

# Tinjauan Operasi Militer Selain Perang dalam Perkembangan Hubungan Sipil Militer

Ahrie Sonta N.\*

## Abstrak

*Hubungan sipil militer di Indonesia mengalami perkembangan yang luar biasa sejak reformasi. Beberapa agenda dalam hubungan tersebut dapat diidentifikasi melalui rencana pembentukan komponen cadangan, pengaturan industri pertahanan, penyelenggaraan bela negara, operasi militer selain perang (OMPS) yang terlibat dalam penanganan konflik sosial (PKS), dan penyelenggaraan bela negara yang baru berlangsung sejak dua tahun terakhir. Beberapa agenda merupakan pengejawantahan dari tafsir atas UUD 45 tentang kewajiban rakyat turut serta dalam membela negara, tetapi agenda OMSP tidak luput dari kritik. Melalui tulisan ini, penulis mengetengahkan tinjauan lebih mendalam atas praktik OMSP melalui penggalian referensi yang relevan dengan hubungan sipil militer dan politik militer.*

**Kata Kunci:** *Operasi militer selain perang, hubungan sipil militer, politik militer*

## Pendahuluan

Demokrasi Indonesia kini bisa disebut demokrasi 2.0, yang membedakannya dari demokrasi masa pra reformasi. Istilah 2.0 digunakan dengan harapan semakin memudahkan penjelasan dalam tulisan ini yang membedakannya dari penjelasan berbagai ahli dan pakar di berbagai bidang hukum, politik, dan pemerintahan mengenai era pasca reformasi 1997/1998. Dalam era demokrasi 2.0, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mendasar tata negara, seperti pemilihan langsung presiden oleh rakyat yang mengubah penunjukkan Presiden sebagai pemegang mandat (mandataris)

dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lembaga MPR sendiri berdasarkan bukan lagi lembaga tertinggi negara. Pada intinya, demokrasi yang diartikan sebagai suatu sistem yang bertumpu pada pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dan/atau pembagian tanggung jawab (*sharing of responsibilities*).<sup>1</sup>

Penerapan demokrasi di Indonesia secara riil diharapkan semakin memantapkan tata negara yang menganut sistem republik dalam menjunjung *trias politika*, yakni pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam implementasinya, demokrasi pasca

\* Ahrie Sonta N., Mahasiswa Doktoral Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian PTIK.

1. Kusnanto Anggoro dalam Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum, Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Hotel Kartika Plaza, Denpasar, 14 Juli 2003.

reformasi melahirkan restrukturisasi lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Proses transisi *sharing of power* dan *responsibilities* pemerintah telah banyak menafsir ulang peraturan dan perundangan yang dibuat pada masa pra reformasi. Nomenklatur pemerintahan berkembang, sehingga melahirkan format tata pemerintahan yang lebih terkonsentrasi pada setiap fungsinya. Hal itu terlihat dari diberlakukannya desentralisasi, penciptaan kementerian sesuai fokus bidang yang ditanganinya, dan lahirnya lembaga-lembaga *ad hoc* non kementerian untuk menjembatani masalah yang muncul sepanjang masa transisi. Perubahan tata negara yang sangat penting adalah pemisahan fungsi pertahanan dan keamanan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000. Ketetapan itu menandai dikembalikannya fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI) pada ranah pertahanan negara, sementara Kepolisian Republik Indonesia (Polri) difokuskan pada ranah keamanan nasional.<sup>2</sup>

Upaya penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam pertahanan negara kemudian disusun ulang melalui UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara. Perundangan yang menjadi dasar dalam pengelolaan pertahanan ini membedakannya dari UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan. Keberadaan perundangan yang baru bukannya tanpa masalah, pelaksanaan pertahanan berdasarkan UU tersebut memiliki penafsiran yang cukup sulit untuk mengundang perdebatan publik. Beberapa agenda yang terdapat dalam UU tersebut mencakup optimalisasi peran komponen utama bersama komponen cadangan dan komponen pendukungnya. Menurut Laura R. Cleary dan Teri McConville, proses transisi negara yang beralih dari rezim otoriter menuju demokrasi selalu dihadapkan pada permasalahan di sektor keamanan yang meliputi beberapa hal

berikut:<sup>3</sup>

- Bentuk hubungan sipil-militer yang bersifat konfrontatif daripada kooperatif.
- Adanya anggapan bahwa keamanan rezim dan keamanan negara adalah sama.
- Legislatif yang secara teoritis memiliki kekuasaan untuk melakukan check terhadap eksekutif namun tidak pada tataran pelaksanaan.
- Adanya kebijakan pertahanan yang sudah ketinggalan jaman atau tidak ada sama sekali.
- Pejabat sipil yang tidak mampu memberikan arahan dan dukungan objektif telah dipolitisasi atau dimiliterisasi.
- Belum pulihnya kepercayaan terhadap politisi, kalangan militer, pejabat sipil, media dan masyarakat sipil itu sendiri.

Dalam rentang waktu hampir dua dekade, agenda pertahanan negara yang bergulir tanpa ada jaminan kesesuaian dengan konteks perkembangan demokrasi yang terus menegakkan supremasi sipil dalam kehidupan berbangsa. Sementara itu implementasi UU Pertahanan Negara memiliki keterkaitan yang erat atas penyesuaian fungsi TNI dalam kehidupan bermasyarakat. Beberapa agenda yang sejauh ini mengemuka meliputi pembentukan komponen cadangan, kebijakan industri pertahanan, penyelenggaraan bela negara, dan keterlibatan militer (TNI) dalam masalah keamanan dan ketertiban yang dalam terminologi militer dikenal sebagai Operasi Militer Selain Perang (OMSP).<sup>4</sup> Melalui tulisan ini, penulis melakukan kajian pengelolaan Pertahanan Negara yang secara khusus berkenaan dengan fungsi TNI dalam melakukan OMSP ditinjau dalam penerapan prinsip-prinsip demokrasi.

2. Kemudian diatur dengan UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian dan UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI.

3. Laura R. Cleary and Teri McConville (eds), *Managing Defence in Democracy*, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2006, hal 25.

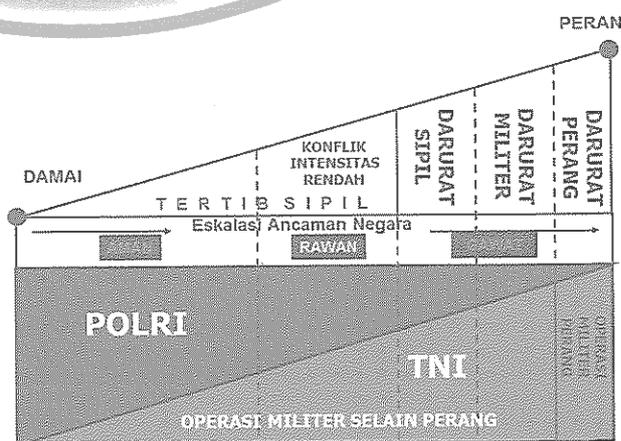
4. Hasil review penulis dari berbagai sumber.

## OMSP Menghadapi *Civil Society*

Pemisahan fungsi TNI pada wilayah keamanan nasional adalah sebuah kemajuan bagi kehidupan bangsa dan negara. Bukan semata-mata dilihat dari sudut pandang sipil, tetapi bagi kalangan militer sendiri yang menjadi babak baru menuju militer profesional dari sejarahnya sebagai militer praetorian pada masa orde baru, dan militer revolusioner pada masa pasca kemerdekaan.<sup>5</sup> Lebih jauh dijelaskan bahwa militer profesional adalah militer yang memegang teguh fungsi pertahanan-keamanan, mempunyai keahlian dalam menggunakan senjata, setia pada negara bukan pada pemerintah atau komandan, punya jiwa korsa yang kuat, dan punya etika militer yang kuat. Etika ini mementingkan ketertiban, hirarkhi dan pembagian tugas serta pengakuan atas *nation-state* sebagai bentuk tertinggi organisasi politik. Sementara militer praetorian adalah militer yang lebih suka berpolitik atau menjalankan aktivitas ekonomi, ketimbang mengurus pertahanan. Militer praetorian melakukan politisasi di seluruh kekuatan-kekuatan sosial yang melingkupinya, bahkan akhir dari ujung politisasi yang dilakukannya menciptakan atau membangun masyarakat praetorianisme, sehingga lembaga-lembaga politik menjadi tidak efektif baik dalam menyikapi perubahan ataupun dalam upaya-upaya merumuskan kebijakan serta pada tindakan-tindakan politik. Adapun ditarik ke sejarah kemerdekaan, militer Indonesia lahir dari reorganisasi tentara didikan Belanda dan Jepang pada masa pra kemerdekaan. Tentara revolusioner terbentuk dari terhimpunnya tentara revolusioner atau tentara rakyat sukarela yang lebih besar terbentuk dari pengabdian revolusi yang mendapatkan dukungan pemerintahan.

Reformasi yang membawa perubahan bagi militer Indonesia juga penting bagi hubungan

luar negeri, khususnya kerja sama militer global dalam menegakkan profesionalisme militer antar negara. Dalam penghayatan ini, TNI di Indonesia mulai menyaring keterlibatan fungsi militer dalam kehidupan bernegara. Hal itu terlihat dari perbedaan fungsi militer dalam UU Pertahanan Negara ke dalam Operasi Militer Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Pada OMP, militer dapat beroperasi dalam menghadapi agresi yang terdiri dari invasi, bombardemen, blokade, penyerbuan, pengintaian oleh negara lain, adanya tindakan negara lain yang tidak sesuai perjanjian, pengiriman kelompok bersenjata dan tentara bayaran, konflik bersenjata dengan satu negara atau lebih, aksi teror bersenjata, dan ancaman lainnya yang ditetapkan presiden. Sementara itu, ancaman OMSP diperjelas sebagai bentuk-bentuk ancaman yang meliputi gerakan separatis bersenjata, pemberontakan bersenjata, aksi radikal, teroris, sabotase, perang saudara, kerusuhan sosial yang meliputi konflik komunal dan konflik vertikal, ancaman yang mengganggu keamanan laut dan udara, pembajakan dan perompakan, penyelundupan, penangkapan ilegal, bencana alam, dan ancaman lain yang ditetapkan presiden.<sup>6</sup> Sehingga dalam konteks menghadapi ancaman tersebut, keberadaan peran TNI dalam konteks kepentingan negara dijelaskan melalui gambar berikut ini.



Gambar 1. OMSP TNI dalam Konteks Keamanan Nasional

5. Sayidiman Suryohadiprojo. 1999. Hubungan-Sipil Militer di Indonesia: Suatu Pembahasan, sebuah makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional Mencari Format Baru Hubungan Sipil-Militer, Jakarta: FISIP UI.

6. Dikutip dari Lambek M Sormin dalam Operasi Militer Selain Perang penjabaran PERPANG /14/III/2008.

Meskipun terdapat perbedaan ancaman negara yang jelas dalam pengerahan militer, namun keberadaannya tidak menjamin berjarak dari politik pemerintahan. Gelar keamanan nasional menggunakan perangkat militer seringkali dilakukan oleh pemerintah dalam menghadapi situasi tertentu. Misalnya, demonstrasi yang melibatkan pengamanan militer pada tahun 2012.<sup>7</sup> Keterlibatan militer dalam urusan sipil pada praktiknya perlu sebuah penegasan, meskipun ketidakmungkinan itu dijelaskan Michael Head dan Scott Mann (2009) yang menyimpulkan bahwa:

1. Keamanan domestik: sebuah terminologi yang kabur dan masih berkembang, umumnya tidak didefinisikan secara resmi, yang merujuk kepada anggapan terkait keamanan publik, infrastruktur kritis, permasalahan lingkungan hidup, kepentingan ekonomi yang vital, dan stabilitas politik.
2. Perbantuan militer kepada komunitas sipil: pengerahan personel militer, perlengkapan dan fasilitas untuk melaksanakan tugas-tugas yang utamanya merupakan tugas otoritas sipil, tetapi lembaga tersebut mengalami kekurangan sumber daya. Termasuk di dalamnya pengerahan dalam bencana alam, kepentingan operasi pencarian dan penyelamatan, penjinakan bahan peledak, operasi pembubarangan mogok, perbantuan penegakan hukum, dan kegiatan seremonial, dimana penggunaan kekuatan tidak diperlukan.
3. Perbantuan militer kepada kekuasaan sipil: penggunaan kemampuan sumber daya tempur militer untuk membantu atau menggantikan lembaga penegakan hukum, dimana penggunaan kekuatan akan diperlukan.

Kritik terhadap hubungan sipil militer yang masih samar dalam praktiknya, seharusnya juga menjadi perhatian penting pemerintah dalam masa supremasi sipil. Albert Venn Dicey mengemukakan prinsip *rule of law* bahwa dalam sebuah negara, setiap pejabat negara dalam sebuah negara harus memiliki dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya. Selain itu dan yang menjadi dasar penting adalah, semua orang tidak ada yang di atas hukum dan dipandang sama dihadapan hukum (Palekar, 2009, hal. 65). Dalam konteks militer profesional, para perwira militer sendiri sudah cukup banyak yang memperhatikan kepatuhan terhadap supremasi sipil. Bagi perwira militer, tidak ada kemuliaan yang paling tinggi, kecuali kepatuhan kepada negarawan sipil. Maka menurut Huntington, kaum militer yang melakukan intervensi politik pada hakikatnya menyalahi etik militer profesionalnya. Bahkan Huntington menganggap intervensi militer dalam politik sebagai tanda adanya pembusukan politik (*political decay*) dan dianggap sebagai suatu kemunduran ke arah masyarakat praetorian.<sup>8</sup> Masalah ini sangat erat kaitannya dengan persoalan pemerintah dalam mengembangkan ideologi agar tidak melanggengkan dan memperkuat kekuasaan negara yang totaliter dan otoritarian. Meskipun perlu ditambahkan juga bahwa, Indonesia juga sedang dihadapkan pada pengembangan masyarakat yang adil dan stabil dengan persamaan dan kebebasan yang besar bagi seluruh warga negara.

Permasalahan belum berjaraknya militer dari politik pemerintahan sebetulnya muncul sebagai akibat masih belum berlakunya kontrol sipil secara objektif. Cara paling optimal dalam menegaskan kontrol terhadap angkatan bersenjata adalah dengan memprofesionalkan mereka. Hal ini berbeda dengan kontrol subyektif, yang melibatkan pembatasan-pembatasan (restriksi) hukum dan kelembagaan terhadap otonomi militer. Dalam kontrol subyektif oleh

7. Dikutip dari Dimiyati dalam Operasi Militer dalam Kacamata Undang-undang TNI, dipublikasikan melalui: <http://www.tribunnews.com/tribunners/2012/06/07/operasi-militer-dalam-kacamata-undang-undang-tni?page=2>

8. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press: New Haven, 1968.

sipil, profesionalisme militer direduksi karena adanya kooptasi terhadap militer oleh kelompok-kelompok politik sipil. Sedangkan pada kontrol obyektif oleh sipil, profesionalisme militer dapat berkembang karena militer dipisahkan jauh-jauh dari politik.<sup>9</sup>

### Hubungan Sipil Militer

Pendalaman lebih jauh dalam mengkontekstkan militer di alam demokrasi adalah ketika mampu bercermin pada pengalaman terburuk perjalanan bangsa. Penafsiran bebas kekuasaan terhadap ideologi Pancasila telah melahirkan kooptasi sipil terhadap militer. Dalam terminologi militer sebagai bagian repressive state apparatus, intervensi militer yang terlalu luas pada aspek politik dapat berlaku aktif atau pasif. Tetapi, hal yang sangat mungkin terjadi adalah jabatan militer secara tidak langsung menunjukkan sebagai *rulling class*, yang memungkinkannya merasa memiliki kekuasaan secara berlebihan (*possesses state power*).<sup>10</sup> Kekuasaan yang tidak terkendali oleh hukum (yang sesuai dengan ideologi negara) akan melahirkan produk kekuasaan yang mencakup hukum, kebudayaan, ekonomi, sosial, dan aspek kebangsaan lainnya dengan warna kekuasaan. Sehingga pada alam demokrasi, ketika hukum coba dijunjung kembali pada ideologi yang sesuai memerlukan syarat kontrol sipil yang obyektif menjadi sangat penting.

Untuk menarik ke akar hubungan tersebut, perlu dilihat konsep ideologi menurut sejarah perkembangannya. Konsep tersebut dibedakan dalam dua pendekatan, pertama, pendekatan positif atau netral, yaitu ketika ideologi dipahami dalam pengertian yang murni deskriptif, artinya sebagai sistem pemikiran (*system of thought*), sistem kepercayaan (*system of belief*) atau sebagai praktek simbolik (*symbolic practises*). Pendekatan

kedua adalah pendekatan kritis, yaitu ketika ideologi dipahami sebagai sesuatu yang berhubungan dengan proses mempertahankan relasi kekuasaan yang tidak seimbang atau sebagai proses mempertahankan dominasi. Dengan demikian, ideologi di sini dilihat sebagai bukan secara apa adanya, tetapi selalu dianggap berhubungan dengan realitas sosial dan relasi kekuasaan.<sup>11</sup>

Dalam rentang masa pra reformasi, militer seakan menjadi praktek simbolik dari ideologi negara. Sehingga, ketika masyarakat sipil melakukan kritik terhadap penyelenggaraan pemerintahan akan berhadapan langsung dengan otoritas militer. Begitu pula ketika masyarakat melakukan kritik terhadap perilaku militer, maka hal tersebut dapat dianggap sebagai sikap *subversif* dari ideologi negara. Sementara itu, politik negara yang seringkali dianggap sama sebagai politik pemerintahan akan secara langsung mendukung tindakan yang dilakukan otoritas militer. Sebagai contoh, pemusatan kekuatan keamanan melalui Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Pada awal keberadaannya, Kopkamtib memang dapat dianggap tepat untuk menanggapi kondisi darurat pergantian pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru. Tetapi, pemerintah tidak membuat suatu batasan waktu atas keberadaan lembaga *extra ordinary* ini hingga enam masa pemerintahan, yang menunjukkan bahwa seakan-akan selama itu pula belum terlaksana stabilitas keamanan. Kondisi ini melahirkan reduksi supremasi hukum di atas kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, dapat dimengerti jika pasca reformasi diperlukan berbagai penyesuaian hukum dalam berbagai aspek. Pada masa inilah, konsepsi dan tinjauan kembali hubungan sipil militer penting untuk diketengahkan sebagai upaya penerapan prinsip-prinsip demokrasi. Apriori ini muncul sebagai bentuk pertanyaan bahwa, pertama,

9. Samuel P. Huntington. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*.

10. Leitch, Vincent B. 2001. *The Norton Anthology of Theory and Criticism*. New York: W.W. Norton and Company. hal. 1483-1496.

11. Jorge Lorrain (1979).

dilihat dari berbagai kriteria obyektif militer Indonesia belum pernah dianggap betul-betul profesional. Kedua, ada warisan sejarah pahit masa lalu di mana militer terlibat mendalam dalam politik dan kegiatan bisnis, khususnya di era Orde Baru. Hal ini membuat militer tidak fokus pada tugas utamanya, sehingga tidak mendorong mereka ke arah profesionalisme.<sup>12</sup>

Menurut Huntington (1957, hal 125) profesional militer dapat tercipta apabila militer tidak melakukan intervensi di bidang politik. Bagi Huntington, ada tiga aspek yang perlu dijadikan fokus dalam militer yang profesional, yaitu keahlian (*expertise*), tanggung jawab sosial (*social responsibilities*), dan kelompok atau lembaga (*corporateness*). Pertanyaannya kemudian, bagaimana hal itu dapat diterjemahkan ke dalam manajemen militer yang membagi pengelolannya ke dalam tiga tingkatan mencakup tingkat strategis, operasional, dan taktis. Dalam penterjemahan ini, TNI perlu melakukan evaluasi yang mendalam guna merealisasikan militer yang profesional. Dalam rentang sepanjang pasca reformasi, beberapa program kehadiran militer pada ranah sipil meliputi pembentukan komponen cadangan (2003), kebijakan industri pertahanan (2012), Penanganan Konflik Sosial-PKS (2012), dan penyelenggaraan bela negara (2015).<sup>13</sup>

Wacana komponen cadangan yang digagas Kementerian Pertahanan (Kemenhan) merupakan bagian dari sejarah panjang masyarakat dalam mendukung pertahanan negara. Sebuah konsepsi yang jika ditengok ke awal pembentukannya dimulai dari ancaman agresi Belanda dan Sekutu untuk merebut kemerdekaan Indonesia. Periode ini berlangsung dalam kurun waktu 1945 hingga 1966. Sementara ancaman agresi sangat nyata, di dalam negeri terjadi konflik di antara partai-

partai politik yang duduk di pemerintahan. Pada saat pergolakan ini terjadi peristiwa penculikan Perdana Menteri Syahrir yang membuat Presiden Soekarno mengeluarkan UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya, yang menjadi dasar dibentuknya Dewan Pertahanan Negara (DPN). DPN mengeluarkan Peraturan Dewan Pertahanan No. 13/1946 tentang kewajiban bekerja untuk Kepentingan Pertahanan dan Pembangunan Negara. Sebagai langkah implementasi dari peraturan itu, maka pada tanggal 19 September 1946 DPN mengeluarkan Peraturan Dewan Pertahanan No. 19 tahun 1946. Dijelaskan lebih lanjut, pasca penyerahan kedaulatan oleh Belanda, pemerintah melakukan penataan ulang organisasi militer, dan rakyat yang turut berjuang yang tidak memilih berkarir di militer dimasukkan ke dalam Corps Tjadangan Nasional (CTN). Keberadaan CTN berakhir dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1956 tentang Penyelesaian Penampungan dan Pengembalian ke Masyarakat para anggota CTN yang secara efektif berlaku sejak 26 Desember 1956.<sup>14</sup>

Meski demikian, pemerintah pada waktu itu menggantikan kebijakan CTN dengan Wajib Militer melalui UU No. 66 tahun 1958 tentang Wajib Militer. Program ini hanya berlangsung selama satu tahun, karena pada tahun 1959 terdapat perubahan pemerintahan dari demokrasi liberal menuju demokrasi terpimpin melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sejak saat itu, komponen cadangan tidak pernah ada hingga pemerintahan Orde Baru membentuknya kembali pada 1982 melalui konsep Sistem Pertahanan dan Kemanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Pada masa ini, terjadi mobilisasi individu di setiap tingkatan pemerintahan terkecil, desa, dengan membentuk korps Pertahanan Sipil (Hansip) yang bertugas menyelenggarakan kontrol pada lingkungan terdekat. Pengelompokan kekuatan pertahanan

12. Satrio Arismunandar dalam Perjalanan Panjang Profesionalisme TNI dalam Majalah Aktual 2013.

13. Review penulis pada beberapa agenda Kementerian Pertahanan.

14. Budi Susilo Soepandji. 2010. Bangsa Indonesia Menjadi Komponen Cadangan Tanah Air. Jakarta: Grasindo.

yang diatur melalui UU No. 20 Tahun 1982 tentang pokok-pokok Pertahanan Negara, pada masa itu meliputi:

1. Rakyat Terlatih sebagai komponen dasar;
2. Angkatan Bersenjata beserta Cadangan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama,
3. Perlindungan masyarakat sebagai komponen khusus,
4. Sumber Daya Alam, Sumber Daya Buatan dan Prasarana Nasional sebagai komponen pendukung.

Konsepsi komponen cadangan mengalami perubahan pada masa pemerintahan transisi reformasi dengan memperkuat Rakyat Terlatih (Ratih) melalui UU No. 56 Tahun 1999. Konsepsi program yang diarahkan sebagai perlawanan rakyat (Wanra) terhadap ancaman eksternal ini tidak pernah diberikan *assessment* yang mencukupi.

Selain komponen cadangan, pola hubungan sipil militer juga terlihat dalam penataan industri pertahanan yang dikelola melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pasca reformasi, industri pertahanan tidak lagi berada di bawah pengawasan kementerian teknis (dalam hal ini Kemenhan), tetapi dikelola di bawah Kementerian BUMN.<sup>15</sup> Pada tahun 2010, pemerintah kemudian melakukan reorganisasi hubungan militer (sebagai *user* indhan (sebagai produsen), yang kemudian melahirkan lembaga ad hoc Komite Kebijakan Industri Pertahanan.<sup>16</sup> UU Industri Pertahanan adalah sebuah bentuk hubungan industri yang dikelola oleh sipil profesional dengan militer yang tengah berupaya menuju tentara profesional, yang pada praktiknya menciptakan kedalaman hubungan diantara keduanya.

Penanganan Konflik Sosial (PKS) ditandai dengan disahkan UU No. 7 Tahun 2012. UU ini menambah dasar hukum mengenai pengerahan kekuatan TNI dalam bidang keamanan dan ketertiban, dalam hal ini penanganan konflik. Pengaturan tersebut dapat terlihat pada Pasal 33 hingga Pasal 35 yang menyebutkan bahwa:

### Pasal 33

(1) Dalam Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota, bupati/wali kota dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada Pemerintah.

(2) Dalam Status Keadaan Konflik skala provinsi, gubernur dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada Pemerintah.

(3) Dalam Status Keadaan Konflik skala nasional, Presiden berwenang mengerahkan kekuatan TNI setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPR.

(4) Bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 34

(1) Pelaksanaan bantuan penggunaan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dikoordinasikan oleh Polri.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai bantuan penggunaan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### Pasal 35

Bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud dalam

15. Lihat UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

16. Lihat UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan

Pasal 33 berakhir apabila:

- a. telah dilakukan pencabutan penetapan Status Keadaan Konflik; atau
- b. berakhirnya jangka waktu Status Keadaan Konflik.

Ketentuan tersebut di atas menambah perintah undang-undang yang menghendaki adanya pola hubungan yang jelas dalam pengerahan kekuatan TNI. Berbeda dengan Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, pada Undang-Undang PKS ini ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan perintah undang-undang TNI dibawah koordinasi Polri. Akan tetapi, undang-undang ini seperti Undang-Undang TNI dan Polri mensyaratkan adanya aturan tambahan untuk mengatur hubungan tersebut. Dengan demikian pada dasarnya tidak ada aturan yang sesuai dengan kondisi saat ini yang mengatur mekanisme pengerahan kekuatan TNI dan bagaimana pola hubungannya dengan institusi sipil.

Bentuk hubungan sipil militer lain yang mulai berkembang dalam dua tahun terakhir adalah penyelenggaraan bela negara, yang dalam penjelasannya diperuntukkan bagi prevensi penangkalan ancaman eksternal. Pada dasarnya, pendalaman hubungan sipil militer dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 27 Ayat (3): "Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara," dan Pasal 30 Ayat (1): "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara."<sup>17</sup>

Dari penjabaran di atas dapat dikerucutkan bahwa, hubungan sipil militer dewasa ini memiliki tiga kategori hubungan, meliputi:

1. hubungan militer terhadap politik yang

dalam demokrasi dikelola dengan prinsip supremasi sipil,

2. hubungan militer terhadap penanganan keamanan ketertibatan sosial yang dikelola aparat sipil, dan
3. pengembangan program pertahanan negara bagi rakyat secara langsung.

Dalam penjelasan setiap kelompok hubungan tersebut, penting untuk tetap dikaji penerapan prinsip-prinsip demokrasi. Politik selalu berada di atas berbagai aspek kehidupan, dan dalam hubungan sipil militer dilihat dari sudut pandang politik, menurut Rawls (1997, hal.277) sedikitnya terdapat dua ciri penting, yaitu, pertama, hubungan politis merupakan hubungan diantara orang dalam struktur dasar masyarakat. Kedua, kekuasaan politis yang dijalankan dalam hubungan politis selalu merupakan kekuasaan yang koersif, didukung oleh perlengkapan negara dalam memaksakan hukum-hukumnya.

### Politik Militer

Kontrol demokratis adalah kata kunci untuk menengahkan politik militer di alam demokrasi. Mietzner (2009) mengemukakan bahwa pentingnya kontrol bukan untuk membatasi peran militer dalam demokrasi, tetapi lebih besar daripada itu adalah menjamin proses reformasi tidak menghasilkan erosi kondisi keamanan secara umum. Sebagaimana dijelaskan di atas, militer selalu mendapat tempat dalam transisi politik pemerintahan. Ini yang kemudian dikenal sebagai cikal bakal masuknya militer yang praetorian yang berkuasa melalui keadaan darurat. Sejumlah negara Amerika Latin dan Afrika era 1950an, Korea Selatan dan Bangladesh di era 1980an, serta Burma saat ini merupakan contoh dari tipe praetorian.

Reformasi Indonesia harus diakui telah melahirkan suatu tatanan yang memungkinkan

17. Dikutip dari Rowland B. F. Pasaribu dalam Bela Negara Bab 5, hal. 120. <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/03/bab-05-bela-negara.pdf>

mobilitas struktur politik militer menuju profesionalisme. Meskipun dalam catatan banyak ahli politik dan pertahanan, perubahan itu tidak berlangsung secara baik. Mietzner mengemukakan bahwa setelah reformasi, militer lebih memosisikan diri mereka sebagai broker kekuasaan di antara kekuatan sipil yang saling bertarung, untuk memperoleh sejumlah konsesi. Kondisi ini disebut sebagai model militer yang *referee*, yang berlangsung pada masa transisi sekitar tahun 1999 hingga tahun 2001. Setelah era pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, militer bisa dikatakan kehilangan kekuasaan veto, meskipun demikian mereka masih mendapatkan sejumlah hak istimewa, di antaranya: secara *de facto* memperoleh impunitas dari proses penyidikan hukum, struktur komando teritorial dan sistem swadana militer.<sup>18</sup>

Model *referee* yang menggambarkan peran militer di negara-negara yang memiliki kompetisi politik tingkat tinggi, di mana kekuatan angkatan bersenjata bertindak sebagai *king makers*. Dukungan dari militer sangat menentukan dalam pertarungan kekuasaan terutama bagi kelompok tertentu yang mendapat dukungan, dan untuk itu para pejabat tinggi militer akan mendapatkan konsesi karena dukungannya tersebut. Konsesinya bisa dalam hal ikut membentuk pemerintahan dan ikut berpartisipasi, atau pemerintah akan melayani sejumlah kepentingan militer secara khusus. Gagasan tentang militer sebagai “wasit” merujuk pada fungsi militer sebagai mediator yang netral dalam konflik politik, meskipun sangat jarang terjadi.<sup>19</sup> Faktor keseimbangan kekuatan antara instrumen militer dengan non-militer perlu digaris bawahi agar tidak ada kekuatan dominan dalam proses pengambilan keputusan strategik atau nasional. Bruneau dkk mulai mengamati dan fokus kepada HSM dari tiga (3) serangkai

parameter yakni kontrol demokratik, efektif dan efisiensi (Bruneau, et-all, 2009, hal 255).

Lebih jauh Mietzner mengemukakan terdapat dua fase dari transisi hubungan sipil-militer pasca reformasi, yakni: pertama, fase antara 1998-2004, di mana adanya jurang yang dalam di antara kelompok-kelompok sipil memungkinkan angkatan bersenjata tetap dapat memperpanjang hak-hak istimewa mereka dalam pemerintahan negara demokrasi yang baru, namun tidak stabil. Fase kedua, yang sangat berbeda dari yang pertama, yakni pasca 2004 di mana konsolidasi demokrasi menunjukkan kuatnya kontrol pemerintah atas militer, yang dihasilkan dari politik sipil yang stabil, dan menurunnya secara signifikan berbagai konflik antar kekuatan kunci dalam masyarakat. Mulai 2008, militer Indonesia perlahan mulai jauh meninggalkan masa lalunya sebagai instrumen rezim-stabilitas dari pemerintahan represif Soeharto, dan juga sebagai mediator di antara persaingan kelompok sipil pada era awal transisi. Sekalipun militer masih menggenggam sejumlah hak istimewa dalam politik dan sosial, mereka bukan lagi sebagai veto-player dalam konsolidasi demokrasi di Indonesia, di mana kekuasaan militer untuk menentukan soal-soal dalam urusan politik sudah sangat berkurang.

Sehingga kedepannya, politik militer akan sangat tergantung pada kontrol sipil, yang dalam penjelasan Huntington (1957) terbagi menjadi sipil objektif dan sipil subjektif. Sipil sebagai pemegang supremasi untuk menjunjung hukum dituntut harus mampu membuat kebijakan (*policy*). Sippwald (2011) menegaskan bahwa produk kebijakan yang dimaksud adalah produk kebijakan elit sipil, sementara elit militer yang akan melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga tercipta demonstrasi bahwa militer adalah subordinasi sipil. Meningkatnya manuver kegiatan militer ke arah kontrol sipil subyektif memosisikan otoritas dan kebiasaan (*ability*) sipil menurun untuk mengontrol militer. Begitu pula,

18. Dikutip dalam Mietzner, Marcus. 2009. *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Singapore: ISEAS.

19. Review oleh Daniel Hutagalung dalam *Politik Militer Indonesia Pasca Orde Baru*, dalam [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

semakin terlibatnya militer dalam kancah politik dan isu kelembagaan strategi keamanan nasional, maka semakin besar efektivitas militer didera situasi ini akan mengurangi kapabilitas militer untuk mempertahankan negara. Huntington percaya dengan memaksimalkan kontrol sipil obyektif sebagai cara terbaik mencapai hubungan sipil militer yang efektif.

### Kesimpulan

Sejumlah hal ingin penulis kemukakan untuk menutup tulisan ini. Cara penulis dalam memberikan penilaian terhadap berbagai pendapat, analisis, dan teori mengenai hubungan sipil militer di Indonesia, adalah memberikan kepercayaan diri yang penuh terhadap demokratisasi akan mengarahkan militer menuju militer yang profesional. Hal terpenting dari itu semua, perlu terus memberi keyakinan kepada sipil dalam membuat kebijakan objektif agar subordinasi militer dari supremasi sipil tetap dapat memberikan *outcome* yang positif bagi keamanan secara umum. Karena hanya dengan *outcome* yang positif bagi keamanan, hubungan sipil militer mampu secara konsisten mereduksi keterlibatan militer kembali dengan memanfaatkan kondisi genting atau kembalinya model praetorian.

### Bibliografi

Amos Perlmutter. 2000. *Militer dan Politik*. Jakarta : PT. Grafindo Persada,

Arismunandar, Satrio. 2013. dalam *Perjalanan Panjang Profesionalisme TNI dalam Majalah Aktual*.

Budi Susilo Soepandji. 2010. *Bangga Indonesia Menjadi Komponen Cadangan Tanah Air*. Jakarta: Grasindo.

Daniel Hutagalung dalam *Politik Militer Indonesia Pasca Orde Baru*, dipublikasikan dalam: [www.academia.edu/8806736/Politik\\_](http://www.academia.edu/8806736/Politik_)

*Militer Indonesia Pasca Orde Baru*

Dimiyati dalam *Operasi Militer dalam Kacamata Undang-undang TNI*, dipublikasikan dalam: [www.tribunnews.com/tribunners/2012/06/07/operasi-militer-dalam-kacamata-undang-undang-tni?page=2](http://www.tribunnews.com/tribunners/2012/06/07/operasi-militer-dalam-kacamata-undang-undang-tni?page=2)

Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and The States: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Kusnanto Anggoro dalam *Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum*, Makalah Pemandang Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Hotel Kartika Plaza, Denpasar, 14 Juli 2003.

Lambek M Sormin. 2012. *Operasi Militer Selain Perang penjabaran PERPANG /14/III/2008*. (Materi seminar Universitas Pertahanan).

Laura R. Cleary and Teri McConville (eds), *Managing Defence in Democracy*, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2006

Leitch, Vincent B. 2001. *The Norton Anthology of Theory and Criticism*. New York: W.W. Norton and Company.

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

Rowland B. F. Pasaribu dalam *Bela Negara Bab 5*, hal. 120. Buku digital diunduh melalui: <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/03/bab-05-bela-negara.pdf>

Suryohadiprojo, Sayidiman. 1999. Hubungan-Sipil Militer di Indonesia: Suatu Pembahasan, sebuah makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional Mencari Format Baru Hubungan Sipil-Militer, Jakarta: FISIP UI.

Utley, T.E. dan J. Stuart McLure. 1957. Documents of Modern Political Thought. London: Cambridge University Press.

Van Langenberg, Michael. 1990. The New Order State: Language, Ideology and Hegemony, in Arif Budiman (ed.), State and Civil Society in Indonesia, Center of Southeast Asian Studies,

Monash University.

UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan

UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN

UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian

UU No. 20 Tahun 1982 tentang pokok-pokok Pertahanan Negara

UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI

UU No. 7 Tahun 2012

