

# DWIFUNGSI ABRI DAN DEMOKRATISASI : *Menuju Penyeimbangan*

---

JAHJA A. MUHAIMIN<sup>\*)</sup>

---

## Pendahuluan

Dalam usianya yang sebaya dengan usia Republik ini, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) telah menunjukkan secara konsisten peranannya yang amat menonjol dalam kehidupan nasional. Tidak sebagaimana di negara-negara yang menganut sistem "*civil supremacy over the military*" (militer cenderung hanya sebagai "alat" kalangan sipil) ataupun negara-negara yang menganut "militerisme" (kaum militer sepenuhnya menguasai kehidupan kalangan sipil), maka ABRI telah menempatkan diri sebagai mitra dalam hubungannya dengan kalangan sipil untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan nasional.

Proses pembangunan nasional, khususnya pada masa pemerintahan Orde Baru sekarang ini, telah memperlihatkan keberhasilannya yang spektakuler terutama di bidang ekonomi, dan telah dirasakan oleh segenap rakyat Indone-

---

<sup>\*)</sup> Dekan fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

sia. Dan peranan ABRI di dalam proses ini sangat besar dan bahkan amat menentukan. Namun, pembangunan di bidang politik sebagaimana sering diungkapkan oleh berbagai kalangan masyarakat, belum mencapai keberhasilan yang setara dengan bidang ekonomi. Pada bidang inilah, banyak pihak mengharapakan bahkan “menuntut” agar supaya ABRI dapat mengambil peranan yang lebih meyakinkan masyarakat.

Tulisan ini akan mengetengahkan hakekat peranan ABRI dalam pembangunan sosial-politik, dan langkah-langkah awal yang bisa ditempuh guna memperkecil dan bahkan secara gradual menghilangkan kendala-kendala yang ada dalam hubungannya dengan peranan dan posisi kalangan sipil.

## ABRI DAN MODERNISASI

Dalam suatu analisisnya, tatkala mengungkapkan peran militer dalam proses pembangunan di negara-negara yang baru timbul setelah Perang Dunia II, seorang sosiolog kenamaan, Edward Shils mengatakan bahwa militer di negara-negara tersebut merupakan “*non-traditional institution*”<sup>21</sup>), yaitu suatu lembaga yang lepas dari nilai-nilai masyarakat setempat yang umumnya sangat kuat memegang tradisinya. Walaupun pendapatnya dikemukakan lebih dari tigapuluh lima tahun yang lalu, namun dapat digunakan untuk menerangkan peranan militer dalam proses modernisasi di negara-negara berkembang.

Pendapat Shils tersebut lebih diperjelas oleh pengamatan Lucian W. Pye yang mengatakan bahwa militer di negara-negara berkembang merupakan lembaga yang dinamis untuk melakukan perubahan-perubahan politik karena tiga hal. Pertama, secara alamiah lembaga tentara selalu mengembangkan dirinya terus-menerus agar tidak ketinggalan dengan *counter-part*-nya. Lembaga tentara senantiasa melakukan orientasi-keluar (*outward looking*). Oleh karenanya, tentara senantiasa memiliki standar yang selalu “*up to date*”, standar internasional. Tidak demikian dengan birokrasi sipil, misalnya, walaupun melakukan dan memang harus mempunyai orientasi-keluar namun perhatiannya

<sup>21</sup> Edward Shils, “Political Development in the New States”, dalam John J. Johnson, ed., *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton University Press, 1962).

yang utama adalah pada pembangunan dan perkembangan internal masyarakatnya. Kedua, organisasi kemiliteran dibentuk untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan menghadapi kemungkinan-kemungkinan masa depan. Karena itu bersifat sangat rasional, dan tidak mementingkan masalah-masalah “*tetek bengek*” sehari-sehari yang sifatnya “*dadakan*” dan sementara. Ketiga, lembaga militer sedikit banyak “*lepas*” dari kehidupan masyarakat sipil, termasuk sikap dan cara berpikirnya. Hal ini menyebabkan tentara di negara-negara berkembang “*terlepas*” dari realitas masyarakat setempat sebab perhatian utamanya adalah penyesuaian dengan standar yang ada pada masyarakat industri yang maju. Akibatnya, tentara seringkali tidak mengalami banyak kesulitan dan kendala-kendala internal di dalam usahanya memajukan (memoderenkan) berbagai kalangan dari segmen-segmen di dalam masyarakat. Dalam konteks persepsi-persepsi tradisi seperti di atas, maka asumsinya ialah : semua masalah akan bisa diatasi dan dipecahkan bilamana peraturan-peraturan yang benar diberikan untuk dilaksanakan.<sup>2)</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Edward Shils maupun Lucian W. Pye, harus kita perhatikan dan kita pahami dengan suatu *caviet*, bahwa penjelasan mereka itu adalah dalam konteks pemahaman *civil supremacy*, atau dalam konteks persepsi fungsi militer hanyalah pada bidang pertahanan dan keamanan (hankam) belaka, bukan pada bidang sosial-politik yang begitu berbeda dengan hakekat dan fungsi tentara di Indonesia (ABRI). Namun bagaimanapun juga analisis Edward Shils dan Lucian W. Pye masih cukup relevan untuk memahami beberapa dimensi dari hakekat peran ABRI sebagai *modernizing agent*, sejak masa Revolusi kemerdekaan hingga sekarang ini.

<sup>2)</sup> Lucian W. Pye, “Armies in the Process of Political Development”, dalam John J. Johnson, *ibid.* Lihat juga dalam Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (The Little Brown and Company, Boston, 1966), hal. 172-187.

<sup>3)</sup> Lihat, misalnya, Soehijono, et. al., *Dwifungsi ABRI: Perkembangan dan Peranannya Dalam Kehidupan Politik di Indonesia* (Gadjah Mada University Press, 1982).

## DWIFUNGSI ABRI

Setelah melewati kurun waktu yang panjang sejak didirikannya, peranan yang dipunyai Tentara Nasional Indonesia (TNI) pada dewasa ini bukan hanya di bidang hankam belaka, tetapi juga pada bidang sosial-politik-budaya, atau bidang non-hankam.<sup>3)</sup> Peran TNI (ABRI) tersebut disebut dengan konsep “Dwifungsi ABRI”. Konsep ini sendiri sebenarnya diartikan sebagai “jiwa, tekad dan semangat pengabdian ABRI, memikul tugas dan tanggung-jawab perjuangan bangsa Indonesia, baik di bidang pertahanan-keamanan maupun di bidang kesejahteraan bangsa, dalam rangka penciptaan tujuan nasional, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.”<sup>4)</sup>

Sepanjang sejarah perkembangan Dwifungsi ABRI semenjak masa awal revolusi menegakkan kemerdekaan hingga masa kini, kita mengetahui perjalanan tersebut di atas begitu dinamisnya. Dalam kaitan ini, ABRI merupakan lembaga yang memiliki kemampuan khusus dan khas dalam posisi melakukan “*management of violence*” dengan keteraturan organisasi dan dengan tradisi serta nilai-nilai kemiliteran moderen. Dalam interaksinya dengan kelompok sipil, ABRI memiliki *weight of power* yang sangat besar.<sup>5)</sup> Barangkali karena karakteristik ABRI seperti ini, sekalipun kita memiliki konsep “kemanunggalan ABRI - Rakyat”, aktualisasi Dwifungsi ABRI tersebut kadangkala menimbulkan perasaan-perasaan tertentu pada kalangan sipil.

Sebagaimana kita memahami betul bahwa Dwifungsi ABRI adalah bagian integral dari sistem politik nasional, dan dalam sistem ini baik secara konstitusional dan filosofis, kita tidak mengenal adanya dikotomi fungsional antara ABRI dan sipil. Dalam kerangka Dwifungsi ABRI, maka personil ABRI memiliki hak dan kewajiban pada bidang-bidang sosial, politik dan ekonomi, dan orang-orang sipil juga mempunyai hak dan kewajiban pada bidang hankam atau bela negara. Pada pusran inilah, karena ABRI memiliki “bobot kekuasaan” khusus maka perasaan-perasaan tertentu kadangkala berkembang di kalangan

<sup>4)</sup> Markas Besar ABRI, Makalah Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, dalam *Seminar Nasional IV*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), 13-16 Pebruari 1991 (terbatas), Jakarta, hal. 13.

<sup>5)</sup> Istilah “*weight of power*” diambil dari Harold D. Laswell & Abraham Kaplan, *Power and Society: a Framework for Political Inquiry* (New haven, Conn. Yale University Press, 1950), hal. 73-77 dan 143 *passim*.

sipil yang merasa belum mempunyai mekanisme atau akses yang dirasakan memadai kepada fungsi bela negara, sedangkan ABRI memiliki akses dengan *weight of power* yang besar. Eksesnya ialah adanya kesan yang kuat bahwa kebanyakan kalangan sipil tidak memiliki komitmen yang memadai pada sektor hankam atau bela negara. Sedangkan pada segi lain kebanyakan kalangan sipil rupanya berperasaan bahwa *counter-part* mereka (ABRI) mempunyai akses dan mekanisme yang sangat efektif dan efisien ke bidang-bidang sosial, politik, dan ekonomi. Ketidakseimbangan dan perasaan tertentu pada kalangan sipil tersebut itulah yang kini rupanya semakin kuat disadari oleh kalangan ABRI. Kesadaran ABRI ini barangkali yang menyebabkan konsep *tut wuri handayani* mendapat *emphasis* yang begitu kuat dalam realisasi Dwifungsi ABRI.

Konsep *tut wuri handayani* (*tut wuri* = motivator, di belakang) pada dasarnya merupakan falsafah tentang karakter seseorang atau suatu kelompok pada posisi tertentu; dan karenanya *emphasis* konsep ini bersifat kondisional. Artinya, perubahan posisi ABRI dari *tut wuri* menjadi *ing ngarso* (di muka) atau *ing madyo* (di tengah) tidak bisa secara otomatis diartikan sebagai kemunduran, sebagaimana perubahan posisi ABRI dari *ing ngarso* menjadi *tut wuri* tidak menunjukkan arah kemajuan. Dalam konteks politik (demokratisasi), masing-masing posisi tersebut memiliki makna dan nuansa yang bisa tidak sama. Dari sini kita bisa mengajukan proposisi bahwa proses demokratisasi politik di Indonesia pada prinsipnya tidak bergantung pada konsep *tut wuri handayani* dari ABRI, walaupun posisi *tut wuri handayani* pada ABRI barangkali merupakan kondisi yang paling ideal. Hal tersebut disebabkan dalam sistem Dwifungsi ABRI tidak dikenal adanya dikotomi fungsi hankam dan non-hankam pada kalangan ABRI dan sipil.

Namun dengan pengertian konsepsional seperti tersebut di atas, kita harus menyadari bahwa proposisi itu tidak berada dalam situasi *vacuum*, namun jelas berada pada kondisi sosial politik tertentu agar supaya ABRI mencapai tujuannya : menciptakan kehidupan yang harmonis. Kondisi inilah yang barangkali tepat disebut “keseimbangan” yang kita yakini akan menghilangkan perasaan-perasaan tertentu pada kalangan sipil sebagaimana disebutkan di muka. Proses penyeimbangan itu seharusnya dimulai dengan penyadaran secara memadai akan makna bela negara, diawali dengan penjiwaan secara memadai akan arti hak dan kewajiban dalam bidang pertahanan dan keamanan negara pada kalangan sipil. Penyadaran dan internalisasi ini tidak akan berhasil kecuali dilakukan dengan

suatu perencanaan dan pelaksanaan yang *nationally integrated*, yang kemudian harus secara berkesinambungan dan intens diikuti dengan proses penyeimbangan. Ada dua dimensi proses penyeimbangan. Pertama, sebagaimana kita maklumi bahwa fungsi hankam dan fungsi sosial-politik (atau fungsi non-hankam lainnya) masing-masing memiliki karakteristik dan tradisi yang berbeda. Misalnya, fungsi sosial politik mempunyai nilai dan tradisi yang lebih egalitarian dan lebih penuh keterbukaan dibandingkan dengan tradisi pada fungsi hankam.<sup>6)</sup> Dalam konteks ini, maka dalam mengaktualisasikan Dwifungsi ABRI, penyeimbangan yang sangat diperlukan ialah bahwa dua macam nilai dan tradisi tersebut di atas benar-benar harus dijiwai dan dipunyai dalam satu tubuh, baik pada personil ABRI atau pada ABRI sebagai lembaga. Dan penyeimbangan ini sangat memerlukan kematangan dan kecanggihan para personil ABRI dan lembaga ABRI dalam merealisasikannya.

Dimensi yang kedua ialah penyeimbangan fungsi pada kalangan sipil dengan ABRI. Selama ini secara konvensional kalangan ABRI adalah yang sepatutnya dan seharusnya mempunyai hak dan kewajiban serta tanggung-jawab pada sektor hankam, sedangkan kalangan sipil pada sektor sosial-politik. Dalam konteks Dwifungsi ABRI, kalangan ABRI dengan mantap juga mempunyai peranan di bidang sosial, politik, dan ekonomi, dan skope peranan ABRI di bidang-bidang tersebut begitu *overwhelming* dan luas. Pada pihak lain, kalangan sipil masih bergulat guna lebih mantap memiliki hak dan kewajiban serta tanggung-jawab peranan di bidang hankam, bahkan sebetulnya juga di bidang sosial-politik. Pemantauan kalangan sipil pada berbagai fungsi hankam akan bisa menciptakan adanya penyeimbangan pada dimensi kedua itu. Dan penciptaan keseimbangan tersebut kita yakini akan lebih memantapkan realisasi konsep *tut wuri handayani* ABRI. Namun perlu ditekankan di sini bahwa proses penyeimbangan dua macam fungsi pokok antara kalangan sipil dan ABRI jangan sampai menghilangkan iklim kompetitif yang konstruktif yang perlu kita punyai guna keberhasilan dan kelangsungan pembangunan nasional.

<sup>6)</sup> Lihat, misalnya, Robert C. Johnson dalam David Held, ed., *Prospects for Democracy* (Stanford, California: Stanford University Press, 1993), hal. 214-216.

## KESIMPULAN

Dari keseluruhan pengutaraam tulisan ini maka dapat dikatakan bahwa aktualisasi asas *tut wuri handayani* dari sistem Dwifungsi ABRI pada tingkat perkembangan politik sekarang ini yang paling relevan dan paling penting adalah untuk menciptakan keharmonisan yang lebih kental di antara kalangan ABRI dengan kalangan sipil; yaitu dengan merumuskan penyeimbangan peran sosial-politik dengan peran hankam. Dengan keharmonisan itu maka akan sedikit demi sedikit terhapus berbagai macam perasaan dan sikap-sikap tertentu yang tidak konstruktif, sehingga akan tercipta kemanunggalan visi dan persepsi serta interpretasi terhadap berbagai hal yang menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti masalah partisipasi, keterbukaan, keadilan, dan lain-lain. Kalangan ABRI, misalnya tidak akan curiga bahwa kaum sipil akan selalu ingin memiliki kebebasan (dan mungkin kekuasaan) yang terlalu besar dengan mengabaikan etika serta tradisi dan tanggung-jawab yang memadai; sedangkan kalangan sipil selalu percaya dan tidak khawatir bahwa *counter-part*-nya akan mengaktualisasikan kekuatannya secara eksekif dan *out of proportion*. Kondisi seperti itu, kita yakini, akan lebih cepat mengantarkan bangsa kita pada kehidupan yang demokratis dan penuh kesejahteraan serta ketenteraman. Karena itu, dalam beberapa aspek, peran ABRI ini bersifat *culture-bond* agar mencapai tujuan bersama.