

KEBIJAKAN DWIFUNGSI ABRI DALAM PERLUASAN PERAN MILITER DI BIDANG SOSIAL-POLITIK TAHUN 1966-1998

Oleh :
Dede Wahyu Firdaus^{*)}

Abstract

This paper tells about the impact of military dualfunction policy towards the role of military in social and politic aspects in 1966-1998, contains about the reasons cause applied of the military dual function policy and its development that affects broadly on military function in defense and security and non-defense and security (social politic aspect, cultural aspect and economical aspect). Position, role and function at Soeharto governance caused military became dominant power in government. Military not only has a function as defense and security power but also has social politic power which is stated in military dual function concept. Appointment Soeharto as President opened the way for military to come deeper in doing social politic activities but in progress military dual function from Soeharto got widen meaning that cause military became dominant social politic power. Soeharto put military in many aspects such as social politic, cultural, and economy. From that case, military is be able to be dominant social politic power both in executive and legislative in the government, economical sector, and another sector

Keywords : *Military dualfunction policy: kebijakan dwifungsi ABRI, Defense and security: pertahanan dan keamanan, Role of social politic: peran sosial politik, Social politic power: kekuatan sosial politik.*

^{*)} Dede Wahyu Firdaus adalah mahasiswa Jurusan Pendidikan Sejarah FPIPS Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung. Lahir di Ciamis pada tanggal 16 September 1988. Ia telah menyelesaikan pendidikan sarjana (S.Pd) di Jurusan Pendidikan Sejarah FPIPS UPI dengan menulis skripsi yang berjudul “Miiter dan Politik di Indonesia (Study Tenting Kebijakan Dwifungsi ABRI Terhadap Peran-peran Militer di Bidang Sosial-Politik Tahun 1966-1998)” di bawah bimbingan Drs. Suwirta, M.Hum dan Farida Sarimaya, S.Pd, M.Si, Dede Wahyu Firdaus dapat dihubungi dengan alamat : Jalan Raya Banjarsari No.73 Rt.04/01 Desa Sukasari Kecamatan Banjarsari, Kabupaten Ciamis, Provinsi Jawa Barat 46383. Alamat email : dwmachiavellian@gmail.com

PENDAHULUAN

Kebijakan Dwifungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang diterapkan pada masa pemerintahan Soeharto berawal dari sebuah gagasan yang berasal dari A. H. Nasution, yang disebut sebagai konsep jalan tengah. Konsep jalan tengah tersebut merupakan sebuah konsep yang menginginkan militer bukan hanya berperan sebagai alat pertahanan keamanan negara, melainkan militer juga harus mampu menjalankan fungsi sosial-politiknya untuk ikut dalam menentukan arah kebijakan politik negara. Konsep Dwifungsi ABRI ini mempunyai akar dan latar belakang sejarah yang panjang sejak berdirinya organisasi ketentaraan di Republik Indonesia. Para perwira militer merasa mempunyai hak yang sama dengan kaum sipil dalam menentukan kebijakan dan jalannya pembinaan negara. Perkembangan dan perluasan peran dari konsep Dwifungsi mulai dirumuskan oleh kalangan internal militer sehingga melahirkan doktrin Tri Ubaya Cakti yang dipertegas dengan adanya doktrin perjuangan Catur Dharma Eka Karma yang nantinya ikut mengembangkan dan memperluas konsep Dwifungsi ABRI itu sendiri.

Setelah terpilihnya Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia melalui TAP MPRS No. XLIV/MPRS/1968, secara perlahan militer mulai masuk ke dalam ranah sipil dan secara berangsur-angsur mulai menjalankan fungsi sosial-politiknya, dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 20 tahun 1982, maka landasan hukum dwifungsi ABRI pun menjadi lengkap. Pada pertengahan tahun 1970 sampai 1980-an, karena semakin kuatnya pengaruh pendekatan militer di dalam kehidupan sosial, menyebabkan

dinamika serta aspirasi masyarakat kurang tersalurkan dengan baik. Hal ini disebabkan karena pada saat itu jika ada yang berbeda dengan arus dominan dalam pemerintah, ia akan dianggap sebagai anti pembangu-nan. Bahkan pada tahun 1990-an mulai terjadi beberapa gejolak politik dari daerah-daerah. Bentuk pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menjaga kestabilan pemerintahan Soeharto. Melalui kebijakan dwifungsi ABRI yang dikeluarkan oleh Soeharto, maka militerlah yang digunakan untuk menjaga kedudukannya dari berbagai ancaman.

Pada perkembangannya, kebijakan Dwifungsi ABRI dalam derajat tertentu dapat dianggap sebagai pembenaran bagi pemerintahan Soeharto untuk mengangkat sejumlah besar anggota militer di MPR, DPR, serta menempati jabatan-jabatan eksekutif, baik itu di tingkatan nasional maupun daerah yang sangat strategis. Selain itu, militer juga ikut masuk dalam perusahaan-perusahaan milik negara yang menjadi tulang punggung perekonomian nasional. Fungsi militer dalam politik ini dijadikan sebagai kekuatan dan alat penopang kekuasaan Soeharto. Pada masa pemerintahan inilah yang menjadi sejarah dari puncak keterlibatan militer dalam kancah perpolitikan di Indonesia. Walaupun pada perjalanannya, fungsi sosial politik ABRI ini mengalami pasang surut seiring dengan dinamika dan konstelasi politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu.

PEMBAHASAN :

A. Latar Belakang dan Masalah yang Terjadi Terhadap Pelaksanaan Kebijakan Dwifungsi ABRI

Ketika Soeharto ditunjuk sebagai pejabat Presiden berdasarkan Ketetapan No.IX/MPRS/1966, Soeharto kemudian menerima penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Presiden Soekarno saat Sidang Istimewa MPRS yang dilaksanakan pada tanggal [7 sampai dengan 11 Maret 1967](#). Soeharto ditunjuk oleh MPRS sebagai pejabat Presiden sampai terpilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum. Jenderal Soeharto diangkat menjadi Presiden dan dilantik pada tanggal 27 Maret 1968 dengan berdasar kepada TAP MPRS No. XLIV/MPRS/1968 pada saat Sidang Istimewa MPRS V (Soebijono, *et al*, 1997: 33-39).

Pada perjalanannya Soeharto berturut-turut selalu terpilih menjadi Presiden kurang lebih sampai 32 Tahun lamanya. Hal ini dianggap sebagai sesuatu yang luar biasa dan bahkan sering muncul banyak pertanyaan tentang bagaimana Soeharto mampu berkuasa selama itu. Diakui atau tidak ketika kita melihat Pemerintahan Soeharto pada saat itu, yang ikut berperan penting dalam menopang kekuasaannya adalah ABRI. Angkatan Bersenjata Republik Indonesia pada masa Soeharto berkuasa bukan hanya berperan sebagai penjaga stabilitas pertahanan dan keamanan namun juga berperan aktif dalam hal-hal lain yang bersifat non-hankam (sosial, politik, ekonomi, budaya dan sebagainya). Hal tersebut merupakan penjabaran dari konsep Dwifungsi ABRI yang berawal dari sebuah konsep “jalan tengah” yang dikemukakan Nasution. Ulf Sundhaussen (1986: 219) mengemukakan dalam buku *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju*

Dwifungsi ABRI mengenai konsep jalan tengah bahwa:

“Konsep ini, sebagaimana yang telah direncanakan Soekarno, kabinet dan pimpinan Angkatan Perang akan memberikan kesempatan yang luas kepada perwira-perwira tentara atas dasar perorangan tetapi sebagai eksponen tentara, untuk berpartisipasi secara aktif dalam bidang non-militer dan dalam menentukan kebijakan nasional pada tingkat yang paling tinggi, termasuk dalam bidang seperti keuangan negara, ekonomi dan sebagainya”.

Implementasi kebijakan Dwifungsi ABRI ini awalnya bertujuan untuk terbentuknya sebuah profesionalisme militer di Indonesia. Seperti halnya dalam kata pengantar buku *Dwifungsi ABRI* yang ditulis oleh Soebijono, *et al*, Yahya A. Muhaimin mengungkapkan bahwa ada dua macam pendekatan untuk melihat profesionalisme militer ini yaitu profesionalisme konservatif dan profesionalisme baru.

Kebijakan Dwifungsi ABRI yang digunakan pada masa pemerintahan Soeharto ini merujuk kepada pemahaman profesionalisme baru dimana militer yang professional adalah militer yang memiliki kecakapan, keterampilan, pengetahuan dan tanggung jawab pada bidang hankam dan sekaligus juga pada bidang non-hankam (sosial, politik, ekonomi dan sebagainya). Akan tetapi tujuan awal itu dalam perjalanannya mengalami beberapa masalah, salah satunya seperti dalam bidang ekonomi yang melibatkan ABRI untuk membantu proses nasionalisasi aset-aset vital pemerintah, tetapi justru menjadikan ABRI sebagai penguasa

atau pemimpin dari aset tersebut. Bahkan pada perjalanannya, hal tersebut digunakan sebagai lahan bisnis para pihak militer. Seperti yang pernah dikemukakan Nasution pada awal perkembangan Dwifungsi ABRI khususnya dalam hal kekaryaan menyatakan bahwa ABRI jangan sampai salah menafsirkan mengenai Dwifungsi ABRI. Menurut Nasution, meskipun ABRI diberi keleluasaan dalam bidang sosial-politik bukan berarti seorang ABRI dapat sekaligus merangkap di bidang eksekutif, legislatif atau seperti yang sering dikatakan dengan “penguasa” dan “pengusaha” (Nasution, 1971:22).

Pada era 1990-an, kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintahan Soeharto pada saat itu sudah tidak lagi dalam jalurnya dan bahkan banyak terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang dari kebijakan Dwifungsi ABRI itu sendiri. Seperti kebijakan yang dikeluarkan Soeharto misalnya, banyak yang telah mengetahui bahwa Soeharto sering menggunakan ABRI untuk mengamankan orang-orang yang membangkang dan para pesaing politiknya yang dianggap bisa mengganggu stabilitas kepemimpinan Soeharto. Bahkan orang-orang terdekat Soeharto pada saat itu diangkat menjadi pemimpin-pemimpin dalam tubuh militer, seperti Wismoyo, Feisal Tanjung, Prabowo dan yang lainnya (Ricklefs, 2008: 675-681). Hal itu pun dianggap sebagai sebuah masalah yang sangat penting oleh para kalangan sipil, dimana kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah telah membatasi ruang gerak masyarakat sipil untuk berdemokrasi sepenuhnya terhadap negara.

Sehingga menjelang akhir dari pemerintahan Soeharto, mulai banyak pihak yang mengkritisi kepemimpinan Soeharto dan mulai maraknya aksi demonstrasi yang merenggut korban jiwa, seperti terjadinya Peristiwa Mei 1998 yang telah merenggut nyawa beberapa mahasiswa saat berdemonstrasi (Ricklefs, 2008: 689-692). Salah satu yang sering dikemukakan dalam demonstrasi-demonstrasi tersebut adalah agar Soeharto dapat mundur dari jabatan Presiden dan menghapuskan Dwifungsi ABRI yang dianggap tidak lagi tepat untuk menuju kearah profesionalisme militer. Rakyat mulai jenuh dengan pengaruh militer yang sangat kuat pada masa pemerintahan Soeharto ini, sehingga menimbulkan banyak masalah. Bahkan untuk menata kembali tugas-tugas militer pasca turunnya pemerintahan Soeharto sangat sulit untuk direalisasikan dan mungkin itu akan menjadi pekerjaan rumah yang panjang di masa depan.

B. Pengaruh Kebijakan Dwifungsi ABRI Terhadap Peran Militer dalam Bidang Sosial Politik di Indonesia Tahun 1966-1998

Sejak pemerintahan Orde Baru, keterlibatan militer dalam berbagai kehidupan non-militer telah menjadi sebuah keharusan, baik melalui doktrin peran sosial politik ABRI maupun dari ketentuan perundangan yang mendasarinya, sampai ke implementasi strukturalnya. Kehadiran ABRI dalam berbagai kehidupan telah menjadi sesuatu hal yang tidak terpisahkan dari

sejarah panjang negeri ini. Pelembagaan Dwifungsi ABRI di era Soeharto merupakan bagian dari pelembagaan Piramida Orde Baru yang mencakup seorang presiden dengan kekuasaan yang sangat dominan, angkatan bersenjata yang sangat aktif berpolitik, proses *decision making* yang berpusat pada birokrasi dan pola hubungan *state-society* yang mengkombinasikan kooptasi responsivitas dengan represi. Fenomena ini merujuk pada peran militer yang dominan dan kemudian menimbulkan asumsi dan keraguan masyarakat akan efektivitas konsep Dwifungsi ABRI.

Seperti dikemukakan oleh Indria Samego, *et al*, (1998: 63), yang mengatakan bahwa keterlibatan militer di dalam bidang-bidang non-hankam disebabkan oleh faktor-faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal terdiri atas nilai-nilai dan orientasi para perwira militer, baik secara individu maupun kelompok dan kepentingan-kepentingan korps militer. Nilai-nilai dan orientasi militer secara garis besar merupakan hasil dari sejarah pengalaman yang dimiliki para anggota militer, asal usul dan peran awal militer tersebut membentuk suatu tradisi dan seperangkat nilai. Kepentingan-kepentingan material angkatan bersenjata juga memainkan peranan amat penting dalam keputusan militer yang sangat mempengaruhi campur tangan militer dalam politik. Hal tersebut diuraikan dalam tiga faktor internal sebagai berikut :

- *Pertama*, militer tentunya memiliki kepentingan-kepentingan kelompok, baik itu untuk memperoleh fasilitas-fasilitas militer seperti peralatan tempur

maupun untuk memberikan gaji yang layak bagi anggotanya.

- *Kedua*, suka atau tidak suka, korps perwira militer dapat dilihat sebagai wakil penting dari kelas menengah perkotaan. Apabila pemerintah gagal dalam memenuhi kebutuhan kelas menengah ini, maka kelompok-kelompok perwira ini diperkirakan akan melakukan tekanan terhadap pemerintah, bahkan ada kemungkinan untuk menjatuhkannya.
- *Ketiga*, para pimpinan puncak militer dapat membangun kepentingan-kepentingan pribadinya melalui intervensi militer dengan menempatkan mereka di dalam kontrol jaringan patronase pemerintah.

Ketiga faktor internal diatas memperlihatkan ketidakpedulian pemerintah sipil terhadap kepentingan golongan militer yang dapat memicu terjadinya intervensi militer dalam berbagai bidang guna memenuhi kebutuhannya, baik itu militer secara kelompok ataupun individu. Selain dari faktor-faktor internal tersebut, terdapat juga faktor eksternal, seperti kondisi-kondisi sosial ekonomi, keadaan politik dalam negeri dan faktor-faktor internasional yang dapat memperkuat kecenderungan militer untuk melakukan intervensi.

Seperti yang dikemukakan Larry Diamond dan Marc F. Plattner (2001: XXXIX-L), menegaskan mengenai pentingnya hubungan sipil-militer yang ideal yaitu menempatkan militer dibawah supremasi pemerintah sipil, dimana profesionalisme militer harus dikedepankan dan senantiasa ditingkatkan sebagai landasan terselenggaranya kehidupan yang

demokratis karena supremasi sipil tetap merupakan tujuan yang vital. Profesionalisme militer dianggap sebagai sesuatu yang dianggap ikut menentukan hubungan sipil-militer, khususnya dalam negara yang menjalankan sistem negara demokrasi. Intervensi militer dalam politik dapat dicegah melalui semangat profesionalisme, begitupun intervensi sipil ke dalam masalah teknis militer yang dapat dihindari melalui pemahaman terhadap tugas militer. Kondisi ini diyakini akan menciptakan hubungan sipil-militer yang harmonis.

Keterlibatan ABRI dalam masalah non-militer pada masa pemerintahan Soeharto telah berhasil menciptakan ketertiban dan keamanan di Indonesia. Hal ini bermula dari kebijakan Dwifungsi ABRI, yang mempengaruhi sepak terjang ABRI dalam kehidupan sosial politik di negara ini. Seperti yang dikemukakan oleh Moerdiono sebagai Menteri Sekretaris Negara, bahwa salah satu aktor politik penting dalam Orde Baru adalah ABRI, yang mengembangkan doktrin Dwifungsinya dan Tri Ubaya Cakti merupakan koreksi total terhadap Orde Lama, serta upaya yang dilakukan ABRI dalam melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen (Indria Samego, *et al*, 1998: 144).

Keterlibatan militer di Indonesia, dalam politik telah dimulai semenjak era revolusi. Peran sosial politik militer ini merupakan peran kedua yang harus diemban oleh anggota-anggota ABRI, selain dari peran pertama yang menyatakan ABRI harus terlibat dalam pertahanan dan keamanan. Kedua peran tersebut tertuang dalam kandungan Dwifungsi ABRI. Dengan kata lain, ABRI tidak

saja menjalankan fungsi hankam saja, tetapi juga menjalankan fungsi sosial politiknya yang memberikan peluang bagi anggota ABRI untuk memangku jabatan sipil tanpa meninggalkan statusnya sebagai anggota militer.

Pengaruh kebijakan Dwifungsi ABRI terhadap peran-peran militer pada masa pemerintahan Soeharto, khususnya dalam bidang sosial politik memang mengerucut kepada hasil yang telah dilakukan oleh militer itu sendiri. Setelah Dwifungsi ABRI ini mendapatkan legitimasi dari pemerintah lewat konstitusi, maka semakin lebarlah jalan militer untuk menjalankan fungsi keduanya. Pengaruh dan peran ABRI di bidang non-hankam pada masa Orde Baru dimulai sejak 1966, setelah Soeharto diangkat sebagai Ketua Presidium Kabinet merangkap Menteri Utama Bidang Pertahanan dan Keamanan, dan Nasution secara aklamasi terpilih menjadi Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Dari hal tersebut, bisa dilihat bahwa dari sanalah pertanda militer akan mulai masuk ke dalam peranan sosial politik.

Pada perkembangannya, ABRI menjadi kekuatan dominan dalam pemerintahan. Presiden berasal dari ABRI, dan juga banyak menteri yang berasal dari ABRI. Bahkan pada kurun waktu 1960-an dan 1970-an hampir semua gubernur dan bupati/walikota berasal dari ABRI, ditambah pula dengan adanya Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) yang mempunyai peran yang cukup besar pada waktu itu. Partai-partai politik pun menjadi kurang berpengaruh dan mengalami intervensi dari pihak militer untuk menjamin agar pemimpin-pemimpinnya tidak

mengganggu stabilitas politik (Syamsuddin Haris dan Riza Sihbudi, 1995: 99).

Selain itu, pengaruh yang cukup besar dalam implementasi peran sosial politik ABRI ini juga sangat terasa dalam parlemen. Berawal dari Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 mengenai pembentukan DPR baru yang disebut DPR-GR (Gotong Royong). Komposisi DPR-GR adalah 130 orang wakil dari partai politik dan 152 orang dari perwakilan golongan fungsional (karya) serta seorang wakil dari Irian Barat. TNI memperoleh jatah 35 kursi sebagai bagian dari golongan fungsional (karya) angkatan bersenjata. Ini merupakan saat pertama TNI memiliki wakil dalam lembaga legislatif. Posisi ini kemudian diikuti dengan penempatan wakil TNI di DPRD, baik di daerah tingkat I maupun tingkat II. Pada perkembangan berikutnya, posisi TNI di parlemen semakin kuat. Masa Orde Baru dibawah Soeharto ini menempatkan TNI dalam posisi yang strategis. Pada perkembangan selanjutnya, jumlah kursi TNI di DPR pun mengalami peningkatan. TNI memperoleh jatah 100 kursi, sedangkan di DPRD I dan DPRD II TNI memperoleh 20% jatah kursi dari total anggota yang ada dalam lembaga perwakilan tersebut (Dewi Fortuna Anwar, *et al*, 2002: 124).

Posisi ABRI yang menjadi mayoritas di parlemen pun mau tidak mau ikut mempengaruhi dari setiap kebijakan yang dihasilkan. Secara tidak langsung, Soeharto mengendalikan lembaga legislatif ini melalui anggota-anggota ABRI yang duduk di parlemen. Sehingga kebijakan-kebijakan yang bisa mengancam stabilitas pemerintahannya pun bisa di minimalisir dengan adanya peran

militer di dalamnya. Dengan masuknya ABRI dalam parlemen, maka semakin memperkokoh kedudukan dan posisi militer, serta pengaruh militer dalam bidang sosial politik di Indonesia.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan militer berperan dalam bidang sosial politik. *Pertama*, adanya anggapan bahwa militer mengemban tugas sebagai penyelamat negara. Anggapan ini muncul karena pada awalnya mereka dibentuk sebagai alat pertahanan negara. Oleh karena tugas ini pula, rasa nasionalisme yang melekat pada militer kelihatan lebih kuat. *Kedua*, ada semacam kepercayaan pada golongan militer bahwa mereka memiliki identitas khusus dalam masyarakat.

Mereka mengidentifikasi dirinya sebagai pelindung kepentingan nasional. *Ketiga*, militer mengidentifikasi dirinya sebagai arbiter atau stabilisator bagi negaranya. Peran ini sering diartikan bahwa jika militer mengambil alih kekuasaan politik selalu disertai pernyataan pengambilalihan peranan politik itu hanya bersifat sementara sampai stabilitas dan ketertiban umum terpenuhi. *Keempat*, militer mengidentifikasi dirinya sebagai pelindung kebebasan umum (Indria Samego, *et al*, 1998: 103-104).

Sama halnya dengan di Indonesia, militer merasa dirinya sangat mempunyai peran yang penting dalam negara. Bukan hanya sebagai alat pertahanan keamanan saja, tetapi juga menjadi pelindung nasional yang mengintegrasikan dirinya dalam kancah politik di Indonesia. Dengan kebijakan Dwifungsi ABRI yang dimilikinya, militer semakin merasa bahwa tindakan-tindakan yang dilakukannya adalah semata-mata untuk kepentingan rakyat, walaupun

pada perjalanannya peran militer mempunyai perluasan peran yang menjadikan militer sebagai kekuatan yang mendominasi dalam pemerintahan.

Banyak argumen yang diajukan untuk perluasan peran dan pengaruh terhadap kelangsungan dari Dwifungsi ABRI. Senada dengan hal itu, Bilveer Singh (1996: 136) mengemukakan faktor-faktor yang ditunjukkan terhadap perluasan peran tersebut, yaitu :

1. Kegagalan para politisi sipil memaksa ABRI untuk memainkan peran sosial politik lebih besar.
2. Peran ABRI tetap menentukan, karena merupakan kekuatan satu-satunya yang dapat menjamin bahwa Pancasila tetap menjadi ideologi nasional.
3. ABRI dipandang sebagai penyelamat nasional satu-satunya, mengingat banyaknya krisis negara yang telah dialami.

Terlepas dari pembenaran-pembenaran ini, sejak awal pimpinan militer telah menegaskan bahwa kepemimpinannya punya peran lebih daripada sekedar peran yang biasa dilakukannya. Perkembangannya berlangsung pada tahun 1966 dan selanjutnya, secara substansial mengubah karakter sistem politik yang sudah ada sebelumnya. Salah satu perkembangan yang cukup penting dan berpengaruh besar terhadap peran sosial politik ABRI adalah kehadiran lembaga Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Dengan hadirnya Kopkamtib, peran sosial politik ABRI tampak semakin leluasa pengaruhnya. Dalam hal ini, Kopkamtib tidak terbatas pada masalah sosial politik dalam arti sempit, tetapi juga

menjangkau ideologi politik, ekonomi, sosial dan budaya (Indria Samego, *et al*, 1998: 105).

Seperti yang dikemukakan Harold Crouch (1999: 97) mengenai Dwifungsi ABRI, bahwa :

“Konsep dwifungsi ABRI bukanlah suatu doktrin mati yang ditetapkan untuk selama-lamanya, tetapi doktrin yang hidup, yaitu suatu doktrin dinamis yang dapat berubah sesuai perkembangan zaman”.

Hal tersebut senada dengan pandangan dari beberapa pimpinan dan mantan pimpinan ABRI, yang menyatakan bahwa Dwifungsi ABRI akan terus dilaksanakan sepanjang masa, namun peran sosial politiknya harus disesuaikan dengan perubahan sistem demokrasi yang ada dan sesuai dengan keinginan rakyat mengenai demokrasi.

Mantan Kepala Staf Teritorial TNI, Agus Widjojo mengatakan bahwa implementasi dari Dwifungsi ABRI oleh Soeharto telah bergeser amat jauh dari konsep yang dibayangkan oleh Jenderal Nasution. Awalnya, Dwifungsi digagas sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan sosial tetapi di bawah Soeharto, Dwifungsi menjadi alat pertahanan keamanan dan sosial politik (Majalah Tempo, 2010: 70).

Seperti yang dikemukakan Indria Samego, *et al*, (1998: 150), bahwa berbagai perubahan yang dapat mempengaruhi peran sosial politik ABRI tersebut dinyatakan sebagai berikut :

- *Pertama*, penyederhanaan partai-partai politik. Penyederhanaan atau peleburan partai-partai politik pada awal tahun 1973. Hal tersebut dikuatkan dengan adanya UU No. 3 tahun 1975 dan pada perkembangannya menjadi UU No. 3

tahun 1985 tentang partai politik dan golongan karya. Dari yang semula berjumlah 10 partai menjadi hanya tiga partai politik, yaitu PPP, Golkar, dan PDI. Penyederhanaan partai-partai politik ini dimaksudkan untuk mencegah konflik-konflik politik di kalangan masyarakat.

- *Kedua*, pemberlakuan “*asas tunggal*” yaitu diberlakukannya Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi seluruh organisasi masyarakat (ormas) maupun organisasi sosial politik di Indonesia sejak tahun 1985. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mencegah kembalinya apa yang dikenal sebagai “*politik aliran*”. Dengan diberlakukannya Pancasila sebagai “*asas tunggal*”, diharapkan tidak ada lagi ormas atau orsospol yang mendasarkan dirinya pada ideologi lain. Dalam pelaksanaannya, hal tersebut mendapat pertentangan dari kalangan organisasi-organisasi yang menolak diberlakukannya “*asas tunggal*”.
- *Ketiga*, menguatnya *civil society*. Mulai menguatnya peranan *civil society* (masyarakat madani) ditandai dengan disahkannya Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada 1986, munculnya Komnas HAM (Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia), tampilnya politisi sipil sebagai ketua umum Golkar untuk pertama kalinya, serta menguatnya peran LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) telah memperkuat posisi sipil dalam organisasi kemasyarakatan. Fenomena ini tidak terlepas dari bertambahnya golongan masyarakat terdidik, sebagai dampak dari pesatnya pembangunan ekonomi, serta

adanya pengaruh dari arus demokratisasi yang melanda dunia internasional setelah runtuhnya ideologi komunisme di Uni Soviet dan Eropa Timur.

- *Keempat*, pesatnya pembangunan ekonomi. Salah satu yang bisa dibanggakan dari pemerintah Soeharto adalah pesatnya kemajuan di bidang pembangunan ekonomi. Ini memang merupakan konsekuensi logis dari pilihan kebijakan yang diambil sejak awal, yaitu lebih memprioritaskan aspek pembangunan ekonomi. Meningkatnya pembangunan ekonomi mengakibatkan bertambahnya jumlah kaum terdidik yang dengan sendirinya meningkatkan pula jumlah kalangan yang kritis di Indonesia. Mereka inilah yang sering menuntut adanya perbaikan di hampir segala bidang, termasuk bidang politik.
- *Kelima*, meningkatnya stabilitas politik. Salah satu perubahan yang cukup penting dalam kehidupan sosial politik nasional selama pemerintahan Soeharto adalah semakin mantapnya stabilitas politik. Walaupun di sejumlah tempat masih ada berbagai peristiwa politik yang cukup serius, namun keseluruhan gangguan terhadap stabilitas nasional bisa dikatakan sudah jauh berkurang.

Selain dari hal tersebut, pengaruh kebijakan Dwifungsi ABRI terhadap kehidupan sosial politik juga berawal dari masuknya militer ke dalam parlemen, dimana pada perkembangannya itu ABRI seolah menjadi penentu arah kebijakan di parlemen. Hal tersebut membuat pemerintahan Soeharto selalu stabil dan

aman sampai akhirnya pada 1998 mulai terjadi sebuah peristiwa sejarah dalam kancan demokrasi di Indonesia, ketika Soeharto harus meninggalkan jabatan kepresidenannya.

PENUTUP

Secara umum, pelaksanaan dwifungsi ABRI dimaksudkan untuk membentuk profesionalisme dalam tubuh militer, dimana militer bukan hanya bertindak sebagai alat pertahanan keamanan negara saja melainkan juga harus mampu melakukan tugas serta peran lainnya di bidang non-hankam. Namun pada proses pelaksanaannya, kebijakan dwifungsi ini mengalami perluasan peran yang digunakan oleh Soeharto sebagai penguasa pada saat itu untuk ikut menopang kekuasaannya serta mengamankan kekuasaannya dari gangguan apapun. Perluasan peran ABRI ini menyebabkan dominasi militer dalam politik dan birokrasi pada masa pemerintahan Soeharto. Dominasi itu terjadi dari segi kuantitatif dan kualitatif yang bersifat strategis. Terjadinya dominasi militer dalam birokrasi adalah salah satu implikasi bentuk pemberlakuan kebijakan dwifungsi ABRI yang berdampak pada kehidupan sosial politik di Indonesia, khususnya terhadap tumbuhnya demokrasi yang sangat diharapkan oleh seluruh rakyat Indonesia yang sejak awal kemerdekaan memiliki cita-cita terbentuknya negara demokrasi yang berdasarkan kepada UUD 1945 dan Pancasila.

Berdasarkan implikasi yang terjadi pada saat itu, tanggapan mengenai kebijakan Dwifungsi ABRI memunculkan adanya anggapan negatif di masyarakat, seperti stabilitas menjadi tujuan, dinamika masyarakat

menjadi terhambat, aspirasi akan pluralitas dikalahkan oleh keseragaman dan monoloyalitas, sementara desentralisasi melemah bersama menguatnya sentralisasi, sehingga demokrasi sulit tercapai karena adanya pelembagaan otoritarisme.

Pengaruh kebijakan Dwifungsi ABRI pada bidang pertahanan keamanan pada masa pemerintahan Soeharto ini lebih menggunakan militer sebagai alat keamanan yang bertugas untuk meminimalisir segala bentuk ancaman yang timbul dan mengancam stabilitas negara serta kekuasaan Soeharto. Pada saat itu, peran ABRI sebagai alat pertahanan dan keamanan seakan di nomor duakan setelah fungsi ABRI sebagai kekuatan sosial politik yang dianggap lebih penting. Namun, keterlibatan ABRI dalam kehidupan sosial politik yang semakin mendalam pada bidang-bidang sosial politik yang luas telah menimbulkan sesuatu yang tidak diharapkan. Militer seolah terjebak menjadi alat kekuasaan yang senantiasa melakukan pembenaran atas setiap kebijakan pemerintah.

Perluasan peran serta fungsi ABRI pada masa pemerintahan Soeharto merupakan pengaruh yang ditimbulkan dari proses pelaksanaan kebijakan Dwifungsi ABRI yang menyimpang. Pengaruh peran ABRI yang cukup besar dalam bidang sosial politik sangat terlihat dalam parlemen dan kabinet serta para pemimpin daerah yang berasal dari kalangan militer. Posisi ABRI yang menjadi mayoritas di parlemen pun mau tidak mau ikut mempengaruhi dari setiap kebijakan yang dihasilkan. Secara tidak langsung, Soeharto mengendalikan lembaga legislatif ini melalui anggota-anggota ABRI yang duduk di parlemen, sehingga makin

memperkokoh kedudukan dan posisi militer dalam bidang sosial politik di Indonesia, baik itu dalam bidang sosial politik secara umum maupun dalam bidang non-hankam lainnya seperti bidang budaya dan ekonomi.

Puncaknya terjadi pada Mei 1998, ketika pewacanaan “Reformasi” di segala sektor mulai diperjuangkan masyarakat. Setelah masyarakat jenuh dengan sikap dan otoritas Soeharto yang terlalu berlebihan, masyarakat menginginkan Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia. Sebenarnya sikap militer pada saat itu sudah mulai terbuka dan menyadari apa yang diinginkan masyarakat Indonesia. Tidak mengherankan setelah pemerintahan Soeharto runtuh, maka banyak pendapat yang menuntut untuk diadakannya reorientasi yang bersifat mendasar dan struktural di setiap sistem yang ada, tidak terkecuali untuk militer khususnya dalam hal implementasi dan kebijakan dari Dwifungsi ABRI.

Setelah Soeharto turun dari jabatan Presiden, maka munculah era pemerintahan baru dibawah kepemimpinan Habibie yang menggaungkan jargon “Reformasi”. Selanjutnya Habibie membentuk Kabinet Reformasi untuk membantu membuat gagasan-gagasan dan menjalankan agenda reformasi di segala bidang, salah satu gagasan yang muncul adalah wacana mengenai “Reformasi Internal Militer”. Proses reformasi internal ini merupakan salah satu jawaban pemerintah terhadap tuntutan reformasi yang menyeluruh di segala bidang. Menurut beberapa perwira tinggi, reformasi internal ini dijalankan bukan karena desakan masyarakat semata, tetapi juga karena kesadaran mereka dalam merespons

perubahan yang sedang berlangsung. Kalangan militer merasa tidak terpaksa melakukan reformasi internal, karena sejak awal 1990-an telah dimulai berbagai kajian tentang perubahan di lingkungan internal militer yang melahirkan paradigma baru ABRI.

Paradigma tersebut intinya berisi mengenai reposisi peran militer, perubahan syarat-syarat menduduki posisi politik, tidak melakukan intervensi politik dan menjalin kemitraan dengan masyarakat sipil. Secara normatif, wacana reformasi ini mendorong militer melakukan perubahan paradigma, peran, fungsi dan tugasnya. Wacana tersebut diharapkan mampu menjadi paradigma baru untuk membenahi internal organisasi militer dan mengamandemen kebijakan Dwifungsi ABRI ini sebagai jawaban terhadap situasi dan kondisi yang ada di Indonesia pada saat itu. Pemerintah benar-benar merealisasikan wacana tersebut pada saat Abdurahman Wahid (Gus Dur) menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan Habibie, selanjutnya, upaya merealisasikan wacana mengenai pembenahan fungsi dan peran militer pun dilanjutkan oleh Megawati ketika menjabat sebagai Presiden yang menggantikan Gus Dur. Sejak era pemerintahan Gus Dur sampai Megawati, upaya penghapusan hak-hak istimewa ABRI selama era pemerintahan Soeharto diwujudkan melalui beberapa kebijakan dan peraturan yang meliputi pengaturan tentang pemisahan TNI dan POLRI (Tap MPR No. VI/2000), pengaturan tentang peran TNI dan Peran POLRI (Tap MPR No. VIII/2000), Undang-undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Pada dasarnya kebijakan Dwifungsi ABRI yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Soeharto memiliki manfaat yang baik untuk individu ABRI khususnya dan untuk pemerintah pada umumnya, namun hal itu menjadi salah ketika individu-individu ABRI memanfaatkan kesempatan tersebut untuk kepentingannya pribadi dan golongannya. Semestinya ABRI memberikan contoh sikap dalam berpolitik, karena pada hakikatnya

militer itu mempunyai peran dan fungsi sebagai alat pertahanan keamanan negara yang mempunyai posisi netral dalam berpolitik. Dampak diamandemennya kebijakan Dwifungsi ABRI ini maka membuat pihak militer harus menentukan sikapnya, masuk ke dalam ranah politik tapi harus melepaskan jabatan militernya/pensiun atau tetap berkarir dalam institusinya tanpa ikut campur dalam urusan politik Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, D. F. et al. (2002). *Gus Dur Versus Militer: Studi Tentang Hubungan Sipil-Militer di Era Transisi*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Crouch, H. (1999). *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Diamond, L. et al. (2001). *Hubungan Sipil-Militer & Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Haris, S. dan Sihbudi, R. (1995). *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Nasution, A. H. (1971). *Kekaryaan ABRI*. Jakarta: Seruling Masa.
- Ricklefs, M. C. (2008). *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Samego, I, et al. (1998). *Bila ABRI Menghendaki: Desakan Kuat Reformasi Atas Dwifungsi ABRI*. Bandung: Mizan.
- Singh, B. (ed.). (1996). *Dwifungsi ABRI: Asal Usul, Aktualisasi dan Implikasinya bagi Stabilitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Soebijono, et al. (1997). *DWIFUNGSI ABRI Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sundhaussen, U. (1986). *Politik Militer Indonesia 1945-1967: menuju dwifungsi ABRI*. Jakarta: LP3ES.
- Majalah Tempo. (2010). *Bila Nama Tidak Terdengar*. Majalah Tempo. (Edisi 17, 23 Mei 2010).

