

# KAJIAN KRITIS PENYELENGGA- RAAN TUGAS DAN FUNGSI (PTF) KEMENTERIAN PERTAHANAN DI DAERAH

Puguh Santoso\*)

*Lazimnya praktik hubungan sipil-militer akan sangat tergantung pada sejarah lahirnya suatu negara dan militer itu sendiri. Militer Indonesia dalam perjalanan sejarah kelahirannya sangat kental dengan nuansa perjuangan ketika merebut kemerdekaan.*

*Cara pandang hubungan sipil-militer ketika itu hanya satu yaitu bangsa Indonesia "merdeka". Realitas engineering hubungan sipil-militer yang berhasil merebut kemerdekaan itu pada akhirnya membangun karakter dan jatidiri TNI hingga saat ini. Fakta sejarah pada puncaknya menjadi pembenar ketika militer mengemban peran gandanya yang kemudian dikenal dengan Dwifungsi ABRI sebagai model hubungan sipil-militer khas Indonesia (Notosusanto, 1984 dan Soebijono, 1992).*

Perkembangan keterlibatan militer dalam politik di Indonesia terus bergerak maju seiring lemahnya kontrol publik, yang didukung oleh kondisi instabilitas nasional sebagai akibat berbagai pemberontakan dan pertikaian politik yang tidak kunjung selesai. Munculnya gagasan ini diawali pada tahun 1955 oleh Abdul Haris Nasution, sebagaimana ditegaskan,

"Saya berkeyakinan, bahwa kita

tidak bisa menempatkan TNI sekedar sebagai alat sipil saja seperti dalam demokrasi Barat, juga tidak sebagai rezim militer" (Notosusanto, 1984:27-28).

Berbagai keberhasilan peran militer dalam politik menjadikan lepas kontrol, puncaknya pada Era Orde Baru, ketika militer digunakan sebagai alat pelanggeng kekuasaan. Dengan Dwifungsi ABRI, dapat menjamah semua ranah politik (infra dan supra struktur politik) secara ek-

---

\*) Alumni S2 Ketahanan Nasional Sekolah Pascasarjana UGM.

sesifnya. Memang sesungguhnya peran militer dalam politik bukan merupakan fenomena sepihak tanpa pengaruh timbal balik dari suatu lingkungan. ABRI dengan Dwifungsinya, Bildeer Singh mengatakan,

*"More critical is the fact that Dwifungsi ABRI is not merely a doctrine explaining and justifying the armed forces intervention in Indonesia politics. It is more than that as ABRI has, over the years the most important deterrence the country possesses against forces that would want to undermine the Unity and Unitary nature of Indonesia, the country's 1945 Constitution and its national ideology of Pancasila. Seen in this regard, Dwifungsi ABRI should be understood from the historical and political context"* (Bildeer Singh, 1995: 90-91).

Dengan demikian jelas, kiranya intervensi militer dalam politik bukan hanya berasal dari pihak militer, hal itu bisa jadi karena sebuah manifestasi spesifik cerminan masyarakat negara berkembang. Lebih lanjut Huntington mengatakan,

*".....the general politicization of social forces and institutions. In such societies, politics lacks autonomy, complexity, coherence, and adaptability, all sorts of social forces and groups become directly engaged in general politics"* (Agus Widjojo, Okt 2000).

Besarnya peluang militer menjamah ranah politik telah memberikan kekuasaan begitu luasnya di samping kurang berjalannya kontrol publik akan menjadi "bom waktu" ketika hal tersebut tidak diimbangi dengan ke-

mampuan yang memadai. Perihal "ketidakefektifan" politik kelompok militer itu Dixon, menyinalir:

*"Sumber dari ketidakefektifan militer ini, adalah taraf kemampuan intelektual yang relatif rendah dari personilnya. Taraf kemampuan intelektual yang relatif rendah pada awal memasuki militer itu pun tidak lantas diperbaiki pada rangkaian pendidikan berikutnya. Namun, yang lebih berbahaya lagi dari taraf kemampuan intelektual yang rendah ini, adalah munculnya sikap anti intelektual yang dikembangkan dalam kehidupan militer, yang menyebabkan masalah-masalah pertahanan dan keamanan tidak dapat dianalisa secara obyektif dan rasional"* (Soejono, 1982:10).

Cerminan di atas tergambar melalui potret ketika gelombang balik dengan runtuhnya Dwifungsi ABRI. Hal ini sejalan dengan berakhirnya Rezim Orde Baru, sehingga masyarakat menuntut peran TNI memenuhi format demokratisasi, ditandai dengan supremasi sipil-militer, militer tunduk kepada keputusan politik negara.

Berangkat dari tuntutan reformasi inilah secara radikal melahirkan berbagai perubahan yang meliputi doktrin struktur dan kultur TNI. Kemudian disusul lahirnya UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No.39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan UU No.34 tahun 2004 tentang TNI.

Perubahan berbagai Undang-Undang tersebut menjadikan *frame work* dalam membangun TNI "baru", sebagaimana paradigma TNI yaitu; sebagai bagian dari sistem nasional, selalu berdasar kesepakatan bangsa melalui keputusan politik yang dituangkan dalam undang-undang, bebas atau steril dari politik praktis, profesional, kuat dan modern, tunduk pada hukum dan hak asasi manusia.

Salah satu kosekuensi dari hal terkait menuntut adanya reformasi birokrasi organisasi Kementerian Pertahanan dan TNI khususnya mengenai restrukturisasi Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi (PTF) Kementerian Pertahanan di daerah.

PTF Kementerian Pertahanan sebagai pengemban fungsi pemerintah di bidang pertahanan negara dalam pelaksanaannya selama ini di emban oleh Komando Daerah Militer (Kodam) yang berdasarkan Keputusan Menhankam Nomor: Kep 012/VII/1988 tanggal 31 Agustus 1988 tentang Kodam sebagai PTF Dephankam di daerah. Pelaksanaan PTF Kementerian Pertahanan di daerah yang membidangi "urusan pemerintahan" menjadi tidak efektif dikarenakan dasar hukum yang memberikan legalitas sudah tidak lagi dapat memayunginya. Kodam bukan lagi merupakan bagian dari

birokrasi pemerintahan daerah, sehingga Kodam tidak lagi memiliki kewenangan secara langsung menyentuh hal-hal yang terkait pengelolaan sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan negara. Posisi Kodam dalam mengemban PTF sebagaimana dijelaskan di atas, menjadikan *stagnan* yang pada akhirnya memperlemah penyiapan sistem pertahanan negara.

### **Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Kementerian Pertahanan di Daerah dan Permasalahannya**

Penyelenggaraan pertahanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan yang disiapkan sejak dini dan dilakukan secara nasional untuk menjamin terdukungnya kepentingan nasional. Pada Undang-Undang nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, menyatakan bahwa penyelenggaraan pertahanan negara disusun melalui pemberdayaan segenap sumber daya nasional untuk ditransformasikan menjadi kekuatan pertahanan negara.

Selanjutnya dalam pasal 16 ayat (7), dalam upaya pemberdayaan sumberdaya nasional, Menteri Pertahanan bekerjasama dengan Departemen dan instansi lain untuk menyusun dan melaksanakan perencanaan strategis pengelolaan sumberdaya un-

tuk kepentingan pertahanan. Sedangkan pasal 20 ayat (3) mengamanatkan bahwa pembangunan di daerah harus memperhatikan pembinaan kemampuan pertahanan. Memperhatikan amanat di atas, jelaslah bahwa pembangunan sistem pertahanan negara tidak semata-mata menjadi tugas dan tanggung jawab Menteri Pertahanan, melainkan menjadi tugas dan tanggung jawab segenap penyelenggara negara termasuk Pemerintah Daerah (Pemda). Demikian pula sebaliknya bahwa setiap bentuk pembangunan yang dilaksanakan daerah harus mempertimbangkan aspek pertahanan negara.

Oleh karenanya untuk mencapai efektifitas aktualisasi sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud maka pada Undang-Undang No. 39 tahun 2009 tentang Kementerian Negara, pasal 9 ayat (3) yang amanatkan bahwa Kementerian Pertahanan perlu segera mewujudkan pembentukan instansi vertikal untuk mensinergikan kebijakan dalam penyelenggaraan pertahanan negara di daerah.

Kementerian Pertahanan sebagai pengemban sebagian fungsi pemerintah di bidang pertahanan negara telah menyelenggarakan kegiatan tugas dan fungsi Kemhan di daerah yang

selama ini diemban oleh Kodam berdasarkan Keputusan Menhankam Nomor Kep/012/VII/1988 tanggal 31 Agustus 1988 tentang Penetapan Kodam sebagai Penyelenggara Tugas dan Fungsi Dephankam di Daerah. Penunjukan Kodam dimaksudkan sebagai upaya optimalisasi pelaksanaan tugas Dephan di daerah. Seiring dengan perkembangan politik, tugas ini menjadi kurang efektif dan tidak berlandaskan pada dasar hukum yang tepat. Peran Kodam sebagai pengemban profesionalitas alat pertahanan negara tidak lagi memiliki kewenangan langsung menjamah urusan pemerintahan. Tugas dan fungsi pemerintahan di bidang pertahanan yang menjadi kewenangan Kemhan (urusan pemerintahan sipil) di daerah perlu penyesuaian. Sehingga secara bertahap diperlukan transformasi peralihan fungsi ke dalam kelembagaan fungsional yang mencakup lingkup dan fungsi pemerintahan dalam wujud instansi vertikal Kemhan di daerah. Dengan demikian terjadi sinkronisasi dan koordinasi tugas-tugas pemerintahan bidang pertahanan antar pemerintah daerah dengan instansi vertikal tersebut.

### **Peran PTF Kementerian Pertahanan di Daerah**

Salah satu tugas pokok Ko-

dam sebagaimana ditetapkan dalam Kep/012/VIII/1988, hakikatnya yaitu memberdayakan segenap sumber daya nasional di daerah yang meliputi; SDM, SDA, SDB, Sarana Prasarana Nasional, Teknologi dan Tata Ruang, untuk ditransformasikan menjadi kekuatan pertahanan negara yang siap digunakan untuk melaksanakan tugas pertahanan negara. Dengan diembannya peran, fungsi dan tugas tersebut maka PTF Kementerian Pertahanan di daerah merupakan bagian dari sistem tata kelola Pemerintahan Daerah artinya PTF merupakan bagian dalam sebuah sistem manajemen Pemerintahan Daerah. Manajemen pengelolaan sumberdaya nasional di daerah meliputi; pengkajian; penginventarisasian sumberdaya pertahanan negara; perencanaan, penyusunan program, pembentukan, pemeliharaan dan pengamanan SDM, SDA, SDB pertahanan negara; pengerahan (mobilisasi dan demobilisasi) kekuatan pertahanan negara.

### **Faktor yang Menentukan Keberhasilan PTF Kementerian Pertahanan di Daerah**

#### **Pemenuhan Aspek Legal Administrasi**

Penyesuaian Kepmenhan No-

mor: Kep/012/MA/III/1988, dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pertahanan sebagaimana Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan UU No.34 tahun 2004 tentang TNI, akan didapatkan beberapa keuntungan: (a) Azas legalitas dan akuntabilitas penyelenggaraan PTF Kementerian Pertahanan di daerah, sehingga tidak lagi terjadi peminggiran peran dan fungsi dalam konteks penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah. (b) Terwujudnya efektifitas organisasi Kementerian Pertahanan khususnya ditingkat pelaksanaan di daerah, mengingat semua kebijakan pertahanan negara akan menjadi bagian dari proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah. (c) Implementasi kebijakan pertahanan negara akan selalu *direspons* semua institusi fungsional mengingat kepentingan pertahanan negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pembangunan negara mengingat pertahanan negara merupakan fungsi pemerintahan, disiapkan sejak dini melalui pembangunan dalam kerangka kepentingan nasional yaitu kesejahteraan dan keamanan.

## Kelayakan Organisasi melalui pembentukan Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan

Hal ini dilakukan dalam rangka: (1) Terwujudnya penajaman tugas-tugas berkenaan dengan pengelolaan sumberdaya nasional di daerah, karena secara politis memiliki legalitas hukum, mengingat adanya ketegasan dan kejelasan kewenangan yang diberikan. Besarnya otoritas yang diberikan kepada Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan tidak sekedar untuk kepentingan Kementerian Pertahanan/TNI, tetapi untuk kepentingan nasional. Dengan otoritas tersebut Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan akan memiliki harga tawar dengan *counterpart* nya (Pemerintahan Daerah dan instansi vertikal lainnya) sehingga program-program kepentingan strategis pertahanan selalu direspon (tidak mandul seperti saat ini). (2) Optimalisasi atas peran, fungsi dan tugas Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan di daerah dapat dilakukan, mengingat adanya jaminan hukum sebagaimana dijelaskan di atas. Keberadaan Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan tidak hanya sekedar sebagai fasilitator, koordinator dan regulator, namun disisi lain dapat bertindak sebagai pengawas

melalui prosedur dan mekanisme pengawasan melekat yang nantinya diteruskan secara fungsional kepada Badan Pengawas Keuangan (BPK) ketika dipandang perlu di daerah terjadi penyimpangan program yang bertentangan dengan kepentingan pertahanan negara. (3) Memberikan penguatan kepada *counterpart* dalam upaya pencapaian usulan program pembangunan daerah kepada Pemerintah untuk mendapatkan prioritas, mengingat besaran program pembangunan tersebut bernilai strategis nasional, misalnya menyangkut masalah perbatasan, pulau kecil terluar dan seterusnya. (4) Terpenuhinya kerangka efektivitas dan efisiensi organisasi, antara lain: (a) Kinerja kelembagaan dapat dibangun karena loyalitas hanya satu yaitu tegak lurus kepada Menhan. (b) Manajemen akan semakin efektif karena rumusan tugas, fungsi dan tataran kewenangan semakin jelas tidak lagi duplikasi (yang sebelumnya tiga fungsi sekaligus diembannya). (c) Menjembatani program lintas sektoral antara; satuan TNI yang ada di wilayah, Pemda dan *stake holder* terkait lainnya di daerah. Hubungan keterkaitan yang dimaksud menurut istilah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional disebut "focus prioritas" yaitu:

"Bagian dari prioritas untuk men-

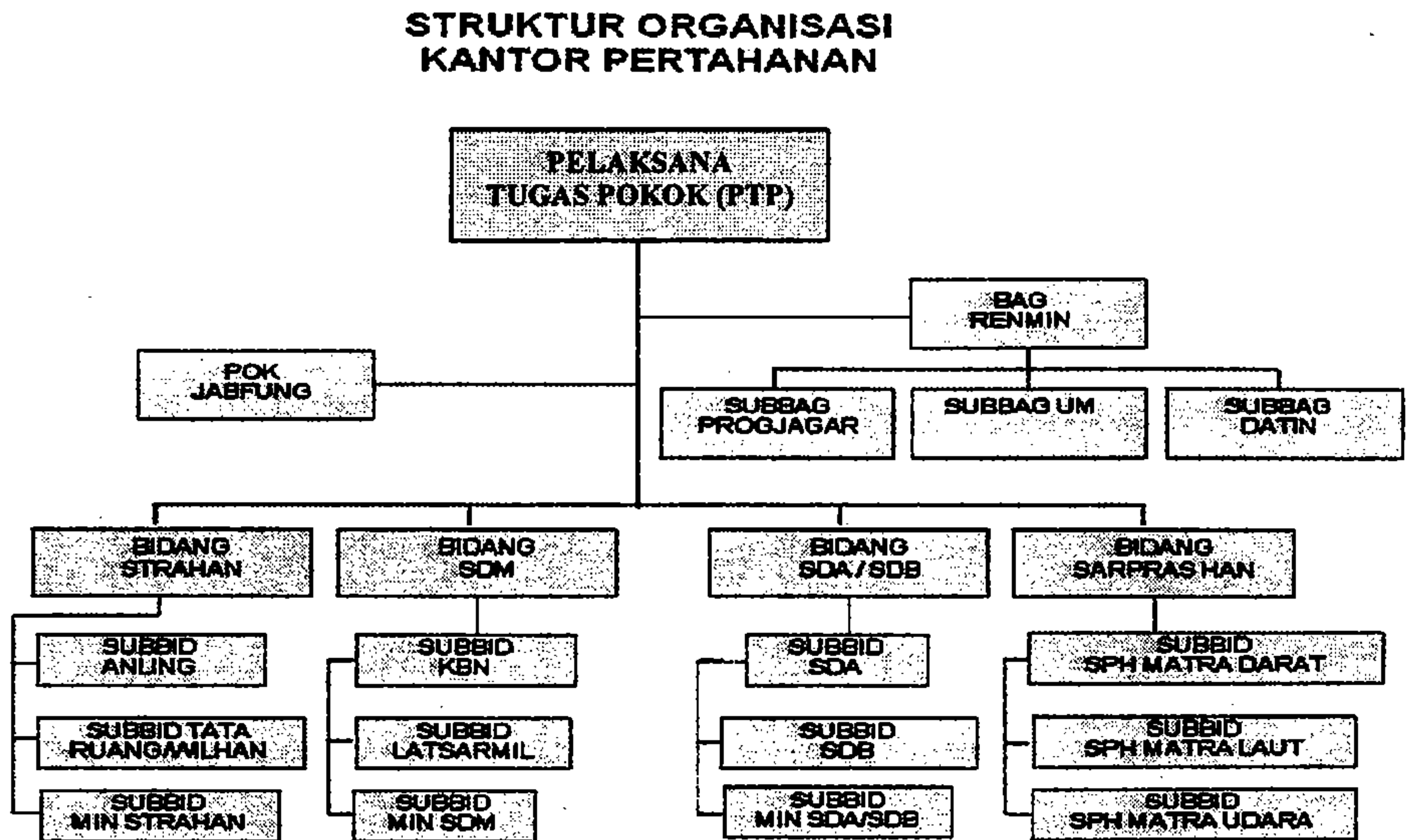
capai sasaran strategis, yang dilaksanakan oleh masing-masing Kementerian/Lembaga, maupun lintas Kementerian/Lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, di mana pada tingkat Kementerian/Lembaga, prioritas dan fokus prioritas diterjemahkan melalui program dan kegiatan (Dephan, 2008).

### Strategi yang Ditempuh

Strategi yang ditempuh antara lain: (1) Menentukan Rancang bangun struktur organisasi Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan di daerah yang memenuhi kriteria: (a) Undang-Undang No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan UU No.34 tahun 2004 tentang TNI dan Permenhan RI Nomor: PER/01/M/VIII/2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pertahanan. (b) Mampu menjembatani antara kepentingan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam upaya pembangunan bidang pertahanan di daerah. (c) Mampu mengkoordinasi semua kepentingan pertahanan di daerah dengan Pemda dan instansi terkait lebih optimal, sehingga sinkronisasi kepentingan kesejahteraan dan pertahanan di daerah dapat terjalin secara terencana. (d) Mampu memberikan nilai efisiensi yang tinggi mengingat kedudukan Pelaksana Tugas Po-

kok berada langsung di bawah Menhan. (e) Dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan Tupoksi Kementerian Pertahanan dalam perencanaan pembangunan pertahanan secara lebih komprehensif. (f) Mampu mengakomodasikan kepentingan Trimatra Terpadu (AD, AL, dan AU) di daerah sebagai wujud implementasi penyiapan dini pertahanan semesta. (g) Dapat mempertinggi posisi tawar (*bargaining position*) dalam proses pembinaan sumberdaya nasional di daerah. (h) Mampu melaksanakan pengawasan dan pengendalian dalam memelihara kesinambungan kepentingan pertahanan di daerah, mengingat Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan merupakan instansi vertikal yang berada langsung di bawah Menhan. (i) Memiliki kewenangan yang relatif kuat dibandingkan dengan model-model sebelumnya. (j) Dapat mensinkronisasikan fungsi-fungsi pemerintahan yang diemban Kementerian Pertahanan dan fungsi-fungsi operasional yang diemban TNI.

**RANCANG BANGUN STRUKTUR  
ORGANISASI PELAKSANA TUGAS POKOK (PTP) KEMENTERIAN  
PERTAHANAN DI DAERAH**



Pemikiran Rancang bangun Struktur Organisasi Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan di daerah.

(2) Sosialisasi dan pembentukan Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan di daerah secara bertahap. Sosialisasi dan pembentukan Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan di daerah dilakukan secara bertahap menjadi penting, mengingat dalam beralihnya fungsi pemerintahan yang selama ini diemban Kodam, di dalamnya bersentuhan dengan kewenangan/kekuasaan akan berimplikasi pada kemungkinan penolakan, hal tersebut sejalan pendapat Dixon sebagaimana diurai di depan. Di sisi lain berdasar sejarah pernah digunakannya TNI sebagai alat

kekuasaan perlu dibatasi, Lord Acton, melalui tulisannya; "*Essays on Freedom and Power*", tahun 1907. Agar tidak terulang masa lalu militer ditarik dalam kancah kekuasaan, maka ke depan sangat diperlukan kemampuan sipil, (Sundhaussen, 1982). Mengalir dari kekhawatiran-kekhawatiran tersebut dan untuk menghindari konsekwensi adanya penolakan akibat *Culture shock* proses pembentukan Pelaksana Tugas Pokok Kementerian Pertahanan dilakukan melalui sosialisasi serta proses tahapan (tidak mengejut), sambil mempersiapkan kualitas institusi pengganti.



## Daftar Pustaka

- Bilver, Singh. 1995. *Dwifungsi ABRI, Akulturasi dan Implikasinya bagi Stabilitas dan Pembangunan*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Notosusanto, Nugroho. 1984. *Pejuang dan Prajurit, Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi ABRI*. Sinar Harapan (SH), Jakarta.
- Widjojo, Agus. 2000. *Wawasan Masa Depan tentang Sistem Pertahanan Keamanan Negara*. The Habibie Centre, Jakarta.
- ### Undang-Undang/Peraturan/Kebijakan
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia. 2007. *Buku Himpunan Perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pertahanan*:
1. UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
  2. UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
  3. UU No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
  4. Permenhan RI No.: PER/01/M/VIII/2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dephan.
  5. Kep. Menhankam No.: Kep/012/VIII/1988 tentang Penetapan Kodam sebagai PTF Dephankam di Daerah.

