

KEMENTERIAN PERTAHANAN: BIROKRASI SIPIL DAN HIERARKI MILITER

Yusa Djuyandi^{a*} dan Muhammad Gufran Ghazian^b

^{ab} *Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran
Jalan Raya Bandung Sumedang KM 21, Kampus FISIP,
Kabupaten Sumedang, Indonesia*

*Korespondensi: yusa.djuyandi@unpad.ac.id

Received 22/03/19

Revised 13/05/19

Accepted 25/05/19

Abstract

The military and defense ministry are two inseparable elements. It can be analyzed from two points of view. First, the functions of each institution are interrelated. Second, the presence of military figures in the body of the defense ministry. The distribution of control over civil society will be good if the law is in accordance with the needs of the country and its implementation is in accordance with the law which has been synchronized with the state's needs. The problem of the distribution of control of civil society in the defense ministry can be found at two stages of policy making, these two things are formulation and implementation, so this public policy requires evaluation because of its wide impact on civil society control and the existence of problems at two stages above.

Keywords: defense ministry, military, civil society control, civil

Abstrak

Militer dan kementerian pertahanan merupakan dua unsur yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dianalisa dari dua sudut pandang. Pertama, fungsi dari masing-masing institusi yang saling terkait. Kedua, keberadaan tokoh-tokoh militer di tubuh kementerian pertahanan. Distribusi kendali atas masyarakat sipil akan menjadi baik apabila undang-undang sesuai dengan kebutuhan negara dan implementasinya sesuai dengan undang undang yang telah disinkronisasi dengan hajat negara. Permasalahan distribusi kontrol masyarakat sipil di tubuh kementerian pertahanan dapat dilihat pada dua tahap pembuatan kebijakan, Dua hal tersebut adalah perumusan dan implementasi, sehingga kebijakan publik ini membutuhkan evaluasi karena dampaknya yang begitu luas terhadap kontrol masyarakat sipil dan permasalahan pada dua tahap di atas.

Kata kunci: Kementerian Pertahanan, militer, kontrol masyarakat sipil, sipil

PENDAHULUAN

Transformasi pola politik Indonesia pasca reformasi 1998 membawa dampak pada menguatnya diskursus hubungan sipil militer dalam kerangka demokrasi (Sujito, 2002). Terjadi banyak perubahan pada tubuh militer Indonesia yang menjadi wajib dilakukan dengan tujuan mengembalikan citra militer yang dianggap sebagai salah satu aspek primer pada berjalannya rezim otoritarianisme. Redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi fungsi dan peran dilakukan demi memulihkan citra TNI di tengah masyarakat (Basuki, 2014). Militer perlahan melangkah mundur dari panggung perpolitikan nasional.

Hal yang menjadi alamat demiliterisasi yang tentunya melazimkan sipilisasi adalah peralihan jabatan Menteri Pertahanan yang selalu dijabat oleh militer selama masa orde baru kepada tokoh non militer (sipil). Perubahan ini dimulai dengan pengangkatan Prof. Dr. Juwono Sudarsono menjadi menteri pertahanan pada akhir tahun 1999. Setelah itu, pada masa kepemimpinan Prof. Dr. Mahfud MD, Kementerian Pertahanan lagi-lagi melakukan restrukturalisasi dengan pengisian eselon 1 oleh pegawai-pegawai dari kalangan sipil setelah selama bertahun-tahun seluruh eselon 1 di kementerian pertahanan hanya diduduki oleh pegawai dari kalangan militer (Aspikom, 2002)

Hal ini menimbulkan perdebatan di antara para pengamat hubungan sipil militer, siapakah yang sepatutnya mengisi posisi-posisi di kementerian pertahanan. Sebagian memandang bahwa unsur militer menjadi unsur ahli dalam bidang pertahanan sehingga sepatutnya unsur militer yang memegang posisi-posisi strategis di tubuh kementerian pertahanan. Sebagian lain justru menganggap bahwa secara institusional Kementerian Pertahanan adalah instansi sipil yang tak

pantas didominasi oleh unsur militer. Tak sampai disitu analisa terhadap undang-undang yang mengatur hal ini turut dilakukan untuk mengeksplanasi sebab kerancuan dalam implementasinya. Oleh karena itu, eksistensi dua unsur yang berbeda pada suatu tubuh instansi menjadi objek kajian menarik dalam dinamika kelembagaan di Indonesia.

Bertolak dari latar belakang permasalahan yang begitu konkret, peneliti menganggap keberadaan unsur sipil dan militer menjadi objek kajian yang menarik untuk diperdalam. Oleh karena itu, peneliti memutuskan untuk melabeli artikel ilmiah ini dengan tema “Kementerian Pertahanan: Birokrasi Sipil atau Hierarki Militer”.

Analisis artikel ini dibangun melalui penelusuran dokumen, berita, dan hasil penelitian yang relevan terutama berkaitan dengan kementerian pertahanan serta hubungan sipil-militer yang terdapat di dalamnya. Penelusuran yang dilakukan juga dengan melakukan studi literasi seputar histori, legalitas dan regulasi-regulasi yang berkaitan dengan Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. Dengan demikian, peneliti memilih menggunakan metode kualitatif dikarenakan tema penelitian dirasa cocok dengan metode ini.

Fokus analisis kajian ini terletak pada bagaimana status kementerian pertahanan secara formal, badan militer atau sipil? Bagaimana sepatutnya hubungan militer dengan instansi sipil? Apa dampak yang dapat ditimbulkan jika unsur militer dan sipil berada padu satu pola hirarki yang sama? Dengan menjawab beberapa pertanyaan di atas, diharapkan kajian ini dapat menyajikan analisis tentang pola hubungan sipil-militer di instansi kementerian pertahanan. Selain itu, kajian ini diharapkan dapat memberikan usulan mengenai konsep konstruksi relasi dan distribusi posisi yang tepat bagi kementerian pertahanan, khususnya dengan menilik latar belakang dan ranah masing-masing elemen.

Banyak ilmuwan yang mencoba mendefinisikan tafsir dari kata sipil dan militer. Perbedaan opini dan pandangan pun seakan menjadi keniscayaan yang tak terhindarkan. Kata sipil misalnya, ia didefinisikan sebagai orang yang tidak termasuk angkatan bersenjata dari suatu milisi atau suatu negara dan tidak ikut terlibat dalam konflik senjata atau militer (Suryokusumo, 2006). Ilmuwan lain yang juga menarasikan definisi sipil ialah Eliot Cohen, dikutip dari Arif Yulianto (2002), Cohen berpendapat bahwa sipil merupakan masyarakat umum, lembaga pemerintahan, swasta, para politisi, dan negarawan. Berbeda dengan Nils Melzer (2009), ia menerjemahkan kata sipil sebagai orang-orang yang menikmati kekebalan dari serangan langsung kecuali untuk waktu-waktu genting dimana mereka mengambil bagian langsung dalam perang.

Adapun militer, ia didefinisikan sebagai orang yang dididik, dilatih dan dipersiapkan untuk bertempur (Sjarief, 1996). Berbeda dengan Sayidiman Suryohadiprojo (1999) yang mendefinisikan militer sebagai organisasi kekuatan bersenjata yang bertugas menjaga kedaulatan negara. Adapun Arif Yulianto (2002) ia menjelaskan definisi yang lebih spesifik di Indonesia beserta transformasi limitasi yang terjadi. Ia menyebutkan bahwa militer adalah TNI AD, TNI AL dan TNI AU pasca 1999, yaitu separasi POLRI dengan TNI.

METODE

Berdasarkan pada kajian yang diangkat, maka penelitian ini dianggap lebih tepat dengan menggunakan metode kualitatif, karena metode ini dianggap mampu menjelaskan dan menganalisa fenomena penelitian secara lebih mendalam. Oleh sebab penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka penelitian ini tidak mengambil data berdasarkan pada sampel sebuah populasi atau juga tidak melakukan perhitungan secara statistik. Data primer dari penelitian ini merupakan hasil observasi peneliti maupun data sumber-sumber primer lainnya, seperti dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan untuk publik (dapat diakses secara terbuka) oleh Kementerian Pertahanan. Sedangkan data sekunder diambil dari sumber pemberitaan media ataupun hasil kajian dari lembaga swadaya masyarakat yang memiliki fokus kajian atas reformasi kelembagaan sektor pertahanan.

Untuk membuktikan bahwa data yang diperoleh adalah valid, maka memvalidasi data dilakukan dengan teknik triangulasi data. Dimana data dari hasil observasi, dokumen resmi maupun catatan kajian berbagai lembaga kemudian dikomparasikan untuk mencari kesesuaian informasi. Pada tahapan berikutnya peneliti kemudian mengambil data yang relevan, sehingga analisa yang ditulis dapat menggambarkan fenomena penelitian secara utuh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kemhan: Institusi Sipil atau Militer?

Secara formal kementerian pertahanan merupakan lembaga sipil dengan dalil (Aspikom, 2002):

1. Pada Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 2010 tentang Administrasi Prajurit Tentara Republik Indonesia pasal 32 ayat 1 disebutkan: “Jabatan di luar struktur TNI pada *instansi sipil* yang dapat diduduki oleh prajurit aktif adalah jabatan pada kantor yang membidangi Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Polhukam), Pertahanan Negara, Sekretariat Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung, serta instansi lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (RI, 2010).”
2. Pada Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural pasal 9 disebutkan: “Selain oleh Pegawai Negeri Sipil, jabatan struktural tertentu pada instansi sipil :
 - a. Departemen Pertahanan;
 - b. Sekretariat Militer Presiden;
 - c. Badan Intelijen Negara;
 - d. Lembaga Sandi Negara;
 - e. Lembaga Ketahanan Nasional;
 - f. Dewan Ketahanan Nasional;
 - g. Badan S.A.R. Nasional, dapat diduduki oleh Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tanpa dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural.
3. Kedudukan kementerian pertahanan yang merupakan pelaksana administrasi negara, maka secara formal seharusnya menjadi lembaga sipil, sebagaimana penjelasan Prof. Mahfud MD.

Dalil nomor dua merupakan dalil terjelas yang menunjukkan bahwa idealnya pelaksanaan struktur di tubuh kementerian pertahanan didominasi oleh pegawai dari kalangan sipil. Akan tetapi, ditemukan banyak diskrepansi pada implementasi peraturan pemerintah yang telah disebutkan di atas. Hal ini tentu berdampak besar pada pelaksanaan fungsi kementerian pertahanan.

Apa Sebab Dominasi Militer di Kemhan ?

Kementerian Pertahanan yang secara institusional merupakan lembaga sipil mendapatkan intervensi yang begitu kuat dari kelompok militer yang seharusnya tidak menjadi unsur primer yang mendominasi pada tubuh Kementerian Pertahanan. Peneliti menduga terjadinya dominasi militer pada tubuh kementerian pertahanan terjadi dengan beberapa faktor, di antaranya:

1. Faktor historis
Sejarah Kemhan tidak terlepas dari pimpinan-pimpinan yang berasal dari militer, selama orde baru seluruh menteri pertahanan berasal dari militer (Setyanto & Loisa, 2012). Sehingga budaya militer yang sudah mengakar sulit untuk dihilangkan begitu saja.
2. Solidaritas dalam tubuh militer
Berhubungan dengan munculnya ingroup feeling di dalam perasaan anggota sebuah kelompok, maka konsekuensinya akan tumbuh solidaritas, dimana seseorang siap berkorban demi anggota lain di kelompoknya (Ahmadi, 1999). Sehingga menarik personel TNI yang memiliki relasi dengan sang pejabat struktural akan terus terjadi. Hal ini sudah menjadi budaya yang biasa di tubuh militer sehingga menjadi budaya yang diterapkan di Kemhan pula.
3. Perbedaan karakter antara sipil dan militer
Dismilaritas karakter antara keduanya berkonsekuensi pada reduksi kenyamanan kerja. Oleh karena itu, kelompok militer yang menjadi pejabat struktural tinggi akan memilih orang-orang militer untuk diajukan kepada sekretaris jenderal sebagai pejabat struktural di bawahnya. Sehingga pola birokrasi sipil seakan telah berubah menjadi pola hierarki militer.
4. Keberadaan jabatan-jabatan spesifik yang hanya dapat diduduki oleh militer

Sebagian posisi di kementerian pertahanan memang dianggap hanya dapat diduduki oleh militer. Hal ini selalu menjadi alasan utama pihak kementerian pertahanan ketika ditanya mengenai kejelasan status sipil dan militer di tubuh kementerian pertahanan.

5. Melekatnya budaya militer di tubuh kementerian pertahanan
Pelaksanaan apel tiap pagi, kemiripan lambang dan perbedaan plat nomor kementerian pertahanan dengan kementerian lainnya semakin memperkuat unsur-unsur militer di tubuh kementerian pertahanan dan semakin mempersulit dominasi sipil di instansi tersebut (Aspikom, 2002).

Dampak Dominasi Militer di Tubuh Kemhan

Dominasi militer pada tubuh kementerian pertahanan membawa dampak yang relatif. Ditinjau dari sisi hukum dan kelembagaan, tentu hal ini tidak ideal, tetapi jika dilihat dari profesionalitas dan kesesuaian bidang, maka ini membawa dampak yang positif kepada instansi yang bersangkutan. Secara kelembagaan, dominasi militer berdampak pada:

1. Ketidaksesuaian antara kebijakan dan implementasinya
Sebagaimana yang telah disebutkan bahwa secara prosedural seharusnya kekuasaan di kementerian pertahanan lebih banyak dipegang oleh kalangan sipil. Hanya saja faktor-faktor yang begitu kuat justru menyebabkan timbulnya hegemoni militer terhadap sipil di tubuh kementerian pertahanan
2. Obstruksi pada komunikasi
Pola militer yang menjadikan penempuhan jalur hierarki sebagai obligasi bagi siapa pun yang hendak berbincang dengan atasan menjadi obstruksi komunikasi dalam tubuh kemhan. Prof. Mahfud MD mengakui adanya permasalahan tersebut di tubuh Kemhan, sementara seharusnya instansi sipil justru bersifat demokratis, sehingga memudahkan komunikasi antar lini.
Selain itu perbedaan latar belakang dan karakter menjadi obstruksi berikutnya. Militer yang cenderung menjadikan komando sebagai alur pengambilan keputusannya harus berbenturan dengan budaya sipil yang lebih mengutamakan musyawarah.
3. Hilangnya kaidah dan norma sipil yang merupakan identitas lembaga sipil, yaitu pola *bottom up*.
Telah dimaklumi bahwasannya pola kepemimpinan militer adalah *top down*, dimana segala sesuatu harus mengikuti perintah atasan. Sementara kaidah pola kelembagaan suatu lembaga sipil adalah *bottom up*, dimana keputusan diambil berdasarkan *input* dari para implementator yang bekerja bersamanya.
4. Sebagian proses hanya menjadi formalitas saja
Proses-proses koordinasi yang seharusnya dilakukan antara kemhan dan militer menjadi hilang karena banyaknya tokoh militer di tubuh kemhan menyebabkan hilangnya garis separasi antara TNI dan Kementerian Pertahanan. Hal ini menyebabkan koordinasi dan rapat-rapat antara kementerian pertahanan dan TNI hanya sebagai formalitas belaka.

Empat hal tersebut menjadi permasalahan kelembagaan yang komplikatif di tubuh kemhan. Butuh banyak hal untuk kembali melakukan reformasi di tubuh kementerian pertahanan. Langkah awal adalah demiliterisasi kemhan secara konsisten hingga mencapai komposisi ideal. Hal ini akan sulit dilakukan jika menteri pertahanan masih diambil dari kelompok militer atau purnawirawannya.

Komposisi Ideal pada Kementerian Pertahanan

Pada Peraturan Presiden nomor 58 tahun 2015 tentang Kementerian Pertahanan disebutkan beberapa fungsi kementerian pertahanan di antaranya:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang strategi pertahanan, perencanaan pertahanan, potensi pertahanan, dan kekuatan pertahanan;
- b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pertahanan;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pertahanan;
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Pertahanan;
- e. pelaksanaan pengelolaan sarana pertahanan;
- f. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertahanan;
- g. pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di bidang pertahanan;

- h. pelaksanaan pengelolaan instalasi strategis pertahanan;
- i. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan
- j. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pertahanan.

Apabila dilihat dari fungsinya maka dapat disimpulkan bahwa fungsi departemen pertahanan teramat berbeda dengan fungsi TNI sehingga pemisahan keduanya harus benar-benar dilakukan. Walaupun ada jabatan-jabatan yang membutuhkan individu berlatar belakang TNI, maka anggota militer yang bersangkutan dapat masuk ke dalam tubuh Kemhan dan berkarir di kemhan dengan meninggalkan kemiliterannya. Selain itu pejabat-pejabat tinggi kementerian pertahanan harus dipegang oleh orang-orang berlatarbelakang sipil atau militer yang telah dimiliterisasi.

Selain itu, hubungan antara kemhan dan TNI harus diperjelas karena di satu sisi panglima TNI merupakan jabatan setingkat menteri dan di sisi lain TNI berada di bawah kementerian pertahanan. Kerancuan posisi di antara keduanya akan menimbulkan permasalahan di tubuh kementerian pertahanan. Bagi peneliti pembagian fungsi di antara keduanya harus termaktub dalam regulasi formal dan harus ada pengawas yang terdiri dari kedua belah pihak yang memastikan berjalannya pelaksanaan kerja keduanya sesuai dengan tugas, fungsi serta wewenang yang telah termaktub di dalam undang-undang.

SIMPULAN

Kementerian Pertahanan yang merupakan lembaga sipil mengalami banyak obstruksi dalam pelaksanaannya. Di antaranya disebabkan banyaknya unsur militer yang masuk dan mendominasi internal kementerian pertahanan. Perkara ini kemudian menimbulkan derivat permasalahan di tubuh kementerian pertahanan.

Hal ini harus segera diselesaikan dengan demiliterisasi di tubuh kemhan hingga mencapai komposisi ideal. Jabatan struktural yang membutuhkan individu berlatarbelakang TNI seharusnya baru dapat diisi ketika sang militer beralih menjadi seorang sipil dan berkarir di tubuh kementerian pertahanan. Regulasi yang jelas dan pengawasnya dibutuhkan untuk mencapai kementerian pertahanan yang sesuai dengan kaidah-kaidah lembaga sipil.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi, A. (1999). *Psikologi Sosial*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aspikom. (2002). *Komunikasi dan Ketahanan Militer: Membangun Kembali Kedaulatan dan Kepentingan Nasional NKRI*. Bandung: Aspikom.
- Basuki, A. Y. (2014). Reformasi TNI: Pola, Profesionalitas, dan Refungsionalisasi Militer dalam Masyarakat. *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, 135-166.
- Melzer, N. (2009). *Interpretive guidance on the notion of Direct Participation in Hostilities under international humanitarian law*. Geneva: ICRC.
- RI. (2001). *Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural*. Jakarta: Sekretariat Republik Indonesia.
- RI. (2010). *Peraturan Pemerintah nomor 39 tahun 2010*. Jakarta: Sekretariat Republik Indonesia.
- Setyanto, Y., & Loisa, R. (2012). *Kementerian Pertahanan: Budaya Militer di Institusi Sipil ? 2012: UPN Veteran Yogyakarta*.
- Sjarief, A. (1996). *Hukum disiplin militer Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sujito, A. (2002). Gerakan Demiliterisasi di Era Transisi Demokrasi. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 121-138.
- Suryohadiprojo, S. (1999). *Hubungan-Sipil Militer di Indonesia: Suatu Pembahasan*. Jakarta: FISIP UI.
- Suryokusumo, S. (2006). *Konsep Pertahanan Non Militer*. Jakarta: Pustaka Obor.
- Yulianto, A. (2002). *Hubungan Sipil-Militer di Indonesia pasca Orba*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

