

Reformasi di Kementerian Pertahanan RI

Beni Sukadis

Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (LESPERSSI)

E-mail: bsukadis@gmail.com

Abstrak

Reformasi bidang pertahanan yang dialami Indonesia sejak disahkan UU Pertahanan Negara dan UU TNI hingga kini belum selesai karena beberapa faktor yang cukup menghambat reformasi ini. Beberapa faktor yang menghambat, yaitu masih ada budaya paternalistik dalam birokrasi, masih ada ketidakjelasan kedudukan antara menteri pertahanan dan panglima TNI dalam pembagian wewenang khususnya terkait hubungan sipil-militer dan kepemimpinan sipil yang lemah dalam mengelola reformasi di Kementerian Pertahanan. Hingga saat ini implementasi supremasi sipil masih samar di Kementerian Pertahanan, walaupun secara faktual menteri pertahanan berasal dari sipil, tapi di sisi lain dominasi militer dalam jabatan pengambilan keputusan masih terjadi. Padahal supremasi sipil seharusnya direpresentasikan dalam wujud nyata bukan hanya dari hanya dari satu posisi pimpinan, yakni bagaimana otoritas sipil secara dominan dapat mengambil keputusan politik yang otonom sesuai dengan kebijakan negara yang dimandatkan oleh UU dan aturan yang ada.

Kata kunci: reformasi pertahanan, hubungan sipil militer, supremasi sipil.

Defense reform still underway since Indonesia passed the Law on State Defense and the TNI the reform law has not completed yet, because there are many factors that impede the reform process. Some of the factors are the paternalistic culture still exist in the bureaucracy, there is also ambiguity on the relations between the Defense Minister and the Commander of TNI in the division of labor especially to civil-military relations and weak civilian leadership in managing the reform at the Ministry of Defense. Until now, the implementation of civil supremacy within the Ministry is vague, although the ministers are civilian, but in fact the military domination in decision making process remains strong. Whereas, civil supremacy should not be exemplified on the top position, but the civilians authority take the lead in the decision making in accordance to the State Policy as stipulated by the law.

Keywords: defense reform, civil-military, civilian supremacy.

Pendahuluan

Selama enam tahun terakhir reformasi bidang pertahanan khususnya Kementerian Pertahanan (Kemhan) Republik Indonesia belum terlalu kelihatan. UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dengan jelas mengatur Kemhan sebagai otoritas sipil dalam urusan pertahanan negara. Namun apakah otoritas sipil ini sudah secara faktual membawahi dan mengawasi organisasi TNI sebagai instrumen operasional, jelas belum terlihat secara nyata. Masih terjadi beberapa kendala dalam pengaturan hubungan sipil militer saat ini menunjukkan bahwa Dephan sebagai otoritas sipil belum bisa melakukan kendali demokratis pada TNI. Kendala *pertama* adalah aturan perundang-undangan itu sendiri terutama pasal mengenai Panglima TNI bertanggungjawab pada Presiden dalam penggunaan kekuatan.¹ *Kedua*, adalah ada sikap konservatif di kalangan TNI dalam melihat peran dan posisi TNI secara historis. *Ketiga*, kurangnya optimal pengawasan TNI dari otoritas sipil (eksekutif dan legislatif) utamanya terkait kinerja Kemhan/TNI. Memang untuk mengatasi kendala ini tidak semudah membalik tangan. Tampaknya konsensus nasional dalam hubungan sipil militer yang demokratis belum selesai ditataran hukum, struktur dan budaya politik Indonesia, sehingga banyak momentum yang hilang begitu saja. Secara normatif hubungan sipil militer yang baik digambarkan sebagai suatu kontrol sipil yang obyektif pada militer.² Untuk melihat hubungan sipil militer yang ideal bisa lihat Kotak 1. di bawah yakni Kode Perilaku OSCE. Rujukan ini penting dalam arti kita dapat mengambil substansi yang penting dalam hubungan sipil militer di negara-negara demokratis, tentunya dengan melihat berbagai kendala yang mungkin kita hadapi dalam penerapan nilai-nilai demokratis dalam kontrol sipil terhadap militer.

¹ Pasal 18 (4) UU No. 3. /2002 menyatakan Panglima bertanggung jawab kepada presiden dalam penggunaan kekuatan komponen pertahanan negara dan bekerja sama dengan menteri dalam pemenuhan kebutuhan TNI.

² Kontrol militer yang obyektif menurut Samuel Huntington adalah sebagai berikut: 1) Profesionalisme militer yang tinggi dan pengakuan pejabat akan batas profesionalisme mereka; 2) Subordinasi yang efektif pada pimpinan politik yang membuat keputusan pokok tentang kebijakan luar negeri dan militer; 3) Pengakuan dan persetujuan dari pemimpin tersebut atas kewenangan profesional dan otonomi militer; 4) Minimalisasi intervensi militer dalam politik dan minimalisasi intervensi politik dalam militer. Lihat buku *Samuel Huntington, Prajurit dan Negara: Teori Hubungan Sipil-Militer* (Jakarta: Gramedia, 2001).

Kotak 1. OSCE Code of Conduct (1994)

OSCE Code of conduct on political military Aspects of Security (Hans Born, 1994) that contains provisions on democratic political control of military, paramilitary, and internal security. In particular section VII and VIII on the basic components of democratic control of defense activities, as follows:³

- The primacy of all times of democratic constitutional civilian power over military power
- The subjection of armed forces to norms and prescription of international humanitarian law.
- The respect of human rights and fundamental freedom of the armed forces personnel,
- the commensurability of the domestic use of force with the needs of enforcement, and prohibition of the use of force.

Tugas Kementerian Pertahanan

Dapat dikatakan dari 2009 hingga 2014, Kementerian Pertahanan telah melakukan tugasnya sebagai otoritas politik dengan mengeluarkan sejumlah kebijakan pertahanan yaitu pengembangan organisasi, modernisasi alat utama sistem persenjataan (alutsista), penganggaran, pengelolaan sumber daya nasional dan lainnya. Berbagai kebijakan terutama terkait kebijakan strategis jangka menengah dan panjang sebelumnya sudah dikeluarkan, seperti Doktrin Pertahanan 2007, Postur Pertahanan 2007, Buku Putih Pertahanan 2008, *Strategic Defense Review* (SDR) 2008, SDR 2011 dan Buku Putih 2014,⁴ serta soal kebijakan Minimum Essential Forces (MEF) dalam memenuhi kebutuhan alat utama sistem persenjataan (alutsista). Namun yang menjadi persoalan di dalam dokumen strategis ini nampaknya Kemhan/TNI lebih fokus pada

³ Hans Born, *Democratic Control of Defense*, 93.

⁴ Terkait Buku Putih 2014, sebenarnya sudah selesai, tapi tidak diterbitkan oleh Kemhan, walaupun sudah ditandatangani Menhan Purnomo saat itu. Hal ini karena buku putih selesai saat akhir pemerintahan SBY, sehingga Kemhan dibawah menteri baru yaitu Ryamizard R. membatalkan publikasi Buku Putih 2014 tersebut.

tugas nontradisional dan gagal dalam merumuskan doktrin pertahanan yang relevan dalam konteks pertahanan.⁵

Kemhan sudah membuat rencana strategis jangka panjang (2009-2024) yang tujuannya adalah peningkatan kemampuan alutsista dalam menghadapi ancaman militer dan non-militer. Sehingga dari sisi kebijakan memang Kemhan sudah menjalankan apa yang dimandatkan pasal 16 UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yaitu membantu menyusun kebijakan pertahanan negara, menyusun buku putih pertahanan, menetapkan kebijakan anggaran, pengadaan, dan seterusnya. Tetapi apakah kebijakan Postur Pertahanan yaitu Minimum Essential Forces dalam kerangka peningkatan kapabilitas dan pengembangan organisasi itu sesuai prioritas dalam buku Putih Pertahanan 2008. Memang masih menjadi tanda tanya besar, apakah MEF bisa dicapai tahun 2024. Sedangkan Kebijakan alutsista akan dibahas di bagian tersendiri Bab ini.

Otoritas Politik yang Lemah

Sementara ini, Kemhan belum bisa menjangkau Markas Besar TNI, karena kedua organisasi ini secara *de facto* berada di bawah Presiden.⁶ Mabes TNI—secara teoritis—seharusnya menjadi bagian dari Kementerian Pertahanan, sebagai otoritas politik yang mengeluarkan kebijakan strategis yang dipatuhi oleh Mabes TNI sebagai pelaksana operasional bidang Pertahanan. Sehingga tulisan Beni Sukadis pada tahun 2009 tentang hubungan antara Kemhan dan Mabes TNI masih relevan untuk dijadikan rujukan dalam melihat hubungan sipil-militer saat ini (lihat Kotak 2).

Selanjutnya contoh paling jelas terkait hubungan yang rancu antara Kemhan dan TNI adalah setelah dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres) No. 58/2015 tentang struktur organisasi Kementerian Pertahanan. Terutama pasal 49 (1) tentang pengalihan atase pertahanan dari Mabes TNI (cq BAIS) ke Kemhan. Perpres tersebut menyatakan menyatakan, “Untuk melaksanakan tugas di bidang pertahanan pada perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, dapat ditempatkan atase pertahanan (Athas).” Secara logika Kemhan berhak menetapkan kebijakan penataan ini sebagai otoritas politik di bidang pertahanan karena TNI hanya instrumen operasional dari negara (dalam hal ini Kemhan). Secara

⁵ Lihat Kusananto Anggoro, *Otonomi Relatif, Interdependensi dan Transformasi Departemen Pertahanan*, dalam Beni Sukadis (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009* (Jakarta: LESPERSI, 2009), 34-35.

⁶ Lihat pasal 16, pasal 17 dan pasal 18 UU. No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara.

teoritis dan UU No. 3/2002, sebenarnya TNI bukan pengambil kebijakan, tapi disini jelas terlihat TNI memiliki kewenangan ini. Justru menariknya penolakan ini dinyatakan oleh anggota Komisi 1 DPR RI TB Hasanuddin yang mengatakan Perpres itu menabrak beberapa UU sehingga perlu dicabut.⁷ Sehingga persoalan utamanya adalah bukan berebut kewenangan apa. Namun hal ini lebih pada soal hubungan antara otoritas politik dan otoritas operasional yang belum tuntas. Artinya, reformasi struktural antara Kementerian Pertahanan dan TNI masih belum selesai, karena adanya benturan kewenangan akibat kerancuan kedudukan dan peran TNI dalam tatanan organisasi pertahanan.

Kotak 2. Hubungan Kemhan dan TNI

Saat ini kedudukan Menteri Pertahanan dan Panglima TNI sejajar dan tentunya hal ini mengakibatkan komplikasi hubungan antara dua lembaga tersebut. *Pertama*, karena UU No. 3/2002 menyatakan Menteri Pertahanan adalah pembantu presiden di bidang pertahanan dan juga UU ini menyatakan Panglima bertanggungjawab langsung kepada Presiden dalam penggunaan dan pengerahan TNI, UU ini tentu saja tidak begitu saja, karena mengikuti aturan yang lebih tinggi TAP MPR VII/2000 yaitu pasal 3 (2) tentang kedudukan TNI di bawah Presiden. *Kedua*, Panglima TNI selalu diikutsertakan dalam rapat kabinet yang membicarakan urusan politik dan pemerintahan, sehingga Panglima TNI masih dipersepsikan sebagai jabatan pemegang kebijakan yang akhirnya mengesankan Menhan sekedar urusan administrasi saja.⁸

Di sisi lain, ada mandat dari UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI, yaitu terutama penjelasan pasal 3 (ayat 2), "Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan." Penjelasan pasal tersebut sebagai berikut.

⁷ Lihat pernyataan TB Hasanudin di <http://www.beritasatu.com/politik/284443-presiden-didesak-mengganti-perpres-58.html> dan lihat juga pernyataan Ketua Komisi 1 DPR RI Mahfud Sidik di <http://news.okezone.com/read/2015/09/22/337/1218865/keinginan-menhan-kuasai-athan-sulit-dilaksanakan>.

⁸ Beni Sukadis, *Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam RSK, DCAF dan IDSPS* (Jakarta, 2009).

“Yang dimaksud dibawah koordinasi Departemen Pertahanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan perencanaan strategi meliputi aspek pengelolaan pertahanan negara, kebijakan penganggaran, pengadaan.... Dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan pertahanan negara, maka di masa depan TNI harus berada di dalam Dephan.”⁹

Pasal 3 ayat 2 tersebut secara jelas menyatakan bahwa ada mandat UU untuk meleburkan TNI ke dalam Kementerian Pertahanan, sehingga tidak perlu terjadi perebutan otoritas soal penempatan Atase Pertahanan (dan BAIS). Karena sejatinya perlu dicari bentuk organisasi pertahanan yang ideal.¹⁰ Mantan Dirjen Strahan Mayjen (Purn.) Dadi Susanto, pada tahun 2008, sebenarnya sudah menawarkan tiga bentuk struktur Dephan/TNI. Dalam Struktur A adalah bentuk yang berlaku sekarang, kemudian dia menawarkan dua bentuk struktur alternatif lainnya yaitu struktur B, yaitu Menhan sebagai sebagai otoritas tinggi dan membawahi Panglima TNI dan Struktur C di mana Menhan sebagai pimpinan utama Kemhan dan Panglima TNI menjabat sebagai Wamenhan (lihat bagan 1).

Memang usulan struktur ini masih merupakan usulan dari internal Kemhan, dan belum mendapat respon secara positif. Padahal sebenarnya, Panglima TNI terdahulu Laksamana Agus Suhartono yang menjadi Panglima TNI tahun 2010-2013 pernah mencoba untuk menempatkan TNI di dalam Kemhan sesuai dengan penjelasan pasal 3 itu. Tetapi, sampai akhir jabatannya upaya Agus Suhartono belum terlaksana. Hal ini menunjukkan betapa lambannya proses reformasi di dalam Mabes TNI.

Yang menarik adalah Menteri Pertahanan dalam pemerintahan Presiden Susilo B. Yudhoyono periode ke-2 berasal dari sipil. Bapak Purnomo Yusgiantoro adalah menteri pertahanan sipil ke-empat pasca Orde Baru. Sebagai gambaran soal Menteri Pertahanan dari sipil yakni pertama Juwono Sudarsono (1999-2000), Mahfud MD. (2000-2001), Matori Abdul Djalil (2001-2004) dan Juwono Sudarsono (2004-2009), kemudian Purnomo Yusgiantoro (2009-2014). Hal ini kontras pada saat Joko Widodo menjadi Presiden RI, yakni justru menunjuk mantan KSAD Ryamizard Ryacudu sebagai pengganti Purnomo Yusgiantoro.

⁹ Secara lengkap lihat UU No. 34/2004.

¹⁰ Menurut studi David Pion -Berlin, 2009, Hubungan Sipil militer yang efektif direfleksikan selain sipilisasi Kemhan sebagai otoritas politik, kemudian Kemhan memegang tanggungjawab menyiapkan tujuan pertahanan, perencanaan, strategi, doktrin dan organisasi. Digambarkan oleh David bahwa Kastaf Gabungan Militer tidak memiliki hubungan komando vertikal keatas (Presiden) dan ke bawah (Kepala Staf angkatan). Lihat Koesnadi Kardi, *Hubungan Sipil Militer di Era Dmokrasi* (Jakarta: Pratama, 2015), 38-40.

Selama periode 2009-2014 bisa dikatakan pengelolaan pertahanan negara di bawah menteri sipil belum terlihat hubungan sipil militer yang demokratis. Belum pernah terdengar upaya dari Purnomo dalam mewujudkan integrasi TNI ke dalam Kemhan atau supremasi sipil. Sehingga dari aspek reformasi struktural di Kemhan Purnomo tidak berbuat banyak dalam melakukan kontrol demokratis terhadap militer (*democratic control over the armed forces*). Jika mengacu teori hubungan sipil-militer Samuel Huntington, jelas sekali Kemhan tidak bisa menjangkau TNI sebagai instrumen operasional dari Kementerian Pertahanan. Perubahan yang terjadi di dalam Kemhan hanya terkait perubahan nomenklatur Direktorat Jenderal Sarana Pertahanan (Dirjen Ranahan) menjadi Badan Sarana Pertahanan (Baranahan).¹¹ Tentunya belum perubahan yang berarti jika dikaitkan dengan konteks hubungan sipil militer. Justru sebaliknya, Kemhan lebih terasa seperti stempel Mabes TNI dengan berbagai kebijakan dari pimpinan Mabes TNI atau Kepala Staf angkatan khususnya di bidang pengadaan.¹²

Di lain pihak, Kemhan sebagai penjuror dalam kebijakan pertahanan selama kurun 2009-2014 diberi mandat oleh pemerintah untuk membahas RUU Keamanan Nasional, RUU Komponen Cadangan, dan RUU Industri Pertahanan. Menariknya, Kemhan berupaya melakukan pembahasannya dengan DPR RI secara 'formal', tetapi akhirnya pembahasan RUU Kamnas ini mengalami kebuntuan. RUU Kamnas awalnya merupakan kewenangan Komisi 1 dan menjadi di bawah Pansus yang terdiri dari berbagai komisi DPR (Komisi 1,2 dan 3). Kemhan patut diberi apresiasi karena secara serius berupaya merangkul LSM, akademisi dan ormas lainnya yang kritis terhadap RUU ini. Hanya mungkin momentum dan situasi politik belum tepat, sehingga DPR RI periode lalu kelihatannya sangat enggan untuk membahasnya.

Aspek lain yang patut dicemati adalah soal komposisi pegawai Kemhan. Dalam struktur organisasi Kementerian Pertahanan rasio antara pegawai sipil dan TNI sebenarnya tidak timpang. Saat ini personil pegawai negeri sipil (PNS) merupakan bagian terbesar (80%) dari organisasi Kemhan. Untuk menunjukkan keseriusan dalam menata hubungan sipil militer yang demokratis, maka perlu dilakukan sipilisasi (*civilianization*) jabatan tinggi di Kemhan. Tapi di sisi lain, sampai tulisan ini dibuat,

¹¹ <http://nasional.tempo.co/read/news/2011/01/11/078305370/struktur-baru-kemhan-hapus-satu-direktorat>.

¹² Sebagai contoh, perwira tinggi (pati) TNI yang ditempatkan di Kemhan adalah berdasarkan keputusan Panglima TNI bukan Menhan. Hasil diskusi dengan sumber yang tidak mau disebutkan identitasnya.

pejabat eselon I (setingkat Dirjen) Kemhan dari sipil hanya menempati posisi Direktur Jenderal Potensi Pertahanan (Dirjen Potan) dan Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan (Kaba Litbang) Kemhan. Belum nampaknya upaya sipilisasi pejabat tinggi dalam Kemhan merupakan tantangan sendiri bagi Purnomo, apakah memang belum ada kalangan sipil yang mampu (*capable*) untuk duduk di jabatan eselon 1, 2 dan 3 atau tiadanya komitmen dalam upaya sipilisasi ini.¹³ Jika memang tidak (belum) ada Sumber Daya Manusia di dalam Kemhan yang mampu, maka pertanyaan selanjutnya kemana saja lulusan sekolah pasca sarjana Universitas Pertahanan (Unhan) yang telah berdiri sejak 2009. Apakah sebaiknya mereka direkrut menjadi PNS Kemhan setelah lulus S2. Namun, sebaliknya bila tiadanya komitmen dari pimpinan Kemhan untuk memberikan kesempatan. Kalau yang terakhir ini merupakan sumber persoalannya, tentu ini menghambat upaya reformasi birokrasi dan transparansi. Dengan adanya personel sipil yang mampu diharapkan mewarnai keputusan politik (kebijakan) yang demokratis sesuai dengan tugas dan fungsi dari organisasi pertahanan.

Simbolisasi keberadaan menteri sipil yang memimpin Kemhan saat itu, bukan berarti ada otoritas sipil yang kuat terhadap militer. Seperti dijelaskan TNI masih memegang sebagai otoritas ini, karena kedudukan Panglima TNI langsung di bawah Presiden yang setara dengan Menhan makin membuat ambigu siapa sebenarnya memegang kontrol atas militer. Sehingga hubungan sipil militer kekinian masih tidak jelas, dengan kata lain kontrol otoritas sipil terhadap militer masih lemah.

Kebijakan Pengadaan

Proses pengambilan kebijakan yang paling nyata dilakukan Kemhan. Salah satunya adalah proses pembelian atau modernisasi alat utama sistem persenjataan (alutsista) dari dalam dan luar negeri. Kemhan RI pada periode Purnomo Yusgiantoro nampak serius untuk melakukan modernisasi persenjataan TNI terutama dengan dikeluarkan Rencana Strategis (Renstra) Postur Pertahanan Jangka Panjang 2009-2024 dalam memenuhi apa yang disebut *Minimum Essential Forces* (MEF). Sebagai contoh pada tahun 2011, Amerika Serikat menawarkan hibah pesawat F-16 bekas. Hibah dari AS sebenarnya dalam bentuk badan pesawat saja sehingga selebihnya Indonesia harus mengganti mesin dan avionik pesawat melalui program *retrofit* yang membuat ongkos hibah mencapai

¹³ Lihat tulisan Beni Sukadis, *Departemen Pertahanan*.

720 juta dolar. Padahal dengan anggaran 430 juta dolar AS (yang ada) seharusnya dapat membeli 6 pesawat F-16 yang baru.¹⁴

Sempat mencuat tahun 2012 adalah soal pembelian Tank Tempur Utama (*main battle tank*) *Leopard* buatan Jerman dari Belanda. Awalnya Kemhan berniat membeli Tank tersebut dari Belanda, namun Belanda kemudian menolak dan akhirnya Indonesia membeli dari Jerman. Sedangkan di dalam negeri sendiri pembelian ini sempat ditolak anggota DPR RI, yaitu seperti Ketua Fraksi Komisi I DPR Mahfudz Siddiq mengatakan, bahwa pembelian 100 tank *Leopard* tersebut tidak akan berfungsi dengan baik jika tidak didukung dengan pertahanan di laut dan udara. Setelah mempertimbangkan segala aspek, Komisi I menyatakan menolak rencana pembelian tank *Leopard* itu. “Komisi I berpandangan tidak cocok untuk Indonesia. Saya tidak tahu apakah TNI memaksakan membeli tank. Kalau dipaksakan, menjadi tanda tanya sendiri,” kata Mahfud.¹⁵ Pernyataan Mahfud juga diikuti pula dengan pernyataan anggota Komisi I yaitu Ahmad Muzani dari Fraksi Gerindra, Tritantomo dari PDIP, Adjeng Ratna Suminar dari Demokrat, Enggartiasto Lukito dari Golkar, dan Susaningtyas Kertopati dari Fraksi Hanura. Susaningtyas bahkan mempertanyakan alasan pembelian *Leopard*. “Apakah leopard ini sudah sesuai dengan apa yang kita butuhkan? Apa sesuai dengan kondisi kita?”¹⁶ Menariknya mantan Presiden Indonesia ke-3 BJ. Habibie pun menolak pembelian tank ini, dia mengatakan akan ditaruh di mana tank ini dan belum tentu bisa melewati jembatan. Selain itu, menurut dia sekarang skenario perang saat ini sudah berubah sehingga tank itu tidak cocok untuk Indonesia.¹⁷

Terlepas dengan segala kontroversi, akhirnya Kemhan tetap membeli tank *Leopard* tersebut dan DPR RI tidak bisa berbuat banyak walaupun awalnya mereka menolak. Sehingga Kemhan dianggap cenderung mengikuti keinginan dari pengguna yaitu Mabes TNI AD. Kemhan hanya memberikan stempel setuju tanpa pertimbangan dari secara mendalam sebagai otoritas sipil dan juga pertimbangan pihak

¹⁴ Anggaran hibah mencapai 720 juta dolar, padahal dengan alokasi hanya 430 juta US\$ bisa untuk beli 6 pesawat baru, kata KSAU Imam Sufaat saat itu;

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/12/18/lwe24c-dua-skuadron-f16-hibah-as-tiba-2014>.

¹⁵ Lihat RM online di <http://www.rmol.co/read/2012/01/26/53012/Tangguh-Di-Medan-Perang-Leopard-Bisa-Rusak-Jalan>.

¹⁶ Lihat RM online di <http://www.rmol.co/read/2012/01/26/53012/Tangguh-Di-Medan-Perang-Leopard-Bisa-Rusak-Jalan>.

¹⁷ Lihat <http://www.suarapembaruan.com/home/beli-tank-leopard-bj-habibie-bilang-pakai-dong-otaknya/58035>.

luar terutama DPR RI. Sekedar diketahui saat itu KSAD dijabat Jenderal Pramono Eddy Wibowo yang adalah adik ipar dari Presiden Susilo B. Yudhoyono.

Di sisi lain sebagai mandat UU No. 16 tahun 2012 tentang Industri Pertahanan, seharusnya Kemhan/TNI menggunakan industri dalam negeri sebagai sumber pengadaan alutsista. Saat ini Industri pertahanan Indonesia sudah menyumbangkan sejumlah kapal perang kepada Kemhan, yaitu kapal cepat rudal, *landing platform dock* (LPD), dan lainnya (lihat kotak 3). Sebenarnya industri kapal nasional milik pemerintah Indonesia, yaitu PT PAL mampu membuat kapal yang bisa diandalkan dan moderen.¹⁸ Berdasarkan amanat UU Industri Pertahanan ini artinya pemerintah sudah memiliki arah kebijakan sehingga kebijakan pengadaan seharusnya dapat memenuhi prioritas pengguna alutsista, yaitu TNI.

Kotak 3. Menhan Resmikan KRI Tombak 629.

SURABAYA – TNI Angkatan Laut (TNI-AL) kini kembali diperkuat dengan KRI baru berjenis kapal cepat rudal (KCR). Dengan kapal sepanjang 60 meter, kapal bernama KRI Tombak 629 itu merupakan kapal kedua TNI-AL. Sebelumnya, TNI-AL telah memiliki kapal dengan jenis yang sama, yakni KRI Sampari yang diresmikan pada 28 Mei.

Menurut Menteri Pertahanan Dr. Purnomo Yusgiantoro, TNI-AL akan diperkuat dengan 16 KCR. Namun, saat ini baru ada tiga. Selain dua kapal yang telah diresmikan, masih ada satu KCR yang masih di-*finishing*. Kapal KCR tersebut dibuat PT. PAL Indonesia (Persero). "Kapal ini digunakan memperkuat jajaran TNI-AL untuk mengamankan wilayah NKRI," ujarnya pada peresmian KCR KRI Tombak 629 di dermaga Ujung, PT PAL Indonesia, Rabu (27/8).

Peresmian itu juga dihadiri Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto dan Menteri Pendidikan Nasional M. Nuh. Selain itu, mereka didampingi Kepala Staf Angkatan Laut (Kasal) Laksamana TNI Dr. Marsetio dan pihak PT PAL. "Kapal ini penting bagi Indonesia. Sebab, negara kita mempunyai perairan yang cukup luas. Jadi, penambahan jumlah armada ini dapat menjadi sebuah

¹⁸ Filipina memesan 2 jenis kapal perang SSV (berdimensi 123 meter) dari PT PAL. lihat <http://m.antaranews.com/berita/537362/pt-pal-segera-luncurkan-kapal-perang-pesanan-filipina> dan lihat juga <http://www.pal.co.id/v5/news/index.php?id=nws2014012718355475>.

kebanggaan dan menciptakan kemandirian bangsa,” ungkap Purnomo di sela-sela pidatonya.

Dia menambahkan, KRI Tombak 629 tersebut mampu menjadikan TNI-AL sebagai *World Class Navy*. Pemberian nama KRI Tombak itu berasal dari sebuah senjata tradisional yang biasa dipakai berburu dan berperang. Dengan begitu, nama tersebut akan membuat KRI itu memiliki semangat yang sama dalam mempertahankan sebuah kesatuan NKRI.

Pembuatan sebuah KCR menghabiskan biaya Rp 125 miliar. “Itu di luar biaya persenjataan yang melengkapi kapal nantinya,” ungkap Direktur Utama PT. PAL Indonesia (Persero) M. Firmansyah. Menurut dia, kapal yang dibuat BUMN tersebut hanya sepanjang 60 meter.

KCR itu dibuat dan didesain untuk armada perang dan akan diletakkan di perairan dangkal. Namun, kapal tersebut juga mampu berada di perairan dalam. Dengan kecepatan maksimal 28 knot dan perlengkapan senjata meriam serta peluncuran rudal, kapal itu diharapkan dapat mengamankan wilayah NKRI. Kapal tersebut pun bisa menampung 55 personel.¹⁹

Dari kotak dan penjelasan di atas dapat disimpulkan industri dalam negeri Indonesia cukup dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan alutsista kekuatan maritim bagi kepentingan pertahanan negara.²⁰ Sehingga Kemhan sebagai otoritas politik seharusnya mendorong agar pembelian ini menjadi suatu program yang lebih sistematis dan berkelanjutan.

Perkembangan lain soal alutsista adalah dalam pembelian kapal selam dari Korea Selatan. Kemhan sudah menandatangani perjanjian dengan Korea Selatan dalam pembelian 3 kapal selam, di mana 2 kapal selam dibuat di Korsel dan 1 kapal selam dibuat Indonesia (PT PAL).²¹ Ini merupakan suatu kabar baik dalam pengembangan industri dalam negeri yaitu melakukan *Transfer of Technology* sesuai dengan ketentuan UU No. 17/2012. Yang penting dari kerjasama ini adalah komitmen pemerintah yang secara konsisten melakukan upaya *transfer of technology* dari negara asing. Dari semua kebijakan pengadaan ini, yang selalu menjadi hambatan utama adalah soal kurangnya anggaran pemerintah dalam

¹⁹ Lihat <http://www2.jawapos.com/baca/artikel/6347/menhan-resmikan-kri-tombak-629>.

²⁰ Isu terkait Industri Pertahanan dibahas dalam Bab lain dalam Buku ini.

²¹ Lihat paparan Kemhan di Komisi 1 DPR RI, Januari 2014.

memenuhi tujuan pertahanan nasional yakni peningkatan kapabilitas. Struktur anggaran pertahanan masih jauh dari ideal walaupun meningkat terus sejak 2007 hingga kini (lihat lampiran 1), karena sebagian besar habis untuk belanja personel dan belanja operasional. Ketidakmampuan pemerintah ini sebanding lurus dengan kemampuan ekonomi Indonesia secara nasional yang masih berkembang.

Dinamika Diplomasi Pertahanan

Secara teoritis Diplomasi pertahanan ditujukan, *pertama*, untuk meningkatkan rasa saling percaya (*confidence building measure*); *kedua*, meningkatkan kapabilitas pertahanan dan *ketiga*, pembangunan industri pertahanan (Cotter and Forster 2005). Teori ini lebih banyak digunakan di Eropa di mana pasca perang dingin negara barat berupaya merangkul negara-negara Eropa Timur dan pecahan Uni Soviet yang eks komunis. Sehingga terjalin hubungan yang kooperatif di antara eks musuh tersebut yang tentunya dalam rangka proses demokratisasi utamanya reformasi sektor keamanan di negara-negara eks komunis. Tapi untuk kasus Indonesia, sangat relevan dalam arti militer Indonesia masih menjalani reformasi sehingga dilakukan kerjasama militer dengan negara lain agar terbangun rasa percaya diantara negara negara itu. Diplomasi pertahanan secara esensial dilakukan untuk meningkatkan profesionalisme TNI, maka Kemhan melaksanakan program kerjasama yang terdiri dari dialog strategis, kunjungan pejabat Kemhan/militer, pertukaran perwira siswa, dan latihan militer bersama, dan lain lain. Diplomasi Pertahanan yang dilakukan Indonesia saat ini sebagian besar di bidang pendidikan dan pelatihan bagi personel Kemhan/TNI.

Hingga kini kerjasama atau diplomasi pertahanan yang dilakukan Kemhan RI dengan negara-negara seperti AS, Australia, Inggris, Perancis, Korsel, India, China, Malaysia, Singapura, dll. Diplomasi Pertahanan yang paling menonjol adalah dengan AS dan Australia.²² Dengan AS dapat dikatakan Kemhan telah menjalankan hubungan kerjasama bidang pertahanan yang sangat erat.²³ Pada tahun 2012 pemerintah AS melalui Kedutaan Besar di Jakarta telah memberikan komitmen untuk membantu Indonesia dalam mengembangkan Pusat latihan Penjaga Perdamaian (*Peacekeeping Center*) yang telah diresmikan tahun 2013. Selain itu, AS

²² Lihat Laporan Penelitian Lesperssi, *Persepsi Perwira TNI dalam Kerjasama Pertahanan RI-Australia*, 2010.

²³ Lihat tulisan Beni Sukadis, *Indonesia and US Defense Relations: Opportunities, Challenges and Impact on Regional Stability*, ITD, Amherst, MA, USA, 2013.

membantu Indonesia dalam melakukan modernisasi persenjataan TNI lewat program *Foreign Military Financing* (FMF) dan *International Military Education and Training* (IMET), *Foreign Military Sales* (FMS) dan lain-lain.²⁴

Menurut penulis, kerjasama antara Kemhan dan negara asing dapat lebih ditingkatkan, tetapi harus dalam konteks hubungan sipil militer. Bila pimpinan Kemhan memiliki komitmen yang besar dalam reformasi birokrasi (sipilisasi) di Kemhan seharusnya selain kursus atau sekolah untuk perwira TNI, sebaiknya Kemhan mengusulkan kursus tambahan yang melibatkan pegawai negeri sipil (PNS) Kemhan. Beberapa negara seperti China dan Australia, masih cukup gencar menawarkan kerjasama pendidikan dan pelatihan bagi personel Kemhan/TNI. Sehingga ada peluang yang bisa diambil oleh Kemhan dalam meningkatkan profesionalisme PNS. Tentunya suatu mekanisme internal di Kemhan bisa dilakukan dalam proses seleksi bagi calon peserta kursus/sekolah itu. Tujuan dari pelibatan PNS Kemhan dalam kursus ini adalah dalam rangka peningkatan profesionalisme Kemhan dan sebagai bagian dari proses sipilisasi Kemhan seperti yang dijelaskan di atas.

Penutup

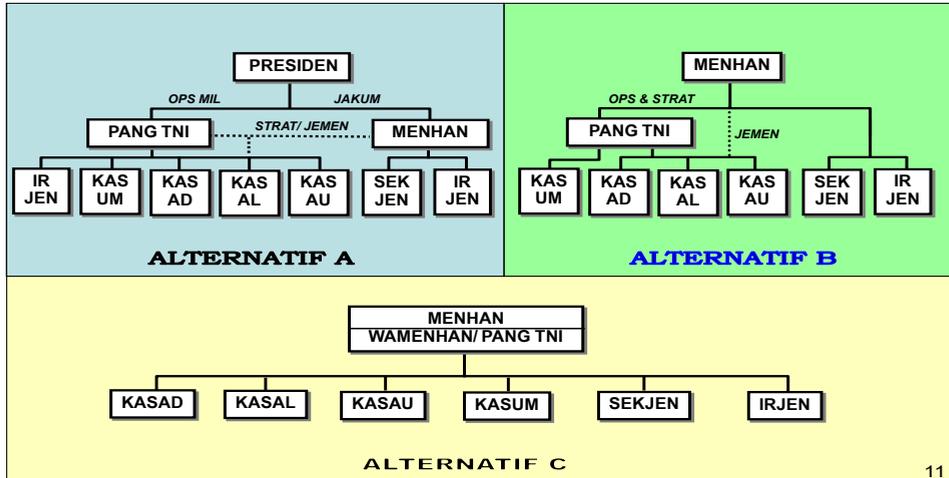
Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa Kementerian Pertahanan belum optimal melaksanakan fungsinya karena berbagai kendala. *Pertama*, kedudukan antara Menhan dan Panglima TNI yang sejajar membuat ambigu siapa yang paling berwenang dalam kebijakan pertahanan (salah satunya pengadaan); *Kedua*, Menteri Pertahanan yang memiliki latar belakang sipil belum menunjukkan otoritas yang kuat yang bisa menjangkau TNI; *Ketiga*, proses sipilisasi yang lamban mempunyai akibat Kemhan belum terwujud sebagai otoritas sipil yang optimal. Karena seharusnya kontrol sipil atas militer berarti semua personel non-militer (sipil) mendominasi semua proses pengambilan keputusan militer, misalnya dalam penyusunan strategi pertahanan, kebijakan organisasi, kebijakan pengadaan, dan seterusnya.²⁵ Semua hal ini menunjukkan bahwa kontrol sipil atas militer masih jauh dari ideal atau masih lemah, karena mandat pasal 3 UU No.34/2004 belum terealisasi. Di sisi lain tekanan dari lembaga pengawas seperti parlemen dan masyarakat sipil terhadap eksekutif masih kurang dan tidak fokus. Akibatnya, reformasi institusi pertahanan berjalan lamban atau masih setengah hati.

²⁴ Lihat laporan internal Kemhan (2010) sudah lebih dari 5.000 personel TNI ikut serta dalam pendidikan dan pelatihan di AS.

²⁵ Lihat Koesnadi Kardi, *Hubungan Sipil Militer*, 70.

Bagan 1. (diambil dari paparan Mayjen Dadi Susanto²⁶)

STRUKTUR ORGANISASI DEPHAN/ TNI



11

Lampiran 1. (Sumber: BBC)



²⁶ Beni Sukadis, Rekomendasi Kebijakan: Reformasi Birokrasi dalam Institusi Pertahanan (Jakarta: Lesperssi, 2008).

Daftar Pustaka

- Born, Hans. "Democratic Control of Defense Activities." *Defense Institution Building*, WF. van Eekelen and Phillip Fluri, Austria Defense Academy and DCAF. Vienna and Geneve, 2006.
- Cotter, Andrew dan Anthony Forster. *Reshaping Defense Diplomacy: New Role for Military Cooperation and Assistance*. NY dan London: Adelphi Paper Series, 2004.
- Huntington, Samuel. *Prajurit dan Negara: Teori Hubungan Sipil Militer*. Jakarta: Gramedia, 2001.
- Kardi, Koesnadi. *Hubungan Sipil Militer di Era Demokrasi*. Jakarta: Pratama, 2015.
- Laporan Internal, Kementerian Pertahanan tentang Kerjasama Pertahanan RI dengan Negara Lain, 2010.
- Laporan Kemhan RI di Komisi 1 DPR RI, 2015.
- m.antaranews.com/berita/537362/pt-pal-segera-luncurkan-kapal-perang-pesanan-filipina.
- news.okezone.com/read/2015/09/22/337/1218865/keinginan-menhan-kuasai-athan-sulit-dilaksanakan.
- Perpres No. 58/2015 tentang Struktur Organisasi Kemhan.
- Sukadis, Beni (ed.). *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2009*. Jakarta: Lesperssi dan DCAF, 2009.
- Sukadis, Beni (ed.). *Rekomendasi Kebijakan: Reformasi Birokrasi dalam Institusi Pertahanan*. Jakarta: Lesperssi, 2008.
- Sukadis, Beni. *Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil dalam RSK, DCAF dan IDSPS*. Jakarta, 2009.
- Sukadis, Beni. *Indonesia and US Defense Relations: Opportunities, Challenges and Impact on Regional Stability*, ITD, Amherst, MA, USA. 2013.
- UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- www.beritasatu.com/politik/284443-presiden-didesak-mengganti-perpres-58.html.
- www.jawapos.com/baca/artikel/6347/menhan-resmikan-kri-tombak-629.
- www.pal.co.id/v5/news/index.php?id=nws2014012718355475.
- www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/12/18/lwe24c-dua-skuadron-f16-hibah-as-tiba-2014.

www.rmol.co/read/2012/01/26/53012/Tangguh-Di-Medan-Perang-Leopard-Bisa-Rusak-Jalan.