

# HUBUNGAN SIPIL - MILITER YANG HARMONIS DAN SINER- GIK DALAM NEGARA KESATUAN R.I.

H. Budisantoso S.\*

*Sejak zaman purba, manusia yang hidup bermasyarakat dalam kelompok-kelompok, suku, dan kemudian masyarakat tersebut bersepakat membentuk negara (bernegara), manusia selalu membutuhkan kesejahteraan dan keamanan dalam arti luas. Kebutuhan kesejahteraan juga mencakup kebutuhan spiritual seperti keadilan dan harga diri. Sedangkan kebutuhan keamanan antara lain meliputi ketenteraman, ketertiban, perlindungan terhadap bahaya/ancaman baik yang berasal dari alam maupun manusia.*

*Fungsi penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan dalam masyarakat pada mulanya berada pada pemimpin masyarakat, seperti kepala suku, atau pada raja dan para bangsawan dalam negara yang berbentuk kerajaan. Dalam hal ini juga terjadi di Indonesia, Sultan Agung dari Mataram bergelar Sultan Agung Hanyokrokusumo, Senopati Ing Alogo, Sayidin Panotogomo, Khalifatulah Ing Tanah Jawa, yang berarti Sultan Agung adalah penguasa pemerintahan (raja), juga Panglima Angkatan Perang serta Pemimpin Agama.*

Dalam perkembangan selanjutnya kedua fungsi ini sesuai tuntutan zaman yang menghendaki profesionalisme yang makin tinggi diselenggarakan oleh lembaga yang terpisah. Penyelenggaraan kesejahteraan menjadi tanggung

jawab utama pemerintahan sipil, sedangkan penyelenggaraan keamanan oleh tentara (militer). Dalam hal ini polisi adalah aparat penegak hukum yang bertugas mendukung kewibawaan pemerintah.

Negara Republik Indonesia yang lahir melalui revolusi bersenjata, memiliki kekhasan tentang peran TNI dan Polri. TNI

---

\*) Mayjen TNI (Purn.) H. Budisantoso S., S.E., adalah Tenaga Ahli Kehormatan Lemhannas, Ka Pokja Tannas Lemhannas, Ka Pokja Ad-hoc Bin Magister Tannas.

lahir dari rakyat, berjuang bersama rakyat, untuk membela rakyat, kemudian baru diresmikan oleh Pemerintah. Polri tidak sekedar alat kekuasaan pemerintah, tetapi juga turut berjuang bersama TNI dan rakyat melawan penjajah Jepang, Inggris, dan Belanda.

Pada tahun 1946 Polri (waktu itu dinamakan Kepolisian Negara) telah dikembalikan fungsinya sebagai alat penegak hukum, terpisah dari TNI (Angkatan Perang). Namun akibat pemberontakan G 30S/PKI pada tahun 1965, pada waktu itu TNI dan Polri sempat disusupi oleh PKI dan diadudomba, maka pimpinan Hankam merasa perlu untuk mengintegrasikan TNI dan Polri ke dalam ABRI. Pengintegrasian ini mengakibatkan TNI dan Polri kompak dan utuh dalam mewujudkan ketahanan nasional, sedangkan kerugiannya fungsi Polri sedikit demi sedikit larut dalam tugas TNI (Angkatan Perang).

Dari pengalaman perjuangan bangsa sejak awal kelahirannya inilah, ABRI (TNI dan Polri) memiliki peran ganda (Dwifungsi) yaitu sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik dalam rangka

mewujudkan Ketahanan Nasional, yang pada dasarnya untuk mencapai kesejahteraan dan keamanan bangsa secara serasi.

Akibat berbagai penyimpangan dari pelaksanaan Dwifungsi ABRI pada masa lalu, pada era reformasi ini timbul tuntutan dan hujatan terhadap ABRI, antara lain: cabut Dwifungsi ABRI, TNI kembali ke barak, dan bahkan ada tuntutan untuk membubarkan ABRI. Tuntutan dan hujatan terhadap ABRI tersebut, terkesan sangat emosional. Oleh karena itu pada era reformasi ini perlu dikaji secara mendalam bagaimana hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik dalam Negara Kesatuan RI (NKRI) dalam rangka mencapai kesejahteraan dan keamanan bangsa dan negara dalam arti luas.

### **Tujuan Historis Hubungan Sipil - Militer**

Sejarah dunia dan sejarah nasional membuktikan, bahwa hubungan sipil - militer yang erat, harmonis dan sinergik, akan memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi kejayaan negara dan bangsa. Pemerintahan sipil memerlukan tentara (militer) untuk melindungi wilayah dan rakyat negara, serta men-

jamin kepentingan nasional. Sebaliknya militer memerlukan dukungan dari pemerintah, seperti alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk membangun kekuatan angkatan perang guna mengatasi ancaman yang diperkirakan akan timbul. Masalahnya keamanan tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada para jenderal (pemimpin militer) saja. Sebaliknya masalah kesejahteraan juga tidak hanya urusan pemerintahan sipil belaka, namun perlu dimintakan pertimbangan dari para pemimpin militer, agar tidak timbul dampak negatif bagi kondisi keamanan. Oleh karena itu dalam penentuan kebijaksanaan dan strategi nasional yang penting dan mendasar seyogyanya diputuskan bersama antara pemerintahan sipil dan pemimpin militer. Dalam sejarah perjuangan bangsa, hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik dapat diamati pada hubungan Presiden Soekarno dengan Panglima Besar Jenderal Soedirman dalam rangka pengambilan keputusan menghadapi Belanda pada Perang Kemerdekaan I dan II. Bung Karno selalu minta pendapat dari Panglima Besar Jenderal Soedirman untuk berunding dengan

Belanda dan menerima atau menolak hasil dari perundingan tersebut. Demikian juga terdapat hubungan sinergik antara perjuangan bersenjata yang dilakukan oleh TNI bersama rakyat, dengan perjuangan di bidang diplomasi oleh para diplomat Indonesia di luar negeri.

Dikotomi dalam hubungan sipil-militer akan menumbuhkan saling curiga yang sangat merugikan bagi pencapaian kesejahteraan dan keamanan bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional. Di samping terjadinya dikotomi, dominasi dari salah satu komponen, sipil atau militer juga dapat mengakibatkan tidak/kurang harmonis dan sinergik dalam hubungan sipil-militer. Hubungan sipil-militer di Indonesia yang kurang harmonis dan sinergik dapat diamati pada masa Orla, Orba dan pada awal era reformasi ini. Pada masa demokrasi parlementer pada tahun 1950-an terjadi dominasi sipil (*civilian supremacy*) terhadap militer, mengakibatkan berbagai konflik antara militer dengan pemerintahan sipil, yang antara lain menimbulkan peristiwa Oktober 1952. Pada waktu itu militer berupaya memaksa

Presiden Soekarno untuk membubarkan parlemen (DPR) yang dianggap terlalu campur tangan dalam urusan intern TNI pada pelaksanaan operasi militer menghadapi pemberontakan DI/TII. Kemudian pada masa demokrasi terpimpin, militer mulai dilibatkan dalam pemerintahan, di DPR Gotong Royong, dan MPR. Pada pasca G30S/PKI kebijaksanaan pemerintahan Orba menempatkan personil militer di berbagai BUMN untuk mengisi kekosongan jabatan selama 32 tahun menimbulkan ekkses, antara lain terjadinya dominasi militer terhadap sipil. Hal ini mengakibatkan rasa ketidakberdayaan dan ketidakpuasan di kalangan sipil.

Seperti yang telah diuraikan pada pendahuluan tulisan ini, pada awal era reformasi ini terjadi hujatan dan tuntutan terhadap ABRI/TNI secara emosional, akibat ketidakpuasan yang dipendam, tanpa mempertimbangkan hasil-hasil positif yang telah dicapai oleh ABRI/TNI selama ini dalam mempertahankan integrasi nasional, menegakkan kedaulatan negara, dan partisipasinya dalam pembangunan nasional.

Dalam era reformasi menuju

Indonesia Baru saat ini, diperlukan kepala dingin baik dari kalangan sipil maupun militer untuk bersama-sama membangun keserasian hubungan antara sipil dan militer dalam kerangka sistem politik yang demokratis dalam wadah NKRI, yang berdasarkan Pancasila.

### **Anatomi Hubungan Sipil-Militer**

Dalam batasan yang longgar, hubungan sipil-militer diartikan sebagai interaksi dan hubungan timbal balik antara Angkatan Perang dengan berbagai segmen/komponen dalam masyarakat di mana militer tersebut berfungsi. Menurut Dr. Eliot A Cohen, ada tiga tingkat hubungan sipil-militer. Pertama, hubungan militer dengan masyarakat secara keseluruhan. Kedua, hubungan lembaga militer dengan lembaga yang lain, baik lembaga pemerintahan maupun swasta. Ketiga, hubungan antara perwira militer senior dengan politisi dan negarawan.

Ketiga tingkat hubungan tersebut ada dan pernah eksis di Indonesia. Keserasian dan interaksi antara sipil-militer sangat dipengaruhi oleh kultur/budaya bangsa dan tuntutan perkem-

bangun zaman serta hakikat ancaman yang dihadapi oleh bangsa dan negara. Dalam ketiga tingkat hubungan sipil - militer, peran sipil pada supra dan infrastruktur politik, sedangkan peran militer menyelenggarakan tugas operasi militer, membantu Polri dalam rangka penegakan hukum, melaksanakan pembinaan teritorial dalam rangka Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata), dan turut serta memperkuat Ketahanan Nasional.

Pada beberapa teori yang dapat digunakan untuk menentukan format hubungan sipil-militer yang diharapkan dalam NKRI.

### 1. Teori Huntington

Teori pertama adalah *subjective civilian control* yaitu militer sebagai alat penguasa. Teori kedua adalah *objective civilian control* yaitu mengakui adanya profesi militer seperti halnya profesi dokter, insinyur dan lain sebagainya.

### 2. Teori Stepan

*Military is the new professionalism of internal security and national development.* Teori ini banyak dianut oleh negara-negara ber-

kembang yang merdeka setelah Perang Dunia II.

### 3. Teori Clausewitz & Clemenceau

Perang adalah urusan strategi (militer) dan politik (sipil). Para politisi sipil dalam menentukan tujuan perang harus mengetahui benar kemampuan militer. Sebaliknya damai bukanlah urusan politisi belaka.

Dari beberapa teori yang diuraikan di atas format hubungan sipil-militer di Indonesia pada masa depan cenderung mengacu pada teori Huntington yang kedua, dan teori Clausewitz dan Clemenceau.

## Hubungan Sipil-Militer yang Harmonis dan Sinergik di Masa Depan

Dari acuan teori dan pengalaman sejarah perjuangan bangsa sejak awal kemerdekaan sampai saat ini perlu disepakati, dipahami dan disadari adanya rambu-rambu dalam hubungan sipil-militer di Indonesia adalah (1) kedua pihak harus memahami peran, dan menghormati profesi masing-masing dalam rangka mencapai tujuan nasional dan cita-cita nasional yang diamanatkan dalam Pembukaan

UUD 1945, (2) kedua pihak harus sepakat untuk menentukan kepentingan nasional yang harus dijamin dalam rangka mencapai tujuan nasional dan cita-cita nasional. Kepentingan nasional utama atau vital (*vital interest*), yaitu kepentingan nasional yang menyangkut langsung hidup dan matinya bangsa dan negara Indonesia.

Kepentingan nasional utama Indonesia adalah (a) tetap tegaknya NKRI yang berdasarkan Pancasila, (b) identitas dan integritas nasional, dan (c) berlangsungnya pembangunan nasional.

Dalam era reformasi ini perlu pula disepakati kepentingan major (besar) antara lain (a) demokratisasi dan hak asasi manusia (HAM), dengan agenda politik Pemilu yang luber dan jurdil, SU MPR yang berhasil menetapkan GBHN, presiden dan wakil presiden, (b) *good governance*, yaitu pemerintah yang bersih, berwibawa dan berkemampuan melanjutkan pembangunan nasional, dan (c) keamanan nasional dalam mengatasi ancaman separatisme dan gerakan yang menjurus ke arah revolusi sosial.

Langkah awal menuju terwu-

judnya hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik dalam NKRI telah dimulai terutama oleh militer (ABRI). Langkah-langkah awal yang telah dilakukan oleh ABRI/TNI antara lain adalah: (1) melaksanakan redefinisi, reposisi dan reaktualisasi peran ABRI/TNI, (2) pemisahan Polri dengan TNI, (3) mengurangi jumlah kursi ABRI di DPR secara bertahap, dan (4) penghapusan penugasan karyawan ABRI di lembaga-lembaga non Dephankam dan TNI/Polri. Penugasan personil TNI di luar Dephankam dan TNI/Polri harus sungguh-sungguh berdasarkan permintaan rakyat/*user*, dan harus dipilih personil yang berkualitas, serta dapat diterima di lingkungan kerjanya. Mereka ini harus beralih status menjadi sipil, (5) TNI bersikap netral terhadap semua partai politik, tetapi tetap berorientasi kepada kepentingan nasional dan (6) mengadakan kajian-kajian tentang masalah hubungan sipil-militer dengan melibatkan para pakar, baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Di samping langkah-langkah awal yang telah dilakukan oleh ABRI tersebut di atas, telah sejak lama diupayakan adanya sa-

ling pengertian dan keterpaduan dalam penyusunan kebijaksanaan (*policy*) dan strategi nasional melalui pendidikan di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas), khususnya melalui Kursus Reguler dan Kursus Singkat. Program ABRI Masuk Desa (AMD) dan berbagai operasi bakti ABRI juga telah dilaksanakan dalam rangka membina hubungan militer-masyarakat pedesaan yang harmonis dan sinergik.

Di masa mendatang pembinaan hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik masih perlu terus ditingkatkan dengan memanfaatkan peluang yang ada dalam sistem demokrasi Indonesia, serta mengatasi berbagai kendala yang timbul. Dalam era reformasi saat ini berbagai masalah yang perlu dibahas dalam hubungan sipil-militer antara lain adalah masalah intelijen negara, intelijen TNI, dan intelijen sektor-sektor, masalah teritorial, masalah anggaran yang diperlukan oleh TNI dan Polri, masalah perumusan kebijaksanaan dan strategi keamanan nasional. Masalah-masalah tersebut harus dibahas dan dipahami bersama untuk menghindari konflik, saling curiga da-

lam rangka dipahami bersama untuk menghindari konflik, saling curiga dalam rangka meningkatkan hubungan yang harmonis dan sinergik demi kepentingan nasional.

Intelijen mengemban fungsi sebagai mata dan telinga untuk pengambilan keputusan dalam rangka keselamatan negara terhadap ancaman yang timbul atau diperkirakan akan timbul. Intelijen bukan untuk kepentingan penguasa, karena itu perlu dibahas dan dipahami bersama, serta dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukumnya. Demikian pula halnya dengan pembinaan teritorial dalam rangka Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) perlu dibahas dan dipahami bersama dan perlu diatur landasan hukumnya.

Pembahasan dan saling pengertian masalah-masalah tersebut di atas antara lain dapat dilaksanakan pada DPR, DPRD terutama yang menyangkut masalah alokasi anggaran bagi TNI dan Polri. Juga di sidang kabinet di mana Panglima TNI hadir dalam rangka menentukan kebijaksanaan nasional.

Lembaga lainnya yang dapat

dimanfaatkan sebagai titik temu hubungan sipil-militer adalah Sekretariat Jenderal Pertahanan Keamanan Nasional (Setjen Wanhankamnas) dalam rangka menyusun kebijaksanaan dan strategi keamanan nasional. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dalam rangka membuat pertimbangan/saran kepada presiden dan lain-lainnya.

## Penutup

Pengembangan hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik dalam NKRI pada masa mendatang menuntut banyak pemikiran dan upaya semua warga bangsa baik dari kalangan sipil maupun militer. Berbagai teori dan sejarah hubungan sipil-militer dari baik pengalaman negara-negara lain maupun pengalaman Indonesia sendiri dapat digunakan sebagai acuan untuk pengembangan hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik pada masa mendatang.

Dalam Indonesia Baru yang lebih demokratis, hak-hak asasi manusia dihormati dan dilindungi sebagaimana diamanatkan Pancasila dan UUD 1945, sipil dan militer akan menjadi

dua kekuatan bangsa yang saling membutuhkan dan saling menghormati. Tidak ada supremasi dan dominasi pihak sipil maupun militer, perlu kejelasan peran, kontribusi dan tanggung jawab antara sipil dan militer dalam penyelenggaraan negara menuju cita-cita dan tujuan nasional.

Melalui hubungan sipil-militer yang harmonis dan sinergik diharapkan dapat segera diwujudkan NKRI yang demokratis atas dasar Pancasila dan UUD 1945.

## Daftar Pustaka

- Lemhannas, *Hubungan Sipil Militer, Peran Kontribusi dan Tanggung Jawab Sipil-Militer dalam Penyelenggaraan Negara*, (Jakarta: Lemhannas Dephankam, Mei 1999).
- Wiranto, "Membangun Formiat Baru Hubungan Sipil-Militer", *Kompas*, Mei 1999.
- Pokja Tannas Lemhannas, *Ketahanan Nasional Indonesia*, (Jakarta: Lemhannas, April 1999).
- Budiarto Shambazy, *Kompas*, Mei 1999.