

## **BAB II**

### **PROBLEMATIKA SISTEM PERTAHANAN INDONESIA**

Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman. Upaya untuk mengembangkan sistem pertahanan negara harus memperhatikan faktor geostrategis negara baik ke dalam dan ke luar. Faktor geostrategis ke dalam mengarahkan pembuat kebijakan pertahanan untuk menciptakan sistem pertahanan yang kredibel yang didasarkan atas konsep unified approach dan suatu strategi komprehensif yang mencakup seluruh wilayah. Faktor geostrategis ke luar mengharuskan pembuat kebijakan pertahanan untuk mengembangkan kemampuan penangkal yang kuat, paling tidak melalui pengembangan kemampuan diplomasi, pengintaian dan sistem peringatan dini. Pada penyelenggaraan pertahanan negara, bangsa menganut prinsip bahwa setiap warga negara berhak dan wajib terlibat-aktif dalam membela serta mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan negara, juga keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman. Pembelaan terhadap negara yang diwujudkan dengan keikutsertaan-aktif dalam upaya pertahanan negara merupakan sikap, perilaku, tanggung jawab, dan kehormatan yang dijiwai oleh kesadaran dan kecintaan kepada negara.<sup>4</sup>

#### **A. Aspek Lingkungan Strategis**

Lingkungan Internal Perkembangan domestik masih menunjukkan beberapa ketidakpastian baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik. Pemulihan ekonomi diperkirakan masih menghadapi beberapa kendala antara

---

<sup>4</sup> Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 “segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum pemerintahan

lain karena lemahnya iklim investasi, pertumbuhan ekspor yang lamban, dan ketidakpastian hukum dan politik. Jumlah pengangguran dan mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan masih sangat besar. Masalah-masalah ini tidak hanya mengurangi kinerja ekonomi, tetapi juga akan melahirkan ketidakstabilan di kalangan masyarakat akar rumput. Kenaikan BBM yang mencapai lebih dari 100 persen makin memperburuk keadaan di atas. Dalam beberapa tahun terakhir ini kemampuan negara untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat juga berkurang. Gejala ini tampaknya akan terus berlangsung. Kelemahan ekonomi dan keuangan negara adalah salah satu penyebab utama dari keadaan ini. Selain itu, pelembagaan politik untuk membangun sistem politik yang demokratis juga masih menghadapi berbagai persoalan. Hubungan lembaga-lembaga negara, terutama antara eksekutif dan legislatif tampaknya belum akan mampu melahirkan sistem checks and balances yang stabil. Negara juga akan dihadapkan pada tuntutan-tuntutan baru daerah dalam proses desentralisasi di Indonesia. Ketimpangan ekonomi dan masalah-masalah distribusi sumber-sumber ekonomi antara pusat dan daerah akan memperkuat tuntutan-tuntutan seperti itu. Proses ini akan memakan waktu yang lama. Masalah-masalah di atas melahirkan tantangan terhadap proses reformasi politik di Indonesia. Hakekatnya adalah bahwa politik, baik pelaku maupun proses pelembagaannya, masih menghadapi krisis legitimasi, tidak hanya dalam konteks hubungan antara negara (state) dan masyarakat (society), melainkan juga dalam hubungan antara sipil dan militer (civil-military relations, CMR). Hubungan sipil-militer yang menundukkan institusi militer di bawah otoritas politik sebagai syarat pembangunan sistem politik yang demokratis masih sering dipahami secara salah. Bermainnya kepentingan-kepentingan kekuasaan dan ekonomi, baik kelompok politik sipil dan militer, menjadikan reformasi hubungan sipil-militer masih akan

memakan waktu yang lama. Masalahnya menjadi makin rumit karena para pihak yang berkepentingan (stakeholders) dalam masalah hubungan sipil-militer tidak menjadikan masalah ini sebagai agenda politik nasional. Persoalan-persoalan di atas, yaitu menurunnya kemampuan negara, krisis ekonomi, ketidakadilan, ketidakpastian transisi politik, dan masalah hubungan sipil-militer, menunjukkan bahwa Indonesia akan menghadapi masalah-masalah keamanan dalam negeri yang serius.

Ancaman yang dihadapi oleh Indonesia adalah konflik komunal dan gerakan separatis. Konflik komunal lahir tidak hanya karena perbedaan nilai dan budaya, tetapi lebih mendasar adalah karena entitas atau masyarakat tidak mampu menemukan bentuk interaksi yang lebih tinggi yang mengatasi ikatan komunal mereka. Masalah ini makin runyam karena masyarakat tidak merasakan kehadiran negara dan bentuk-bentuk ikatan politik dan ekonomi ke mana mereka memberikan loyalitas. Proses politik selama krisis ini tidak mampu mentransformasi konflik-konflik komunal ke dalam bentuk interaksi sosial politik yang terlembaga. Banyak faktor menjelaskan munculnya separatisme yaitu sejarah, ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan politik, dan perasaan dimarginalkan oleh sistem politik dan ekonomi. Masalah ini akan makin rumit karena globalisasi dan keterbukaan menjadikan mereka yang terlibat mempunyai ruang lebih bebas untuk bergerak ke luar batas nasional. Sumber-sumber ekonomi dan finansial menjadi lebih luas dengan adanya kemampuan untuk membentuk jaringan-jaringan internasional yang memberikan mereka akses persenjataan dan dukungan eksternal, baik potensidukungan resmi, maupun melalui kegiatan-kegiatan ilegal misalnya penyelundupan senjata, obatterlarang, dan kegiatan terorisme.

Bentuk ancaman lain yang dihadapi oleh Indonesia adalah kerusuhan sosial. Ini akan lahir ketika masyarakat

menemui jalan buntu untuk mengatasi krisis, terutama ekonomi dan sosial. Dalam situasi krisis, di mana negara tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, dan bersamaan dengan itu lembaga dan proses politik kehilangan legitimasi, potensi kerusuhan sosial merupakan potensi ancaman yang dihadapi oleh Indonesia. Potensi kerusuhan sosial juga dapat memanfaatkan kerawanan hubungan-hubungan ikatan primordial, terutama agama, yang sangat mudah dimanipulasi. Akhir-akhir ini rasa aman dalam hubungan keagamaan mulai terusik. Ancaman lain yang juga akan dihadapi adalah terorisme. Dalam kurun waktu 3-4 tahun terjadi serangan bom teroris dalam skala besar. Terorisme yang berkembang di Indonesia mempunyai akar kuat di dalam negeri Indonesia baik karena sejarah, ideologi-politik, lemahnya penegakkan hukum, dan tidak terpenuhinya kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik. Keberhasilan jaringan terorisme internasional masuk ke Indonesia lebih banyak ditentukan oleh masalah-masalah domestik di atas. Faktor lain adalah krisis ekonomi dan politik yang memberikan ruang bagi kelompok teroris untuk memberikan jalan alternatif dan mengeksploitasi ketidakpuasan masyarakat terhadap negara. Selain itu, ketidakmampuan negara untuk melakukan kontrol terhadap beberapa aspek yang dengan mudah bisa dimanfaatkan oleh jaringan terorisme, misalnya pengawasan terhadap arus manusia, wilayah maritim dan udara yang sangat terbuka. Yang tidak kalah penting adalah korupsi birokrasi dan aparat keamanan yang memudahkan jaringan teroris untuk menembus institusi-institusi dan perangkat-perangkat keamanan negara dan masyarakat. Lingkungan Eksternal, Sementara itu aspek eksternal menunjukkan kecil kemungkinan terjadi perang konvensional antar negara di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik yang akan mengancam keamanan dan kepentingan Indonesia. Kemungkinan terjadinya invasi militer ke Indonesia juga sangat kecil. Secara ekonomi dan politik, perang dan invasi militer

adalah pilihan yang mahal baik dilihat dari politik domestik maupun dalam hubungan antar bangsa yang akan makin saling tergantung (interdependensi) di mana kepentingan nasional hanya bisa dipenuhi melalui kerjasama internasional. Dalam situasi seperti ini negara dan bangsa akan dihadapkan pada pilihan yang terbatas dalam menentukan kebijakan nasional mereka yang mempersempit kemungkinan lahirnya kebijakan luar negeri dan pertahanan yang agresif.

## **B. Aspek Kebijakan Pertahanan dan Keamanan**

Dalam situasi seperti yang sudah dijelaskan diatas, pemerintah belum merumuskan kebijakan umum pertahanan negara. Kebijakan umum pertahanan memberi arah tentang apa yang hendak dicapai pada masa pemerintahan sekarang ini dan bagaimana mencapainya. Kebijakan umum pertahanan memberikan arah tentang apa yang akan dihadapi oleh Indonesia dalam perubahan perkembangan Internasional dan internal. Di sini kebijakan umum pertahanan negara berisi penilaian tentang potensi ancaman (threat assessment) baik eksternal maupun internal atas dasar analisa lingkungan strategis dan karakter geografis Indonesia sebagai negara kepulauan. Kebijakan umum pertahanan negara juga menjelaskan penilaian tentang kapabilitas pertahanan yang dimiliki dan harus dikembangkan oleh Indonesia dengan melihat perkembangan kapabilitas pertahanan negara-negara lain, terutama di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Akhirnya, kebijakan umum pertahanan juga berisi strategi pertahanan tentang bagaimana menghadapi perkembangan-perkembangan potensi ancaman dan lingkungan strategis yang kemudian diturunkan dalam pengembangan strategi dan kekuatan pertahanan Indonesia. Sampai saat ini kebijakan umum pertahanan negara belum dirumuskan secara formal. Tidak hanya hal ini merupakan keharusan strategis dan politik yang akan menjadi pedoman perumusan kebijakan pertahanan

melalui Departemen Pertahanan, melainkan juga merupakan keharusan legal seperti yang ditentukan oleh Undang-undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Dalam merumuskan Kebijakan Umum Pertahanan Negara Presiden dibantu oleh suatu dewan keamanan nasional yang di dalam Undang-Undang No. 3/2002 disebut Dewan Pertahanan Nasional<sup>5</sup>. Ke depan nama dewan ini harus diganti menjadi Dewan Keamanan Nasional. Beberapa orang mengatakan untuk menjalankan fungsi dewan ini bisa digunakan Wantannas yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 1999. Atau, paling tidak orang dapat mempertanyakan mengapa harus ada Dewan Pertahanan Nasional sementara dalam waktu yang sama ada kabinet yang di dalamnya terdapat beberapa menteri yang membidangi masalah pertahanan dan keamanan. DPN berbeda dari Wantannas atau kabinet. Suatu dewan keamanan nasional bertugas menganalisa isu-isu ancaman, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. DPN memberikan nasehat kepada Presiden dalam pembuatan kebijakan umum pertahanan negara, menyusun kebijakan tentang pengerahan kompoen pertahanan, dan menelaah resiko dari kebijakan yang ditetapkan. Tetapi ada fungsi yang lebih fundamental. Ketua dewan keamanan nasional adalah juga penasehat presiden dalam bidang keamanan (national security adviser) yang sehari-harinya berkomunikasi dengan Presiden. Dalam situasi krisis keberadaan DPN sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi darurat atau mendesak yang segera harus ditangani dengan segala resikonya, termasuk ketika harus menggunakan instrumen kekerasan dan memberlakukan keadaan darurat pada berbagai tingkatan. Sebagai tangan Presiden, tanggung jawab politik dari DPN ada di pundak Presiden. Struktur dan keanggotaan DPN di luar keanggotaan tetap seperti

---

<sup>5</sup> Undang-undang No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 15

yang dicantumkan dalam undang-undang tergantung dari Presiden sesuai dengan kepentingan dan prioritas masalah keamanan dalam kurun waktu tertentu. Anehnya, sampai sekarang dewan keamanan nasional belum dibentuk. Untuk menjadi operasional kebijakan umum pertahanan negara harus diterjemahkan kedalam beberapa kebijakan yang lebih kongkrit yang disebut juga kebijakan penyelenggaraan pertahanan yang menjadi tanggung jawab dari Departemen Pertahanan yang dipimpin oleh Menteri Pertahanan<sup>6</sup>. Esensi dari kebijakan penyelenggaraan pertahanan adalah pembuatan policy dan pengelolaan (management). Penjabarannya meliputi perumusan kebijakan strategi pertahanan, kebijakan pengembangan kekuatan pertahanan (termasuk di dalamnya pengadaan atau procurement, pembinaan potensi pertahanan), pengembangan teknologi dan industri pertahanan, kebijakan alokasi anggaran pertahanan, dan kebijakan umum pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI.

Kekuatan negara tak hanya Alutsista, tapi juga manusianya, kekuatan utama negara bukan hanya terletak pada alat utama sistem pertahanan (alutsista). Kekuatan negara justru terletak pada kekuatan sumber daya manusianya. Akan percuma jika sebuah negara memiliki banyak alutsista dengan teknologi tapi tidak ada yang mampu memakainya. Saat ini Indonesia berada dalam peringkat 12 dari seluruh negara di dunia jika dilihat dari kekuatannya. Padahal sebelumnya kekuatan Indonesia berada di peringkat 19 dunia.

Meski dianggap memiliki kekuatan cukup karena jumlah manusianya banyak, tetap dibutuhkan daya yang kuat berupa bela negara dan wawasan kebangsaan agar Indonesia menjadi bangsa yang tak terkalahkan. Bukan

---

<sup>6</sup> uraian tentang tingkatan kebijakan bidang pertahanan menurut Undang-Undang No. 3/2002 dalam Reformasi Sektor Keamanan Indonesia (Jakarta: ProPatria, 2004), hal. 47-80

hanya dalam hal militer tapi juga dalam upaya non militer setiap bangsa Indonesia harus mampu membela negaranya. "Kekuatan kita kekuatan bangsa, tapi kekuatan yang militan bukan kekuatan yang asal banyak orang. Harus ada sikap bela negara dan wawasan kebangsaannya. Untuk memperkuat bangsa Indonesia agar siap menghadapi ancaman baik yang datang dari dalam maupun dari luar dan siap dalam melakukan langkah-langkah inisiatif dalam menyiapkan sumber daya manusia agar tidak larut dalam gelombang perubahan global, Kementerian Pertahanan akan membentuk Pusat Pendidikan dan Latihan Bela Negara. Pusdiklat Bela Negara ini dibentuk dalam rangka mewujudkan pengembangan pendidikan karakter dan jati diri bangsa Indonesia. Pembinaan kesadaran bela negara sangat penting untuk senantiasa ditingkatkan guna menanamkan nilai bela negara, cinta tanah air, sadar berbangsa dan bernegara serta yakin pada Pancasila dan rela berkorban untuk bangsa dan negara.

Kebijakan-kebijakan penjabaran dari kebijakan umum pertahanan negara ini jelas menunjukkan bahwa Menteri Pertahan tidak hanya berwenang merumuskan kebijakan pertahanan, melainkan juga kontrol terhadap TNI, termasuk kontrol terhadap pembinaan kekuatan pertahanan apakah sesuai dengan kebijakan pembangunan kekuatan yang dirumuskan oleh Departemen Pertahanan sesuai dengan kebijakan pertahanan umum. Salah satu alat kontrol yang penting adalah kontrol terhadap anggaran TNI yang dikelola oleh Departemen Pertahanan. Semua kewenangan ini dan pertanggungjawaban politiknya tidak dapat berikan kepada TNI karena mereka bukan institusi atau aktor yang memegang akuntabilitas politik. Masalah kebijakan lain dalam beberapa tahun ini berkaitan dengan keterbatasan sumber-sumber nasional untuk kepentingan pertahanan. Ini akan membawa implikasi pada dua hal yaitu pengembangan sistem pertahanan dan keamanan yang memberi ruang untuk pengerahan sumber-sumber

nasional untuk kepentingan pertahanan. Sishankamrata harus diartikan dalam konteks ini. Implikasi kedua adalah pilihan strategi pertahanan.<sup>7</sup> Sishankamrata masih dipahami sebagai nilai dan norma yang sebenarnya tidaklah unik Indonesia. Yang lebih penting adalah menerjemahkan nilai tersebut ke dalam sistem operasional untuk melibatkan rakyat dalam upaya bela negara serta pengerahan potensi nasional untuk kepentingan pertahanan negara. Disinilah perlu ada regulasi politik dan kebijakan dalam bentuk undang-undang bela negara, wajib militer, komponen cadangan dan undang mobilisasi dan demobilisasi. Semua langkah ini didasarkan atas pertimbangan bahwa selalu ada gap antara tujuan yang hendak diraih dengan ketersediaan sumber-sumber untuk mencapai tujuan tersebut, tetapi juga untuk memenuhi prinsip politik berupa hak dan kewajiban rakyat dalam upaya pertahanan negara. Apa yang dilakukan oleh Departemen Pertahanan dengan inisiatif mengajukan suatu rancangan undang-undang pertahanan dan keamanan negara adalah salah upaya untuk menterjemahkan prinsip tersebut ke dalam sistem yang operasional. Langkah ini menegaskan dua hal yaitu pertama untuk menegaskan kewenangan otoritas politik dalam mengelola pertahanan negara, termasuk dalam pengerahan potensi untuk kepentingan pertahanan. Kedua, melindungi hak rakyat sebagai non-combatant sesuai dengan prinsip-prinsip Konvensi Jenewa 1949 dan Protokolnya. Implikasi kedua dari keterbatasan sumber nasional untuk pertahanan adalah perlunya pengembangan strategi pertahanan. Strategi adalah seni untuk mencapai tujuan dengan sumber-sumber yang terbatas. Karena itu strategi pertahanan harus efisien dan efektif. Pilihan strategi pertahanan harus segera dilakukan dengan memperhatikan aspek penangkalan,

---

<sup>7</sup> "Keamanan Nasional", Monograph, No. 2 (16 Februari, 2004), Working Group on Security Sector Reform, ProPatria, Jakarta, hal. 25

pertahanan, dan perlawanan yang harus dilihat sebagai variable kontinyu. Dengan demikian perlu pengembangan semua kekuatan matra secara proporsional. Dalam konteks ini, Indonesia harus menerjemahkan posisi geostrategis dan geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan ke dalam strategi pertahanan yang memenuhi aspek penangkalan, pertahanan dan perlawanan. Jadi, intinya adalah strategi pertahanan apa yang harus dikembangkan oleh Indonesia yang secara efisien dan efektif dapat melindungi Indonesia dengan memperhatikan ketiga aspek pertahanan tersebut? Tetapi yang pasti secara empirik adalah bahwa meskipun benar Indonesia masih menghadapi ancaman keamanan internal, ancaman internal tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk mengembangkan kekuatan pertahanan yang kredibel.

Dalam satu tahun ini, upaya memenuhi kebutuhan alutsista masih menghadapi banyak kesulitan. Meskipun embargo senjata oleh Amerika Serikat sudah dicabut, kendala finansial masih menyulitkan pengadaan alutsista (alat utama sistem persenjataan). Pilihan pengadaan barang melalui kredit ekspor masih menjadi alternatif terakhir yang terpaksa dilakukan. Tentunya hal ini disertai dengan beberapa resiko mahalnya produk. Keterlibatan banyak pihak dalam pengadaan barang/jasa militer juga menjadi beban negara karena membengkaknya harga yang harus dibayar. Oleh karena itu apa yang dilakukan oleh Departemen Pertahanan melalui Keputusan Menteri Pertahanan No: Kep/01/M/I/2005 dan Kep/15/M/II/2005 tentang pengadaan barang patut disambut positif. Menurut Keputusan Menteri Pertahanan tersebut pengadaan barang harus ditandatangani oleh pengguna barang/jasa, penyedia barang/jasa (pabrikasi dan distributor) dan Panitia Pengadaan dan Tim Interdep yang dipimpin oleh Menteri Pertahanan. Dengan demikian KepMen ini ditujukan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam pengadaan barang/jasa militer. Hal lain yaitu pengambil alihan bisnis militer, seperti dinyatakan dalam

Pasal 76 Undang-Undang No. 34 tentang Tentara Nasional Indonesia. Langkah ini banyak mengandung aspek teknis dan hukum semata-mata karena beragamnya bisnis militer yang mencakup yayasan, koperasi, penyerataan saham di sektor komersial, dan komersialisasi aset-aset militer. Karena itu langkah identifikasi dan inventarisasi yang harus disertai dengan audit harus segera dilakukan. Pengambilalihan bisnis militer didasarkan atas asumsi bahwa domain expertise militer adalah dalam bidang pertahanan untuk menghadapi ancaman bersenjata. Keterlibatan militer dalam bisnis telah melemahkan profesionalisme militer dan menciptakan loyalitas atas dasarkepentingan ekonomi. Hal ini bisa merusak social capital dan chain of command dalam tubuh militer. Tetapi negara memang harus memenuhi kesejahteraan dan kebutuhan prajurit. Hal ini bukan kompensasi dari pengambil alihan, melainkan karena kewajiban negara karena militer telah mengorbankan dua hal yaitu kesiapan untuk mengorbankan nyawa karena tugas dan karena sebagian hak dasarnya sebagai makhluk politik telah dipotong. Karena itu perlu ada komitmen politik dari pemerintah untuk meningkatkan anggaran pertahanan

### **C. Aspek keamanan perairan dan kelautan**

Sistem pertahanan yang tangguh adalah salah satu bagian terpenting dari stabilitas demokrasi di Indonesia. Terutama jika melihat kondisi geografis Indonesia yang merupakan salah satu negara kepulauan terbesar di dunia. Angkatan Laut adalah bagian terpenting dalam konsep pertahanan laut Indonesia. Namun TNI AL sendiri ibarat kehabisan nafas dalam menjaga wilayah perairan. Anggaran yang Minim atau lemahnya industri pertahanan Indonesia? Yang pertama, Minimnya Anggaran angkatan laut menjadi salah satu bagian yang sangat penting dalam sistem pertahanan nasional. Pembelian empat kapal Korvett dari Belanda baru-baru ini, merupakan salah satu usaha pemerintah untuk menciptakan stabilitas keamanan

di perairan Indonesia. Meskipun demikian, Tentara Nasional Indonesia (TNI) ibarat kehabisan nafas dalam menyokong konsep pertahanan Indonesia. Anggaran yang minim, kurangnya profesionalitas di tubuh TNI, dan berbagai masalah lain membuat kata keamanan di wilayah perairan ibarat hantu yang merongrong keamanan di Indonesia. Yang kedua, Sulit untuk Menjaga Perairan Indonesia, Bicara masalah pertahanan di Indonesia tak dapat dilepaskan dari sistem keamanan kawasan perairan Indonesia. Dengan wilayah laut yang luasnya empat sampai lima kali dari luas wilayah daratan, sudah sepantasnya jika Indonesia memiliki angkatan laut yang handal. Namun kenyataan berbicara lain. TNI Angkatan Laut cukup keteteran dalam mengamankan seluruh wilayah perairan Indonesia. Berita tentang pencurian sumber daya alam, penyeludupan, perompakan kapal, hingga hilangnya pulau-pulau terluar pun, kerap mengisi halaman-halaman surat kabar di Indonesia. Mulai dari pembajakan laut di Selat Malaka, pencurian ikan di Perairan Natuna dan Arafuru.

Yang ketiga, persenjataan tidak memadai belum lagi pelanggaran perbatasan di wilayah pulau terluar Indonesia, seperti kawasan utara Papua, Pulau Miangas di Sangihe Talaud Sulawesi Utara, Pulau Nipah di perbatasan dengan Singapura, dan masih banyak lagi. Andi Wijayanto, pengamat militer dari Universitas Indonesia mengungkapkan kelemahan TNI AL: *"Peralatan persenjataannya masih di bawah yang diinginkan. Karena 60 persen dari kapal perang Indonesia masih tergolong kepada kapal pendarat tank dan pasukan. Jadi bukan kapal tempur atau kapal pratoli. Sementara kesiapan kapal tempur atau pratoli hanya 40 persen. Dan sebagian besar juga tidak dilengkapi dengan peralatan sonar dan amunisi yang memadai. Jadinya dari sisi kesiapannya memang masih berada jauh dari yang diharapkan"*.

Menurut data yang dikeluarkan Kompas, dari sekitar 113 kapal yang dimiliki TNI saat ini, rata-rata sudah

berusia uzur. Tercatat 39 kapal berusia di atas 30 tahun, 42 kapal berusia antara 21 sampai 30 tahun, dan sisanya 24 kapal berusia antara 11 sampai 20 tahun.

Yang keempat, Rencanan Strategis TNI AL Pemerintah Indonesia bukannya tinggal diam dalam menghadapi masalah keamanan di wilayah perairannya. Tahun depan, TNI AL akan kedatangan dua kapal Korvett baru jenis Sigma dari Belanda. Kedua kapal baru ini dinamakan Diponegoro dan Hassanudin. Seluruhnya terdapat empat kapal Korvett yang dipesan Indonesia. Pembelian empat kapal patroli seharga sekitar 1,1 Miliar Dollar Amerika tersebut merupakan bagian dari rencana strategis TNI AL sampai tahun 2024. Kepala Staf Angkatan Laut Laksamana TNI Slamet Soebijanto mengatakan di sela-sela acara pemberian nama untuk dua kapal korvett Indonesia: *“Karena kita sangat menyadari bahwa negara kita sangat besar. Jadi kita perlu kapal banyak. Kapal-kapal yang punya kemampuan yang meyakinkan itulah yang diharapkan mampu menjaga wilayah negara kita. Kekayaan laut kita sangat besar. Siapa lagi kalau bukan kita yang menjaganya. Dengan kedatangan kapal baru ini, saya kira sebagian bisa membantu memecahkan persoalan tersebut. Tapi belum cukup. Kita masih butuh banyak”*.

Yang kelima, Anggaran Persenjataan Alokasi anggaran pertahanan memang menjadi momok tersendiri bagi angkatan laut. Tahun ini pemerintah telah menetapkan anggaran pertahanan sebesar 28,2 triliun Rupiah. Dari jumlah tersebut, sekitar 10,9 triliun mengalir ke kantong angkatan darat. Sementara angkatan udara dan laut masing-masing mendapat anggaran dalam jumlah sama, yaitu hanya 4,3 triliun rupiah. Sebagian besar dari anggaran pertahanan itu digunakan untuk menggaji prajurit. Hanya 3 triliun rupiah saja yang dialokasikan untuk pembelian atau perawatan senjata. Pengamat militer dari Universitas Indonesia, Andy Wijayanto, menjelaskan prioritas alokasi anggaran senjata

TNI: *"Kalau dilihat dari alokasi anggaran untuk pembelian persenjataan sampai tahun 2007 depan, itu masih didominasi oleh pembelian untuk angkatan udara. Baru tahun 2008 dan seterusnya prioritas diberikan kepada angkatan laut. Sebetulnya sejak reformasi, angkatan laut juga telah membeli beberapa peralatan, tapi dalam jumlah kecil"*.

Yang keenam, perairan menjaga stabilitas, dengan anggaran yang sedikit dan persenjataan yang mulai dimakan usia, angkatan laut tetap musti berlayar dan menciptakan stabilitas keamanan di lautan. Kasus-kasus yang ditangani angkatan laut memang umumnya berkisar antara penyelundupan dan pencurian kekayaan alam. Saat ini angkatan laut dibagi menjadi dua wilayah satuan, yakni komando armada barat dan armada timur. Di bagian barat, angkatan laut lebih berkonsentrasi dalam menangani kasus perompakan. Sementara di wilayah timur perairan Indonesia, angkatan laut lebih banyak berurusan dengan kasus pencurian kekayaan alam, seperti penangkapan ikan ilegal atau penyeludupan kayu ilegal.

Yang ketujuh prioritas kurangnya dana dan persenjataan untuk menumpas kejahatan di laut bukan tidak disadari oleh Kepala Staf Angkatan Laut, Slamet Soebijanto. Soebijanto menjelaskan kiat-kiatnya dalam menghadapi minimnya anggaran: *"Saya mencoba mencari prioritas yang tepat. Apa yang harus kita beli dulu. Karena mau tak mau kita harus membangun penangkalan. Jangan sampai kekayaan kita dicuri orang lagi."* Sampai saat ini, kapal-kapal dan persenjataan untuk angkatan laut memang lebih banyak yang didatangkan atau dibeli dari luar negeri. Namun perdagangan senjata antar negara sangat bergantung kepada situasi politik internasional. Indonesia misalnya beberapa kali dikenakan embargo senjata oleh Amerika Serikat lantaran dituduh telah melakukan pelanggaran HAM.

Yang kedelapan, industri pertahanan dalam negeri, pemerintah berusaha menutup celah dalam program

pengadaan senjata dengan mengandalkan industri pertahanan di dalam negeri. Termasuk ke dalam industri pertahanan adalah PT PAL, PT Dirgantara Indonesia, Pindad, dan PT Dahana yang memproduksi bahan peledak. Namun komitmen pemerintah untuk kemajuan Industri Pertahanan belum dapat dirasakan. *“Masih sangat kecil, karena anggaran yang dialokasikan, terutama untuk penelitian dan pengembangan itu kurang dari 1 persen dari anggaran pertahanan. Alokasi atau pembelian untuk industri pertahanan tidak sampai lima persen dari anggaran pertahanan. Sebagian besar memang masih mengandalkan pembelian ke luar. Tapi ini wajar, karena kapasitas industri pertahanan terutama untuk senjata yang dibutuhkan oleh angkatan udara atau angkatan laut masih sangat lemah.*

Dan yang terakhir belum mampu, memang harus diakui, kemampuan industri pertahanan Indonesia, khususnya PT PAL belum sepenuhnya bisa diandalkan. Sejauh ini PT PAL hanya mampu menawarkan kapal patroli kecil kelas Pandrong dan Todak dengan bobot sekitar 500 ton dalam daftar produk unggulannya. Usaha untuk memperkuat kapasitas PT PAL sudah sering dilakukan. Misalnya saja program alih teknologi yang biasanya dimasukkan ke dalam paket pembelian kapal dari luar negeri. Selain itu pemerintah juga mengajak PT PAL untuk mengadakan program pembangunan Korvett nasional. Menurut rencana, PT PAL akan bekerja sama dengan perusahaan Italia, Orizzonte Sistem navali SPA, dalam pembuatan kapal tersebut. Meskipun demikian, ada faktor lain yang juga menghambat program pengembangan teknologi pertahanan. *“Ada faktor-faktor persaingan. Seperti Singapura tidak akan tinggal diam jika kita mengembangkan kemampuan itu. Demikian juga Thailand dan Malaysia. Jadi sangat ketat dan buas persaingan industri pertahanan itu. Seperti anjing makan anjing begitulah. Dog eats dog”.*

Masih jauh dari harapan, itulah kondisi industri pertahanan nasional saat ini. Masih jauh dari harapan pula untuk bisa menyangga sistem pertahanan dalam negeri. Aspek institusional dan hubungan kewenangan adalah aspek yang sensitif karena mengandung masalah politik dan hubungan kekuasaan. Meskipun secara legal telah diatur kewenangan politik dan operasional, ketentuan legal ini belum diimplementasikan. Hubungan antara Departemen Pertahanan dan Mabes masih tumpang tindih. Posisi panglima langsung dibawah Presiden mempunyai implikasi politis dan psikologis dalam hubungannya dengan Departemen Pertahanan. Terlebih Departemen Pertahanan masih menghadapi kelemahan sumberdaya manusia terutama terbatasnya kemampuan sipil di dalam Departemen Pertahanan. Hal yang sama terjadi dalam kasus polisi yang tampak menjadi institusi relatif independen. Prinsip bahwa semua instrumen keamanan dan pertahanan harus di bawah suatu otoritas politik yang mengemban pertanggung jawaban politik atas fungsi instrument tersebut sampai saat ini belum terwujud. Oleh karena itu ke depan pemerintah harus merumuskan kembali hubungan-hubungan institusional-kewenangan antara pengemban akuntabilitas politik dan akuntabilitas operasional sehingga prinsip-prinsip demokrasi dalam fungsi hankam dapat diwujudkan. Menyatunya pertanggungjawaban politik dan operasional sangat mudah mengarah pada berbagai pelanggaran, termasuk pelanggaran dengan menggunakan alat kekerasan. Tetapi, hal itu bukan berarti bahwa Panglima TNI dan Kapolri tidak mempunyai saluran untuk memberi sumbangan pemikiran mereka dalam perumusan kebijakan bidang pertahanan dan keamanan. Telah disediakan mekanisme untuk itu yaitu melalui dewan keamanan nasional yang dalam UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara disebut Dewan Pertahanan Nasional. Anehnya sampai sekarang dewan ini belum dibentuk. Beberapa orang mengatakan untuk menjalankan fungsi dewan ini bisa digunakan

Wantannas. Atau, mempertanyakan mengapa harus ada Dewan Pertahanan Nasional sementara dalam waktu yang sama ada kabinet yang di dalamnya terdapat beberapa menteri yang membidangi pertahanan dan keamanan. DPN berbeda dari semua itu dan lebih dari semua itu. Suatu dewan keamanan nasional bertugas menganalisa isu-isu ancaman, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. DPN memberikan nasehat kepada Presiden dalam pembuatan kebijakan umum pertahanan negara, menyusun kebijakan tentang pengerahan kompoen pertahanan, dan menelaah resiko dari kebijakan yang ditetapkan. Tetapi ada fungsi yang lebih fundamental. Ketua dewan keamanan nasional adalah juga penasehat presiden dalam bidang keamanan yang sehari-harinya berkomunikasi dengan Presiden. Dalam situasi krisis keberadaan DPN sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi darurat atau mendesak yang segera harus ditangani dengan segala resikonya, termasuk ketika harus menggunakan instrumen kekerasan dan memberlakukan keadaan darurat. Sampai sekarang dewan keamanan nasional belum dibentuk. Hubungan antara TNI dan Polri dalam menangani masalah keamanan juga masih bermasalah. Prinsip bahwa TNI mempunyai idle capacity yang bisa digunakan untuk melakukan operasi militer selain perang tidak berarti cek kosong bahwa tugas perbantuan terhadap polisi bisadilakukan secara otomatis. Adalah pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pengerahan TNI untuk tugas perbantuan kepada polisi. Sampai sekarang belum ada undang-undang tentang ini yang mengatur tentang kapan pengerahan TNI dapat dilakukan, siapa yang memutuskan, bentuk pertanggungjawaban, bentuk keterlibatan TNI dan aturan pelibatan (rules of engagement) dan konsekuensi anggaran dari perbantuan tersebut. Kompleksitas ini tidak cukup secara politik hanya diatur dalam suatu peraturan pemerintah atau bahkan suatu MOU. Jadi, Melihat

masalah-masalah di atas, harus ada prioritas dan komitmen yang jelas untuk melakukan penataan infrastruktur kelembagaan yang menegaskan prinsip-prinsip supremasi otoritas politik atas instrumen hankam. Tanpa langkah ini proses demokratisasi di Indonesia tidak akan pernah mapan. Semua pengaturan tersebut juga ditujukan untuk membentuk kekuatan hankam yang profesional dan akuntabel.

#### **D. Aspek institusional dan hubungan kewenangan**

Aspek institusional dan hubungan kewenangan adalah aspek yang sensitif karena mengandung masalah politik dan hubungan kekuasaan. Meskipun secara legal telah diatur kewenangan politik dan operasional, ketentuan legal ini belum diimplementasikan. Hubungan antara Departemen Pertahanan dan Mabes masih tumpang tindih. Posisi panglima langsung dibawah Presiden mempunyai implikasi politis dan psikologis dalam hubungannya dengan Departemen Pertahanan. Terlebih Departemen Pertahanan masih menghadapi kelemahan sumberdaya manusia terutama terbatasnya kemampuan sipil di dalam Departemen Pertahanan. Hal yang sama terjadi dalam kasus polisi yang tampak menjadi institusi relatif independen. Prinsip bahwa semua instrumen keamanan dan pertahanan harus di bawah suatu otoritas politik yang mengemban pertanggung jawaban politik atas fungsi instrument tersebut sampai saat ini belum terwujud. Oleh karena itu ke depan pemerintah harus merumuskan kembali hubungan-hubungan institusional-kewenangan antara pengemban akuntabilitas politik dan akuntabilitas operasional sehingga prinsip-prinsip demokrasi dalam fungsi hankam dapat diwujudkan. Menyatunya pertanggungjawaban politik dan operasional sangat mudah mengarah pada berbagai pelanggaran, termasuk pelanggaran dengan menggunakan alat kekerasan. Tetapi, hal itu bukan berarti bahwa Panglima TNI dan Kapolri tidak mempunyai saluran untuk memberi sumbangan

pemikiran mereka dalam perumusan kebijakan bidang pertahanan dan keamanan. Telah disediakan mekanisme untuk itu yaitu melalui Dewan Keamanan Nasional yang dalam UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara disebut Dewan Pertahanan Nasional. Anehnya sampai sekarang dewan ini belum dibentuk. Beberapa orang mengatakan untuk menjalankan fungsi dewan ini bisa digunakan Wantannas. Atau, mempertanyakan mengapa harus ada Dewan Pertahanan Nasional sementara dalam waktu yang sama ada kabinet yang di dalamnya terdapat beberapa menteri yang membidangi pertahanan dan keamanan. DPN berbeda dari semua itu dan lebih dari semua itu. Suatu dewan keamanan nasional bertugas menganalisa isu-isu ancaman, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. DPN memberikan nasehat kepada Presiden dalam pembuatan kebijakan umum pertahanan negara, menyusun kebijakan tentang pengerahan komponen pertahanan, dan menelaah resiko dari kebijakan yang ditetapkan. Tetapi ada fungsi yang lebih fundamental. Ketua Dewan Keamanan Nasional adalah juga penasihat presiden dalam bidang keamanan yang sehari-harinya berkomunikasi dengan Presiden. Dalam situasi krisis keberadaan DPN sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi darurat atau mendesak yang segera harus ditangani dengan segala resikonya, termasuk ketika harus menggunakan instrumen kekerasan dan memberlakukan keadaan darurat. Sampai sekarang dewan keamanan nasional belum dibentuk. Hubungan antara TNI dan Polri dalam menangani masalah keamanan juga masih bermasalah. Prinsip bahwa TNI mempunyai idle capacity yang bisa digunakan untuk melakukan operasi militer selain perang tidak berarti cek kosong bahwa tugas perbantuan terhadap polisi bisa dilakukan secara otomatis. Adalah pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pengerahan TNI untuk tugas perbantuan kepada polisi. Sampai sekarang belum ada undang-undang tentang ini yang

mengatur tentang kapan pengerahan TNI dapat dilakukan, siapa yang memutuskan, bentuk pertanggungjawaban, bentuk keterlibatan TNI dan aturan pelibatan (rules of engagement) dan konsekuensi anggaran dari perbantuan tersebut. Kompleksitas ini tidak cukup secara politik hanya diatur dalam suatu peraturan pemerintah atau bahkan suatu MOU. Jadi, Melihat masalah-masalah di atas, harus ada prioritas dan komitmen yang jelas untuk melakukan penataan infrastruktur kelembagaan yang menegaskan prinsip-prinsip supremasi otoritas politik atas instrumen hankam. Tanpa langkah ini proses demokratisasi di Indonesia tidak akan pernah mapan. Semua pengaturan tersebut juga ditujukan untuk membentuk kekuatan hankam yang professional dan akuntabel.

Aspek institusional dan hubungan kewenangan adalah aspek yang sensitif karena mengandung masalah politik dan hubungan kekuasaan. Meskipun secara legal telah diatur kewenangan politik dan operasional, ketentuan legal ini belum diimplementasikan. Hubungan antara Departemen Pertahanan dan Mabes masih tumpang tindih. Posisi panglima langsung dibawah Presiden mempunyai implikasi politis dan psikologis dalam hubungannya dengan Departemen Pertahanan. Terlebih Departemen Pertahanan masih menghadapi kelemahan sumberdaya manusia terutama terbatasnya kemampuan sipil di dalam Departemen Pertahanan. Hal yang sama terjadi dalam kasus polisi yang tampak menjadi institusi relatif independen. Prinsip bahwa semua instrumen keamanan dan pertahanan harus di bawah suatu otoritas politik yang mengemban pertanggung jawaban politik atas fungsi instrument tersebut sampai saat ini belum terwujud. Oleh karena itu ke depan pemerintah harus merumuskan kembali hubungan-hubungan institusional-kewenangan antara pengemban akuntabilitas politik dan akuntabilitas operasional sehingga prinsip-prinsip demokrasi dalam fungsi hankam dapat diwujudkan. Menyatunya

pertanggungjawaban politik dan operasional sangat mudah mengarah pada berbagai pelanggaran, termasuk pelanggaran dengan menggunakan alat kekerasan. Tetapi, hal itu bukan berarti bahwa Panglima TNI dan Kapolri tidak mempunyai saluran untuk memberi sumbangan pemikiran mereka dalam perumusan kebijakan bidang pertahanan dan keamanan. Telah disediakan mekanisme untuk itu yaitu melalui dewan keamanan nasional yang dalam UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara disebut Dewan Pertahanan Nasional. Anehnya sampai sekarang dewan ini belum dibentuk. Beberapa orang mengatakan untuk menjalankan fungsi dewan ini bisa digunakan Wantannas. Atau, mempertanyakan mengapa harus ada Dewan Pertahanan Nasional sementara dalam waktu yang sama ada kabinet yang di dalamnya terdapat beberapa menteri yang membidangi pertahanan dan keamanan. DPN berbeda dari semua itu dan lebih dari semua itu. Suatu dewan keamanan nasional bertugas menganalisa isu-isu ancaman, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. DPN memberikan nasehat kepada Presiden dalam pembuatan kebijakan umum pertahanan negara, menyusun kebijakan tentang pengerahan kompoen pertahanan, dan menelaah resiko dari kebijakan yang ditetapkan. Tetapi ada fungsi yang lebih fundamental. Ketua dewan keamanan nasional adalah juga penasehat presiden dalam bidang keamanan yang sehari-harinya berkomunikasi dengan Presiden. Dalam situasi krisis keberadaan DPN sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi darurat atau mendesak yang segera harus ditangani dengan segala resikonya, termasuk ketika harus menggunakan instrumen kekerasan dan memberlakukan keadaan darurat. Sampai sekarang dewan keamanan nasional belum dibentuk. Hubungan antara TNI dan Polri dalam menangani masalah keamanan juga masih bermasalah. Prinsip bahwa TNI mempunyai idle capacity yang bisa digunakan untuk melakukan operasi militer selain perang

tidak berarti cek kosong bahwa tugas perbantuan terhadap polisi bisadilakukan secara otomatis. Adalah pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pengerahan TNI untuk tugas perbantuan kepada polisi. Sampai sekarang belum ada undang-undang tentang ini yang mengatur tentang kapan pengerahan TNI dapat dilakukan, siapa yang memutuskan, bentuk pertanggungjawaban, bentuk keterlibatan TNI dan aturan pelibatan (rules of engagement) dan konsekuensi anggaran dari perbantuan tersebut. Kompleksitas ini tidak cukup secara politik hanya diatur dalam suatu peraturan pemerintah atau bahkan suatu MOU. Jadi, Melihat masalah-masalah di atas, harus ada prioritas dan komitmen yang jelas untuk melakukan penataan infrastruktur kelembagaan yang menegaskan prinsip-prinsip supremasiotoritas politik atas instrumen hankam. Tanpa langkah ini proses demokratisasi di Indonesia tidak akan pernah mapan. Semua pengaturan tersebut juga ditujukan untuk membentuk kekuatan hankam yang professional dan akuntabel.