi Ketahanan Nasional suatu negara adalah aspek pertahanan keamanan (hankam). Aspek pertahanan keamanan ini mempunyai peranan yang strategis bagi negara tersebut, karena kondisinya dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh ketahanan pada aspek-aspek dinamis lainnya, yaitu aspek ideologi, politik, ekonomi dan sosial budaya.¹ Untuk itulah tuntutan Reformasi Nasional di Indonesia yang mengemuka sejak tahun 1998 juga mencakup aspek pertahanan keamanan. Dalam pemahaman aspek pertahanan keamanan ini disadari adanya pengertian yang sangat luas, sehingga pada awal masa Reformasi pemerintah menganggap perlu melakukan pengkajian ulang secara komprehensif terhadap reformasi aspek hankam tersebut.

Pemikiran yang mendasar dalam pemahaman aspek hankam adalah perlunya pemisahan antara fungsi pertahanan dan keamanan. Konsekuensinya berakibat pada adanya upaya pemisahan lembaga Dephan, TNI dan Polri, yang sebelumnya menyatu dalam tubuh lembaga Hankam/ABRI (Dephankam/Mabes ABRI). Upaya hukum yang ditempuh untuk merealisasikan pemikiran ini adalah dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Polri dari TNI/ABRI, dan Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000 tentang penetapan tugas dan fungsi kedua institusi tersebut. Sebagai tindak lanjut dari penetapan ini, maka kemudian dikeluarkan UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU RI No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI dan terakhir disusul dengan UU RI No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Reformasi nasional pada dasarnya adalah suatu proses perubahan yang didorong oleh semangat dan cita-cita luhur bangsa Indonesia untuk menata kembali kehidupan dan masa depan masyarakat yang lebih baik. Sejalan dengan komitmen reformasi nasional, reformasi di bidang pertahanan negara dilaksanakan secara konseptual yang

¹Menurut Wan Usman, semua aspek kehidupan saling berinteraksi dengan aspek keamanan dan interaksi ini bersifat timbal balik. Lebih jauh penjelasannya lihat Wan Usman, dkk, *Daya Tahan Bangsa* (Jakarta: PSPKN UI, 2003), h.121-122.

berlandaskan pada konstitusi UUD 1945 dan falsafah Pancasila. Reformasi pertahanan negara merupakan komitmen bangsa yang dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut, mencakup penataan struktur, kultur dan tata nilai sebagai suatu kesatuan perubahan yang utuh dan menyeluruh.² Khususnya penataan struktur antara lain mencakup penataan organisasi pertahanan negara yang menyangkut keberadaan dan pemisahan lembaga Departemen Pertahanan dan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia. Dalam penataan ini diatur lebih lanjut tentang struktur organisasi, tataran kewenangan, fungsi dan tugas Departemen Pertahanan (Dephan) dan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (Mabes TNI).

Menurut UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Dephan memiliki kewenangan untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara (Pasal 16). Selanjutnya Menteri Pertahanan yang memimpin Dephan diberikan berbagai kewenangan, yaitu “untuk menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara, menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional dan internasional di bidangnya”. Kewenangan lainnya adalah “merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI dan komponen pertahanan lainnya, menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya”. Dengan demikian pertanggung jawaban atas pelaksanaan kewenangan kelembagaan ini langsung kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.³

Sedangkan Panglima TNI yang memimpin TNI diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan perencanaan strategi dan operasi militer, pembinaan profesi dan kekuatan militer, serta memelihara kesiagaan operasional”. Selanjutnya Panglima TNI juga berwenang menggunakan segenap komponen pertahanan negara dalam penyelenggaraan operasi militer berdasarkan undang-undang” (Pasal 18).⁴ Dalam hal ini pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan ini juga langsung kepada Presiden. Dengan adanya kewenangan kedua pejabat yang memimpin kedua lembaga ini, maka

²Dephan, *Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Abad 21* (Jakarta: Dephan RI, 2004), h.4.. Direvisi kembali dengan dokumen Dephan, *Buku Putih Pertahanan Negara RI* (Jakarta: Dephan RI, 2007).

³Lebih lanjut lihat naskah *Undang-undang RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara*.

⁴*Ibid.*

ditentukan hubungan yang terjalin di antaranya sebagai hubungan kerja sama, sesuai dengan peraturan perundangan tersebut.

Adanya penataan hubungan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI di atas menandai perlunya penentuan keberadaan dan pemisahan yang jelas bagi kedua organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara tersebut. Pada masa sebelum Reformasi dilaksanakan (mulai dari masa awal Kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru), penentuan keberadaan dan pemisahan ini mengalami dinamika perubahan sesuai perkembangan sistem politik yang berlaku saat itu. Jika pada mulanya pembentukan organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara tersendiri dan terpisah dari markas besar tentara, maka pada masa berikutnya ternyata sempat pula disatukan pada satu badan atau lembaga. Pada masa-masa ini juga organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara pernah disatukan di bawah satu komando dengan pelaksana fungsi keamanan negara. Disinilah terjadinya ketidakjelasan penentuan keberadaan dan pemisahan kewenangan bagi organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara di Indonesia ketika itu.

Oleh karena itulah penataan hubungan kelembagaan ini kembali dilakukan secara terencana selama beberapa periode pemerintahan sejak Reformasi Nasional dicanangkan pada tahun 1998. Penataan dimulai pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie (1998-1999), Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001), Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2003) dan Presiden SBY-JK (2004-2009). Dalam pelaksanaan penataan hubungan kelembagaan ini, perlu dicatat bahwa sejak itu para pejabat yang pernah memimpin Departemen Pertahanan (Menteri Pertahanan) semuanya berasal dari kalangan sipil, baik yang berlatar belakang profesional (Prof Dr Juwono Sudarsono dan Prof Dr Purnomo Yusgiantoro) maupun politisi (Prof Dr Moh Mahfud MD dan Drs H.Matori Abdul Djilil). Sedangkan organisasi pelaksana fungsi pertahanan mulai ditata kembali agar terdapat pemisahan dan pengaturan hubungan kelembagaan yang jelas di antara Dephan dengan Mabes TNI. Sebagai konsekuensinya akibat pemisahan tersebut, maka pejabat Menteri Pertahanan tidak lagi dirangkap oleh Panglima TNI.

Upaya penataan hubungan kelembagaan ini secara yuridis konstitusional selanjutnya mendapat penegasan kembali dalam UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Sesuai dengan ketentuan tersebut, terutama pada Pasal 3 menyebutkan bahwa “kedudukan Mabes TNI saat ini adalah 1) dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan

militer, langsung di bawah Presiden; 2) dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Dephan”. Selanjutnya UU ini (dalam Penjelasan Pasal 3 ayat (2)) mengamanatkan pula bahwa “dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI *berada dalam Dephan*”.⁵

Demikianlah sebagai salah satu kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural sesuai amanat undang-undang tersebut dilaksanakanlah upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi. Sebagaimana diketahui realisasi kebijakan penataan ini kemudian ditindaklanjuti kembali secara serius dan terencana sejak tahun 2004 (awal masa Pemerintahan SBY-JK), dengan maksud agar tercapai hubungan kelembagaan yang dapat mewujudkan kontrol sipil yang demokratis (*democratic civilian control*) sesuai prinsip supremasi sipil dalam pelaksanaan fungsi pertahanan negara. Rencana kebijakan ini merupakan terobosan yang diprakarsai ketika itu oleh Prof.Dr.Juwono Sudarsono sebagai Menteri Pertahanan yang ditunjuk oleh Presiden SBY.

Rencana kebijakan ini ternyata masih terkendala pada pemahaman yang belum bulat di antara kedua pemimpin lembaga tersebut. Prof.Dr.Juwono Sudarsono berkeinginan agar dalam penentuan kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi TNI segera berada di bawah Dephan sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Sedangkan Panglima TNI memiliki interpretasi yang berbeda dengan Menhan tentang bagaimana sebaiknya melaksanakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI tersebut. Jenderal Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI berkeinginan agar realisasinya dilakukan secara bertahap dan obyektif berdasarkan hukum yang berlaku.⁶

Menyadari kenyataan ini, Menhan akhirnya bersikap lebih berhati-hati dengan terlebih dahulu melakukan komunikasi yang dialogis dengan unsur pimpinan TNI dan menganggap perlu melakukan pengkajian yang komprehensif. Hal ini sebagaimana yang disampaikan Menhan kepada publik, sesaat setelah mendapat petunjuk arahan langsung

⁵Lebih lanjut lihat naskah *Undang-undang RI No.34 Tahun 2004 dan Penjelasan*.

⁶Disampaikan Menhan Juwono Sudarsono pada pidato sambutan yang pertama kepada jajarannya sesuai serah terima jabatan di Gedung Dephan, Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2004, dan kemudian ditanggapi oleh Panglima TNI Jenderal Endriartono melalui pernyataannya di media cetak ibukota. Lihat ulasannya di harian *Kompas*, “*Jalan Panjang Menata Hubungan Dephan dengan Mabes TNI*”, tanggal 28 Oktober 2004.

dari Presiden SBY di Istana Negara pada tanggal 28 Oktober 2004. Demikianlah selanjutnya atas koordinasi Menhan bersama dengan Panglima TNI pada akhir tahun 2004, secara intensif diselenggarakan berbagai pertemuan antara pejabat pimpinan/staf dari kedua lembaga dan ditindaklanjuti dengan pembentukan kelompok kerja (pokja) terpadu untuk menyusun suatu kajian akademis yang bertajuk “Peta Jalan TNI di bawah Dephan”.⁷

Selanjutnya di masa kepemimpinan Panglima TNI Marsekal Djoko Suyanto, persoalan krusial ini terus dikaji oleh pihak Mabes TNI. Dengan adanya rencana Dephan untuk menyusun konsep (draft) RUU Pertahanan dan Keamanan Negara RI sejak tahun 2005, wacana penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI tersebut kembali mengemuka. Dalam draft RUU tersebut disebutkan bahwa “prinsip Supremasi Sipil menghendaki dikembangkannya struktur organisasi pertahanan yang mengharuskan penempatan TNI di dalam Dephan”.⁸ Perkembangan terakhir selama periode pemerintahan Presiden SBY-JK (2004-2009), rencana kebijakan penataan hubungan kelembagaan ini masih dalam tahap pengkajian yang serius bersama antara pihak Dephan dan Mabes TNI, mengingat kondisi realitas politik, kultural dan landasan hukumnya belum mendukung (konduusif) ke arah sana. Sebagaimana diketahui sampai saat ini ternyata RUU Keamanan Nasional (sebagai kelanjutan dari perumusan RUU Hankamneg tersebut setelah mengalami perubahan judul) belum juga dilakukan pembahasan secara resmi oleh DPR.

Dalam paradigma hubungan sipil dan militer, secara teoritis hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI memberikan gambaran mendasar, bagaimana institusi militer ditempatkan sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Pada umumnya para ahli mendefinisikan model hubungan sipil dan militer yang terdapat di negara-negara Barat dengan pemahaman “supremasi sipil atas militer” (*civilian supremacy upon the military*). Dalam penerapannya di negara-negara berkembang pemahamannya menimbulkan perdebatan di kalangan sebagian peneliti Politik Militer, sehingga konsepsi ini menjadi dinamis disesuaikan kondisi sejarah, ideologi, politik dan sosial budaya masing-masing negara. Bertitik tolak dari pemahaman

⁷Lihat *Media Indonesia*, tanggal 29 Oktober 2004.

⁸Lihat Ditjen Strahan Dephan, *Draft Naskah Akademik RUU Hankamneg RI tanggal 9 Agustus 2005* (Jakarta: Dephan RI, 2005), h.11.

teoritis ini, maka dengan demikian kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural terutama dapat dilakukan terhadap upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI.

Demikian pula halnya implikasi teoritis dari konsepsi “supremasi sipil” di atas juga telah menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda di kalangan pimpinan sipil dan militer di negara-negara berkembang, termasuk halnya di Indonesia.⁹ Konsekuensinya upaya penataan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal reformasi hingga sekarang masih menimbulkan permasalahan yang krusial, yaitu bagaimana menempatkan institusi militer secara obyektif dan proporsional dalam suatu sistem kenegaraan yang demokratis, sesuai prinsip demokratisasi dan penegakan supremasi sipil dalam penataan hubungan sipil-militer di Indonesia. Oleh karena itu permasalahan ini menjadi salah satu program utama bagi pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan reformasi sektor pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi sampai sekarang.

Sebagaimana diketahui sejalan dengan kebijakan penataan organisasi kelembagaan dan reformasi birokrasi pemerintahan, penggunaan istilah departemen dirubah menjadi kementerian, sehingga sekarang penyebutan Departemen Pertahanan (Dephan) telah berubah menjadi Kementerian Pertahanan (Kemhan).¹⁰ Berdasarkan latar belakang pemikiran yang telah diuraikan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa permasalahan yang diteliti/dikaji dalam penulisan tesis ini adalah bagaimana kebijakan reformasi sektor pertahanan aspek struktural yang menyangkut penataan hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI tersebut dilaksanakan selama ini.

1.2 Pembatasan Masalah.

Penelitian untuk penulisan tesis ini difokuskan pada permasalahan yang menyangkut salah satu kebijakan reformasi sektor pertahanan pada aspek struktural, yaitu bagaimana penataan hubungan kelembagaan di antara Departemen Pertahanan

⁹Pemahaman konsepsi “supremasi sipil” ini di Indonesia sejak awal Reformasi masih menimbulkan dilema sampai sekarang sehingga berimplikasi terhadap pengimplementasiannya. Hal ini antara dikemukakan oleh Burhan D Magenda sebagai permasalahan “dilema supremasi sipil”. Lebih jauh lihat Kata Pengantar untuk Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru: Di Tengah Pusaran Demokrasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h.XIV-XVIII.

¹⁰Perubahan ini sesuai dengan ketentuan dalam *UU RI No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*.

(sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi tahun 1998 sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK dan bagaimana alternatif kebijakan penataan selanjutnya ke depan, yang ditinjau dalam perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, penegakan Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Sipil dan Militer di Indonesia serta dilihat juga dalam perspektif Ketahanan Nasional.

1.3 Perumusan Masalah/Pertanyaan Penelitian

Bertitik tolak dari latar belakang dan pembatasan permasalahan tersebut di atas, maka masalah yang diteliti dirumuskan secara spesifik dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural dilaksanakan di Indonesia untuk mewujudkan format hubungan sipil-militer yang demokratis dalam penegakan supremasi sipil?
2. Bagaimana kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI dilaksanakan sejak masa awal reformasi tahun 1998 sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK?
3. Bagaimana prospek rencana program kebijakan penataan ini selanjutnya ditinjau dari perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, penegakan Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Sipil dan Militer di Indonesia serta dilihat dalam perspektif Ketahanan Nasional?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian. Bertitik tolak dari latar belakang dan pembatasan permasalahan tersebut di atas, maka diharapkan dapat menjawab tujuan dari penelitian ini, sebagai berikut:

- a. Untuk memahami kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural yang dilaksanakan di Indonesia untuk mewujudkan format hubungan sipil-militer yang demokratis sesuai prinsip supremasi sipil.
- b. Untuk memahami kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang

dilaksanakan sejak awal reformasi tahun 1998 sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK (2004-2009).

c. Untuk memperkirakan prospek rencana program kebijakan penataan ini selanjutnya dapat dilaksanakan, ditinjau dari perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, penegakan Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Sipil dan Militer di Indonesia serta dilihat dalam perspektif Ketahanan Nasional.

1.4.2 Manfaat Penelitian. Adapun hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. **Manfaat Praktis.** Memberikan gambaran bagaimana pelaksanaan kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural terutama penataan hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI selama masa Reformasi direalisasikan, sebagai bahan masukan kepada Pemerintah, sehingga selanjutnya dapat menindaklanjuti kebijakan tersebut sesuai dengan yang diharapkan.

b. **Manfaat Akademis.** Memberikan gambaran bagaimana relevansi teoritis ditinjau dari perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Militer dan Sipil di Indonesia serta dilihat dalam perspektif Ketahanan Nasional terhadap pelaksanaan program reformasi sektor pertahanan aspek struktural terutama penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI selama masa Reformasi dan bagaimana prospek rencana program kebijakan penataan ini selanjutnya, sehingga dapat diharapkan bermanfaat bagi kalangan akademis untuk melaksanakan penelitian lebih lanjut.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Metode Penelitian. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang dilaksanakan secara deskriptif analitis, yaitu penggambaran secara menyeluruh, luas dan mendalam serta menggunakan metode induktif, yaitu berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan dan kemudian dikonstruksikan

menjadi hipotesa atau teori.¹¹ Penggunaan metode kualitatif dilaksanakan sesuai dengan karakteristik yang ada, yaitu secara langsung terlibat di lokasi penelitian melalui pengamatan berperan serta (*participant observation*). Sebagaimana dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor, metode kualitatif didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.¹²

Dalam penelitian kualitatif, peneliti lebih mengutamakan proses dari pada hasil dengan cara memfokuskan diri pada proses pengumpulan data dan analisis data dalam membangun suatu konsep, hipotesis dan teori secara rinci. Menurut Erickson sebagaimana diungkapkan oleh Susan Stainback, dengan demikian metode penelitian kualitatif itu dilakukan secara intensif, peneliti ikut berpartisipasi dalam jangka waktu yang lama di lapangan, mencatat secara hati-hati apa yang terjadi, melakukan analisis reflektif terhadap berbagai dokumen yang ditemukan di lapangan, dan membuat laporan penelitian secara detail.¹³

Oeh karena itu dalam penelitian mengenai kebijakan reformasi sektor pertahanan aspek struktural terutama mengenai penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI, tentunya lebih mengutamakan proses pengumpulan data berupa dokumen-dokumen tertulis baik yang menyangkut ketentuan, kebijakan, maupun kajian-kajian. Di samping itu dilaksanakan juga wawancara secara mendalam (*in depth interview*) kepada orang-orang kunci (*key person*) sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) di berbagai instansi atau lembaga terkait. Dari pengumpulan data dilaksanakan analisa secara induktif berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan dan kemudian dikonstruksikan menjadi hipotesa atau tesis.

1.5.2 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti sendiri yang mengumpulkan datanya. Peneliti sebagai *human instrumen*

¹¹Dikemukakan oleh W` Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approach* (New York: AB.Boston, 2003), sebagaimana diulas lebih lanjut oleh Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2009), h.19-23.

¹²Lebih jauh lihat Lexi.J.Moleong, *Metodologi Peneletian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosda Karya, 2003), h.5

¹³Lebih lanjut lihat Sugiyono, *op.cit.*, h.14.

berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, analisa data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya terhadap bidang yang diteliti.¹⁴ Dengan demikian dalam penelitian terhadap hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI, peneliti memilih informan (nara sumber) yang berkompeten terhadap masalah ini sesuai bidangnya dan juga menggunakan sumber-sumber data lainnya yang diperlukan.

1.5.3 Tempat dan Waktu Penelitian

- a. Tempat Penelitian. Penelitian mengambil tempat di wilayah Jakarta, khususnya di kantor Kementerian Pertahanan dan Markas Besar TNI, ditambah dengan instansi lain yang terkait (MPR/DPR RI, Kemenkopolhukam, Lemhannas RI dan lembaga-lembaga politik kemasyarakatan non pemerintah serta lembaga-lembaga kajian pertahanan).
- b. Waktu Penelitian. Penelitian telah dilaksanakan selama lebih kurang 6 (enam) bulan, yaitu terhitung mulai bulan Juli sampai dengan Desember 2010.

1.5.4 Unit Analisa/Sumber Data Penelitian

Unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subjek penelitian (subjek yang dituju untuk diteliti oleh peneliti/pusat penelitian atau sasaran penelitian).¹⁵ Menurut Lexy J.Moleong, unit analisis dipakai untuk menjangring sebanyak mungkin informasi dari berbagai macam sumber dan bangunannya.¹⁶ Dengan demikian unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah para pemangku kepentingan (*stakeholder*) sebagai informan (*key person*) atau orang yang berkewenangan dalam penentuan dan pelaksanaan program kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural terutama mengenai penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal reformasi sampai masa pemerintahan Presiden SBY-JK. Selain itu unit

¹⁴Lihat *ibid*, h.222.

¹⁵Suharsimi Arikunto, *Prosedure Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: PT.Asdi Mahasatya, 2002), h.122.

¹⁶Lihat Moleong, *op.cit.*, h.165.

analisis lainnya adalah para pakar yang berkompeten di bidang pertahanan dan sumber-sumber dokumen yang ada kaitannya dengan fokus penelitian, berupa naskah-naskah ketentuan/peraturan hukum, kebijakan, kajian resmi, majalah, jurnal, surat kabar, internet dan lain sebagainya.

1.5.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan triangulasi sebagai berikut :

- a. Observasi. Kegiatan observasi yang dilaksanakan di sini bersifat pasif, dengan pengamatan langsung terhadap tempat, pelaku dan kegiatan yang diteliti, tanpa ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.
- b. Wawancara. Kegiatan pengumpulan data primer (utama) melalui wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan pihak-pihak (pejabat atau mantan pejabat) yang berkewenangan dan berkompeten dengan fokus penelitian sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*).
- c. Dokumentasi. Kegiatan pengumpulan data sekunder (tambahan) dengan cara mempelajari, mendalami dan mengulas teori-teori atau konsep-konsep dan data-data dari sejumlah literatur, baik buku, jurnal, majalah, surat kabar, internet atau karya tulis yang relevan dengan fokus penelitian guna mendapatkan data-data/informasi yang diperlukan untuk mendukung data-data primer di atas.
- d. Triangulasi. Kegiatan yang dimaksudkan di sini adalah selain dengan menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data, juga melakukan penggabungan sumber pengumpulan data dengan cara membandingkan data-data yang diperoleh, agar mendapatkan data-data yang sudah teruji kredibilitasnya.

1.5.6 Teknik Analisa Data

Menurut Miles dan Huberman dalam Muhammad Idrus¹⁷, tahapan teknik analisa data meliputi tahapan sebagai berikut:

¹⁷Muhammad Idrus, *Metode Penelitian Ilmu-ilmu Sosial (Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif)* (Yogyakarta: UII Press, 2003), h.181.

- a. Reduksi data, yaitu setelah data terkumpul dilakukan pemilihan hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting.
- b. Penyajian data, berupa teks yang bersifat naratif.
- c. Kesimpulan (verifikasi), apabila kesimpulan awal yang dikemukakan bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat mendukung pada tahapan pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti yang valid dan konsisten saat kembali ke lapangan pengumpulan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

1.6 Sistematika Penulisan. Untuk mendapatkan rangkaian atau urutan penulisan yang sistematis, maka penyusunan tesis dibagi ke dalam lima bab, dimana semua bab tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh, yang meliputi :

Bab I : Pendahuluan, menguraikan tentang Latar Belakang Permasalahan, Pembatasan Masalah, Perumusan Masalah/Pertanyaan Penelitian, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Kajian Pustaka, menguraikan berbagai defenisi, konsepsi dan teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, antara lain teori tentang Kebijakan Publik, Demokratisasi, Supremasi Sipil, Hubungan Militer-Sipil, Reformasi Sektor Pertahanan dan Ketahanan Nasional.

Bab III: Tinjauan Obyek Penelitian, menguraikan latar belakang sejarah perkembangan pelaksanaan kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural dalam mewujudkan format hubungan sipil-militer di Indonesia, terutama penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI di Indonesia sejak awal Kemerdekaan sampai dengan masa pemerintahan Orde Baru.

Bab IV: Analisa terhadap Hasil Penelitian, menguraikan bagaimana tinjauan analisis terhadap kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang telah dilaksanakan sejak awal reformasi

sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK, serta kendala-kendala yang dihadapi pada setiap periode pemerintahan. Selanjutnya ditindaklanjuti dengan prospek alternatif kebijakan penataan lebih lanjut ke depan, berdasarkan kerangka teori yang ada pada Bab II dan temuan-temuan data-data/informasi di lapangan.

Bab V : Kesimpulan dan Saran, menguraikan kesimpulan terhadap analisis hasil penelitian dan saran-saran yang dianggap berguna bagi Pemerintah dalam rangka perbaikan kebijakan reformasi pertahanan selanjutnya, khususnya pada aspek struktural.

1.7 Operasionalisasi Konsep Penelitian

| Konsep | Operasionalisasi Konsep | Teori-teori | Instrumen Penelitian |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan Penataan - Upaya-upaya Penataan - Hubungan Kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI | <ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 (Amd) - Tap-tap MPR RI - Undang-undang - Jak Presiden, Pang TNI & Menhan - Pembahasan MPR/DPR RI - Petunjuk Presiden - Rapat Pimpinan Antar Lembaga - Rapat Kerja - Forum Diskusi - Menerima tanggapan/masukan Masyarakat - Pengawasan DPR (Komisi I) - Fungsi, Kewenangan dan Tugas Masing-masing - Peran dan Kedudukan Lembaga - Hubungan kerja Antar Lembaga - Format Hubungan Kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> - Teori Kebijakan Publik: <ul style="list-style-type: none"> = Proses Perumusan Jak dan Pengambilan Kep - Teori Demokrasi - Teori Supremasi Sipil - Teori Hubungan Sipil-Militer - Teori Ketahanan Nasional | <ul style="list-style-type: none"> - Peneliti sbg <i>Human Instrumen</i>: <ul style="list-style-type: none"> = Tentukan Fokus Penelitian = Memilih Nara Sumber = Pul Data = Analisa Data = Kesimpulan - Teknik Pul Data: <ul style="list-style-type: none"> = Observasi = Wawancara = Dokumentasi = Triangulasi - Teknik Analisa: <ul style="list-style-type: none"> = Reduksi Data = Penyajian Data (Narasi) = Kesimpulan Awal (Verifikasi) |

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1 Pengertian-pengertian Pokok

Sebelum masuk pada pembahasan landasan teori yang relevan terhadap penulisan tesis berikutnya, ada baiknya dikemukakan berbagai pengertian pokok dari pemahaman kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural dan penataan hubungan kelembagaan, serta pengertian-pengertian lainnya sebagai berikut:

a. Kebijakan. Secara harfiah dalam terminologi Ilmu Kebijakan Publik (*Public Policy Science*), istilah “kebijakan” yang diterjemahkan dari kata “*policy*” memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum.¹ Oleh karena itu pemakaian istilah “kebijakan” dalam penyusunan tesis ini lebih mengacu kepada pengertian kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala negara dan lembaga-lembaga pemerintah. Untuk itu “kebijakan” yang dimaksudkan di sini merupakan “kebijakan publik”, yang menurut Riant Nugroho D dapat diartikan sebagai “suatu jalan untuk mencapai tujuan bersama-sama yang dicita-citakan”, atau “suatu manajemen untuk pencapaian tujuan nasional”.²

b. Reformasi. Pemakaian kata “reformasi” sebagai suatu konsep kebijakan pemerintah di Indonesia mulai mengemuka pada awal masa Reformasi tahun 1998, setelah berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru. Menurut kamus berbahasa Inggris yang diterbitkan oleh Universitas Oxford AS, “reformasi” berasal dari kata “*reform*” yang diartikan sebagai kata kerja “1. *improve a system, organization, etc by making changes to it*, 2. *(cause somebody to) behave better than before*”. Dengan demikian “reformasi (*reformation*)” diberi pengertian sebagai “*act of improving or changing*”.³ Dalam konteks ini, konsep “reformasi”

¹Said Zainal Abadin, *Kebijakan Publik* (Edisi Revisi) (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), h.17.

²Riant Nugroho D, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT Gramedia, 2003), h. 52-55.

³Oxford University, *Learner's Pocket Dictionary: Fourth Edition* (New York: OUP, 2008), h.369-370.

diartikan tidak sebatas suatu kondisi perubahan, melainkan mengandung pengertian lebih jauh sebagai suatu perbaikan untuk kondisi yang lebih baik daripada sebelumnya.

c. Pertahanan. Dalam pengertian bahasa Inggris, kata “pertahanan” disebut sebagai “*defence*”, yaitu berarti “*act of protecting some body/ something from attack, criticism, etc*” atau “*something that provide protection againts attack*”.⁴ Dalam hal ini bisa secara sederhana diartikan sebagai “tindakan perlindungan yang dilakukan oleh seseorang/sesuatu benda dari serangan, kegentingan dan sebagainya” atau ‘sesuatu yang melakukan perlindungan dalam menghadapi serangan’. Lazimnya dalam konteks peperangan antar negara secara konvensional istilah pertahanan dimaksudkan lebih spesifik pada “pertahanan suatu negara” dalam menghadapi suatu ancaman yang datang dari luar negaranya. Sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, pemakaian istilah “pertahanan negara” sebagaimana pemahaman tersebut telah dikenal sebagai salah satu fungsi pemerintahan/negara. Dalam perkembangan selanjutnya penggunaan istilah ini sempat disatukan dengan istilah “keamanan” sebagai “pertahanan keamanan”. Selanjutnya sejak awal Reformasi tahun 1998, penyatuan istilah “hankam” kembali dipisahkan dan secara yuridis konstitusional dituangkan dalam Amandemen ke-2 UUD 1945 pada BAB XII tentang Pertahanan Negara dan Keamanan Negara. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini, menurut UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara pada BAB I tentang Ketentuan Umum Pasal 1 disebutkan bahwa “Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara”.⁵

d. Kebijakan Reformasi Pertahanan. Dengan mengacu kepada beberapa pengertian di atas dan merujuk pada rumusan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah (dalam hal ini Kementerian Pertahanan), maka secara umum istilah kebijakan reformasi pertahanan dapat dipahami sebagai suatu kebijakan publik

⁴*Ibid.*, h.116.

⁵Lihat naskah *UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara*.

yang merupakan upaya perbaikan yang lebih baik dari kondisi sebelumnya, menyangkut bidang dan fungsi pertahanan negara yang dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut, mencakup penataan struktur, kultur dan tata nilai sebagai suatu kesatuan perubahan yang utuh dan menyeluruh.⁶ Sedangkan pengertian penataan struktur yang dimaksudkan di sini adalah segala upaya, tindakan dan kegiatan untuk memperbaiki kembali kedudukan, peran, fungsi, kewenangan dan tugas pokok kelembagaan dari beberapa organisasi yang melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan/negara, yaitu bidang Pertahanan.

e. Hubungan kelembagaan. Istilah “hubungan kelembagaan” yang digunakan dalam penulisan tesis ini tentunya mengacu kepada penjelasan pengertian sebelumnya pada poin d, sehingga dapat diartikan sebagai suatu hubungan (*relation*) yang menyangkut dua atau lebih organisasi yang memiliki keterkaitan dalam hal pelaksanaan peran, fungsi, kewenangan dan tugas pokok kelembagaan. Jika pengertian konsep “hubungan kelembagaan” ini digunakan dalam konteks permasalahan penelitian, maka dapat berarti hubungan keterkaitan yang erat dan langsung menyangkut pelaksanaan peran, fungsi, kewenangan dan tugas pokok kedua organisasi pelaksana fungsi Pertahanan Negara di Indonesia, yaitu di antara lembaga Kementerian Pertahanan dengan Markas Besar TNI.

f. Implikasi. Istilah “implikasi” yang digunakan dalam penulisan tesis ini secara umum dapat diartikan sebagai “akibat yang dimungkinkan dari suatu tindakan atau suatu keputusan; sesuatu yang diusulkan/disarankan atau dinyatakan secara tidak langsung; tindakan yang diakibatkan oleh seseorang”.⁷ Untuk tidak menimbulkan penafsiran lain, maka penggunaan istilah tersebut khususnya pada Bab IV, yaitu “implikasi dari realisasi kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI”, berarti pengertian yang lebih relevan adalah “akibat yang dimungkinkan dari suatu keputusan berupa kebijakan”.

g. Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik). Konsepsi pemerintahan dalam masyarakat pada awal abad ke-21 saat ini ternyata telah

⁶Dephan, *Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Abad 21* (Jakarta: Dephan RI, 2004), h.4.. Direvisi kembali dengan dokumen Dephan, *Buku Putih Pertahanan Negara RI* (Jakarta: Dephan RI, 2007).

⁷Oxford, *op.cit.*, h.221

bergeser paradigmanya, dari paradigma *government* (pemerintah) ke paradigma *governance* (pengelolaan atau pemerintahan). Sebagai akibatnya dalam konteks pemerintahan modern yang lebih demokratis dituntut adanya keinginan berbagai negara untuk mewujudkan *good governance*. Konsep *good governance* sampai saat ini memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda. Meskipun demikian, menurut Agus Dwiyanto konsep *good governance* berkaitan erat dengan proses demokratisasi, yang berarti kondisi pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah, sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara, masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Untuk itu diperlukan proses dan mekanisme *check and balances* yang menghasilkan sinergi yang baik antara ketiganya untuk mencapai kesejahteraan bersama.⁸

2.2. Teori Kebijakan Publik

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa pengertian kebijakan yang digunakan dalam penyusunan tesis berikut lebih mengacu kepada pengertian kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala negara dan lembaga-lembaga pemerintah. Selanjutnya dalam hal konteks implementasinya, menurut Riant Nugroho setiap kepala negara/pemerintahan mempunyai pilihan kebijakan sendiri-sendiri, sesuai dengan kondisi nyata yang dihadapi dan kondisi obyektif negara serta masyarakatnya saat itu. Perbedaan pejabat pemimpin negara/pemerintahan akan menyebabkan perbedaan paradigma dan akhirnya perbedaan cara dan langkah, serta akhirnya perbedaan program kebijakan publik yang diambil. Di samping itu jenis pembagian kebijakan publik meliputi, yaitu pertama sebagai *makna* kebijakan menyangkut hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan untuk tidak dikerjakan. Sedangkan yang kedua mengenai *bentuk*, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk

⁸Agus Dwiyanto, ed., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: UGM Press, 2005), h.17-18. Selanjutnya lihat juga orasinya tentang "Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari *Government* ke *Governance*", *Pidato Pengukuhan Guru Besar pada FISIPOL UGM* tahun 2004.

peraturan perundang-undangan, dan yang tidak tertulis namun disepakati oleh pemerintah, yaitu konvensi-konvensi.⁹

Selanjutnya Riant Nugroho menyebutkan bahwa kebijakan publik dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk. Hal ini akan dapat dilihat dari sisi siapa yang membuat kebijakan publik tersebut. Untuk Indonesia, terdapat tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif dan legilatif bersama eksekutif (dan sebaliknya). Dalam hal ini secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tertinggi di Indonesia dibuat oleh legislatif, yaitu konstitusi (UUD 1945 yang diamandemen) dan Ketetapan MPR RI. Sebagai pejabarannya produk-produk kebijakan yang dibuat oleh kerja sama antara legislatif dan eksekutif adalah Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan Daerah di tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kota.¹⁰ Dari penjelasan di atas bisa dikatakan bahwa kebijakan reformasi pertahanan aspek struktural khususnya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI merupakan kebijakan publik yang diatur dalam UUD, Ketetapan MPR dan UU.

Sebagaimana diketahui dalam analisa kebijakan secara umum terdapat tiga kegiatan pokok, yaitu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Untuk kepentingan menjawab permasalahan penelitian di atas, maka penjelasan teoritis yang perlu dikemukakan di sini adalah bagaimana perumusan kebijakan publik tersebut dirumuskan oleh pemerintah. Pada dasarnya terdapat tiga belas macam model perumusan kebijakan, yang salah satunya relevan dengan permasalahan penelitian adalah model demokratis.

Dalam hal ini Nugroho selanjutnya menandakan bahwa model ini berkembang khususnya di negara-negara baru saja mengalami transisi ke demokrasi, seperti Indonesia. Model ini berintikan pemahaman bahwa pengambilan keputusan harus sebanyak mungkin mengelaborasi suara dari *stakeholders*. Gambaran sederhananya dapat diandaikan dalam sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik, sebagai berikut: *civil society* menyampaikan isu kebijakan, *stakeholders* forum, pembahasan

⁹Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2009), h.133 dan 135.

¹⁰*Ibid.*, h.135-137.

kebijakan, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan oleh pemerintah. Model ini biasanya diperkaitkan dengan implementasi *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat (*beneficiaries*) diakomodasi keberadaannya. Jika berhasil dilaksanakan model ini sangat efektif dalam implementasinya karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta mencapai keberhasilannya dan bertanggungjawab atas kebijakan yang dirumuskan.¹¹

2.3 Teori Demokratisasi

Seiring dengan berakhirnya era Perang Dingin (*Cold War*) sejak tahun 1989, maka merebaklah tuntutan atas isu demokratisasi di berbagai negara dalam dinamika politik internasional. Isu demokratisasi ini sebagai salah satu bentuk alternatif bentuk dan sistem pemerintahan yang mengemuka ketika itu, setelah beberapa negara di wilayah Eropah Timur (sebagai negara pengusung ideologi Komunisme) menumbangkan bentuk pemerintahan totaliter/otoriter yang telah berlangsung hampir setengah abad. Dalam hal ini runtuhnya Republik Uni Soviet dan terpecahnya negara ini menjadi beberapa negara berjuang untuk menggantikan rezim Komunis yang berkuasa hampir 75 tahun dengan suatu tatanan bentuk pemerintahan baru yang demokratis. Demikian halnya berbagai negara di wilayah Amerika Utara dan Selatan, Afrika dan Asia juga melaksanakan upaya demokratisasi untuk menggantikan rezim pemerintahan yang otoriter sebelumnya.

Menurut Samuel P. Huntington, secara keseluruhan gerakan menuju demokrasi merupakan gerakan yang bersifat global. Dalam waktu 15 tahun sejak berakhirnya pemerintahan diktator Portugal tahun 1974, gelombang demokratisasi bergerak pada sekitar 30 negara di Eropah, Asia dan Amerika Latin, di mana rezim-rezim demokratis menggantikan rezim-rezim otoriter.¹² Pada kenyataannya rezim-rezim otoriter ini antara lain dijalankan dalam bentuk rezim yang sepenuhnya dikuasai oleh kelompok militer, bentuk rezim dengan sistem satu partai dan diktator perorangan. Dalam hal ini, khususnya rezim militer yang otoriter pada umumnya diciptakan melalui kudeta yang menggantikan pemerintahan demokratis atau pemerintahan sipil sebelumnya.

¹¹*Ibid.*, h.411-412.

¹²Samuel P Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), h.22.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Eep Saefulloh Fatah, studi-studi tentang politik militer di Dunia Ketiga memang memiliki kesimpulan yang nyaris serupa bahwa otoriterisme di negara-negara tersebut terbangun bersamaan dan beriringan dengan tumbuhnya rezim militer.¹³ Studi yang membuktikan hal ini antara lain yang dilakukan oleh Robert P. Clark. Setelah melakukan studi serius di delapan negara Dunia Ketiga, dia menyimpulkan bahwa gejala naiknya kekuasaan militer merupakan gejala umum Dunia Ketiga sebagaimana gejala maraknya otoriterisme. Dalam hal ini Clark bahkan mengidentifikasi munculnya dominasi militer di sembilan belas negara Dunia Ketiga yang beriringan dengan semakin menjauhnya demokrasi.¹⁴

Dalam kaitan ini, Erick A Nordlinger, mengakui bahwa jika suatu sistem pemerintahan sepenuhnya dikuasai oleh militer, maka hampir pasti yang tumbuh adalah otoriterisme.¹⁵ Meskipun demikian, dia juga membantah pengidentikan pemerintahan militer dengan otoriterisme, karena otoriterisme dapat saja ditumbuhkan, baik oleh pemerintahan yang dikuasai oleh militer maupun yang dikuasai oleh sipil. Di sisi lain, ia menunjukkan kemungkinan bersandingnya otoriterisme atau demokratisasi dengan pemerintahan sipil, sebagaimana bersandingnya otoriterisme atau demokrasi dengan pemerintahan militer.

Menurut Riswandha Imawan, demokratisasi adalah proses perubahan dari struktur dan tata pemerintahan yang otoriter ke arah struktur dan tata pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi merupakan proses dilakukannya diversifikasi kekuasaan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga negara serta memperluas hak warga negara untuk bersuara dan berpendapat.¹⁶ Sedangkan menurut Gerry van Klinken, perspektif standar dalam literatur demokrasi dewasa ini menyebutkan bahwa demokratisasi bergerak dari pembusukan sebuah rezim otoriter, melewati masa transisi,

¹³Eep Saefulloh Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Mizan Pustaka, 2000), h.147.

¹⁴Sebagaimana dikutip oleh Fatah, *ibid.* Lebih lanjut lihat Robert P Clark, *Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga* (Jakarta: Erlangga, 1989).

¹⁵Lebih jauh lihat Erick A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood, New Jersey: Prentice-Hall, 1977).

¹⁶Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance" dalam *Jurnal Ilmu Politik*, No. 18, Edisi Agustus 2002, h.6

menuju konsolidasi, dan akhirnya menuju pematangan.¹⁷ Dari berbagai pendapat di atas dapat ditarik suatu pemahaman bahwa demokratisasi sebagai suatu proses perubahan dari sistem pemerintahan yang otoriter, baik yang dikuasai oleh kelompok militer maupun kelompok sipil, ke arah sistem pemerintahan yang demokratis, yang melalui masa transisi, menuju konsolidasi dan pematangan.

Dalam hal ini, sebagaimana merujuk pada pandangan Juan J.Linz dan Alfred Stepan, Syamsuddin Harris berpendapat bahwa transisi demokrasi adalah interval waktu antara rezim non demokratis (otoriter) menuju rezim politik demokratis, yaitu suatu pemerintahan yang terpilih melalui pemilihan umum yang bebas, dimana pemerintah secara *de facto* memiliki kewenangan menghasilkan kebijakan-kebijakan baru dan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif *secara de jure* dihasilkan melalui sistem demokrasi yang baru.¹⁸ Sedangkan konsolidasi demokrasi adalah ujung atau muara dari transisi demokrasi yang dicirikan oleh berfungsinya rezim politik baru hasil pemilu demokratis secara terlembaga. Konsolidasi dimulai ketika lembaga-lembaga dan tata pemerintahan yang baru sudah diorganisasikan dan mulai bekerja serta berinteraksi menurut aturan-aturan permainan yang baru.¹⁹

Selanjutnya penjelasan teoritis terhadap keterkaitan antara proses demokratisasi dengan hubungan sipil dan militer di berbagai negara baru berkembang yang telah melaksanakannya, juga pernah dikemukakan oleh Samuel P Huntington. Menurutnya, sesungguhnya semua rezim otoritarian apapun tipenya, mempunyai kesamaan dalam satu hal. Hampir semua tidak memiliki karakteristik hubungan sipil dan militer, sebagaimana yang ada di negara-negara industrial Barat yang demokratis, yang disebutnya dengan istilah “kontrol sipil obyektif” (*objective civilian control*). Oleh karenanya negara-negara demokrasi baru menghadapi tantangan yang serius untuk mereformasi hubungan sipil dan militer mereka secara drastis.²⁰ Mengacu pada pemikiran Huntington ini, Richard

¹⁷Lebih jauh lihat Gerry Van Klinken, “Bagaimana Sebuah Kesepakatan Demokratis Tercapai”, dalam Arief Budiman, et.al., *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia* (Jakarta: BIGRAF Publishing, 2000), h.74.

¹⁸Syamsuddin Harris, “Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru” dalam Maruto MD dan Anwari WMK, ed., *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat: Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002), h.6. Pembahasan mengenai hal ini lebih lanjut lihat Guillermo O’Donnell, ed., *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: The John Hopkins UP, 1986).

¹⁹Lihat Harris, *op.cit.*, h.6

²⁰Samuel P.Huntington, “Mereformasi Hubungan Sipil-Militer” dalam Larry Diamond dan Marc F.Platner, eds., *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta: PT R Grafindo Persada, 2000), h.3-5.

H.Kohn mengatakan bahwa permasalahan mendasar mengenai hubungan sipil dan militer dalam konteks demokratisasi adalah terwujudnya supremasi sipil (*civilian supremacy*).²¹

2.4 Teori Supremasi Sipil dan Hubungan Sipil-Militer

Dalam sejarah perkembangan sistem pemerintahan di berbagai negara para Ilmuwan Sosial dan Politik mengamati adanya pola dan kecenderungan hubungan kekuasaan yang terjadi di antara kelompok sipil dan militer. Dalam hal ini pola hubungan sipil-militer pada umumnya berbeda-beda tergantung dari bentuk sistem politik atau pemerintahan yang di anut oleh suatu negara.²² Dalam sistem pemerintahan demokrasi liberal, hubungan sipil-militer biasanya menganut pola supremasi sipil (*civil supremacy*). Sedangkan di negara-negara dengan sistem pemerintahan yang cenderung otoriter/totaliter, pola hubungan sipil-militer bervariasi derajat perbedaannya dengan kecenderungan penekanan peran militer yang lebih dominan berkuasa (*military supremacy*). Pola lainnya merupakan gabungan dari kedua pola tersebut, yakni tidak ada supremasi sipil dan atau militer (pola campuran) di mana kedua belah pihak sekuat dalam kesetaraan dan kerjasama untuk menjalankan pemerintahan.

Menurut Nico T Budi Harjanto, konsep supremasi sipil sendiri sebagai suatu proses pada dasarnya merujuk pada nilai-nilai demokrasi yang mensyaratkan adanya pemilihan terhadap posisi-posisi politik. Para pemangku posisi politik yang dipilih rakyat melalui mekanisme demokrasi tersebut merupakan representasi dari warga negara yang memiliki legitimasi untuk mengelola kewenangan dan pembuatan kebijakan publik. Dengan demikian, terminologi supremasi sipil pada dasarnya merupakan konseptualisasi dari kedaulatan di tangan rakyat, sehingga tidak mengandung pengertian yang lain.²³

Demikianlah para ahli mendefinisikan model hubungan sipil-militer yang terdapat di negara-negara Barat (demokrasi liberal) pada awalnya dengan pemahaman “supremasi sipil atas militer” (*civilian supremacy upon the military*). Dalam hal ini ditekankan bahwa militer adalah subordinat dari pemerintahan sipil yang dipilih secara

²¹Lebih lanjut lihat Richard H.Kohn, “How Democracies Control The Military”, *Journal of Democracy*, No.4, October 1997, h.140.

²²Pembahasan lebih lanjut dapat dilihat Yulianto, *op.cit.*, h.39.

²³Nico T Budi Harjanto, “Masa Depan Peran TNI dalam Tatanan Demokrasi di Indonesia: Harapan Kalangan Militer” dalam Rizal Sukma dan J.Kristiadi (Penyunting), *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1999), h.85.

demokratis melalui pemilihan umum.²⁴ Menurut Ikrar Nusa Bhakti, model “supremasi sipil atas militer” merupakan konsep yang melekat dalam pengertian demokrasi, di mana sebuah masyarakat yang demokratis hanya mungkin tumbuh jika setiap komponen bangsa, terutama militer karena monopoli formalnya atas penggunaan kekerasan, tunduk pada institusi kenegaraan yang dihasilkan secara demokratis beserta kebijakan dan keputusan yang dikeluarkannya.²⁵ Dengan demikian secara sederhana konsep “supremasi sipil” tersebut pada prinsipnya lebih mengacu kepada penempatan posisi institusi militer di bawah pemerintahan sipil dalam konteks kewenangan. Model ini juga banyak dianut oleh negara-negara sedang berkembang yang menerapkan sistem Demokrasi Liberal, khususnya di negara-negara yang menganut sistem Westminster Inggris dengan berbagai modifikasinya.

Pendapat ini juga didukung oleh Rizal Sukma, konsep supremasi sipil lebih mengacu pada penempatan posisi militer di bawah pemerintahan sipil (*civilian government*) dalam konteks hierarki kewenangan (*hierarchy of authority*), yang sama sekali tidak berkaitan dengan persoalan kualitas. Dan yang dimaksud dengan pemerintahan sipil di sini adalah sebuah pemerintahan yang dipilih oleh rakyat secara demokratis melalui suatu pemilihan umum. Dalam hal ini seyogianya tidak menjadi persoalan apakah presiden yang dipilih untuk mengepalai pemerintahan tersebut mantan anggota militer atau bukan.²⁶

Lebih jauh Rizal Sukma menyebutkan bahwa dalam pengertian demikian, supremasi sipil merupakan sebuah prinsip yang berlaku dalam tatanan sistem politik demokrasi. Upaya untuk mewujudkan supremasi sipil, khususnya dalam negara yang sedang melakukan transisi dari sistem otoriter ke demokrasi, merupakan bagian penting dari reformasi sektor keamanan secara keseluruhan. Melalui penerapan konsep ini, sistem demokrasi yang dibangun diharapkan dapat mewujudkan dua kondisi utama, yaitu kontrol demokratis atas militer (*democratic control of the military*) dan profesionalisme militer (*military professionalism*). Pandangan Rizal Sukma ini pada prinsipnya banyak

²⁴Pembahasan lebih lanjut lihat Dewi Fortuna Anwar, dkk, *Gus Dur Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2002), h.19.

²⁵Ikrar Nusa Bhakti, “Teori dan Praktek Hubungan Sipil-Militer di Indonesia”, dalam Rusdi Marpaung, (ed.), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Penerbit Imparsial, 2005), h.52-53.

²⁶Rizal Sukma, “Supremasi Sipil: Sampai di Mana, Mau ke Mana?” dalam *Media Indonesia*, tanggal 5 Oktober 2005.

didasarkan pada perdebatan akademik yang mengemuka selama dekade 90-an, yang melihat hubungan di antara tuntutan demokratisasi dan peranan angkatan bersenjata (militer). Menurut Adrew Cottey, Timothy Edmunds dan Anthony Foster, permasalahan hubungan ini di hampir semua hasil kajian yang dikemukakan secara implisit memfokuskan pada pemahaman *control of military by the civilian political executive*.²⁷

Sementara itu secara khusus Samuel P.Huntington menyebut dua model kecenderungan hubungan sipil dan militer di negara industrial yang demokratis, yaitu dengan istilah “kontrol sipil obyektif” (*objective civilian control*) dan kontrol sipil subyektif (*subjective civilian control*). Salah satu karakteristik yang terkandung dalam model “kontrol sipil obyektif” adalah sub-ordinasi yang efektif dari militer kepada pemimpin politik yang membuat keputusan politik tentang kebijakan luar negeri dan militer. Sebaliknya, “kontrol sipil subyektif” merujuk pada upaya politisi sipil untuk mengontrol militer dengan mempolitisasi mereka dan membuat mereka lebih dekat kepada para politisi sipil tersebut, baik politisi pro maupun anti pemerintah, khususnya di parlemen dan di partai-partai politik.²⁸

Menurut Ikrar Nusa Bhakti, model berikutnya sebagaimana yang dipraktekkan di negara-negara berkembang lainnya, termasuk Indonesia, dikotomi militer-sipil tersebut dianggap oleh kalangan militer atau kalangan sipil yang tak mau berkonfrontasi dengan militer kurang menggambarkan realita yang sesungguhnya, dan oleh karena itu lebih menonjolkan adanya “kerjasama”, “hubungan kemitraan” atau “harmoni/keselarasan” antara sipil dan militer. Dalam model ini dapat terjadi militer merupakan *the first among equal* (pertama di antara yang sederajat) dalam hubungannya dengan institusi-institusi sipil. Hal ini terjadi apabila institusi-institusi sipil lemah. Namun bila institusi-institusi sipil cukup kuat, muncullah gagasan dari militer melakukan pembagian peran (*role sharing*). Lebih jauh lagi, militer tidak memandang demokrasi dalam hubungan vertikal

²⁷Sebagaimana dikutip oleh Arry Bainus, *Proses Deliberasi Pembuatan Undang-undang No.34 Tahun 2004 tentang TNI dalam rangka Reformasi Sektor Keamanan: Ringkasan Disertasi* (Jakarta: Pascasarjana FISIP UI Program Ilmu Politik, 2009), h.49-50. Lebih lanjut lihat Andrew Cottey, Timothy Edmunds dan Anthony Foster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations” dalam *Armed Forces and Society*, Vol.29, No.1, Fall 2002, h.46.

²⁸Sebagaimana yang dikutip oleh Ikrar Nusa Bhakti, *op.cit.* Lebih lanjut lihat Samuel P.Huntington, *The Soldier and State: The Theory and Politic of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard UP, 1957), h.83-85.

horizontal, seperti tercermin dalam konsep “supremasi sipil”, tetapi cenderung pada pola “hubungan yang setara” (*equal relationship*).²⁹

Beberapa pandangan teoritis klasik tentang hubungan sipil-militer yang antara lain telah disampaikan oleh Samuel P. Huntington di atas, menekankan pemisahan lembaga sipil dan militer (dikotomis), serta kewenangan sipil atas militer untuk mencegah intervensi militer domestik, terutama yang terjadi di negara-negara demokrasi Barat. Di samping itu sesuai dengan pengalaman di negara-negara berkembang, maka terdapat pula pandangan teoritis lainnya, seperti yang dikemukakan oleh Rebecca Shift, yaitu “teori konkordansi” hubungan sipil-militer yang menyorot dialog, akomodasi, dan nilai atau tujuan bersama di antara militer, elite politik dan masyarakat. Menurut Arry Bainus, bentuk teori ini sering disebut sebagai “hubungan kemitraan” yang dapat dilihat dari 4 indikator, yaitu komposisi sosial korps perwira, proses pembuatan keputusan politik, metode rekrutmen, serta gaya militer. Bertitik tolak dari landasan teoritis inilah Bilveer Singh berupaya untuk mengkaji hubungan sipil-militer pada proses demokratisasi di Indonesia.³⁰

Pandangan teoritis lainnya tentang hubungan sipil-militer diberikan oleh Andrew Cottey, Timothy Edmunds dan Anthony Foster mencoba untuk mengonseptualisasikan kembali konsepsi demokrasi dengan hubungan sipil-militer. Bagi mereka, term “*democratic control*” seringkali digunakan dengan saling dipertukarkan dengan “*civilian control*”, yang seharusnya penting untuk membedakan secara eksplisit di antara keduanya. Kontrol militer oleh kekuasaan negara yang *legitimate* dan secara demokratis dipilih -atau kontrol eksekutif sipil atas militer- merupakan pusat dari hubungan sipil demokratis, harus dikonseptualisasikan dalam term-term legitimasi demokratis, *governance*, dan akuntabilitas dari suatu hubungan sipil-militer, atau didefinisikan sebagai *democratic governance of defense and security sectors*. Pemahaman ini mempunyai 3 elemen penting, yaitu pengembangan struktur pembuatan kebijakan pertahanan birokratik-administratif yang efektif dan demokratis, pengawasan parlementer

²⁹Lihat lebih jauh Anwar, *op.cit.*, h.20-21. Juga Bhakti, *op.cit.*

³⁰Bainus, *op.cit.*, h.56. Lebih lanjut lihat Bilveer Singh, “Civil-Military Relations in Democratizing Indonesia: Change Amidst Continuity”, *Armed Forces and Society*, Vo.26, Bo.4, Summer 2000.

dari kebijakan angkatan bersenjata dan pertahanan, serta pelibatan masyarakat sipil dengan isu-isu pertahanan dan keamanan.³¹

Sebagaimana yang telah diungkapkan pada latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas dan bertitik tolak dari kajian teoritis tentang kebijakan publik, demokratisasi, supremasi sipil dan hubungan sipil-militer di atas, maka kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan melalui upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI selama masa Reformasi memberikan gambaran mendasar, bagaimana institusi militer tersebut ditempatkan secara proporsional dan obyektif sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Implementasi teoritis dari pemahaman terhadap konsepsi supremasi sipil dan berbagai model hubungan sipil-militer yang telah dijelaskan sebelumnya, ternyata telah memberikan persepsi dan pemikiran yang berbeda-beda di kalangan pimpinan militer dan sipil, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang yang berada di masa transisi menuju konsolidasi demokrasi.³²

Untuk memahami orientasi pimpinan militer di negara-negara berkembang terhadap politik (kekuasaan) termasuk dalam menyikapi konsepsi supremasi sipil, bisa merujuk kepada beberapa tipologi yang dikemukakan oleh Amos Perlmutter. Mengacu kepada teori Samuel Huntington yang telah dikemukakan sebelumnya, Perlmutter mengemukakan ada 3 (tiga) tipe dan orientasi militer yang masing-masing bertindak sebagai reaksi terhadap kekuasaan sipil yang dilembagakan, yaitu prajurit profesional, prajurit pretorian dan prajurit revolusioner. Prajurit profesional klasik menonjol dalam sistem-sistem politik yang stabil. Prajurit pretorian berkembang subur di lingkungan ketidakstabilan politik. Sedangkan prajurit revolusioner manunggal dengan suatu orde politik yang stabil sekalipun asal asulnya datang dari suatu sistem politik yang tidak stabil, yang kebetulan sedang mengalami kemunduran, atau memang baru.³³

Menurut Arif Yulianto, meskipun telah ada pembagian tersebut, belum cukup untuk memasukkannya untuk penggolongan di setiap negara, sehingga tidak menutup

³¹Cotter, Edmunds and Foster, *op.cit.*, h.35-36 dan 48, sebagaimana dikutip oleh Bainus, *op.cit.*, h.56.

³²Dewi Fortuna Anwar mengatakan bahwa hubungan sipil-militer sangat dipengaruhi oleh sejarah, sistem pemerintahan, politik dan budaya suatu negara, sehingga tidak ada satu model baku bagi terlaksananya kontrol sipil atas militer. Lebih lanjut lihat tulisannya tentang "Kontrol Sipil dan Profesionalisme TNI" dalam M.Hamdan Basyar, ed., *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati* (Jakarta: LIPI Press, 2005), h.164. Juga ulasan Basyar tentang "Kerangka Teori" dalam Basyar, *ibid.*, h.13-14.

³³Amos Perlmutter, *Militer dan Politik* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h.14-24.

kemungkinan bisa merupakan gabungan dari salah satu atau dua jenis seperti tersebut di atas. Jenis-jenis orientasi militer di setiap negara berbeda-beda, tergantung dari latar belakang sejarah, budaya, ideologi dan sistem yang dianut oleh masing-masing negara tersebut, sehingga tidak mudah untuk diklasifikasikan.³⁴ Tidak mengherankan kemudian Perlmutter menambah suatu tipe baru dalam memahami perkembangan organisasi-organisasi militer di negara-negara berkembang, yaitu prajurit profesional yang revolusioner.

Menurut Burhan D Magenda, dalam pandangan Perlmutter, dan juga Huntington, misalnya, peranan Sosial Politik ABRI di masa Orde Baru dianggap sebagai suatu “tentara pretorian”. Hal ini jelas merupakan kekeliruan persepsi dan kurang dipahaminya “*sense of history*” tentang sejarah dan perkembangan militer di Indonesia. Latar belakang historis ini sangat menentukan dalam memahami perkembangan peranan sospol ABRI, khususnya dengan melihat sejauh mana pengaruhnya dalam proses profesionalisasi, sikap korporasi, pelebagaan politik dan adanya suatu Ideologi Nasional.³⁵ Dengan demikian bisa dikatakan bahwa untuk memahami sejarah perkembangan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI, dapat dilihat dari perkembangan orientasi para pimpinan militer di Indonesia sejak awal terbentuknya TNI, yang mengacu kepada tipologi Perlmutter yang dikritisi oleh Burhan D Magenda tersebut.

Untuk menganalisa lebih jauh pokok permasalahan yang diteliti, ada baiknya diketengahkan beberapa model hubungan kelembagaan antara institusi militer dan departemen pertahanan yang dikemukakan oleh Samuel Huntington.³⁶ Dalam hal ini, Huntington menyebutkan tiga jenis hubungan antara presiden, menteri dan pimpinan militer, yakni tipe seimbang (*balanced*), koordinasi (*coordinate*) dan tipe vertikal (*vertical*). Dalam pola seimbang, presiden membawahi menteri dan pimpinan militer di bawah menteri, hierarki terbagi ke dalam unsur militer dan unsur administratif, hal ini sebagaimana dianut oleh negara Inggris. Dalam pola koordinasi, ditentukan pemisahan fungsi militer dan administratif di bawah presiden. Tugas menteri terbatas pada tugas-tugas administratif yang bersifat non-militer, dan panglima militer menjalankan fungsi

³⁴Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h.58-59.

³⁵Burhan D Magenda, “Kata Pengantar Edisi Indonesia” dalam Perlmutter, *ibid*, h. XXXIV-XXXV.

³⁶Huntington, *op.cit.*, h. 182-186.

kemiliterannya langsung di bawah presiden, sebagaimana model di negara Amerika Serikat. Sedangkan pola vertikal mengisyaratkan presiden merupakan panglima tertinggi dan harus ada hubungan antara dirinya dengan hierarki militer lainnya. Menteri diberikan posisi di dalam rantai komando militer dan digambarkan sebagai wakil panglima tertinggi.³⁷

Sedangkan untuk negara-negara berkembang yang berada pada masa transisi menuju konsolidasi demokrasi, pada umumnya menerapkan model-model hubungan kelembagaan yang sangat bervariasi. Misalnya model yang diterapkan di hampir semua negara di kawasan Amerika Latin, baik berdasarkan konstitusi maupun beberapa hukum fundamental lainnya telah menetapkan presiden/kepala negara sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata, dan pemimpin sipil sangat berhati-hati dalam memberikan tingkat otonomi kepada militer. Pada saat yang sama, dilakukan subordinasi militer kepada otoritas sipil yang terpilih (melalui pemilu) menjadi norma yang berlaku di kawasan ini.³⁸

Demikian halnya juga di negara-negara berkembang lainnya di berbagai kawasan Asia. Korea Selatan dan Filipina yang secara konstitusional merupakan negara yang menentukan sistem pemerintahannya berbentuk sistem presidensial, seperti halnya di Amerika Serikat, maka model hubungan kelembagaan di antara Kementerian Pertahanan dengan Markas Tentaranya cenderung variatif menerapkan model Amerika Serikat. Sedangkan negara-negara bekas jajahan Inggris yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer, seperti Malaysia, India dan Singapura cenderung meniru model Negara Inggris dengan berbagai modifikasinya. Sementara itu negara-negara lain yang pernah dalam sejarahnya di bawah pengaruh negara-negara Komunis, seperti RRC, Korea Utara, Vietnam, Kamboja dan Laos, model hubungan kelembagaannya dipengaruhi oleh perubahan sistem pemerintahannya dari bentuk otoritarian ke bentuk demokrasi. Satu-satunya negara berkembang di kawasan ini yang masih mempertahankan bentuk rezim pemerintahan militer adalah Myanmar, sehingga model hubungan kelembagaannya cenderung didominasi oleh kelompok militer yang berkuasa.

³⁷*Ibid*, h.186.

³⁸Yulianto, *op.cit.*, h.112.

2.5 Teori Reformasi Militer dan Pertahanan

Seiring perkembangan perubahan lingkungan strategis yang semakin kompleks pada pasca Perang Dingin, berbagai negara baik negara-negara maju maupun negara-negara berkembang melakukan pengkajian ulang terhadap pemahaman konsepsi keamanan nasional. Dalam konteks pemikiran ini, konsepsi keamanan nasional mencakup pemahaman yang lebih luas dari sekadar pemahaman terhadap aspek pertahanan keamanan.³⁹ Adanya pemahaman pengertian yang rancu terhadap penyatuan konsep keamanan dan pertahanan yang berimplikasi terhadap tumpang tindihnya kewenangan aktor-aktor atau lembaga pelaksananya selama masa pemerintahan Orde Baru di Indonesia, telah melahirkan pemikiran untuk melakukan pembahasan ulang terhadap konsep dan lingkup bahasan aspek pertahanan keamanan dalam konsepsi Ketahanan Nasional suatu negara-bangsa. Sejalan dengan berakhirnya era pemerintahan Orde Baru di Indonesia pada tahun 1998, bertitik tolak dari latar belakang pemikiran di atas, maka salah satu agenda kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah ketika itu adalah reformasi nasional yang khususnya dilaksanakan pada bidang pertahanan.

Kebijakan reformasi pertahanan ini secara konsepsional dirumuskan oleh pemerintah untuk pertama kalinya di dalam Buku Putih Pertahanan Negara Republik Indonesia yang dikeluarkan Dephan pada tahun 2003 di masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri⁴⁰. Dalam dokumen ini disebutkan bahwa reformasi pertahanan negara merupakan salah satu perwujudan dari komitmen reformasi nasional yang dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut, mencakup penataan struktur, kultur dan tata nilai sebagai suatu kesatuan perubahan yang utuh dan menyeluruh. Khususnya dalam penataan struktur mencakup penataan organisasi pertahanan negara yang menyentuh segi substansial, meliputi perubahan struktur organisasi, tataran kewenangan, fungsi dan tugas Departemen Pertahanan (Dephan) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Penataan hubungan kelembagaan kedua organisasi ini dimaksudkan agar pengelolaan sistem pertahanan negara terwujud lebih proporsional dan demokratis, sesuai dengan

³⁹Lihat lebih lanjut penjelasan pengertian atau konsep dasar Keamanan Nasional (*National Security*) yang diuraikan oleh Wahyono SK, PhD, di mana lingkup keamanan nasional meliputi pertahanan negara, keamanan dalam negeri, keamanan publik dan keamanan individu. Bahan kuliah *MK.Keamanan Nasional dan Kebijakan Pertahanan* pada PPs PS PSKN UI Semester Ganjil 2009.

⁴⁰Lihat Dephan, *op.cit.*, h.4.

perkembangan konteks lingkungan strategis serta dalam bingkai masyarakat sipil yang demokratis.

Dalam konteks pemahaman ancaman yang lebih luas sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis, maka secara teoritis pengertian reformasi pertahanan tersebut hendaknya diletakkan dalam konsepsi reformasi sektor keamanan (*security sector reform*, yang disingkat SSR). Menurut Rizal Sukma, SSR dapat dipahami sebagai upaya untuk menjamin agar lembaga/institusi yang seharusnya bertanggungjawab, dalam melindungi negara dan masyarakat di dalamnya, melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Dengan demikian secara lebih rinci SSR dalam artian luas di Indonesia bertujuan mengubah, membentuk atau meningkatkan kemampuan aktor-aktor keamanan dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan prinsip *good governance*. Sedangkan dalam pengertian yang sempit, SSR di Indonesia dimaksudkan membangun kemampuan pelaksana keamanan (khususnya TNI dan Polri) yang profesional dan tunduk pada prinsip demokrasi, mengembangkan kemampuan institusi penyelenggara pertahanan (Dephan), dan mendorong serta memperkuat peran aktif institusi pengawas (*oversight*), yakni Parlemen dan *Civil Society* (termasuk media).⁴¹

Merujuk kepada pemahaman teoritis tentang konsepsi SSR di atas, maka bisa dikatakan bahwa pengertian reformasi sektor pertahanan (*Defence Sector Reform*, disingkat DSR) di Indonesia secara umum adalah upaya atau kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah untuk menjamin agar lembaga-lembaga yang bertanggungjawab melaksanakan fungsi pertahanan (Dephan dan TNI) dapat terselenggara berdasarkan kepada nilai-nilai demokrasi dan prinsip *good governance*. Berdasarkan pemahaman ini tentunya agenda kebijakan yang paling mendasar perlu dilakukan pemerintah adalah reformasi pertahanan pada aspek struktural, yaitu terutama dalam penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI, agar tugas dan fungsinya masing-masing dapat berjalan efektif sesuai dengan prinsip demokratisasi, supremasi sipil dan *good governance*.

⁴¹Rizal Sukma, "Reformasi Sektor Keamanan Indonesia" dalam Bartarto Bandoro (ed), *Perspektif Baru Keamanan Nasional* (Jakarta: CSIS, 2006), h.91-93.

2.6 Teori Hubungan Kelembagaan dan Fungsi Pertahanan

Istilah “hubungan kelembagaan” yang dimaksudkan di sini tentunya mengacu kepada pokok-pokok pengertian yang telah disebutkan di atas. Untuk itu secara sederhana “hubungan kelembagaan” dapat diartikan sebagai suatu hubungan (*relation*) yang menyangkut dua atau lebih organisasi yang memiliki keterkaitan dalam hal pelaksanaan peran, tugas pokok, fungsi dan kewenangan kelembagaan. Dalam setiap sistem pemerintahan negara manapun di dunia ini pada prinsipnya terdapat berbagai organisasi kelembagaan yang menjalankan berbagai fungsi dan kewenangan di berbagai bidang pemerintahan. Dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing sesuai fungsi dan kewenangan yang diberikan, setiap lembaga pemerintahan tersebut satu sama lain harus memiliki keterkaitan dan kerja sama yang selaras dan terpadu, agar program kebijakan yang ditetapkan selama satu periode pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik dan berhasil.

Demikianlah halnya dalam pelaksanaan fungsi dan tugas-tugas pertahanan di setiap negara, pada umumnya terdapat dua organisasi atau lembaga pemerintahan yang menjalankannya sehari-hari, yaitu kementerian pertahanan dan markas besar militer. Masing-masing peran, tugas pokok, fungsi-fungsi dan kewenangannya secara yuridis konstitusional diatur dalam undang-undang dasar (konstitusi) dan peraturan perundang-undang yang berlaku di negara tersebut. Sejalan dengan prinsip demokratisasi dan supremasi sipil, maka perlu dilakukan kontrol demokratis atas militer sebagai pelaksana fungsi pertahanan negara (*democratic control of the military*). Menurut Rizal Sukma, untuk mewujudkan kondisi ini perlu dilakukan di dua bidang, yaitu pengelolaan pertahanan (*defence management*) dan pengawasan (*oversight*).⁴²

Selanjutnya dalam hal pengelolaan pertahanan, harus ditegaskan bahwa kewenangan tertinggi untuk merumuskan dan menentukan kebijakan pertahanan negara berada di tangan pemerintah, khususnya di tangan presiden/perdana menteri yang dibantu oleh Menteri Pertahanan. Dalam hal ini pihak militer secara kelembagaan hanya berperan sebagai pelaksana dari fungsi dan tugas pertahanan negara tersebut. Sedangkan fungsi pengawasan secara internal dilakukan oleh Kementerian Pertahanan dan secara eksternal dilaksanakan oleh lembaga parlemen, yang mengawasi baik pembuatan kebijakan oleh

⁴²Sukma, “Supremasi...”, *op.cit.*

lembaga pemerintah maupun pelaksanaan kebijakan oleh lembaga militer. Hierarki hubungan kelembagaan dalam hal pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan yang demikianlah yang menjadi inti dari implementasi konsepsi supremasi sipil.

2.7 Teori Ketahanan Nasional

Konsep “Ketahanan Nasional” secara etimologis terdiri dari dua kata, yaitu “Ketahanan” dan “Nasional”. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, “ketahanan” berasal dari kata “tahan” yang mengandung arti tetap keadaannya (kedudukannya dsb) meskipun mengalami berbagai-bagai hal; tidak lekas rusak (berubah, kalah, luntur, dsb); kuat atau sanggup menderita (menanggung) sesuatu; dapat menguasai diri.⁴³ Sedangkan kata “nasional” berasal dari Bahasa Inggris, yaitu kata “nation” berarti “bangsa”. Dengan demikian “Ketahanan Nasional” secara sederhana berarti “bangsa yang kuat dan sanggup bertahan terhadap berbagai-bagai hal dan tetap utuh, sehingga dapat berusaha mencapai tujuan kelangsungan hidupnya sebagai suatu bangsa”.

Menurut GPHS Haryomataram, istilah Katahanan Nasional pertama kali dikenal pada tahun 1960, tetapi belum diberikan definisi tertentu, di samping itu juga belum diberikan konsep yang lengkap dan menyeluruh. Ketika itu istilah ini dipakai dalam rangka pembahasan tentang pembinaan teritorial atau dalam konteks pertahanan keamanan pada umumnya. Barulah setelah Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) berdiri, dirumuskan konsep tahun 1968, 1969 dan 1972.⁴⁴

Dalam konsep tahun 1968 dan 1969 pengertiannya bersifat nasional dalam arti disusun untuk kepentingan bangsa dan negara Indonesia, sedangkan konsep tahun 1972 bersifat universal dalam arti dapat diterapkan di negara-negara yang sedang berkembang. Definisi Ketahanan Nasional adalah merupakan kondisi dinamis suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, di dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan serta gangguan baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak

⁴³Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), h.989-990.

⁴⁴GPHS Haryomataram, *Bunga Rampai Ketahanan Nasional* (Jakarta: Tanpa Penerbit, 1986). Sebagaimana yang dikutip oleh Ermaya Suryadinata dan Alex Dinuth, *Geopolitik dan Konsepsi Ketahanan Nasional* (Jakarta: PT.Paradigma Cipta Yatsigama, 2001), h.123.

langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan nasional.

Dalam hal ini yang menjadi inti gagasan adalah pernyataan bahwa kehidupan nasional dapat dibagi dalam beberapa aspek/unsur-unsur ketahanan nasional, yaitu:

- a. Aspek Alamiah, meliputi letak kedudukan geografi negara, keadaan dan kekayaan alam serta keadaan dan kemampuan penduduk, yang dikenal dengan Tri Gatra.
- b. Aspek Sosial, meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, militer/hankam yang dikenal dengan Panca Gatra. Keseluruhan aspek tersebut dinamakan sebagai Asta Gatra.

Konsepsi Lemhanas ini selanjutnya dikembangkan antara lain secara ilmiah, empiris dan komprehensif oleh R.M.Sunardi⁴⁵, dengan memberikan pengertian yang lebih kurang sama. Di sini Ketahanan Nasional dalam konteks kehidupan negara Indonesia pada hakekatnya memiliki dua pengertian, yaitu sebagai berikut:

- a. Sebagai kondisi, Ketahanan Nasional merupakan kondisi dinamis suatu bangsa Indonesia, berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, di dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan serta gangguan baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar tujuan nasional.
- b. Sebagai konsepsi, Ketahanan Nasional merupakan pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan serta keamanan yang selaras, serasi dan seimbang dalam kehidupan nasional. Hal tersebut mencakup seluruh aspek kehidupan secara utuh menyeluruh berlandaskan Pancasila, Undang Undang Dasar 1945 dan Wawasan Nusantara.

Menurut Wan Usman⁴⁶, konsep Ketahanan Nasional suatu bangsa dilatarbelakangi oleh :

⁴⁵R.M.Sunardi, *Pembinaan Ketahanan Bangsa Dalam Rangka Memperkokoh Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: PT.Kuaternita Adidarma, 2004), h.3-4.

⁴⁶Wan Usman, dkk, *Daya Tahan Bangsa* (Jakarta: PSPKN UI, 2003), h.87, h.92-93.

- a. Kekuatan yang ada pada suatu bangsa dan negara sehingga ia selalu mampu mempertahankan kelangsungan hidupnya, meskipun mengalami berbagai gangguan dan ancaman.
- b. Kekuatan apa yang harus dimiliki oleh suatu bangsa dan negara sehingga ia selalu mampu mempertahankan kelangsungan hidupnya, meskipun mengalami berbagai gangguan, hambatan dan ancaman, baik dari dalam maupun dari luar.
- c. Ketahanan (kemampuan) suatu bangsa untuk tetap jaya, mengandung makna keteraturan (*regularitas*) dan stabilitas, yang di dalamnya terdapat potensi untuk terjadinya perubahan (*the stability idea of changes*).

Atas latar belakang ini, melahirkan pengertian Ketahanan Nasional (Tahnas), yakni kondisi dinamik suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan untuk mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi AGHT (Ancaman, Gangguan, Hambatan dan Tantangan), baik dari dalam maupun dari luar. Dalam hal ini Tahnas memuat segala aspek kehidupan, yakni aspek geografi, penduduk dan sumberdaya alam yang relatif statik, serta aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan bergerak secara dinamik. Oleh karena itu dalam perspektif yang demikian, konsepsi Tahnas dipandang sebagai suatu mata uang dengan dua sisi, yakni keamanan (*security*) dan kesejahteraan (*prosperity*). Keduanya harus berjalan seimbang, dimana kesejahteraan dan keamanan mengandung muatan utama, yakni partisipasi masyarakat yang demokratis.

Dari pemahaman teoritis di atas, dapat dikatakan bahwa untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya sebagai suatu negara-bangsa (*nation state*), bangsa tersebut harus dapat mengelola dan mengembangkan kekuatan nasionalnya agar dapat tetap sejahtera dan aman, di tengah-tengah perubahan lingkungan strategis yang begitu cepat dan pasti selalu berubah di Abad 21 sekarang ini. Sebagaimana diketahui kondisi perubahan lingkungan inipun mau tidak mau sangat mempengaruhi perkembangan fenomena AGHT, dalam pola atau bentuk dan eskalasi perkembangannya yang semakin kompleks terjadi sampai saat ini.⁴⁷

⁴⁷Antara lain ulasan Bantarto Bandoro, "Globalisasi dan Keamanan Dalam Negeri", naskah yang disiapkan untuk *MK. Geopolitik dan Lingkungan Strategi* pada Program Pasca Sarjana PKN UI, Februari 2009, h.3-8. Pemerintah melalui Dephan merumuskan fenomena perkembangan ini dalam *Buku Putih Pertahanan*, Tahun 2007, *op.cit.*, khususnya pada BAB II dan III.

Oleh karena itu pemahaman teoritis terhadap unsur-unsur kekuatan nasional suatu negara-bangsa, seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik yang sudah ada maupun yang harus ada, berimplikasi pada upaya pengelolaan dan pengembangan yang berupa kebijakan dan program yang bersifat nasional. Dengan demikian, dalam perspektif Ketahanan Nasional yang telah dijelaskan di atas, upaya yang dilakukan negara (dalam hal ini pemerintahannya) melalui kebijakan dan program pembangunan pada aspek tertentu, harus dipahami secara integral dan dengan memperhatikan interaksi saling pengaruhnya dengan aspek-aspek yang lain. Berangkat dari pemahaman teoritis tentang Ketahanan Nasional di atas, maka upaya penyelenggaraan ketahanan khususnya pada aspek Pertahanan Keamanan (Hankam) tentunya tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan ketahanan pada aspek-aspek lainnya.

Penyebutan istilah dan pengembangan konseptual terhadap aspek Hankam ini, ternyata sempat cukup lama melekat pada pemahaman Ketahanan Nasional di masa Orde Baru. Dalam pemahaman ini telah timbul kerancuan pada konsep penggabungan dua pengertian, yaitu “pertahanan” dan “keamanan” yang berbeda dalam pelaksanaan fungsinya. Dalam perkembangan pemahaman aspek hankam tersebut, pengertian “pertahanan” berkonotasi pada fungsi pertahanan negara yang dijalankan oleh lembaga militer (Angkatan Perang), sedangkan “keamanan” berkonotasi pada fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum yang dilaksanakan oleh lembaga kepolisian. Konsekuensinya pada saat penyatuan dua fungsi ini dalam satu konsep pemahaman aspek Ketahanan Nasional, berakibat pada kerancuan konseptual dan tumpang tindihnya pelaksanaan tugas yang diemban kedua lembaga tersebut.⁴⁸

2.8 Relevansi dan Implikasi Teoritis (Hasil-hasil Penelitian Sebelumnya)

Dalam memahami implikasi teoritis dari pembahasan di atas terhadap fokus permasalahan penelitian, penulis merujuk kepada berbagai pandangan atau pendapat berbagai pihak dan hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya. Menurut Riefqi Muna, reformasi bidang pertahanan atau sering disebut dengan reformasi militer merupakan

⁴⁸Kerancuan konseptual yang terjadi ini berakibat pada konsep dan kebijakan pertahanan dan keamanan di Indonesia, dan hal ini ternyata telah disalahartikan dan disalahgunakan demi kepentingan rezim Orde Baru. Penjelasan lebih lanjut lihat Arry Bainus dan Wawan Budi Darmawan, “Hubungan Sipil-Militer di Indonesia di masa Transisi” dalam Marpaung, *op.cit.*, h.69-71.

proses yang menyentuh dua tahap/aspek. *Pertama*, dari sisi politik, reformasi yang memastikan tentara memiliki komitmen dalam posisinya sebagai alat negara dan tidak melakukan intervensi politik. *Kedua*, terkait dengan penataan hubungan sipil-militer serta hubungan antar institusi yang menjamin terciptanya kontrol demokratis terhadap segala kegiatan pertahanan. Selanjutnya dalam konteks di Indonesia, menurutnya proses reformasi militer sudah berada pada tahap kedua dan penataan kelembagaan ini diharapkan selesai pada tahun 2014. Setelah tahun 2014, proyeksi reformasi pertahanan Indonesia diharapkan telah menyelesaikan aspek politik serta kelembagaan sehingga selanjutnya dapat fokus pada transformasi pertahanan yang semestinya (*proper defence*).⁴⁹

Sedangkan dalam pandangan Edy Prasetyono, pemberdayaan Departemen Pertahanan sangat penting dilakukan untuk menegaskan bahwa Departemen Pertahanan adalah pemegang otoritas politik atas masalah-masalah dan kebijakan-kebijakan pertahanan, termasuk di dalamnya kewenangan dan kontrol atas TNI. Oleh karena itu penting dilakukan penataan hubungan Presiden, Departemen Pertahanan dan Mabes TNI, justru untuk melindungi TNI dari tarikan-tarikan politik. Sementara itu, ke dalam Departemen Pertahanan perlu dikembangkan kemampuan manajemen pertahanan dan penataan hubungan sipil-militer yang menjadi salah satu syarat mutlak dalam menuntaskan reformasi keamanan di Indonesia.⁵⁰ Senada dengan pandangan ini, Arry Bainus dan Wawan Budi Darmawan berpendapat bahwa membicarakan hubungan sipil-militer di Indonesia terefleksikan pada pembicaraan tentang keberadaan Dephan dan Mabes TNI, dan juga melihat hubungan di antara Menteri Pertahanan dengan Panglima TNI. Perihal kedudukan hubungan antara Presiden, Menhan dan Panglima TNI perlu dipikirkan lebih lanjut.⁵¹

Menurut hasil penelitian Arif Yulianto, pemerintahan sipil pasca Orde Baru di bawah Presiden B.J.Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid, meskipun dalam beberapa hal beberapa kebijakannya mampu mengurangi hak-hak istimewa kelembagaan militer, namun pengurangan tersebut relatif tidak berpengaruh signifikan terhadap

⁴⁹Riefqi Muna, "Dinamika Konsep Pertahanan Era Reformasi" dalam *Majalah Prisma LP3ES*, Volume 29 Januari 2010, h.23-24.

⁵⁰Edy Prasetyono, "Memberdayakan Departemen Pertahanan" dalam *Kompas*, tanggal 1 November 2004.

⁵¹Lihat Marpaung, *op.cit.*, h.73.

penurunan kekuatan politik militer. Artinya kebijakan pemerintahan sipil baru dalam rangka penegakan supremasi sipil relatif kurang berhasil. Dengan melihat kondisi hubungan sipil-militer pasca Orde Baru dengan kecenderungan pola kontrol sipil subyektif yang membawa dampak terjadinya kontestasi militer yang relatif tinggi, maka pemerintahan sipil baru dan pihak militer tidak harus terpaku pada konsep supremasi militer yang hanya akan membawa dikotomi sipil-militer, namun melakukan upaya yang jelas dan tegas dalam rangka memperbaiki hubungan sipil-militer ke arah yang lebih baik, antara lain meliputi adanya kontrak politik yang jelas antara pemerintahan sipil dengan lembaga militer mengenai batasan peran dan kewenangan militer, dengan Panglima TNI kedudukannya di bawah kementerian pertahanan yang dijabat oleh pejabat sipil yang ditunjuk presiden.⁵²

Sedangkan dalam pandangan yang berbeda dari hasil penelitiannya, Syamsul Ma'arif justru berpendapat bahwa untuk membangun dan mendorong TNI menuju profesionalisme militer di bawah supremasi sipil dan di dalam lingkungan masyarakat demokratik, perlu menerapkan suatu skenario tertentu antara lain menyangkut hubungan kelembagaan TNI-Dephan, yaitu "TNI Berada di dalam Departemen Pertahanan, Tipe Koordinatif, Model Amerika".⁵³ Kedua hasil penelitian ini tampaknya berangkat dari kerangka teori dan metode analisa yang berbeda, dimana Arif Yulianto merujuk pada teori Hubungan Sipil-Militer dan modifikasi model dari teori Alfred Stepan tentang Dua Dimensi Hak Istimewa Kelembagaan Militer yang menggunakan metode analisis dekriptif, sedangkan Syamsul Ma'arif merujuk pada teori model atau pola hubungan kelembagaan militer-dephan menurut Samuel P Huntington yang menggunakan metode analisis persepsi dari kalangan kelompok sipil dan militer (pendekatan sosiologis). Kedua hasil penelitian ini tentunya masih membuka kemungkinan bagi penelitian lebih lanjut terhadap permasalahan penuntasan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI dalam perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi dan penegakan Supremasi Sipil dalam paradigma hubungan Sipil-Militer di Indonesia serta juga dalam perspektif Ketahanan Nasional, khususnya pada masa pemerintahan Reformasi sampai dengan masa pemerintahan Presiden SBY-JK.

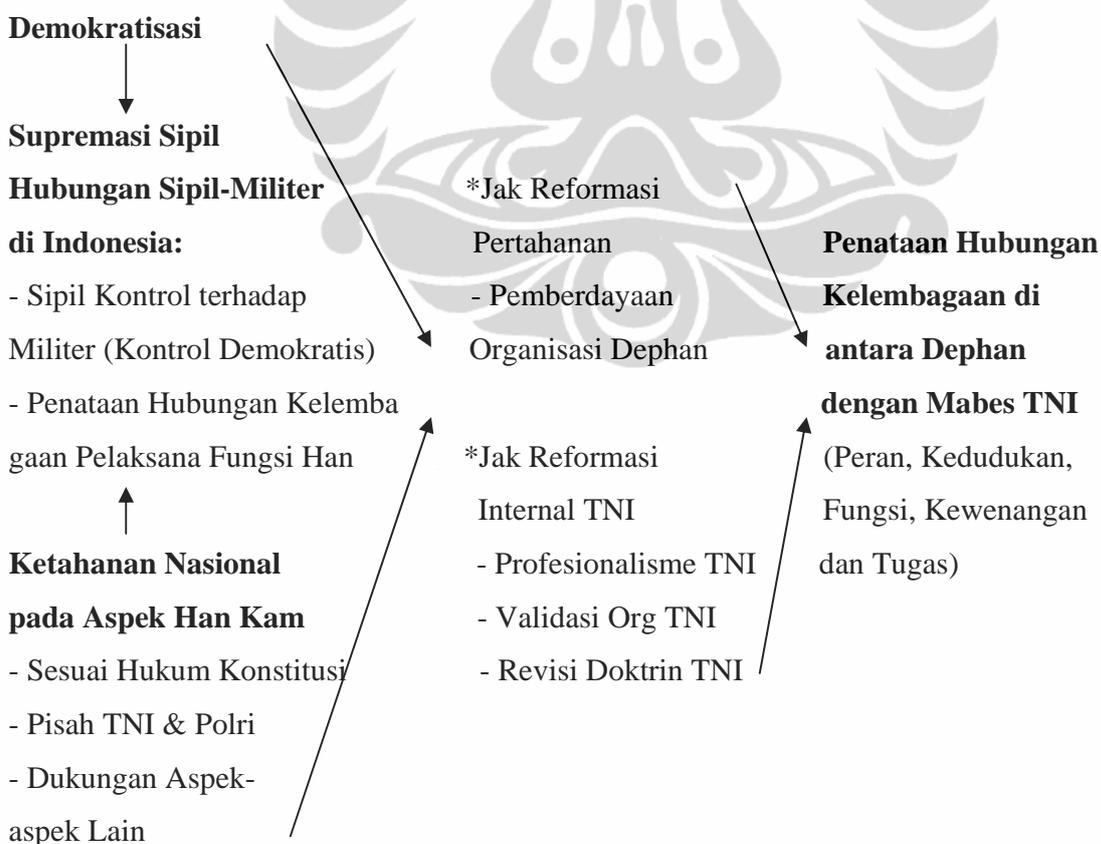
⁵²Yulianto, *op.cit.*, h.612, 618-619.

⁵³Syamsul Ma'arif, *Militer Dalam Masyarakat: Menuju TNI Profesional di Era Reformasi* (Depok: Ringkasan Disertasi Pasca Sarjana Departemen Sosiologi FISIP-UI, 2007), h.32.

Dengan demikian sebagai konsekuensinya dapat dikatakan bahwa upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi hingga sekarang dan ke masa depan masih menimbulkan permasalahan yang krusial, yaitu bagaimana menempatkan institusi militer secara proporsional dan obyektif dalam suatu sistem kenegaraan yang demokratis berdasarkan prinsip demokratisasi, supremasi sipil dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Demikianlah permasalahan ini menjadi salah satu program utama dalam pelaksanaan kebijakan reformasi sektor pertahanan pada aspek struktural yang telah dilaksanakan ataupun yang belum dilaksanakan pemerintah selama ini.

2.9 Alur Pikir

Dari penjelasan teoritis di atas dan relevansinya terhadap pokok permasalahan penelitian dapat disederhanakan dalam alur pikir yang dijadikan pedoman pembahasan bab-bab selanjutnya sebagai berikut:



BAB III DATA OBYEK PENELITIAN

3.1. Latar Belakang Sejarah

3.1.1 Sejarah Hubungan Sipil-Militer dan Supremasi Sipil di Indonesia

Sebelum kita masuk ke pembahasan terhadap bagaimana kebijakan dan upaya pelaksanaan penataan hubungan kelembagaan di antara organisasi-organisasi pelaksana fungsi Pertahanan dilakukan di Indonesia sejak awal masa Reformasi, sebaiknya kita terlebih dahulu memahami pola hubungan sipil-militer yang dipraktekkan sejak awal negara Indonesia dibentuk. Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya oleh Dewi Fortuna Anwar, hubungan sipil-militer sangat dipengaruhi oleh sejarah, sistem pemerintahan, politik dan budaya suatu negara, sehingga tidak ada satu model baku bagi terlaksananya kontrol sipil atas militer.¹ Oleh karenanya untuk mengetahui perkembangan pola hubungan sipil-militer yang pernah dipraktekkan di Indonesia sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia ini didirikan, maka beberapa faktor tersebut dapat dijadikan rujukan pada pembahasan berikut.

a. Masa Awal Perjuangan Kemerdekaan RI Tahun 1945-1949.

Sesungguhnya bisa dikatakan bahwa pola hubungan sipil-militer di Indonesia secara faktual baru terwujud sejak kemerdekaan NKRI diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pembagian peran (*role sharing*) dalam hubungan kerja sama antara kelompok masyarakat sipil dan militer ketika itu sangat nyata mewarnai perjuangan untuk tetap dapat mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan NKRI, karena penjajahan Kolonial Hindia Belanda masih saja berusaha untuk kembali menguasai Indonesia. Hubungan kerja sama ini tentunya sudah dirintis sejak sebelum masa kemerdekaan, dimana kelompok masyarakat masih menyatu dalam

¹Dewi Fortuna Anwar, "Kontrol Sipil dan Profesionalisme TNI" dalam M.Hamdan Basyar, ed., *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati* (Jakarta: LIPI Press, 2005), h.164.

barisan laskar perjuangan yang sama-sama mengangkat senjata melawan tentara penjajahan kolonial Belanda dan Jepang.

Meskipun hubungan kerjasama ini telah menyatu dalam barisan laskar perjuangan tersebut, barulah setelah dinyatakan kemerdekaan NKRI pada tahun 1945 muncul keinginan pemerintah untuk melaksanakan pembentukan organisasi tentara dalam satu wadah kelembagaan, yaitu diawali dengan mendirikan Badan Keamanan Rakyat (BKR). Adapun inti kekuatan personel yang dihimpun dalam lembaga BKR ini merupakan kelompok masyarakat yang mempersenjatai dirinya (laskar pejuang), ditambah sebagian dengan mantan tentara hasil pendidikan militer Jepang (terutama Heiho dan Peta) dan Belanda (KNIL= Tentara Kerajaan Hindia Belanda). Selanjutnya untuk mempertegas keinginan pemerintah untuk mewujudkan pembentukan tentara yang sesungguhnya, maka dikeluarkanlah Maklumat Pemerintah pada tanggal 5 Oktober 1945 untuk meresmikan perubahan nama lembaga BKR menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR). Demikianlah oleh para sejarawan dan ilmuwan Politik Indonesia lembaga TKR ini kemudian dianggap sebagai cikal bakal bagi pembentukan Tentara Nasional Indonesia/Angkatan Perang Republik Indonesiannya.²

Merujuk kepada Guy Purker, sebagai pengamat sejarah militer Indonesia, Arif Yulianto mengatakan bahwa karena kebutuhan yang mendesak untuk memobilisasi rakyat sebagai kekuatan perjuangan dalam mempertahankan kemerdekaan, maka proses pembentukan kekuatan bersenjata (tentara) belum berlandaskan pada rekrutmen reguler, sebagaimana lazimnya berlaku bagi organisasi militer di negara-negara Barat ketika itu, melainkan dilaksanakan secara sukarela.³ Akibat adanya pola rekrutmen yang demikian (hanya sebagian saja yang berasal dari

²Lihat misalnya Nugroho Notosusanto, (ed), *Pejuang dan Prajurit: Konsepsi dan Implementasi Dwi Fungsi ABRI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991). Lihat juga tulisan Yahya A Muhaimin, *Perkembangan Militer dan Politik di Indonesia 1945-1966* (Yogyakarta: UGM Press, 1982).

³Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru: Di Tengah Pusaran Demokrasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h.216. Lebih lanjut lihat Guy Parker dalam Johnson J.Johnson (ed.), *The Role of The Military in Underdeveloped Countries*, Third Edition (New Jersey: Princeton UP, 1987), h.187.

pendidikan reguler), maka persepsi sebagian besar kalangan anggota militer (terutama elite perwiranya) di Indonesia semasa revolusi menganggap dirinya sebagai bagian yang mempunyai andil besar dalam perjuangan merebut kemerdekaan. Dalam tradisi yang seperti ini tidak heran hampir sebagian besar kalangan perwira ketika itu merasa perlu dan berkepentingan untuk terlibat secara langsung dalam politik kenegaraan. Oleh karena itulah sejarah awal pembentukan tentara di Indonesia oleh sebagian pengamat diklaim sebagai suatu “kekhasan” sebagai “tentara revolusi” (*revolutionary army*) atau “tentara pembebasan nasional” (*national liberation army*). Sebelumnya Amos Perlmutter mengemukakan penyebutan tentara yang tipikal seperti dengan konsep ‘prajurit professional yang revolusioner’.⁴

Sementara itu di kalangan kelompok sipil, yang mendominasi pimpinan pemerintahan ketika itu (Presiden Soekarno, Wakilnya Mohammad Hatta, Sutan Syahrir dan kawan-kawan) merupakan pejuang pergerakan kemerdekaan RI sejak tahun 1930-an dan pada umumnya memiliki latar belakang pendidikan Barat (terutama Belanda). Mereka inilah yang banyak berperan dalam upaya diplomasi untuk memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaan RI ketika itu. Melihat latar belakang pendidikan yang demikian, maka mereka jelas pada umumnya mempunyai pandangan dan orientasi politik yang berbeda dengan elite pemimpin tentara. Perbedaan pandangan ini jelas berpengaruh pada cara dan upaya yang harus ditempuh oleh bangsa Indonesia untuk memperjuangkan dan mempertahankan kemerdekaan yang telah diproklamkan dari kekuasaan tentara penjajah kolonial

⁴Penyebutan latar belakang historis pembentukan TNI sebagai “tentara revolusi” antara lain dinyatakan oleh Burhan D Magenda, sebagaimana merujuk pada pandangan Amos Perlmutter dalam membahas tipologi orientasi politik militer di negara-negara Dunia Ketiga yang berbeda sejarah dan tradisinya dari negara-negara Barat. Lihat Burhan D Magenda, “Kata Pengantar Edisi Indonesia” dalam Amos Perlmutter, *Militer dan Politik* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h.XXXVI. Lebih lanjut lihat pula ulasan dalam Amos Perlmutter, *ibid.*, h.299-307. Pendapat ini juga didukung oleh Eep Saefulloh Fatah dengan menambah penyebutan sebagai “tentara pembebasan nasional”, lihat Eep Saefulloh Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Mizan Pustaka,), h.147.

Belanda dan Jepang saat itu, yaitu antara cara diplomasi (dipelopori elite sipil) dan cara kekerasan bersenjata (dipelopori elite tentara).⁵

Meskipun secara yuridis formal sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah sistem presidensial, dalam prakteknya sistem pemerintahan yang diberlakukan ketika itu ternyata adalah sistem parlementer. Sejak bulan November 1945, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 16 Oktober 1945, Pengumuman Badan Pekerja, 11 November 1945, dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, sistem pemerintahan parlementer ini diberlakukan. Dalam sistem pemerintahan seperti ini, penunjukan formatur kabinet ketika itu masih dilakukan oleh Presiden Sukarno sebagai Kepala Negara. Hal ini tentunya berdasarkan kepada ketentuan yang berlaku sesuai UUD 1945 tersebut.

Setelah pemberlakuan sistem parlementer, terjadi perubahan mendasar, dimana kedudukan Presiden Soekarno tidak lagi secara langsung memimpin pemerintahan. Dalam kondisi kewenangan yang sedemikian Presiden Soekarno jelas tidak bertanggungjawab lagi pada jalan pemerintahan sehari-hari. Sedangkan yang menjadi Kepala Pemerintahan diangkatlah secara resmi Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri saat itu. Konsekuensi lebih lanjut dalam sistem pemerintahan yang baru, Presiden Soekarno langsung menunjuk Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri yang memiliki kewenangan untuk membentuk kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen.

Selanjutnya Badan Pekerja Parlemen kemudian memberikan persetujuan atas usul Presiden Soekarno ini dan menunjuk Sutan Syahrir untuk segera membentuk kabinet parlementer. Pada tanggal 14 November 1945, Sutan Syahrir secara resmi mengumumkan formasi kabinet dan para pejabat yang ditunjuknya. Dalam formasi kabinet baru ini diangkatlah

⁵Anderson mencatat bahwa inti persoalan yang menjadi pertikaian antara tentara dengan pemerintah dan sebenarnya menjadi persoalan utama selama masa perjuangan kemerdekaan adalah mengenai pilihan strategi: diplomasi atau perjuangan. Lihat lebih lanjut Benedict ROG Anderson, *Java in a Time of Revolution Occupation and Resistance 1944-1946* (Ithaca London: Cornell UP, 1972).

Amir Sjarifuddin yang memangku jabatan Menteri Pertahanan.⁶ Hal ini tentunya dapat disebutkan sebagai suatu awal “tradisi baru” di Indonesia sejak Kemerdekaan RI dan dianggap sebagai terobosan dalam konteks hubungan sipil-militer, khususnya dalam upaya menegakkan supremasi sipil sebagaimana yang dipahami dalam praktek bentuk demokrasi liberal di negara-negara Barat.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pola hubungan sipil-militer yang terjalin sejak sebelum dan awal Kemerdekaan RI pada mulanya berbentuk kerja sama yang seimbang dalam pembagian peran (*balance of role sharing*). Dalam hal ini penentuan pejabat pimpinan tentara dan kementerian pertahanan diserahkan sepenuhnya secara otonom kepada kalangan internal tentara. Adapun keputusan tentara pada forum pemilihan pimpinan TKR dan Menteri Pertahanan pada tanggal 12 November 1945 di Yogyakarta sebelumnya telah menetapkan bahwa hasil pemilihan Panglima TKR adalah Jenderal Soedirman dan Menteri Pertahanan adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Dengan adanya pembentukan kabinet baru yang dilakukan oleh Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri dengan mengangkat Amir Sjarifuddin sebagai Menhan baru dalam kabinetnya, maka keputusan internal tentara tersebut akhirnya tidak diterima oleh pemerintah.

Dalam memahami perkembangan “tradisi baru” pemerintahan demokrasi parlementer ini, Ulf Sundhaussen mengungkapkan bahwa pengangkatan Amir Sjarifuddin ini telah memunculkan kekecawaan mendalam di lingkungan tentara. Motif Syahrir untuk melakukan pengangkatan kabinetnya (termasuk penunjukan pejabat Menhan) disebabkan oleh dua alasan. *Pertama*, hak perdana menteri untuk memilih anggota kabinetnya dan hal ini sudah mendapat pengakuan dari kalangan internal pemerintah dan parlemen. Oleh sebab itu dia tidak dapat menerima campur tangan pihak tentara terhadap hak prerogatifnya. Syahrir mengatakan bahwa menegakkan pemerintahan demokratis berarti

⁶Lebih jauh lihat A.Malik Haramain, *Gus Dur, Militer dan Politik* (Yogyakarta: LKiS, 2004), h.33-39.

menegakkan prinsip supremasi sipil atas militer, sehingga keputusan sepihak tentara harus ditolak. *Ke dua*, Syahrir sudah terikat dengan ketokohan Amir Syarifuddin yang sudah berpengalaman dalam soal-soal kemiliteran. Syahrir dengan organisasi-organisasi pengikutnya yang sangat terbatas, benar-benar membutuhkan dukungan dari Amir yang jauh lebih populer daripadanya.⁷

Dengan memahami perkembangan di atas, jelas memang sikap kekecewaan tentara bisa dipahami semakin mendalam, apalagi sebelumnya pada masa awal Kemerdekaan RI friksi antara pimpinan pemerintahan dan pimpinan tentara telah mulai muncul mewarnai perubahan hubungan sipil-militer yang harmonis sebelumnya. Menurut A Malik Haramain, perbedaan seputar strategi perjuangan merebut dan mempertahankan kemerdekaan RI (diplomasi atau perjuangan bersenjata) telah memunculkan klaim-klaim tentang keberhasilan mereka (TKR). Kebanyakan para perwira menganggap bahwa kesediaan Belanda mengakui kemerdekaan Indonesia bukan merupakan hasil diplomasi melainkan berkat perjuangan mereka di bidang militer. Pandangan politik seperti sudah jelas tentu ditolak keras oleh para pemimpin sipil ketika itu.⁸

Menarik kemudian dalam upaya untuk mempertemukan perbedaan penafsiran dan pandangan politik yang tajam ini, Letjen TNI (Purn) Tahi Bonar Simatupang (mantan KSAP pada masa pasca kepemimpinan Jenderal Soedirman) mengakui terus terang bahwa hasil-hasil yang dicapai pada masa itu untuk mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan NKRI adalah berkat kombinasi antara diplomasi dan kekuatan perjuangan bersenjata.⁹ Tampaknya pengakuan TB Simatupang ini merupakan suatu pandangan yang obyektif dalam memaknai fenomena hubungan sipil-

⁷Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI* (Jakarta: LP3ES, 1988), h.35.

⁸Haramain, *op.cit.*, h.33.

⁹Tahi Bonar Simatupang, *Membuktikan Kebenaran Suatu Mitos* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991), h.139-141. Hal ini juga sebagaimana yang telah diungkapkan pada tulisan lain sebelumnya, lihat T.B.Simatupang, *Laporan dari Banaran* (Jakarta: Sinar Harapan, 1960).

militer ketika itu. Meskipun tidak mewakili persepsi keseluruhan korps perwira ketika itu, tetapi tentunya bisa dikatakan bahwa persepsi tersebut merupakan gambaran dari pandangan beberapa pimpinan TKR yang berlatar belakang pendidikan militer Belanda. Pandangan kelompok mereka umumnya melihat bahwa militer adalah alat negara yang bersifat apolitik.

Di samping itu harus diakui pula bahwa ada pandangan yang sangat bertentangan dari kelompok perwira yang dominan saat itu (Jenderal Soedirman dan perwira lainnya), dimana mereka merasa dan berkeinginan memasuki dunia politik yang berorientasi pada pemikiran yang tidak membedakan antara wilayah politik dan militer. Pada umumnya secara mayoritas kelompok tentara tipe ini merupakan perwira lulusan pendidikan tentera Jepang, atau yang lebih dikenal sebagai mantan perwira tentera Pembela Tanah Air (PETA). Persepsi diri (*self perception*) inilah yang kemudian oleh Ulf Sundhaussen, dikatakan semakin berkembang ke perasaan paling berjasa, paling berprestasi dan wajar kalau mereka kemudian menuntut kedudukan yang lebih istimewa di banding dengan kelompok lain.¹⁰ Pandangan kelompok perwira inilah yang selanjutnya menjadi “embrio” pemikiran awal yang melatarbelakangi gagasan lahirnya peran dan intervensi politik militer di Indonesia.

Dengan melihat fakta sejarah ini, jelas betapa hubungan sipil-militer yang telah terjalin pada masa sebelum dan awal Kemerdekaan RI tersebut di atas, tentunya bisa dipahami pada mulanya masih cenderung pada pembagian peran yang seimbang (*balance of role sharing*) dalam bentuk kemitraan yang strategis untuk sama-sama memperjuangkan kepentingan nasional merebut dan mempertahankan kemerdekaan yang telah diraih. Meskipun demikian pada perkembangan selanjutnya ternyata mulai tampak adanya friksi (gesekan) di antara kelompok elite sipil dan militer, karena masing-masing berupaya untuk lebih mengedepankan kepentingan politiknya.

¹⁰Sundhaussen, *op.cit.*, h.83-84, sebagaimana yang dikutip oleh Haramain, *op.it.*, h.38-39.

Perubahan sikap ini mulai terlihat pada saat anggota dan satuan-satuan TKR memilih Panglima Besarnya dengan caranya sendiri (tanpa campur tangan pemerintah), yaitu Kolonel Soedirman yang dipilih langsung dari antara para panglima divisi yang hadir. Di bawah kepemimpinannya yang legendaris, soliditas tentara semakin menguat untuk terus menggelorakan semangat perjuangan bersenjata mempertahankan kemerdekaan. Selanjutnya situasi politik nasional saat itu benar-benar dalam kondisi genting ketika Pemerintahan RI yang dipimpin Presiden Soekarno hampir goyah menghadapi kegigihan tentara penjajahan Kolonial Belanda (yang didukung oleh tentara Sekutu) melancarkan Agresi Militernya di berbagai wilayah NKRI.

Menurut Harold Crouch, setelah memilih Kolonel Soedirman (mantan Panglima Divisi V/Banyumas dan berlatar belakang pendidikan tentara Jepang/PETA) sebagai Panglima Besar TKR, para pemimpin tentara mulai terjun menyampaikan aspirasinya ke dalam kelompok-kelompok politik untuk menyatakan ketidakpuasan mereka atas kesediaan pemerintah memberikan konsesi kepada pihak Belanda untuk mengadakan perundingan.¹¹ Bahkan ironisnya, Ulf Sundhaussen lebih jauh mengatakan bahwa di masa awal Kemerdekaan RI Presiden Soekarno sendiri tidak menunjukkan tanda-tanda punya keinginan untuk mengadakan kerja sama yang erat dengan pihak tentara.¹² Apalagi praktek pemerintahan (sistem presidensial) yang diterapkan Presiden Soekarno saat itu masih dalam tahap awal konsolidasi, sehingga tidak memiliki otoritas dan legitimasi yang kuat untuk mengendalikan elite tentara secara demokratis.

Dengan kata lain bisa dikatakan bahwa pada masa awal Kemerdekaan RI, Presiden Soekarno sebagai pemegang otoritas pemerintahan sipil sesuai konstitusi (UUD 1945) belum mampu

¹¹Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), h.22-23. Sebagaimana dikutip oleh Yulianto, *op.cit.*, h.217.

¹²Sundhaussen, *op.cit.*, h.10-19. Menurut penilaian Salim Said, pada masa itu hal ini ditunjukkan dengan adanya keengganan Presiden Soekarno membentuk tentara pada awal kelahiran RI, peranan politik Jenderal Soedirman menjaga otonomi tentara dari campur tangan partai politik dan peran tentara yang memimpin gerilya, maka hubungan sipil-militer menemukan bentuknya yang unik. Lihat selanjutnya Salim Said, *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 2006), h.277.

menunjukkan suatu sistem pemerintahan yang dapat menempatkan organisasi tentara secara demokratis. Dalam kondisi yang seperti ini tentunya pola hubungan sipil-militer yang diharapkan sesuai dengan sistem pemerintahan demokratis belum menemukan bentuknya. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa penegakan supremasi sipil ketika itupun belum nampak terwujud. Oleh karena itulah tidak aneh kemudian hubungan kemitraan yang terbangun dalam hubungan sipil-militer pada awal kemerdekaan mulai tampak berubah dan menimbulkan friksi untuk masa-masa selanjutnya.

b. Masa Pemerintahan Federal (1949-1950)

Pada bulan November 1949 terjadi perubahan konstitusi Republik Indonesia dari UUD 1945 menjadi UUD Republik Indonesia Serikat 1949, yang menetapkan sistem pemerintahan Republik Indonesia Serikat yang berubah dari bentuk sistem presidensial kepada bentuk sistem parlementer. Selanjutnya dengan penerimaan terhadap konstitusi UUD RIS ini, Indonesia terpaksa juga menerima perubahan bentuk negara dari negara Kesatuan menjadi negara Federalisme (negara-negara bagian).

Dalam pemberlakuan bentuk sistem pemerintahan tersebut, TNI ditetapkan sebagai inti dari APRIS (Angkatan Perang Republik Indonesia Serikat) dan satuan bekas KNIL masuk organik TNI sebagai pasukan di bawah perintah TNI. Dalam penyusunan Kementerian Pertahanan dan Panglima APRIS, golongan dari negara bagian, kalah suara untuk menjadi Menteri Pertahanan dan Panglima APRIS. Sultan Hamengkubuwono IX terpilih sebagai Menhan dan Jenderal Sudirman sebagai Panglima APRIS. Seluruh sarana dan prasarana tentara ketika itu, termasuk tank, artileri, bangunan, kapal dan pesawat terbang diserahkan kepada TNI. Sementara itu peralihan politik dan negara pasca Konferensi Meja Bundar menimbulkan kekacauan dan kekacauan di kalangan tentara, terutama

dalam pengorganisasian tentara dengan memindahkan kesatuan ke tempat lain di dalam negara bagian.¹³

Situasi peralihan pemerintahan yang demikian jelas telah menambah kecurigaan kalangan tentara terhadap upaya diplomasi elite pimpinan sipil pasca KMB. Pihak tentara menganggap bahwa betapa hasil perundingan dengan pihak pemerintahan Belanda tersebut dengan menerima bentuk pemerintahan dan negara Federal yang diberlakukan ketika itu menambah kerumitan bagi konsolidasi organisasi TNI dan juga mempertajam friksi di kalangan pimpinan tentara. Pertentangan TNI bekas gerilya dengan TNI bekas KNIL atau satuan KNIL semakin tidak terhindarkan. Misalnya akibat perjanjian KMB yang memutuskan penarikan bekas KNIL dari kantong-kantong Republik Indonesia dan dipusatkan di Jakarta, maka penumpukan tentara KNIL dan pegawai Belanda di sekitar Jawa Barat telah mengalahkan jumlah pasukan TNI yang sudah terorganisir, sehingga menambah kebencian kepada TNI. Permusuhan ini yang mendorong eks KNIL tersebut membentuk APRA dipimpin oleh Kapten Westerling untuk melakukan pemberontakan bekerja sama dengan Negara Bagian Pasundan. Demikian halnya di Indonesia Bagian Timur, pada April dan Mei 1950 Kapten Andi Azis bekas KNIL juga melakukan pemberontakan di Sulawesi Selatan untuk menolak kedatangan Kolonel A.Y.Mokoginta untuk memimpin TNI di wilayah sana.

Dengan adanya fakta dampak perubahan pemerintahan terhadap kekacauan konsolidasi organisasi tentara dan konflik internal di kalangan pimpinannya, telah menambah ketidakharmonisan hubungan sipil-militer ketika itu. Apalagi pemberlakuan sistem pemerintahan dan bentuk negara Federal ini jelas secara ideologis menggugah sentimen kalangan tentara yang bergerilya merebut dan mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan RI tidak ingin sesungguhnya menerima kenyataan ini. Pihak kalangan tentara republik (pusat) akhirnya bersyukur karena pemberlakuan negara

¹³Lebih lanjut Kivlan Zen, *Konflik dan Integrasi TNI AD* (Jakarta: IPS,2004), h.33-34.

Federal ini pada kenyataannya hanya berlangsung singkat selama 7 bulan saja.

Tidak lama setelah bentuk negara Federal ini diberlakukan di Indonesia, mayoritas rakyat di banyak negara bagian yang masih setia kepada Proklamasi Kemerdekaan RI secara politis tetap mengadakan perlawanan dan protes terhadap pemerintahan Hindia Belanda. Akhirnya pada bulan April 1950 sejumlah 13 negara bagian menyatakan bergabung dengan pemerintahan RI untuk kembali membentuk negara Kesatuan. Dalam perkembangan selanjutnya pada tanggal 17 Agustus 1950 pemerintahan Federal dan RI sepakat secara bulat untuk membentuk negara Kesatuan, dan UUD yang digunakan secara resmi kemudian adalah UUD Sementara 1950. Dengan demikian sejak itu berakhir jugalah pemberlakuan UUD RIS yang mendasari bentuk pemerintahan Federalisme di Indonesia.

c. Masa Pemerintahan Demokrasi Parlementer (1950-1959)

Meskipun selanjutnya setelah berakhir pemberlakuan negara Federal dan kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUDS 1950, sistem pemerintahan parlementer tetap semakin dikukuhkan. Dalam sistem pemerintahan seperti ini, kewenangan penunjukan formatur kabinet ketika itu tidak lagi dilakukan oleh Presiden Sukarno sebagai Kepala Negara. Hal ini tentunya berdasarkan kepada ketentuan yang berlaku sesuai UUDS 1950 tersebut, dimana kedudukan Presiden Soekarno hanya sekadar sebagai simbol kekuasaan semata. Dalam kondisi kewenangan yang sedemikian Presiden Soekarno tidak bertanggungjawab lagi pada jalan pemerintahan sehari-hari. Sedangkan Perdana Menteri yang menjadi Kepala Pemerintahan saat itu dipilih secara bergantian oleh koalisi partai-partai politik yang ada di Parlemen.

Dari penjelasan di atas, maka bisa dikatakan bahwa perubahan sistem pemerintahan demokratis dari yang berbentuk presidensial ke bentuk parlementer telah membawa konsekuensi bagi pola hubungan sipil-

militer di Indonesia saat itu. Dalam perspektif teoritis Huntington, tampaknya harus diakui telah ada upaya pemerintah parlementer (masa PM Sutan Syahrir) ketika itu untuk memposisikan militer Indonesia secara demokratis di bawah kekuasaan pemerintahan sipil (pola supremasi sipil yang dipersepsikan oleh negara-negara Demokrasi Barat). Sayangnya kesempatan ini malah disalahgunakan partai politik kiri (yang diinisiasi oleh Amir Syarifuddin) ketika itu menanamkan pengaruh ideologinya di kalangan pimpinan tentara. Di samping itu di masa ini pula ada keinginan pemerintah (masa PM Mohammad Hatta) untuk mulai sungguh-sungguh melakukan pembenahan organisasi tentara yang profesional dan terintegrasi dalam satu wadah kelembagaan. Melalui kepemimpinan perwira militer yang teknokratik (Kolonel TB Simatupang sebagai KSAP dan Kolonel AH Nasution sebagai KSAD), pimpinan tentara ini telah berupaya membina suatu kekuatan tempur yang lebih kecil, berdisiplin dan profesional, dengan melakukan kebijakan rasionalisasi dan reorganisasi.¹⁴

Rupanya secara sosiologis kultural, pemahaman dan penerimaan para elite pimpinan tentara ketika itu terbelah pada dua kelompok pandangan yang sangat berbeda, yaitu antara kelompok perwira mantan pendidikan tentara Belanda (bekas tentara KNIL dan lulusan Akademi Militer Belanda) dan kelompok perwira mantan pendidikan tentara Jepang (bekas tentara PETA). Setidak-tidaknya bisa dilihat bahwa kelompok pertama lebih cenderung dapat menerima sepenuhnya upaya pemerintahan sipil untuk melakukan kontrol demokratis. Sedangkan kelompok ke dua cenderung bersikap resisten terhadap kebijakan pemerintahan sipil tersebut, apalagi ditambah dengan kekecewaan yang mulai muncul pada masa awal Kemerdekaan RI terhadap sikap dan tindakan Presiden Soekarno, yang menurut mereka sangat meremehkan peranan tentara dalam perjuangan bersenjata menghadapi Agresi Militer Belanda.

¹⁴Yulianto, *op.cit.*, h.218.

Selanjutnya perkembangan kondisi sistem politik dan kemasyarakatan ketika itu ironisnya ternyata juga semakin menggoyahkan stabilitas politik nasional di Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pergantian pemerintahan parlementer yang kerap terjadi, yang ditambah dengan adanya pertentangan yang semakin keras antar partai politik dalam parlemen yang membawa implikasi terhadap konflik ideologis dalam kehidupan masyarakat. Kondisi sistem politik (sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang multi partai) yang kacau tersebut akhirnya mempengaruhi pola hubungan sipil-militer yang tadinya diharapkan bersifat obyektif berubah menjadi subyektif.

Di satu sisi, tampak mulai adanya fenomena “politisasi militer” oleh partai-partai yang berkonflik dan kondusif dengan semakin menguatnya budaya “perwira militer yang berorientasi politis”. Di sisi lain sebagai konsekuensi terjadi pula adanya intervensi (campur tangan) pemerintahan sipil yang terlalu jauh ke dalam masalah-masalah internal militer, seperti halnya pergantian pejabat teras tentara, sehingga mulai menimbulkan kekecewaan bagi pimpinan tentara yang tadinya loyal pada kontrol obyektif pemerintah.¹⁵ Dengan demikian dari uraian di atas bisa dikatakan bahwa upaya pemerintah sipil ketika itu untuk menegakkan supremasi sipil yang obyektif tidaklah berhasil, malah akhirnya menimbulkan awal ketidakpercayaan elite pimpinan tentara kepada elite pimpinan sipil.

Akibat dari kekecewaan terhadap pemerintahan sipil ini yang ternyata tidak mampu mengendalikan kondisi stabilitas politik nasional dan adanya intervensi pada masalah-masalah internal militer tersebut, menyebabkan terjadinya Peristiwa 17 Oktober 1952. Peristiwa ini merupakan upaya unjuk rasa oleh sekelompok perwira yang kecewa yang memobilisasi suatu demonstrasi massa dan mengarahkan moncong meriam ke depan Istana Presiden. Dalam peristiwa ini tampak ketika itu sebagian delegasi perwira senior berupaya menghadap Presiden Soekarno

¹⁵Penilaian ini didasarkan pada ulasan Yulianto, *op.cit.*, h.218-230

untuk mendesaknya membubarkan parlemen dan segera mengadakan pemilu. Kelompok perwira tersebut menganggap politisi-politisi di parlemen telah “memolitisasi” tentara dan tidak secara simpatik mendukung kebijakan rasionalisasi dan reorganisasi yang dilakukan pimpinan tentara atas dukungan pemerintah.

Peristiwa ini kemudian menimbulkan perpecahan mendalam di kalangan internal TNI, terutama di lingkungan TNI AD. Rentetan kejadian berikutnya di kalangan TNI antara lain, protes pimpinan TNI AD terhadap pengangkatan Bambang Utoyo sebagai KSAD; unjuk rasa penolakan pengangkatan Komodor Suyono sebagai Wakil KSAU atas arahan KSAU; kedudukan KSAD Kolonel AH Nasution yang diprotes oleh beberapa komandan pasukan di daerah; dan tentu ditambah dengan ketidaksenangan yang semakin meningkat di kalangan sebagian pimpinan TNI AD terhadap kinerja pemerintah yang terus berganti-ganti.¹⁶

Menyikapi peristiwa tersebut diatas, pihak pemerintahan sipil jelas-jelas menolak, dan bahkan jabatan puncak organisasi tentaraupun (KSAP yang dijabat oleh Mayjen TB Simatupang) dicopot serta dihapus secara resmi oleh pemerintah. Selanjutnya sebagaimana yang diungkapkan oleh A Malik Haramain, karena kuatnya tuduhan terhadap Nasution yang dianggap sebagai otak di belakang peristiwa ini, akhirnya dengan permohonan sendiri, Kolonel AH Nasution juga diberhentikan dari jabatan sebagai KSAD dan digantikan oleh Kolonel Bambang Sugeng. Akibatnya dengan adanya peristiwa ini sempat menimbulkan krisis di tubuh tentara. Namun demikian, atas prakarsa dari kelompok pendukung dan yang menolak terjadinya peristiwa tersebut, akhirnya para perwira TNI AD sepakat untuk membuat forum rekonsiliasi di Yogyakarta pada bulan Februari 1955. Pertemuan tersebut kemudian menghasilkan keputusan-keputusan penting yang kemudian dikenal sebagai “Piagam Yogya”.¹⁷

¹⁶Lebih lanjut lihat ulasan Haramain, *op.cit.*, h.45

¹⁷Lihat ulasan Tim Media, “Kegelisahan Serdadu dan Kudeta Yang Gagal” dalam *Media Indonesia*, tanggal 24 Februari 2000. Juga Haramain, *op.cit.*, h.45

Adapun hasil-hasil pertemuan itu adalah sebagai berikut. *Pertama*, persatukan kembali Angkatan Darat dan pelihara profesionalisme. *Ke dua*, peristiwa 17 Oktober 1952 dianggap selesai dan perlu diputuskan oleh pemerintah. *Ketiga*, para perwira sesuai keputusan Mabes AD tidak boleh ikut-ikutan berpolitik, namun perlu kejelasan batas pelibatan kaum politik terhadap AD. *Keempat*, sekalipun diakui bahwa tentara di bawah kendali (“subordinat”) pemerintah, tetapi harus diadakan garis pemisah antara kepentingan politik dan kepentingan tentara.¹⁸

Dengan adanya sikap soliditas yang semakin kompak di kalangan TNI AD dalam menghadapi upaya “politisasi” partai-partai politik di parlemen, selanjutnya pemerintahan sipil (pada masa PM Burhanuddin Harahap) berupaya mengeluarkan kebijakan yang hati-hati dalam pengangkatan para pejabat teras tentara, terutama TNI AD. Demikianlah dalam pemilihan KSAD pada bulan Oktober 1955, yang terpilih kembali adalah Kolonel AH Nasution dan dilantik pada bulan November 1955. Pada masa kepemimpinannya, KSAD Kolonel AH Nasution tetap meneruskan kebijakan lamanya sewaktu ia menjabat KSAD pada tahun 1952, yaitu menginginkan TNI yang utuh dan tidak terombang-ambing oleh pengaruh partai-partai politik. Dalam kesempatan ini pula hubungan Kolonel AH Nasution dengan Presiden Soekarno tampak semakin terjalin kembali, untuk menegakkan kewibawaan pemerintahan sipil di kalangan tentara.

Meskipun demikian, upaya konsolidasi organisasi dan sentralisasi kepemimpinan komando yang ditegakkannya ternyata tidak berhasil sampai ke para komandan pasukan tempur dan kewilayahan di daerah-daerah. Upaya lainnya untuk “mendepolitisasi” tentara dari pengaruh partai-partai politik rupanya juga tidak sepenuhnya berhasil sampai ke daerah-daerah, karena para komandan pasukan tersebut tetap dipengaruhi oleh kepentingan partai-partai politik pusat di daerah-daerah. Sebagai konsekuensi dari kondisi seperti ini, sebagian para panglima/komandan

¹⁸*Ibid.* Untuk lebih jauh penjelasan tentang peristiwa ini dapat dilihat Muhaimin, *op.cit.*, h.78-79.

pasukan di daerah melakukan tindakan insubordinasi dengan membentuk gerakan-gerakan separatis di daerah yang didukung oleh beberapa pimpinan partai-partai politik. Hal ini terlihat antara lain dari peristiwa-peristiwa pemberontakan bersenjata yang dilakukan kelompok penentang tersebut di wilayah Sumatera dan Sulawesi, yang dikenal dengan Peristiwa PRRI dan Permesta pada tahun 1958.¹⁹

Dampak lebih jauh dari pemberontakan bersenjata di beberapa daerah tersebut berakibat pada semakin tidak stabilnya kondisi kehidupan sosial politik yang berkembang pada tingkat nasional. Kondisi inipun secara langsung berpengaruh kepada kewibawaan dan legitimasi pemerintahan pusat, karena pada kenyataannya tidak berhasil mengontrol tentara secara demokratis sampai ke tingkat daerah. Dengan demikian kondisi sosial politik tersebut berarti secara jelas memberi pengaruh terhadap kurang harmonisnya kembali hubungan sipil-militer di Indonesia ketika itu.

Menghadapi kondisi stabilitas nasional yang semakin rawan ini, akhirnya KSAD Mayjen AH Nasution mengusulkan agar Presiden Soekarno sebagai Kepala Negara untuk memberlakukan “Keadaan Darurat Perang” di seluruh wilayah Indonesia. Pada tanggal 14 Maret 1957 Presiden Soekarno menyatakan negara dalam “Keadaan Darurat Perang” (Staat van Oorlog en van Beleg/SOB) dan ditetapkan berlakunya UU Dalam Keadaan Bahaya. Langkah kebijakan berikutnya adalah Presiden membentuk kabinet darurat ekstra parlementer. Pada tanggal 9 April 1957 terbentuklah suatu kabinet yang dinamakan dengan Kabinet Karya dengan Ir Djuanda Kartawidjaya sebagai Perdana Menteri merangkap Menteri Pertahanan. Salah satu program kebijakannya yang terpenting adalah membentuk Dewan Nasional. Mengamati perkembangan ini, Ulf Sundhaussen menyatakan bahwa dengan kehadiran Dewan Nasional ini telah memberi ruang bagi Presiden Soekarno untuk melancarkan kritikan yang efektif terhadap praktek pemerintahan yang berdasarkan demokrasi

¹⁹Lebih jauh Yulianto, *op.cit.*, h.225-226

parlementer. Begitu juga bagi KSAD Mayjen AH Nasution yang diberi kedudukannya sebagai anggota di dalamnya, menjadikan forum tersebut sebagai tempat berpijak yang legal untuk menyebarkan gagasannya kembali ke UUD 1945.²⁰

Menurut Yahya A Muhaimin, dengan masuknya para pimpinan teras tentara (KSAD, KSAU dan KSAL) dan kepolisian (Kapolri) dalam Dewan Nasional tersebut, maka oleh karenanya organisasi tentara secara politis mendukung adanya pembentukan forum ini. Sejak saat itu bisa dikatakan bahwa Presiden Soekarno memberikan peluang sangat besar sekaligus legalitas kepada organisasi tentara sebagai golongan fungsional bersama-sama golongan lainnya, untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial politik pemerintahan berikutnya.²¹ Dan menjadi kenyataan kemudian sejak itu pula banyak para perwira militer mulai ditunjuk duduk, di samping keberadaannya di Dewan Nasional, juga ikut serta mendapat jabatan dalam Kabinet Pemerintahan, Lembaga Legislatif maupun di lembaga-lembaga pemerintahan di pusat dan daerah.

Untuk merealisasikan usul KSAD Mayjen AH Nasution kembali ke UUD 1945, karena melihat kebuntuan politik nasional yang terjadi di lembaga parlemen (Konstituante) hasil Pemilu tahun 1955 untuk menyusun konsitusi baru dan menetapkan kembali dasar negara, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno secara resmi mengeluarkan Dekrit Presiden. Adapun isi dekrit ini menetapkan bahwa perlunya pembubaran konstituante, kembali ke UUD 1945 dan pembentukan MPRS. Dengan dikeluarkannya dekrit tersebut, berarti menandai berakhirnya masa pemerintahan demokrasi parlementer, yang dianggap Presiden Soekarno tidak berhasil mewujudkan stabilitas politik nasional. Melalui dekrit ini Presiden Soekarno dengan leluasa mengedepankan gagasannya tentang bentuk pemerintahan Demokrasi Terpimpin sebagai

²⁰Sundhaussen, *op.cit.*, h.288.

²¹Muhaimin, *op.cit.*, h.113.

pengganti Demokrasi Parlementer secara Barat, yang dinilainya tidak cocok dengan kepribadian bangsa Indonesia.²²

Dengan adanya pembahasan di atas, maka dari perspektif hubungan sipil-militer bisa dipahami bahwa upaya pemerintahan sipil untuk melaksanakan kontrol obyektif terhadap tentara sesuai dengan konsepsi sistem pemerintahan demokrasi parlementer dan prinsip supremasi sipil tidak berjalan dengan semestinya. Hal ini tentunya disebabkan oleh beberapa fakta, yaitu ketidakrelaan pihak tentara mendukung itikad baik pemerintahan sipil tersebut akibat kekecewaan terhadap penghargaannya bagi peran TNI/AP pada masa awal Kemerdekaan RI, adanya intervensi yang terlalu jauh dari pihak pemerintah terhadap urusan internal organisasi TNI/AP dan ditambah oleh kondisi ketidakstabilan sistem pemerintahan yang dipraktekkan ketika itu.

d. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Setelah NKRI kembali ke konstitusinya semula, yakni UUD 1945 berarti dengan demikian terjadi peralihan bentuk sistem pemerintahan kembali ke sistem presidensial. Dengan menyadari kekuasaannya agak terbatas dan kewibawaannya tenggelam oleh dominasi peran partai politik dalam praktek pemerintahan demokrasi parlementer, maka dalam masa Demokrasi Terpimpin ini Presiden Soekarno berupaya mengembalikan kekuasaan dan kewibawaannya. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 secara yuridis konstitusional memberikan keleluasaan penuh pada Presiden Soekarno sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Negara RI.

Sejalan dengan keinginan Presiden Soekarno ini, keputusan yang diambilnya untuk kembali ke UUD 1945 jelas mendapat dukungan yang paling kuat dari pihak pimpinan TNI ketika itu. Hal ini pada prinsipnya dianggap oleh pimpinan TNI memberikan keuntungan bagi pihaknya.

²²Gagasan konsepsi ini disampaikan dalam pidatonya tanggal 21 Februari 1957 di hadapan pimpinan partai dan tokoh masyarakat di Jakarta, dengan judul "Menyelematkan Republik Proklamasi". Lebih jauh lihat ulasan Notosusanto, *op.cit.*, h.76, sebagaimana dikutip oleh Yulianto, *op.cit.*, h,224-225.

Menurut A Malik Haramain, ada dua hal yang memberi keuntungan bagi militer dengan adanya keputusan kembali ke UUD 1945. *Pertama*, kebijakan itu memberikan legitimasi kepada militer untuk masuk ke dalam dunia politik melalui ketentuan perwakilan “utusan golongan” yang esensinya adalah utusan golongan fungsional non partai. *Ke dua*, legitimasi bagi militer untuk masuk ke dalam arena eksekutif pemerintahan, karena kabinet yang dibentuk Presiden Soekarno setelah dekrit adalah kabinet non partai yang disebutnya sebagai “Kabinet Karya”.²³

Demikianlah pada kenyataannya, pendapat ini didukung oleh fakta yang dikemukakan Tim Peneliti LIPI bahwa Dekrit Presiden tersebut telah membuat keterlibatan tentara beserta wakil-wakilnya dalam politik semakin meluas. Secara faktual pada saat Presiden Soekarno mengumumkan Kabinet Karya pada tanggal 10 Juli 1959, sepertiga jumlah menteri berasal dari perwira TNI/ABRI aktif. Ketika berikutnya juga diumumkan susunan keanggotaan DPR Gotong Royong pada tahun 1960, ternyata 35 orang dari secara keseluruhan berjumlah 283 orang adalah anggota TNI/ABRI.²⁴

Meskipun pemerintahan sipil sudah mendapat legitimasi yang kuat melalui Pemilu 1955, tetapi karena konstelasi politiknya masih sarat dengan nuansa demokrasi parlementer yang rentan konflik dan tidak solid, untuk memulihkan kekuasaannya Presiden Soekarno tetap perlu mendapat dukungan partai-partai yang dominan, yaitu PNI, PKI, NU dan Masyumi ditambah dukungan dari organisasi TNI sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa dominasi keempat partai politik tersebut sebagai hasil dari pelaksanaan pemilu pertama di Indonesia yang dianggap cukup demokratis pada tahun 1955.

Menurut penilaian Nugroho Notosusanto, sebagaimana yang dikutip oleh Arif Yulianto, pemberian kesempatan oleh Presiden Soekarno

²³Haramain, *op.cit.*, h.56.

²⁴Tim PPW LIPI, *Tentara Mendamba Mitra* (Jakarta: Mizan, 1999), h. 77.

terhadap peran golongan fungsional terutama TNI dalam mengimbangi kekuatan dominan partai-partai politik tersebut, sesungguhnya peran TNI ditempatkan pada posisi yang sulit. Pada satu pihak harus tetap berpegang teguh pada keberadaan Pancasila dan UUD 1945, sedangkan pada pihak lain harus menghadapi berbagai rongrongan, intimidasi politik dan dominasi PKI. Dalam hal ini Presiden Soekarno membiarkan berlangsungnya proses *balance of power* antara kedua kekuatan politik utama pada waktu itu, yaitu PKI dan TNI. Bahkan di kalangan TNI sendiri dilakukan upaya “*divide et impera*” (pecah belah dan kuasai), dimana hubungan antar angkatan (TNI AD, TNI AU dan TNI AL) diadu domba. Konstelasi politik menuju kepada interaksi tiga kekuatan politik yang saling mengimbangi dan membatasi, yakni kekuatan “Soekarno-TNI-PKI”.²⁵

Dengan adanya konstelasi politik yang seperti ini, bisa dikatakan bahwa pola hubungan sipil-militer yang ingin diciptakan oleh pemerintahan Presiden Soekarno ketika itu lebih cenderung kepada upaya membentuk hubungan kerja sama yang lebih harmonis kembali. Upaya ini oleh Presiden Soekarno (sebagai manifestasi pemimpin pemerintahan sipil) dimaksudkan untuk memperbaiki hubungannya dengan militer yang sempat menimbulkan konflik semasa awal Kemerdekaan RI dan selepas Peristiwa 17 Oktober 1952. Dibalik itu tujuan politis jelas sesungguhnya adalah untuk mewujudkan kepentingan pribadi Presiden Soekarno untuk terus mempetahankan dan malahan semakin memperbesar kekuasaannya.

Ironisnya dari perspektif ketahanan nasional, akibat adanya ambisi politik Presiden Soekarno yang semakin mengemuka ini, akhirnya ternyata mengabaikan kepentingan yang lebih luas untuk mengembalikan stabilitas politik nasional yang hancur pada masa sebelumnya. Meskipun pemerintahan sipil yang berkuasa di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno secara formal sudah kembali kepada konsitusi yang sudah disepakati semula (UUD 1945), malahan dengan adanya peralihan sistem

²⁵Yulianto, *op.cit.*, h.230-231. Lebih jauh lihat Notosusanto, *op.cit.*, h.103-104.

pemerintahan ke Demokrasi Terpimpin sesuai konsepsi presiden, muncul fakta sebaliknya dimana kondisi perpolitikan Indonesia terbukti bukan semakin membaik. Hal ini dapat dilihat dari semakin tenggelamnya ide “demokrasi” pada upaya Presiden Soekarno untuk lebih mengedepankan obsesi “terpimpinnya” sebagai penonjolan pemusatan kekuasaan pada dirinya.²⁶

Setidak-tidaknya dalam pandangan kalangan militer, pemusatan kekuasaan terlihat dari tindakan-tindakan presiden antara lain: 1) Beberapa pejabat Lembaga Tinggi Negara diangkat menjadi menteri, seperti Jaksa Agung menjadi Menteri/Jaksa Agung; 2) Jabatan Kepala Staf Gabungan (KSAP) dihapus, Panglima Angkatan diangkat menjadi Menteri, sebagai contoh Menteri/Pangab langsung di bawah Presiden/Pangti; 3) Sewaktu presiden mengajukan RAPBN lalu ditolak DPR, kemudian Lembaga Tinggi ini dibubarkan; 4) Memunculkan Doktrin Nasakom (memadukan golongan Nasional, Agama dan Komunis) sehingga peran PKI semakin merajalela mempengaruhi organisasi-organisasi lain (parpol dan ormas), termasuk ABRI supaya mengikuti doktrin tersebut.²⁷ Adanya fakta-fakta ini jelas menunjukkan bahwa sebenarnya Presiden Soekarno ingin meningkatkan kekuasaannya yang ditopang oleh kedua kekuatan politik dominan lainnya tersebut, yakni PKI dan TNI/ABRI.

Sementara di kalangan pihak sipil sendiri (yang muncul dari sikap oposan sebagian partai-partai politik yang tidak dominan) mulai mengkritisi konsepsi dan kebijakan Presiden Soekarno tersebut sebagai upaya untuk membatasi kekuatan mereka. Sehingga tidak mengherankan bila rencana-rencana itu sesungguhnya dari sejak awal ditolak oleh sebagian besar partai politik. Menurut A Malik Haramain, ketika partai-partai politik tetap menolak usulan tersebut, Presiden Soekarno bahkan tetap memaksakan konsepsi Demokrasi Terpimpinnya.²⁸

²⁶Lihat Yulianto, *op.cit.*, h.231.

²⁷Lihat Mabes ABRI, *Kapita Selekta Sosial Politik ABRI* (Jakarta: Mabes ABRI, 1994), h.179.

²⁸Haramain, *op.cit.*, h.54.

Dari penjelasan yang diuraikan di atas menunjukkan betapa harmonisasi hubungan sipil-militer yang ingin dibangun oleh Presiden Soekarno ini ternyata hanya bersifat semu (kontrol subyektif). Kenyataan ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Harold Crouch bahwa sebagai suatu keseimbangan kekuasaan yang pada dasarnya adalah keseimbangan yang goyah. Karena kedua belah pihak saling mencari kelengahan pihak lain untuk dapat dimanfaatkan.²⁹ Perkembangan politik kemudian yang membuktikan bahwa terjadi rivalitas yang semakin menajam di antara pihak PKI dengan pihak TNI/ABRI untuk saling mencari pengaruh dan perhatian kedekatan dengan kepemimpinan Presiden Soekarno.

Demikianlah pada akhir-akhir masa Demokrasi Terpimpin (1962-1965) situasi politik di Indonesia bahkan semakin menimbulkan ketegangan (konflik) di antara kedua kekuatan politik tersebut (PKI dan TNI/ABRI), ditambah pula dengan krisis di bidang politik dan ekonomi yang menjerumuskan ke arah kemerosotan kewibawaan pemerintahan. Pada pertengahan 1965 Presiden Soekarno yang tadinya memainkan politik keseimbangan antara PKI dan TNI/ABRI tampaknya tidak mampu lagi membendung ketegangan di kedua belah pihak. PKI semakin bersikap berani secara terbuka menyerang TNI (terutama pihak TNI AD) dengan strategi ideologisasi (konsepsi Nasakom) dan agitasi yang mengusulkan agar kaum buruh dan tani dipersenjatai sebagai Angkatan Kelima. Sikap PKI jelas ditentang keras oleh pihak TNI sehingga ketegangan politikpun semakin meningkat.

Selanjutnya, situasi politik tersebut mengundang peran politik TNI/ABRI semakin mengemuka untuk menghadapi manuver-manuver PKI yang dianggap semakin mengancam. Dalam keadaan seperti ini pihak TNI/ABRI mengambil tindakan-tindakan antara lain, yakni a) Mendirikan Badan Kerja Sama (BKS) dengan kaum buruh dan tani, b) Mendirikan Sentral Organisasi Karyawan Seluruh Indonesia (SOKSI), Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR) dan Koperasi Serba

²⁹Sebagaimana dikutip oleh Tim MI, *op.cit.* Selanjutnya lihat Crouch, *op.cit.*

Guna Gotong Royong (KOSGORO), c) Membentuk Babinsa di Pedesaan dan Koramil di Kecamatan dan d) Mempelopori berdirinya Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber GOLKAR).

Persaingan politik antara PKI dan TNI/ABRI untuk menguasai pemerintahan semakin menajam, ketika santer berita bahwa Presiden Soekarno dalam keadaan sakit keras. Kulminasi ketegangan ini akhirnya meledak pada tanggal 30 September 1965, yaitu terjadinya Peristiwa Pemberontakan G30S/PKI. Pada tanggal 1 Oktober 1965 dilanjutkan gerakan mereka dengan melakukan penculikan terhadap enam orang pati dan seorang pama TNI AD dan merebut beberapa instalasi penting kantor pemerintahan (RRI dan Telkom). Dalam mengatasi pemberontakan tersebut, melalui tindakan dan koordinasi yang cepat di antara kesatuan TNI/ABRI di bawah pimpinan Pangkostrad Mayjen Soeharto, selanjutnya G30S/PKI dapat ditumpas.

Terlepas dari berbagai isue kontroversial yang berkembang kemudian di kalangan pengamat setelah terjadinya Peristiwa Pemberontakan G30S/PKI ini, akhirnya sejak itu TNI/ABRI menjadi satu-satunya kekuatan politik yang solid dan sangat menentukan konstelasi politik Indonesian pada masa pemerintahan berikutnya. Dalam konteks ini bisa dipahami kemudian akibat adanya sistem pemerintahan yang semakin tidak kondusif menopang stabilitas nasional saat itu, maka pola hubungan sipil-militer yang sudah terjalin di masa Demokrasi Terpimpin ternyata pada akhirnya semakin didominasi oleh peran politik TNI/ABRI selanjutnya.

e. Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1998)

Munculnya Pemerintahan Orde Baru secara yuridis konstitusional ditandai dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor: XXXIII/MPRS/1967 pada tanggal 12 Maret 1967 tentang pengangkatan Jenderal TNI Soeharto sebagai Pejabat Presiden RI sampai dipilihnya kembali presiden hasil pemilu. Pada tanggal 27 Maret 1968 kedudukan ini

semakin dikukuhkan dengan pengangkatan Jenderal Soeharto kembali sebagai Presiden RI yang penuh berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor: XLIV/MPRS/1968. Dengan adanya pengangkatan ini, maka kekuasaan pemerintahan Orde Baru secara de jure mulai dilaksanakan sejak itu, di mana partisipasi TNI/ABRI semakin berkembang dominan dalam dinamika politik nasional di Indonesia.

Dalam masa Pemerintahan Orde Baru pengakuan peran politik TNI/ABRI secara konseptual dirumuskan dalam suatu doktrin yang dikenal dengan Dwifungsi ABRI. Doktrin ini pertama kalinya dimasukkan pada akhir masa Demokrasi Terpimpin ke dalam doktrin dasar TNI AD, yaitu Tri Ubaya Cakti, yang merupakan hasil Seminar AD ke-I (2-9 April 1965) yang masih berbau "Soekarnoisme". Hal ini selanjutnya pada masa awal Orde Baru disempurnakan kembali dalam Seminar AD ke-II di Bandung (25-31 Agustus 1966) dengan membuang hal-hal yang menyangkut pemikiran Soekarno atau Orde Lama. Melalui doktrin inilah, untuk pertama kalinya dirumuskan konsep Dwifungsi ABRI, yang menegaskan bahwa TNI/ABRI memiliki dua fungsi, yaitu sebagai kekuatan hankam dan kekuatan sosial politik.³⁰

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Doktrin Dwifungsi ABRI tersebut meskipun baru digagas sejak dikeluarkannya konsep "Jalan Tengah" (*Middle Way*) oleh Jenderal TNI AH Nasution pada tahun 1958, oleh sebagian pengamat menyebutkan bahwa ide dasarnya sebetulnya secara de facto sudah dilaksanakan sejak tahun 1945. Baru kemudian sejak tahun 1959, setelah keluarnya Dekrit Presiden Soekarno konsep ini diakui oleh pemerintah RI dengan memasukkan TNI sebagai golongan fungsional dalam Dewan Nasional. Lebih jauh kemudian doktrin ini secara yuridis konstitusional ditetapkan dalam ketetapan-ketetapan MPR RI sejak tahun 1978.

³⁰Lihat Anwar, *op.cit.*, h.25-26.

Dan sejak tahun 1982 untuk meningkatkan bobot legitimasinya, maka Doktrin Dwifungsi ini dimasukkan ke dalam rumusan UU RI No.20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara. Berdasarkan ketentuan ini secara yuridis konstitusional semakin dikukuhkanlah rumusan tugas dan tanggungjawab TNI/ABRI baik sebagai kekuatan hankam maupun sebagai kekuatan sospol. Selanjutnya pengukuhan ini semakin dikuatkan kembali dalam UU RI No.2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI, di mana pada pasal 6 ditentukan bahwa Prajurit ABRI mengemban tugas sesuai Doktrin Dwifungsi, yaitu sebagai kekuatan hankam dan kekuatan sospol.³¹

Demikianlah sejak awal Pemerintahan Orde Baru, di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, peran dan tugas TNI/ABRI melalui Doktrin Dwifungsinya lebih banyak didominasi oleh fungsi sospolnya daripada peran sesungguhnya sebagai pelaksana fungsi hankam. Menurut pandangan Lemhannas, dominasi peran militer dalam kehidupan sosial politik nasional pada masa Pemerintahan Orde Baru merupakan keniscayaan sejarah sebagai “piagam penghargaan yang diberikan” kepadanya atas jasanya menyelamatkan bangsa dan negara Indonesia dari gerakan Komunis. Piagam penghargaan ini ternyata kemudian semakin dilestarikan dan dilembagakan selama periode pemerintahan tersebut. Bahkan keterlibatan langsung militer ini ke dalam kehidupan sosial politik nasional dilegitimasi oleh Doktrin Kekaryaannya TNI/ABRI dan Catur Dharma Eka Karma (CADEK).³²

Berdasarkan Doktrin Dwifungsi dan Kekaryaannya TNI/ABRI ini, kemudian salah satu upaya implementasi dari fungsi ABRI sebagai kekuatan sospol tersebut dalam menegakkan kekuasaan Pemerintahan Orde Baru adalah dengan melakukan penugaskaryaan prajurit TNI/ABRI secara formal kelembagaan ke berbagai instansi/badan/organisasi di luar

³¹Lihat ulasan sejarah Dwifungsi ABRI lebih lanjut dalam Soebijono, et.al. *Dwi Fungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (Yogyakarta: GM University Press, 1999).

³²Lemhannas RI, “Hubungan Sipil-Militer: Peran, Kontribusi dan Tanggungjawab Sipil-Militer dalam Penyelenggaraan Negera”, dalam *Majalah Ketahanan Nasional* Edisi No.71 Tahun 2000, h.46.

lembaga TNI/ABRI. Legitimasi upaya penugaskaryaan ini pada awal Orde Baru dikukuhkan ke dalam UU No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang selanjutnya beberapa kali dirubah dan terakhir diadopsi ke dalam UU No.2 Tahun 1985. Bahkan lebih jauh pada kenyataannya, dalam perkembangan berikutnya pelaksanaan Dwifungsi ABRI ditafsirkan sebagai identik dengan upaya penugaskaryaan baik di lembaga eksekutif (birokrasi pemerintahan), legislatif dan bahkan maupun di lembaga yudikatif. Praktis sejak itu semua struktur pemerintahan mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah didominasi dengan penugaskaryaan prajurit TNI/ABRI ini.

Sebagai gambaran secara umum dalam dua dekade masa Pemerintahan Orde Baru dihitung dari tahun 1965 sampai tahun 1988, terlihat bahwa 71.4% posisi-posisi strategis dalam birokrasi pemerintahan pusat yang tertinggi yang meliputi Presiden, Wapres, Menteri, Sekretaris Negara, Menteri Koordinasi, Menhankam, Menlu dan Mendagri diduduki oleh perwira tinggi TNI/ABRI aktif, dan sisanya hanya 28,6% diserahkan kepada personel sipil. Dominasi elite militer pada birokrasi pusat ini juga didukung oleh data yang terdapat pada birokrasi di tingkat daerah. Untuk pemerintahan daerah tingkat II, dalam dekade 80-an sekitar 56% Bupati dari kalangan perwira`menegah TNI/ABRI, dan dalam dekade 90-an jumlahnya menjadi menurun sekitar 40%. Sedangkan untuk pemerintahan daerah tingkat I, dalam dekade 80-an sekitar 70% Gubernur dari kalangan pati TNI/ABRI dan pada dekade 90-an mengalami penurunan.³³

Sementara itu pada lembaga legislatif, organisasi TNI/ABRI secara formal memiliki 100 orang wakil yang duduk di kursi anggota DPR tanpa harus mengikuti pemilihan umum. Kursi keanggotaan legislatif ini secara kuantitatif jelas merupakan jumlah yang cukup besar, karena mencapai 20% dari keseluruhan jumlah anggota DPR. Demikianlah halnya perwakilan keanggotan TNI/ABRI ini juga berlaku pada lembaga legislatif di tingkat daerah (DPRD). Ketentuan ini pada prinsipnya sudah menjadi

³³Lihat Yulianto, *op.cit.*, h.338-339.

kesepakatan (konsensus) politik nasional pada awal Pemerintahan Orde Baru. Selanjutnya kesepakatan ini dikukuhkan ke dalam UU No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang kemudian beberapa kali telah mendapat perubahan dan terakhir dimasukkan ke dalam UU No.2 Tahun 1985.

Kenyataan ini jelas tidak dapat dipungkiri, karena organisasi TNI/ABRI secara kelembagaan saat itu mau tidak mau harus tunduk pada kekuasaan dan perintah Presiden Soeharto sebagai Panglima Tertinggi TNI/ABRI ketika itu. Menurut pandangan J Kristiadi, melalui Ketetapan MPR, Undang-undang RI dan juga keputusan pemerintah, serta didukung oleh berbagai doktrin ketentaraan, rezim Orde Baru mengembangkan dan bahkan secara formal melembagakan Doktrin Dwifungsi ABRI. Sehingga, peran dan keterlibatan ABRI semakin meluas namun selalu tunduk di bawah kekuatan politik yang semakin lama semakin berpusat kepada kekuasaan Presiden Soeharto.³⁴

Hal ini sejalan dengan penilaian M Fajrul Falaakh, yang menyebutkan bahwa sepanjang sejarah Orde Baru hingga ke pengunduran diri Presiden Soeharto, keterlibatan TNI/ABRI dalam berbagai kehidupan publik sangat menonjol. Atas nama stabilitas politik dan pengaman terhadap Pancasila dan UUD 1945, ABRI telah mengambil peran non militer mulai dari tingkat nasional sampai ke tingkat pedesaan. ABRI juga terlibat dalam pengambilan keputusan, baik di DPRD hingga MPR maupun di lingkungan eksekutif. Dalam kenyataan, peran non militer (peran sosial politik) tersebut telah sedemikian jauh sehingga menyebabkan ABRI muncul sebagai alat kekuasaan dari rezim Orde Baru, bahkan alat untuk mengamankan kekuasaan pribadi Presiden Soeharto.³⁵

³⁴J.Kristiadi, "Masa Depan Politik Orde Baru", dalam *Jurnal Unisia UII* Yogyakarta No.38/XXII/II/1999, h.31.

³⁵M.Fajrul Falaakh, "Persepsi Militer Atas Supremasi Politik Sipil di Indonesia Di Tengah Transisi Menuju Demokrasi", dalam Rizal Sukma dan J.Kristiadi (Penyunting), *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia: Persepsi Sipil dan Militer* (Jakarta: CSIS, 1999), h.61.

Menurut hasil kajian Lemhannas, akibat lebih jauh dari keadaan seperti ini adalah termajinalisasinya peran sipil dalam politik dan berbagai bidang kehidupan lainnya. Keserasian hubungan sipil-militer tidak terbangun sama sekali. Dominasi militer semakin meluas dan cenderung menguasai segala sektor dan bidang kehidupan masyarakat dan negara. Perkembangan seperti ini tampaknya bukan hanya merusak hubungan sipil-militer itu sendiri, tetapi juga menurunkan citra dan kredibilitas TNI/ABRI sebagai kekuatan hankam yang seharusnya membela rakyat, dan cita-cita bangsa dan negara, dan bukan membela kepentingan-kepentingan sempit penguasa dan kelompoknya.³⁶

Sedangkan menurut hasil kajian Arif Yulianto, disebutkan bahwa meskipun secara umum posisi-posisi kekuasaan dibagi dengan orang-orang sipil, namun orang-orang sipil harus menyesuaikan diri dengan sistem di mana kekuasaan terletak di tangan militer. Pada masa Pemerintahan Orde Baru, meskipun pemerintah mengklaim dirinya menganut sistem demokrasi (dengan konsepsi “Demokrasi Pancasila”) namun apa yang terjadi adalah sebaliknya, pola hubungan sipil-militer menganut kontrol militer terhadap sipil dengan alasan stabilitas politik dan keamanan untuk suksesnya pembangunan ekonomi.³⁷

Di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto ini secara yuridis konstitusional sistem pemerintahan yang dibangun sudah dikembalikan kepada konsitusi semula (UUD 1945) dan secara ideologis didasarkan kepada pengamalan falsafah bangsa Indonesia Pancasila. Dalam hal ini sesuai konsensus awal Orde Baru, pemerintahan Presiden Soeharto berupaya untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan presidensial dan didukung oleh sistem kepartaian yang disederhanakan, agar tercipta kondisi stabilitas politik nasional yang diharapkan mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Namun demikian dalam praktek pemerintahan Orde Baru ternyata muncul kondisi yang sebaliknya, dimana

³⁶Lemhannas, *op.cit.*, h.47.

³⁷Yulianto, *op.cit.*, h.339.

pola hubungan sipil-militer yang harmonis tidak terwujud lagi dengan sesungguhnya. Dalam konteks demikian, akhirnya dominasi organisasi TNI/ABRI sebagai kekuatan sospol terkooptasi secara tidak demokratis di bawah kekuasaan tunggal Presiden Soeharto selama 32 tahun.

Demikianlah akhirnya di penghujung masa Pemerintahan Soeharto muncul kritikan tajam dari masyarakat agar TNI/ABRI meninjau kembali perannya dalam kehidupan sosial politik. Kritikan masyarakat ini semakin mengedepan dengan tuntutan reformasi terhadap peran sospol TNI/ABRI yang semakin kebablasan tersebut. Dengan adanya tuntutan masyarakat ini, maka di kalangan elite pimpinan TNI/ABRI ketika itu muncul kesadaran untuk mengoreksinya. Mabes ABRI melihat bahwa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto telah memberikan ruang bagi TNI/ABRI untuk memainkan peran sosial-politik yang terbesar. Bahkan disadari bahwa peran non militer itu justru “melebihi proporsi”. Hal ini disebabkan karena presiden dijabat oleh orang yang memiliki posisi langsung dalam hierarki komando tentara dan memainkannya untuk kepentingan sosial-politiknya.³⁸ Adanya kesadaran ini tentunya akan memberi indikasi bagi kemungkinan penataan kembali hubungan sipil-militer selanjutnya di masa pemerintahan pasca Orde Baru.

f. Masa Pemerintahan Pasca Orde Baru (1998-2009)

Berangkat dari pengalaman kondisi perkembangan fenomena hubungan sipil-militer di Indonesia pada masa-masa pemerintahan sebelumnya, maka pada masa pasca Orde Baru pemerintah bersama segenap komponen bangsa lainnya memandang momentum peralihan kekuasaan yang ada untuk mengkaji kembali kondisi tersebut. Masa pemerintahan pasca Orde Baru secara yuridis konsitusional ditandai dengan peralihan kekuasaan dari pemerintahan Presiden Soeharto kepada Presiden BJ Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Sejak itu secara formal

³⁸Lihat lebih jauh Mabes ABRI, *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: Mabes ABRI, 1998).

bisa dikatakan dimulainya suatu masa pemerintahan baru yang lebih dikenal dengan masa Pemerintahan Reformasi. Hal ini sejalan dengan tuntutan masyarakat (*Civil Society*) yang sangat mengemuka ketika itu untuk mengadakan perbaikan (reformasi) terhadap tatanan sistem pemerintahan nasional di berbagai bidang, termasuk tentunya format hubungan sipil-militer yang telah dipraktek sebelumnya.

Menurut Dewi Fortuna Anwar, sejak dimulainya era Reformasi berbagai kebijakan dan tindakan telah diambil untuk mengakhiri Dwifungsi ABRI, membatasi peran TNI dan mendorong terbentuknya militer yang profesional, sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi. Desakan kuat untuk melakukan perubahan, baik yang datang dari dalam negeri maupun dari luar negeri, telah menyadarkan TNI untuk melakukan langkah-langkah reformasi secara internal, serta mendorong pemerintah, MPR dan DPR untuk mengeluarkan berbagai kebijakan ke arah tersebut. Berbagai kemajuan berhasil diraih antara tahun 1998-2001, antara lain mengakhiri konsep Dwifungsi ABRI, mengakhiri kekaryaan, membatasi perwakilan TNI di DPR/MPR dan menjaga netralitas TNI dalam pemilihan umum tahun 1999.³⁹

Hal ini juga sebagaimana diakui oleh Yuddy Chrisnandi bahwa bagaimanapun juga peran TNI pada awal Reformasi secara keseluruhan tampak cukup signifikan. Saat para tokoh yang menamakan diri kaum reformis menuntut penghapusan total peran TNI dalam kegiatan-kegiatan politik praktis pada tatanan bermasyarakat dan bernegara, saat itu pula TNI mengambil beberapa langkah reformasi.⁴⁰ Langkah ini diawali dengan dikeluarkannya kebijakan Mabes TNI untuk melaksanakan reformasi internalnya melalui konsepsi Paradigma Baru Peran TNI menyangkut doktrin, struktur, pendidikan, etika, hukum dan kepemimpinan. Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam dokumen resmi Mabes TNI yang dikemukakan pada bulan Juni 1999, di mana

³⁹Dewi Fortuna Anwar, "Kontrol Sipil dan Profesionalisme TNI", dalam Basyar, *op.ct.*, h.167.

⁴⁰Yuddy Chrisnandi, *Kesaksian Para Jenderal: Sekitar Reformasi Internal dan Profesionalisme TNI* (Jakarta: LP3ES, 2006), h.82-83.

konsep reformasi internalnya dilandasi oleh empat Paradigma Baru Peran Sosial Politik ABRI.⁴¹

Melalui dokumen resmi Mabes TNI berikutnya pada tahun 2001⁴², kebijakan reformasi internal TNI yang telah digulirkan sejak awal tahun 1998 sampai dengan 5 Oktober 2001 telah mencapai 21 langkah, yaitu :

- 1) Merumuskan Paradigma Baru Peran TNI Abad XXI
- 2) Merumuskan Paradigma Baru Peran TNI yang lebih menjangkau ke masa depan, sebagai aktualisasi atas Paradigma Baru Peran TNI Abad XXI
- 3) Pemisahan Polri dan ABRI yang telah menjadi keputusan Pimpinan ABRI mulai 1 April 1999 sebagai transformasi awal
- 4) Penghapusan Kekaryaannya ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status
- 5) Penghapusan Wansospolpus dan Wansospolda
- 6) Penyusutan jumlah anggota Fraksi TNI/Polri di DPR RI, DPRD Tingkat I dan II dalam rangka penghapusan fungsi sosial politik ABRI
- 7) TNI tidak lagi terlibat dalam Politik Praktis/*Day to Day Politics*
- 8) Pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua parpol yang ada
- 9) Komitmen dan konsistensi Netralitas TNI dalam pemilu
- 10) Penataan hubungan TNI dan KBT (Keluarga Besar TNI)
- 11) Revisi Doktrin TNI disesuaikan dengan Reformasi dan Peran TNI Abad XXI
- 12) Perubahan Staf Sospol menjadi Staf Komunikasi Sosial
- 13) Perubahan jabatan Kasospol menjadi Kaster (Kepala Staf

⁴¹Lihat lebih jauh dokumen Mabes TNI, *Paradigma Baru Peran TNI. Edisi III Revisi* (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 1999).

⁴²Lihat dokumen Mabes TNI, *Implementasi Paradigma Baru TNI Dalam Berbagai Keadaan Mutakhir* (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 2001), h.21-22.

Teritorial)

- 14) Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dan Sospoldim
- 15) Likuidasi Staf Syawan ABRI, Staf Kamtibmas ABRI dan Babinkar ABRI
- 16) Penerapan akuntabilitas publik terhadap yayasan-yayasan milik TNI/Badan Usaha Militer
- 17) Likuidasi jabatan Wakil Panglima TNI
- 18) Penghapusan Bakortranas dan Bakortranasda
- 19) Penegasan calon KDH dari anggota TNI sudah harus pensiun sejak tahap penyaringan
- 20) Penghapusan Posko Kewaspadaan
- 21) Pencabutan materi Sospol ABRI dari kurikulum pendidikan TNI

Sedangkan menurut pandangan Yuddy Chrisnandi, dengan konsepsi Paradigma Baru Peran TNI tersebut di atas, pimpinan TNI melakukan serangkaian perubahan atau reposisi peran dalam kehidupan sosial politik sejak awal masa Reformasi 21 Mei 1998 sampai dengan tahun 2003.⁴³ Di antara langkah-langkah kebijakan reformasi internal TNI yang sudah dilaksanakan dan dapat dilihat secara nyata adalah :

- 1) Pemutusan hubungan organisatoris dengan Partai Golkar (Juli 1998)
- 2) Keputusan pensiun atau alih status bagi anggota ABRI di luar dinas kemiliteran (April 1999)
- 3) Pemisahan Polri dari organisasi TNI/ABRI (1 April 1999)
- 4) Pergantian nama ABRI menjadi TNI (Juni 1999)
- 5) Likuidasi insitusi-institusi sospol dari struktur organisasi TNI di semua tingkatan (Juni 1999)
- 6) Penghapusan lembaga Kekaryaannya ABRI di semua tingkatan (Juni 1999)

⁴³Chrisnandi, Kesaksian...*op.cit.*, h.104-105

- 7) Penghapusan jabatan Kassospol ABRI (Juni 1999)
 - 8) Netralitas TNI dalam pemilu (Juni 1999)
 - 9) Penghapusan Doktrin Dwifungsi ABRI (Pebruari 2000)
 - 10) Penghapusan Bakorstranas dan Litsus dari struktur organisasi TNI (Pebruari 2000)
 - 11) Pengakuan dan dukungan kepada kebijakan pemerintahan sipil masa Reformasi (BJ Habibie 1998-1999, Abdurrahman Wahid 1999-2001 dan Megawati Soekarnoputri (2001-2004)
 - 12) Kesiediaan mengikuti proses hukum atas tuduhan pelanggaran HAM berat pasca jajak pendapat di Timtim
 - 13) Penarikan usulan RUU TNI tentang pasal pengerahan pasukan dalam keadaan darurat
 - 14) Komitmen terhadap pengembangan profesionalisme militer
- Dengan adanya berbagai kebijakan reformasi internal TNI dan langkah-langkah kebijakan yang telah ditempuh di atas, pada kenyataannya memberi implikasi lebih lanjut terhadap pola hubungan sipil-militer yang ingin dibangun pada masa awal pemerintahan Reformasi. Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada praktek pemerintahan sejak awal Kemerdekaan RI sampai berakhirnya masa Pemerintahan Orde Baru, maka pemerintahan pada masa Reformasi menyadari perlunya menata kembali hubungan sipil-militer yang sudah terbangun sebelumnya.

Untuk mengkaji sejauh mana pelaksanaan penataan hubungan sipil-militer pada masa pasca Pemerintahan Orde Baru, uraian berikutnya merujuk kepada beberapa temuan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh beberapa penulis sebelumnya. Salah satu studi yang sangat komprehensif mengupas masalah ini adalah hasil penelitian Arif Yulianto (dalam penyusunan Tesisnya pada Program Studi Ketahanan Nasional Pascasarjana UI) yang dilakukannya terhadap masalah hubungan sipil-militer di Indonesia, mulai dari masa awal Reformasi (Pemerintahan Presiden B.J.Habibie) sampai dengan masa Pemerintahan Abdurrahman

Wahid. Dalam penelitiannya penulis menggunakan pendekatan model “dua dimensi: kontestasi militer dan hak-hak istimewa kelembagaan militer” yang mengacu kepada hasil penelitian Alfred Stephan pada penelitiannya di negara Brazil (Amerika Latin).⁴⁴

Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa hubungan sipil-militer yang terjadi di Indonesia pasca Orde Baru cenderung mengikuti pola kontrol sipil atas militer yang bersifat subyektif. Kebijakan utama yang ditempuh pemerintah sipil baru pasca Orde Baru, baik pada masa Presiden B.J.Habibie maupun Presiden Abdurrahman Wahid adalah pengurangan ha-hak istimewa kelembagaan militer yang selama masa Orde Baru sangat tinggi. Kebijakan ini dijalankan dengan menggunakan pola kontrol sipil atas militer, meskipun pola yang dipakai oleh kedua pejabat presiden ini relatif berbeda. Pada masa Presiden B.J.Habibie, kontrol tersebut dilakukan relatif tidak menimbulkan kontestasi, karena cenderung menggunakan kontrol sipil obyektif. Sedangkan pada masa Presiden A.Wahid, kontrol atas militer dilakukan dengan strategi konflik, dalam arti kontrol sipil subyektif.

Dengan kata lain bisa ditegaskan bahwa pemerintahan sipil pada masa pasca Orde Baru tersebut, meskipun dalam beberapa kebijakannya mampu mengurangi hak-hak istimewa kelembagaan militer, namun pengurangan tersebut relatif tidak berpengaruh signifikan terhadap penurunan kekuatan politik militer. Dalam kenyataan ini jelas berarti pemerintahan sipil baru dalam rangka penegakan supremasi sipil relatif kurang berhasil, karena militer masih merupakan kekuatan politik de facto yang relatif ikut menentukan dalam penyelenggaraan negara pada masa itu. Melihat kenyataan ini, Yulianto menyarankan agar pemerintahan sipil baru berikutnya dan pihak militer melakukan upaya yang lebih jelas dan

⁴⁴Lihat lebih lanjut hasil penelitian dalam Yulianto, *op.cit.* Kerangka teori yang melandasi penelitiannya mengacu kepada Alfred Stephan, *Militer dan Demokratisasi; Pengalaman Brazil dan beberapa negara lain* (Jakarta; PT Pustaka Utama Grafiti, 1996).

tegas dalam rangka memperbaiki hubungan sipil-militer ke arah yang lebih baik.⁴⁵

Penelitian lainnya adalah yang dilakukan oleh Tim Peneliti LIPI yang membahas tentang studi hubungan sipil-militer di era transisi pasca Orde Baru. Penelitian ini khususnya telah mengupas upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid (Oktober 1999-Juli 2001) untuk mereformasi TNI dan menegakkan supremasi sipil. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa upaya untuk membangun supremasi sipil obyektif terhadap militer pada masa itu masih berada pada tahap yang sangat awal, dan mengalami banyak kesulitan justru dari perilaku para politisi sipil (partai-partai politik) sendiri, yang semestinya menjadikan isu supremasi sipil sebagai salah satu agenda utama kebijakan mereka. Hal ini merupakan refleksi dari kenyataan politik bahwa militer tetap merupakan suatu organisasi dengan pengaruh politik yang masih sangat besar dan diperhitungkan. Meskipun demikian peneliti menyarankan agar pada masa berikutnya penataan hubungan sipil tetap dilaksanakan secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi, dengan menempatkan TNI secara pas dalam sistem kenegaraan Indonesia dan hal ini dijadikan sebagai agenda utama reformasi pertahanan.⁴⁶

Sebagai pembanding terhadap pandangan LIPI ini, perlu dikemukakan pula di sini penelitian yang obyek studinya sama, yaitu studi hubungan sipil-militer pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang dilakukan oleh A.Malik Haramain (dalam penyusunan Tesisnya pada Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP-UI). Hasil penelitiannya bahkan lebih tegas menyimpulkan bahwa meskipun kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Presiden A.Wahid memang telah menandai adanya upaya untuk mereposisi dan memprofesionalkan militer, tetapi pada kenyataannya cita-cita penegakan prinsip-prinsip supremasi sipil dinilai gagal dilaksanakan. Dengan kata lain ditandaskannya bahwa perubahan mendasar yang

⁴⁵*Ibid.*, h.618.

⁴⁶Lihat Anwar, *op.cit.*, h.202-208.

dilakukan Gus Dur ternyata belum sepenuhnya mampu merubah pola hubungan sipil-militer yang berorientasi pada supremasi sipil.⁴⁷

Selanjutnya bagaimana penjelasan mengenai penataan hubungan sipil-militer berikutnya pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri, dapat dilihat melalui penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti LIPI. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa upaya untuk menerapkan prinsip supremasi sipil atas militer dan mendorong terwujudnya TNI yang profesional di bawah pemerintahan Presiden Megawati masih jauh dari harapan. Dalam hal ini masih terlihat sangat banyak kendala obyektif yang dihadapi pemerintah Indonesia pada masa itu untuk dapat menegakkan supremasi sipil. Di samping itu, Megawati dinilai kurang memiliki komitmen untuk mendorong reformasi di tubuh TNI, atau dalam manajemen TNI oleh pemerintah. Sementara kemajuan-kemajuan yang dicapai pada saat itu, misalnya Amandemen Konstitusi dan pengesahan UU No.34/Tahun 2004 tentang TNI, dianggap lebih merupakan upaya yang diprakarsai kekuatan-kekuatan politik di lembaga legislatif. Dengan demikian ditegaskan bahwa penataan hubungan sipil-militer pada era Megawati tersebut belum menunjukkan keberhasilan yang signifikan, sebagai yang dipersepsikan oleh Samuel Huntington untuk mewujudkan kontrol sipil obyektif atas militer.⁴⁸

Dari beberapa hasil penelitian di atas, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa meskipun pemerintahan sipil yang terbentuk kemudian setelah pasca pemerintahan Orde Baru (terutama pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri) memiliki legitimasi yang kuat sebagai manifestasi hasil pemilihan umum demokratis, pada kenyataannya belum berhasil untuk mewujudkan prinsip supremasi sipil yang dapat mengontrol organisasi militer (TNI) secara obyektif. Kenyataan ini selanjutnya membawa beban yang berat dan menjadi tantangan yang krusial bagi pemerintahan selanjutnya. Dengan terpilihnya

⁴⁷Lihat Haramain, *op.cit.*, h.355-363.

⁴⁸Lihat Dewi Fortuna Anwar, dkk, *Gus Dur Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2002), h.202-228.

kembali presiden baru yang berasal dari purnawiran jenderal TNI AD, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada akhir tahun 2004, memberi pertanyaan besar bagi masyarakat luas, apakah penataan hubungan sipil-militer ini dapat dilanjutkan atau malah sebaliknya mundur ke masa pemerintahan Orde Baru, yang memunculkan hubungan sipil-militer yang didominasi oleh kekuatan militer dan ambisi kekuasaan presiden.

Meskipun demikian sebagian pengamat memberi penilaian yang obyektif terhadap figur kepemimpinan Jenderal TNI (Purn) Susilo Bambang Yudhoyono, mengingat peranannya di masa awal Reformasi cukup penting dalam upaya mereformasi TNI secara internal. Pada masa itu (sewaktu Menhankam/Pangabnya adalah Jenderal TNI Wiranto) jabatannya cukup strategis sebagai Kepala Sosial Politik ABRI (Kassospol ABRI), yang ditugasi untuk menyusun “blue print” Reformasi Internal TNI.⁴⁹ Berdasarkan *track record* ini banyak pihak menaruh harapan bahwa Presiden SBY pada masa pemerintahannya bisa meningkatkan hubungan sipil-militer yang lebih demokratis dan kondusif bagi perwujudan masyarakat madani (*Civil Society*).

Suatu hal yang pantas untuk dicatat dalam sejarah demokrasi di Indonesia adalah terpilihnya Presiden SBY dalam Pemilu 2004 merupakan presiden yang pertama dalam pemilu yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, yang tentunya berbeda dengan bentuk pemilu sebelumnya. Dengan pemilu langsung ini jelas bahwa Presiden SBY memiliki legitimasi yang sangat kuat untuk menjalankan sistem pemerintahan presidensial. Pada masa awal pemerintahannya Presiden SBY sebagai manifestasi pemerintahan sipil tentunya tampak berusaha untuk mengendalikan organisasi TNI secara demokratis. Melalui kapasitas Dephan yang dipimpin kembali oleh figur sipil, Presiden SBY mencoba menerapkan kontrol politik terhadap kelanjutan reformasi internal TNI.

⁴⁹Secara formal kajian tentang Reformasi Internal TNI dilaksanakan pada tanggal 14 Mei 1998 di Mabes ABRI Cilangkap. Kassospol Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono sebagai pemrakarsa mengundang beberapa tokoh intelektual, seperti Nurcholis Madjid, Rizal Ramli, Sali Said, Indra Samego, Faisal Basri dan lain-lain. Lihat lebih lanjut Chrisnandi, *Kesaksian...*, *op.cit.*, h.101.

Mekanisme kontrol ini dilaksanakan secara normatif sesuai dengan perundang-undangan yang ada dan kondisi ini bisa dikatakan sangat efektif untuk mengarahkan peran, tugas dan fungsi TNI di bawah kendali kekuasaannya.

Dalam pemahaman ini, bila dibandingkan dengan pengalaman semasa mantan Presiden Abdurrahman Wahid yang cenderung kontroversial dan Megawati Soekarnoputri yang sangat hati-hati serta kurang peduli dalam upaya penataan hubungan sipil-militer, maka Presiden SBY sebagai seorang yang memiliki latar belakang militer memosisikan dirinya seobyektif mungkin untuk tidak terjebak pada godaan untuk mengintervensi lebih jauh dan memanfaatkan kekuasaannya atas organisasi TNI dan Polri. Hal ini bisa dilihat misalnya pada saat pergantian Panglima TNI (dari Jenderal TNI Endriartono Soetarto ke Marsekal TNI Djoko Suyanto) dan beberapa jabatan teras di lingkungan TNI AD yang melibatkan keluarga dekatnya tampak berjalan secara normatif (yuridis konstitusional).

Meskipun demikian, berbagai pihak yang dianggap dapat mewakili pandangan komunitas sipil (*civil society*) memberikan pandangan yang berbeda-beda terhadap kemungkinan keberhasilan pencapaian pemerintahan Presiden SBY dalam menata hubungan sipil-militer di Indonesia di masa periode lima tahun pertama (2004-2009). Dalam hal ini, Kusnanto Anggoro menganggap bahwa sebagai seorang yang dibesarkan pada masa kejayaan tentara dalam berpolitik, maka Presiden SBY kemungkinan besar tidak akan beranjak lebih dari model kesetaraan (*equal partnership*) dalam penataan hubungan sipil-militer.⁵⁰ Dengan pandangan ini, bisa dirujuk kembali kepada latar belakang sejarah perkembangan pemikiran elite pimpinan militer (TNI/ABRI) pada awal reformasi dalam menyikapi tuntutan masyarakat akan perlunya penegakan supremasi sipil dan penataan hubungan sipil-militer di Indonesia. Ketika itu Presiden SBY

⁵⁰Lihat Kusnanto Anggoro, "Menakar Reformasi Sektor Keamanan Masa Pemerintahan Yudhoyono", dalam M.Najib Azca dan Moch.Faried, eds. *Konflik dan Reformasi-TNI di Era SBY* (Yogyakarta: CSPPS Books-UGM, 2004), h.41.

semasih Kassospol ABRI (mewakili persepsi perwira militer pada umumnya) tidak setuju akan penerapan penegakan supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer di Indonesia yang sepenuhnya mengacu kepada model yang diterapkan di negara-negara maju.

Di samping itu, Tim Peneliti Reformasi Militer dari PASIVIS UI mengemukakan bahwa Indonesia selama satu dekade sudah melakukan usaha penataan hubungan sipil-militer dalam reformasi militernya dan secara normatif tampaknya telah mencapai hasil tertentu. Jaminan netralitas politik TNI, pemutusan hubungan TNI partai politik tertentu, persyaratan pengunduran diri bagi prajurit TNI yang terlibat politik praktis, penataan ulang organisasi TNI untuk meninggalkan fungsi sosial politik dan beberapa hal lainnya dapat dijadikan indikator capaian penataan hubungan sipil-militer dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.⁵¹ Tentunya masih banyak indikator lainnya yang dapat ditambahkan di sini yang belum sepenuhnya dapat dituntaskan pada masa akhir pemerintahan Presiden SBY periode pertama, antara lain penataan bisnis TNI, penerapan peradilan umum bagi prajurit, validasi organisasi Dephan dengan Mabes TNI/Mabes Angkatan, serta termasuk penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan, Mabes TNI dengan Mabes Polri.

⁵¹Lihat Alexandra R.Wulan, ed. *Satu Dekade Reformasi Militer* (Jakarta: PACIVIS dan FES Indonesia Office, 2008), h.143-146.

3.1.2 Sejarah Penataan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI

a. Masa Awal Kemerdekaan dan Pemerintahan Demokrasi Liberal (1945-1959)

Pada saat setelah terbentuknya NKRI pada tanggal 17 Agustus 1945, pengorganisasian tentara pada awalnya bisa dikatakan masih bersifat darurat dengan penyebutan nama TKR (Tentara Keamanan Rakyat). Peresmian TKR dilaksanakan berdasarkan kepada Maklumat Pemerintah pada tanggal 5 Oktober 1945. Ketika itu organisasi TKR dirancang dan dibentuk secara sederhana mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Sebagaimana lazimnya dengan mengacu kepada bentuk organisasi-organisasi militer di dunia pada umumnya, maka organisasi TKR dibentuk dengan model organisasi lini dan staf yang bersifat komando.

Dalam hal ini struktur organisasi kepemimpinan yang dibentuk adalah penentuan pucuk pimpinan pada Kementerian dengan Markas Besar TKR pada tanggal 20 Oktober 1945 yang masih menyatu dan dijabat satu orang pejabat. Di bawah komando Markas Tertinggi TKR, ternyata secara de facto tanggungjawab pengorganisasian diserahkan kepada Letjen Urip Soemahardjo (Kepala Staf Umum MT TKR) untuk menyusun struktur organisasi selanjutnya dan sekaligus menjalankan tugas pimpinan TKR, karena adanya kekosongan pejabat pimpinan TKR yang ditunjuk ketika itu.⁵² Tentunya dapat dipahami untuk sementara hubungan kelembagaan antara Kementerian Keamanan dengan Markas Tertinggi TKR belum berjalan semestinya ketika itu, karena pejabat menteri yang ditunjuk pada kenyataannya belum aktif menjalankan tugasnya.

⁵²Sebagaimana diketahui Pucuk Pimpinan TKR yang ditunjuk pertama kali adalah Supriyadi (mantan perwira PETA) yang berhasil memimpin pemberontakan pasukan PETA di Blitar dalam menghadapi pasukan penjajahan Jepang pada tahun 1945. Namun kemudian tidak pernah muncul memenuhi tugas pimpinan tertinggi TKR tersebut. Lihat lebih jauh Mabes TNI, *Sejarah TNI Jilid I (1945-1949)* (Jakarta: Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000). Juga lihat A.H.Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan, Jilid 1 s/d 11* (Bandung: Angkasa, 1977).

Setelah Letjen Urip Soemohardjo berhasil merampungkan tugas sementara, struktur organisasi kepemimpinan TKR kemudian diisi kembali melalui pelaksanaan Konferensi TKR (semacam Rapat Pimpinan) untuk pertama kalinya pada tanggal 12 November 1945 di Yogyakarta, dengan agenda utama pemilihan Panglima Besar TKR dan Menteri Pertahanan. Dari hasil konferensi ini yang terpilih secara demokratis dari antara peserta yang hadir (para tokoh pimpinan Laskar Pejuang dan para Panglima Divisi/Dan Resimen TKR dari Komandemen Jawa) adalah Kolonel Soedirman (mantan Panglima Divisi V/Banyumas) sebagai Panglima Besar TKR dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Menteri Pertahanan.⁵³

Sungguh di luar dugaan para pimpinan TKR saat itu, ternyata mekanisme pemilihan pejabat Pimpinan TKR dan Menhan seperti ini tidak langsung mendapat legitimasi dari pemerintah, karena Presiden Soekarno memandang hal ini dapat menimbulkan kecurigaan tentera sekutu. Malahan yang terjadi adalah setelah Presiden Soekarno mengangkat Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri, Amir Sjarifuddin ditunjuk sebagai Menhan dalam kabinet parlementer yang dibentuk oleh Syahrir. Kondisi ini jelas dimaksudkan oleh PM Sutan Syahrir untuk dapat mengontrol dan menguasai organisasi tentara di bawah kekuasaannya. Ada beberapa pengamat yang mengemukakan bahwa sejak itu merupakan awal timbulnya konflik kepentingan antara pimpinan tentara dan pemerintah di Indonesia.⁵⁴ Akibat adanya pertentangan ini, pengangkatan Kolonel Soedirman sebagai Panglima Besar TKR (dengan pangkat Letnan Jenderal) oleh Presiden Soekarno secara resmi baru dapat dilaksanakan pada tanggal 18 Desember 1945. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa upaya penataan hubungan kelembagaan antara Kementerian Keamanan/Pertahanan dengan Markas Besar TKR mulai dirintis sejak penentuan pimpinan tersebut.

⁵³Mabes TNI AD, *Sejarah Perkembangan TNI AD* (Jakarta: Disjarahad, 1983), h.24.

⁵⁴Antara lain lihat Sundhaussen, *op.cit.*, h.62. Juga lihat Kivlan Zen, *Konflik dan Integrasi TNI-AD* (Jakarta: Institute for Policy Studies, 2004), h.25-26.

Untuk menyesuaikan dengan pengangkatan para pimpinan TKR dan Kementerian Pertahanan di atas, maka upaya terencana selanjutnya dilaksanakan penyempurnaan organisasi tentara dengan jalan merubah penyebutan nama TKR dari Tentara Keamanan Rakyat menjadi Tentara Keselamatan Rakyat pada tanggal 7 Januari 1946 dan berikutnya menjadi TRI (Tentara Republik Indonesia) pada tanggal 26 Januari 1946. Dalam hal ini validasi organisasi juga dilakukan pada tanggal 17 Mei 1946, antara lain bentuk Kementerian Keamanan diganti menjadi Kementerian Pertahanan, di mana struktur organisasinya membawahi Markas Besar Umum TRI yang dipimpin oleh Panglima Besar TRI dan Direktorat Jenderal Kementerian Pertahanan Bagian Militer. Jabatan Panglima Besar TRI tetap dijabat oleh Letjen Soedirman, yang diangkat secara resmi pada tanggal 21 Mei 1946 dengan menaikkan pangkatnya menjadi Jenderal.⁵⁵

Dari fakta sejarah penyusunan organisasi tentara ini yang menarik dicatat adalah bahwa upaya terencana para pimpinan tentara (melalui Pokja Penyusunan Organisasi Tentara yang dipimpin oleh Letjen Urip Soemohardjo) untuk secara otonom menyempurnakan organisasi tentara lebih modern dan profesional (khususnya dalam penentuan struktur kepemimpinan) ternyata mendapat intervensi dari kepentingan partai politik tertentu (terutama sayap kiri). Hal ini jelas terbukti dari kenyataan bahwa di samping membawahi Pangsar, Menhan juga membawahi Dirjen Kementerian Bagian Militer yang di dalam struktur organisasinya terdapat Biro Perjuangan yang dijadikan wadah dari unit-unit organisasi Laskar/Badan-badan Perjuangan yang didominasi oleh pengaruh kekuatan politik tersebut.

Meskipun demikian, iktikad dan upaya pemerintahan untuk menyempurnakan suatu organisasi tentara yang bersifat kebangsaan (nasional) terus berlanjut. Untuk mencegah konflik dan intervensi politik yang lebih jauh dari manuver partai-partai politik yang bersaing ketika itu merebut kekuasaan pemerintahan, maka pemerintah menggagas konsepsi

⁵⁵Mabes TNI AD, *op.cit.*, h.25-26.

penyatuan organisasi TRI dengan berbagai organisasi kelaskaran/badan-badan perjuangan yang ada dalam satu wadah organisasi yang lebih solid dan rasional. Demikianlah gagasan ini diwujudkan pada tanggal 5 Mei 1947 di mana Presiden Soekarno mengeluarkan surat resmi penetapan upaya penyatuan organisasi ini.⁵⁶

Meskipun sempat ditentang oleh kelompok elite parpol pemilik laskar-laskar yang tidak rela menyerahkan pasukannya, akhirnya mereka menyetujui dan menginginkan gagasan penyatuan ini dilakukan secara bertahap. Realisasinya selanjutnya adalah Presiden Soekarno mengeluarkan suatu keputusan pada tanggal 7 Juni 1947, yang mengesahkan berdirinya Tentara Nasional Indonesia (TNI). Dalam hal ini struktur kepemimpinan TNI dipegang oleh pucuk pimpinannya terdiri dari Panglima Besar TNI Angkatan Perang, yaitu Jenderal TNI Soedirman dan beranggotakan para staf pimpinan teras TNI AP (TNI AD, TNI AU dan TNI AL) serta tokoh pimpinan laskar/badan pejuang.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada tanggal 27 Pebruari 1948 diumumkan Penetapan Presiden No.9 Tahun 1948 dan dimulailah pelaksanaan Reorganisasi dan Rasionalisasi dalam tubuh TNI AP, antara lain membubarkan bentuk struktur kepemimpinan TNI sebelumnya (berbentuk pucuk pimpinan/staf gabungan AP) dan menggantinya dengan membentuk Markas Besar Angkatan Perang Mobil yang terdiri dari Panglima Besar AP Mobil (yaitu tetap dijabat oleh Jenderal TNI Soedirman) dan Wakilnya (yaitu Jenderal Major A.H.Nasution). Di samping itu dibentuk pula organisasi Staf Umum Angkatan Perang di dalam struktur Kementerian Pertahanan, yang terdiri dari KSAP (dijabat oleh Komodor Udara S.Suryadharma) dan Wakilnya (Jenderal Major T.B.Simatupang). Struktur Kepemimpinan TNI AP ini berikutnya pada tanggal 5 Maret 1948 dikukuhkan lewat UU No.3 Tahun 1948, di mana kekuasaan militer tertinggi dipusatkan dalam tangan Menteri Pertahanan yang dalam pelaksanaannya dijalankan oleh KSAP (yang dibantu oleh

⁵⁶Lihat lebih lanjut Nugroho Notosusanto, *Pejuang dan Prajurit* (Jakarta: Sinar Harapan, 1985), h.41-46.

KSAD, KSAU dan KSAL) dan membawahi Panglima Besar AP Mobil sebagai komando pengendalian pasukan tempur (kesatuan-kesatuan perang) dengan kewenangannya yang terbatas.⁵⁷

Upaya untuk terus menyempurnakan pengorganisasian TNI AP dan penyusunan pasukan tempur secara bertahap dilaksanakan di bawah komando dan pengendalian struktur kepemimpinan seperti ini. Struktur organisasi ini pada kenyataannya bertahan kemudian sampai dengan masa awal dekade 50-an, sehingga penyatuan satuan-satuan tempur (yang diperkuat dengan satuan-satuan teritorial yang dibentuk sebagai realisasi konsepsi Perang Rakyat Semesta dalam menghadapi Agresi Belanda) benar-benar solid di bawah satu komando. Hal ini bisa dilihat berikutnya melalui Penetapan Menhan No.126/MP/1949 tanggal 10 Desember 1949 tentang Organisasi Kementerian Pertahanan dan APRI yang secara mendasar tidak banyak perubahan.

Pada tanggal 5 Januari 1950 Menhan Republik Indonesia Serikat sempat mengeluarkan Penetapan No.12/MP/1950 mengenai Organisasi Tentara Republik Indonesia Serikat (sebagai akibat provokasi Pemerintahan Belanda terhadap Pemerintahan RI ketika itu). Kondisi ini pada kenyataannya tidak bertahan lama, karena pada tanggal 17 Agustus 1950 setelah negara kita kembali kepada NKRI, organisasi tentara kembali kepada penyebutan semula, yaitu TNI/APRI. Selain penyesuaian ini, ada satu hal yang perlu dicatat, yaitu penghapusan jabatan Panglima Besar APRIS setelah meninggalnya Jenderal TNI Soedirman pada tanggal 19 Januari 1950. Sementara itu jabatan KSAP tetap dipertahankan oleh pemerintahan parlementer (Kabinet PM Mohammad Hatta) dengan membawahi KSAD, KSAU dan KSAL. Pejabat yang diangkat sebagai KSAP adalah Jenderal Major T.B.Simatupang. Dari fakta inilah terlihat bahwa sejak itu untuk sementara komando dan pengendalian organisasi

⁵⁷A.H.Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 2* (Jakarta: Gunung Agung, 1985), h.4-5. Fakta sejarah ini dikritisi oleh Amos Perlmutter, lihat Perlmutter, *op.cit.*

tentara beralih dari jabatan Pangsar ke KSAP, sedangkan kewenangan secara politis tetap pada Menhan.⁵⁸

Dengan melihat perkembangan di atas, maka bisa dikatakan bahwa pemerintah masih sedang mencari bentuk atau struktur organisasi kepemimpinan TNI/AP dan hubungannya dengan Kementerian Pertahanan yang sesuai dengan kondisi sistem pemerintahan yang dipraktekkan ketika itu. Sebagaimana diketahui sistem pemerintahan yang diterapkan sejak awal Kemerdekaan RI sampai dengan paruh dekade-50an secara de facto adalah sistem demokrasi parlementer. Tidak mengherankan pimpinan pemerintahan (Perdana Menteri) yang menjabat bergantian pada saat itu berusaha untuk menentukan pola atau struktur kepemimpinan TNI/AP dengan Kemhan yang merupakan manifestasi dari upaya pengendalian yang demokratis secara obyektif terhadap organisasi militer. Sayangnya dalam kenyataan bukan hanya sekedar pengendalian pemerintahan sipil, tetapi organisasi tentara tersebut dimanfaatkan untuk tunduk pada pengaruh partai-partai politik yang berkuasa dan ideologi yang diusungnya.

Dalam menyikapi upaya pemerintah ini, elite pimpinan TNI/AP mengalami sikap yang dilematis, yaitu di satu sisi ingin menghormati kepemimpinan legal pemerintahan sipil dan di sisi lain tidak ingin adanya “intervensi” politis yang terlalu jauh dari elite pimpinan pemerintahan terhadap urusan internal tentara. Puncak dari dari perdebatan politis antara elite pimpinan tentara dan pimpinan pemerintahan saat itu adalah terjadinya “Peristiwa 17 Oktober 1952”, yang pada akhirnya membawa dampak bagi perkembangan struktur organisasi kepemimpinan TNI dan Kemhan pada masa berikutnya. Ironisnya setelah peristiwa tersebut Presiden Soekarno mengambil suatu kebijakan untuk menghapus jabatan KSAP. Sejak itu terlihat struktur organisasi Kepemimpinan TNI/AP dan Kementerian Pertahanan semakin tidak jelas pembagian kewenangannya.

⁵⁸Zen, *op.cit.*, h.34.

b. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Setelah memasuki masa Pemerintahan/Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno kembali memegang pucuk pemerintahan yang didasarkan kepada sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 (sistem presidensial). Kegagalan Pemerintahan/Demokrasi Parlementer sebelumnya dalam membangun stabilitas nasional dijadikan alasan pembenar bagi Presiden Soekarno untuk memulihkan kekuasaannya. Berangkat dari pengalaman praktek pemerintahan sebelumnya yang belum menemukan pola atau struktur Kepemimpinan TNI/AP dan hubungannya dengan Kemhan, Presiden Soekarno berupaya kembali menetralkan hubungan yang tidak harmonis di antara elite tentara dan elite partai-partai politik dengan jalan merangkul semua kekuatan politik tersebut di bawah kekuasaannya. Namun demikian keinginannya untuk membentuk kembali struktur organisasi Kepemimpinan TNI/AP yang jelas ternyata tidak kunjung terwujud. Pada kenyataannya yang terjadi kemudian adalah Presiden Soekarno sebagai kepala pemerintahan presidensial malahan berusaha lebih mempertegas legalitasnya sebagai “pemegang kekuasaan tertinggi atas TNI/AP (AD, AL dan AU)” sesuai dengan konstitusi (Pasal 10 UUD 1945).

Setidak-tidaknya ada tiga petunjuk faktual yang memperjelas ambisi kekuasaan Presiden Soekarno ini, yaitu pertama, adanya penghapusan terhadap jabatan Panglima Besar TNI/AP yang terakhir dijabat oleh Jenderal TNI Soedirman dan jabatan KSAP yang dijabat oleh Jenderal Major T.B.Simatupang. Kedua, dengan adanya pemberlakuan Keadaan Darurat Perang pada bulan Maret 1957, Soekarno tidak sepakat kekuasaan Keadaan Darurat sepenuhnya di tangan Menteri Pertahanan. Dalam hal ini Presiden Soekarno berusaha mengambil momen untuk memperkuat kekuasaannya dengan menyatakan dirinya sebagai pemegang komando atas TNI/AP dan Penguasa Tertinggi dalam keadaan bahaya/darurat perang. Ke tiga, adanya penolakan terhadap wacana Jenderal A.H.Nasution (sewaktu menjabat KSAD) untuk membentuk

kembali jabatan Panglima TNI/ABRI setelah berhasilnya Irian Barat kembali ke pangkuan RI pada tahun 1962.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah Presiden Soekarno mengumumkan Kabinet Kerja pada tanggal 10 Juli 1959, posisi Jenderal A.H.Nasution hanya diberikan jabatan sebagai Menteri Utama Bidang Pertahanan Keamanan, sekaligus tetap menjabat sebagai KSAD.⁵⁹ Untuk semakin mengedepankan ambisi kekuasaannya Presiden Soekarno tampaknya sengaja untuk membiarkan kevakuman kepemimpinan TNI/AP selama dekade 50-an, setelah meninggalnya Jenderal Soedirman. Hal ini dilakukannya, karena dia tidak ingin tersaingi lebih jauh oleh kepopuleran figur elite pimpinan TNI/AP (Jenderal Major A.H.Nasution dan Jenderal Major T.B.Simatupang) dan disadari peranan kekuatan politik tentara (terutama TNI/AD) yang mulai eksis dan terkonsolidasi kembali di daerah-daerah.

Tidak mengherankan akhirnya pada awal dekade 60-an Jenderal A.H.Nasution hanya diberikan jabatan terakhirnya dalam struktur kepemimpinan TNI/ABRI sebagai Kepala Staf Angkatan Bersenjata, merangkap Menko Hankam. Dengan jabatan ini jelas bahwa Jenderal A.H.Nasution tidak memiliki kewenangan dalam komando dan pengendalian terhadap TNI/ABRI. Dengan demikian bisa disimpulkan bahwa upaya penataan kembali organisasi kepemimpinan TNI dan hubungan kelembagaannya dengan Departemen Pertahanan sengaja tidak dilaksanakan oleh Presiden Soekarno di akhir masa pemerintahannya.

c. Masa Pemerintahan Orde Baru

Sebagaimana diketahui dimulainya Pemerintahan Orde Baru secara yuridis konstitusional ditandai dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor: XXXIII/MPRS/1967 pada tanggal 12 Maret 1967 tentang pengangkatan Jenderal TNI Soeharto sebagai Pejabat Presiden RI. Sejak

⁵⁹Lihat riwayat perjuangan Jenderal TNI (Purn) A.H.Nasution yang ditulis kembali oleh Bakri Tian Lean, *Bisikan Nurani Seorang Jenderal* (Bandung: Mizan, 1977).

itu Presiden Soeharto sebagai Panglima Tertinggi TNI/ABRI sesuai UUD 1945 (Pasal 10) telah memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk menata kembali organisasi-organisasi kelembagaan yang melaksanakan fungsi pertahanan dan keamanan. Kalau sebelumnya pada masa Demokrasi Terpimpin Presiden Soekarno pada tahun 1962 sudah berhasil melaksanakan penyatuan angkatan-angkatan (TNI) dan Polri dalam satu wadah ABRI, maka selanjutnya Presiden Soeharto melanjutkan penataan organisasi tersebut pada tahun 1967, yang kemudian dikenal dengan Kebijakan Reorganisasi ABRI 1967.⁶⁰

Melalui kebijakan ini Presiden Soeharto sebagai Pangti ABRI membentuk lembaga-lembaga baru yang berfungsi sama dengan Angkatan, sehingga terdapat enam lembaga atau badan pertahanan keamanan yang menyelenggarakan fungsi yang hampir serupa, yang masing-masing berdiri sendiri tanpa koordinasi dan integrasi yang tegas. Keenam badan tersebut adalah Komando Operasi Tertinggi (KOTI), Kompartemen Hankam, Departemen/Angkatan Darat, Departemen/Angkatan Laut, Departemen/Angkatan Udara dan Departemen/Angkatan Kepolisian. Pada kenyataannya kebijakan ini menyebabkan keberadaan organisasi ABRI/Hankam ketika itu menjadi semakin terfragmentasi dalam orientasi angkatan yang berwawasan sempit. Akibatnya terjadi disintegrasi dalam tubuh ABRI, karena masing-masing angkatan membentuk doktrin, pasukan elite dan unit/satuan intelijen tersendiri. Perkembangan situasi ini tentunya menyadarkan pimpinan ABRI untuk kembali menyempurnakan struktur organisasi ABRI/Hankam.

Seperti diketahui pada penyusunan Kabinetnya yang pertama, Presiden Soeharto merangkap jabatan sebagai Menteri Utama (Menutama) Pertahanan Keamanan. Untuk menyempurnakan kembali fungsi angkatan dan struktur organisasi ABRI, sebagai Menutama Hankam Jenderal TNI Soeharto memerintahkan Mayjen TNI M.M.R Kartakusuma (Kepala Staf

⁶⁰Lihat IW Eka Sundawan, *Perubahan Departemen Pertahanan Keamanan Menjadi Departemen Pertahanan: Tinjauan Perspektif Ketahanan Nasional* (Jakarta: Tesis Pascasarjana Prodi Kajian Tahnas UI, 2002), h.140-141.

Hankam) untuk menyusun organisasi ABRI baru. Sebagai hasilnya, pemerintahan Orde Baru mengeluarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan Keamanan. Dalam keputusan ini organisasi Hankam/ABRI dibagi atas dua tingkat, yaitu tingkat departemen dan tingkat angkatan.

Selanjutnya dalam keputusan tersebut disebutkan bahwa tugas pokok Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam) adalah pertama, menyelenggarakan pengendalian secara integratif fungsional semua kegiatan-kegiatan negara dan masyarakat untuk mengamankan revolusi, mempertahankan negara serta melindungi rakyat pada umumnya. Ke dua, secara koordinatif-struktural menyelenggarakan pengendalian terhadap Angkatan-angkatan (AD, AL, AU dan Angkatan Kepolisian) dan badan-badan hukum lainnya. Dalam struktur organisasinya, pemegang kekuasaan tertinggi ABRI dan pimpinan Hankamnas adalah Presiden, yang dibantu oleh Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima ABRI. Setiap angkatan mempunyai tugas penyelenggaraan dan pembinaan Hankamnas menurut tugas pokok matranya masing-masing. Dengan demikian semua angkatan adalah bagian organik dari Dephankam yang bertanggungjawab untuk memberikan bantuan dalam penyelenggaraan dan pengamanan kebijaksanaan dalam bidang Hankam. Masing-masing angkatan dipimpin oleh Panglima Angkatan, yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas kewajibannya kepada Menhankam/Pangab.⁶¹

Demikianlah format kelembagaan Hankam/ABRI yang dilaksanakan pada awal pemerintahan Orde Baru, dimana Presiden Soeharto ketika itu berupaya menata kembali organisasinya agar menjamin adanya satu komando dan menghindari kesimpangsiuran kewenangan dalam penugasan bagi masing-masing angkatan. Hal ini tentunya sebagai konsekuensi dari pengalaman pemerintahan sebelumnya, yang tidak berhasil menyatukan organisasi kelembagaan atau badan yang

⁶¹*Ibid*, h.142-143. Lebih jauh lihat juga Saleh As'ad Djamhari, *Ikhtisar Sejarah Perjuangan ABRI: 1945-Sekarang* (Jakarta: Pusat Sejarah ABRI, 1979), h.132.

melaksanakan fungsi-fungsi hankam dalam satu wadah integratif. Penyatuan komando ini jelas dapat direalisasikan dengan tetap merangkap jabatan sebagai Presiden RI, Jenderal TNI Soeharto sekaligus juga menjabat sebagai Menhankam/Pangab.

Untuk menindaklanjuti upaya penataan ini kembali, format kelembagaan tersebut di atas disempurnakan melalui Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969. Perubahan organisasi Hankam/ABRI dalam keputusan ini tampaknya tidak ada yang begitu menonjol, karena sasaran utamanya adalah pengintegrasian semua angkatan dalam satu wadah. Dalam pengintegrasian ABRI ditempuh langkah-langkah penyatuan perumusan kebijakan yang terpusat dan penyatuan doktrin dasar pada tingkat terpusat. Pengendalian ini dimaksudkan untuk menghindari adanya peluang munculnya rivalitas dan kontroversi antar angkatan ataupun bagi pihak luar yang ingin memecah belah ABRI.⁶²

Hal yang penting dicatat adalah pada perumusan tugas pokoknya yang mengukuhkan pelaksanaan doktrin Dwifungsi ABRI, sehingga memperluas tugas ABRI di bidang non-hankam. Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa ABRI merupakan unsur organik Departemen Hankam dan inti kekuatan Hankamnas yang sekaligus merupakan kekuatan sosial yang tidak dapat dipisahkan dari perjuangan Hankamnas. Untuk mendukung pelaksanaan tugas dwifungsi ini dan membantu tugas Menhankam/Pangab juga dibentuk jabatan baru, yaitu Wakil Panglima ABRI (Wapangab) yang dijabat oleh Jenderal TNI M.Panggabean dan kemudian diganti oleh Jenderal TNI Soemitro.

Untuk melanjutkan penataan kembali organisasi Hankam/ABRI, maka pemerintah memandang perlu menyempurnakan Keputusan Presiden RI Nomor 79 Tahun 1969 tersebut di atas dengan Keputusan Presiden RI Nomor 7 Tahun 1974 pada tanggal 18 Pebruari 1974. Dalam keputusan ini ditegaskan bahwa fungsi Hankamnas pada dasarnya diselenggarakan oleh Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam). Adapun tugas

⁶²*Ibid*, h.148-149.

pokoknya adalah menyelenggarakan kebijakan dan pembinaan ketahanan nasional bidang Hankamnas, menyelenggarakan pimpinan dan pembinaan ABRI sebagai inti kekuatan Hankamnas dan kekuatan sosial serta menyelenggarakan, memimpin dan mengendalikan operasi-operasi pertahanan keamanan.

Sedangkan ABRI sebagai kekuatan inti ditentukan bertugas pokok meningkatkan kualitas operasional, administrasi dan manajemen, mengamankan Pelita II dan menyukseskan pembangunan nasional, ikut memelihara kestabilan politik di Asia Tenggara, serta terus meningkatkan kemampuannya sebagai pelaksana kekuatan dwifungsi. Dalam struktur dan susunan organisasinya tidak mengalami perubahan mendasar, hanya saja terjadi penyempurnaan pada Eselon Staf dan Eselon Pelaksana Pusat. Di tingkat Eselon Pimpinan ternyata kemudian jabatan Menhankam/Pangab tidak lagi dirangkap oleh Presiden Soeharto dan untuk selanjutnya dijabat oleh Perwira Tinggi Senior TNI/ABRI aktif. Pada saat itu yang menjabat Menhankam/Pangab adalah Jenderal TNI M.Panggabean dan Wapangab adalah Jenderal TNI Soerono.

Demikianlah sejak tahun 1974 itu sampai akhir tahun 70-an, pemerintahan Orde Baru selama dua periode masa kepemimpinan Presiden Soeharto, tidak lagi dilaksanakan upaya lanjutan untuk menata kembali organisasi kelembagaan pelaksana fungsi-fungsi Pertahanan dan Keamanan. Struktur organisasi yang menyatukan pelaksanaan fungsi Hankam/ABRI dalam satu wadah organisasi kelembagaan tetap dipertahankan dan konsekuensinya para pejabat pimpinannya juga tetap berada pada satu tangan. Adapun pejabat Menhankam/Pangab pada masa periode pemerintahan 1978-1983 adalah Jenderal TNI Muhammad Yusuf.

Barulah setelah tahun 1982, penyelenggaraan fungsi Pertahanan Keamanan Negara yang selama ini didasarkan pada UU RI No 29 Tahun 1954, kembali ditinjau ulang oleh lembaga legislatif (DPR RI). Dan setelah melalui proses politik yang panjang, maka pada tanggal 6 September 1982 DPR RI menyetujui disahkannya UU RI No 20 Tahun

1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI. Adapun perubahan yang sangat menonjol dalam penataan kembali organisasi kelembagaan pelaksana fungsi-fungsi Pertahanan dan Keamanan adalah adanya ketentuan yang mengatur pemisahan antara lembaga Dephankam dengan Mabes TNI/ABRI. Dalam ketentuan ini diatur lebih lanjut pembagian tugas dan kewenangan di antara dua organisasi kelembagaan tersebut.⁶³

Selanjutnya dalam UU ini disebutkan bahwa dalam melaksanakan kebijakan pengelolaan hankam negara, Presiden dibantu oleh seorang Menteri, sedangkan dalam pelaksanaan wewenang komando penyelenggaraannya, Presiden dibantu oleh Panglima ABRI. Sebagai pelaksanaan terhadap UU ini khususnya di bidang pemisahan organisasi diatur lebih lanjut dalam dua keppres, yaitu Keppres Nomor 46 Tahun 1983 tentang Pokok-pokok dan Susunan Organisasi Dephankam dan Keppres Nomor 60 Tahun 1983 tentang Pokok-pokok dan Susunan Organisasi TNI/ABRI. Adanya upaya pemisahan tersebut dimaksudkan agar beban kewenangan pembinaan administrasi bagi ABRI dapat berkurang, sehingga Pangab dapat lebih fokus pada peningkatan kemampuan ABRI dan komando pengendalian operasional. Sebagai konsekuensi dari pemisahan organisasi ini, maka jabatan Menhankam dan Pangab yang sebelumnya dirangkap menjadi terpisah. Pejabat Menhankam adalah Jenderal TNI (Purn) M.Yusuf, sedangkan sebagai Pangab adalah Jenderal TNI L.B.Murdani (Periode 1983-1988).

Dalam perkembangan selanjutnya, penyempurnaan organisasi Dephankam dan organisasi TNI/ABRI tidak mengalami perubahan yang menonjol dan memberi implikasi bagi penataan hubungan organisasi kelembagaan di antara keduanya. Perubahan yang terjadi pada kedua organisasi ini hanya bersifat penyempurnaan secara internal saja. Khususnya selama menjelang berakhirnya pemerintahan Orde Baru,

⁶³Lihat lebih lanjut Dephankam RI, *Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Babinkum ABRI, 1983), h. 52-54.

organisasi Dephankam dan TNI/ABRI tetap melaksanakan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya yang terpisah di bawah komando dan pengendalian Presiden Soeharto sebagai Panglima Tertinggi TNI/ABRI ketika itu. Adapun pejabat pada masa periode pemerintahan 1988-1993 adalah Jenderal TNI (Purn) L.B.Murdani sebagai Menhankam dan Jenderal TNI Tri Sutrisno sebagai Pangab. Sedangkan selama periode pemerintahan 1993-1998 adalah Jenderal TNI (Purn) Edi Sudrajat sebagai Menhankam dan Jenderal TNI Faisal Tanjung sebagai Pangab.

Dalam perkembangan terakhir di masa akhir Pemerintahan Presiden Soeharto, meskipun Dephankam dan Mabes TNI/ABRI secara kelembagaan sudah dipisah sesuai dengan kewenangannya masing-masing, ternyata pejabat pimpinan pada kedua lembaga tersebut kembali disatukan. Akibatnya arah dan kelanjutan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephankam dengan Mabes TNI/ABRI semakin tidak jelas serta tetap mengukuhkan *military supremacy* yang menjadi obsesi kekuasaan Presiden Soeharto dalam beberapa periode pemerintahannya. Demikianlah dalam Kabinet Pembangunan ke-VII, Presiden Soeharto mengangkat pejabat Menhankam/Pangab adalah Jenderal TNI Wiranto, yang seyogianya masa jabatan tersebut secara formal berlangsung dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2003. Seiring dengan berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto akibat adanya desakan/tuntutan mundur yang begitu kuat dari *Civilian Society* pada bulan Mei 1998, maka legalitas jabatan Jenderal TNI Wiranto sebagai Menhankam/Pangab juga berakhir.

3.1.3 Beberapa Model/Format Hubungan Kelembagaan Yang Pernah Dipraktekkan di Indonesia

a. **Model/Format Hubungan Vertikal.** Model hubungan kelembagaan yang bersifat vertikal ini pernah diberlakukan pada masa awal Kemerdekaan dan masa pemerintahan Demokrasi Parlementer (periode 1948-1958). Model ini secara yuridis berdasarkan Undang-undang RI Nomor 3 Tahun 1948, di mana kewenangan atas penggunaan dan pembinaan kekuatan militer di bawah Perdana Menteri, yang berada di tangan Menteri Pertahanan. Selanjutnya kewenangan dalam pelaksanaan urusan administrasi pembinaannya dijalankan oleh Kepala Staf Angkatan Perang (KSAP), sedangkan dalam operasional penggunaannya dilaksanakan oleh Panglima Besar TNI/AP Mobile. Oleh karena itu dalam struktur organisasinya Menhan membawahi KSAP dan Pangbes TNI/AP.

b. **Model/Format Menyatu Tanpa Hubungan.** Model atau struktur kelembagaan seperti ini pernah dipraktekkan pada masa pemerintahan Orde Baru (periode 1966-1983) dan (periode 1998-1999), di mana di dalam struktur organisasi disatukan jabatan pengendalian administrasi dengan jabatan komando operasional bagi penyelenggaraan fungsi Hankam/ABRI dalam satu wadah kepemimpinan kelembagaan. Dalam struktur ini jabatan menteri yang memimpin Departemen Pertahanan Keamanan disatukan dengan jabatan Panglima ABRI sebagai pimpinan TNI/ABRI. Model organisasi seperti ini secara yuridis berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967, Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969 dan disempurnakan terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1974.

c. **Model/Format Hubungan Koordinatif.** Model hubungan kelembagaan yang bersifat koordinatif ini pernah dipraktekkan pada masa pemerintahan Orde Baru (periode 1983-1997) dan selanjutnya diberlakukan kembali pada masa pemerintahan Reformasi (periode 1999

sampai dengan sekarang). Pada masa periode 1983-1997 tersebut model hubungan ini secara yuridis berdasarkan kepada UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pertahanan Keamanan Negara. Sedangkan pada masa periode sejak tahun 1999 sampai dengan saat ini secara yuridis berdasarkan kepada UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI.

3.2 Model/Format Hubungan Kelembagaan Yang Dipraktekkan di Berbagai Negara⁶⁴

3.2.1 Model di negara-negara Demokrasi Liberal

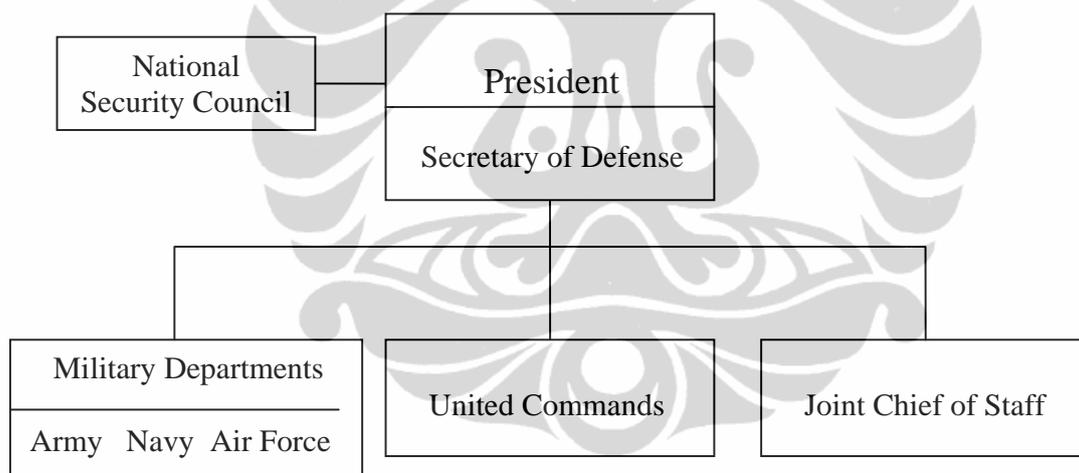
a. Di negara Amerika Serikat

Departemen Pertahanan Amerika Serikat (*The United States Department of Defense = USDOD*) adalah gabungan departemen yang diberikan tanggungjawab untuk mengkoordinasikan dan mengawasi semua lembaga dan fungsi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dengan keamanan nasional dan angkatan bersenjata Amerika Serikat. Pejabat menteri yang memimpin USDOD ini disebut dengan *Secretary of Defense*, yang dipilih dari kalangan politisi sipil dan diangkat secara resmi oleh Presiden AS yang terpilih melalui pemilihan umum. Secara yuridis konstiusional berdasarkan National Security Act of 1947, Presiden AS sebagai panglima tertinggi (*the Commander in Chief of the US Military*) memiliki rantai komando melalui Menteri Pertahanan yang memimpin DOD. DOD memiliki kewenangan pembinaan dan komando pengerahan/penggunaan kekuatan pertahanan, baik di masa damai maupun di masa perang. Oleh karena itu DOD *membawahi langsung* organisasi pembinaan tiga komponen utama angkatan bersenjata AS, yaitu departemen darat (*the departments of army*) departemen laut (*departments of navy*) dan departemen udara (*departments of air force*). Di samping itu

⁶⁴Penyusunan model/format hubungan kelembagaan di antara lembaga pertahanan dan markas besar tentara sebagai data komparasi dari berbagai negara di dunia seperti diuraikan berikutnya adalah berdasarkan data dan penjelasan teoritis yang disampaikan oleh *Andi Widjayanto MSc* dalam wawancara pada tanggal 17 Desember 2010 di Sekretariat Pascasarja Program HI FISIP UI Kampus Salemba Jakarta Pusat, dan selanjutnya telah diolah seperlunya oleh penulis.

DOD membawahi langsung organisasi komando utama operasional gabungan (*Unified Commands*) dan organisasi kepala staf gabungan (*Joint Chiefs of Staff*). Dalam struktur ini, pimpinan kepala staf gabungan (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) merupakan perwira yang memiliki pangkat tertinggi dalam angkatan bersenjata AS dan berperan sebagai penasihat militer bagi Presiden AS, sehingga dengan demikian tidak memiliki kewenangan komando.⁶⁵

Gambar 1: Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Institusi Militer dan Departemen Pertahanan USA



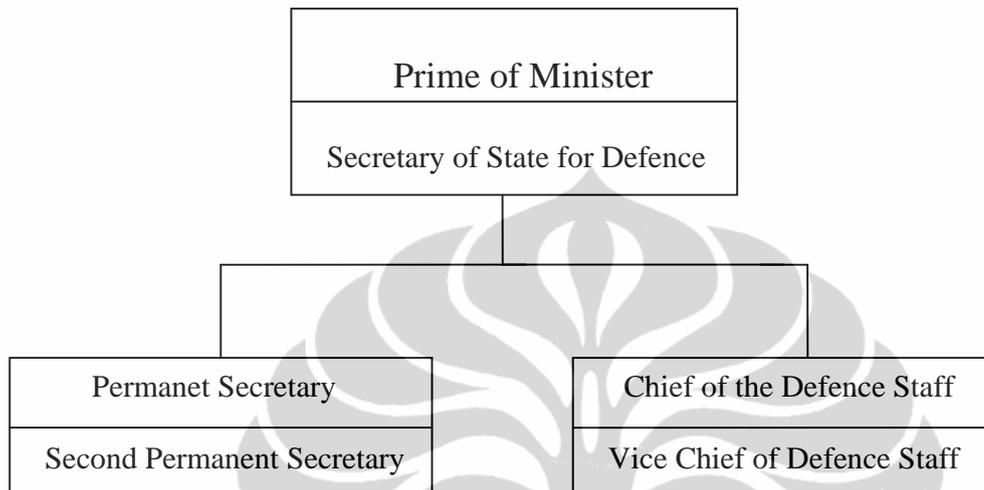
⁶⁵*The United States Department of Defense (USDOD)* <<http://www.netage.com/economics/gov/USDefense-chart-top.html>> diakses pada jam 12:31 tanggal 19 Oktober 2010.

b. Di negara Inggris

Departemen Pertahanan Inggris adalah salah satu departemen yang diberikan kewenangan oleh Perdana Menteri untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang pertahanan negara, baik yang menyangkut pembinaan dan penggunaan angkatan bersenjata, pembinaan kebutuhan perlengkapan, dukungan dan teknologi pertahanan, pembinaan personel militer, kesejahteraan dan para veteran, serta penyelenggaraan strategi keamanan internasional. Di samping itu lembaga ini juga menjadi markas besar bagi Angkatan Bersenjata Inggris (*British Armed Forces*). Pejabat yang dipilih dan diangkat secara resmi untuk memimpin departemen ini disebut dengan *Secretary of State for Defence*. Dalam struktur organisasi Departemen Pertahanan yang disusun dan ditetapkan oleh pemerintahan parlementer Inggris, terlihat pemusatan seluruh kewenangan pembinaan dan penggunaan atas angkatan bersenjata di bawah kontrol kekuasaan pemerintahan sipil yang sangat efektif, baik dalam lingkup pengawasan Kongres (Parlemen) maupun pengawasan Pimpinan Pemerintahan. Oleh karena itu Departemen Pertahanan Inggris membawahi langsung pejabat *Permanent Secretary* yang berwenang melaksanakan administrasi pembinaan pertahanan dan pejabat *Chiefs of the Defence Staff* yang berwenang menyelenggarakan komando pembinaan dan penggunaan seluruh kekuatan angkatan bersenjata Inggris (*Military Commands*), baik *Navy Command*, *Lands Forces*, *Air Command* dan *Permanent Joint Headquarters*. Sebagaimana diketahui pejabat Menteri dan para stafnya, serta staf yang ada pada markas besar *Chiefs of Defence Staff* merupakan elite sipil yang berlatar belakang politisi, penasehat militer profesional dan akademisi/ilmuwan.⁶⁶

⁶⁶United Kingdom Ministry of Defence <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/FE8CA02F-2FAE-4E1C-A35A-23E9125B6DCA/0/20101014_mod_minister_defence_board.pdf> pada September 2010.

Gambar 2 : *Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Institusi Militer dan Departemen Pertahanan United Kingdom*



3.2.2 Model di negara-negara Transisi Demokrasi

- a. Model di negara-negara Bekas Sosialisme/Komunisme
- 1) Negara Republik Rakyat Cina (*People's Republic Of China*)

Berdasarkan kepada konstitusi ROC, UU tentang Pertahanan Nasional dan UU tentang Organisasi Kementerian Pertahanan, struktur komando pertahanan nasional ROC, adalah sebagai berikut⁶⁷:

- (a) Presiden sebagai Panglima Tertinggi (*Commander of Chief*), memiliki komando dan kewenangan tertinggi atas Tentara Pembebasan Rakyat China (*The People's Liberation Army=PLA*), yang terdiri dari angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Presiden memberikan perintah-perintah kepada Menteri Pertahanan

⁶⁷People's Liberation Army Wikipedia, the free encyclopedia [http://en.wikipedia.org/wiki/ People's Liberation Army/](http://en.wikipedia.org/wiki/People's_Liberation_Army/) diakses tanggal 2 Maret 2011.

Nasional, yang kemudian memerintahkan Kepala Staf Gabungan untuk melaksanakan perintah Presiden tersebut.

(b) Dewan Keamanan Nasional, menentukan kebijakan-kebijakan utama bagi keamanan nasional dan mengatasi kondisi-kondisi darurat yang dinyatakan oleh Presiden.

(c) Eksekutif Yuan, bertanggungjawab untuk merumuskan kebijakan-kebijakan pertahanan, mengkoordinasikan sumber-sumber daya negara untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pertahanan nasional dan mengawasi pekerjaan dari lembaga-lembaga di bawahnya menyangkut pertahanan yang berkaitan dengan berbagai permasalahan..

(d) Komisi Militer Pusat dari Partai Komunis China (*Central Military Commission of CPC*), yang berwenang penuh untuk mengendalikan dan mengawasi PLA. Selanjutnya kewenangan ini dilanjutkan oleh Menteri Pertahanan Nasional untuk menggunakan PLA sesuai kebijakan dan strategi militer yang ditentukan oleh Dewan Keamanan Nasional.

(e) Menteri Pertahanan Nasional, yang berwenang mengendalikan dan mengawasi permasalahan-permasalahan pertahanan nasional, memberikan saran-saran kepada badan pembuat kebijakan dan merumuskan strategi-strategi militer. Markas Besar Staf Gabungan yang ada di bawah Menteri Pertahanan membantu Menteri Pertahanan dalam memimpin pengendalian terhadap Angkatan Bersenjata dan menyelenggarakan operasi-operasi gabungan.

2) Negara Federasi Rusia (*Russian Federation*)

Pada tanggal 7 Mei 1992 Boris Yeltsin menandatangani suatu keputusan mendirikan Kementerian Pertahanan Federasi Rusia dan

menempatkan semua pasukan Angkatan Bersenjata Soviet (*Soviet Armed Forces*) pada wilayah RSFSR di bawah pengawasan negara yang baru dibentuk Federasi Rusia. Pada saat itu Yeltsin mengangkat dirinya sebagai Menteri Pertahanan Rusia yang baru, menandai suatu langkah yang krusial dalam pembentukan Angkatan Bersenjata Rusia. Dalam hal ini sebagai Panglima Tertinggi dari Angkatan Bersenjata Federasi Rusia adalah Presiden Federasi Rusia (sekarang dijabat oleh Dmitry Medvedev). Kementerian Pertahanan Federasi Rusia bertugas menyelenggarakan urusan administrasi bagi pembinaan angkatan bersenjata dan melalui Staf Umum (*General Staff*) yang berada di bawah kekuasaannya melaksanakan komando utama dan pengendalian terhadap Angkatan Bersenjata Rusia. Adapun pejabat yang memimpin lembaga Staf Umum adalah *The Chief of General Staff* yang merupakan jabatan tertinggi dari karier perwira Angkatan Bersenjata Rusia.

b. Model di beberapa negara lainnya⁶⁸

1) Negara Jepang (Asia Timur)

Pengorganisasian terpenting dari Kementerian Pertahanan Jepang (*Ministry of Defense, MOD*) terakhir telah dilaksanakan secara efektif pada tanggal 1 September 2007, untuk memperkuat fungsi-fungsi yang dibutuhkan untuk memainkan peran bagi penyiapan damai dan perang. Dalam struktur organisasi pertahanan Jepang yang baru ini, MOD *membawahi secara langsung* organisasi kesekretariatan pertahanan, organisasi beberapa biro utama pembinaan pertahanan dan organisasi pimpinan kepala staf gabungan/kepala-kepala staf masing-masing bagian angkatan

⁶⁸Sumber data diperoleh dari Wikipedia, Free Encyclopedia <http://en.wikipedia.org/wiki/...../> yang diakses pada tanggal 22 Oktober 2010.

(darat, laut dan udara) serta beberapa eselon pelaksana pendidikan, latihan dan administrasi wilayah pertahanan.

2) Negara Malaysia (Asia Tenggara).

Struktur kepemimpinan Kementerian Pertahanan Malaysia terdiri dari Menteri Pertahanan dan dibantu oleh Wakil Menhan. Organisasinya terdiri dari dua bentuk pelaksana fungsi pertahanan, yaitu unsur sipil dan unsur militer (Angkatan Bersenjata Malaysia). Kementerian Pertahanan bertanggungjawab dalam pengimplementasian Kebijakan Pertahanan Nasional dan membina sumber daya yang diperuntukkan bagi Angkatan Bersenjata Malaysia untuk mempertahankan negara. Oleh karena itu struktur organisasi Kementerian Pertahanan Malaysia *secara hierarkis membawahi* dua bagian organisasi, yaitu jalur staf (Sekretariat Jenderal) dan jalur komando (Markas Besar Kekuatan Pertahanan) yang terdiri dari Markas Besar Angkatan Bersenjata Malaysia, Markas Besar Kepala Staf Gabungan Pertahanan, Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

3) Negara India (Asia Selatan).

Kementerian Pertahanan India adalah salah satu pelaksana fungsi Pemerintahan yang diberikan kewenangan dan tanggungjawab keamanan eksternal dan internal dari pemerintahan Republik India. Angkatan Bersenjata India (AD, AL dan AU) dan Pasukan Cadangan Nasional *secara administratif di bawah* Menteri Pertahanan. Tugas utama dari Kementerian Pertahanan adalah menetapkan kebijakan sesuai petunjuk pemerintah tentang semua masalah yang menyangkut pertahanan dan keamanan, serta menjabarkannya kepada semua organisasi di bawahnya untuk dapat dilaksanakan. Angkatan Bersenjata terutama bertanggungjawab untuk mempertahankan keutuhan wilayah bangsa dan negara. Presiden India merupakan komando tertinggi

dari AB India. Sedangkan Menteri Pertahanan menyiapkan kerangka kerja kebijakan dan semua kebutuhan AB India.

4) Negara Turki (Afrika Utara).

Kewenangan, keberadaan dan penggelaran Angkatan Bersenjata Turki (*Turkish Armed Forces, TAF*) dalam organisasi kenegaraan Turki telah diatur dalam konstitusi negara tersebut. Menurut konstitusi, kewenangan Panglima Tertinggi dinyatakan dalam keberadaan spritual dari Majelis Nasional Tertinggi Turki (*Turkish Grand National Assembly, TGNA*). Sedangkan Kepala Staf Gabungan (*The Chief of The Turkish General Staff, CTGS*) diangkat oleh Presiden sebagai Panglima Angkatan Bersenjata Turki dan bertanggungjawab kepada Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Dalam hal ini CTGS memiliki komando pengendalian dan pengawasan terhadap keberadaan Angkatan Bersenjata Turki, serta bertanggung jawab menyelenggarakan operasi militer secara efektif dan kesiapsiagaan operasional dari TAF. Dengan demikian STGS merupakan komandan terhadap ketiga angkatan (darat, laut dan udara) yang bertanggungjawab kepadanya. Di samping itu keberadaan Menteri Pertahanan Turki memiliki *kedudukan yang sama* dengan CTGS yang berada di bawah Perdana Menteri, sehingga kedua lembaga ini bekerja dalam suatu hubungan *kerjasama dan koordinasi* sesuai kewenangan dan tanggungjawab masing-masing.

5) Negara Brazil (Amerika Latin)

Departemen Pertahanan Brazil merupakan salah satu organisasi atau lembaga pemerintahan sipil yang diberi kewenangan dan tanggungjawab untuk membina Angkatan Bersenjata Brazil (*Forcas Armadas Brasileiras*) dan menyusun kebijakan pertahanan nasional, kebijakan mobilisasi pertahanan dan strategi pertahanan nasional. Dalam struktur organisasinya, Menteri Pertahanan yang memimpin lembaga ini diberi kedudukan

yang memiliki komponen utama pertahanan di bawah komandonya, yaitu komando Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, yang semuanya tergabung dalam markas besar Angkatan Bersenjata yang dipimpin oleh Kepala Staf Gabungan. Berdasarkan kepada Konstitusi Brazil Tahun 1988, organisasi Angkatan Bersenjata ditempatkan *dalam kontrol dan komando pengendalian langsung* dari kewenangan sistem pemerintahan Presidensial. Dengan demikian Presiden Brazil diberi jabatan sebagai Panglima Tertinggi dari Angkatan Bersenjata Brazil (*Commander in Chiefs of Brazil Armed Forces*).

6) Negara Saudi Arabia (Timur Tengah)

Angkatan Bersenjata Saudi Arabia secara organisasional bertanggungjawab kepada Menteri Pertahanan dan Penerbangan Nasional. Dalam hal ini menteri ini juga bertanggungjawab atas pengembangan lapangan terbang sipil yang digunakan bagi basis militer dan juga atas bagian penyelenggaraan meteorology. Sebagaimana diketahui negara Saudi Arabia merupakan negara yang berbentuk Monarkhi (Kerajaan), oleh karena itu secara otomatis sejak tahun 1962 Putra Mahkota (*Crown Prince*) Sultan bin Abdul Aziz memiliki kekuasaan penuh sebagai Panglima Tertinggi (*The Commander in Chiefs*) AB Saudi Arabia, sekaligus memegang jabatan Menteri Pertahanan dan Penerbangan Nasional. Sedangkan Wakil Menterinya dijabat pula oleh saudara kandung Putra Mahkota, yakni Abdulrahman bin Abdulaziz. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa Markas Besar Tentara atau AB Kerajaan *secara langsung di bawah* komando dan pengendalian Menteri Pertahanan dan Penerbangan Nasional Saudi Arabia yang dijabat oleh Putera Mahkota.

3.2.3 Model di negara-negara Otoriter/Rezim Militer

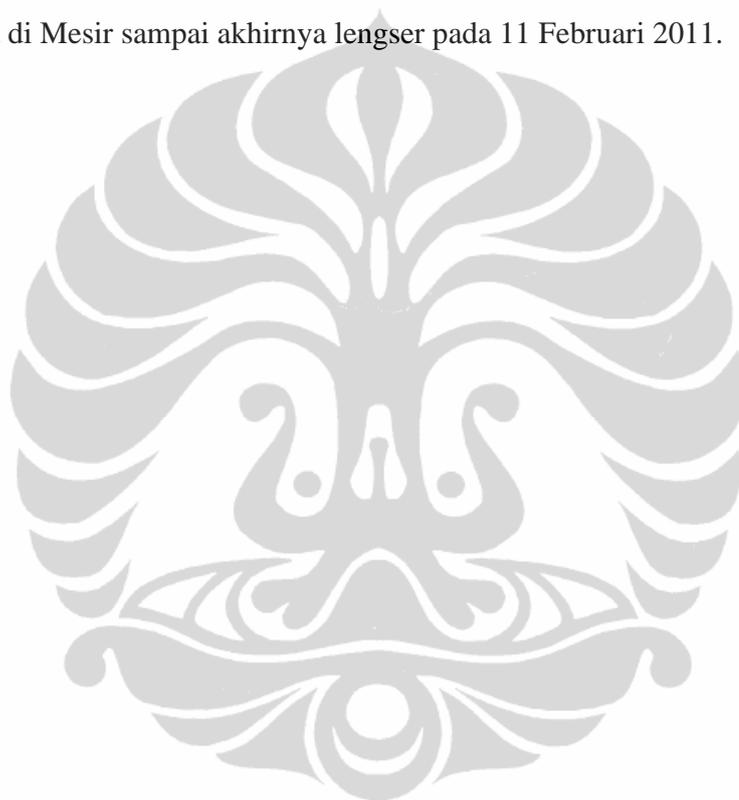
a. Negara Myanmar/Burma (Asia Tenggara)

Organisasi Militer atau Angkatan Bersenjata Myanmar (*Armed Forces Myanmar*) sampai sekarang dinamai secara tradisional dengan “*Tadmaw*”. Struktur komando dan organisasi *Tadmaw* secara dramatis berubah setelah terjadinya Kudeta Militer pada tahun 1998. Pada tahun 1990 para perwira angkatan darat senior yang paling banyak di negeri ini menjadi seorang Jenderal Senior (sama dengan pangkat *Field Marshal* dalam angkatan darat negara-negara Barat) dan kemudian memiliki posisi sebagai Kepala Badan Restorasi Ketertiban dan Hukum Negara (*State Law and Order Restoration Council = SLORC*), dan merangkap sebagai Perdana Menteri dan Menteri Pertahanan, dan selanjutnya keberadaannya diangkat pula menjadi Panglima Tertinggi dari Angkatan Bersenjata di Myanmar. Dengan kedudukan demikian Jenderal Senior dari angkatan darat ini (yang sejak 1992 sampai awal tahun 2011 dijabat oleh *Sr.General Than Shwe*) praktis memiliki kekuasaan yang sangat besar untuk kontrol politis dan operasional atas seluruh negara Myanmar. Dalam kondisi seperti itu bisa dikatakan bahwa pemerintahan yang sangat berkuasa di Myanmar ini jelas bersifat otoriter dan merupakan suatu rezim militer yang sangat mendominasi kekuasaan negara sampai tahun 2010. Dalam hal ini kewenangan yang diberikan kepada jabatan Menteri Pertahanan hanya sebagai lembaga administratif belaka bagi pembinaan Organisasi Militer Myanmar (*Myanmar Armed Forces*).

b. Negara Mesir (Afrika Utara)

Organisasi Militer atau Angkatan Bersenjata Mesir (*Egyptian Armed Forces*) merupakan salah satu kekuatan militer yang terbesar di wilayah Afrika dan dunia Arab. Pimpinan tertinggi dari EAF adalah *The Commander-in-Chief of Armed Forces*, yang sampai sekarang dijabat oleh Jenderal Senior AD, yaitu Jenderal Mohamed Hussein Tantawi. Jabatan ini resmi dipegang sejak tanggal 20 Mei 1991, yang juga merangkap sebagai *Minister of Defense and Military Production*. Terakhir sejak

tanggal 11 Februari 2011 dia diangkat oleh Presiden Hosni Mubarak sebagai Kepala Dewan Tertinggi Angkatan Bersenjata yang menggantikannya dan juga sekaligus sebagai Wakil Perdana Menteri, yang akhirnya menunjukkan pimpinan militer ini sangat dominan berkuasa secara *de facto* di Mesir sampai sekarang. Dengan kedudukan yang demikian tentunya bisa dimaklumi sebagai upaya Presiden Hosni Mubarak mempertahankan kekuasaannya yang otoriter sejak dia berkuasa cukup lama di Mesir sampai akhirnya lengser pada 11 Februari 2011.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Kebijakan dan Upaya Penataan Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI pada Masa Reformasi

Sebagaimana telah diuraikan pada BAB I sebelumnya, kebijakan reformasi pertahanan negara merupakan salah satu kebijakan yang direncanakan kembali oleh pemerintah sejak awal masa Reformasi pada tahun 1998. Kebijakan ini bisa dikatakan sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan masyarakat madani (*Civil Society*) yang menginginkan adanya perbaikan terhadap kenyataan pelaksanaan tugas, fungsi dan sistem pertahanan negara pada masa-masa sebelumnya. Berangkat dari pengalaman dan permasalahan yang terjadi pada era pemerintahan-pemerintahan terdahulu, maka sejak itu pemerintah mencanangkan kebijakan reformasi pertahanan yang mencakup penataan struktur, kultur dan tata nilai sebagai suatu kesatuan perubahan yang utuh dan menyeluruh.¹

Khususnya penataan struktur pada prinsipnya mengutamakan kebijakan penataan organisasi pertahanan negara yang meliputi keberadaan, pemisahan dan pengaturan hubungan kelembagaan di antara Departemen Pertahanan (Kementerian Pertahanan) dengan Markas Besar TNI. Lingkup pembahasan pada uraian berikut ini tentunya disesuaikan dari hasil penelitian dan difokuskan pada pembahasan tentang bagaimana penataan stuktur organisasi, tataran kewenangan, fungsi dan tugas masing-masing lembaga, serta format (model) hubungan kelembagaan antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan pemerintah sejak awal masa Reformasi sampai dengan masa Pemerintahan SBY-JK (2004-2009), sebagai berikut:

¹Dephan, *Buku Putih Pertahanan: Mempertahankan Tanah Air Abad 21* (Jakarta: Dephan RI, 2004), h.4. Buku ini direvisi kembali menjadi dokumen Dephan, *Buku Putih Pertahanan Negara RI* (Jakarta: Dephan RI, 2007).

4.1.1 Masa Pemerintahan Presiden BJ Habibie (1999-2000)

Keputusan Jenderal TNI (Purn) Soeharto untuk berhenti dari jabatannya sebagai Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998 akhirnya menandai berakhirnya kekuasaan pemerintahan Orde Baru yang telah berlangsung selama 32 tahun.² Dengan mundurnya Presiden Soeharto saat itu, maka secara yuridis konstitusional Wakil Presiden Dr.Ir.B.J.Habibie dengan sendirinya menggantikan jabatan Presiden Soeharto tersebut. Mengawali masa pemerintahannya, Presiden BJ Habibie mencoba memperbaiki hubungan sipil-militer yang pada masa Orde Baru jelas sangat didominasi oleh kekuasaan Presiden Soeharto. Kekuasaan Presiden Soeharto ketika itu sangat dominan ditopang oleh kekuatan sosial politik yang signifikan dari TNI/ABRI melalui implementasi Doktrin Dwifungsi ABRI.

Untuk memenuhi tuntutan reformasi yang mengemuka terhadap rezim pemerintahan Orde Baru, Presiden BJ Habibie mau tidak mau melalui berbagai kebijakannya berupaya untuk melaksanakan berbagai program kebijakan reformasi nasional di berbagai bidang. Dalam hal ini seyogianya yang menjadi salah satu prioritasnya adalah melaksanakan reformasi di bidang pertahanan dan keamanan secara bertahap dan berkelanjutan, mencakup aspek struktural, kultural maupun doktrin, tata nilai dan kepemimpinan. Dalam melaksanakan reformasi di bidang hankam tersebut, khususnya pada aspek struktural terutama dilakukan untuk mereformasi sektor pertahanan Negara, yang merupakan salah satu kebijakan yang direncanakan kembali oleh pemerintah sejak awal masa Reformasi pada tahun 1998. Kebijakan ini bisa dikatakan sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan masyarakat madani (*Civil Society*) yang menginginkan adanya perbaikan terhadap penataan hubungan kelembagaan di antara Departemen Pertahanan Keamanan dengan Markas Besar TNI setelah dipisah pada masa Pemerintahan Orde Baru sebelumnya sejak tahun 1983.

Meskipun demikian pada kenyataannya kekuasaan Presiden BJ Habibie dihadang oleh adanya isue di sekitar perpecahan elite pimpinan TNI/ABRI

²Mengenai kronologi mundurnya Presiden Soeharto, lihat S.Sinansari Ecip, *Kronologi Penggulingan Presiden Soeharto* (Jakarta: Mizan, 1998), h.136-139.

dalam dua kelompok, yaitu antara kelompok Jenderal TNI Wiranto (Menhankam/Pangab) dan Letjen TNI Prabowo Subianto (Pangkostrad). Kedua kelompok elite TNI ini tampaknya berusaha untuk melakukan berbagai manuver politik ketika itu untuk memperebutkan jabatan tertinggi di kepemimpinan TNI/ABRI.³ Terlepas dari isue pertentangan ini, Arif Yulianto menyebutkan bahwa dalam Pemerintahan Presiden BJ Habibie relatif tidak banyak kebijakan yang ternyata dilakukan pada masa transisi ini untuk menunjukkan adanya kontrol sipil terhadap militer.⁴ Hal ini antara lain dibuktikan dengan tetap dipertahankannya penggabungan jabatan Menhankam/Pangab saat itu dan dipertahankannya Jenderal TNI Wiranto untuk menduduki jabatan strategis ini sebagai warisan dari masa Pemerintahan Presiden Soeharto sebelumnya.

Dalam perkembangan selanjutnya bisa dikatakan bahwa kebijakan reformasi hankam pada aspek struktural tersebut tidak mengalami kemandegan sepenuhnya. Hanya saja perumusan kebijakan reformasi ini lebih banyak diserahkan langsung kepada Menhankam/Panglima ABRI Jenderal TNI Wiranto. Berbeda dengan pola kontrol yang diterapkan Presiden Soeharto sebelumnya, berbagai kebijakan yang menjadi urusan internal TNI/ABRI tidak diintervensi oleh Presiden BJ Habibie, misalnya dalam hal ketentuan promosi dan pergantian pejabat pimpinan TNI/ABRI, manajemen pembinaan organisasi, perubahan doktrin dan kepemimpinan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Panglima TNI.

Dengan adanya kepercayaan penuh yang diberikan kepada pimpinan TNI/ABRI, maka Jenderal TNI Wiranto berupaya merealisasikan kebijakan reformasi di bidang hankam tersebut secara internal terlebih dahulu, menyangkut perubahan aspek struktural, kultural dan tata nilai serta

³Perpecahan ini sebenarnya sudah mulai terlihat sejak masa pemerintahan Presiden Soeharto sebagai persaingan untuk mendapat perhatian Soeharto, lebih lanjut lihat Kivlan Zen, *Konflik dan Integrasi TNI AD* (Jakarta: Penerbit IPS, 2004), h.83-100. Lihat juga Yuddy Chrisnandi, *op.cit.*, h.25. Juga Haramain, *op.cit.*, h.88-110. Selanjutnya perseteruan ini memuncak pada masa awal pemerintahan Presiden BJ Habibie, hal ini sebagaimana yang diakui sendiri oleh B.J. Habibie, lihat otobiografinya *Decisive Moments: Indonesia's Long Road to Democracy* (Jakarta: Ilthabi Rekatama, 2006). Fakta ini kemudian diperkuat oleh testimoni Sintong Panjaitan dalam Hendro Subroto, *Sintong Panjaitan: Perjalanan Seorang Prajurit Para Komando* (Jakarta: Kompas, 2009), h.1-36.

⁴Yulianto, *op.cit.*, h.346.

kepemimpinan TNI/ABRI. Kebijakan reformasi internal TNI/ABRI ini pada prinsipnya secara mendasar ingin mewujudkan organisasi TNI yang profesional untuk menjalankan peran dan fungsinya sebagai pelaksana fungsi pertahanan negara. Hal ini sebagaimana dirumuskan dalam dokumen kebijakan resmi yang dikeluarkan Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto pada tanggal 5 Oktober 1998, dengan judul “ABRI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa”.⁵

Selanjutnya kebijakan penataan pada aspek struktural yang paling menonjol ditempuh oleh Jenderal TNI Wiranto adalah melakukan pemisahan Polri dari organisasi kelembagaan TNI/ABRI pada tanggal 1 April 1999. Untuk menindaklanjuti kebijakan pemisahan Polri dari organisasi TNI/ABRI, maka sebagai konsekuensinya langkah yang perlu ditempuh adalah melakukan perubahan nama atau penyebutan organisasi ABRI menjadi hanya TNI saja. Perubahan ini juga menimbulkan implikasi lebih lanjut terhadap perumusan kembali fungsi dan tugas pokok, serta struktur organisasi TNI. Kebijakan perubahan yang dilaksanakan oleh TNI ini dipandang secara kritis oleh berbagai kalangan sebagai upaya reaktif TNI/ABRI terhadap tuntutan dan gugatan dari masyarakat, khususnya tentang persoalan akses dari peran Sospol ABRI yang diimplementasikan melalui Doktrin Dwifungsi ABRI pada masa pemerintahan Orde Baru. Salah satu pemikiran yang dikemukakan adalah menyangkut perlunya penataan organisasi TNI dan dalam hubungannya dengan organisasi departemen yang melaksanakan fungsi pemerintah di bidang pertahanan.⁶

Demikianlah pula halnya, dengan adanya pemisahan Polri dari organisasi TNI/ABRI juga membawa konsekuensi terhadap perlunya perubahan organisasi Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam) menjadi Departemen Pertahanan (Dephan). Kemudian perubahan ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI Nomor 147 Tahun 1999 tentang

⁵Lihat lebih jauh Mabes TNI, *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: Mabes TNI, 1998).

⁶Lihat lebih jauh penjelasan Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto dalam artikelnya “Paradigma Baru ABRI” dalam *Kompas*, tanggal 9 Maret 1999. Sebagai tanggapan kritisnya dari kalangan kelompok masyarakat, lihat “Jawaban Sipil terhadap Paradigma Baru Peran TNI” dalam *Kompas*, tanggal 22 November 1999.

pembentukan organisasi Departemen Pertahanan yang dipimpin oleh seorang Menteri Pertahanan dan Markas Besar TNI yang dipimpin oleh Panglima TNI. Dengan adanya kebijakan pembentukan organisasi Dephan dan pelaksanaan reformasi TNI secara internal, yang mengembalikan peran dan fungsi TNI sebagai pengemban pertahanan negara, maka kondisi ini membawa implikasi terhadap hubungan di antara organisasi Dephan dengan Mabes TNI. Oleh karena itu permasalahan yang timbul berikutnya adalah bagaimana kebijakan dan upaya pemerintah untuk menata kembali hubungan kelembagaan di antara Departemen Pertahanan dengan Markas Besar TNI tersebut.

4.1.2 Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (2000-2001)

Setelah Pemilu 1999 dilaksanakan secara demokratis, lewat Sidang Umum MPR RI pada bulan Oktober 1999 akhirnya Abdurrahman Wahid (Ketua Umum NU) dipilih dan dilantik sebagai Presiden RI yang ke-4. Terpilihnya Abdurrahman Wahid yang populer sebelumnya sebagai mantan Ketua Forum Demokrasi (Fordem) menjadi Presiden, diharapkan oleh sebagian besar masyarakat memberi harapan yang besar bagi kelanjutan proses demokratisasi di Indonesia pasca Orde Baru. Munculnya tuntutan demokratisasi ini merupakan tema sentral pada awal masa Reformasi sebagai aspirasi yang mengemuka dari kalangan masyarakat madani (*Civil Society*) terhadap perbaikan sistem pemerintahan dan kenegaraan. Dalam hal ini tuntutan demokratisasi di bidang hankam merupakan salah satu visi politik Abdurrahman Wahid, yang diwujudkan melalui upaya reposisi militer sesuai prinsip supremasi sipil. Khususnya persoalan bagaimana kelanjutan penataan hubungan kelembagaan di antara Departemen Pertahanan dengan Markas Besar TNI juga tidak luput dari pemikiran Presiden Abdurrahman Wahid ketika itu.

Salah satu terobosannya untuk merealisasikan tuntutan ini adalah dengan mengangkat pejabat Menteri Pertahanan dalam kabinetnya dari kalangan sipil, yaitu Prof.Dr.Juwono Sudarsono (seorang akademisi dari FISIP-UI). Setelah menerima jabatan ini, pada saat serah terima dari pejabat lama Jenderal TNI Wiranto pada tanggal 29 Oktober 1999, Juwono Sudarsono mengatakan bahwa

dengan penunjukan ini proses menuju terwujudnya Indonesia baru yang lebih sejahtera dan demokratis telah selangkah lebih maju. Hal ini sangat signifikan, karena dibanyak negara yang dinilai demokrasinya telah mapan, Menhannya memang selalu dijabat oleh sipil. Dengan demikian berarti reformasi internal di lingkungan Dephan dan TNI pada khususnya sangat maju dan hal ini membuktikan peran TNI dalam mendukung dan mendorong demokratisasi di Indonesia.⁷ Sementara itu pandangan dan sikap pimpinan militer dalam menanggapi penunjukan Menhan dari kalangan sipil ini sangat positif, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jenderal TNI Wiranto. Mantan Menhankam/Pangab ini mengatakan bahwa :

Usulan orang sipil oleh orang militer untuk menjabat Menteri Pertahanan akan lebih baik dan lebih tepat untuk membuktikan bahwa militer yang selalu dikonosasikan rakus akan kekuasaan, terutama dengan adanya Dwi Fungsi ABRI, ternyata tidak seperti anggapan banyak orang.⁸

Bertitik tolak dari pengalaman selama pemerintahan Orde Baru, pemikiran awal Presiden Abdurrahman Wahid tentang perlunya realisasi demokratisasi dalam penataan organisasi pelaksana fungsi pertahanan didasarkan pada prinsip penegakan supremasi sipil. Menurut A.Malik Haramain, bagi Abdurrahman Wahid hal ini ditujukan bukan untuk “sipil mendominasi militer” dalam sebuah sistem ketatanegaraan Indonesia, namun justru untuk menyeimbangkan fungsi dan peran masing-masing organ. Sipil memiliki beberapa fungsi yang seharusnya tidak diintervensi oleh militer, sebaliknya militer juga demikian. Jika yang terjadi selama masa pemerintahan Orde Baru militer mendominasi sipil, maka wacana supremasi sipil bisa dimaklumi bukan untuk “menggusur” posisi militer, namun untuk mendudukan kembali sipil pada fungsi aslinya.⁹

Dengan demikian sebenarnya bisa dikatakan bahwa sebagai salah satu indikasi penegakan prinsip supremasi sipil perlu dilakukan pemisahan kewenangan yang jelas di antara organisasi militer (TNI) sebagai pelaksana fungsi pertahanan dan organisasi Departemen Pertahanan sebagai pengemban

⁷Lihat info berita tentang “Jabatan Menhan RI Diserahterimakan” dalam Majalah *Warta Departemen Pertahanan*, Edisi Oktober-November 1999, h.12.

⁸Idy Subandy Ibrahim, ed. , *Bersaksi di Tengah Badai: Catatan dari Jenderal TNI Purnawirawan Wiranto* (Jakarta: Penerbit IDE Indonesia, 2003), h.225-226.

⁹Haramain, *op.cit.*, h.212.

fungsi pemerintahan sipil di bidang pertahanan. Sebagai konsekuensinya hal ini tentu harus didahului dengan upaya pemisahan jabatan Menhan dan Panglima TNI, yang di masa Orde Baru dinilai tidak memiliki kejelasan kewenangan di antaranya. Di masa pemerintahan Presiden B.J.Habibie wacana pemisahan ini sebenarnya sudah mengemuka dan direalisasikan dalam keputusannya. Hanya saja sayangnya di rentang waktu pemerintahan yang singkat, Presiden B.J.Habibie baru merampungkan struktur organisasinya masing-masing, tetapi belum berhasil melaksanakan pemisahan jabatan Menhan dan Panglima TNI sesuai fungsi dan kewenangannya.

Untuk menindaklanjuti pemikiran Presiden Abdurrahman Wahid tentang perlunya pemisahan kelembagaan yang jelas di antara Dephan dan Mabes TNI sesuai fungsi dan kewenangannya, maka Menhan Juwono Sudarsono berupaya untuk menyampaikan rencana kebijakannya ketika itu. Untuk menata kembali hubungan kelembagaan ini, Menhan Juwono Sudarsono berencana untuk menyiapkan upaya pengkajian ulang untuk merevisi UU RI No.20 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pertahanan Keamanan Negara, dan UU RI No.2 Tahun 1988 tentang Keprajuritan. Kedua UU ini merupakan produk Pemerintahan Orde Baru yang lebih mengedepankan Doktrin Dwifungsi ABRI. Menurut Juwono Sudarsono sebagai Menhan ketika itu :

Dasar pemikiran yang melandasi kebijakan saya untuk melaksanakan penataan tersebut adalah sesuai dengan tuntutan reformasi dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari reformasi nasional, yaitu dalam rangka untuk mewujudkan supremasi sipil dan demokratisasi. Untuk itu reformasi menuju suatu tatanan dan supremasi kewenangan sipil yang semakin besar khususnya dalam upaya pelaksanaan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI harus dilakukan secara terukur, terarah dan teratur. Yang dimaksud dengan terukur adalah dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut, terarah adalah pelaksanaannya harus jelas dan teratur adalah berdasarkan landasan yuridis konsitusional.¹⁰

Selanjutnya Juwono Sudarsono mengemukakan bahwa :

Konsepsi untuk menerapkan prinsip supremasi sipil di Indonesia tidaklah bersifat *instant* seperti yang sudah dilaksanakan oleh negara-negara maju (Amerika Serikat dan Inggris), karena kondisi obyektif masyarakat sipilnya tentunya berbeda. Oleh karena itu untuk mewujudkan kontrol dengan kewenangan otoritas sipil yang semakin besar atas militer sebagai pemahaman penegakan *civil supremacy*, terlebih dahulu harus dipenuhi penataan pada *civil institution* yang dinilainya masih lemah ketika itu (sejak awal reformasi) dan bahkan juga sampai sekarang. Dengan kata lain dapat dikatakan

¹⁰Wawancara dengan Prof Dr Juwono Sudarsono pada tanggal 3 Desember 2010 di lobby Hotel Sultan Internasional, Semanggi Jakarta Pusat.

bahwa upaya penegakan supremasi sipil atas militer akan dapat terlaksana pada masa yang akan datang bila *civil institution* pada tingkat infrastruktur sudah semakin kuat. Berangkat dari pemikiran ini, sejak saya dilantik Presiden Abdurrahman Wahid sepakat dengan pemahaman para perwira militer intelektual/reformis ketika itu (antara lain Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono) bahwa penegakan supremasi sipil perlu dilakukan dalam konteks penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI yang memperhatikan kondisi historis dan kultural TNI serta kondisi obyektif masyarakat sipil di Indonesia. Oleh karena itu upaya mempertebal otoritas kewenangan sipil atas militer di Indonesia sebaiknya dilaksanakan secara realistis.¹¹

Tampaknya Juwono Sudarsono sebagai Menhan sipil di satu sisi menyadari perlunya menampung aspirasi atau tuntutan masyarakat, sementara di sisi lain dia sedang menghadapi situasi politik transisi kekuasaan yang masih rentan dan belum stabil. Meskipun demikian tugas dan tanggungjawabnya sebagai Menhan harus dijalankannya sebaik mungkin sesuai harapan semua pihak. Berdasarkan pada dasar pemikiran ini Juwono Sudarsono mengungkapkan bahwa tugas utamanya sebagai Menhan ketika itu adalah untuk mengantar transisi ke arah pengelolaan fungsi pertahanan berdasarkan otoritas sipil (*defence management based on civilization authority*). Seperti yang diakuinya sendiri dia bersama-sama dengan Panglima TNI Laksamana Widodo AS (mantan KSAL dan yang menggantikan posisi Jenderal TNI Wiranto) bertekad :

...bahwa untuk membangun sistem, sehingga nanti siapapun menteriya ataupun panglimanya, sistem pertahanan yang kita bangun dapat berjalan dengan baik. Untuk mewujudkannya ketika itu pihak Dephan sempat mengkaji kemungkinan jabatan Panglima TNI (dalam *struktur kepala staf gabungan tertinggi*) berada di bawah Menteri Pertahanan, yang realisasinya memerlukan waktu 2-3 tahun.¹²

Selanjutnya wacana ini dilemparkan ke publik untuk mendapatkan masukan yang konstruktif, sehingga diharapkan adanya partisipasi masyarakat secara luas bagi kelanjutan reformasi pertahanan pada aspek struktural.

Namun demikian sayangnya pengkajian terhadap rencana kebijakan ini belum sempat dituntaskan, karena posisinya sebagai Menteri Pertahanan kemudian diganti oleh Prof Dr M.Mahfud MD (seorang akademisi dari FH Universitas Islam Yogyakarta yang menjadi politisi PKB). Sebagaimana

¹¹Wawancara dengan Prof Dr Juwono Sudarsono pada tanggal 3 Desember 2010 di lobby Hotel Sultan Internasional, Semangi Jakarta Pusat.

¹²Sebagaimana diungkapkan dalam wawancara media pers nasional dengan Menhan Juwono Sudarsono, lihat laporannya "Indonesia Menuju Pengelolaan Pertahanan Berdasarkan Tertib Sipil" dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 13 Juli 2000.

diketahui pada saat penunjukannya, Presiden Abdurrahman Wahid menyampaikan pemikirannya secara singkat bahwa persoalan militer di Indonesia harus ditata sesuai dengan tuntutan demokratisasi pada awal Reformasi. Masalah militer tidak cukup hanya diwacanakan dan diperdebatkan, tetapi harus diatur dengan hukum disertai langkah-langkah nyata untuk memosisikannya secara tepat di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Pemikiran inilah yang mendasari pertimbangan Presiden Abdurrahman Wahid mengangkat Prof Dr M.Mahfud MD sebagai Menteri Pertahanan ke-2 dari kalangan sipil di masa Reformasi yang memiliki latar belakang kepakaran di bidang Ilmu Hukum Tata Negara.¹³

Menurut penuturan M.Mahfud MD terhadap salah satu koran terbitan Jakarta, upaya pertama yang dilakukannya untuk merealisasikan pemikiran presiden adalah melakukan pengkajian lebih lanjut terhadap perubahan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Hankamneg. Salah satu ketentuan dalam perubahan itu adalah menyangkut pengaturan agar seluruh angkatan yang ada di TNI (TNI AD, AL dan AU) *berada di bawah* Departemen Pertahanan (Dephan). Sebagai argumentasi yang melandasi pengaturan ini disebutkan bahwa keuntungan TNI di bawah Dephan, antara lain TNI sepenuhnya berada di bawah komando pemerintahan. Dengan demikian, suatu situasi yang melibatkan konflik militer dengan presiden seperti sering terjadi di berbagai negara akan bisa lebih dikontrol, karena komando berada di satu tangan. Sementara yang terjadi sebelumnya di TNI adalah seluruh komando ada di tangan panglima, sedangkan dukungan administrasi pengadaan material dan persenjataan dari Dephan.¹⁴

Dalam rangka perumusan pengaturan ini, M.Mahfud MD mengakui dilakukan melalui kegiatan pembahasan formal dan informal dengan berbagai pengamat, cendekiawan, aktifis politik dan kemasyarakatan yang berminat pada masalah-masalah pertahanan. Dalam hal ini sebagai pihak yang terkait langsung

¹³Lihat Moh.Mahfud.MD, "Penafsiran tentang Pergulatan antara Gus Dur dan Militer", sebagai kata pengantar untuk buku yang ditulis oleh A.Malik Haramain, *op.cit.*, h.ix-x.

¹⁴Lihat ulasan Suara Pembaruan berjudul "Seluruh Angkatan akan Berada di Bawah Departemen Pertahanan" dalam *Suara Pembaruan*, tanggal 11 September 2000, sebagaimana dikutip oleh Haramain, *op.cit.* h.215. Hal ini seperti yang dituturkan kepada A.Malik Haramain dalam wawancara, lihat *ibid.*

dengan pengaturan tersebut, Panglima TNI Laksamana TNI Widodo A.S dan para pimpinan/staf Mabes TNI juga diminta pemikiran dan tanggapan sebagai masukan agar diperoleh kesepakatan terhadap substansi pengaturan. Hasil dari pembahasan ini menurut M.Mahfud MD, pimpinan TNI pada umumnya sependapat dan sepakat dengan pihaknya :

...bahwa Panglima TNI tidak boleh sejajar posisinya dengan Menhan, di mana TNI harus menjadi alat kebijakan Menhan. Dengan demikian diperlukan ketentuan yang mengatur agar *Mabes TNI di bawah organisasi Dephan*. Dalam pandangan Mahfud, dimanapun di setiap negara demokrasi, kecuali di Indonesia dan Myanmar, panglima tentara berada di bawah menteri pertahanan.¹⁵

Sebagaimana diungkapkan oleh Menhan M.Mahfud MD ketika itu, bahwa konsepsi pengaturannya sudah jelas dimaksudkan untuk mengupayakan pelaksanaan kontrol pemerintahan sipil atas organisasi militer, yaitu dengan menjadikan Panglima TNI sebagai Kepala Staf Gabungan (Kasgab) *di bawah* Menhan yang dijabat dari kalangan sipil. Dalam perkembangan selanjutnya upaya konsepsional dalam pengaturan ini pada kenyataannya tidak dapat difinalkan dalam draft revisi UU tersebut, karena mengalami beberapa kendala menyangkut faktor waktu yang tersedia, faktor yuridis konstitusional dan faktor realitas politik yang dihadapi oleh pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid.¹⁶

Dalam hal ini, M.Mahfud MD sebagai salah seorang akademisi yang ahli dalam Ilmu Hukum Tata Negara sangat menyadari bahwa faktor yuridis konstitusional tersebut merupakan kendala krusial yang menghadang upayanya untuk merealisasikan konsep kebijakan tersebut. Seperti diketahui pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terdapat dua ketetapan yang dikeluarkan oleh MPR RI, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor VI dan VII Tahun 2000. Kedua ketetapan ini ternyata sudah menjadikan kedudukan Panglima TNI dan Kapolri sebagai pejabat yang sejajar dengan menteri, karena secara kelembagaan langsung bertanggung jawab kepada presiden. Hal ini jelas secara yuridis konstitusional akan bertentangan dengan konsepsi pengaturan jabatan

¹⁵Hal ini seperti yang dituturkan kepada A.Malik Haramain dalam wawancara, lihat *ibid*. Lihat juga Moh Mahfud.MD, "Reformasi Bidang Pertahanan" dalam M.Nazib Azca dan Moch Faried Cahyono (eds), *Konflik dan Reformasi TNI Era SBY* (Yogyakarta: UGM dan CSPA Book, 2004), h.46-47.

¹⁶Lihat Haramain, *op.cit.*, h.xvi-xvii.

Panglima TNI berada di bawah Menteri Pertahanan. Demikianlah akhirnya upaya yang dilakukan oleh Menhan M.Mahfud MD untuk menata hubungan kelembagaan antara Dephan dengan Mabes TNI ketika itu mengalami kemandegan sampai pada berakhirnya masa pemerintahan Presiden Abdurrahmad Wahid.

4.1.3 Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2003)

Melalui Sidang Istimewa MPR RI pada tanggal 23 Juli 2001, akhirnya MPR RI memutuskan untuk memberhentikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden. Setelah itu dalam sidang ini secara resmi juga dilakukan pengangkatan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri naik menjadi Presiden RI berikutnya. Setelah pelantikannya sebagai Presiden RI ke-V, Megawati Soekarnoputri selanjutnya mengumumkan anggota kabinetnya, di mana salah satunya adalah pengangkatan Menteri Pertahanan yang baru juga dari kalangan sipil. Demikianlah pada masa pemerintahannya, pejabat yang ditunjuk sebagai Menteri Pertahanan adalah Drs Matori Abdul Djalil, salah seorang politisi senior dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya, Menhan Matori Abdul Djalil merumuskan kebijakan pertahanan yang dibagi dalam kebijakan jangka pendek (pertahun), jangka sedang (2001-2004) dan jangka panjang. Adapun kebijakan jangka sedang yang akan dilaksanakan mengacu kepada empat arah kebijakan yang telah digariskan dalam GBHN, yaitu antara lain menyangkut penataan kembali TNI. Untuk penjabarannya prioritas utama tugas Dephan ketika itu diawali dengan penataan ulang dan kejelasan tentang fungsi dan tugas TNI sebagai alat negara untuk “mempertahankan negara”, yaitu mempertahankan kedaulatan politik, integritas teritorial negara dan menyelamatkan segenap warga negara dari setiap ancaman yang dinilai membahayakan. Prioritas ini dapat dicapai dengan upaya menata perundang-undangan yang berlaku, perbaikan doktrin dan mempromosikan nilai-nilai HAM dan demokrasi. Berikutnya diperlukan upaya untuk mengembangkan hubungan sipil-militer yang harmonis, kerja sama dan komunikasi terbuka tanpa

prasangka, rasa kekeluargaan, saling menghormati dan saling memiliki antara TNI dan masyarakat, yang akan menumbuhkan masyarakat demokratis yang dicita-citakan.¹⁷

Dalam rangka penataan kembali TNI tersebut, Panglima TNI Laksamana Widodo AS mengeluarkan dokumen resmi kebijakannya pada tahun 2001 berjudul “Implementasi Paradigma Baru TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir”. Melalui dokumen ini, Panglima TNI menyampaikan pertanggungjawaban dan sosialisasi TNI kepada masyarakat tentang posisi dan sikap yang diambil TNI dalam berbagai keadaan, terutama untuk mencari bentuk pengabdian yang tepat sesuai dengan Peran TNI sebagai alat negara dalam menjalankan fungsi pertahanan (berdasarkan Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000). Dalam mewujudkan pelaksanaan Peran Baru TNI ini, pihak Mabes TNI menyadari adanya tantangan ke depan, terutama menyangkut persoalan bagaimana menyadarkan bangsa bahwa pertahanan merupakan fungsi pemerintahan dan bagaimana mewujudkan iklim yang kondusif bagi terciptanya hubungan sipil-militer yang sehat dalam pengelolaan fungsi pertahanan.¹⁸

Dari kedua rumusan kebijakan yang disampaikan oleh masing-masing pejabat pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam melaksanakan fungsi pertahanan (Menhan dan Panglima TNI), bisa dipahami bahwa kedua pejabat negara tersebut sudah berupaya untuk menyamakan persepsi dan sikapnya untuk melanjutkan penataan kembali hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Dalam hal ini kedua pihak menyepakati dasar pemikiran dan konsepsi pemahaman yang sama terhadap bagaimana upaya membangun hubungan sipil-militer yang “sehat” atau “harmonis” dalam pengelolaan fungsi pertahanan negara. Bahkan lebih jauh pihak Mabes TNI menegaskan pandangan dan sikapnya secara resmi untuk pertama kali dalam menanggapi tuntutan

¹⁷Lihat saduran Pidato Menhan RI H.Matori Abdul Djilil “Aspirasi dan Pandangan Menhan RI tentang Pertahanan Negara” dalam majalah *Warta Departemen Pertahanan*, Edisi Khusus Tahun 2003, h.5-9. Selanjutnya lihat penjelasan Biro Humas Dephan RI, “Mengenal Kebijakan dan Strategi Departemen Pertahanan: Melalui UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara” dalam majalah *Wira Dephan*, Edisi Khusus Tahun 2004, h.5-6.

¹⁸Lihat penjelasan lebih jauh dari Mabes TNI, *Implementasi Paradigma Baru Peran TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir* (Jakarta: Ster Mabes TNI, 2001).

masyarakat bagi penegakan supremasi sipil dan penataan hubungan sipil-militer di Indonesia.

Bila dicermati lebih jauh pandangan dan sikap Mabes TNI tersebut, jelas bahwa Panglima TNI ketika itu tidak menginginkan adanya pemahaman prinsip supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer sebagaimana yang dipersepsikan negara-negara Barat untuk diterapkan secara utuh di Indonesia. Di sini pihak Mabes TNI menyetujui bentuk kendali sipil obyektif (*“objective civilian control”*) sebagaimana yang dikemukakan Samuel Huntington) sebagai bentuk kendali yang ideal, karena menempatkan militer sebagai alat negara, sehingga merupakan bentuk yang mewakili hubungan sipil-militer yang sehat. Bentuk kendali ini dikatakan bersifat memperbesar profesionalisme militer karena menghargai otonomi militer dalam penyelenggaraan manajemen internalnya.

Selanjutnya sebagai implementasi dari bentuk hubungan sipil-militer yang demikian, dapat didefinisikan sebagai hubungan yang menunjukkan keterkaitan institusi pelaksana pertahanan negara (golongan militer) dengan berbagai institusi pemerintah lainnya (golongan sipil). Untuk itu, pemahaman Mabes TNI terhadap prinsip supremasi sipil adalah kekuasaan hukum (*supremacy of law*) dalam penyelenggaraan fungsi pertahanan negara. Dalam pengertian ini, kekuasaan hukum tidak diartikan sebagai kekuasaan sipil atas militer, namun pewadahan dalam peraturan perundang-undangan segala kesepakatan bangsa, pembagian kewenangan fungsi dalam hal penyelenggaraan negara, termasuk dalam hal menyangkut fungsi pertahanan.¹⁹

Sampai pada pembahasan pandangan dan kebijakan kedua pejabat ini, bisa dikatakan bahwa yang menjadi permasalahan selanjutnya adalah bagaimana bentuk (format) implementasi dari hubungan sipil-militer yang dimaksud dapat direalisasikan khususnya dalam penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Dalam melanjutkan kebijakan dan upaya penataan ini ternyata pihak Dephan (dalam hal ini Menhan Matori Abdul Djali) tampak lebih berhati-hati dan tidak beriktikad serius untuk melanjutkan rencana kebijakan yang pernah digagas sebelumnya oleh mantan

¹⁹*Ibid.*, h.32.

Menhan M.Mahfud.MD yaitu bagaimana merealisasikan kendali sipil terhadap militer melalui penempatan organisasi Mabes TNI *di bawah* Dephan.

Sementara itu bisa dilihat pula bahwa pandangan dan sikap pihak TNI mengalami perubahan dari yang sikap mendukung gagasan tersebut (lihat dari persetujuan Panglima TNI Laksamana Widodo AS ketika itu terhadap gagasan Menhan Juwono Sudarsono sebelumnya) kepada pandangan dan sikap yang secara tidak langsung “menolak”nya. Sehingga tidak mengherankan kemudian pada saat penyiapan draft revisi RUU Pertahanan Negara, kedua pejabat yang berkepentingan langsung ini berupaya menengahkan pandangan dan sikapnya masing-masing, agar diperoleh kesepakatan dan kesepakatan sementara terhadap bagaimana bentuk ketentuan pengaturan hubungan kelembagaan dan kewenangan di antara kedua lembaga (Dephan dan Mabes TNI) yang dipimpinnya tersebut.

Setelah melalui proses politik yang ditempuh dalam pembahasan RUU Pertahanan Negara, akhirnya DPR RI berhasil merampungkan dan mengesahkannya menjadi UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Naskah (draft) RUU yang disetujui tersebut bukan lagi draft yang pernah disiapkan oleh mantan Menhan Juwono Sudarsono dan M.Mahfud.M.D sebelumnya, di mana pada awalnya terdapat konsepsi kebijakan pengaturan yang menempatkan “organisasi Mabes TNI *di bawah* Dephan”. Sebagaimana diketahui draft RUU yang dipersiapkan tersebut berubah drastis pada periode tahun 2000-2001, karena mengalami kendala yuridis konstitusional setelah dikeluarkannya Ketetapan MPR RI No.7/MPR-RI/2000 tentang Tugas dan Peran TNI dan Polri, yang salah satu pasalnya meletakkan TNI (termasuk Panglima TNI) *langsung di bawah* Presiden. Bahkan sebagian kelompok kritis masyarakat menyebutkan bahwa “draft RUU Pertahanan yang disiapkan pemerintah pada bulan Oktober 2000 mencerminkan upaya penolakan TNI terhadap terwujudnya supremasi otoritas politik pemerintahan sipil yang

demokratis, yang secara substansif mengancam proses reformasi dan demokratisasi”.²⁰

Meskipun demikian alotnya proses penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI ketika itu, akhirnya naskah UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara disahkan oleh DPR RI secara resmi sebagai revisi terhadap UU RI No.20 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Pertahanan dan Keamanan Negara RI. Dalam naskah ini selanjutnya diatur kembali Peran, Tugas TNI beserta Tugas dan Kewenangan Panglima TNI dalam pasal tersendiri (Pasal 10, 11 dan 18). Dalam pada itu pada naskah ini juga diatur Tugas dan Kewenangan Menteri Pertahanan dalam pasal tersendiri (Pasal 16). Sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI hanya tampak dirumuskan dalam Pasal 18 ayat 4, yaitu yang menentukan bahwa “Panglima TNI bertanggung jawab kepada Presiden dalam penggunaan komponen pertahanan negara dan *bekerja sama* dengan Menteri dalam pemenuhan kebutuhan TNI”. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa ketentuan mengenai pengaturan hubungan kelembagaan di antara kedua lembaga tersebut tidak dirumuskan secara eksplisit dan lengkap dalam suatu pasal tertentu.

Melihat kenyataan yang telah diuraikan di atas, tampaknya upaya pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (melalui Menhannya Matori Abdul Djali) untuk melakukan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI jelas tidak menunjukkan keseriusan. Selain Matori memang tidak memiliki pengalaman atau rekam jejak yang luas dalam masalah pertahanan dan keamanan, selama menjabat Menhan dia lebih banyak disibukkan dengan urusan konflik internal partai sebagai salah seorang pengurus partai (PKB). Sungguh suatu hal yang ironis, ketika Matori jatuh sakit sehingga tidak mampu menjalankan tugasnya, Presiden Megawati membiarkan posisi

²⁰Lihat penjelasan Ikrar Nusa Bhakti, “Posisi TNI dalam Sistem Ketatanegaraan” dalam Basyar, *op.cit.*, h. 68-69. Penjelasan lain lihat Tim Pokja Pro Patria “Kajian Kritis tentang RUU Pertahanan Negara”, sebagai lampiran dalam Andi Widjajanto, *Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Pro Patria, 2004), bagian lampiran.

Menhan secara efektif kosong untuk waktu yang cukup lama.²¹ Oleh sebab itu tidak mengherankan kemudian Presiden Megawati dalam masa akhir pemerintahannya tidak memiliki kebijakan dan upaya yang optimal untuk melanjutkan penataan tersebut.

Dalam kaitan ini Presiden Megawati kemudian melaksanakan pergantian jabatan Panglima TNI pada tanggal 7 Juni 2002 dari Laksamana TNI Widodo AS (mantan KSAL) kepada Jenderal TNI Endriartono Sutarto (mantan KSAD). Sungguh menarik pergantian jabatan Panglima TNI kali ini kembali kepada matra darat, sementara giliran dari matra udara belum mendapat kesempatan untuk menduduki jabatan tertinggi dalam struktur organisasi TNI tersebut. Memang secara faktual kendalanya adalah faktor usia ketiga kepala staf yang menjabat ketika itu semuanya memasuki masa pensiun, akhirnya Presiden Megawati lebih condong untuk memperpanjang usia pensiun mantan KSAD tersebut dengan pertimbangan politis menghadapi eskalasi ancaman yang kuat dari Gerakan Aceh Merdeka (GAM) saat itu.²²

Meskipun demikian penunjukan Jenderal TNI Endriartono Sutarto ini membawa konsekuensi terhadap sejauh mana respon dan persepsi pimpinan TNI kemudian terhadap upaya lebih lanjut penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI, mengingat kevakuman jabatan Menhan Matori Abdul Djali menjelang akhir masa jabatan Presiden Megawati. Menurut pengakuan Jenderal TNI Endriartono Sutarto kepada penulis :

...bahwa wacana pemosisian Mabes TNI di bawah Dephan ketika itu haruslah dipahami dalam konteks kenegaraan yang masih dalam situasi transisi menuju suatu negara demokrasi. Oleh karenanya pada saat itu saya sebagai Panglima TNI mengusulkan agar posisi TNI secara struktural untuk sementara tetap *di bawah koordinasi* Dephan, dengan maksud agar TNI yang tidak lagi berpolitik praktis, tidak digunakan sebagai alat politik oleh seorang Menhan yang bisa dijabat oleh orang dari partai politik.²³

Dari pengakuan ini terlihat bahwa pihak pimpinan TNI ketika itu (meskipun menurut para pengamat atau akademisi bersikap konservatif) sesungguhnya

²¹Lihat Anwar, "Kontrol....., dalam Basyar, *op.cit.*, h.184.

²²Lihat lebih jauh penjelasan Indra Samego, "TNI dan Suksesi Kepemimpinan Nasional 2001" dalam Basyar, *op.cit.*, h.45-48.

²³Wawancara dengan mantan Panglima TNI masa pemerintahan Presiden Megawati *Jenderal TNI (Purn) Endriartono Sutarto* secara tertulis lewat email, diakses pada tanggal 14 Oktober 2010.

dapat memahami wacana penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI tersebut. Hanya saja memang harus diakui pandangan dan sikap pimpinan TNI dengan sangat hati-hati tidak secara langsung dapat menerima wacana tersebut sepenuhnya. Dalam hal ini juga dapat dipahami betapa beralasannya kekuatiran pihak pimpinan TNI terhadap kapasitas Menhan yang berlatarbelakang politis, sebagaimana yang dilakukan oleh Presiden Megawati dalam penunjukan Matori Abdul Djilil sebagai Menhan ketika itu.

Meskipun demikian, setidaknya-tidaknya kondisi ini menunjukkan betapa lemahnya kemauan dan upaya kontrol sipil terhadap keberadaan organisasi militer selama pemerintahan Presiden Megawati. Hal ini sebagaimana terlihat selanjutnya pada akhir tahun 2004 dalam mempersiapkan perangkat perundang-undangan berikutnya di bidang Pertahanan Negara, yaitu RUU tentang TNI. Kenyataan inilah yang akhirnya mewarnai ketidaksiapan pihak pemerintah (dalam hal ini pihak Dephan) untuk menyusun draft RUU tersebut. Hal ini terbukti dari ketidakberhasilan pihak Dephan mengajukan suatu naskah resmi RUU ke DPR. Menurut Ikrar Nusa Bhakti, ketika RUU TNI ini diajukan secara resmi pada bulan Juni 2004 ke DPR ternyata naskah RUU TNI tersebut merupakan produk yang disiapkan oleh Menko Polkam, yang saat itu dijabat oleh Jenderal TNI Susilo Bambang Yudhoyono.²⁴ Akibatnya waktu yang ada untuk pembahasannya lebih lanjut di DPR sangat sempit, karena alokasi waktu yang dibutuhkan untuk memahasnya adalah 45 hari sebelum masa akhir persidangan DPR RI ketika itu, sementara masa periode pemerintahan Presiden Megawati berakhir pada bulan Oktober 2004.

Kenyataan ini memang dapat terlihat dalam proses pembahasan yang dipaksakan begitu cepat dan juga khususnya dari hasil pembahasan yang menyangkut kelanjutan penataan hubungan kelembagaan tersebut dalam naskah akhir yang disetujui oleh DPR, yaitu UU RI No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Berbagai elemen masyarakat sipil berpendapat bahwa idealnya RUU TNI tersebut dibahas oleh DPR periode selanjutnya, mengingat masa tugas DPR akan berakhir tanggal 30 September 2004. Sikap tergesa-gesa

²⁴Lihat tulisannya dalam Basyar, *op.cit.*, h.73.

anggota DPR dan Pemerintah untuk segera mengesahkannya pada tanggal 29-30 September 2004 dinilai bukan saja akan mengakibatkan pasal-pasal yang bersifat ambigu dan saling bertentangan, tetapi juga menjadi cenderung tetap memelihara ruang bagi TNI untuk berpolitik.²⁵

Sedangkan menurut pandangan Dewi Fortuna Anwar terhadap proses pembahasan tersebut, menyebutkan bahwa walaupun melibatkan Departemen Pertahanan dan beberapa ilmuwan sipil yang mendalami masalah pertahanan dan militer, proses pembuatan RUU TNI didominasi perwira TNI konservatif dari Mabes TNI.²⁶ Pandangan para pengamat ini tentunya terkait dengan kapasitas kepemimpinan Jenderal TNI Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI ketika itu dalam menyikapi perdebatan mengenai pasal-pasal yang mengatur lebih lanjut hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Adapun hal yang ditudingkan para pengamat terhadap sikap konservatisme pimpinan TNI adalah upaya pihak Mabes TNI untuk tetap membiarkan rumusan yang mengatur hubungan kelembagaan dan tataran kewenangan di antara dua lembaga tersebut mengarah kepada otoritas kontrol sipil yang tidak kuat terhadap militer.

Sebagaimana diketahui dalam pembahasan RUU TNI saat itu terlihat bahwa salah satu yang menjadi isu krusial adalah menyangkut permasalahan *peran dan kedudukan TNI*. Pengaturan kembali permasalahan ini seyogianya merupakan rencana kebijakan dan upaya kelanjutan dari pemerintahan Presiden Megawati untuk menata kembali hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI, yang sebelumnya mengalami kemandegan. Sayangnya, pada naskah awal (*draft*) RUU TNI yang disiapkan oleh Menko Polkam (bukan Menhan) tidak terlihat adanya rencana kebijakan dan upaya konseptual untuk melanjutkan kembali penataan tersebut. Karena secara substansial hanya menunjukkan penegasan kembali terhadap ketentuan sebelumnya (TAP-TAP MPR RI dan UU No.3 Tahun 2002) dan tidak mengatur dengan jelas bagaimana hubungan kelembagaan tersebut lebih lanjut.

²⁵Hal ini sebagaimana yang diungkapkan lebih jauh oleh Bainus, *op.cit.*, h.11-12.

²⁶Lihat Anwar, "Kontrol.....", dalam Basyar, *op.cit.*, h.185-186.

Sebagaimana diketahui, draft awal RUU TNI pada Bagian Kedua tentang Kedudukan, Pasal 4 menyebutkan bahwa : “Dalam penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden”. Sedangkan pada Pasal 5 ayat 1 disebutkan bahwa : “TNI mempunyai kekuatan terletak pada kekuatan angkatan yang terdiri dari TNI AD, TNI AL dan TNI AU yang akan melaksanakan tugas-tugas TNI secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima”. Dalam menanggapi rumusan ini, terjadi pembahasan yang cukup alot dan intens di antara pihak pemerintah yang mempertahankannya dengan fraksi-fraksi di DPR yang mencoba mengakomodasikan aspirasi kelompok-kelompok masyarakat.²⁷

Dalam pembahasannya terdapat dua fraksi (FPPP dan FPBB) yang memiliki pandangan yang berbeda terhadap rumusan tersebut. FPPP mengusulkan rumusan “Pasal 4 ayat 1 berbunyi bahwa dalam penggunaan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden, dan ayat 2 menyebutkan bahwa secara administrasi, kebijakan dan budget, TNI berkedudukan di bawah Departemen”. Sedangkan FPBB menawarkan rumusan “Pasal 4 berbunyi bahwa dalam hal penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden melalui Menteri Pertahanan”. Alternatif kedua rumusan ini jelas bisa dikatakan sebagai upaya untuk memperjelas kembali bagaimana hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Pandangan kedua fraksi ini secara tegas mendapat dukungan yang cukup luas dari berbagai elemen masyarakat (para akademisi, peneliti dan para aktifis LSM).

Meskipun dalam proses pembahasan ini diakui cukup luas terdapat partisipasi masyarakat sipil untuk ikut menempatkan TNI dalam praktek kehidupan demokrasi, namun hasil akhir dari pembahasan khusus mengenai penataan kelembagaan tersebut ternyata masih menyisakan permasalahan selanjutnya. Hal ini terlihat dari rumusan akhir yang disepakati dari pembahasan terhadap kedudukan TNI tersebut sebagai konsensus untuk menengahi perbedaan pandangan di atas. Adapun rumusannya adalah tercantum dalam Pasal 3 ayat 1 yang berbunyi bahwa “Dalam pengerahan dan penggunaan

²⁷Lihat Bainus, *op.cit.*, h.69-70.

kekuatan militer, langsung di bawah Presiden” dan ayat 2 menyebutkan bahwa “Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI *di bawah koordinasi* Departemen Pertahanan”. Permasalahan berikutnya dari hasil akhir rumusan ini antara lain bagaimana bentuk “di bawah koordinasi” tersebut dapat dilaksanakan, dan apakah jabatan Panglima TNI yang sejajar dengan Menhan sama-sama langsung di bawah Presiden tersebut merupakan “jabatan politik” atau tidak.

Menurut Effendi Choeri sebagai salah seorang anggota FKB yang ikut dalam pembahasan RUU TNI ini, diakui memang bahwa pembahasan terhadap isu peran dan kedudukan TNI ketika itu sangat alot dan sempat menimbulkan kebuntuan, karena dia secara konsisten memperjuangkan agar wacana pemosisian “Mabes TNI di bawah otoritas Dephan” masuk dalam diktum pasal RUU TNI tersebut, sementara pihak Mabes TNI ketika itu tetap menginginkan agar untuk sementara “Mabes TNI di bawah koordinasi Dephan”. Untuk mengatasi kebuntuan ini di akhir pembahasan RUU TNI ini di DPR, pihak DPR yang dimotorinya bersama anggota fraksi lainnya melaksanakan lobby dengan pihak Dephan yang diwakili Dirjen Strahan Mayjen TNI Sudrajat, yang kemudian menawarkan rumusan konsepsi “dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, di masa yang akan datang institusi TNI *berada dalam* Dephan”, yang kemudian hanya dapat disepakati untuk dicantumkan dalam penjelasan Pasal 3 dari draft RUU TNI tersebut.²⁸

Menurut hasil penelitian Arry Bainus, pemahaman terhadap konsepsi “politik negara” sebagai acuan politik TNI dalam pembahasan RUU TNI telah menimbulkan kegamangan di dalam menerapkan prinsip supremasi sipil atau kontrol demokratik. Di satu sisi, politik negara ingin menempatkan kedudukan TNI di bawah dalam hal ini Departemen Pertahanan, akan tetapi pada sisi lain kalangan TNI memahami politik negara dengan menempatkan TNI sebagai “alat negara” yang bertanggungjawab terhadap keutuhan integritas bangsa yang tidak berada di bawah pemerintah, melainkan di bawah Presiden secara

²⁸Hasil wawancara dengan mantan anggota Komisi I DPR RI Periode 1999-2004 *Dr.A.Effendi Choeri, S.Ag, M.H.*, pada tanggal 2 November 2010 di Gedung IS Plaza Lantai 3, Jl.Pramuka Jakarta Pusat.

langsung sebagai Kepala Negara. Hal ini menjadikan permasalahan supremasi sipil dalam wilayah abu-abu yang tidak memunculkan ketegasan di dalam merumuskan kedudukan TNI.²⁹

Dengan lahirnya UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI di masa pemerintahan Presiden Megawati, lalu banyak pihak melihat telah terjadi kemajuan, khusus dalam hal pengaturan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Hal ini tentunya dapat dimaklumi, karena yang menjadi indikasinya secara kuantitatif adalah terdapat dua peraturan perundang-undangan yang dihasilkan di masa pemerintahannya. Namun demikian, Dewi Fortuna Anwar menandakan sebaliknya bahwa Megawati ataupun partai yang dipimpinya (PDIP) tidak memainkan peran yang menentukan dalam mendorong lahirnya produk hukum tersebut. Menurutnya sebagai alasan ketidakaktifan Megawati dalam hal ini adalah karena dia dinilai tidak menunjukkan pemahaman mengenai pentingnya supremasi sipil atas militer sebagai salah satu prasyarat utama konsolidasi demokrasi di Indonesia di masa transisi.³⁰

4.1.4 Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009)

Meskipun ternyata UU RI No.34 Tahun 2004 dihasilkan pada masa pemerintahan Presiden Megawati, pengaturan perundangan ini khususnya bagi upaya melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI disadari masih jauh dari sempurna dan selanjutnya menjadi beban tugas dan tanggung jawab pemerintahan Presiden SBY untuk merealisasikannya. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya penataan regulasi ini telah mulai dilaksanakan sejak awal Reformasi dan kemudian diharapkan ditindaklanjuti kembali secara terprogram pada masa pemerintahannya. Demikian selanjutnya regulasi yang menyangkut upaya penataan kembali hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI menjadi tantangan

²⁹*Ibid.*, h.89-90.

³⁰Lihat Anwar, "Kontrol....., dalam Basyar, *op.cit.*, h.174.

tersendiri untuk mendapat perhatian Presiden SBY di masa awal periode pemerintahannya. Upaya penataan ini dimaksudkan agar tercapai hubungan kelembagaan yang lebih demokratis dalam pelaksanaan fungsi pertahanan sesuai dengan prinsip supremasi sipil.

Menanggapi permasalahan yang menyangkut belum tuntasnya penataan hubungan kelembagaan tersebut, Edy Prasetyono mengemukakan bahwa :

...tampaknya UU TNI tersebut belum menyelesaikan hubungan antara TNI sebagai organisasi dengan Departemen Pertahanan dan Presiden. Pasal 3 menyatakan “TNI di bawah Presiden dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI”. Dan selanjutnya disebutkan “dalam hal penentuan kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Dephan”. Ketentuan ini secara implisit mengakui TNI adalah suatu entitas yang terpisah dari Dephan. TNI masih bukan bagian integral dari Dephan. Tentunya akan lebih baik jika TNI *di dalam Dephan* dan seharusnya hal ini diatur langsung dalam tubuh UU TNI, bukan dalam penjelasan. Pengaturan dalam penjelasan tampaknya merupakan hasil kompromi di DPR setelah perdebatan panjang dan alot.³¹

Terpilihnya SBY sebagai presiden pertama di Indonesia melalui pemilu yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, tentunya memiliki legitimasi yang kuat untuk meletakkan prinsip kontrol sipil terhadap militer dalam masa transisi demokrasi. Dengan demikian permasalahan krusial yang dihadapi dalam konteks penataan hubungan kelembagaan ini adalah bagaimana selanjutnya Presiden SBY dapat memosisikan TNI secara demokratis dalam sistem pemerintahan yang dipraktikannya sebagai implementasi dari ketentuan perundang-undangan yang ada. Demikianlah dalam pemilihan anggota kabinet pemerintahannya, Presiden SBY menyadari penuh akan beban tugas ini dengan menunjuk kembali Prof.Dr.Juwono Sudarsono menjadi Menteri Pertahanan untuk kedua kalinya di masa Reformasi, sebagai representasi figur yang memiliki otoritas sipil.

Pada saat serah terima jabatan Menhan pada tanggal 25 Oktober 2004, Juwono Sudarsono langsung menyampaikan keinginannya kembali melanjutkan program kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Dalam kesempatan ini Juwono berharap sesuai dengan UU TNI yang baru dihasilkan pada akhir masa pemerintahan Presiden

³¹Lihat lebih jauh Edy Prasetyono, “Supremasi Sipil dan Profesionalisme TNI”, dalam *Kompas*, tanggal 5 Oktober 2004. Selanjutnya hal ini ditegaskan kembali dalam *wawancara* dengan Dr.Edy Prasetyono pada tanggal November 2010 di Ruang Dosen Pascasarjana HI FISIP-UI Kampus Salemba Jakarta Pusat.

Megawati sebelumnya, maka dalam beberapa tahun ke depan kewenangan dalam hal penentuan kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI berada *di bawah koordinasi* Dephan. Adapun konsepsi ideal yang diinginkan untuk diwujudkan selanjutnya menurut Juwono adalah pemosisian Mabes TNI di bawah Dephan sebagai sasaran jangka panjang dari penataan hubungan kelembagaan tersebut. Tentunya dasar pemikiran untuk memosisikan TNI sedemikian adalah dalam rangka untuk mewujudkan prinsip supremasi sipil atas militer (*civil supremacy over military*) dalam sistem kenegaraan yang demokratis di Indonesia.³²

Selanjutnya pada tanggal 28 Oktober 2004, se usai menghadap Presiden SBY di Kantor Kepresidenan, Kompleks Istana Jakarta, Juwono kembali menandakan bahwa untuk menempatkan Mabes TNI di bawah Dephan diperlukan persyaratan pokok, yaitu adanya perubahan terhadap UU TNI dan UU Pertahanan Negara. Dalam merealisasikan konsepsi kebijakan ini harus dilakukan pertemuan antara pimpinan Dephan dan Mabes TNI serta seluruh mabas angkatan untuk membahas sinkronisasi tataran kewenangan kedua lembaga tersebut. Akan tetapi menurut pendapatnya realisasi perubahan kebijakan ini tergantung pada kemauan Komisi I DPR yang akan memahasnya.³³ Tampaknya Menhan Juwono Sudarsono di sini menyadari bahwa pewacanaan kembali konsepsi pemosisian Mabes TNI di bawah Dephan ini harus merujuk kepada perubahan landasan yuridis konstitusionalnya yang dianggap masih menjadi kendala krusial tersendiri, di samping persepsi dan sikap penerimaan pihak Mabes TNI yang juga perlu diperhatikan. Sebagai dasar pemikirannya, Menhan Juwono Sudarsono mengemukakan :

... bahwa konsepsi supremasi sipil pada hakekatnya ialah ketundukan semua pihak (termasuk militer) kepada pemerintah yang dipilih oleh rakyat secara demokratis. Setiap keputusan pemerintah baik dalam masa damai maupun perang, seluruh pilihan (kebijakan) tentang keamanan nasional (termasuk pertahanan negara), dibuat atau disetujui oleh para pejabat di luar jajaran militer. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, kebijakan tersebut dibuat atau disetujui oleh pejabat sipil yang dipilih oleh rakyat, atau yang ditunjuk oleh pejabat yang dipilih rakyat. Oleh karena itu pemerintah

³²Disampaikan Menhan Juwono Sudarsono pada pidato sambutan yang pertama kepada jajarannya se usai serah terima jabatan di Gedung Dephan, Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2004. Lihat ulasannya di harian *Kompas*, "Jalan Panjang Menata Hubungan Dephan dengan Mabes TNI", tanggal 28 Oktober 2004.

³³Lihat *Kompas*, tanggal 29 Oktober 2009.

melalui Menteri Pertahanan, disamping memiliki otoritas, haruslah memiliki kapasitas untuk menentukan anggaran, tingkat kekuatan militer, strategi dan prioritas pertahanan, pengadaan senjata dan penyusunan doktrin militer.³⁴

Sebagaimana diketahui dasar pemikiran dan konsepsi kebijakan bagi perlunya kelanjutan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI tersebut secara yuridis konstitusional untuk sementara telah mendapat penegasan dalam UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Sesuai dengan ketentuan yuridis ini (dalam Pasal 3), disebutkan bahwa “Kedudukan Mabes TNI saat ini adalah 1) dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, langsung di bawah Presiden; 2) dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI *di bawah koordinasi* Dephan. Selanjutnya UU ini (dalam Penjelasan Pasal 3 ayat (2)) mengamanatkan pula bahwa dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI *berada dalam* Dephan.³⁵

Menurut pemikiran Juwono Sudarsono, hubungan struktural yang masih bersifat koordinatif dan kedudukan sejajar tersebut kurang memberikan ruang yang cukup bagi hubungan fungsional di antara Dephan selaku institusi pengambilan kebijakan pertahanan dengan Mabes TNI selaku pelaku kebijakan pertahanan. Sejalan dengan tuntutan peraturan perundangan di atas, struktur organisasi yang ideal yang menggambarkan hubungan kelembagaan di antara dua institusi tersebut adalah bila TNI berada *di dalam* Dephan. Kata “di dalam” mengisyaratkan bahwa kedudukan TNI tidak berada “di bawah” Dephan dalam pengertian seperti halnya Batalyon sebagai satuan bawahan dari Brigade.³⁶

Adapun penjelasan realisasi terhadap gagasan penataan hubungan kelembagaan yang dimaksudkan Juwono Sudarsono ini, dapat diungkapkan melalui pendapatnya sebagai berikut bahwa :

...dengan kedudukan TNI berada di dalam Dephan berarti dalam struktur organisasi Dephan terdapat dua jalur, yaitu jalur kebijakan dan dukungan administrasi pertahanan sebagai pengemban otoritas politik, dan jalur operasional pertahanan yaitu TNI beserta seluruh jajarannya. Integrasi struktural tersebut harus pula disertai dengan

³⁴Lihat kumpulan pidato/kata sambutan Menhan Juwono Sudarsono selama memimpin Dephan (2004-2009), yang dikumpulkan oleh Biro Humas Setjen Dephan RI, *Berbagai Persoalan Pertahanan Negara* (Jakarta, Dephan, 2008), h.20.

³⁵Lebih lanjut lihat naskah *Undang-undang RI No.34 Tahun 2004 dan Penjelasannya*.

³⁶Biro Humas Dephan, *op.cit.*, h.24.

restrukturisasi organisasi Dephan dan TNI. Masih perlu waktu dan proses yang cermat untuk maksud tersebut. Pada masa transisi sekarang ini tentunya kita harus mulai mengambil langkah-langkah kongkrit menuju pengintegrasian Dephan-TNI. Kelompok kerja gabungan Dephan-TNI harus segera dibentuk agar dapat membahas secara intensif proses pengintegrasian ini.³⁷

Sedangkan langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk melaksanakannya adalah sebagai berikut:

Tahap *diseminasi dan sosialisasi*, di mana konsepsi “supremasi sipil” atau “kontrol otoritas sipil” mulai dicanangkan dan didiskusikan di lingkungan Dephan dan TNI (dalam forum pokja Gabungan), di kalangan lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga kajian dan pendidikan, serta masyarakat luas untuk mendapatkan masukan dan rekomendasi demi terwujudnya suatu konsepsi supremasi sipil yang paling sesuai bagi kepentingan bangsa dan negara Indonesia.

Tahap *persiapan*, yaitu melaksanakan konsolidasi internal Dephan serta identifikasi dan perumusan naskah akademik peraturan dan perundangan yang terkait. Konsolidasi di lingkungan Dephan diperlukan antara lain untuk mempersiapkan diri menerima limpahan tugas akademik yang selama ini sebagian besar masih dikerjakan sendiri oleh TNI. Sementara itu perlu segera dilaksanakan upaya penataan dan pementapan personel di lingkungan Dephan melalui jalur pendidikan khususnya bidang Manajemen Pertahanan Negara dan Ketahanan Nasional, serta penyeimbangan dan penyusunan peta jabatan sesuai dengan kompetensi jabatan dengan tetap mengedepankan prinsip *the right man on the right place*.

Tahap *implementasi*, berupa pembangunan sistem (*system building*) yang mengacu kepada “supremasi sipil” atau “kontrol otoritas sipil”. Pada tahap ini dilaksanakan penataan dan peningkatan hubungan interaksi dan integrasi Dephan-TNI, validasi organisasi yang diperlukan serta penataan kembali tataran kewenangan masing-masing, sambil berusaha sekeras-kerasnya untuk memperjuangkan peningkatan anggaran pertahanan, khususnya bidang ketrampilan dan kesejahteraan prajurit serta untuk penggantian alutsista yang sudah usang.

³⁷*Ibid.*, h.24.

Tahap *pengakhiran*, berupa evaluasi dan secara berkelanjutan melakukan upaya peningkatan kadar “supremasi sipil” atau “kontrol otoritas sipil” agar lebih mantap dan membudaya.

Menarik untuk dipahami selanjutnya, realisasi kebijakan penataan ini ternyata sempat menimbulkan pemahaman yang berbeda di antara kedua pimpinan lembaga tersebut. Panglima TNI memiliki interpretasi dan kepentingan yang berbeda dengan Menhan, tentang bagaimana penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI tersebut dilaksanakan dan dilanjutkan kembali sesuai dengan prinsip supremasi sipil dan demokratisasi. Jenderal Endriartono Sutarto berkeinginan agar realisasinya dilakukan secara bertahap (*gradual*) dan obyektif berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini Sutarto mengatakan bahwa dalam melaksanakannya perlu dilakukan amandemen terhadap Ketetapan MPR dan Konstitusi. Sedangkan Prof.Dr.Juwono Sudarsono berkeinginan agar dalam pelaksanaan penentuan kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI segera diupayakan berada “di bawah koordinasi” dan selanjutnya *berada di dalam* Dephan sesuai konsepsi pengaturan yang diamanatkan oleh UU No.34 Tahun 2004 tentang TNI.³⁸

Tampaknya wacana awal Prof.Dr.Juwono Sudarsono tentang pemosisian Mabes TNI *di bawah* Dephan yang pernah diungkapkan di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, tampak telah berubah selanjutnya pada masa pemerintahan Presiden SBY periode ke I (2004-2009) menjadi konsepsi Mabes TNI *berada di dalam* Dephan. Hal ini sebagaimana akhirnya diakui sendiri oleh Juwono Sudarsono bahwa pihaknya dapat memahami dasar pemikiran dan pandangan pihak pimpinan TNI serta sepakat untuk sementara upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut dilaksanakan secara realistis. Dalam hal ini dimaksudkan agar kebijakan dan langkah-langkah penataan ini terlaksana secara

³⁸ Lebih lanjut lihat Biro Humas Dephan, *op.cit.*, h.24

terarah, teratur dan teratur dengan melihat kondisi obyektif masyarakat politik di Indonesia, serta berjalan teratur sesuai landasan yuridis konstitusional.³⁹

Menghadapi kenyataan perbedaan pendapat dan kepentingan ini, Menhan akhirnya berupaya untuk bersikap lebih hati-hati dengan melakukan komunikasi yang dialogis dengan unsur pimpinan TNI dan menganggap perlu melakukan pengkajian komprehensif terlebih dahulu. Untuk meretas kembali bagaimana tata kewenangan dan hubungan kelembagaan yang selama ini telah terjalin di antara Dephan dengan Mabes TNI, pihak pimpinan Dephan tampaknya tidak ingin menimbulkan pandangan dan sikap yang reaktif dari pimpinan TNI yang masih dipimpin oleh Jenderal TNI Endriartono Sutarto. Hal ini dibuktikan Menhan Juwono Sudarsono beserta staf pimpinannya yang berupaya secara proaktif dan akomodatif untuk menerima masukan dari semua pihak, terutama pimpinan TNI yang terkait langsung dengan penataan hubungan kelembagaan tersebut. Di samping itu untuk mendapat tanggapan publik Menhan juga meminta masukan dari kalangan akademisi dan tokoh-tokoh LSM untuk secara terbuka membahas mengenai tata kewenangan dan hubungan Dephan dengan Mabes TNI dalam kerangka sistem kenegaraan dan pemerintahan yang demokratis.

Bagaimana upaya realisasi kebijakan ini kemudian dilanjutkan, langkah berikutnya tetap diprakarsai bersama oleh Menteri Pertahanan Prof.Dr.Juwono Sudarsono dengan Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto sampai pada pertengahan tahun 2005. Melalui pembentukan suatu Kelompok Kerja (Pokja) Gabungan antar kedua lembaga (Mabes TNI dan Dephan), maka disusunlah suatu naskah kajian akademis yang bertajuk “Peta Jalan (*road map*) TNI di bawah Dephan”. Naskah kajian ini diharapkan dapat menyatukan perbedaan pendapat dan kepentingan di antara kedua pimpinan lembaga tersebut, sehingga tidak menimbulkan kontroversi dalam upaya penataan hubungan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI ketika itu. Untuk itu Juwono Sudarsono

³⁹Wawancara dengan Prof Dr Juwono Sudarsono pada tanggal 3 Desember 2010 di lobby Hotel Sultan Internasional, Semanggi Jakarta Pusat.

menuturkan bahwa dirinya secara periodik bertemu dengan semua pimpinan TNI untuk membahas masalah penataan hubungan kelembagaan tersebut.⁴⁰

Menurut pengamatan Yuddy Chrisnandi sebagai salah satu anggota Komisi I DPR (yang antara lain membidangi bidang Pertahanan Negara), wacana yang dikemukakan oleh Menhan Juwono Sudarsono mengenai perlunya penataan hubungan kelembagaan tersebut akhirnya relatif tidak menimbulkan kontroversi. Hal ini sebagaimana diakuinya kepada penulis sebagai berikut :

Hal ini bisa dimaklumi, karena diskursus terhadap wacana ini sesungguhnya sudah diawali sejak awal Juwono Sudarsono menjadi Menhan di masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam hal ini Juwono merupakan figur akademisi sipil yang berpandangan luas tentang pengetahuan militer internasional dan relatif lebih dapat diterima oleh kalangan pimpinan TNI. Dan Juwono sangat mengerti latar belakang historis pemikiran dan kondisi kultural kepemimpinan TNI. Sementara sikap pihak pimpinan Mabes TNI yang ketika itu dipimpin oleh Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto dan pemikiran kalangan perwira TNI yang secara konseptual dimotori oleh Kassospol TNI Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono dapat menerima pandangan Menhan Juwono Sudarsono.⁴¹

Hanya saja pimpinan TNI ketika itu menginginkan agar penataan hubungan kelembagaan tersebut dilaksanakan secara konseptual, bertahap (gradual) dan tertib sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam perkembangan berikutnya, muncul suatu wacana lain dari Menhan Juwono Sudarsono yang secara langsung juga berkaitan dengan penataan hubungan kelembagaan tersebut di atas, yaitu perlunya pengaturan kembali mengenai hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Polri dalam konteks pelaksanaan fungsi Pertahanan dan Keamanan. Wacana ini kemudian dirumuskan dalam suatu naskah kajian dari pihak Dephan yang dibahas bersama-sama dengan pihak Mabes Polri dan disampaikan secara terbuka untuk mendapat tanggapan dari berbagai kelompok masyarakat yang mewakili *Civil Society*. Adapun naskah kajian ini dituangkan dalam suatu draft

⁴⁰Untuk membahas mengenai tata kewenangan dan hubungan Dephan dengan Mabes TNI, Menhan mengagendakan secara periodik (sekali sebulan) suatu pertemuan dalam acara rapat bersama Panglima TNI, Kasum Mabes TNI dan para kepala staf angkatan (KSAD, KSAL dan KSAU) sejak awal November 2004 sampai Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto digantikan oleh Marsekal Djoko Suyanto. *Ibid.*

⁴¹Pandangan ini dikemukakan dalam wawancara dengan mantan Anggota Komisi I DPR RI Periode 2004-2009, Dr. Yuddy Chrisnandi ME di kediamannya di Jl. Tebet Dalam X No.21 Jakarta Selatan, pada tanggal 25 Oktober 2010.

Naskah Akademik RUU tentang Pertahanan dan Keamanan pada bulan Agustus 2005.⁴²

Wacana ini sempat mendapat tanggapan yang kontroversial oleh berbagai kelompok masyarakat, yang menguatirkan adanya keinginan kembali untuk menyatukan TNI dan Polri secara kelembagaan seperti di masa Orde Baru. Sementara itu pihak Mabes Polri (Kapolri Jenderal Sutanto) sendiri belum sepenuhnya menyetujui gagasan Menhan Juwono tersebut, karena mempermasalahkan kenapa RUU ini dirumuskan atas prakarsa Menhan dan bukan lembaga pemerintahan yang dianggap netral. Meskipun wacana ini sempat menimbulkan perdebatan yang kontroversial dengan berbagai pihak, yang penting untuk diperhatikan adalah itikad dari pihak Dephan untuk kembali mensinergikan pelaksanaan fungsi dan tugas serta kewenangan TNI dan Polri, yang saat itu dirasakan sering menimbulkan friksi di lapangan antara prajurit dan anggota Polri.

Dalam kaitannya dengan permasalahan penataan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI, penyampaian wacana ini menjadi dianggap penting dan sangat strategis dalam perspektif perkembangan lingkungan nasional dan internasional yang semakin dinamis, serta berimplikasi kepada pemahaman akan urgensinya keberadaan kedua lembaga pelaksana fungsi Pertahanan dan Keamanan tersebut (Mabes TNI dan Polri) untuk diposisikan dalam suatu sistem pemerintahan sipil yang demokratis. Oleh karena itu salah satu konsepsi kebijakan yang juga akan diatur kembali dalam peraturan perundang-undangan (RUU tentang Pertahanan dan Keamanan Negara) ini adalah bagaimana memosisikan kembali Mabes TNI dalam hubungannya dengan Dephan sebagai salah satu lembaga pemerintahan sipil yang melaksanakan fungsi Pertahanan Negara. Dalam draft ketentuan tersebut ditegaskan kembali adanya gagasan untuk merubah kedudukan Mabes TNI yang ada saat ini sesuai ketentuan, yaitu dari konsepsi “di bawah koordinasi Dephan” menjadi “di bawah Dephan”,

⁴²Ditjen Strahan Dephan, *Draft Naskah Akademik RUU Hankamneg RI tanggal 9 Agustus 2005* (Jakarta: Dephan RI, 2005), h.11.

sehingga Dephan memiliki otoritas yang lebih kuat untuk mengawasi pelaksanaan fungsi dan kewenangan Mabes TNI.

Kemudian dengan adanya pergantian pejabat Panglima TNI dari Jenderal TNI Endriartono Sutarto kepada Marsekal TNI Djoko Suyanto pada tanggal 13 Februari 2006, permasalahan yang krusial mengenai kelanjutan penataan hubungan kelembagaan ini terus dikaji, baik secara bersama-sama oleh kedua lembaga tersebut, maupun oleh masing-masing pihak Mabes TNI dan Dephan. Meskipun terjadi pergantian pejabat Panglima TNI, Menhan Juwono Sudarsono tetap menunjukkan sikap kehati-hatiannya untuk meyakinkan pihak Mabes TNI dalam melanjutkan rencana kebijakannya menata hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Demikianlah draft RUU tentang Hankamneg ini selanjutnya masih terus dalam proses pengkajian yang komprehensif, terutama terhadap konsepsi “pemosisian Mabes TNI di bawah atau di dalam Dephan”.

Terpilihnya Marsekal TNI Djoko Suyanto ketika itu, sebagai Panglima TNI pertama dari matra Angkatan Udara, menaruh harapan yang optimis bagi kalangan masyarakat madani (*Civil Society*) bagi kelanjutan kebijakan Reformasi Pertahanan dan Reformasi Internal TNI. Adapun permasalahan krusial pada aspek struktural yang dianggap masih perlu dilanjutkan pelaksanaannya oleh TNI adalah penataan organisasi dan penataan doktrin TNI bagi upaya penyesuaian terhadap penataan hubungan kelembagaannya dengan Dephan. Menurut Marsekal TNI Djoko Suyanto, di masa kepemimpinannya telah diupayakan penataan organisasi TNI secara terus menerus dan terprogram, mulai dari tingkat Mabes TNI sampai dengan tingkat masing-masing Mabes Angkatan (TNI AD, AL dan AU). Sedangkan dalam penataan doktrin TNI dilaksanakan penyempurnaan berdasarkan *strategic defence review* yang disusun Dephan, mulai dari doktrin di tingkat kebijakan strategis sampai dengan doktrin di tingkat operasional.⁴³

⁴³Lihat Marsekal TNI Djoko Suyanto, *Menuju TNI Profesional dan Dedikatif* (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 2007), h.12-13.

Demikianlah pada tahun 2007 dengan merujuk kepada Doktrin Pertahanan Negara yang dikeluarkan Dephan, pihak Mabes TNI akhirnya berhasil merumuskan suatu doktrin, yang diberi nama Doktrin Tri Dharma Eka Karma (TRIDEK) sebagai penyempurnaan terhadap Doktrin CADEK sebelumnya. Hal yang relevan bagi upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI, maka dalam Doktrin TRIDEK ini dirumuskan dengan tegas kewenangan, peran, tugas dan fungsi TNI, serta bentuk-bentuk operasi TNI yang sesuai dengan amanat ketentuan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Dalam penataan organisasi TNI sebagai wadah pelembagaan bagi pelaksanaan kewenangan, peran, tugas dan fungsi-fungsinya, diupayakan validasi secara bertingkat, bertahap dan berlanjut, agar relevan dengan pelaksanaan kewenangan, tugas dan fungsi Dephan.

Demikian pula halnya, pihak Dephan sebagai lembaga pengemban otoritas dan fungsi pemerintahan negara di bidang Pertahanan, juga melaksanakan penataan organisasi, yang mampu mewadahi semua kewenangan, tugas dan fungsinya sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku, sehingga sinkron dengan perumusan kewenangan, tugas dan fungsi Mabes TNI. Dalam hal ini sejalan dengan tuntutan reformasi nasional, maka sejak tahun 2000 Dephan sesungguhnya telah melaksanakan reorganisasinya secara terus menerus dan berkesinambungan, agar sesuai dengan kewenangan, tugas dan fungsi yang diberikan berdasarkan penyempurnaan regulasi bidang Pertahanan Negara. Kemudian dengan disahkannya UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, maka Dephan dan Mabes TNI masing-masing memiliki legalitas bagi perumusan kewenangan, tugas dan fungsinya, serta tataran hubungan kewenangan di antaranya.

Sejak itu di masa kepemimpinan Menhan Juwono Sudarsono dilaksanakan kembali beberapa kali kegiatan revisi organisasi Dephan, agar sepenuhnya dapat mengimplementasikan tuntutan penataan tataran kewenangan di antara Dephan dan Mabes TNI. Untuk menyesuaikan dengan ketentuan tersebut pada tahun 2005 dilakukan revisi organisasi Dephan yang hanya

merubah nomenklatur pada eselon II ke bawah dan pada tahun 2007 juga dilakukan perubahan organisasi secara parsial pada berbagai eselon, baik pada eselon pembantu pimpinan/staf maupun pada eselon pelaksana. Meskipun demikian kegiatan reorganisasi ini belum sepenuhnya mengakomodasikan amanat perundang-undangan tersebut di atas, sehingga menghambat berjalannya pelaksanaan tugas dan kinerja organisasi Dephan, termasuk dalam menjalin hubungan kelembagaan dan tataran kewenangannya dengan Mabes TNI. Dalam hal ini pihak Dephan sendiri mengakui untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal perlu adanya kesamaan pemahaman dan terjaminya hubungan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI, agar sesuai dengan ketentuan yang ada.⁴⁴

Menyikapi permasalahan krusial menyangkut penataan tataran kewenangan ini, sikap dan pandangan serta kebijakan Panglima TNI Marsekal Djoko Suyanto bisa dikatakan cukup adaptif. Dalam pengertian bahwa kebijakan dan upaya Menhan Juwono Sudarsono untuk melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI melalui kegiatan revisi organisasi Dephan diikuti dan disesuaikan oleh pihak Mabes TNI di bawah kepemimpinan Panglima TNI Marsekal Djoko Suyanto dengan perubahan doktrin dan penataan organisasi TNI. Namun demikian harus diakui upaya penyesuaian yang dilakukan Mabes TNI khususnya dalam penataan organisasi TNI masih belum tuntas dan perlu kembali dilanjutkan, agar benar-benar kondusif, sinkron dan memenuhi tuntutan perundang-undangan, serta perkembangan lingkungan strategis yang terus berkembang dinamis. Selanjutnya tantangan tugas ini berimplikasi terhadap pergantian pejabat Panglima TNI, yang kemudian diserahkan dari Marsekal Djoko Suyanto kepada Jenderal Djoko Santoso pada tanggal 28 Desember 2007.

Dalam hal ini menyikapi permasalahan penataan tersebut, Panglima TNI Jenderal Djoko Santoso berpandangan bahwa TNI telah berbuat banyak dalam melanjutkan agenda reformasi internalnya, terutama bagaimana TNI dengan

⁴⁴Dephan RI, *Naskah Akademik Revisi Organisasi Departemen Pertahanan* (Jakarta: Sekjen Dephan RI, 2008), h.4.

sebenarnya telah dan akan terus berupaya menjalankan Paradigma Baru TNI, dengan menempatkan TNI pada tataran dan kewenangan yang telah diatur oleh undang-undang, serta meninggalkan paradigma-paradigma lama yang sudah tidak lagi sesuai dengan dinamika dan era kekinian yang sedang kita hadapi sekarang. Dengan kata lain Jenderal Djoko Santoso juga menegaskan bahwa Reformasi Internal TNI dimaksudkan dalam rangka mendesain institusi TNI sebagai komponen utama pertahanan negara, dengan doktrin, kultur dan struktur yang sesuai dengan tuntutan.⁴⁵ Dari pandangan ini tampak dengan jelas sikap Panglima TNI yang juga berupaya terus melanjutkan penyesuaian tersebut melalui Reformasi Internal TNI termasuk khususnya penataan pada aspek struktural (penataan organisasi TNI), agar relevan dengan tuntutan perubahan undang-undang dan mendukung upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI yang dilaksanakan oleh pihak Dephan.

Demikianlah upaya penataan organisasi TNI dilanjutkan kembali pada masa kepemimpinan Panglima TNI Jenderal Djoko Santoso, baik pada tingkat Mabes TNI maupun pada tingkat mabas masing-masing angkatan, yang mencakup unit-unit kerja pada semua eselon organisasi. Upaya penataan organisasi TNI yang sudah dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan sejak awal masa Reformasi, akhirnya berpuncak pada pengajuan oleh Panglima TNI untuk mendapat pengesahan Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono. Akhirnya susunan organisasi TNI yang sekarang secara yuridis konstitusional telah mengacu kepada UU RI Nomor 34 tentang TNI dan disahkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2010, yang merupakan revisi terhadap susunan organisasi ABRI yang mengacu kepada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 60 Tahun 1983. Menurut Panglima TNI, konstruksi susunan organisasi TNI yang baru, secara umum telah terjadi pengembangan, pemantapan serta refungsionalisasi dan revitalisasi atas struktur organisasi yang pernah ada sebelumnya. Kesemua ini diletakkan dalam rangka

⁴⁵Lihat Jenderal Djoko Santoso, “Visi dan Misi Panglima TNI”, “Pokok-pokok Kebijakan Panglima TNI Tahun 2008”, “TNI Konsisten Laksanakan Agenda Reformasi Internal” dan “Pokok-pokok Kebijakan Panglima TNI Tahun 2009”, dalam Majalah *Mabas TNI Patriot* Edisi Khusus September 2010, h.5-12 dan 22.

pembangunan kapasitas atau kemampuan TNI (*capacity building*) sesuai dengan dinamika dan tuntutan perkembangan lingkungan strategis, berikut segala kandungan kerawanan dan potensi ancaman yang mungkin bakal terjadi dan mesti dihadapi.⁴⁶

Untuk menindaklanjuti upaya pelaksanaan revisi Organisasi Dephan yang bisa memenuhi kesamaan pemahaman dan terjaminnya hubungan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI, maka selanjutnya pada tanggal 13 Juni 2008 Menhan Juwono Sudarsono mengeluarkan suatu surat perintah, yaitu Instruksi Menhan Nomor: INS/03/M/VI/2008. Selama lebih kurang enam bulan lamanya akhirnya kelompok kerja pelaksana Revisi Organisasi Dephan yang dibentuk berdasarkan surat perintah tersebut berhasil menyusun suatu Naskah Akademik sebagai pertanggungjawaban hasil kerja mereka kepada Menhan. Selain berisi penjelasan tentang berbagai latar belakang permasalahan perlunya revisi dilaksanakan, kondisi organisasi Dephan saat ini, permasalahan yang dihadapi, berbagai acuan dasar yang melandasi perlu direvisi, yang terpenting dikemukakan dalam naskah ini adalah bagaimana gambaran langkah-langkah perubahan organisasi Dephan yang diharapkan pada masa yang akan datang.

Adapun sasaran yang sangat penting menyangkut penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI dalam naskah akademik ini adalah terdapatnya hubungan *fungsional* yang lebih jelas di antara kedua lembaga tersebut yang akan tergambar secara terstruktur di dalam organisasi Dephan. Selain itu sasaran yang tidak kalah pentingnya ingin dicapai adalah terciptanya jaringan hubungan antar fungsi terkait agar tercipta proses manajemen yang tidak terputus dalam pembinaan dan penggunaan komponen pertahanan, baik di lingkungan Dephan maupun dalam hubungannya dengan TNI dan institusi terkait lainnya. Untuk dapat mencapai sasaran ini, maka dalam struktur organisasi Dephan yang diusulkan diharapkan “TNI berada dalam Dephan”, di mana pada penggambarannya dihubungkan dengan garis terputus.

⁴⁶Disampaikan Panglima TNI Djoko Santoso pada saat acara Sosialisasi Organisasi TNI yang baru kepada para pejabat pimpinan di lingkungan jajarannya pada bulan Mei 2010, lihat Berita Komando dalam *Majalah Mabes TNI Patriot* Edisi Nomor 64 Juni 2010, h.23-24.

Dalam hal ini, maknanya disebutkan bahwa secara struktural terdapat hubungan antara TNI dengan Dephan. Hubungan tersebut adalah hubungan *funksional* dan bukan sekedar *koordinasi*. Selanjutnya dari segi kebijakan secara mengikat TNI tunduk kepada kebijakan Menteri Pertahanan, sehingga hal ini berimplikasi pada kesalingterkaitan dalam segala penyelenggaraan fungsi Pertahanan, baik di tingkat Dephan maupun di tingkat Mabes TNI.⁴⁷

Dari pemahaman terhadap kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI yang terdapat dalam penjelasan naskah akademik di atas, maka bisa dikatakan bahwa sudah terdapat kemajuan yang cukup berarti bagi penataan pada tataran kewenangan kedua lembaga tersebut, sehingga diharapkan tidak terdapat lagi tumpang tindih, ketidaksinkronan dan ketidakjelasan hubungan kewenangan yang ada selama ini. Dan setidaknya upaya yang telah dilakukan oleh pihak Dephan sebagai pelaksana fungsi pemerintahan di bidang Pertahanan Negara sudah dapat mengantisipasi kemungkinan perubahan hubungan kelembagaan yang lebih signifikan dan progresif bagi pemenuhan tuntutan regulasi yang diamanatkan pada UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Sebagaimana diketahui salah satu tuntutan yang dimaksud terdapat pada penjelasan Pasal 3 Ayat 2, yaitu bahwa “Dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI *berada dalam* Departemen Pertahanan”.

⁴⁷*Ibid*, h.29-30.

4.2 Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sesuai Landasan Yuridis Konstitusional

Pengaturan atau ketentuan hukum tentang hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI secara historis dapat dilihat pada penjelasan perkembangan penataan hubungan tersebut yang dilaksanakan sejak masa awal Kemerdekaan RI dengan terbentuknya NKRI sampai kepada masa awal Reformasi. Selanjutnya upaya hukum ini ditindaklanjuti oleh pemerintah sejak awal Reformasi tahun 1998 secara terencana dan berkesinambungan sampai dengan masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, sehingga menemukan pola (format) hubungan kelembagaan yang ada dipraktekkan sampai dengan masa pemerintahan SBY-JK (2004-2009). Pola (format) hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI yang terbentuk sementara ini secara yuridis konstitusional didasarkan pada beberapa ketentuan dengan substansi pengaturannya sebagai berikut:

4.2.1 Konsitusi (UUD 1945 beserta amandemennya)

Pengaturan mengenai penataan hubungan kelembagaan ini secara konstitusional sesungguhnya tidak eksplisit tercantum dalam ketentuan UUD 1945 beserta amandemennya. Dasar hukum yang menjadi acuannya hanya dapat merujuk kepada ketentuan Pasal 10 yang menyebutkan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara*”. Pasal ini menyangkut kekuasaan dan kewenangan yang tertinggi dimiliki Presiden sebagai Kepala Negara terhadap keberadaan organisasi angkatan perang (Tentara Nasional Indonesia) yang terdiri dari tiga matra tersebut. Ketentuan ini dalam bahasa politik hukum lebih populer pada penyebutan “Presiden sebagai Panglima Tertinggi (*Commander in Chiefs*) dari TNI”. Sedangkan yang terkait dengan keberadaan organisasi Kementerian Pertahanan tidak dicantumkan secara eksplisit, tetapi hanya mengacu kepada ketentuan pembentukan departemen (sekarang kementerian) pemerintah yang dipimpin oleh setiap menteri yang menjadi pembantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam Sistem Kabinet Presidensial. Ketentuan ini sebagaimana tercantum pada BAB V tentang Kementerian Negara, yaitu dalam Pasal 17.

4.2.2 Ketetapan MPR RI No.VI dan VII Tahun 2000

Ketetapan MPR RI No.VI Tahun 2000 secara prinsipil memutuskan “*adanya pemisahan TNI dan Polri secara kelembagaan sesuai peran dan fungsinya masing-masing*”. Selanjutnya dalam ketetapan ini ditegaskan bahwa TNI adalah alat negara yang berperan dalam Pertahanan Negara.

Ketetapan MPR RI No.VII Tahun 2000 secara prinsipil memutuskan lebih lanjut tentang Jati Diri TNI (Pasal 1), Peran TNI (Pasal 2), Susunan dan Kedudukan TNI (Pasal 3), Tugas Bantuan TNI (Pasal 4) dan Keikutsertaan TNI dalam Penyelenggaraan Negara (Pasal 5). Ketentuan yang menyangkut kedudukan TNI disebutkan dengan jelas bahwa “*TNI berada di bawah Presiden*” (Pasal 3 Ayat 2). Sedangkan pada bagian lain disebutkan pula bahwa “*Kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas TNI*” (Pasal 5 Ayat 1) dan “*TNI mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak azasi manusia*” (Pasal 5 ayat 3).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ketetapan ini sesungguhnya juga tidak mengatur secara jelas, bagaimana selanjutnya hubungan kelembagaan di antara Dephan sebagai lembaga pengemban fungsi pemerintahan di bidang Pertahanan Negara dengan Mabes TNI sebagai komponen utama pelaksana fungsi Pertahanan Negara.

4.2.3 Undang-undang RI Nomor 3 Tahun 2002

Undang-undang ini mengatur hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sebagai berikut:

- a. Pasal 16 Ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa “*Menteri memimpin Departemen Pertahanan dan membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara*”.
- b. Pasal 18 Ayat 1 dan 4 menyebutkan bahwa “*Panglima memimpin TNI dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam penggunaan komponen pertahanan negara dan bekerja sama dengan Menteri dalam pemenuhan kebutuhan TNI*”.

4.2.4 Undang-undang RI Nomor 34 Tahun 2004.

Undang-undang ini mengatur hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sebagai berikut:

- a. Pasal 3 Ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa “*Kedudukan Mabes TNI adalah dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, langsung di bawah Presiden; dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Dephan*”.
- b. Penjelasan Pasal 3 ayat 2 menyebutkan bahwa “*Dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Dephan*”.

4.3 Realitas dan Problematika Pelaksanaannya.

Sudah dijelaskan pada uraian sebelumnya bahwa sejak berakhirnya pemerintahan Soeharto dan dimulainya era Reformasi, maka reformasi di bidang Pertahanan Negara sebagai bagian dari Reformasi Sektor Keamanan merupakan salah satu agenda penting dalam penataan kembali sistem politik dan ketatanegaraan di Indonesia yang didasarkan pada prinsip demokratisasi dan supremasi sipil sesuai dengan tuntutan masyarakat madani (*Civil Society*). Dalam hal ini langkah awal untuk melaksanakan reformasi pertahanan pada aspek struktural dimulai dengan penataan pada tingkat regulasi untuk mengatur posisi dan peran TNI dalam sistem politik dan ketatanegaraan tersebut dalam konteks hubungan sipil-militer yang demokratis. Sebagai konsekuensinya pengaturan posisi dan peran TNI ini jelas berkaitan langsung dengan pengaturan mengenai bagaimana selanjutnya penataan hubungan Mabes TNI secara kelembagaan dengan Departemen Pertahanan (Kementerian Pertahanan). Menurut Andi Widjayanto, dengan pengaturan ini diharapkan dapat menciptakan suatu sistem ketatanegaraan yang tidak memungkinkan aktor militer (TNI) untuk mengambil suatu inisiatif tindakan tanpa persetujuan institusi sipil.⁴⁸

Dengan adanya pengaturan-pengaturan yang dilaksanakan secara yuridis konstitusional mulai dari adanya amandemen terhadap UUD 1945, dikeluarkannya

⁴⁸Lihat Widjayanto, *op.cit.*, h.56. Bisa juga dilihat lebih lanjut Rusdi Marpaung, dkk (eds), *Menuju TNI Profesional: Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik* (Jakarta: Imparsial, 2005), h.7.

Tap-tap MPR dan beberapa undang-undang tersebut di atas pada prinsipnya sudah merupakan upaya pemerintah untuk menempatkan posisi dan peran TNI serta penataan hubungan kelembagaannya dengan Dephan dalam suatu sistem ketatanegaraan yang demokratis. Meskipun demikian dalam realitas pelaksanaannya selama ini sesungguhnya masih ditemukan berbagai problematika atau permasalahan, baik yang diakui sendiri oleh pemerintah maupun sebagaimana yang dikritisi oleh berbagai kelompok masyarakat di luar pemerintah. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

4.3.1 Mengenai Pembagian Fungsi, Kewenangan dan Tugas Masing-masing Lembaga:

a. Kementerian Pertahanan. Berdasarkan UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ditentukan bahwa “Kementerian Pertahanan adalah unsur pelaksana pemerintah yang membantu Presiden dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang Pertahanan Negara”. Sesuai dengan ketentuan ini, maka fungsi-fungsi yang diselenggarakan adalah:

- 1) Perumusan kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis di bidang pertahanan negara.
- 2) Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pertahanan negara.
- 3) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara di bidang pertahanan negara.
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan pertahanan negara.
- 5) Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang pertahanan negara kepada Presiden.

Kementerian Pertahanan dipimpin oleh Menteri Pertahanan yang selanjutnya sesuai ketentuan tersebut diberi kewenangan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai berikut:

- 1) Menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan pertahanan negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden.
- 2) Menyusun buku putih pertahanan serta menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional dan internasional di bidangnya.
- 3) Merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI dan komponen pertahanan lainnya.
- 4) Menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya.

Dalam hal ini pertanggung jawaban atas pelaksanaan kewenangan kelembagaan ini langsung kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

b. Markas Besar TNI. Berdasarkan UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004, ditentukan bahwa “Markas Besar TNI merupakan organisasi TNI yang melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah, melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa, melaksanakan operasi militer selain perang, dan ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian dunia”.

Sesuai dengan ketentuan ini, maka fungsi-fungsi yang diselenggarakan adalah:

- 1) Penangkal terhadap setiap ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa.
- 2) Penindak terhadap setiap bentuk ancaman tersebut di atas.
- 3) Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Markas Besar TNI dipimpin oleh Panglima TNI yang selanjutnya sesuai ketentuan tersebut diberi kewenangan untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab sebagai berikut:

- 1) Memimpin TNI.
- 2) Melaksanakan kebijakan pertahanan negara.
- 3) Menyelenggarakan strategi militer dan melaksanakan operasi militer.
- 4) Mengembangkan doktrin TNI.
- 5) Menyelenggarakan penggunaan kekuatan TNI bagi kepentingan operasi militer.
- 6) Menyelenggarakan pembinaan kekuatan TNI serta memelihara kesiagaan operasional.
- 7) Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pertahanan negara.
- 8) Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam hal penetapan kebijakan pemenuhan kebutuhan TNI dan komponen pertahanan lainnya.
- 9) Memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertahanan dalam menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara.
- 10) Menggunakan komponen cadangan setelah dimobilisasi bagi kepentingan operasi militer.
- 11) Melaksanakan tugas dan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini pertanggung jawaban atas pelaksanaan kewenangan kelembagaan ini langsung kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

c. Dari pengaturan pembagian fungsi, kewenangan dan tugas kedua pimpinan lembaga tersebut di atas, secara umum telah terlihat adanya upaya pengaturan kembali penataan hubungan kelembagaan yang

selama pemerintahan sebelum era Reformasi adakalanya dipisah dan disatukan kembali dalam satu badan atau organisasi, sehingga terjadi ketidakjelasan dan cenderung tumpang tindih. Meskipun demikian dalam pelaksanaannya dalam beberapa periode pemerintahan di era Reformasi, ternyata masih ditemukan berbagai permasalahan yang menunjukkan belum optimalnya pelaksanaan kinerja dan hubungan kelembagaan tersebut. Hal ini sebagaimana diakui dan dirasakan oleh pihak Dephan (Kemhan) selama masa pemerintahan SBY-JK (2004-2009), karena dalam pelaksanaan belum adanya kesepahaman dan terjaminnya hubungan fungsi di antara kedua lembaga tersebut sesuai ketentuan dalam perundang-undangan. Di samping hubungan Dephan dan Mabes TNI telah diatur pada Pasal 16 Ayat b dalam UU Pertahanan Negara, Pasal 3 Ayat 2 UU TNI dan dalam penjelasan pasal tersebut, masih perlu diadakan penataan ulang terhadap keterkaitan fungsi di antara Dephan dengan Mabes TNI.⁴⁹

Di samping itu, kalangan pengamat dan pakar pertahanan negara di luar pemerintah juga mempermasalahkan mengenai pembagian fungsi, kewenangan dan tugas kedua lembaga tersebut. Dalam hal ini antara lain, Kusnanto Anggoro menilai bahwa lingkup fungsi Dephan (Kemhan) sesuai ketentuan perundang-undangan tampaknya justru menjadi semakin meluas dan tidak mengarah pada pembangunan kekuatan militer (TNI), suatu yang seharusnya dipandang sebagai instrumen pelaksana utama bagi kebijakan pertahanan negara.⁵⁰ Di sini yang dimaksudkan contohnya adalah pewacanaan tentang pertahanan non-militer (*non-military defence*) sebagai penjabaran terhadap kebijakan pembinaan dan penggunaan komponen pertahanan lainnya.

Menanggapi pelaksanaan terhadap pembagian fungsi, kewenangan dan tugas kedua lembaga tersebut, Rico Marbun juga berpendapat bahwa dalam konteks hubungan Dephan-Mabes TNI,

⁴⁹Dephan RI, Naskah Akademik...*op.cit.*, h.4.

⁵⁰Kusnanto Anggoro, "Departemen Pertahanan RI: Supremasi Sipil Tanpa Kendali Efektif", dalam Beni Sukadis, ed., *Almanak Sektor Keamanan Indonesia Tahun 2007* (Jakarta: Lessperssi, 2007), h.5.

terlihat secara formal Dephan memiliki beberapa perluasan wewenang. Jika pada masa Orde Baru, Dephan hanya bertugas menyediakan dukungan administrasi dan logistik, kini ada beberapa yuridiksi baru. Di antaranya Dephan –dengan petunjuk Presiden- yang menentukan arah kebijakan pertahanan yang harus dijalankan oleh TNI melalui Markas Besarnya. Dephan pula yang kini menentukan alokasi anggaran bagi TNI. Namun demikian kemajuan tersebut dalam realita tidak sepenuhnya tercapai, karena dalam beberapa hal Mabes TNI dapat “mem-bypass” bahkan “menekan” Dephan.⁵¹ Hal ini tentunya disebabkan karena kewenangan Panglima TNI dalam pelaksanaan tugasnya masih kuat dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, sehingga dengan demikian secara politis Panglima TNI memiliki posisi sederajat dengan Menhan.

Sejalan dengan pendapat di atas, Tjahyo Rawinarso juga menandakan bahwa pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab kedua lembaga (Dephan dan Mabes TNI) menurut UU yang ada sekarang terlihat masih ambigu dan saling menegasikan peran masing-masing serta tidak ada kejelasan tentang bagaimana menempatkan posisi Panglima TNI di bawah kontrol Menteri Pertahanan.⁵²

4.3.2 Mengenai Kedudukan dan Hubungan Kedua Lembaga

UU RI Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pertahanan Negara mengatur hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sebagai berikut:

- a. Pasal 16 Ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa “Menteri memimpin Departemen Pertahanan dan membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan negara”.
- b. Pasal 18 Ayat 1 dan 4 menyebutkan bahwa “Panglima memimpin TNI dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam penggunaan komponen pertahanan negara dan *bekerja sama* dengan Menteri dalam pemenuhan kebutuhan TNI”.

⁵¹Rico Marbun, “Relasi Departemen Pertahanan-Mabes TNI di Era Reformasi” dalam *ibid.*, h.184

⁵²Tjahyo Winarno, “Relasi Panglima TNI-Menhan”, dalam <<http://newblueprint.wordpress.com/2008/01/14/>> tanggal 27 April 2008, h.9.

Sedangkan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI mengatur hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sebagai berikut:

- a. Pasal 3 Ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa “Kedudukan Mabes TNI adalah *dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, langsung di bawah Presiden; dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Dephan*”.
- b. Penjelasan Pasal 3 ayat 2 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan *di bawah koordinasi* Departemen Pertahanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategis yang meliputi *aspek pengelolaan pertahanan negara, kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen pertahanan lainnya, sedangkan pembinaan kekuatan TNI berkaitan dengan pendidikan, latihan, penyiapan kekuatan, doktrin militer berada pada Panglima TNI dengan dibantu para Kepala Staf Angkatan. Dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Dephan*”.

Dengan ditentukannya sementara kedudukan dan hubungan kedua lembaga tersebut dalam model (format) yang bersifat koordinatif, maka dengan demikian sesungguhnya masing-masing lembaga memiliki posisi dan kewenangan yang sama-sama kuat serta bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya masing-masing secara langsung kepada Presiden. Hal ini tentunya sebagai konsekuensi logis dari upaya kompromistis antara pemerintah dengan berbagai kelompok yang menjadi representasi dari *Civil Society* selama era Reformasi untuk memosisikan lembaga TNI tidak serta merta langsung di bawah atau di dalam lembaga Kementerian Pertahanan. Meskipun demikian dengan adanya kedudukan yang bersifat koordinatif tersebut, tentunya harus diakui pula masih menyisakan berbagai permasalahan yang berimplikasi bagi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab masing-masing lembaga tersebut.

Menurut Edy Prasetyono, adanya kedudukan dan hubungan di antara TNI sebagai organisasi Mabes TNI dengan Dephan dalam istilah “koordinasi” secara implisit mengakui bahwa sebenarnya terdapat ketidakjelasan hubungan kelembagaan yang menunjukkan tataran kewenangan di antara keduanya yang dibedakan antara akuntabilitas operasional dan akuntabilitas politik. Dalam hal ini Panglima TNI memiliki kewenangan dan pertanggungjawaban operasional yang langsung kepada Presiden, sedangkan Menteri Pertahanan memiliki kewenangan dan pertanggungjawaban politis di bidang Pertahanan Negara. Sebagai akibatnya dalam praktek pelaksanaannya muncul berbagai kasus duplikasi kewenangan, misalnya dalam pengadaan alat sista dan logistik pertahanan.⁵³

Dalam kaitan ini, juga dengan mengacu kepada regulasi penentuan kedua pejabat sesuai perundang-undangan, timbul permasalahan menyangkut kesenjangan antara penentuan/pemilihan pejabat Menhan dan Panglima TNI. Menhan sebagai anggota kabinet pemerintahan jelas langsung dipilih dan diangkat serta secara langsung oleh Presiden (Pasal 17 UUD 1945 yang diamandemen), sedangkan jabatan Panglima TNI dipilih dan diangkat Presiden setelah mendapat persetujuan DPR (Pasal 17 UU Pertahanan Negara). Sebagai konsekuensinya, kedudukan kedua pejabat ini sama legalitasnya untuk selalu hadir dalam setiap sidang dan rapat-rapat Kabinet, apalagi ditambah dengan jalur pertanggungjawaban keduanya sama-sama langsung kepada Presiden.

Mendukung adanya permasalahan mengenai kedudukan kedua lembaga tersebut di atas, Lina A Alexandra berpendapat bahwa kata “di bawah koordinasi” ini secara implisit melahirkan interpretasi TNI merupakan entitas yang terpisah dengan Departemen Pertahanan. Padahal kejelasan hubungan di antara Dephan dengan Mabes TNI sangat penting untuk menunjukkan batas-batas akuntabilitas operasional dan akuntabilitas politis yang dilaksanakan oleh kedua institusi tersebut. Ketidakjelasan ini sangat memungkinkan Dephan sebagai otoritas yang memiliki kewenangan dalam kebijakan bidang pertahanan

⁵³Edy Prasetyono, “Agenda Penataan Hubungan Kelembagaan Dalam Reformasi TNI” dalam *Majalah Patriot*, Puspen Mabes TNI, Edisi Khusus No.21/Tahun-VII/Oktober 2006, h.44.

negara dapat terpinggirkan dalam hubungan langsung antara TNI dan Presiden.⁵⁴

Di samping itu kata hubungan “koordinasi” juga berimplikasi pada adanya interpretasi bahwa posisi Panglima TNI sejajar dengan menteri dalam kabinet, dalam hal ini terutama dengan Menhan. Hal ini dapat menimbulkan kerancuan bahwa TNI terlibat dalam tatanan politik yang seharusnya merupakan ranah kekuasaan dari otoritas politik yang memiliki kewenangan atas TNI. Dengan demikian berdasarkan pemahaman tersebut, Panglima TNI bisa “tidak tunduk” kepada kebijakan yang disusun oleh Menhan. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan semangat supremasi sipil di dalam tatanan negara yang demokratis.

4.3.3 Mengenai Hasil Pelaksanaannya

Dalam rangka penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI yang telah dilaksanakan sejak awal Reformasi, tentunya timbul banyak permasalahan yang terdapat pada tataran pelaksanaannya. Pertanyaannya adalah bagaimana hasil pelaksanaan hubungan kewenangan, fungsi dan tugas pada kedua lembaga tersebut, sebagai implementasi mekanisme hubungan kelembagaan yang telah dipraktekkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap periode pemerintahan. Apabila kita ingin melihat permasalahan yang terjadi setelah diwacanakannya perubahan terhadap UU RI No.20 Tahun 1982 dan dikeluarkannya UU RI No.3 Tahun 2002, maka implementasi hubungan kelembagaan yang dapat kita amati selanjutnya terlihat pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri. Sedangkan implementasi hubungan kelembagaan yang terjadi setelah dikeluarkannya UU RI No.34 Tahun 2004 dapat dilihat pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada periode pertama (2004-2009).

Adapun upaya terobosan yang menonjol di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid untuk melaksanakan kontrol demokratis terhadap

⁵⁴Lina A.Alexandra, “Telaah Regulasi TNI: Beberapa Agenda Tersisa” dalam Dwi Ardhanariswari dan Yandri K.Kasim, eds., *Sistem Keamanan Nasional: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi* (Jakarta: Pacivis UI, 2008), h.20.

organisasi TNI adalah penempatan jabatan Menhan dari kalangan sipil untuk pertama kalinya di masa Reformasi. Di saat inilah setelah jabatan Panglima TNI/ABRI dipisahkan dari jabatan Menhankam, maka wacana penataan kembali hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI didiskusikan secara bersama oleh kedua belah pihak. Selanjutnya pembagian peran, fungsi dan kewenangan kedua lembaga diatur kembali, dengan dilakukan upaya perubahan (revisi) terhadap UU RI No.20 Tahun 1982 dan pembahasannya yang begitu alot terjadi di DPR sampai akhirnya disepakati untuk disahkan dalam UU No.3 Tahun 2002.

Dilihat dari alur kebijakan penyelenggaraan Pertahanan Negara, sebagaimana diatur dalam draft ketentuan RUU tersebut, Departemen Pertahanan sejak itu mulai diakui sebagai instrumen pemerintahan sipil penyelenggara fungsi pemerintahan di bidang Pertahanan. Menurut ketentuan pada Pasal 16 disebutkan bahwa Departemen Pertahanan mempunyai kewajiban untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan umum Pertahanan Negara dan kemudian menuangkannya ke dalam kebijakan penyelenggaraan dan penggunaan komponen-komponen Pertahanan Negara. Selanjutnya oleh Panglima TNI, seluruh kebijakan umum tentang Pertahanan Negara tersebut dijadikan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan perencanaan strategi dan operasi militer, pembinaan profesi dan kekuatan militer, serta memelihara kesiagaan operasional.⁵⁵ Dari pemahaman ketentuan mengenai alur kebijakan ini sesungguhnya Dephan memiliki otoritas politik yang kuat untuk mengendalikan lembaga Mabes TNI secara fungsional. Meskipun demikian dalam pelaksanaannya timbul dinamika permasalahan yang menyangkut seberapa besar kewenangan pengendalian ini dapat dilakukan oleh Menhan, mengingat posisinya memiliki kedudukan dan pertanggungjawaban yang sama terhadap Presiden sebagai pemegang kewenangan tertinggi di bidang Pertahanan Negara.

⁵⁵Lihat lebih lanjut Widjayanto, *op.cit.*, h.56, yang kemudian diolah kembali oleh Marbun, "Relasi...." dalam Sukadis, *op.cit.*, h.173-176.

Permasalahan inilah yang dihadapi dan dialami pertama kali oleh Menhan Juwono Sudarsono dan M.Mahfud MD pada saat menjabat di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid ketika itu. Walaupun kewenangan kedua lembaga sudah semakin diperjelas dalam rencana ketentuan perundangan tersebut dan Menhan memiliki otoritas politik di bidang Pertahanan Negara, Juwono Sudarsono dan M.Mahfud MD pada awal menjabat dan menjalankan tugasnya masih belum “percaya diri” dalam bekerjasama/ berkoordinasi dengan pimpinan Mabes TNI, dalam hal ini tentunya dengan Panglima TNI Laksamana Widodo AS.⁵⁶ Sebagaimana konsekuensi dari kedudukan yang sama kuat dalam pertanggungjawaban tugasnya kepada Presiden, maka sesuai ketentuan tersebut bentuk hubungan kelembagaan yang disepakati sementara adalah bersifat kerja sama atau koordinasi. Wacana awal kedua Menhan dari kalangan sipil yang bukan militer ini untuk memosisikan Mabes TNI di bawah Dephan ternyata ketika itu jelas mengalami kemandegan.

Mengingat begitu dominannya kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pihak TNI (dalam hal ini Mabes TNI dan masing-masing angkatan) di masa pemerintahan Presiden Soeharto sebelumnya, menjadi tantangan tersendiri bagi Menhan M.Mahfud MD untuk mengembalikan fungsi dan kewenangan TNI pada fungsi operasional Pertahanan Negara. Pada masa kepemimpinannya, Dephan telah berupaya untuk meyakinkan kembali pihak Mabes TNI untuk mentaati ketentuan pengelolaan dan penyelenggaraan Pertahanan Negara sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Demikianlah selanjutnya kedua lembaga masing-masing berupaya agar segera menata organisasinya berdasarkan kepada fungsi dan kewenangan yang telah dijelaskan di atas. Namun demikian yang menjadi permasalahan berikutnya adalah bagaimana pelaksanaan hubungan kewenangan kedua lembaga ini pada kenyataannya.

Meskipun ketika itu Menhan M.Mahfud MD telah berupaya sesuai dengan kapasitas kewenangan yang dimiliki, mengingat waktu yang terbatas, kendala hukum dan kondisi kultural, pihaknya tidak mampu untuk meyakinkan

⁵⁶Lihat lebih lanjut pengakuan Prof.Dr.M.Mahfud MD, dalam pengantar buku Haramain, *op.cit.*, h. X. Bisa juga dilihat pada tulisannya dalam Azca, *op.cit.*, h.45-46.

pihak Mabes TNI dalam melaksanakan hubungan kewenangan sesuai ketentuan. Selanjutnya pihak Mabes TNI sendiri belum merespon sepenuhnya upaya yang dilaksanakan oleh Menhan M.Mahfud MD tersebut, sehingga berakibat pada pemahaman tataran kewenangan di antara Dephan dan Mabes TNI yang dinilai dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing tidak menunjukkan kejelasan. Adapun berbagai permasalahan yang membuktikan hal di atas adalah antara lain kewenangan perekrutan, penataan personel dan jabatan serta organisasi TNI dan Dephan, pengajuan rencana anggaran untuk TNI dan pengadaan kebutuhan TNI.

Pada kewenangan pembinaan personel dan penataan organisasi TNI/Dephan tersebut saat itu, dalam hal ini pihak Dephan yang dipimpin Menhan M.Mahfud MD mengalami kesulitan, karena secara kultural pimpinan TNI tidak berkeinginan terlalu jauh dicampuri oleh pihak-pihak di luar institusinya. Dalam hal kewenangan pengajuan rencana anggaran dan rencana pengadaan kebutuhan TNI, pihak Dephan sendiri sebagai pelaksana fungsi Pemerintahan di bidang Anggaran Pertahanan Negara ketika itu tidak memiliki kewenangan yang jelas. Hal ini berakibat kepada ketidakterbukaan, efektifitas dan efisiensi pengelolaan jumlah besaran dan penggunaan anggaran yang diperlukan TNI. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa pihak Dephan jelas tidak berhasil secara optimal untuk menjalankan kewenangan, fungsi dan tugasnya di masa kepemimpinan Menhannya M.Mahfud MD.⁵⁷

Setelah berakhirnya masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, permasalahan yang dihadapi oleh Menhan M.Mahfud MD ini selanjutnya, menjadi beban tugas yang harus diemban oleh pemerintahan Presiden Megawati. Dengan adanya penunjukan kembali pejabat Menhan Matori A.Djalil juga dari kalangan sipil, harus diakui secara politis memberi indikasi bagi kemungkinan penguatan peran Dephan untuk melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI. Meskipun demikian dihadapkan dengan realitas tantangan yang dihadapi setiap pejabat Menhan

⁵⁷Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh A.Effendi Choeri dalam *wawancara* tanggal 2 Nopember 2010.

sebelumnya, maka Menhan Matori A.Djalil juga mau tidak mau berupaya untuk melanjutkan penuntasan permasalahan krusial dalam pelaksanaan hubungan kewenangan, fungsi dan tugas masing masing lembaga.

Di masa kepemimpinan Dephan dijabat oleh Menhan Matori A.Djalil memang secara formal telah dilakukan berbagai upaya tersebut melalui perumusan berbagai kebijakan yang menjadi landasan program kerjanya sampai dengan tahun 2004.⁵⁸ Antara lain dalam rangka meningkatkan profesionalisme TNI, Dephan berkewenangan untuk menetapkan kebijakan penganggaran dan pengadaan alutsista serta kebutuhan TNI lainnya. Pada kenyataannya implementasi kewenangan ini tidak terlaksana sepenuhnya, mengingat begitu kuatnya peran dan kewenangan Mabes TNI ketika itu untuk mengadakan beberapa program kegiatan pengadaan alutsista TNI tanpa prosedur lewat Dephan. Hal ini sebagaimana terlihat dari beberapa kasus yang terjadi, yaitu prosedur pembelian pesawat tempur jenis Sukhoi SU 27 SK dan SU 30 MK masing-masing dua buah serta ditambah dengan dua buah Helikopter Mi-35P untuk kebutuhan alut sista TNI AU, dan proses hibah Pemerintahan Daerah Riau kepada satuan Komando Armada Barat TNI AL berupa kapal jenis KAL-35.⁵⁹

Mengamati pengalaman pengimplementasian hubungan kelembagaan ini dalam contoh dua kasus tersebut, terbukti bahwa masih terjadi ketidaksinkronan antara ketentuan perundangan yang mengatur kewenangan Dephan dan Mabes TNI dalam hal penganggaran dan pengadaan kebutuhan TNI dengan realitas prosedur yang dijalankan oleh Mabes TNI dan masing-masing angkatan. Menurut UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, kedua kasus ini jelas bertentangan dengan pasal 25 ayat 1 yang menyatakan bahwa pertahanan negara dibiayai oleh APBN. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa pengadaan yang dapat dikategorikan sebagai pengadaan alutsista TNI tersebut di atas telah menimbulkan permasalahan yang serius bagi pihak Dephan dalam upaya

⁵⁸Lihat lebih lanjutnya saduran Pidato Menhan Matori A.Djalil, "Aspirasi dan Pandangan Menteri Pertahanan RI tentang Pertahanan Negara", dalam majalah *Warta Dephan RI* Edisi Khusus Tahun 2003, h.5-9.

⁵⁹Lihat Marbun, "Relasi.....", dalam Sukadis, *op.cit.*, h.178.

menegakkan kewenangannya pada masa-masa pemerintahan selanjutnya. Bahkan kalangan Komisi I DPR RI ketika itu mengatakan bahwa Dephan khususnya Menhan Matori Abdul Djalil dinilai kurang berwibawa dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam pemerintahan.⁶⁰

Menanggapi permasalahan ini Juwono Sudarsono menuturkan bahwa :

Jelas beberapa kasus yang menyangkut masalah penertiban pengadaan dan pertanggungjawaban anggaran bagi TNI, yang sebenarnya sudah dilaksanakan sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman dan membutuhkan waktu yang cukup lama, lalu sampai pada masa pemerintahan Presiden Megawati mandek lagi, karena Menhannya Matori Abdul Djalil tidak dapat melaksanakan tugasnya karena gangguan kesehatan. Setelah saya menjabat Menhan, bersama-sama dengan Sekjen Letjen TNI Syafrie Syamsuddin saya mulai melanjutkan upaya penertiban kembali sesuai kewenangan yang dimiliki oleh Dephan.⁶¹

Demikianlah di masa kepemimpinan Dephan dijabat kembali oleh Menhan Juwono Sudarsono pada tahun pertama pelaksanaan kerjanya berupaya untuk melakukan pembenahan tataran kewenangan di antara Dephan dan Mabes TNI, terutama yang menyangkut penganggaran, pengadaan dan pemenuhan kebutuhan TNI. Dari berbagai kasus yang terjadi di masa kepemimpinan Dephan sebelumnya, maka bisa dipahami bahwa kelemahan yang terdapat dalam tataran kewenangan ini adalah permasalahan manajemen penganggaran dan pembelian alutsista TNI yang berasal dari luar negeri. Apalagi dengan disahkan selanjutnya UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, maka dipertegas kembali kewenangan Dephan sebagai pihak yang bertanggungjawab kepada Presiden dalam hal penganggaran atau pembiayaan setiap kebutuhan pertahanan negara, terutama komponen utama TNI (Pasal 66 ayat 1 dan 2).

Pada tahun kedua tugas Menhan Juwono Sudarsono, masalah manajemen penganggaran dan pembelian alutsista dari luar negeri ini muncul lagi dengan lebih serius. Kasus yang sangat menonjol adalah proses pengadaan senilai Rp 540 miliar untuk peralatan TNI AL dan TNI AU yang ternyata prosedur dan mekanismenya tidak melalui pihak Dephan. Padahal sudah diatur dalam UU tentang TNI dan Surat Keputusan (SK) Menhan Nomor 15/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Militer dengan Fasilitas

⁶⁰Lihat lebih jauh *Kompas*, tanggal 21 Mei 2003.

⁶¹Wawancara dengan Prof Dr Juwono Sudarsono pada tanggal 3 Desember 2010 di lobby Hotel Sultan Internasional, Semanggi Jakarta Pusat.

Ekspor di lingkungan Dephan dan TNI. Modus pelanggaran ini sebagaimana yang ditemukan dari hasil kegiatan pengawasan DPR RI (Komisi I), di mana terdapat tiga Surat Keputusan Otoritas Menteri (SKOM) terkait soal pengadaan tersebut.⁶²

Kasus lain yang juga banyak disorot dalam permasalahan ini adalah mekanisme pengadaan sejumlah 32 unit panser untuk TNI yang akan dikirim sebagai pasukan perdamaian (*Peace Keeping*) di Libanon. Rencananya 32 unit panser VAB ini akan dibeli seharga 700.000 euro (sekitar Rp 8,1 miliar) per unit langsung dari pihak produsennya perusahaan Renault Truck dari Perancis. Ternyata dengan alasan waktu yang terdesak dan efisiensi pembiayaannya, pihak Dephan tidak menggunakan prosedur dan mekanisme yang sesuai dengan ketentuan harus lewat proses tender. Setelah mendapat pembahasan yang cukup alot dan kritis, akhirnya pihak DPR RI menyetujui proyek pengadaan panser ini dengan penunjukan langsung.⁶³

Pada tahun-tahun berikutnya, Menhan Juwono Sudarsono berupaya untuk menertibkan kembali pelaksanaan kewenangannya dalam fungsi penganggaran dan pemenuhan kebutuhan pertahanan, khususnya kebutuhan komponen utama TNI. Upaya penertiban ini dilakukan dengan pembentukan *Dealing Centre Management (DCM)*, yaitu suatu komisi independen yang ditunjuk bersama-sama di antara pihak Dephan, Mabes TNI dan mabas masing-masing angkatan. DCM ini merupakan komisi penyaringan terakhir yang diberikan kewenangan oleh Menhan untuk mengkaji kelayakan pengajuan yang tetap dilakukan dari masing-masing angkatan dengan mempertimbangkan berbagai aspek terutama masalah anggaran pembiayaannya. Diharapkan dengan adanya pembentukan DCM tersebut sebagai realisasi dari kebijakan “satu pintu” yang mengacu kepada Keputusan Menhan Nomor KEP/01/M/I/2005 ini, maka “kebocoran” anggaran yang pernah terjadi pada masa-masa sebelumnya dapat diminimalisasi.⁶⁴

⁶²Lihat lebih jauh *Media Indonesia*, tanggal 30 September 2006.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴Lihat lebih jauh Wawancara Khusus harian Sindo dengan Menhan Juwono Sudarsono, “Kita Hilangkan ‘Semut’ yang Bermain”, dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 26 Desember 2006. Hal ini kemudian diakui

Dari hasil pengawasan dan evaluasi pihak Komisi I DPR RI ketika itu terhadap pelaksanaan kinerja masing-masing lembaga (Dephan dan Mabes TNI) akhirnya juga mengakui bahwa dalam mengimplementasikan hubungan kerja kelembagaan di antara keduanya pada kenyataannya memang masih menghadapi permasalahan di atas. Dalam hal ini pihak Dephan sudah berupaya untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sesuai fungsi dan kewenangan yang dimilikinya. Pengakuan ini sebagaimana dikemukakan oleh Theo Sambuaga sebagai Ketua Komisi I ketika itu sebagai berikut :

Bila menanggapi pengakuan mantan Menhan Juwono Sudarsono pada masa itu bahwa masih banyak masalah yang terjadi dalam praktek hubungan kelembagaan tersebut, memang saya akui masih ada dan sependapat. Antara lain adanya keterlambatan dalam proses pengadaan alat sista TNI, adanya ketidaktertiban dalam pertanggungjawaban anggaran TNI dan sebagainya. Juwono Sudarsono sebagai Menhan ketika itu sejauh yang saya pahami telah melaksanakan kebijakan dan upaya-upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut dengan baik.⁶⁵

Dalam pandangan yang lebih kritis Andi Widjayanto sebagai pengamat/akademisi pertahanan menilai bahwa :

Dari berbagai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab masing-masing jelas pada kenyataannya telah mengakibatkan kepada kinerja kedua lembaga tersebut (Dephan dan Mabes TNI). Mabes TNI belum sepenuhnya tunduk pada fungsi, kewenangan dan tugas Dephan, sedangkan Dephan belum menunjukkan ketegasan dalam pelaksanaan kewenangannya tersebut, sehingga langkah-langkah kebijakan dan program yang ditempuh pejabat Menhannya terkendala pada hubungan kelembagaannya dengan Mabes TNI.⁶⁶

Untuk lebih memudahkan pemahaman terhadap bagaimana hasil pelaksanaan fungsi, kewenangan dan tugas Dephan yang sudah dijalankan selama ini (terutama pada periode pemerintahan Presiden SBY/JK) sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat dilihat pada matriks sebagai berikut:

kembali oleh Juwono Sudarsono dalam wawancara pada tanggal 3 Desember 2010 di Lobby Hotel Sultan Internasional Semanggi Jakarta Pusat.

⁶⁵Wawancara dengan Drs.Theo Sambuaga pada tanggal 21 Desember 2010 di Gedung Citra Graha Lantai Jl.Gatot Subroto Jakarta Pusat.

⁶⁶Wawancara dengan Andi Widjayanto pada tanggal 17 Desember 2010 di Ruang Sekretariat Pascasarjana Program HI FISIP UI Kampus UI Salemba Jakarta Pusat.

TABEL 4.1 *Matriks Pelaksanaan Fungsi, Kewenangan Dan Tugas Departemen Pertahanan (Kemhan) Selama Masa Pemerintahan Presiden SBY-JK*

| No: | Fungsi/Kewenangan/Tugas | Hasil Pelaksanaannya |
|-----|---|--|
| 1. | <p>Fungsi :</p> <p>a. Perumusan kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis di bidang Pertahanan Negara.</p> <p>b. Pelaksanaan urusan pemerintah di bidang Pertahanan Negara.</p> <p>c. Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara di bidang Pertahanan Negara.</p> <p>d. Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan Pertahanan Negara.</p> <p>e. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang Pertahanan Negara kepada Presiden.</p> | <p>Sudah dilaksanakan.</p> <p>Sudah dilaksanakan.</p> <p>Belum maksimal dilaksanakan, tetapi terkendala dengan upaya pelaksanaan penataan Bisnis TNI.</p> <p>Belum maksimal dilaksanakan, tetapi terkendala oleh faktor kultur.</p> <p>Sudah dilaksanakan.</p> |
| 2. | <p>Kewenangan/Tugas :</p> <p>a. Menetapkan kebijakan tentang penyelenggaraan Pertahanan Negara berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan Presiden.</p> <p>b. Menyusun buku putih Pertahanan Negara serta menetapkan kebijakan kerjasama bilateral, regional dan internasional di bidangnya.</p> <p>c. Merumuskan kebijakan umum penggunaan kekuatan TNI dan komponen Pertahanan lainnya.</p> <p>d. Menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan personel, pengelolaan Sumber Daya Manusia, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh TNI dan komponen Pertahanan lainnya.</p> | <p>Sudah dilaksanakan.</p> <p>Sudah dilaksanakan.</p> <p>Sudah dilaksanakan.</p> <p>Belum maksimal dilaksanakan, terkendala dalam hal pertanggungjawaban anggaran (jumlah dan mekanisme), dalam hal pengadaan yang mekanisme pelaksanaannya belum tertib dan dalam hal perekrutan personel yang masih tumpang tindih dengan kewenangan/tugas Mabes TNI/Angkatan.</p> |

4.4 Implikasi Realisasi Kebijakan Penataan Hubungan Kelembagaan Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI Sejak Awal Reformasi

4.4.1 Dalam perspektif Kebijakan Publik, Demokratisasi, Hubungan Sipil-Militer dan Penegakan Supremasi Sipil di Indonesia.

Sebagaimana pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada uraian sebelumnya dalam Bab I, dan selanjutnya dalam penjelasan Bab II dan III yang bertitik tolak dari kajian teoritis tentang Kebijakan Publik, Demokratisasi, Hubungan Sipil-Militer dan Penegakan Supremasi Sipil yang kemudian diterapkan di Indonesia, maka bisa dikatakan bahwa kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan melalui upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI selama masa Reformasi sampai periode pemerintahan SBY-JK telah memberikan pemahaman mendasar, bagaimana institusi militer di Indonesia diposisikan secara obyektif, efisien dan efektif sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Adanya tuntutan Demokratisasi, penataan hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil yang gencar diwacanakan oleh *Civil Society* sejak awal masa Reformasi tentunya oleh pemerintah telah direspon melalui proses dan mekanisme politik serta perumusan kebijakan yang relevan dengan perkembangan sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia.

Pemahaman teoritis ini antara lain dilakukan melalui penelitian terhadap penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI tersebut. Dari hasil penelitian yang terlaksana dan diuraikan secara panjang lebar pada Bab IV di atas, jelas terlihat bahwa kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural yang diupayakan dalam penataan kelembagaan tersebut telah menunjukkan keseriusan pemerintah untuk memosisikan institusi militer (dalam hal ini Mabes TNI) di bawah kontrol demokratis dari pemerintahan sipil di Indonesia. Upaya pemerintah ini telah mengemuka sejak awal masa Reformasi, yang diawali oleh adanya keinginan Pemerintahan Presiden BJ Habibie untuk merealisasikan tuntutan *Civil Society* melalui pemisahan institusi

Polri dari TNI/ABRI, untuk selanjutnya dilaksanakan reformasi berencana dan bertahap agar institusi militer dapat dikontrol secara demokratis di bawah kendali pemerintahan sipil. Sebagai tindak lanjutnya melalui penunjukan pejabat Menteri Pertahanan yang bersumber dari elite personal sipil sejak pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, maka pejabat yang ditunjuk presiden tersebut melaksanakan upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut secara konsepsional, terukur dan terarah.

Demikianlah realisasi kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI telah dilaksanakan secara sungguh-sungguh, konsepsional, bertahap dan terencana serta sesuai dengan prinsip perumusan kebijakan model demokratis, sejak masa kepemimpinan Dephan dilaksanakan oleh Menhan Prof Dr Juwono Sudarsono untuk pertama kalinya. Dalam hal ini Juwono Sudarsono sebagai Menhan yang berlatar belakang akademisi profesional dan dapat diterima oleh kalangan pimpinan TNI ketika itu, telah menuangkan gagasan awal dengan kebijakannya dalam memosisikan institusi TNI di bawah kontrol pemerintahan sipil, sesuai tuntutan demokratisasi, penataan hubungan sipil-militer dan penegakan supremasi sipil. Gagasan awal ini secara konsepsional dirumuskan dalam pengertian “pemosisian TNI di bawah organisasi Dephan”, sehingga jelas pembagian peran, tugas dan kewenangan kedua lembaga ini dalam melaksanakan fungsi Pertahanan Negara. Selanjutnya gagasan ini belum menemukan kesepakatannya, karena masa jabatannya yang singkat di mana Prof Dr Juwono Sudarsono digantikan oleh Prof Dr M.Mahfud MD.

Kemudian Prof Dr Moh Mahfud MD melanjutkan kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut dengan tetap memperjuangkan konsepsi yang sama secara dialogis dan adaptif mengundang pemikiran dan saran dari pihak pimpinan TNI dan kalangan akademisi serta praktisi Sosial Politik dari berbagai kelompok masyarakat. Alhasil ternyata upaya perjuangan ini masih terkendala pada faktor masa jabatan Menhan yang singkat, faktor yuridis konstitusional dan faktor kultural penerimaan pimpinan TNI ketika itu. Perdebatan tentang gagasan awal tentang “pemosisian TNI di bawah Dephan“

yang dikemukakan kedua mantan Menhan ini tidak berhasil disepakati secara yuridis konstitusioanal dalam perundang-undangan.

Sayangnya gagasan kedua mantan Menhan ini tidak berlanjut pada masa kepemimpinan Menhan berikutnya di masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, yaitu Drs A Matori Abdul Djalil, karena kendala faktor kesehatan dan faktor kompetensi akademisnya yang kurang diterima kalangan elite pimpinan TNI. Hal ini berakibat pada ketiadaan inisiatif dari pejabat Menhan ketika itu untuk memperjuangkan gagasan awal di atas untuk dapat dijadikan pedoman perumusan kebijakan pada proses yuridis konstitusional dan politis di DPR RI. Malahan kedua undang-undang yang dihasilkan ketika itu (UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI) hanya berhasil untuk sementara menyepakati upaya penataan kedua lembaga tersebut dalam konsepsi hubungan “kerjasama atau koordinasi”. Dan dalam penjelasan Pasal 3 Ayat 2 UU TNI dinyatakan bahwa : “Dalam rangka efektivitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam Departemen Pertahanan”.

Meskipun demikian selanjutnya upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI ini bisa dikatakan tidak kandas begitu saja pada pergantian para pejabat mantan Menhan tersebut di atas. Sejak masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk periode pertama (2004-2009) kembali upaya penataan dilaksanakan secara lebih serius dengan penunjukan ulang pejabat Menhan yang berasal dari kalangan sipil, yaitu Prof Dr Juwono Sudarsono untuk kedua kalinya. Dalam masa pemerintahannya ini Presiden SBY antara lain memberi tugas untuk melanjutkan penataan kelembagaan tersebut sesuai dengan ketentuan yuridis konstitusional. Dalam hal ini Menhan Juwono Sudarsono kembali mengaggas konsepsi awalnya, dengan isu kebijakannya adalah bagaimana menempatkan institusi TNI (dalam hal ini secara organisasional adalah Mabes TNI) secara obyektif dalam kontrol pemerintahan sipil yang dijalankan oleh institusi Dephan (sekarang Kemhan), sesuai prinsip Demokratisasi, penataan Hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil.

Adapun implikasi dari kebijakan dan upayanya dalam melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden SBY periode pertama (2004-2009), di lihat dari perspektif ketiga hal prinsipil tersebut di atas, adalah sebagai berikut:

Dilihat dari perspektif teoritis kebijakan publik, kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan ini bisa dikatakan telah dilaksanakan sesuai dengan prinsip perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan model demokratis. Dengan kata lain perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan terhadap penataan hubungan kelembagaan tersebut telah ditempuh oleh beberapa pejabat Menhan sipil yang ditunjuk Presiden sesuai model demokratis. Artinya perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan telah diawali dengan terlebih dahulu adanya isu kebijakan yang disampaikan oleh kelompok-kelompok masyarakat yang mewakili *Civil Society*, lalu ditampung oleh pejabat yang bersangkutan dan dilanjutkan dalam pembahasan dalam *stakeholder forum*, perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan secara yuridis konstitusional oleh pemerintah dan DPR RI.

Dilihat dari perspektif demokratisasi, kebijakan dan upaya penataan ini telah dilaksanakan secara berencana, bertahap dan berlanjut oleh beberapa pemerintahan sipil (dipilih melalui pemilihan umum) sejak awal masa Reformasi dalam proses politik demokratis dengan melibatkan peran berbagai kelompok masyarakat madani (*Civil Society*). Dalam kapasitasnya sebagai Menhan yang berasal dari kalangan sipil profesional dan politisi (bukan militer aktif), para pejabat Menhan yang pernah ditunjuk oleh beberapa presiden yang terpilih (Prof Dr M.Mahfud MD, Drs A Matori Abdul Djalil dan Prof Dr Juwono Sudarsono) telah merumuskan kebijakan dan melaksanakan upayanya masing-masing dengan mencoba menampung aspirasi dan memenuhi tuntutan *Civil Society* tentang perlunya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI dalam kerangka suatu negara demokrasi. Kebijakan dan upaya ini direalisasikan dengan tetap mempertimbangkan kepentingan internal institusi militer di Indonesia (TNI) dan keterlibatan (partisipasi aktif)

kelompok masyarakat yang memberikan tanggapan pemikiran dan masukan saran. Dalam konteks ini elite pimpinan TNI (yang direpresentasikan oleh para pejabat Panglima TNI yang sudah dirotasi dari semua matra, yaitu AD, AL dan AU) mulai menerima konsepsi kebijakan penataan hubungan kelembagaan ini yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang juga sejalan dengan kondisi obyektif pemerintahan dan masyarakat Indonesia sejak awal masa Reformasi.

Dilihat dari perspektif penataan hubungan sipil-militer, kebijakan dan upaya yang ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK, telah menunjukkan suatu indikasi yang positif untuk menempatkan institusi militer di Indonesia (dalam hal ini Mabes TNI) secara obyektif dan proporsional sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Penempatan secara obyektif insitusi militer dalam prinsip-prinsip negara yang demokratis telah diproses secara politis dan secara yuridis konstitusional dalam masa transisi di awal masa Reformasi. Meskipun dalam masa pemerintahan Presiden Abdurrahmad Wahid sempat terlihat adanya penataan hubungan sipil-militer yang menunjukkan kecenderungan menerapkan kontrol sipil subyektif (*subjective civilian control*), peng gagasan, kebijakan dan upaya penataan hubungan kedua lembaga ini sebagaimana dilanjutkan kembali pada masa pemerintahan Presiden Megawati dan Presiden SBY-JK, jelas terlihat setidaknya-tidaknya masih mengacu kepada model hubungan sipil-militer yang mengarah kepada kontrol sipil yang obyektif (*objective civilian control*).

Selanjutnya penempatan secara proporsional institusi militer dalam konteks hubungan sipil-militer yang lebih demokratis dimaksudkan agar dapat disesuaikan dengan kondisi ideologi, politik dan sosial budaya masyarakat di negara-negara transisi demokrasi, seperti halnya di Indonesia. Dalam hal ini kebijakan dan upaya pemerintah yang digagas dan dilaksanakan lewat inisiatif penunjukan pejabat Menhan dari kalangan elite sipil profesional/akademis untuk pertama kalinya di awal masa Reformasi, terlihat tidak serta merta dan

instant menerapkan konsepsi hubungan sipil-militer sebagaimana yang dipraktekkan di negara-negara Demokrasi Barat. Pejabat Menhan yang merepresentasikan pemerintahan sipil yang demokratis berusaha untuk bekerja sama dengan elite pimpinan militer (para Panglima TNI dan stafnya) dan juga dengan kalangan masyarakat madani (*Civil Society*) yang diwakili oleh kelompok LSM dan Perguruan Tinggi, untuk menempatkan posisi institusi militer secara proporsional dalam hubungan kelembagaannya dengan institusi Dephan.

Dilihat dari perspektif penegakan supremasi sipil, yang sejalan dengan penataan hubungan sipil-militer di Indonesia, maka kebijakan dan upaya yang ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK, pada prinsipnya bisa dikatakan telah mewujudkan konsepsi pemahaman “supremasi sipil atas militer” (*civilian supremacy over the military*) secara kontekstual. Kalangan elite politik sipil dan kelompok-kelompok masyarakat madani (yang diwakili oleh pejabat Menhan yang sipil, kalangan politisi sipil di DPR dan aktivis LSM/Perguruan Tinggi) bersama-sama dengan elite pimpinan militer (para pejabat Panglima TNI dan stafnya) sepakat untuk sementara memosisikan insititusi militer dalam hubungan kelembagaannya dengan Dephan sebagai wujud dari “supremasi sipil atas militer” masih dalam konteks pengaturan kewenangan dan kontrol demokratik.

Hal ini merupakan kompromi politik yang dimungkinkan ditempuh secara politis dan yuridis konstitusional oleh pemerintah bersama dengan lembaga legislatif, sebagaimana yang terlihat dalam perumusan peraturan UU RI No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI. Meskipun demikian, harus pula diakui bahwa dalam konteks perubahan lingkungan strategis yang semakin kompleks ke depan, maka kebijakan dan upaya yang sudah ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI, sebagaimana yang telah disepakati sementara dalam pengaturan hukum tersebut, tentunya

masih perlu dilanjutkan kembali. Merujuk kepada pemahaman teoritis tentang konsepsi Reformasi Sektor Keamanan (SSR) yang dipahami secara universal, kebijakan dan upaya kelanjutan penataan hubungan kelembagaan tersebut sebagai bagian dari Reformasi Sektor Pertahanan, yang sekarang masih dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama kelompok masyarakat madani, harus menjamin agar lembaga-lembaga yang bertanggungjawab menyelenggarakan fungsi Pertahanan Negara (Kemhan dan Mabes TNI) dapat terlaksana berdasarkan kepada nilai-nilai demokrasi dan prinsip *good governance*.

4.4.2 Dalam perspektif Ketahanan Nasional

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya menyangkut kerangka teori yang relevan bagi pembahasan pada bab berikutnya, pengertian Ketahanan Nasional secara umum dinyatakan sebagai kondisi dinamik suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan untuk mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi AGHT (Ancaman, Gangguan, Hambatan dan Tantangan), baik dari dalam maupun dari luar. Dalam hal ini kondisi dan lingkup Ketahanan Nasional pada prinsipnya memuat segala aspek kehidupan, yakni aspek geografi, penduduk dan sumberdaya alam yang relatif statik, serta aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan yang berkembang secara dinamik. Oleh karena itu dalam perspektif yang demikian, konsepsi pemahaman Ketahanan Nasional dapat dipandang sebagai suatu mata uang dengan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dan saling bergantung satu sama lain, yaitu keamanan (*security*) dan kesejahteraan (*prosperity*). Dalam hal ini keduanya harus berjalan seimbang, dimana kesejahteraan dan keamanan mengandung muatan, yaitu partisipasi masyarakat yang demokratis.

Bertitik tolak dari pandangan teoritis ini, maka dapat dikatakan bahwa untuk dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya sebagai suatu negara bangsa (*nation state*), bangsa dan negara Indonesia harus dapat mengelola dan mengembangkan kekuatan nasionalnya agar dapat tetap sejahtera dan aman, dihadapkan dengan perubahan lingkungan strategis yang begitu cepat dan pasti

selalu berubah di Abad 21 sekarang ini. Sebagaimana dipahami pula kondisi perubahan lingkungan inipun mau tidak mau sangat mempengaruhi perkembangan fenomena AGHT, dalam pola atau bentuk dan eskalasi perkembangannya yang semakin kompleks terjadi sampai saat ini.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara bangsa, tentunya perlu menyadari bahwa unsur-unsur Ketahanan Nasionalnya, baik yang sudah ada maupun yang harus ada diperjuangkan, jelas pada kenyataannya berimplikasi pada upaya pengelolaan dan pengembangan yang berupa kebijakan dan program serta upaya langkah-langkah yang bersifat nasional. Dengan demikian, dalam perspektif pemahaman Ketahanan Nasional yang telah dijelaskan di atas, maka iktikad yang hendak dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan dan program pembangunan pada aspek tertentu harus dimaknai secara integral dan dengan memperhatikan interaksi saling mempengaruhinya dengan aspek-aspek yang lain. Demikianlah halnya, upaya penyelenggaraan ketahanan nasional bagi NKRI khususnya pada aspek Pertahanan Keamanan (Hankam) tentunya tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan ketahanan pada aspek-aspek lainnya.

Oleh karena itulah kebijakan dan upaya yang telah ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK, pada prinsipnya merupakan bagian dari reformasi nasional yang dilaksanakan pada aspek pertahanan keamanan khususnya pada sub fungsi pertahanan negara. Dilihat dari perspektif ketahanan nasional, maka penataan struktur kelembagaan pada aspek hankam ini jelas berimplikasi pada penyelenggaraan pada aspek ketahanan nasional yang lain. Implikasinya pada aspek ideologi Pancasila bisa dikatakan pelaksanaan kebijakan dan upaya penataan kelembagaan yang dilakukan pemerintah pada prinsipnya masih dalam koridor pengamalan ideologi Pancasila, di mana langkah-langkah kebijakan yang ditempuh itu tidak serta merta secara utuh mengadopsi pemikiran demokrasi yang bersumber dari ideologi Barat (Liberalisme/Kapitalisme). Dengan kata lain kebijakan dan upaya penataan tersebut yang mengacu pada

prinsip kebijakan publik, demokratisasi, penataan hubungan sipil-militer dan penegakan supremasi sipil yang tetap mempertimbangan kondisi realitas kultur demokrasi yang telah berkembang di Indonesia sebagaimana dijiwai dalam ideologi negara Pancasila.

Implikasinya pada aspek politik jelas bisa diamati pada pemahaman sejauh mana kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK dapat diharapkan meningkatkan kondisi pemantapan stabilitas politik nasional dan mendukung bagi penegakan suatu sistem kenegaraan dan pemerintahan yang lebih demokratis sesuai konstitusi dan ideologi negara. Meskipun kebijakan dan upaya penataan kelembagaan ini belum tuntas dilaksanakan dan masih perlu dilanjutkan, minimal iktikad pemerintah sudah berusaha untuk memosisikan institusi militer (dalam hal ini Mabes TNI) dalam kontrol demokratik dari pemerintahan sipil untuk dapat mewujudkan kondisi stabilitas politik nasional dan sistem pemerintahan yang sebagaimana diharapkan. Tentu demikian sebaliknya untuk menjamin keterwujudan ini diharapkan pula adanya partisipasi demokratis dari semua kelompok masyarakat (orpol dan ormas) dan penataan kelembagaan politik, baik pada tingkat suprastruktur maupun infrastruktur politik.

Sedangkan implikasinya pada aspek ekonomi bisa dilihat pada sejauh mana kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi ekonomi secara nasional. Sebagaimana telah diulas sebelumnya dalam pembahasan realitas pelaksanaan hubungan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI di atas, bisa dikatakan bahwa kebijakan dan upaya dilakukan oleh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan tersebut (atas inisiatif dan kerjasama pejabat pimpinan kedua lembaga) antara lain juga dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi APBN khususnya pada pembangunan sektor pertahanan negara,

yang sebelumnya dianggap telah banyak terjadi pemborosan dan penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, dengan dilakukannya kebijakan pengajuan dan pengawasan anggaran pertahanan negara pada satu pintu (lewat kewenangan Kementerian Pertahanan), maka diharapkan pemborosan yang telah terjadi selama ini dapat ditekan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pembangunan sektor pertahanan negara.

Terakhir implikasinya pada aspek sosial budaya bisa diamati pada sejauh mana kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan partisipasi kelompok masyarakat madani (*Civil Society*) dan faktor budaya politik yang mendukung partisipasi tersebut. Sebagaimana diketahui kebijakan dan upaya yang dilakukan pemerintah ini jelas merupakan solusi alternatif bagi pemenuhan tuntutan kelompok masyarakat madani pada awal masa Reformasi. Dalam tuntutan ini terkandung keinginan dari masyarakat untuk menegakkan kembali nilai-nilai dan budaya demokratisasi ke dalam penataan struktur kelembagaan pada aspek pertahanan dan keamanan, yang selama masa Orde Baru dianggap sudah melenceng dari kaidah demokrasi tersebut. Oleh karena itu bisa dikatakan langkah-langkah yang ditempuh pemerintah pada masa Reformasi untuk memosisikan institusi militer (Mabes TNI) dalam suatu proses dan mekanisme kontrol demokratik dari pemerintahan sipil telah memenuhi pertimbangan partisipasi (keikutsertaan) kelompok masyarakat madani secara optimal, melalui peran tokoh-tokoh aktivis organisasi LSM dan pakar dari berbagai Lembaga Perguruan Tinggi yang ikut menggagas perlunya dan bagaimana penataan kelembagaan tersebut dilaksanakan.

Dari latar belakang pemikiran yang mendasari perlunya penataan ini terlihat juga tidak sekadar mengadopsi pemikiran yang datang dari luar Indonesia (nilai-nilai Demokrasi Liberal Barat), tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai sosial budaya yang telah hidup berkembang dalam masyarakat madani. Hal ini sebagaimana yang telah dikemukakan dan

diperjuangkan oleh para pimpinan militer (pejabat Panglima TNI dan para stafnya) dalam menanggapi wacana perlunya penataan hubungan kelembagaan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah pada awal masa Reformasi dan kemudian diperdebatkan secara demokratis bersama-sama oleh Dephan dan Mabes TNI, dengan mengikutsertakan perwakilan kelompok-kelompok masyarakat madani. Kemudian hasil perdebatan wacana perlunya penataan ini akhirnya diproses secara yuridis konstitusional oleh lembaga perwakilan (DPR RI) dalam bentuk perundang-undangan yang mengatur ketentuan tersebut (UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI).

4.5 Solusi Alternatif terhadap Model (Format) Hubungan Kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI di Masa Yang Akan Datang

Dari pola atau model (format) hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI yang pernah dipraktekkan dalam sejarah perkembangannya sejak awal masa Kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru setidaknya terdapat tiga model, yaitu model hubungan kelembagaan dimana Mabes TKR *di bawah kendali dan komando* Kementerian Pertahanan, jabatan pimpinan menyatu *tanpa ada hubungan kelembagaan* yang jelas dan terakhir hubungan kelembagaan yang bersifat *kerja sama atau koordinatif*. Demikianlah model hubungan kelembagaan yang terakhir inilah yang masih berlaku sementara sampai masa pemerintahan Presiden SBY-JK (periode 2004-2009), sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Selanjutnya dari hasil analisa pembahasan terhadap kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI yang dilaksanakan sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK yang telah diuraikan secara panjang lebar di atas dan hal ini kemudian dikomparasi dengan pola atau model hubungan kelembagaan yang terdapat di berbagai negara di dunia, maka muncul dua kemungkinan pola atau model yang lazim bisa menjadi solusi alternatif kebijakan penataan hubungan kelembagaan tersebut di masa yang akan datang, yaitu model hubungan kelembagaan dimana Mabes TNI *di bawah* Dephan (Kemhan) dan Mabes TNI *berada di dalam* organisasi Dephan. Untuk

mendapat pilihan yang dimungkinkan secara obyektif dan proporsional, maka dalam pembahasan berikut ini perlu kiranya mempertimbangkan berbagai hal sebagai berikut:

4.5.1 Dari segi Pengalaman Sejarah dan Tuntutan Partisipasi Masyarakat

Realitas sejarah perkembangan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal masa Kemerdekaan pada tahun 1945 sampai pada masa Reformasi sekarang jelas menunjukkan bahwa gagasan pemosisian Mabes TNI di bawah lembaga Dephan pernah diterapkan oleh pemerintah dalam kurun waktu yang singkat pada masa Demokrasi Liberal/Parlementer di Indonesia (1948-1950). Pengalaman ini tentunya memberi pelajaran berharga bagi pemerintah tentang kelebihan dan kekurangan dalam menerapkan model hubungan kelembagaan seperti ini. Kelebihannya antara lain dengan diposisikannya institusi militer demikian dimaksudkan agar dapat dikontrol secara langsung oleh pemerintahan sipil. Sedangkan kekurangannya adalah bahwa dengan penerapan model seperti ini ternyata juga malahan terbukti telah dimanfaatkan oleh partai-partai tertentu (terutama oleh partai yang beraliran ideologi Sosialisme/Komunisme) ketika itu untuk menanamkan dan memperluas pengaruh ideologinya di kalangan elite militer.

Selanjutnya pada masa pemerintahan Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) dan masa Orde Baru (Demokrasi Pancasila), setelah muncul praktek penyelenggaraan negara yang cenderung otoriter dan militeristik, maka kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut tidak terlaksana semestinya (adanya kontrol pemerintahan sipil yang demokratis), karena pada kenyataannya pemerintah yang berkuasa (Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto) bahkan mengkooptasi institusi militer agar menopang kekuasaannya. Dengan penguasaan terhadap komando dan pengendalian insititusi TNI/ABRI ketika itu yang langsung di bawah masing-masing presiden sebagai Panglima Tertinggi TNI/ABRI, maka demi untuk mempertahankan kekuasaannya kedua rezim nyaris berada di luar kontrol demokratis dan partisipasi masyarakat sipil. Akibatnya kedua rezim pemerintahan yang berkuasa ini mengalami pembusukan politik dan akhirnya ditumbangkan oleh kekuasaan masyarakat

madani melalui tuntutan pergantian pemerintahan yang demokratis melalui proses pemilihan umum.

Dengan demikian tuntutan yang berasal dari kalangan masyarakat madani yang menginginkan adanya partisipasi masyarakat sipil dalam kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sudah dilaksanakan sejak awal Reformasi sampai masa pemerintahan Presiden SBY-JK. Wujud dari partisipasi masyarakat ini dapat dipenuhi dengan penentuan model hubungan kelembagaan yang memosisikan institusi TNI yang tentunya dapat dikontrol secara demokratik oleh lembaga-lembaga politik dan kemasyarakatan. Melihat pertimbangan realitas sejarah dan tuntutan partisipasi masyarakat tersebut, maka kemungkinan model hubungan kelembagaan yang relevan ditawarkan saat ini dan ke depan sebagai alternatif adalah hubungan yang memosisikan Mabes TNI *di bawah atau berada di dalam* Dephan.

4.5.2 Dari segi Perbedaan Kepentingan antara Elite Pimpinan Militer dan Sipil

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa secara teoritis dikatakan bahwa penerapan hubungan sipil-militer di negara-negara berkembang yang diinisiasi oleh elite politik sipil untuk diadopsi secara serta merta dan instant sebagaimana yang terlaksana di negara-negara Demokrasi Barat, ternyata menimbulkan pandangan yang berbeda di antara elite sipil dan militer. Demikianlah halnya yang terjadi di Indonesia sejak masa awal Kemerdekaan dan lebih mengemuka kembali sejak awal Reformasi, menunjukkan realitas tersebut. Hal ini antara lain terlihat pada saat pertama kali Menhan Juwono Sudarsono melontarkan gagasannya bahwa untuk mewujudkan prinsip demokratisasi, penataan hubungan sipil-militer dan penegakan supremasi sipil dalam reformasi pertahanan, maka Mabes TNI perlu diposisikan *di bawah* Dephan.

Gagasan ini jelas berangkat dari latar belakang pemikiran yang berupaya memenuhi aspirasi dan tuntutan *Civil Society* ketika itu. Wacana ini pada prinsipnya terlihat lebih mengedepankan kepentingan masyarakat akan perlunya

penataan kelembagaan institusi militer agar dapat dikontrol sesuai dengan prinsip/norma-norma demokrasi di suatu negara. Untuk mewujudkan kepentingan ini, beberapa mantan Menhan yang merepresentasikan keinginan elite sipil telah sempat merumuskan kebijakan dan berupaya untuk segera memosisikan Mabes TNI *di bawah* Dephan. Gagasan ini selanjutnya mendapat respon yang kritis dari elite pimpinan militer yang dikemukakan oleh para Panglima TNI. Meskipun dalam tanggapan ini diakui terdapat polarisasi pendapat dari berbagai kelompok elite tersebut, pandangan mereka pada kenyataannya memiliki orientasi kepentingan yang berbeda dengan kepentingan elite pimpinan sipil. Elite pimpinan militer mengemukakan agar gagasan ini *tidak diterapkan serta merta* begitu saja dengan mengadopsi pemikiran demokrasi liberal dari negara-negara Barat, tetapi dengan mempertimbangkan kondisi ideologi, politik dan sosial budaya masyarakat Indonesia. Untuk itu gagasan pemosisian Mabes TNI di bawah Dephan masih dipertimbangkan untuk tidak segera dilaksanakan, tetapi terlebih dahulu perlu diadakan pengkajian dan pelaksanaannya dilakukan secara gradual dan berdasarkan hukum yang berlaku.

Dengan adanya perbedaan kepentingan yang kontras di atas, maka pemerintah bersama sama dengan parlemen telah menempuh jalan kompromi untuk sementara menyepakati model hubungan kerja sama atau koordinatif di antara Dephan dengan Mabes TNI sampai saat ini. Walaupun demikian untuk tetap memperhatikan perpaduan dua kepentingan tanpa mengabaikan tuntutan partisipasi masyarakat madani (*Civil Society*), maka masih dimungkinkan di masa yang akan datang dilaksanakan penentuan berbagai solusi alternatif model hubungan kelembagaan, apakah memilih model Mabes TNI *di bawah* Dephan atau model Mabes TNI *berada di dalam* Dephan.

4.5.3 Dari segi Kontrol Demokratik dari Pemerintahan Sipil

Sebagaimana telah ditandaskan pada uraian sebelumnya, dilihat dari perspektif demokratisasi, penataan hubungan sipil-militer dan penegakan supremasi sipil, maka penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI telah memberikan gambaran mendasar, bagaimana institusi

militer di Indonesia diposisikan secara obyektif dan proporsional sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Bertitik tolak dari pemahaman teoritis ini, pilihan konseptual yang dapat dianggap lebih aktual bagi kondisi perkembangan sosial politik di negara-negara berkembang adalah bagaimana format atau model pemosisian institusi militer yang paling dimungkinkan bagi terselenggaranya kontrol demokratik dari pemerintahan sipil. Dalam pemahaman ini ditekankan bahwa institusi militer adalah subordinat dari pemerintahan sipil yang dipilih secara demokratis melalui suatu pemilihan umum. Dengan demikian penentuan model hubungan kelembagaan yang paling dimungkinkan bagi terwujudnya kontrol demokratik dari pemerintahan sipil ini adalah pemosisian institusi militer *di bawah* departemen pertahanan.

4.5.4 Dari segi Yuridis Konstitusional

Sebagaimana telah diulas pada pembahasan di atas, bisa dikemukakan di sini bahwa pertimbangan dari segi yuridis konstitusional menunjukkan masih terjadi ketidaksinkronan di antara ketentuan konstitusi yang sudah diamandemen dengan berbagai ketetapan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Meskipun diakui adanya ketidaksinkronan dalam sistem atau tata hukum kenegaraan ini dan menjadi kendala bagi penentuan model hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai masa pemerintahan Presiden SBY-JK, maka untuk penataan hubungan kelembagaan ini selanjutnya masih dimungkinkan dilakukan. Dengan demikian untuk dapat melanjutkan penataan hubungan kelembagaan tersebut dilihat dari pertimbangan segi hukum ini, maka di masa yang akan datang dapat dilaksanakan penentuan berbagai solusi alternatif model hubungan kelembagaan, apakah memilih model Mabes TNI *di bawah* Dephan atau model Mabes TNI *berada di dalam* Dephan. Sebagai konsekuensinya untuk menentukan kembali pilihan model yang dimungkinkan sinkron nantinya sebagai solusi alternatif, maka perlu kembali diadakan revisi secara menyeluruh terhadap berbagai aturan konstitusi, ketetapan dan peraturan perundangan yang menjadi kendala penataan tersebut selama ini.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Reformasi pertahanan negara sebagai salah satu program dari Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) merupakan komitmen bangsa Indonesia yang mengemuka sejak masa awal Reformasi tahun 1998. Komitmen ini sebagai realisasi dari tuntutan masyarakat madani (*Civil Society*) ketika itu telah dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut, mencakup penataan struktur, kultur dan tata nilai sebagai suatu kesatuan perubahan yang utuh dan menyeluruh. Khususnya penataan struktur pertahanan antara lain mencakup penataan organisasi pertahanan negara yang menyangkut keberadaan dan pemisahan lembaga atau organisasi Markas Besar Tentara Nasional Indonesia dan Departemen Pertahanan. Dalam penataan ini diatur lebih lanjut tentang struktur organisasi, tataran kewenangan, fungsi dan tugas Departemen Pertahanan (Dephan) dan Markas Besar Tentara Nasional Indonesia (Mabes TNI).

Pada sebelum masa Reformasi dilaksanakan (mulai dari awal masa Kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru), penentuan keberadaan dan pemisahan ini mengalami dinamika perubahan sesuai perkembangan sistem politik yang berlaku saat itu. Jika pada mulanya pembentukan organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara tersendiri dan terpisah dari markas besar tentara, maka pada masa berikutnya ternyata sempat pula disatukan pada satu badan atau lembaga. Pada masa-masa ini juga pelaksanaan fungsi pertahanan negara disatukan di bawah satu komando dengan pelaksana fungsi keamanan negara. Di sinilah terjadinya ketidakjelasan penentuan keberadaan dan pemisahan kewenangan bagi organisasi pelaksana fungsi pertahanan negara di Indonesia ketika itu.

Oleh karena itulah penataan hubungan kelembagaan ini kembali dilakukan secara terencana selama beberapa periode pemerintahan sejak Reformasi Nasional dicanangkan pada tahun 1998. Penataan dimulai pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie (1998-1999), pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001), pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2003) dan pemerintahan

Presiden SBY-JK (2004-2009). Dalam pelaksanaan penataan hubungan kelembagaan ini, selama masa pemerintahan di era Reformasi ini para pejabat yang memimpin Dephan (Menteri Pertahanan) semuanya berasal dari kalangan sipil, baik yang berlatar belakang profesional (Prof Dr Juwono Sudarsono) maupun politisi (Prof Dr M. Mahfud MD dan Drs. Matori Abdul Djali).

Atas inisiatif semua pejabat Menhan ini dengan secara bergantian, kedua lembaga atau organisasi pelaksana fungsi pertahanan (Dephan dan Mabes TNI) mulai ditata kembali agar terdapat pemisahan dan pengaturan hubungan kelembagaan yang jelas. Demikianlah sejak awal masa Reformasi pemerintah telah merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI. Dari gagasan, kebijakan dan upaya yang telah dikemukakan ketiga mantan Menhan ini, bisa dikatakan bahwa Prof Dr Juwono Sudarsono terlihat yang paling intensif dan sungguh-sungguh melaksanakan penataan tersebut. Selain memiliki kompetensi profesional dan kesempatan menjabat sampai dua kali, Juwono relatif adaptif di kalangan pimpinan TNI dan stafnya. Penataan hubungan kelembagaan kedua organisasi pelaksana fungsi Pertahanan ini oleh Menhan Juwono Sudarsono dimaksudkan agar pengelolaan sistem pertahanan negara terwujud lebih obyektif, proporsional dan demokratis, sesuai dengan perkembangan kondisi obyektif masyarakat Indonesia dan perubahan konteks lingkungan strategis.

Mengacu kepada kajian teoritis tentang Kebijakan Publik, Demokratisasi, penataan hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil yang kemudian diterapkan di Indonesia, maka dari hasil penelitian dan pembahasan di atas bisa disimpulkan bahwa kebijakan reformasi pertahanan pada aspek struktural yang dilaksanakan melalui upaya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI selama masa Reformasi sampai periode pemerintahan Presiden SBY-JK telah memberikan pemahaman mendasar bagi institusi militer di Indonesia, agar dapat diposisikan secara obyektif dan proporsional sebagai bagian dari suatu sistem kenegaraan yang demokratis. Adanya tuntutan Demokratisasi, penataan hubungan Sipil-Militer dan penegakan Supremasi Sipil yang gencar diwacanakan oleh *Civil Society* sejak awal masa Reformasi tentunya oleh pemerintah

telah direspon melalui proses dan mekanisme politik serta perumusan kebijakan publik yang relevan dengan perkembangan sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia.

Dalam pemahaman konsepsi Ketahanan Nasional yang telah diuraikan di atas, maka iktikad yang hendak dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan dan program pembangunan pada aspek tertentu harus dimaknai secara integral dan dengan memperhatikan interaksi yang saling mempengaruhi dengan aspek-aspek yang lain. Demikianlah halnya, upaya penyelenggaraan ketahanan nasional bagi NKRI khususnya pada aspek Pertahanan Keamanan (Hankam) tentunya tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan ketahanan pada aspek-aspek lainnya. Oleh karena itu kebijakan dan upaya yang telah ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK, pada prinsipnya merupakan bagian dari Reformasi Nasional yang dilaksanakan pada aspek hankam, khususnya pada sub fungsi Pertahanan Negara. Dilihat dari perspektif ketahanan nasional ini, maka dapat disimpulkan bahwa penataan hubungan kelembagaan pada sektor pertahanan yang telah dilaksanakan oleh pemerintahan tersebut pada kenyataannya jelas berimplikasi positif terhadap penyelenggaraan ketahanan nasional pada aspek-aspek dinamis lainnya.

Dari hasil pembahasan terhadap kebijakan dan upaya yang telah ditempuh pemerintah untuk menata hubungan kelembagaan di antara Dephan (Kemhan) dengan Mabes TNI sejak awal masa Reformasi sampai pada masa pemerintahan Presiden SBY-JK yang mengacu kepada berbagai perspektif teoritis di atas, diperoleh suatu pemahaman bahwa model hubungan kelembagaan yang disepakati sementara pada saat ini dalam bentuk hubungan yang bersifat kerjasama atau koordinatif merupakan kompromi politik di antara pemerintah dan masyarakat madani (*Civil Society*). Pilihan kompromistis ini jelas pada prinsipnya sudah mempertimbangkan pengalaman sejarah, kondisi obyektif dari tuntutan partisipasi masyarakat terhadap perlunya penataan tersebut, perbedaan kepentingan di antara elite pimpinan sipil dan militer, kajian teoritis secara universal dan sesuai dengan kondisi yuridis konstitusional yang ada saat ini. Meskipun demikian bisa dikatakan bahwa secara ideal pencapaian pilihan ini, dihadapkan kepada realitas pelaksanaannya selama ini dan tuntutan perkembangan

lingkungan strategis yang semakin kompleks, tentunya masih perlu dilanjutkan kembali dengan berusaha mencari berbagai solusi alternatif.

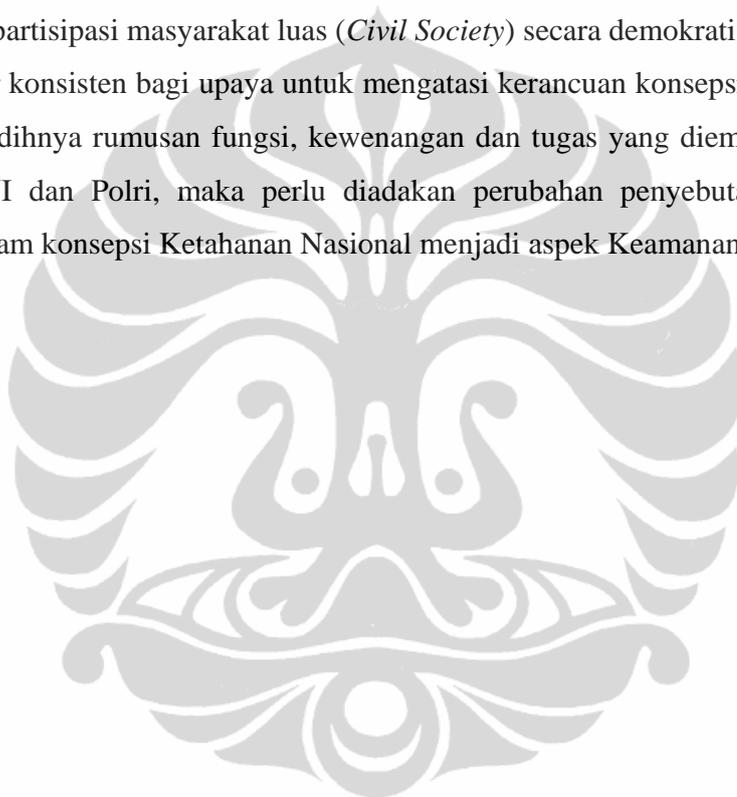
5.2 Saran

- a. Perlu dilanjutkan kembali kebijakan dan upaya dari tiap-tiap pimpinan lembaga (Mabes TNI dan Kemhan) untuk terus melaksanakan validisasi organisasi yang terprogram, berkesinambungan dan terarah bagi kemungkinan penyesuaian (sinkronisasi) fungsi, kewenangan dan tugas masing-masing lembaga, agar dapat mendukung kepada penataan hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI yang diharapkan ke depan.
- b. Program kebijakan penataan hubungan kelembagaan tersebut hendaknya dilaksanakan secara bertahap, terukur dan terarah dalam suatu kelompok kerja (pokja) bersama atau gabungan di antara dua lembaga (Mabes TNI dan Kemhan), yang juga seyogianya dapat melibatkan partisipasi masyarakat madani (*Civil Society*) melalui organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan serta lembaga perguruan tinggi.
- c. Untuk menentukan model atau format hubungan kelembagaan yang tepat, obyektif dan proporsional dalam penataan hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI di masa yang akan datang, maka dengan pertimbangan berbagai perspektif teoritis yang telah diuraikan di atas, disarankan agar mengarah kepada pilihan hubungan kelembagaan antara kedudukan Mabes TNI *di bawah* atau *berada di dalam* Dephan, sehingga dimungkinkan adanya kontrol demokratis bagi pemerintahan sipil terhadap institusi militer. Dengan demikian perlu diadakan pengkajian lebih lanjut dan revisi secara menyeluruh terhadap berbagai aturan konstitusi, ketetapan dan peraturan perundangan yang mengatur kembali penataan hubungan kelembagaan tersebut sesuai dengan yang disarankan di atas.
- d. Untuk menghindari terjadinya kekuatiran dari elite pimpinan TNI terhadap kemungkinan “intervensi politis” dalam penunjukan pejabat Menhan yang berasal dari politisi, maka secara yuridis konstitusional hal ini perlu diatur dalam suatu kesepakatan atau keputusan politik pada revisi perundang-

undangan yang menyangkut hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI.

e. Upaya penyusunan dan pembahasan RUU tentang Keamanan Nasional yang saat ini belum juga selesai dilaksanakan, hendaknya dapat mempertimbangkan kebijakan dan upaya-upaya penataan hubungan kelembagaan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah tersebut di atas, dengan terlebih dahulu melakukan pengkajian yang lebih komprehensif dan tetap melibatkan partisipasi masyarakat luas (*Civil Society*) secara demokratis.

f. Agar konsisten bagi upaya untuk mengatasi kerancuan konseptual dan tumpang tindihnya rumusan fungsi, kewenangan dan tugas yang diemban oleh institusi TNI dan Polri, maka perlu diadakan perubahan penyebutan aspek Hankam dalam konsepsi Ketahanan Nasional menjadi aspek Keamanan saja.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abidin, Said Zainal. *Kebijakan Publik* (Edisi Revisi) (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004).
- Agus Dwiyanto, ed. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: UGM Press, 2005).
- Alexandra, Lina A. "Telaah Regulasi TNI: Beberapa Agenda Tersisa" dalam Dwi Ardhanariswari dan Yandri K.Kasim, eds., *Sistem Keamanan Nasional: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi* (Jakarta: Pacivis UI, 2008).
- Anderson, Benedict ROG. *Java in a Time of Revolution Occupation and Resistance 1944-1946* (Ithaca London: Cornell UP, 1972).
- Anggoro, Kusnanto. "Menakar Reformasi Sektor Keamanan Masa Pemerintahan Yudhoyono", dalam M.Najib Azca dan Moch.Faried, eds. *Konflik dan Reformasi-TNI di Era SBY* (Yogyakarta: CSPS Books-UGM, 2004).
- _____. "Departemen Pertahanan RI: Supremasi Sipil Tanpa Kendali Efektif", dalam Beni Sukadis, ed., *Almanak Sektor Keamanan Indonesia Tahun 2007* (Jakarta: Lessperssi, 2007).
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedure Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: PT.Asdi Mahasatya, 2002).
- Anwar, Dewi Fortuna, dkk. *Gus Dur Versus Militer: Studi tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi* (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2002).
- Bainus, Arry dan Wawan Budi Darmawan. "Hubungan Sipil-Militer di Indonesia di masa Transisi" dalam Rusdi Marpaung, ed., *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Penerbit Imparsial, 2005).
- _____. *Proses Deliberasi Pembuatan Undang-undang No.34 Tahun 2004 tentang TNI dalam rangka Reformasi Sektor Keamanan: Ringkasan Disertasi* (Jakarta: Pascasarjana FISIP UI Program Ilmu Politik, 2009).
- Basyar, M.Hamdani, ed. *Hubungan Sipil dan Militer Era Megawati* (Jakarta: LIPI Press, 2005).
- Budiman, Arief, et.al. *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia* (Jakarta: BIGRAF Publishing, 2000).
- Chrisnandi, Yuddy. *Kesaksian Para Jenderal: Sekitar Reformasi Internal dan Profesionalisme TNI* (Jakarta: LP3ES, 2006).
- Cottey, Andrew, Timothy Edmuns dan Anthony Foster. "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations" dalam *Armed Forces and Society*, Vol.29, No.1, Fall 2002.
- Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).
- Depdikbud. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997).
- Dephankam RI. *Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Babinkum ABRI, 1983).

- Dephan RI. *Draft Naskah Akademik RUU Hankamneg RI tanggal 9 Agustus 2005* (Jakarta: Ditjen Strahan RI Dephan, 2005).
- _____. *Buku Putih Pertahanan RI: Indonesia Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21* (Jakarta: Dephan, 2003).
- _____. *Buku Putih Pertahanan RI* (Jakarta: Dephan, 2007).
- _____. *Naskah Akademik Revisi Organisasi Departemen Pertahanan* (Jakarta: Sekjen Dephan RI, 2008).
- Ecip, S.Sinansari. *Kronologi Penggulingan Presiden Soeharto* (Jakarta: Mizan, 1998).
- Fatah, Eep Saefulloh. *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru* (Jakarta: Mizan Pustaka, 2000).
- Haramain, A.Malik. *Gus Dur, Militer dan Politik* (Yogyakarta: LKiS, 2004).
- Harris, Syamsuddin. “Konflik Elite Sipil dan Dilema Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru” dalam Maruto MD dan Anwar WMK, ed., *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat: Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002).
- Haryomataram, GPHS. *Bunga Rampai Ketahanan Nasional* (Jakarta: Tanpa Penerbit, 1986).
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and State: The Theory and Politic of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard UP, 1957).
- _____. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997).
- _____. “Mereformasi Hubungan Sipil-Militer” dalam Larry Diamond dan Marc F. Platner, eds., *Hubungan Sipil-Militer dan Konsolidasi Demokrasi* (Jakarta: PT R Grafindo Persada, 2000).
- Ibrahim, Idy Subandy, ed. *Bersaksi di Tengah Badai: Catatan dari Jenderal TNI Purnawirawan Wiranto* (Jakarta: Penerbit IDE Indonesia, 2003).
- Lean, Bakri Tian. *Bisikan Nurani Seorang Jenderal* (Bandung: Mizan, 1977).
- Mabes ABRI. *Kapita Selekta Sosial Politik ABRI* (Jakarta: Mabes ABRI, 1994).
- _____. *TNI Abad XXI: Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa* (Jakarta: Mabes TNI, 1998).
- Mabes TNI. *Paradigma Baru Peran TNI. Edisi Ke-III Revisi* (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 1999).
- _____. *Sejarah TNI Jilid I (1945-1949)* (Jakarta: Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).
- _____. *Implementasi Paradigma Baru Peran TNI dalam Berbagai Keadaan Mutakhir* (Jakarta: Ster Mabes TNI, 2001).
- Mabes TNI AD. *Sejarah Perkembangan TNI AD* (Jakarta: Disjarahad, 1983).
- Ma’arif, Syamsul. *Militer Dalam Masyarakat: Menuju TNI Profesional di Era Reformasi* (Depok: Ringkasan Disertasi Pasca Sarjana Departemen Sosiologi FISIP-UI, 2007).
- Mahfud, M.D, Moh. “Reformasi Bidang Pertahanan” dalam M. Nazib Azca dan Moch Faried Cahyono (eds), *Konflik dan Reformasi TNI Era SBY* (Yogyakarta: UGM dan CSPS Book, 2004).
- Marbun, Rico. “Relasi Departemen Pertahanan-Mabes TNI di Era Reformasi” dalam Beni Sukadis, ed., *Almanak Sektor Keamanan Indonesia Tahun 2007* (Jakarta: Lessperssi, 2007).

- Marpaung, Rusdi, ed. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Penerbit Imparsial, 2005).
- _____. (eds). *Menuju TNI Profesional: Tidak Berbisnis dan Tidak Berpolitik* (Jakarta: Imparsial, 2005).
- Moleong, Lexi.J. *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosda Karya, 2003).
- Muhaimin, Yahya. *A Perkembangan Militer dan Politik di Indonesia 1945-1966* (Yogyakarta: UGM Press, 1982).
- Muhammad Idrus. *Metode Penelitian Ilmu-ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (Yogyakarta: UII Press, 2003).
- Nordlinger, Erick A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood, New Jersey: Prentice-Hall, 1977).
- Nasution, A.H. *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 2* (Jakarta: Gunung Agung, 1985).
- _____. *Sekitar Perang Kemerdekaan, Jilid 1 s/d 11* (Bandung: Angkasa, 1977)
- Nugroho, D.Riant. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* (Jakarta: PT Gramedia, 2003).
- _____. *Public Policy* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2009).
- Notosusanto, Nugroho. *Pejuang dan Prajurit* (Jakarta: Sinar Harapan, 1985).
- _____, ed. *Pejuang dan Prajurit: Konsepsi dan Implementasi Dwi Fungsi ABRI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991).
- Nusa Bhakti, Ikrar. "Teori dan Praktek Hubungan Sipil-Militer di Indonesia" dalam Rusdi Marpaung, (ed.), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Penerbit Imparsial, 2005).
- O'Donnell, Guillermo, ed., *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: The John Hopkins UP, 1986).
- Parker, Guy dalam Johnson J.Johnson (ed.), *The Role of The Military in Underdeveloped Countries*, Third Edition (New Jersey: Princeton UP, 1987).
- Perlmutter, Amos. *Militer dan Politik* (Jakarta: PT Grafindo, 2000).
- Rizal Sukma dan J.Kristiadi (Penyunting). *Hubungan Sipil-Militer dan Transisi Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1999)
- _____. "Reformasi Sektor Keamanan Indonesia" dalam Bartarto Bandoro (ed), *Perspektif Baru Keamanan Nasional* (Jakarta: CSIS, 2006).
- Said, Salim. *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini dan Kelak* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 2006).
- Simatupang, Tahih Bonar. *Laporan dari Banaran* (Jakarta: Sinar Harapan, 1960).
- _____. *Membuktikan Kebenaran Suatu Mitos* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991).
- Singh, Bilveer. "Civil-Military Relations in Democratizing Indonesia: Change Amidst Continuity", *Armed Forces and Society*, Vo.26, Bo.4, Summer 2000.
- Soebijono, et. al. *Dwi Fungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (Yogyakarta: GM University Press, 1999).
- Subroto, Hendro. *Sintong Panjaitan: Perjalanan Seorang Prajurit Para Komando* (Jakarta: Kompas, 2009).
- Sudarsono, Juwono. *Berbagai Persoalan Pertahanan Negara* (Jakarta, Biro Humas Setjen Dephan RI, 2008).

- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2009).
- Sunardi, R.M. *Pembinaan Ketahanan Bangsa Dalam Rangka Memperkokoh Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: PT.Kuaternita Adidarma, 2004).
- Sundawan, IW Eka. *Perubahan Departemen Pertahanan Keamanan Menjadi Departemen Pertahanan: Tinjauan Perspektif Ketahanan Nasional* (Jakarta: Tesis Pascasarjana Prodi Kajian Tahnas UI, 2002).
- Sundhaussen, Ulf. *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI* (Jakarta: LP3ES, 1988).
- Suryadinata, Ermaya dan Alex Dinuth. *Geopolitik dan Konsepsi Ketahanan Nasional* (Jakarta: PT.Paradigma Cipta Yatsigama, 2001).
- Suyanto, Djoko. *Menuju TNI Profesional dan Dedikatif* (Jakarta: Puspen Mabes TNI, 2007).
- Stephan, Alfred. *Militer dan Demokratisasi; Pengalaman Brazil dan Beberapa Negara Lain* (Jakarta; PT Pustaka Utama Grafiti, 1996).
- Tim PPW LIPI, *Tentara Mendamba Mitra* (Jakarta: Mizan, 1999).
- Usman, Wan dkk. *Daya Tahan Bangsa*, (Jakarta: PSPKN UI, 2003).
- Widjajanto, Andi. *Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta: Pro Patria, 2004).
- Wulan, Alexandra R, ed. *Satu Dekade Reformasi Militer* (Jakarta: PACIVIS dan FES Indonesia Office, 2008).
- Yulianto, Arif. *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orde Baru: Di Tengah Pusaran Demokrasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002).
- Zen, Kivlan. *Konflik dan Integrasi TNI AD* (Jakarta: Penerbit IPS, 2004).

Artikel/Jurnal:

- Bandoro, Bantarto. “Globalisasi dan Keamanan Dalam Negeri”, naskah yang disiapkan untuk *MK.Geopolitik dan Lingkungan Strategi* pada Program Pasca Sarjana PKN UI, Februari 2009.
- Djalil, H.Matori Abdul. “Aspirasi dan Pandangan Menhan RI tentang Pertahanan Negara” (Pidato Menhan RI) dalam majalah *Warta Departemen Pertahanan*, Edisi Khusus Tahun 2003.
- Djoko Santoso, Jenderal. “Visi dan Misi Panglima TNI”, “Pokok-pokok Kebijakan Panglima TNI Tahun 2008”, “TNI Konsisten Laksanakan Agenda Reformasi Internal” dan “Pokok-pokok Kebijakan Panglima TNI Tahun 2009”, dalam Majalah *Mabes TNI Patriot* Edisi Khusus September 2010
- Dephan RI, Ditjen Strahan. *Draft Naskah Akademik RUU Hankamneg RI tanggal 9 Agustus 2005*.
- _____, Biro Humas. “Mengenal Kebijakan dan Strategi Departemen Pertahanan: Melalui UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara” dalam majalah *Wira Dephan*, Edisi Khusus Tahun 2004.
- _____. “Jabatan Menhan RI Diserahterimakan” dalam Majalah *Warta Departemen Pertahanan*, Edisi Oktober-November 1999.
- Imawan, Riswandha. “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance” dalam *Jurnal Ilmu Politik*, No. 18, Edisi Agustus 2002.
- J.Kristiadi, “Masa Depan Politik Orde Baru”, dalam *Jurnal Unisia UII* Yogyakarta No.38/XXII/II/1999.

- Kohn, Richard H. "How Democracies Control The Military", *Journal of Democracy*, No.4, October 1997.
- Lemhannas RI. "Hubungan Sipil-Militer: Peran, Kontribusi dan Tanggungjawab Sipil-Militer dalam Penyelenggaraan Negera", dalam *Majalah Ketahanan Nasional* Edisi No.71 Tahun 2000.
- Mabes TNI. "Berita Komando" dalam *Majalah Mabes TNI Patriot*, Edisi Nomor 64 Juni 2010.
- Muna, Riefqi "Dinamika Konsep Pertahanan Era Reformasi" dalam *Majalah Prisma LP3ES*, Volume 29 Januari 2010.
- Prasetiono, Edy. "Supremasi Sipil dan Profesionalisme TNI", dalam *Kompas*, tanggal 5 Oktober 2004.
- _____, "Memberdayakan Departemen Pertahanan" dalam *Kompas*, tanggal 1 November 2004.
- _____, "Agenda Penataan Hubungan Kelembagaan Dalam Reformasi TNI" dalam *Majalah Patriot*, Puspen Mabes TNI, Edisi Khusus No.21/Tahun-VII/Oktober 2006
- Rizal Sukma. "Supremasi Sipil: Sampai di Mana, Mau ke Mana?" dalam *Media Indonesia*, tanggal 5 Oktober 2005.
- Sudarsono, Juwono (Menhan RI). "Kita Hilangkan 'Semut' yang Bermain", wawancara dalam *Seputar Indonesia*, tanggal 26 Desember 2006.
- Wahyono SK, PhD. *Bahan kuliah MK.Keamanan Nasional dan Kebijakan Pertahanan pada PPs PS PSKN UI Semester Ganjil 2009*.
- Wiranto, Jenderal TNI, (Menhankam/Pangab) dalam artikelnya "Paradigma Baru ABRI" dalam *Kompas*, tanggal 9 Maret 1999.
- Naskah UUD RI 1945 Yang Diamandemen dan Penjelasannya.
 Naskah Ketetapan MPR RI Nomor VI tentang *Pemisahan TNI dan Polri*.
 Naskah Ketetapan MPR RI Nomor VII tentang *Peran TNI dan Polri*.
 Undang-undang RI No.3 Tahun 2002 tentang *Pertahanan Negara dan Penjelasannya*.
 Undang-undang RI No.34 Tahun 2004 tentang *TNI dan Penjelasannya*.
 Undang-undang RI No.39 Tahun 2008 tentang *Kementerian Negara*.

Publikasi Cetak:

- Kompas*, "Jawaban Sipil terhadap Paradigma Baru Peran TNI" dalam tanggal 22 November 1999.
- Kompas*, tanggal 21 Mei 2003.
- Kompas*, "Jalan Panjang Menata Hubungan Depan dengan Mabes TNI", tanggal 28 Oktober 2004.
- Kompas*, tanggal 29 Oktober 2009.
- Media Indonesia*, Tim Media, "Kegelisahan Serdadu dan Kudeta Yang Gagal" tanggal 24 Februari 2000.
- Media Indonesia*, tanggal 29 Oktober 2004.
- Media Indonesia*, tanggal 30 September 2006.
- Suara Pembaruan*, "Indonesia Menuju Pengelolaan Pertahanan Berdasarkan Tertib Sipil" tanggal 13 Juli 2000.

Suara Pembaruan, “Seluruh Angkatan akan di Bawah Departemen Pertahanan” tanggal 11 September 2000.

Publikasi Elektronik:

People’s Liberation Army Wikipedia, the free encyclopedia [http://en.wikipedia.org/wiki/People’s Liberation Army/](http://en.wikipedia.org/wiki/People's_Liberation_Army/) diakses tanggal 2 Maret 2011.

The United States Department of Defense (USDOD) <<http://www.netage.com/economics/gov/UDefense-chart-top.html>> diakses pada jam 12:31 tanggal 19 Oktober 2010.

Tjahyo Winarno, “*Relasi Panglima TNI-Menhan*”, dalam <<http://newblueprint.wordpress.com/2008/01/14/>> tanggal 27 April 2008,

United Kingdom Ministry of Defence <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/FE8CA02F-2FAE-4E1C-A35A23E9125B6DCA/0/20101014_mod_minister_defence_board.pdf> pada September 2010.

Wikipedia, Free Encyclopedia <http://en.wikipedia.org/wiki/...../> yang diakses pada tanggal 22 Oktober 2010.

Wawancara:

Bainus, Arry. Wawancara pertelepon pada jam 10.30 tanggal 19 Oktober 2010.

Choeri, A.Effendi. Wawancara langsung pada tanggal 2 Nopember 2010 di Gedung IS Plaza Lantai 3, Jl.Pramuka Jakarta Pusat.

Chrisnandi, Yuddy. Wawancara langsung pada tanggal 25 Oktober 2010 di kediamannya Jl.Tebet Barat Dalam X No.21 Jakarta Selatan.

Prasetyono, Edy. Wawancara langsung pada tanggal 25 Nopember 2010 di Ruang Sekretariat Pascasarjana Program HI FISIP UI Kampus UI Salemba Jakarta Pusat.

Rinakit, Sukardi. Wawancara langsung pada tanggal 8 Oktober 2010 di Gedung Wisma Kodel Lantai 11 Jl.Rasuna Said Raya, Kuningan Jakarta Selatan.

Sambuaga, Theo. Wawancara langsung pada tanggal 21 Desember 2010 di Gedung Citra Graha Lantai 8, Jl.Gatot Subroto Jakarta Pusat.

Sudarsono, Juwono. Wawancara langsung pada tanggal 3 Desember 2010 di Lobby Utama Hotel Sultan Internasional Semanggi Jakarta Pusat.

Sutarto, Endriartono. Wawancara tertulis lewat email yang diakses pada tanggal 14 Oktober 2010.

Tanjung, Akbar. Wawancara langsung pada tanggal 28 Desember 2010 di kantor Akbar Tanjung Institute Kompleks Perumahan Liga Mas Blok B Perdatam, Jakarta Selatan.

Widjayanto, Andi. Wawancara langsung pada tanggal 17 Desember 2010 di Ruang Sekretariat Pascasarjana Program HI FISIP UI Kampus UI Salemba Jakarta Pusat.

Wiranto. Wawancara tertulis dan jawaban diterima pada tanggal 30 Oktober 2010.

**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

Lampiran: 1 DAFTAR PARA NARA SUMBER PENELITIAN

| No: | Subyek | Organisasi | Nama | Jabatan |
|-----|--------------------|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Masyarakat | Tokoh LSM/Pakar: <ul style="list-style-type: none"> - Pro Patria - Imparsial - IODAS - SSS - CSIS - PACIVIS UI - Kajian UNPAD Tokoh Orpol: <ul style="list-style-type: none"> - Partai Golkar - PKB | Hari Prihatono Al Araf Dr.Kusnanto A Dr.Sukardi Rinakit Dr.Rizal Sukma Dr.Edy Prasetyono Andi Widjayanto Dr.Arry Baynus | Ketua Umum Peneliti Peneliti Senior Peneliti Senior Direktur Wa Dekan FISIP Dosen/Peneliti Dosen/Peneliti |
| 2. | Stakeholder | Kemenkopolkham DPR RI Mabes TNI Dephan (Kemhan) | Jend Purn Wiranto Dr.Ir.Akbar Tanjung Drs Theo Sambuaga Dr.Yuddy Chrisnandi, ME Jend Purn Wiranto Laks Purn Widodo AS Jend Purn Endriar tono Sutarto Mars Purn Djoko Suyanto Jend Purn Wiranto Prof Dr.Mahfud MD Prof.Dr.Juwono Sudarsono | Mantan Menko Mantan Ketua DPR Mantan Ketua Komisi I Mantan Anggota Komisi I Mantan Panglima Mantan (2001-2002) Mantan (2002-2004) Mantan (2004-2007) Menhankam Menhan (2000-2002) Menhan (2004-2009) |

**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

Lampiran 2:

PEDOMAN WAWANCARA

1. Sejalan dengan tuntutan Reformasi Nasional yang mengemuka di Indonesia sejak tahun 1998, maka dilaksanakanlah reformasi di bidang/sector pertahanan, baik pada aspek struktural, aspek kultural maupun aspek lainnya :

- a. Bagaimana tanggapan bapak tentang gagasan, pelaksanaan dan kendala yang dihadapi dalam kebijakan pemerintah tersebut ketika itu?
- b. Apa latar belakang pemikiran dan dasar hukum perlunya pemikiran ini?
- c. Menurut bapak bagaimana kelanjutan kebijakan ini pada setiap periode pemerintahan?

2. Sebagai realisasi kebijakan terhadap reformasi pertahanan aspek struktural, kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI kembali dilakukan secara terencana sejak awal Reformasi selama beberapa periode pemerintahan sampai masa pemerintahan Presiden SBY-JK:

- a. Bagaimana pendapat/tanggapan bapak tentang kondisi pelaksanaannya pada masa masing-masing masa pemerintahan?
- b. Kendala-kendala apa yang dihadapi pada setiap periode pemerintahan tersebut?
- c. Bagaimana menurut bapak sebaiknya (alternatif kebijakan) terhadap masalah yang dihadapi?
- d. Bagaimana menurut bapak pemahaman kebijakan penataan ini dilihat dari berbagai pandangan/perspektif/paradigma/teori yang ada (Prinsip Demokratisasi, Paradigma Hubungan Sipil dan Militer, serta dalam Perspektif Ketahanan Nasional)?

Khusus untuk STAKEHOLDER:

3. Adanya desakan/tuntutan berbagai kelompok masyarakat madani (*Civil Society*) pada awal Reformasi agar terwujudnya hubungan Sipil dan Militer yang sehat berdasarkan prinsip Demokratisasi dan Supremasi Sipil, maka diharapkan segera dilaksanakan kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI.

- a. Bagaimana kebijakan ini dilaksanakan selama bapak menjabat? Bagaimana keberhasilan pencapaiannya ketika itu?

- b. Bagaimana pendapat bapak tentang paradigma Hubungan Sipil dan Militer yang diterapkan di Indonesia ketika itu/saat ini?
- c. Bagaimana pendapat bapak tentang pemahaman konsepsi dan teori Supremasi Sipil yang diterapkan di Indonesia?
- d. Apa-apa saja yang menjadi kendala bagi penerapan kebijakan tersebut di atas, sehingga pada kenyataannya tidak dapat dilaksanakan ketika itu?
- e. Dilihat dari perspektif Ketahanan Nasional yang dikonsepsikan oleh Lemhannas, dan juga dari perspektif Demokratisasi dan penegakan Supremasi Sipil yang diharapkan *Civil Society* sesuai konstitusi, bagaimana menurut bapak sebaiknya kebijakan penataan tersebut di atas dilaksanakan? (Bisa penjelasannya searah ataupun sekaligus timbal balik khusus untuk perspektif Tahnas)

Khusus untuk para TOKOH LSM/PAKAR PERTAHANAN:

4. Adanya aspirasi dan tuntutan berbagai kelompok masyarakat (*Civil Society*) pada awal reformasi agar terwujudnya hubungan Sipil dan Militer yang sehat berdasarkan prinsip Demokratisasi dan Supremasi Sipil, maka diharapkan segera dilaksanakan kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI.

- a. Menurut bapak/ibu, apa yang menjadi dasar pemikiran perlunya tuntutan tersebut?
- b. Bagaimana pengamatan bapak/ibu terhadap realisasi kebijakan tersebut selama beberapa periode pemerintahan?
- c. Bagaimana sebaiknya kebijakan tersebut direalisasikan saat sekarang?
- d. Bagaimana prospek alternatif kebijakan selanjutnya?
- e. Bagaimana pendapat bapak/ibu mengenai pelaksanaan penataan hubungan Sipil dan Militer, dan penegakan konsepsi Supremasi Sipil serta proses Demokratisasi di Indonesia?

Khusus untuk para TOKOH ORMAS/PARTAI POLITIK DI DPR RI:

5. Adanya desakan/tuntutan berbagai kelompok masyarakat (*Civil Society*) pada awal reformasi agar terwujudnya hubungan Sipil dan Militer yang sehat berdasarkan prinsip Supremasi Sipil, maka diharapkan segera dilaksanakan kebijakan penataan hubungan kelembagaan antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI.

- a. Bagaimana pendapat/tanggapan/saran bapak mengenai hal ini?
- b. Bagaimana pengamatan bapak terhadap realisasi kebijakan tersebut selama beberapa periode pemerintahan?
- c. Bagaimana sebaiknya kebijakan tersebut direalisasikan saat sekarang?
- d. Bagaimana prospek alternatif kebijakan selanjutnya?
- e. Bagaimana pendapat bapak mengenai pelaksanaan penataan hubungan Sipil dan Militer dan penegakan konsepsi Supremasi Sipil serta proses Demokratisasi di Indonesia?

**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

**DAFTAR PERTANYAAN UNTUK WAWANCARA DENGAN
PROF DR JUWONO SUDARSONO**

1. Apakah yang menjadi gagasan dan konsepsi kebijakan bapak saat menjabat Menhan pada masa awal pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid mengenai adanya tuntutan “perlunya penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI”? Bagaimana upaya langkah-langkah pelaksanaannya ketika itu? Apakah ada kendala?
2. Apakah yang menjadi pemikiran Gus Dur yang melatarbelakangi perlunya kebijaksanaan dan langkah-langkah tersebut? Bagaimana sikap politik dan tindakan Gus Dur sebagai Presiden ketika itu dalam menyikapi tuntutan reformasi TNI? (Menurut hasil penelitian A.Malik Haramain dan Arif Yulianto, cenderung kepada “*Subjektive Civilian Control*”). Bagaimana menurut pendapat bapak mengenai hal ini?
3. Bagaimana menurut bapak sikap politik dan penerimaan para pimpinan TNI terhadap gagasan dan konsepsi kebijakan tersebut? (Waktu itu Panglima TNI/ABRI dijabat oleh Jenderal TNI Wiranto dan digantikan kemudian oleh Laksmana TNI Widodo AS). Apakah terpolarisasi dalam pandangan yang berbeda antar angkatan atau bagaimana penilaian bapak?
4. Bagaimana sikap dan pandangan para kelompok masyarakat yang mewakili *Civil Society*? Tampaknya bapak ketika itu cukup akomodatif, tetapi sayangnya sikap dan tindakan para politisi sipil (parlemen dan partai-partai) kurang mendukung kepada gagasan dan rencana kebijakan bapak. Bagaimana penilaian bapak?
5. Setelah bapak kembali menjabat pada masa pemerintahan Presiden SBY-Wapres JK, ada keinginan untuk melanjutkan kembali “penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI” tersebut. Apakah itu memang datang dari gagasan murni bapak atau sebagai permintaan dan instruksi yang datang dari Presiden SBY?
6. Salah satu gebrakan bapak pada awal menjabat Menhan adalah dengan melontarkan gagasan “Mabes TNI di bawah Dephan” dan rencana pelaksanaannya melalui pembentukan Pokja Gabungan melibatkan kedua pimpinan kedua lembaga untuk menyusun naskah akademiknya. Mohon dijelaskan konsepsi, rencana kebijakan dan langkah-langkah upaya bapak ketika itu? Apakah memang ada kendala dalam pelaksanaannya?

7. Bagaimana menurut bapak sikap politik dan penerimaan para pimpinan TNI terhadap gagasan dan konsepsi kebijakan tersebut? (Waktu itu Panglima TNI dijabat oleh Jenderal TNI Endriartono Sutarto dan digantikan kemudian oleh Marsekal TNI Djoko Suyanto). Apakah terpolarisasi dalam pandangan yang berbeda antar angkatan atau bagaimana penilaian bapak?
8. Menurut analisa saya sementara, pada awalnya bapak sependapat kepada tuntutan kelompok-kelompok masyarakat tentang konsepsi “Mabes TNI berada di bawah Dephan” (pada saat menjabat Menhan di masa pemerintahan Presiden A.Wahid), lalu kemudian berubah kepada konsepsi “Mabes TNI berada dalam Dephan”. Apakah memang ada perbedaan di antara kedua konsep ini? Apakah dasar pemikiran yang melandasinya, mohon penjelasan lebih lanjut?
9. Menyangkut realisasi pelaksanaan tugas dan program kerja Dephan selama bapak memimpin lembaga ini, apakah ada permasalahan dalam melaksanakan hubungan “koordinasi” dan sinkronisasi peran, fungsi dan kewenangan di antara Dephan dengan Mabes TNI, sesuai model/format yang dituntut oleh ketentuan undang-undang?
10. Pada sekitar tahun 2005 ada gebrakan bapak untuk kembali mensinergikan peran, fungsi, kewenangan di antara lembaga Dephan, TNI dengan Polri dengan menggagas penyusunan draft RUU Hankamneg. Mohon penjelasan lebih lanjut, karena kaitannya dengan upaya penataan hubungan kelembagaan tersebut di atas?
11. Bagaimana pandangan dan harapan bapak terhadap kemungkinan lanjutan “penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI” pada saat ini dan di masa yang akan datang? Untuk sementara sesuai dengan hasil pengamatan saya di Kemhan setelah jabatan bapak sebagai Menhan digantikan oleh Prof.Dr.Purnomo Yusgiantoro, tampaknya ada ketidakjelasan keseriusan untuk menindaklanjutinya. Buktinya rencana pengajuan RUU Keamanan Nasional “mandeg” sampai sekarang dan malahan diserahkan kepada Lemhannas dan Kemenkoplhukam. Mohon penjelasannya?
12. Bagaimana pandangan dan pemikiran bapak tentang perspektif teoritis Supremasi Sipil, Hubungan Sipil-Militer dan prinsip Demokratisasi yang bisa diterapkan di negara-negara berkembang seperti di Indonesia? Bagaimana dengan teori dan konsepsi Ketahanan Nasional versi pemerintah (Lemhannas) saat ini, apakah masih relevan dengan kondisi sekarang dan bagaimana menurut bapak dapat diterapkan untuk melihat permasalahan “penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan dengan Mabes TNI” yang bapak laksanakan selama ini?

**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

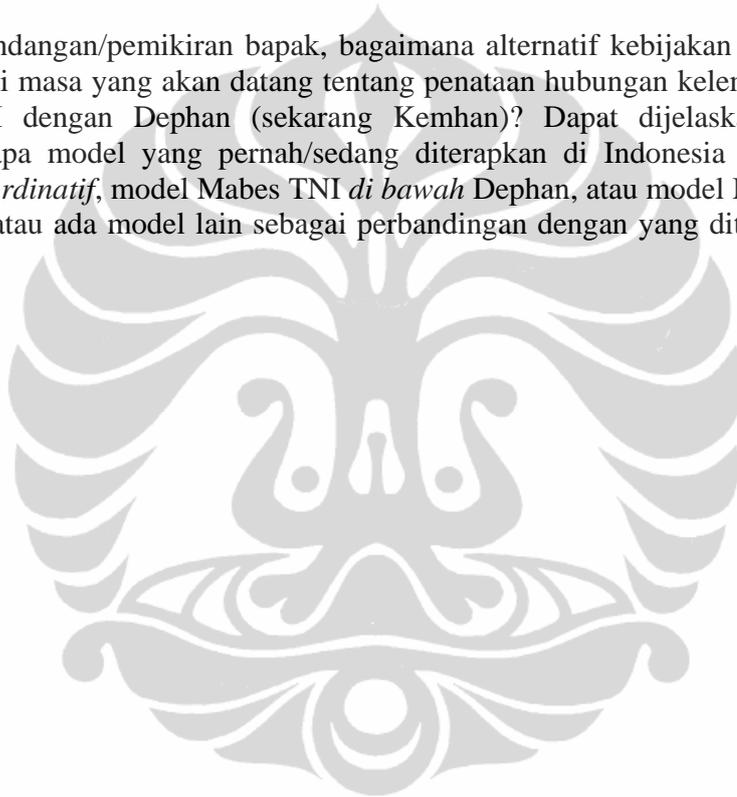
**DAFTAR PERTANYAAN UNTUK WAWANCARA DENGAN
JENDERAL TNI (PURN) WIRANTO**

1. Pada awal masa Reformasi adanya desakan/tuntutan berbagai kelompok masyarakat (*Civil Society*) agar terwujudnya pola hubungan Sipil dan Militer yang berdasarkan kepada prinsip Supremasi Sipil dan Demokratisasi di Indonesia, sehingga sebagai salah satu indikatornya diharapkan segera dilaksanakan kebijakan penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Dephan. Padahal sikap politik Presiden BJ Habibie ketika itu sangat berhati-hati dalam menjalankannya, buktinya bapak ketika itu tetap diberikan kepercayaan untuk menjabat *Panglima TNI/ABRI* yang merangkap sebagai *Menhankam*. Bagaimana pendapat bapak mengenai tuntutan tersebut?
2. Bagaimana konsepsi kebijakan dan upaya-upaya yang dilakukan bapak ketika itu sebagai *Menhankam/Pangab* menyikapi tuntutan perlunya penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Dephankam? Apakah bapak sebagai pimpinan ketika itu melihat adanya permasalahan bahwa “penyatuan jabatan tersebut” memberi implikasi kepada pembagian kewenangan, fungsi dan tugas kedua lembaga tersebut, serta akibatnya terhadap optimalisasi pelaksanaan tugas (kinerja) bidang Pertahanan sebagai salah satu fungsi pemerintahan? Mohon penjelasan atau uraian lebih lanjut?
3. Bagaimana pendapat bapak mengenai hasil penelitian dari Yuddy Chrisnandi tentang “Reformasi TNI di awal masa Reformasi” yang melihat bahwa terdapat polarisasi berbagai persepsi dan kepentingan, baik di kalangan elite pimpinan TNI (kelompok *status-quo* dan kelompok *reformis*) dan elite politik sipil dalam menyikapi wacana Reformasi TNI termasuk “penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Dephan”?
4. Menurut hasil penelitian A.Malik Haramain tentang “Hubungan Sipil-Militer di era Presiden Abruurrahman Wahid”, salah satu wacananya adalah tentang harus lepasnya militer (TNI) dari tubuh birokrasi pemerintahan sipil terutama untuk konteks Departemen Pertahanan, mula-mula sudah dimunculkan di masa pemerintahan Presiden BJ Habibie. Meskipun demikian wacana tersebut ternyata tidak dapat direalisasikan pada masa itu. Bagaimana pandangan dan pendapat bapak tentang wacana ini? Faktor-faktor apa yang menjadi kendala ketika itu untuk dapat merealisasikannya?
5. Bapak pernah diwawancarai oleh A.Malik Haramain dalam melaksanakan penelitiannya pada tanggal 30 September 2002. Dalam wawancara ini bapak mengakui justru pihak yang pertama mengusulkan penempatan orang sipil pada posisi jabatan Menhan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Apakah benar

demikian? Mohon penjelasan kembali mengenai argumentasi/alasan bapak mengemukakan wacana tersebut.

6. Kelompok-kelompok masyarakat (yang mewakili *Civil Society*) menganggap masih banyak permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan/penerapan model/format hubungan kelembagaan yang bersifat “koordinatif” sesuai UU TNI tersebut, sehingga untuk mewujudkan prinsip supremasi sipil dan demokratisasi (Menurut Samuel P Huntington sebagai model *kontrol sipil obyektif*) diusulkan agar secara kelembagaan di masa yang akan datang “Mabes TNI *di bawah* Dephan”. Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak?

7. Menurut pandangan/pemikiran bapak, bagaimana alternatif kebijakan yang tepat untuk saat ini dan di masa yang akan datang tentang penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Dephan (sekarang Kemhan)? Dapat dijelaskan dengan menanggapi beberapa model yang pernah/sedang diterapkan di Indonesia (Misalnya, model sekarang/*koordinatif*, model Mabes TNI *di bawah* Dephan, atau model Mabes TNI *di dalam* Dephan) atau ada model lain sebagai perbandingan dengan yang diterapkan di negara-negara luar.



**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

**DAFTAR PERTANYAAN UNTUK WAWANCARA DENGAN
JENDERAL TNI (PURN) ENDRIARTONO SUTARTO**

1. Sejak awal pemerintahan Presiden SBY-JK (periode 2004-2009), ada keinginan Menhan Prof.Dr.Juwono Sudarsono (atas instruksi/arahan Presiden SBY) untuk melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI. Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak waktu itu sebagai Panglima TNI?
2. Bagaimana konsepsi dan langkah-langkah kebijakan bapak selama menjabat Panglima TNI ketika itu dalam menyikapinya? Apakah ada kendala atau kesulitan?
 - a. Dalam upaya penataan organisasi Mabes TNI dan Angkatan agar sinkron dan koordinatif dengan fungsi dan kewenangan Dephan.
 - b. Dalam upaya penataan Doktrin TNI.
 - c. Dalam upaya penataan Kultur dan Kepemimpinan TNI.
3. Dengan mengacu kepada model/format hubungan kelembagaan yang bersifat “koordinatif” sesuai UU RI No.34/2004 tentang TNI, apakah peran, kewenangan dan tugas Mabes TNI sudah jelas dan sejalan ketika itu dengan fungsi, kewenangan dan tugas Dephan?
4. Apakah ada implikasinya terhadap permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan program kebijakan dan tugas yang diemban selama bapak memimpin TNI?
5. Kelompok-kelompok masyarakat (yang mewakili *Civil Society*) menganggap masih banyak permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan/penerapan model/format seperti itu. Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak?
6. Bagaimana pandangan bapak terhadap ketentuan pada penjelasan Pasal 3 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyebutkan bahwa “Dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang insitusi TNI *berada dalam* Departemen Pertahanan”?
7. Pada tahun 2005 ada gagasan Menhan Prof.Dr.Juwono Sudarsono untuk mensinergikan kembali peran, fungsi, kewenangan dan tugas Dephan, TNI dan Polri, yakni dengan adanya penyusunan draft RUU Hamkanneg oleh Dephan? Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak saat ini?

8. Sampai sekarangpun gagasan ini masih terus dikaji oleh pemerintah (penyebutannya menjadi RUU Keamanan Nasional) yang diprakarsai oleh Menkopolkam dan Gubernur Lemhannas RI. Mohon penjelasannya dengan singkat?

9. Menurut pandangan/pemikiran bapak, bagaimana alternatif kebijakan yang tepat untuk saat ini dan di masa yang akan datang tentang penataan hubungan kelembagaan di antara Kemhan dengan Mabes TNI? Dapat dijelaskan dengan menanggapi beberapa model yang pernah diterapkan di Indonesia (Model sekarang/koordinatif, Model Mabes TNI Di Bawah Dephan, atau Model Mabes TNI Di Dalam Dephan) atau perbandingan dengan model yang diterapkan di negara-negara lain.



**PROGRAM PASCASARJANA
PENGKAJIAN KETAHANAN NASIONAL
ANGKATAN KE XXVII**

Sekretariat: Gedung C FKG-UI Lantai IV Jl.Salemba Raya No.4 Jakarta Pusat 10430, T.3907691

**DAFTAR PERTANYAAN UNTUK WAWANCARA DENGAN
PARA PENGAMAT/PAKAR PERTAHANAN**

1. Sejak awal pemerintahan Presiden SBY-JK (periode 2004-2009), ada keinginan Menhan Prof.Dr.Juwono Sudarsono (atas instruksi/arahan Presiden SBY) untuk melanjutkan penataan hubungan kelembagaan di antara Dephan (sekarang Kemhan) dengan Mabes TNI. Rencana kebijakannya adalah melaksanakan penataan hubungan “Mabes TNI *di bawah koordinasi* Dephan” menuju kepada hubungan yang memosisikan “Mabes TNI *berada di bawah* Dephan”. Salah satu upaya yang dilakukan Menhan adalah dengan membentuk Pokja Gabungan antar dua lembaga untuk menyusun naskah kajian. Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak sebagai *pengamat/pakar bidang pertahanan* terhadap wacana tersebut? Mohon penjelasan mengenai informasi dan analisa bapak tentang adanya *sikap akomodatif* Menhan yang memberi kesempatan bagi berbagai elemen kelompok masyarakat sipil (*Civil Society*) ketika itu?
2. Dengan mengacu kepada model/format hubungan kelembagaan yang bersifat “koordinatif” sesuai UU RI No.34/2004 tentang TNI, apakah peran, kewenangan dan tugas Mabes TNI sudah jelas dan sejalan dengan fungsi, kewenangan dan tugas Dephan selama dipimpin oleh Menhan Prof Dr Juwono Sudarsono? Mohon penjelasan bagaimana analisa bapak lebih lanjut.
3. Apakah ada implikasinya terhadap permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan program kebijakan (*kinerja*) pertahanan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab kedua lembaga tersebut? Mohon tanggapan dan pendapat bapak?
4. Kelompok-kelompok masyarakat (yang mewakili *Civil Society*) menganggap masih banyak permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan/penerapan model/format hubungan kelembagaan yang bersifat “koordinatif” sesuai UU TNI tersebut, sehingga untuk mewujudkan prinsip supremasi sipil dan demokratisasi (*kontrol demokratik*) diusulkan agar secara kelembagaan “Mabes TNI *di bawah* Dephan”. Bagaimana tanggapan dan pendapat bapak?
5. Bagaimana pandangan dan pendapat bapak secara umum tentang keinginan masyarakat sipil (*Civil Society*) agar kebijakan pemosisian lembaga TNI (termasuk lembaga Polri yang sementara ini masih langsung *di bawah* Presiden) dapat dilakukan secara tepat (*proporsional*) dalam sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia? Hal ini sebagaimana mengemuka dalam wacana penuntasan perumusan *RUU Keamanan*

Nasional yang masih mandeg, dan sekarang akhirnya diserahkan kepada Menkopolkam dan Lemhannas RI.

6. Bagaimana pandangan bapak sebagai akademisi (pengamat militer) terhadap ketentuan pada penjelasan Pasal 3 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyebutkan bahwa “Dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang insitusi TNI *berada dalam* Departemen Pertahanan”? Menurut bapak apakah ada perbedaan pengertian antara konsepsi “*berada di bawah*” dengan “*berada di dalam*”?

7. Menurut pandangan/pemikiran bapak, bagaimana alternatif kebijakan yang tepat untuk saat ini dan di masa yang akan datang tentang penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Kemhan? Dapat dijelaskan dengan menanggapi beberapa model yang pernah/sedang diterapkan di Indonesia (Misalnya, model sekarang/*koordinatif*, model Mabes TNI *di bawah* Dephan, atau model Mabes TNI *di dalam* Dephan) atau ada model lain sebagai perbandingan dengan yang diterapkan di negara-negara luar.

DAFTAR PERTANYAAN UNTUK WAWANCARA DENGAN MANTAN KETUA/ANGGOTA KOMISI I DPR RI

1. Sebagai mantan Ketua/Anggota Komisi I DPR RI Periode 2004-2009, bapak tentunya punya pengalaman yang signifikan dalam mengawasi proses pelaksanaan penuntasan kebijakan Reformasi Pertahanan dan Reformasi Internal TNI. Mohon penjelasan mengenai tugas dan tanggungjawab jabatan bapak tersebut.

2. Khusus mengenai kebijakan Reformasi Aspek Struktural terutama mengenai penataan hubungan kelembagaan di antara Mabes TNI dengan Dephan (sekarang Kemhan) yang ditempuh pemerintahan Presiden SBY-JK ketika itu lewat penunjukan Menhan Prof Dr Juwono Sudarsono. Apa saja yang diketahui bapak tentang latar belakang pemikiran perlunya program kebijakan penataan kelembagaan yang menjalankan fungsi Pertahanan Negara tersebut?

3. Adanya wacana kebijakan Menhan Prof Dr Juwono Sudarsono ketika itu pada awal masa jabatannya (sesuai petunjuk dan arahan Presiden SBY) agar dilanjutkan upaya penataan kelembagaan tersebut dengan *segera* merealisasikan ketentuan sesuai tuntutan UU RI No.34 Tahun 2004 tentang TNI, yaitu “pemosisian Mabes TNI yang masih *di bawah koordinasi* menuju pemosisian Mabes TNI *berada di dalam* Dephan”. Wacana ini sempat mendapat tanggapan yang “dingin” dari Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dengan alasan kendala hukum konstitusional (UUD 1945 dan beberapa Ketetapan MPR RI). Bagaimana tanggapan Komisi I DPR RI ketika itu terhadap wacana tersebut?

4. Bagaimana dari hasil pengawasan dan evaluasi bapak sebagai Ketua Komisi I DPR RI ketika itu terhadap pelaksanaan kinerja (sesuai tugas dan tanggung jawab

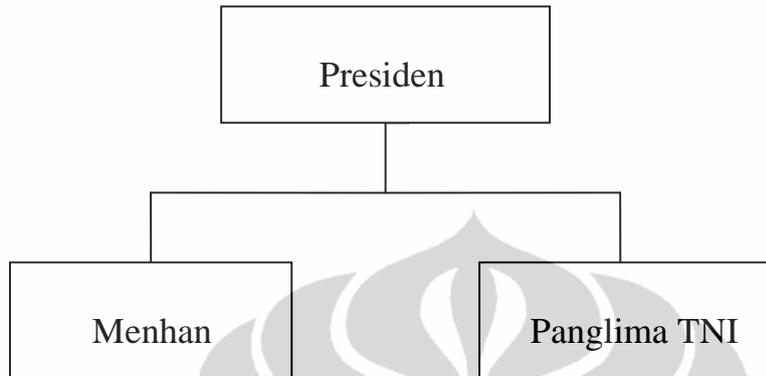
masing-masing lembaga TNI dan Dephan) dalam mengimplementasikan hubungan kerja kelembagaan yang masih memosisikan Mabes TNI di bawah koordinasi Dephan? Misalnya dalam realisasi program penentuan kebijakan bidang pertahanan, strategi dan dukungan administrasi, yang mengemuka dalam hal penuntasan penataan bisnis TNI, penentuan dan penggunaan anggaran serta pertanggung jawaban pengadaan alat sista.

5. Bagaimana pandangan dan sikap politik Komisi I DPR RI ketika itu dalam menangani permasalahan keterlibatan oknum personel pimpinan Mabes TNI AD dalam bisnis pengadaan senjata, misalnya dengan terungkapnya kasus “penimbunan senjata di kediaman almarhum Brigjen TNI Koesmayadi”? Bagaimana implikasinya terhadap hubungan kelembagaan (kewenangan) di antara Mabes TNI dengan Dephan ketika itu? Mohon penjelasan lebih lanjut dari bapak?

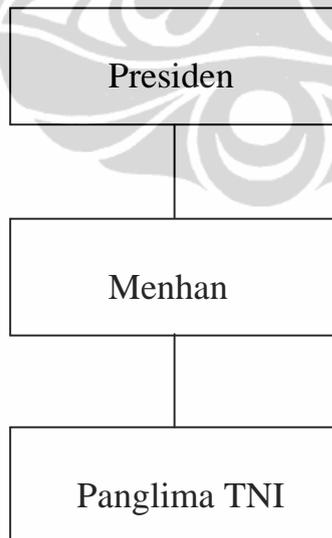
6. Setelah Presiden SBY memimpin pemerintahan dalam dua periode sampai saat ini, beberapa kali jabatan Menhan tetap dipercayakan kepada kalangan sipil profesional (Prof Dr Juwono Sudarsono dan sekarang Prof Dr Purnomo Yusgiantoro). Pada awalnya dari kalangan elite pimpinan TNI di awal Reformasi masih meragukan *capacity* dan *capability* pejabatnya yang berlatar belakang politik (politisi), seperti di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan Megawati. Bagaimana pendapat bapak mengenai keraguan pimpinan TNI ini? Lalu bagaimana solusinya menurut bapak?

7. Bagaimana pandangan dan pendapat bapak secara umum tentang keinginan masyarakat sipil (*Civil Society*) agar kebijakan pemosisian lembaga TNI (termasuk lembaga Polri yang sementara ini masih langsung *di bawah* Presiden) dapat dilakukan secara tepat (*proporsional*) dalam sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia? Hal ini sebagaimana mengemuka dalam wacana penuntasan perumusan *RUU Keamanan Nasional* yang masih mandeg, dan sekarang akhirnya diserahkan kepada Menkopolkam dan Lemhannas RI.

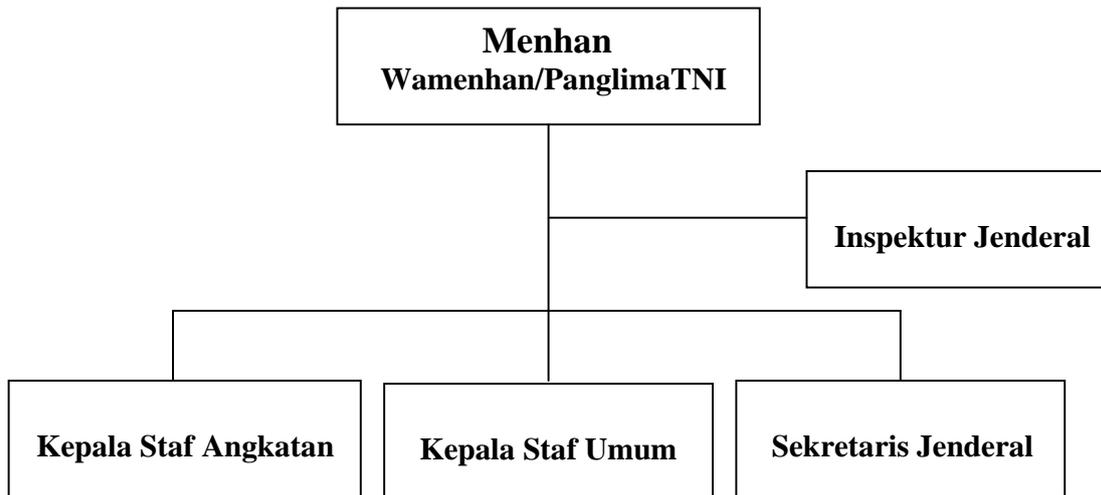
Lampiran 3 : Struktur Organisasi Yang Menggambarkan Hubungan Kelembagaan di antara Kemhan (Dephan) dengan Mabes TNI Saat Ini.



Lampiran 4 : Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Kemhan (Dephan) dengan Mabes TNI Di Masa Yang Akan Datang. (Alternatif I : Mabes TNI “di bawah” Kemhan)



Lampiran 5 : Struktur Organisasi Hubungan Kelembagaan di antara Kemhan (Dephan) dengan Mabes TNI Di Masa Yang Akan Datang. (Alternatif II Mabes TNI “di dalam” Kemhan)*



***Keterangan:** Penggambaran struktur organisasi ini dikutip dari penjelasan saran yang dikemukakan oleh *Tim Pakar Manajemen Pertahanan Dephan RI* pada Tahun 2008.