

PERKEMBANGAN POLITIK HUKUM KALANGAN MILITER DALAM TRANSISI DEMOKRASI INDONESIA

THE POLITICS OF LAW DEVELOPMENT OF THE MILITARY ENTITLEMENT IN INDONESIA'S DEMOCRACY TRANSITION

Hj. Nina Mirantie Wirasaputri

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Sudarto No. 1 Tembalang, Semarang
E-mail: ninamirantie@ymail.com

Diterima: 25/11/2017; Revisi: 01/12/2017; Disetujui: 11/12/2017

ABSTRAK

Gerakan refomasi sebagai proses menata kembali kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang mengacu kepada nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia telah dihadapkan pada berbagai tantangan. Tantangan terberat adalah penataan kembali peran militer dalam konteks hubungan sipil dan militer yang demokratis. Terkait dengan persoalan ini, masalah redefinisi peran dan keterlibatan militer dalam konteks transisi demokrasi dapat mempengaruhi berhasil atau gagalnya proses demokratisasi itu sendiri. Militer tidak menyadari bahwa dalam masa demokratisasi ini, militer hanya pelaksana dari pemerintahan sipil. Paradigma baru militer tidak mengubah secara signifikan budaya dan posturnya dalam ruang sosial-politik, militer tetap berada dalam ruang konservatisme dengan kepercayaan pada supremasi sipil dalam pengelolaan negara.

Kata Kunci: Militer, Politik Hukum, Transisi Demokrasi.

ABSTRACT

The reform movement as a process rearrangers the statehood and society that refers to the values of democracy and human rights has been faced with numerous challenges. The toughest challenge is the restructuring of the role of the military in the context of civil and military relations. Problem of related to this issue redefinition of the role and involment of the military in the context of democratic transition can influence the success of failure of the democratic process itself. Military its mot realize that in the future this democratization as norms that are exposed in the front and military is implementing from a civilian government. In other words the new military paradigm its not significantly change the posture military cultural and socio political space conservatism with confidence on civilian supremacy in the management of the state.

Keywords: Military, Politics of Law, Democratic Transition.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki potensi menjadi suatu negara besar, Cita-cita kemerdekaan serta upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur mengalami pasang surut yang luar biasa. Konsep-konsep baru dalam negara baik konsep ekonomi, politik dan tatanan negara serta tatanan nilai-nilai kemasyarakatan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah mengerucut kedalam permukaan.

Oleh karena itu bagi negara Indonesia yang mempunyai heterogenitas demikian kompleks dengan potensi disintegrasi yang tinggi, mengharuskan setiap langkah dan kebijakannya diarahkan untuk memperkuat persatuan dan kesatuan serta memperkuat komitmen kebangsaan dengan memandang bahwa keanekaragaman ras, suku, agama, dan bahasa daerah merupakan khasanah budaya yang justru menjadi unsur pemersatu bangsa. Komitmen kebangsaan pada hakikatnya adalah usaha meningkatkan nasionalisme dan rasa kebangsaan sebagai satu bangsa yang bersatu, berdaulat dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia secara alamiah mengalami suatu pergeseran atau perubahan yang signifikan dari semua sendi kehidupan. Semua dampak yang muncul dalam proses tersebut harus segera ditanggapi dan dipertimbangkan guna memperkuat suasana kehidupan bermasyarakat dan bernegara dalam menyongsong era yang semakin modern, sehingga pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara tetap dalam koridor mencapai tujuan negara, termasuk dalam hal demokrasi sampai saat ini diyakini merupakan sistem politik yang memberi ruang bagi kebebasan berpendapat, berserikat dan berkumpul, bahkan bagi kritik dan perbedaan pendapat yang diselenggarakan dalam bingkai aturan serta hukum.

Banyak diantara kita yang menempatkan demokrasi sangat tinggi seakan menjadi tujuan, padahal demokrasi adalah hanya alat, yakni alat untuk menjalankan keadilan dan mencapai kesejahteraan rakyat, Dengan demokrasi maka peran pembangunan dapat lebih merata antara eksekutif dan legislative bahkan organisasi massa juga mempunyai hak-hak politik. Dalam pemilu

bahkan orang per orang memiliki kedaulatan sendiri-sendiri untuk menentukan masa depan negaranya.

Sejarah keterlibatan militer dalam politik diawali pada akhir pemerintahan Soekarno dan semakin begitu mendominasi kehidupan politik ketika Soeharto mengambil alih pemerintahan yang kemudian berlangsung selama 32 tahun. Masuknya ABRI, mengatakan bahwa dalam kehidupan politik berawal dari kebutuhan Soekarno akan dukungan politik dalam usahanya mencapai dominasi politik di Indonesia.¹ Keinginan tersebut sejalan dengan keinginan pimpinan ABRI untuk berperan lebih besar dalam kehidupan politik Indonesia.² mengatakan hal ini dikarenakan ketidakstabilan politik selama dasawarsa 1950-an, memanasnya hubungan Indonesia-Belanda akan masalah Irian Barat, keterpurukan ekonomi dimana inflasi sangat tinggi, membuat ABRI tergerak untuk berperan lebih besar dalam kehidupan sosial politik.

Dengan kesesuaian antara keinginan Soekarno dan pimpinan ABRI, maka ABRI menjadi salah satu kekuatan politik utama masa Soekarno, selain PKI. Dimana pada tahun 1957, ABRI dilibatkan dalam Dewan Nasional oleh Soekarno, sebuah dewan penasihat presiden. Hal ini menjadi titik awal dan kesempatan ABRI untuk berperan besar dalam dunia sosial politik Indonesia.

Setelah periode reformasi berjalan, tampak besarnya animo militer (setidaknya para petinggi militer aktif maupun purnawirawan) untuk berkecimpung dalam dunia politik. Padahal sedari awal politik reformasi telah mengariskan kehidupan sosial politik Indonesia pasca mundurnya Soeharto, harus bebas dari segala bentuk militerisme. Makna yang terkandung dalam semangat itu adalah konsolidasi demokrasi harus memungkinkan terjadinya pembenahan institusi kenegaraan demi mengupayakan pewujudan tatanan politik yang demokratis. Prasyarat utama untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi itu adalah menghapus seluruh pranata militer yang dikenal sebagai dwifungsi ABRI, Konsep mengenai Dwi Fungsi ABRI, semula dikemukakan oleh AH. Nasution dalam sebuah

¹ AH. Nasution, *Sejarah ABRI*, Puspen TNI, Djabar, 1962, hlm. 8.

² Indria Samego et al., ... *Bila ABRI Menghendaki*. Mizan, Bandung, 1998, hlm. 87-88.

rapat polisi di Porong.³ Secara resmi, alasan untuk menghapus kedua hal itu tertuang dalam TAP MPR No. VI/2000 tentang Pemisahan Institusi TNI dan Polri.

Selama pemerintahan orde baru itulah muncul yang namanya paradigma rasional yang memegang peranan yang tidak kecil, karena meskipun teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, berdasarkan basis kerangka filosofis pada mazhab *Sociological Jurisprudence*, yang bersandikan teori *Law as tool of social engineering* dari Roscoe Pound yang dipadukan dengan pendekatan kebijakan public dari D. Lanswell dan Myres S. MC Dougal, serta pendekatan budaya dari F.S.C. Northrop, akan tetapi materi dan substansi materi dari hukum positif haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan.⁴

Kristalisasi gagasan reformasi pada militer, sebagaimana tertuang dalam TAP MPR di atas, yang menjadi agenda utama dari gerakan demokratisasi di tahun 1998, dan kemudian disuarakan oleh masyarakat luas terutama kalangan mahasiswa, akademisi dan kelompok prodemokrasi. Alasan kuat untuk sesegera mungkin menghapus peranan sosial politik militer yang disebut sebagai dwifungsi ABRI itu adalah ABRI telah menjadikan perannya berdwifungsi itu sebagai senjata utama untuk mematikan segala bentuk kehidupan yang demokratis.

Dalam posisi seperti itu, ABRI menjadi satu-satunya institusi politik yang berkuasa dan dapat mengatur sendiri seluruh kehidupan masyarakat. Lebih jauh, Daniel S. Lev menuliskan bahwa dwifungsi ABRI bukan saja memonopoli politik dan makna politik tetapi juga menyumbang secara luar biasa bagi kerusakan kelembagaan kenegaraan, karena seluruh lembaga negara diposisikan berada di bawah kekuasaan institusi militer.⁵

Bertitik tolak dari latar belakang di atas, penelitian ini ingin mengkaji sejauhmana perkembangan politik hukum dari kalangan militer dalam transisi demokrasi di Indonesia?

³ AH. Nasution, 1971, *Kekaryaan ABRI*, Seruling Masa, Jakarta, hlm. 24.

⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema, Jakarta, 2012, bab pengantar.

⁵ Daniel S. Lev, *ABRI dan Politik; Politik dan ABRI, Jurnal HAM dan Demokrasi*, YLBHI, Jakarta, 1999, hlm. 10-11.

PEMBAHASAN

Perkembangan militer Indonesia adalah salah satu fenomena yang menarik untuk ditelusuri serta dianalisa berdasarkan perannya dalam suatu sistem sosial dan perpolitikan di Indonesia, Menurut sejarah yang ada militer di Indonesia mengalami masa yang fluktuatif dalam tumbuh kembangnya sebagai salah satu bagian dari kekuatan dominan yang ada di Indonesia.

Sejak pertama kalinya militer ikut menangani urusan sipil dalam kehidupan bernegara, memang muncul suatu indikasi bahwa memegang peranan yang penting pula dalam sejarah perpolitikan di Indonesia. Peluang intervensi militer dalam perpolitikan Indonesia secara umum adalah besar, mengingat kondisi sistem budaya politik yang berlangsung saat itu masih pada tahap level minimum dan tidak mampu membatasi kegiatan militer pada bidang non politis saja.

Dalam menganalisa permasalahan di atas penulis memilih menggunakan teori dari Nonet dan Selznick yang mengakomodir model *Rule of Law*, yang merupakan pelindung institusional dimana di sini terdapat pemisahan antara kehendak politik dan putusan hukum. Hukum yang diangkat “di atas” politik, maksudnya hukum positif ditegakkan untuk menentukan bahwa persetujuan publik yang harus dibuktikan oleh tradisi atau proses konstitusional telah dijauhkan dari kontroversi publik. Sehingga pada permasalahan yang penulis ambil otoritas wakil rakyat terutama dari kalangan militer untuk menafsirkan hukum ini harus dijaga sehingga terlindung dari perbuatan kekuasaan dan pengaruh politik.⁶ Philippe Nonet dan Phillip Selznick, yang mengansumsi Pararel dalam konfigurasi politik yang memilih dua ujung yang dikotomis yakni demokrasi dan otoriter. Selalu ada dua konsep dari karakter produk hukum yakni karakter yang responsif/populistik dan ortodoks/konservatif/elitis. Mahfud MD, menambahkan bahwa kedua konsep dikotomis ini diambil secara sama dari elemen-elemen substansial tentang kekuasaan terhadap aplikasi penerapan hukum.⁷

⁶ Phillippe Nonet dan Phillippe Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York, 1978, hlm. 64.

⁷ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT. Rinneka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 29.

Ada istilah yang sering ditemukan diberbagai media mengenai sistem politik, yang merupakan suatu sistem sosial yang terdiri dari berbagai macam proses. Diantara berbagai proses ini dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Sistem politik menyelenggarakan fungsi tertentu dalam masyarakat, fungsi tersebut antara lain membuat keputusan-keputusan yang mengikat seluruh masyarakat seperti kebijakan-kebijakan umum dan pengalokasian nilai-nilai dalam masyarakat. Keputusan-keputusan ini disebut juga output dari sistem politik. Untuk membuat keputusan yang mengikat seluruh masyarakat yang membutuhkan juga kekuasaan.

1) Alasan Perwira Militer Terjun ke Panggung Politik

Sebelum membahas mengenai intervensi militer pada kancah politik Indonesia, dengan bertolak dari kenyataan yang ada saat ini, ada baiknya kita melihat sejumlah alasan yang mendorong para perwira militer terjun ke panggung politik, Beberapa hal yang mendeskripsikan intervensi angkatan bersenjata/militer masuk dalam politik suatu negara, menurut Robert P. Clark disebabkan:⁸ Pertama, alasan jatuhnya *prestise* pemerintah atau partai politik yang memegang pemerintahan, menyebabkan rezim yang bersangkutan semakin banyak menggunakan paksaan untuk memelihara ketertiban dan untuk menekankan perlunya persatuan nasional dalam menghadapi krisis, yang selanjutnya menyebabkan penindasan terhadap perbedaan pendapat. Kedua, perpecahan antara atau diantara pemimpin pemimpin politik, menimbulkan keragu-raguan pada komandan-komandan militer apakah rezim sipil masih mampu untuk memerintah secara kolektif. Ketiga, kecilnya kemungkinan terjadinya intervensi dari luar oleh negara yang besar atau oleh negara-negara tetangga dalam hal perebutan kekuasaan. Keempat, pengaruh buruk dari perebutan kekuasaan oleh militer di negara-negara tetangga. Kelima, permusuhan sosial dalam

⁸ Daniel S. Lev, *Op. Cit.*

negeri, yang paling jelas terjadi di negara-negara yang diperintah oleh suatu kelompok minoritas. Keenam, krisis ekonomi yang menyebabkan dicabutnya kebijakan penghematan yang memengaruhi sektor-sektor masyarakat kota yang terorganisir. Ketujuh, korupsi, pejabat-pejabat pemerintahan dan partai yang tidak efisien, atau anggapan bahwa pejabat-pejabat sipil berniat menjual bangsanya kepada suatu kelompok asing. Kedelapan, struktur kelas yang sangat ketat, yang menyebabkan dinas militer menjadi satu-satunya saluran yang terbuka untuk anak miskin untuk status dari bawah ke atas. Kesembilan, kepercayaan yang semakin meningkat tebal pada anggota-anggota militer bahwa merekalah satu-satunya kelas sosial yang mempunyai cukup disiplin dan cukup setia kepada modernisasi untuk menarik negara keluar dari tata caranya yang tradisional. Kesepuluh, pengaruh asing, dapat melibatkan perwakilan militer negara asing, pengalaman yang diperoleh dalam perang di negara asing, atau dalam pusat pusat latihan di luar negeri, atau bantuan asing dalam bentuk peralatan dan senjata. Kesebelas, kekalahan militer dalam perang dengan negara lain, khususnya kalau para pemimpin militer yakin bahwa pemerintahan sipil telah mengkhianati mereka dengan merundingkan ketentuan-ketentuan perdamaian yang tidak menguntungkan atau karena salah menjalankan kegiatan perang di belakang garis pertempuran.

Disamping beberapa alasan yang terpapar diatas, perlu pula kita lihat alasan-alasan militer merambah ke dunia politik dalam sejarah Indonesia sendiri. Kusnanto Anggoro melihat ada beberapa faktor yang mendorong militer maju ke panggung politik, yaitu tidak dewasanya para politisi sipil dalam mengelola negara, adanya ancaman terhadap keamanan nasional, ambisi mempertahankan *privilege* seperti otonomi dalam merumuskan kebijakan pertahanan, memperoleh dan menggunakan anggaran pertahanan serta melindungi aset dan akses ekonomi dan tugas sejarah sebagaimana disampaikan Kusnanto Anggoro.⁹

⁹ Romli Atmasasmita, *Pengaruh Perkembangan Konvensi Internasional tentang HAM dalam Perubahan UUD 1945*, Laporan Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum, BPHN Depkum-HAM Jakarta, 7-9 September 2004.

Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dipakai sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meskipun dari sudut *das sollen* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun kajian ini lebih melihat sudut *das sein* atau empirik bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatar belakangnya.

Untuk militer di Indonesia terjadi juga fenomena menonjolnya fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuatan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan, fenomena itu dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai, prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dan proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial.¹⁰

Daniel S. Lev sendiri mengemukakan dalam sejarah militer Indonesia ada alasan yang sifatnya sangat subjektif dari kalangan perwira militer itu sendiri untuk masuk ke ranah politik, yaitu dipersulitnya reorganiasi kekuatan militer oleh politik pemerintah, dicampurinya urusan internal militer oleh pimpinan politik, terjadinya pertentangan di kalangan perwira sendiri, serta tidak disukainya kondisi politik dan kepemimpinan pemerintahan. Kontrol sipil atas militer akan dapat dilakukan dengan pembagian tanggung jawab atas kontrol antara pejabat sipil dan pemimpin militer. Bagaimanapun kontrol sipil atas angkatan bersenjata sebagian juga ditentukan oleh sikap para pemimpin senior militer.

Setelah melihat alasan yang bisa dimanfaatkan militer merebut dan mempertahankan kekuasaan di panggung politik, tentu perlu pula diperhatikan bahwa dalam menjalankan fungsi-fungsinya militer tidak boleh berinisiatif sendiri, melainkan atas persetujuan otoritas politik yang

¹⁰ Todung Mulia Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta, hlm. 17.

lebih tinggi yaitu Presiden dan legislatif. Hal itu untuk menghindarkan militer menjadi lembaga *superbody* dalam sebuah negara. Apa yang disampaikan oleh Kusnanto ini tentu sangat erat kaitannya dengan menjadi utamanya militer dalam politik Indonesia setelah tahun 1966.¹¹

2) Sejauhmana Perkembangan Politik Hukum Kalangan Militer dalam Transisi Demokrasi di Indonesia?

a. Pada masa Demokrasi Terpimpin

Pada masa ini untuk memperkuat peran ABRI dalam kehidupan sosial politik Indonesia, jenderal A.H Nasution melahirkan ide “Jalan Tengah” pada Dies Natalis AMN (Akademi ABRI Nasional) November 1958. Konsepsi ini, pada dasarnya menyatakan bahwa keterlibatan ABRI dalam pembinaan Negara bukanlah untuk mendominasi dan memonopoli kekuasaan, karena hal tersebut bertentangan dengan Saptamarga, tetapi menyangkut keamanan ataupun bidang-bidang lain. Lebih lanjut Nasution mengatakan bahwa ABRI, bukan sekadar “alat sipil” seperti di negara-negara barat, juga bukan sebuah rejim yang mendominasi kekuasaan negara, melainkan merupakan salah satu dari kebanyakan kekuatan dalam masyarakat, kekuatan demi perjuangan rakyat yang bekerja bahu-membahu dengan kekuatan-kekuatan lain yang dimiliki rakyat.¹²

Pada masa ini, Angkatan Darat mendapatkan legitimasinya untuk dapat ambil bagian dalam dunia politik justru melalui konsepsi Soekarno dalam demokrasi terpimpin yang didalamnya memuat gagasan tentang perwakilan fungsional. Melalui perwakilan fungsional inilah militer masuk dalam Dewan Nasional dan memanfaatkan dewan tersebut untuk menguatkan legitimasi atas kehadirannya di bidang politik. Masuknya militer dalam percaturan politik membawa dampak bagi semakin lemahnya parpol, Selain PKI, sebab militer senantiasa berupaya untuk kemudian dimasukkannya ke dalam Sekber Golkar yang didominasi oleh militer itu. Soekarno sendiri tidak

¹¹ Lihat Daniel S. Lev, *Op cit*, hlm. 7-8.

¹² Lihat A.H. Nasution, *Kekaryaan ABRI*, Seruling Masa, Jakarta, 1971, hlm. 5.

suka atau kecewa terhadap parpol karena pengalaman demokrasi liberal, tetapi dia tidak menginginkan parpol-parpol itu mati sama sekali sementara dia masih membutuhkan dukungan, meskipun dari parpol yang lemah melalui Front nasional, MPR, DPR, dan DPA yang dianggap sebagai basis legitimasinya. Soekarno membiarkan pengurangan aktivitas parpol oleh militer dengan menjaganya agar parpol tidak mati.¹³

Tarik menarik antara Soekarno, Militer dan PKI pada era demokrasi mencapai titik puncaknya pada September 1965 menyusul kudeta PKI yang dikenal sebagai G 30 S/PKI, yang menyebabkan krisis politik yang cukup berat diawali dengan berbagai demonstrasi mahasiswa, pelajar, ormas-ormas *onderbouw* parpol-parpol yang lemah pada zaman demokrasi dipimpin yang semuanya didukung oleh Angkatan Darat sehingga keluarlah yang disebut Supersemar.¹⁴ Surat perintah tersebut telah menjadi alat legitimasi yang sangat efektif bagi Angkatan Darat untuk melangkah lebih jauh dalam panggung politik, sehari setelah surat perintah itu diterima Soeharto membubarkan PKI sesuatu yang sudah lama dituntut oleh masyarakat, disamping itu dilakukan perombakan kabinet terhadap orang-orang pendukung PKI yang berada di birokrasi, ABRI dan DPR.¹⁵

Dengan demikian secara tidak langsung G30S/PKI telah mengantarkan Angkatan Darat, yang dipimpin oleh Soekarno untuk tampil di pentas politik Indonesia, secara lebih *legitimated*. Kekuasaan dan peran politik Soekarno dan PKI, yang dulu menjadi saingan Angkatan Darat, berakhir sama sekali sejak tampilan Soeharto mengambil over (atas mandat) kekuasaan pemerintah dari tangan Soekarno. Selanjutnya era demokrasi dipimpin yang didominasi oleh Soekarno (dengan saingan dari PKI dan AD) disebut sebagai era Orde Lama yang dilawankan dengan era setelah tampilnya Soeharto sebagai pucuk pimpinan nasional yang disebut sebagai rezim Orde baru.

¹³ Mahfud. MD, *Op. Cit*, hlm. 144.

¹⁴ Eros Djarot, dkk, *Misteri Supersemar*, PT. Transmedia, Jakarta, 2006, hlm. 30.

¹⁵ Dalam Mahfud MD, *Op.cit* hlm. 197.

b. Pada Masa Orde Baru

Kekuatan politik ABRI dalam kehidupan sosial politik Indonesia tidak bisa dikatakan hanya “intervensi”. Karena dengan melihat persebaran kekuatan dan intervensinya dalam sistem politik Indonesia, mulai terhadap lembaga eksekutif, terhadap lembaga legislatif, terhadap masyarakat sipil (orsospol, ormas dan budaya), maka ABRI bisa dikatakan menghegemoni kekuatan atau sistem politik Indonesia. Jumlah anggota ABRI yang masuk dalam kabinet pembangunan relatif besar. Selain kuantitas, secara kualitas, anggota ABRI juga menempati posisi strategis dalam kabinet pembangunan. Bahkan di tahun 1981, 10 orang menjadi menteri koordinator, 8 orang menjabat menteri mengepalai departemen, dan 2 orang menjabat sebagai menteri Muda.¹⁶

Begitu pula dominasinya dalam birokrasi relatif besar, ABRI menguasai kepala daerah, mulai tingkat I (Gubernur) sampai tingkat II (Walikota atau Bupati), menempatkan anggotanya menjadi duta besar, menjabat pejabat2 tinggi dalam birokrasi sampai tingkat bawah. Penempatan ABRI di daerah-daerah tidak hanya di daerah rawan, tetapi juga di daerah-daerah yang relatif stabil.

Penguasaan ABRI mulai pusat sampai daerah dalam birokrasi masa orde baru, membuatnya menjadi pengendali kebijakan pembangunan Indonesia dan pengontrol efektif stabilitas politik di daerah. Hal ini menjadikan kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah menjadi seperti harus melalui jalur komando dari atas sampai bawah.

Pembentukan Sekber Golkar dibentuk oleh ABRI untuk mengimbangi kekuatan-kekuatan komunis dan organisasi yang berafiliasi di bawahnya. Karena itu, Sekber Golkar merupakan gabungan dari ormas-ormas bentukan ABRI, seperti MKGR, Soksi, Kosgoro dengan organisasi lain, seperti 53 organisasi serikat buruh yang disponsori militer dan pegawai negeri, 10 organisasi profesi, 10 organisasi pelajar dan mahasiswa, ABRI sendiri (AD, AL, AU dan Polri), 5 organisasi

¹⁶ John A. MacDougall, “*Patterns of Military Control in The Indonesian Higher Central Bureaurency*”, dalam *The Indonesia*, No.33, 1982, Cornell University.

wanita, 4 organisasi media massa, 2 organisasi petani dan nelayan serta 9 organisasi lainnya. Kesemuanya itu bergabung dalam Sekber Golkar dalam naungan ABRI di dalamnya.¹⁷

Pada tahun 1966, karena dianggap terlalu gemuk secara keorganisasiannya, dilakukan reorganisasi terhadap Sekber Golkar. Dalam reorganisasi tersebut, Sekber Golkar akan menjadi sebuah badan federasi yang dikelompokkan dalam 9 kelompok induk organisasi. Pada saat itu pula, Sekber Golkar diubah menjadi fungsinya dari sekedar ormas menjadi Orsospol baru.¹⁸

Dengan pemberlakuan *floating mass*, yaitu dengan melarang partai politik membangun jaringan politik di tingkat bawah, atau masyarakat dilarang melakukan aktifitas politik selain saat pemilu diselenggarakan 5 tahun sekali ternyata cukup melumpuhkan segala jenis kekuatan partai politik. Ketidakberdayaan ini sudah pasti menyebabkan proses sosialisasi militer lalu berkembang kearah kemantapan gagasan dwifungsi. Sehingga akibatnya lalu menjadi mudah untuk diraba, yaitu militer mempunyai peran dominan atau sangat menentukan dalam kancah karier sistem politik di Indonesia.¹⁹

Dengan kondisi yang demikian hegemoniknya militer terhadap sistem politik Indonesia masa orde baru, baik di dalam lembaga legislative, lembaga eksekutif, maupun dalam orsospol/ormas dan social budaya masyarakat, sangat mempengaruhi dalam membentuk karakteristik sistem politik masa itu yang mengarah pada otoritarian. Bagaimana kebijakan dan aturan-aturan muncul sebagai output dari proses politik, bukan berasal dari kebutuhan rakyat. Rakyat diintervensi kekuatannya, agar tidak bisa macam-macam terhadap rencana rejim dalam melaksanakan pembangunan di Indonesia. Bahkan secara proses dari kebijakan tersebut, mulai dari lembaga legislatif dan eksekutif dihegemoni oleh kekuatan militer rejim.

¹⁷ Suryadinata Leo, *Golkar dan Militer, Studi tentang Budaya Politik*, LP3ES, Jakarta, 1992, hlm. 13-18.

¹⁸ DPP Golkar, *Laporan Golkar Tahun 1973*, hlm. 87.

¹⁹ Prajoto, *Kebebasan Berserikat di Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm. 62.

Dalam proses pembuatan kebijakanpun, militer lagi-lagi menghegemoni kekuatan di legislatif dan eksekutif sebagai lembaga-lembaga politik pemroses suara rakyat atau pembuat kebijakan. Di orde baru, lembaga legislatif dikuasai oleh rejim militer, dimana anggota parlemen terdiri dari militer dan wakil dari golkar (partai rejim saat itu). Sehingga aturan-aturan sebagai landasan dalam pembuatan kebijakan, dapat dibuat sesuai kehendak pimpinan rejim militer. Kekuatan rakyat dalam parlemen tidak bisa berbuat apa-apa, karena intimidasi militer yang dilakukan di luar parlemen. Hegemoni militer di dalam legislatif, diikuti juga di dalam lembaga eksekutif baik mulai tingkat pusat sampai daerah. Sehingga membuat satu kebijakan yang akan dikeluarkan tersentralkan atau berdasarkan perintah dari pusat (pimpinan rejim militer). Sehingga proses politik dalam membuat kebijakan berjalan satu arah, tidak ada sistem *check and balance*. Rakyat dengan intimidasi militer, dan pengontrolan militer terhadap ormas-ormas dan lembaga keagamaan di daerah, membuat masyarakat sipil sebagai salah satu kekuatan demokrasi dalam proses politik menjadi mandul, tidak memiliki kekuatan sama sekali.

Optimalisasi partisipasi politik rakyat serta lembaga-lembaga politik menjadi agenda terpenting dalam mendorong proses demokratisasi untuk meminimalisir peran politik militer. Berbagai wacana politik yang kita pelajari hampir selalu mengajari kita bahwa dalam sistem politik idealnya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki kekuasaan yang seimbang, dengan suatu kekuatan *check and balances* tanpa mengikutsertakan militer di dalamnya sebagai kekuatan politik. Alhasil, dengan kekuatan dan mekanisme yang sedemikian diharapkan akan dapat menjamin bagi terwujudnya suatu pemerintahan yang merefleksi kemauan dan orientasi pada kepentingan rakyat. Karena itu, merupakan kepentingan kita untuk mengajak semua kekuatan pro demokrasi untuk memberikan kontribusi pemikiran sebagai landasan perjuangan dalam menolak segala bentuk pemerintahan yang bersifat militeristik. Perkembangan arus demokratisasi yang begitu kuat di tengah proses reformasi saat ini, melahirkan pemikiran baru bahwa militer sebagai sebuah kekuatan politik yang sudah tidak diperlukan lagi.

c. Pada Era Reformasi hingga Sekarang

Pada dasarnya keberanian fisik memang merupakan ukuran kualitas masing-masing individu, persis seperti kekuatan militer negara yang merupakan tanda yang paling pasti dari kekuatan bangsa dan dasar dari pernyataan mereka.²⁰

Gerakan Reformasi 1998 berhasil menggulingkan Soeharto, namun gagal membendung terkonsolidasinya kembali kekuatan militer. Militerisme tetap hidup aman, secara ekonomi maupun politik. Pemerintah tak pernah sanggup tegas pada kekuatan militer, mereka tunduk sepenuhnya. Sehingga menjadi wajar jenderal pelanggar HAM tidak tersentuh oleh hukum dan terus leluasa ikut pemilu dan mencalonkan diri jadi presiden, menjadi orang-orang pertama di belakang pendirian partai yang ikut pemilu.

Politik militer Indonesia, sebagai fondasi Orde baru, tidak pernah mati terkubur meski Soeharto jatuh. Salah satu amanat reformasi, sekaligus syarat agar konsolidasi demokrasi bisa berjalan, adalah lepas dari cengkeraman militer dengan menuntut penghapusan Dwi Fungsi ABRI, termasuk pembubaran struktur teritorial militer. Atas desakan setelah reformasi, dikeluarkanlah TAP MPR No. VI/2000 tentang Pemisahan Institusi TNI dan Polri yang menyatakan bahwa Dwi Fungsi ABRI telah berakibat pada penyimpangan peran dan fungsi TNI dan POLRI, sehingga demokrasi tidak berkembang di Indonesia.

Gagasan Federalisme ditentang keras oleh banyak kalangan karena, selain bertendensi membuang warisan berharga dan pesan sejarah yang sangat luhur dari para pendiri negara yang sangat arif, juga dianggap bertentangan dengan ketentuan pembukaan UUD 1945 sila ketiga, yang dipandang sebagai menganut bentuk negara kesatuan.²¹

²⁰ Thomas H Greene, dkk, *Ideologi-ideologi Politik*, Penerbit Ind, Jakarta, 1984, hlm. 84.

²¹ Mahfud MD, *Op. Cit*, hlm. 221.

Paradigma Baru TNI pasca 1998 adalah paradigma yang dilandasi cara berpikir yang bersifat analitik dan prospektif ke masa depan berdasarkan pendekatan komprehensif yang memandang TNI sebagai bagian dari sistem nasional. Paradigma baru ini dalam fungsi sosial politik mengambil bentuk implementasi dengan mengubah posisi dan metode tidak selalu harus di depan. Hal ini mengandung arti bahwa kepeloporan dan keteladanan TNI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dulu amat mengemuka dan secara kondisi obyektif memang diperlukan pada masa itu, kini dapat berubah untuk memberi jalan guna dilaksanakan oleh institusi fungsional.

Dengan kata lain TNI dengan paradigma barunya tidak mengubah secara signifikan budaya dan postur dari TNI dalam ruang sosial-politik. Dengan paradigma barunya TNI tetap berada dalam ruang konservatisme dengan kepercayaan pada supremasi sipil dalam pengelolaan negara, Sehingga paradigma baru itu terasa gamang dalam mengambil sikap untuk berjarak dengan aktifitas politik praktis negeri dengan jajarannya.

Disamping itu, terjadi pula pada masa reformasi terjadi perluasan kewenangan eksekutif militer kewilayah diluar kewenangan utamanya seperti memasuki wilayah judisial dengan ikut sertanya intelijen TNI dalam penanggulangan dan pengungkapan terorisme, perluasan kekuasaan untuk menggunakan kekuatan militer secara langsung dalam kondisi darurat dan pemberian kewenangan menahan orang oleh insitusi intelijen..

Sikap ini terlihat dari kecenderungan menonjolkan kepeloporan dan keteladanan TNI yang merentang jauh kebelakang ke masa 1945 tanpa melihat konteks dan pembaruan interpretasi. Sikap ini terlihat dari idiom yang dipakai yaitu “*Prajurit Pejuang*” dan “*Pejuang Prajurit*”. Sikap historisistik yang egois itu menempatkan TNI sebagai satu-satunya institusi di RI yang paling peduli pada nilai-nilai nasional seperti kemerdekaan, kedaulatan, integritas wilayah, serta segala apa yang dipandang sebagai nilai-nilai nasional (*national heritage*). Hal itu dinyatakan sebagai upaya mempertahankan konstitusi.

Resistensi keberadaan TNI di DPR menjadi pro dan kontra, padahal kenyataannya Indonesia bukan satu-satunya negara yang memiliki perwakilan tentara di dalam parlemen, masuknya TNI ke dalam politik tidak di design oleh TNI sendiri akan tetapi merupakan reaksi atau antisipasi terhadap kegagalan politisi sipil. Dalam perjalanannya para politisi ,mulai tahun 1960an sampai sekarang mencatat suatu kebenaran bahwa konsistensi dan komitmen setiap prajurit ABRI yang ada di legislatif sangat didambakan dan diidolakan atau yang menjadi teladan. Mengenai kualitas kehadiran, kualitas pekerjaan dan juga menaati berbagai ketentuan, semua pihak mengakui bahwa ABRI atau TNI dan Polri berada di depan. Memang politik menghendaki bahwa, ABRI harus minggir. Tapi secara kenyataan pada sisi yang berbeda mengatakan bahwa fraksi ABRI di sini sangat siap dengan saran-saran yang paling baik dan paling cerdas menurut para politisi sipil sehingga terkesan mereka lebih baik masalah disiplin, komitmen dan eksistensi.

Saran yang diajukan kedepan hendaknya perlu digagas forum yang mengintensifkan dan mengefektifkan komunikasi antara pakar militer dan sipil, dalam memformat hubungan sipil-militer di Indonesia yang proporsional dan elegan, sehingga proses demokrasi di Indonesia diwarnai hubungan sipil dan militer yang saling menghormati, saling mempercayai dan bekerjasama demi kepentingan bangsa dan negara.

SIMPULAN

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat disimpulkan: Pertama, militer saat ini menyumbang secara signifikan terhadap konsolidasi demokrasi di Indonesia, namun terkadang militer tidak mau dikoreksi dan lemahnya posisi politik elit sipil yang berkuasa, baik di parlemen maupun eksekutif, di hadapan TNI. Oleh karena itu sebagai kekuatan politik dari rezim lama, terkadang TNI masih tetap menjalankan watak otoriteriannya untuk menundukkan kekuatan politik lain atau massa rakyat. Kentalnya intervensi politik militer terhadap kehidupan peradilan dalam proses penegakan hukum. Setelah reformasi berjalan serta telah dibuatnya sejumlah perangkat

hukum berkenaan dengan perbaikan institusional militer paska mundurnya Soeharto, cita-cita ideal akan terciptanya masyarakat sipil yang demokratis, masih menjadi tanda tanya bagi masa depan Indonesia. Hal ini dikarenakan sejumlah peraturan dan kebijakan tersebut tidak mendapat dukungan politik dalam penegakannya. Kedua, DPR perlu melakukan tindakan-tindakan pengawasan maupun kontrol yang jauh lebih serius dan lebih ketat terhadap TNI, berdasarkan kewenangan yang ada, serta tidak menjadikan sebuah produk hukum berupa undang-undang sebagai dagangan politik jangka pendek. Oleh karena itu, para anggota DPR juga perlu mempertajam kemampuan dan kapasitas dirinya secara paradigmatik, minimal memiliki pengetahuan yang memadai tentang militer dalam masyarakat yang demokratis serta memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas. Perlu memformulasikan tempat dan posisi TNI dalam politik saat ini secara lebih jelas dalam kendali otoritas sipil. Sehingga TNI dapat menjadi suatu bagian integral yang demokratis, tidak mudah memanipulasi masa lalunya yang hanya menjadi alat kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

- AH. Nasution, 1971, *Kekaryaan ABRI*, Seruling Masa, Jakarta.
- _____, 1962, *Sejarah ABRI*, Puspen TNI, Djabar.
- Daniel S. Lev, 1999, *ABRI dan Politik; Politik dan ABRI, Jurnal HAM dan Demokrasi*, YLBHI, Jakarta.
- Eros Djarot, dkk, 2006, *Misteri Supersemar*, PT. Transmedia, Jakarta.
- Indria Samego et al., 1998, ... *Bila ABRI Menghendaki*. Mizan, Bandung.
- John A. MacDougall, 1982, "*Patterns of Millitary Control in The Indonesian Higher Central Bureaurency*", dalam *The Indonesia*, No.33, Cornell University.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Rinneka Cipta, Jakarta.
- _____, 2001, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, PT. Rinneka Cipta, Jakarta.

_____, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, PT. Gama Media, Yogyakarta.

Phillipe Nonet dan Phillipe Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York.

Prajoto, 1983, *Kebebasan Berserikat di Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.

Romli Atmasasmita, 2004, *Pengaruh Perkembangan Konvensi Internasional tentang HAM dalam Perubahan UUD 1945*, Laporan Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum, BPHN Depkum-HAM Jakarta, 7-9 September.

Soetandyo Wignjosoebroto, 2012, *Mochtar Kusumaatmaja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema, Jakarta.

Suryadinata Leo, 1992, *Golkar dan Militer, Studi tentang Budaya Politik*, LP3ES, Jakarta.

Thomas H Greene, dkk, 1984, *Ideologi-ideologi Politik*, Penerbit Ind, Jakarta.

Todung Mulia Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia*, Gramedia, Jakarta.

Yulianto Dwi Pratomo, 2005, “*ABRI & Kekuasaan*”, dalam *Puncak-puncak Krisis Hubungan Sipil-ABRI di Indonesia*, NARASI, Yogyakarta.