

STRUKTUR PENGADAAN ALUTSISTA DALAM METODE BERPIKIR SISTEM

Kasim¹, Waskito Dwiwicaksoputro², & Hazen Alrasyid³

Program Studi Industri Pertahanan, Fakultas Teknologi Pertahanan, Universitas Pertahanan
Republik Indonesia^{1,2,3}

Email: kasim@tp.idu.ac.id¹, waskito.dwiwicaksoputro@tp.idu.ac.id² &
hazen.alrasyid@tp.idu.ac.id³

Abstrak

Pendekatan berpikir sistem telah dilakukan pada fenomena masalah pengadaan Alutsista untuk pembangunan postur pertahanan Negara Republik Indonesia. Tujuannya untuk mendapatkan gambaran yang lebih besar tentang struktur masalah pengadaan saat ini sehingga dapat memberikan usulan solusi atas masalah tersebut. Metode berpikir sistem dilakukan dengan membuat model pengadaan Alutsista yang sederhana dan diberikan analisis SWOT untuk memetakan kekuatan, kelemahan, kesempatan dan ancamannya. Beberapa masalah pengadaan yang ditemukan adalah pengelolaan anggaran pengadaan yang lemah, adanya broker, fungsi pengawasan lemah, biaya pengadaan yang besar karena regulasi perencanaan yang panjang, aktivitas pengadaan yang bergantung pada kualitas SDM yang terbatas, dualisme dalam sistem pengawasan dan sistem peradilan militer. Berdasarkan fenomena masalah tersebut, dihasilkan usulan solusi terhadap pengadaan Alutsista, yaitu implementasi adalah kunci, peningkatan fungsi dan lembaga pengawasan, pengelolaan anggaran berbasis kinerja, peningkatan audit pengadaan dengan pelibatan lembaga pengawas independen, reformasi undang-undang peradilan militer, peningkatan efektivitas birokrasi pengadaan dan pengadaan Alutsista berbasis elektronik atau *e-procurement*.

Kata Kunci: pengadaan alutsista, berpikir sistem, pertahanan, swot

Abstract

A systems thinking approach has been carried out on the phenomenon of the problem of procuring Alutsista for the development of the defense posture of the Republic of Indonesia. The goal is to get a bigger picture of the structure of the current procurement problem so that it can provide proposed solutions to these problems. The system thinking method is carried out by making a simple defense equipment procurement model and given a SWOT analysis to map out its strengths, weaknesses, opportunities and threats. Some of the procurement problems found were weak procurement budget management, the presence of brokers, weak supervisory functions, large procurement costs due to lengthy planning regulations, procurement activities that depend on the limited quality of human resources, dualism in the supervisory system and the military justice system. Based on the phenomenon of the problem, proposed solutions for the procurement of defense equipment, namely implementation is key, improvement of supervisory functions and institutions, performance-based budget management, improvement of procurement audits with the involvement of independent supervisory agencies, reform of the military justice law, increasing effectiveness of procurement and procurement bureaucracy Electronic-based defense equipment or e-procurement.

Keywords: procurement of Alutsista, systems thinking, defense, swot



Ciptaan disebarluaskan di bawah [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Artikel jurnal ini diawali dari basis pemikiran bahwa kegagalan adalah sebuah fenomena global dan setiap fenomena perlu untuk ditelusuri penyebabnya dan

sebaiknya diberikan solusi atas fenomena masalah tersebut. Beberapa fenomena masalah ini dikaitkan dalam konteks pertahanan nasional adalah terjadinya kecelakaan Alutsista di Indonesia,

diantaranya adalah jatuhnya pesawat tempur F-16 dan Hawk, helikopter MI-17, pesawat angkut hercules, tenggelamnya kapal angkut TNI hingga tenggelamnya KRI Nanggala 402. Berbagai faktor penyebab risiko terjadinya kecelakaan tersebut adalah faktor *human-error*, kerusakan mesin, faktor alam ataupun faktor lainnya termasuk juga tata kelola Alutsista.

Tata kelola Alutsista dimulai dari proses pengadaan, penggunaan, pemeliharaan, perawatan dan reparasi. Pengadaan Alutsista sebagai bagian upaya modernisasi dan penguatan postur pertahanan Indonesia sangat diperlukan. Sehingga tata kelola dan prinsip-rinsip pengadaan yang baik perlu dilakukan. Dalam praktiknya proses pengadaan Alutsista sering kali menyimpang dari kebijakan pembangunan postur pertahanan dan rawan dengan risiko penggelembungan anggaran.

Beberapa fenomena masalah pengadaan Alutsista diantaranya adalah produk Alutsista yang dibeli di bawah standar dan tidak sesuai kebutuhan, masalah perawatan dan pemeliharaan, masalah siklus dan umur hidup Alutsista, keterlibatan pihak ketiga (*broker*), serta masalah evaluasi dan audit dalam pengadaan. Proses pengadaan Alutsista melibatkan anggaran yang besar, jika tidak dikelola dengan baik akan rawan terjadi potensi praktik kolusi, korupsi dan nepotisme.

Fenomena ini menarik untuk dilihat dan dianalisis dalam gambaran yang lebih besar untuk mendapatkan struktur sistem masalah dan pemahaman yang lebih baik. Apa saja yang menyebabkan fenomena masalah ini dan apa rekomendasi yang dapat diberikan sebagai solusi mengatasi fenomena masalah tersebut

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan sumber data dari diskusi

dalam perkuliahan pertahanan, jurnal ilmiah, buku, serta dari internet dan sumber-sumber yang terkait dengan penelitian sebagai studi literatur. Metode yang digunakan adalah dengan melakukan pendekatan berpikir sistem melalui melihat fenomena masalah, menganalisis struktur dari fenomena yang akan digambarkan dalam model sistem sederhana untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam. Selain itu dilakukan analisis SWOT untuk memetakan kekuatan, kelemahan, kesempatan dan ancaman dari fenomena. Terakhir memberikan rekomendasi solusi terhadap fenomena masalah tersebut.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

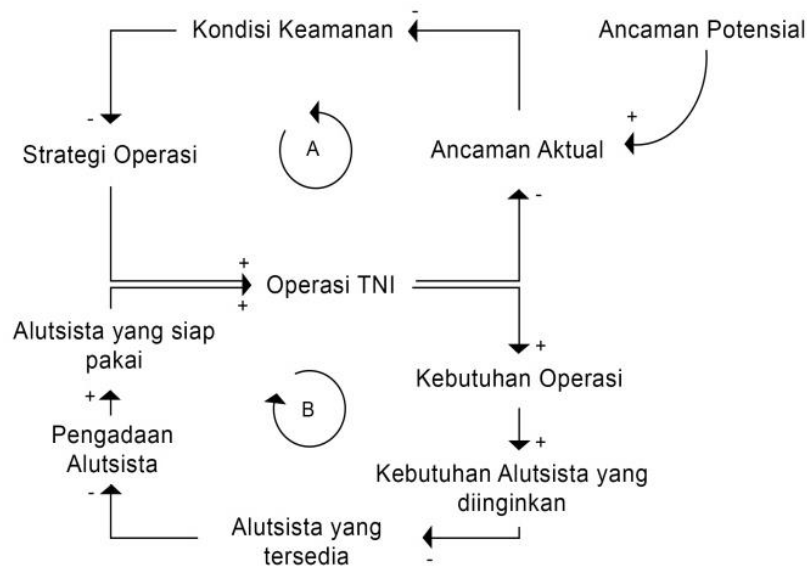
Postur Pertahanan dan Program Pengadaan

Sistem pertahanan Republik Indonesia saat ini adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta (*Sishankamrata*) yang melibatkan seluruh warga negara Indonesia dan sumber daya nasionalnya. Postur pertahanan militer dikembangkan untuk menghadapi ancaman militer yang menggunakan kekuatan bersenjata terorganisasi yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap bangsa. Pertahanan militer dilaksanakan dengan menempatkan Tentara Nasional Indonesia sebagai komponen utama melalui konsep trimatra terpadu. Peningkatan postur pertahanan militer salah satunya melalui modernisasi Alutsista dan pemenuhan standar MEF (*Minimum Essential Force*) yang dimaksudkan untuk mewujudkan kebutuhan operasional menjadi kemampuan operasional yang nyata.

Program pengadaan Alutsista dapat dipahami dari struktur munculnya program pengadaan. Merujuk pada model sistem pertahanan generik yang

dikembangkan oleh Dr. Ade Muhammad (Muhammad, 2013), menunjukkan struktur munculnya kegiatan pengadaan Alutsista (gambar 1). Bermula dari ancaman potensial yang akan memunculkan ancaman aktual yang mengancam kondisi keamanan. Kondisi ini memerlukan strategi operasi yang diwujudkan dalam bentuk operasi TNI

untuk memitigasi ancaman. Operasi TNI akan mengeluarkan kebutuhan operasi sehingga akan muncul kebutuhan Alutsista yang diinginkan yang meminta dari Alutsista yang tersedia, dimana ini akan membutuhkan program pengadaan Alutsista. Pengadaan ini akan menghasilkan Alutsista yang siap pakai untuk mendukung operasi TNI.



Gambar 1. Struktur Munculnya Pengadaan Alutsista (Sumber: Muhammad 2013)

Alur Pengadaan Alutsista dan Siklus CADMID

Kementerian Pertahanan memiliki kekhususan dalam rentang kendali organisasinya. Pasal 16 ayat (6) UU No. 3 Tahun 2002 tentang pertahanan negara menyatakan “Menteri menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen kekuatan pertahanan lainnya”.

Sedangkan dalam UU No. 34 tentang Tentara Nasional Indonesia, mengatur kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. Selain itu diatur juga dalam Perpres No. 17 Tahun

2014 tentang Pelaksanaan Pengadaan Alutsista di Lingkungan Kemhan dan TNI.

Sistem perencanaan di lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI dilaksanakan secara menyeluruh dengan perencanaan kebutuhan TNI melalui kegiatan penelitian, pengembangan, analisa dan evaluasi mulai dari tingkat unit kerja di lingkungan unit organisasi mabas TNI sesuai matra masing-masing (darat, laut dan udara). Organisasi pengadaan Alutsista dilaksanakan dengan pembagian tugas dan wewenang dimana pada proses penentuan spektek dan pemilihan penyedia barang dan jasa dilaksanakan oleh unit organisasi masing-masing.

Ditjen Perencanaan Pertahanan Kemhan sebagai staf perencanaan anggaran bertindak sebagai pengendali

program fungsi pertahanan bertanggung jawab kepada Menteri Pertahanan yang bertindak sebagai kepala program. Rencana strategis yang sudah dibahas secara trimatra kemudian dikoordinasikan dengan Bappenas untuk memasukannya ke dalam perencanaan nasional, selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Keuangan sebelum yang terakhir akan meminta persetujuan DPR RI. Setelah disetujui dan dikeluarkan produk hukum APBN, maka kembali ke Pemerintah untuk melaksanakannya melalui Kementerian Keuangan.

Proses penetapan pemenang dan negosiasi interdep dilaksanakan di Kemhan dengan melibatkan unit organisasi interdep. Setelah pemenang ditetapkan atau juga melalui persetujuan penunjukkan langsung kepada penyedia barang dan jasa. Ditjen Renhan membentuk tim negosiasi interdep dan proses interdep dilaksanakan sampai dengan penandatanganan kontrak pengadaan Alutsista.

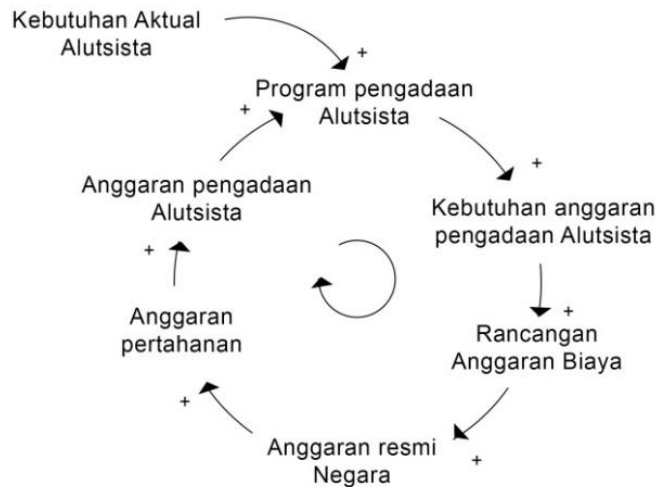
Untuk pelaksanaan penyelesaian pembiayaan pengadaan Alutsista didukung melalui Fasilitas Kredit Ekspor (FKE), anggaran devisa maupun anggaran yang disalurkan. Setelah kontrak ditandatangani, Dirjen Kemhan memproses permohonan penyiapan *loan*/ persetujuan kredit yang sudah pernah ditawarkan melalui penyedia barang dan jasa kepada Dirjen Pengelola Keuangan Kemenkeu RI.

Dengan proses negosiasi yang cukup panjang, setelah mencapai kesepakatan atas nama Dirjen Perbendaharaan Kemenkeu sebagai wakil Pemerintah (peminjam) bersama *lender* (pemberi pinjaman) menandatangani perjanjian pinjaman. Proses penyelesaian pembayaran menggunakan mekanisme

letter of Credit (LC). Anggaran yang bersumber dari Fasilitas Kredit Ekspor adalah anggaran yang terpisah yang dibayarkan oleh KPPN (Kantor Pelayanan Pembayaran Negara) yang berada di bawah Kemenkeu atas persetujuan dan rekomendasi Ditjen Renhan Kemhan sebagai pengendali program pengadaan.

Organisasi pengadaan Alutsista yang didukung dengan anggaran devisa dilaksanakan langsung oleh unit organisasi masing-masing dimulai dari pemilihan penyedia barang dan jasa sampai dengan tanda tangan kontrak pengadaan. Anggaran devisa bagian dari anggaran yang disalurkan, namun sebagai bendahara keuangan adalah Kabid Pembiayaan Luar Negeri Kemhan. Sehingga setelah siap untuk diproses pembukaan *Letter of credit* (LC), masing-masing Unit Organisasi mengajukan permohonan persetujuan dan melalui rekomendasi Ditjen Renhan Dephan sebagai pengendali kegiatan untuk dilanjutkan ke Pusku Kemhan guna pembukaan LC di bank milik Pemerintah Indonesia.

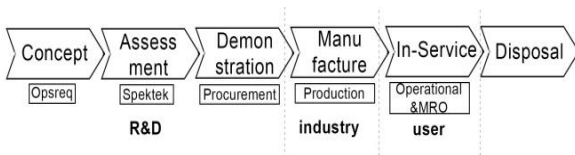
Sedangkan untuk pembiayaan pengadaan melalui anggaran yang disalurkan dilaksanakan langsung oleh badan keuangan di Unit Organisasi, tidak melalui persetujuan dari organisasi pengendali dan pengawasan di tingkat yang lebih tinggi lainnya. Penyelesaian pembayaran pengadaan Alutsista secara struktural terdapat perbedaan tingkat kewenangan yang terpisah antara satu jenis anggaran dengan yang lain yang disesuaikan dengan tingkat kewenangan pelaksanaan penggunaan anggaran serta perbedaan struktur organisasi di lingkungan Kemhan, Mabes TNI dan di Mabes Angkatan.



Gambar 2. Struktur Anggaran Pengadaan Alutsista (Sumber: Diolah Penulis)

Kebutuhan anggaran pengadaan Alutsista dipenuhi oleh negara dengan memasukkannya dalam rencana anggaran belanja yang diajukan eksekutif ke legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Karena pada prinsipnya anggaran resmi untuk pengadaan nantinya adalah uang rakyat yang harus dipertanggungjawabkan. Sehingga setelah wakil rakyat di legislatif setuju, RAB akan menjadi anggaran resmi negara. Kemudian, negara melalui kementerian keuangan akan mencairkan anggaran kepada berbagai kementerian, institusi negara, termasuk kementerian pertahanan. Anggaran inilah yang kemudian digunakan untuk membiayai proyek atau program pengadaan Alutsista.

Prinsip awal dalam akuisisi Alutsista mengacu pada siklus CADMID yang diciptakan oleh Departemen Pertahanan Inggris, yang terbagi kedalam enam tahapan yaitu *Concept*, *Assessment*, *Demonstration*, *Manufacture*, *In-Service* dan *Disposal* (Subekhi, 2012).



Gambar 3. Tahapan Pengadaan CADMID

Proses awal pengadaan Alutsista dalam siklus ini adalah proses konseptual, sebagai hasil dari telaah ancaman dan persyaratan teknis yang diperlukan dalam memitigasi ancaman. Diantaranya konsep kriteria yang sesuai *user requirement*, pilihan teknologi, serta kinerja, waktu dan anggaran pengadaan. Proses berikutnya adalah penilaian, dengan parameter tertentu untuk dapat melihat kesesuaian kebutuhan pada Alutsista tersebut. Melalui mengidentifikasi cara pembelian dan pilihan teknologi, termaksud keputusan apakah akan membuat atau membeli dari dalam/luar negeri termaksud kebijakan imbal dagang, kandungan lokal dan ofset. Ini dilanjutkan dengan proses demonstrasi, yang memberikan pembuktian konsep dan menjalani berbagai kondisi simulasi kondisi nyata di masa depan. Setelah ini lulus, maka masuk pada proses manufaktur yang merupakan proses pabrikan membuat/ membangun Alutsista yang desainnya dan purwarupa sudah melewati masa uji coba. Setelah selesai produksi, maju pada proses masa pakai. Proses ini termasuk pengerahan operasional, perawatan dan pemeliharaan Alutsista. Setelah habis masa pakai, Alutsista masuk pada tahap disposal atau penghapusan.

Proses ini adalah memensiunkan Alutsista dengan bermacam cara, mulai dari menjual ke tukang loak, dikubur ataupun dijadikan hibah.

Analisis SWOT dan Masalah Pengadaan Alutsista

Berdasarkan struktur dan alur pengadaan yang telah dijabarkan di atas, maka akan dilakukan analisis SWOT untuk memetakan kekuatan (*strengths*), kelemahan (*weaknesses*), kesempatan (*opportunities*) dan ancaman (*threats*).

Tabel 1. Analisis SWOT Struktur Pengadaan Alutsista

Kekuatan	Kelemahan
<ul style="list-style-type: none"> • Anggaran belanja negara terbesar untuk pertahanan bila dibandingkan dengan anggaran di Kementerian lain • Pelaksanaan anggaran pengadaan sudah sesuai dengan sistem demokrasi: dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat • Dukungan legislasi (UU No. 16/2012 tentang industri pertahanan dan Perpres No. 76/2014 tentang mekanisme imbal dagang dalam pengadaan Alutsista) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan anggaran pengadaan lemah • Adanya broker • Fungsi pengawasan lemah • Biaya pengadaan yang besar karena regulasi perencanaan pengadaan yang panjang • Aktivitas pengadaan masih didominasi oleh manusia, sehingga pada prakteknya bergantung pada kualitas SDM • Dualisme dalam pengawasan (kerahasiaan x transparansi/akuntabilitas) dan sistem peradilan (peradilan militer dan peradilan sipil)
Kesempatan	Ancaman
<ul style="list-style-type: none"> • Menghasilkan Alutsista dengan teknologi tinggi • Kerjasama internasional • Dukungan dari Pemerintah dan DPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan anggaran pengadaan yang besar, regulasi yang panjang dan pengawasan yang lemah menyebabkan kerawanan bocornya anggaran Negara

<ul style="list-style-type: none"> • Dukungan insentif fiskal dan kredit Negara • Anggaran/investasi pertahanan semakin meningkat • Kebebasan dalam menentukan kerjasama dalam penguasaan teknologi pertahanan • Tiga pilar industri pertahanan (Pemerintah, Industri pertahanan dalam negeri, dan Institusi pengguna Alutsista) • Keterlibatan BUMS sebagai penyedia jasa pengadaan Alutsista dengan pengawasan ketat oleh Kemenhan 	<p>yang berimplikasi pada praktek kolusi, korupsi dan nepotisme</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alih Teknologi memerlukan proses yang kompleks • Produk dalam negeri yang belum mendapat kepercayaan secara penuh • Ketersediaan SDM pengawak industri pertahanan yang sudah melewati usia produktif • Ketidaksiapan Alutsista memicu risiko kegagalan dan kecelakaan Alutsista
---	--

Pembahasan

Berdasarkan alur dan struktur pengadaan Alutsista serta analisis SWOT yang telah diberikan di atas, berikut dijabarkan beberapa fenomena masalah dalam pengadaan Alutsista, yaitu:

Masalah Pengelolaan Anggaran Pengadaan Alutsista

Pengelolaan anggaran pengadaan Alutsista masih lemah, indikatornya terlihat dari data audit pertahanan Kemhan tahun 2009 dan Kemhan TNI prosiding tahun 2020 menunjukkan kesiapan tempur kita sejak 2009 ke 2020 hanya naik dari 35% ke 59% padahal anggaran kenaikannya sudah dari Rp. 33,67 trilyun ke Rp. 131,00 trilyun atau kenaikan sebesar 389%. Sehingga dengan kenaikan anggaran pertahanan belum mampu menjamin peningkatan kesiapan tempur. APBN banyak untuk program pengadaan, sementara Alutsista yang ada tingkat utilitasnya rendah, dengan alasan biaya

operasional dan pemeliharaan terbatas. Secara kualitatif ini dapat berdampak kepada pemborosan uang negara karena seharusnya anggaran yang ada lebih diutamakan untuk operasional dan pemeliharaan Alutsista yang ada agar mencapai nilai utilitas optimal.

Selain itu, sebagian unit organisasi untuk pengadaan belum menetapkan dulu target pencapaian atau sasaran, baru ditarik ke belakang untuk ditentukan berapa kebutuhan biaya pemeliharaan dan operasional, dan berapa biaya untuk pengadaan. Sebagian besar bagian perencanaan dan program hanya *copy paste* anggaran tahun sebelumnya dan dilakukan *adjustment* atau eskalasi kenaikan. Lebih parah lagi, jika besaran anggaran ditetapkan dari pimpinan atau atas desakan DPR, maka biasanya yang disukai adalah pengadaan Alutsista yang mahal, tapi kurang korelasi kuat dengan pencapaian sasaran atau terjadi pemborosan.

Kondisi saat ini adalah pembelian Alutsista yang sedikit atau tidak masif dan terlalu beragam sehingga utilitasnya rendah dan seringkali tidak sesuai sasaran dan manfaat. Misalnya, pada pengadaan kapal TNI AL dibangun kapal yang terlalu besar dengan kecepatan rendah, padahal yang diperlukan adalah jumlah kapal banyak dengan kecepatan tinggi, tidak perlu besar, yang mampu melakukan *interception* atau penencegatan. Kondisi faktual saat ini menunjukkan hal tersebut, yang berarti ada pemborosan dalam pengadaan Alutsista terutama dalam pemilihan spekter. Biaya operasional dan pemeliharaan untuk kapal yang terlalu besar akan bisa menjadi berkali lipat dibandingkan yang kecil.

Selain itu pada operasi pertahanan di laut, beberapa instansi ada yang hanya mengoperasikan kapal untuk pemanasan atau sekali-kali ke laut, karena biaya

operasi dan pemeliharaan tidak teralokasikan sesuai kebutuhan.

Masalah Broker dalam Pengadaan Alutsista

Menggunakan jasa perantara (*broker*) artinya menambah pengeluaran pemerintah, karena perusahaan persenjataan tempur harus memberikan komisi kepada perantara tersebut. Broker tersebut sering juga mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam hal koneksi politik kuat pada pihak-pihak tertentu. Terlibatnya broker pada pembelian Alutsista berpotensi memunculkan permainan harga (*mark-up*).

Komite Kebijakan Industri Pertahanan (KKIP) memiliki fungsi memastikan pengadaan alutsista tidak melibatkan perantara. Prosesnya harus dimulai dari interaksi antara pemerintah dengan pemerintah, *government to government*. Proses pengadaan Alutsista di TNI juga diatur pada Peraturan Menteri Pertahanan No. 17 tahun 2014, dimana disebutkan tujuh prinsip yang harus dipatuhi pejabat yang melaksanakan pengadaan Alutsista, yaitu efisien, efektif, transparan dalam pengelolaan anggaran, menjamin kerahasiaan, bersaing, akuntabel, dan adil/tidak diskriminatif.

Dalam pelaksanaannya, KKIP ternyata belum mampu bekerja maksimal dalam memastikan pengadaan Alutsista yang baik bagi pemerintah RI. Dalam berbagai kasus, KKIP dilewatkan begitu saja dalam berbagai pengadaan seperti kasus pengadaan Helikopter *Agusta Westland AW101* oleh TNI AU yang merugikan negara sekitar 224 miliar rupiah.

Pada prakteknya, para broker memiliki dua model rekanan, yaitu rekanan kerja dan rekanan tidak kerja. Keduanya muncul karena kesempatan sudah diciptakan. Rekanan kerja biasanya muncul karena dibayar produsen dan ditunjuk

secara resmi, misalnya perwakilan resmi *Rosoboroneexport* Rusia, merupakan lembaga resmi pengekspor Alutsista Rusia di Indonesia. Sedangkan rekanan yang tidak kerja, biasanya sudah memiliki koneksi sendiri dan juga sudah mengadakan rapat dengan para pembuat kebijakan. Rekanan tidak kerja ini biasanya memiliki perusahaan sendiri yang tidak terikat secara resmi dengan pihak produsen senjata tempur yang ada contohnya PT. Trimarga Rekatama yang menjadi perantara dalam pengadaan pesawat tempur Sukhoi. Dalam pelaksanaan di lapangan, rekanan tidak kerja inilah yang lebih banyak bermain dalam praktik lobi- lobi kepada para pemangku kebijakan.

Dalam menjalankan bisnisnya ini, biasanya para broker telah memiliki "telinga" di internal Kementerian Pertahanan RI untuk mengetahui kebutuhan dan rencana pembelian Alutsista. "telinga" ini diperlukan karena dalam berbagai pengadaan seringkali dirahasiakan dari publik guna menjaga kerahasiaan kekuatan militer RI.

Selanjutnya, setelah mengendus kebutuhan tersebut maka mulailah para broker bergerak untuk mempromosikan barang dagangannya kepada para pemangku kebijakan yang ada. Upaya promosi peralatan tempur ini dilakukan dengan berbagai macam cara, mulai dari mengundang para pemangku kebijakan pengadaan Alutsista tersebut ke berbagai pameran peralatan tempur yang ada atau para broker akan membawa para pengambil keputusan untuk kenyamanan dan kemudahan mulai dari akomodasi, uang saku dan berbagai kebutuhan lainnya.

Masalah Audit Pengadaan Alutsista

Kerahasiaan dan transparansi ialah dua hal yang seolah menjadi kontradiksi dalam pengadaan alat utama sistem persenjataan TNI. Dengan alasan menjaga

kerahasiaan negara, selama ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terbatas dalam mengaudit pengadaan Alutsista. Walaupun fungsi pengawasan anggaran sudah dilakukan di unit organisasi maupun di kementerian pertahanan, akan tetapi masih belum optimal. Hal ini berkaitan dengan masalah budaya organisasi dan dugaan praktek KKN, sehingga diperlukan lembaga pengawasan independen.

Kasus yang sedang hangat terjadi di Indonesia adalah pengadaan helikopter *Agusta Westland* (AW101) senilai USD 55 juta atau Rp. 738 miliar pada tahun 2017. Kejadian tersebut menyadarkan kita semua mengenai pentingnya audit dalam pemeliharaan sistem atau organisasi. Jika pengadaan helikopter saja menjadi hal yang tidak terlihat, bagaimana dengan jenis senjata yang lebih kecil baik dalam ukuran maupun nilai. Tidak hanya itu, bahaya pengadaan Alutsista yang tidak terawasi, bukan tidak mungkin senjata berpindah tangan ke kelompok separatis. Hal itu sudah banyak terjadi di negara-negara yang dilanda konflik.

Dengan audit atas setiap keuangan negara termasuk dalam pengadaan Alutsista, merupakan wujud transparansi. Beberapa Alutsista yang dibeli semisal berada di bawah standar (*underspec*), juga kadang kala terdapat pengadaan Alutsista yang dibeli secara tidak lengkap sesuai dengan yang dibutuhkan, seperti pengadaan pesawat tanpa dibarengi rudal atau radar, atau beberapa peralatan lainnya. Kondisi itu tentu akan memengaruhi kesiapan Alutsista dalam operasi lapangan, yang pada akhirnya akan memengaruhi mental prajurit maupun mempertaruhkan nyawa prajurit yang menggunakannya. Pengadaan Alutsista di masa lalu juga kerap diwarnai pembelian Alutsista bekas, padahal terdapat kecenderungan bahwa pengadaan Alutsista bekas selalu memiliki potensi masalah yang lebih besar.

Tabel 2. Skema Penentuan Nilai *Government Defence Anti-Corruption Index*

Nilai	Batas Bawah	Batas Atas	Risiko Korupsi
A	83,3	100	Sangat Rendah
B	66,7	83,2	Rendah
C	50	66,6	Sedang
D	33,3	49,9	Tinggi
E	16,7	33,2	Sangat Tinggi
F	0	16,6	Kritis

Sumber: <https://government.defenceindex.org>

Transparansi Internasional merilis survei bertajuk *Government Defence Anti-Corruption Index* yang menunjukkan risiko korupsi di sektor pertahanan dan keamanan, diukur berdasarkan 77 indikator yang mencakup 5 area rawan korupsi pada sektor militer/pertahanan yaitu politik, keuangan, personel, operasional dan pengadaan. Dalam survei tersebut terdapat enam tingkatan nilai (tabel 2). Pada tahun 2013, Indonesia masuk nilai E, sebuah kategori dengan risiko korupsi sangat tinggi atau buruk bila disejajarkan dengan negara tetangga, Singapura yang masuk kategori C. Hasil penelitian di wilayah Asia Pasifik, Indonesia disandingkan dengan Bangladesh, India, Malaysia, dan Filipina. Pada tahun 2020, Indonesia mengalami peningkatan peringkat risiko korupsi di sektor militer/ pertahanan. Survei itu menyatakan risiko korupsi sektor militer/ pertahanan di Indonesia tergolong tinggi dengan nilai D, naik satu peringkat dibandingkan tahun 2013 yang mendapat nilai E.

Model-model KKN dalam Pengadaan Alutsista

Fenomena korupsi terhadap anggaran proyek atau program dalam kementerian sudah seperti biasa terjadi di

Indonesia. Kementerian Pertahanan RI, dengan anggaran tertinggi dalam APBN sebesar Rp 136,9 triliun pada tahun 2021. Analisis dan dugaan model-model korupsi dilakukan pada setiap tahap pengadaan dengan pola dan cara tertentu. Menurut analisis bidang pertahanan, Dr. Ade Muhammad (2021), menuliskan pada majalah *Armory Reborn* terkait dugaan model mafia Alutsista dapat terjadi pada setiap tahapan dalam siklus CADMID.

Pada tahap *Conceptual*, yaitu dengan memasukkan parameter tertentu yang hanya dimiliki oleh merek tertentu atau istilahnya “kunci spek”. Pada tahap *Assessment*, mafia diduga bisa bermain dengan pihak yang memberikan penilaian untuk memenangkan Alutsista/jasanya. Dugaan permainan lainnya adalah mengajukan perusahaan saingan, yang merupakan kawan-kawannya atau juga miliknya sendiri.

Di proses *Demonstration*, dugaan modus mafia adalah mengatur hasil testing yang tidak memenuhi standar teknis penerimaan dari militer. Semisal, saat testing untuk mencapai kecepatan tertentu, Alutsista gagal. Namun, dengan “sulap fulus” maka hal ini bisa dimanipulasi, atau diberikan alasan seperti kondisi laut yang tidak *slack* (air tenang karena pertemuan angin) atau pembenaran lainnya.

Pada proses *Manufacture*, dugaan modus mafia adalah mengurangi kualitas atau perangkat yang seharusnya dipasang/dibangun pada Alutsista. Atau, bisa juga kongkalikong dengan pihak penguasa untuk mendatangkan Alutsista, yang dibangun dan diantar namun “kosongan” (semisal, paket senjata tidak termasuk, atau avionics-nya didowngrade). Dugaan modus lainnya, juga dengan diam-diam melakukan *remanufacture* barang bekas, namun dimasukkan sebagai pengadaan barang baru.

Sementara, pada proses *In-Service*, dugaan permainan mafia dimulai dari

perawatan dan pemeliharaan. Seperti, membeli *bogus parts* (suku cadang KW/palsu/rekondisi/reject), Mafia pedagang mengaku sebagai MRO (*maintenance, repair, overhaul*) yang melempar pekerjaan ke MRO luar atau yang tidak jelas. Hingga permainan mafia seperti seolah MRO yang mengerjakan pekerjaan dari Alutsista, namun praktiknya malah dikerjakan oleh awak *line-maintenance* dari user Alutsista itu sendiri. Contohnya dalam kasus kapal selam KRI Nanggala 402, proses retrovit (*overhaul*) yang dilakukan di Korea Selatan, padahal kapal selam ini diproduksi oleh pabrikan *Howaldtswerke-Deutsche Werft* di Jerman bukan oleh *Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering*, Korea Selatan.

Pada proses *Disposal*, dugaan permainan mafia adalah kombinasi antara model sebelumnya. Seperti, sengaja tidak merawat Alutsista tersebut, sehingga terjadi kesalahan atau kecelakaan atau ketidaksiapan jangka panjang. Lalu, oleh mafia didorong merek baru Alutsista pada proses *Concept*, untuk menggantikan alutsista yang sengaja tidak dirawat tersebut. Dugaan lain permainan ini adalah, dengan melakukan kanibalisasi suku cadang yaitu barang yang sudah di hapus, atau suku cadang habis masa pakai. Ini kemudian melalui mafia diduga dimasukkan kembali ke pengadaan baru. Tentunya lengkap dengan rekondisi, bungkus plastik, dan kardus barunya.

Politik menjadi faktor yang biasa ada dalam berbagai kebijakan pada setiap organisasi. Penggunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah atau jaringan mereka untuk keuntungan pribadi yang tidak sah merupakan pola politik yang menyebabkan tingginya tingkat korupsi. Risiko semacam ini dapat menyebabkan undang undang pengadaan dan kontrol pengadaan Alutsista menjadi terdistorsi, dan mekanisme pengawasan gagal memberikan pemeriksaan yang sesuai. Jika

individu atau kelompok kolusi, korupsi dan nepotisme mampu mempengaruhi kebijakan pertahanan dan keamanan (misalnya, untuk membuat persyaratan tertentu untuk pengadaan kapal jet cepat saat tidak ada kebutuhan aktual yang benar-benar ada), maka akan menjadi indikator bahwa kepentingan keamanan nasional dapat dikompromikan demi kepentingan pribadi atau sekelompok orang.

Masalah Yuridis dalam pelanggaran Pengadaan Alutsista

Penerapan peradilan militer terhadap pejabat TNI yang melakukan tindak pidana korupsi dapat dilakukan penuntutan dan diadili pada peradilan militer atau peradilan umum. Jika perbuatan korupsi oleh pejabat TNI dilakukan bersama-sama dengan warga sipil maka KPK seharusnya masih berwenang meski hambatan dimana kewenangannya terbatas. Misalnya pada Perkara dugaan korupsi pengadaan helikopter AW-101 pada tahun 2017 yang merugikan negara sekitar Rp. 224 miliar. Dalam perkembangan penyidikan, Pusat Polisi Militer TNI (Puspom TNI) menetapkan 5 tersangka dari anggota TNI. Di saat yang sama, KPK juga menyidik perusahaan swasta penyedia barang. PT Diratama Jaya Mandiri dengan Direktur Utama Irfan Kurnia Saleh ditetapkan sebagai tersangka.

Perkara ini mengendap hampir empat tahun tanpa ada kemajuan prosesnya. Akhir tahun 2021, Puspom TNI menghentikan kasus tersebut dan KPK mengalami kesulitan dalam menindak lanjuti proses perkara. Hal ini menyisakan banyak pertanyaan publik karena adanya penghentian penyidikan terhadap lima tersangka dari unsur TNI. Namun belum ada penjelasan terkait pemberhentian kasus tersebut. Padahal, keterbukaan informasi dan penjelasan kepada publik adalah kewajiban yang melekat pada TNI.

Terlebih lagi dana pembelian pesawat helikopter AW-101 dibiayai dari pajak rakyat. Sedangkan dari KPK tidak bisa menyelidiki karena terhalang aturan militer.

Dengan diberlakukannya hukum pidana militer bagi anggota militer telah memosisikan peradilan militer sebagai suatu badan peradilan yang khusus dalam suatu sistem penyelenggaraan peradilan negara, hal ini memunculkan opini negatif karena bagi masyarakat biasa pelaksanaan hukum kepada anggota militer yang melakukan tindak pidana militer, baik tindak pidana militer yang tergolong berat atau yang tergolong ringan tidak dihukum seadil-adilnya.

Masalah Sumber Daya Manusia

Praktik kolusi, korupsi dan nepotisme dipicu oleh faktor dari luar maupun dari dalam diri manusia (pelaku KKN). Model-model korupsi yang telah di jelaskan sebelumnya, dari faktor luar seperti kurangnya sikap keteladanan pimpinan, kurangnya kultur organisasi yang benar, kurang memadainya sistem akuntabilitas, kelemahan sistem pengendalian manajemen, serta lemahnya pengawasan.

Terdapat pula faktor-faktor internal yang mendorong perilaku korupsi, diantaranya perilaku individu, yaitu sifat tamak atau rakus manusia, moral yang kurang kuat, dan gaya hidup yang konsumtif. Salah satu teori nilai yang menjadi dasar dan mendorong perilaku manusia adalah *basic human values* yang dikemukakan Schwartz (1992) yaitu *achievement, stimulation, power, hedonism self direction, tradition, universalism, security, conformity, dan benevolence*. Tinjauan nilai dasar insani ini perlu diketahui sebagai identifikasi faktor internal yang mendorong perilaku korupsi dan sebagai dasar acuan seleksi personel.

Beberapa karakteristik koruptor terhadap profil nilai dasar insani, yaitu: *Tradition* adalah menekankan suatu perilaku (korupsi) sebagai suatu budaya atau kebiasaan; *Self direction*, yaitu berperilaku bebas dan tidak mau terikat dengan aturan. *Achievment*, yaitu menekankan keberhasilan (dengan cara korupsi) untuk mendapatkan pujian dari orang lain. *Power*, yaitu menekankan menjadi kaya dan orang lain mengikuti kehendaknya dan *Hedonism*, yaitu semata-mata menekankan untuk kesenangan. Dengan sistem pengawasan yang lemah dan kekuatan/power atasan terhadap bawahan (loyalitas bawahan), maka risiko satu pihak menggunakan statusnya untuk menekan orang lain untuk membuat keputusan yang tidak sesuai cukup besar. Maka nilai-nilai dasar insani atau nilai internal dalam sumber daya manusia sangat penting peranannya.

Rekomendasi Pengadaan Alutsista

Untuk mengurai benang kusut dalam sistem pengadaan Alutsista, Pemerintah perlu turun tangan untuk memperbaiki sistem pengadaan Alutsista yang ada saat ini. Selain melakukan evaluasi, pemerintah perlu merumuskan kebijakan yang komprehensif untuk memperbaiki sistem pengadaan Alutsista. Berdasarkan uraian fenomena masalah pengadaan Alutsista di atas, diberikan beberapa rekomendasi sebagai berikut.

1. Implementasi adalah kunci. Pengesahkan undang-undang bahkan yang sangat bagus sekalipun, hanya dapat mempengaruhi begitu banyak perubahan. Tetapi, implementasinya adalah yang paling penting dalam mencapai hasil yang efektif dan efisien. Implementasi merupakan fungsi dari komitmen politik, keahlian, dan sumber daya, dan tidak hanya mencakup kebijakan dan praktik pengadaan Alutsista, tetapi juga rencana dan

pengaturan kelembagaan pertahanan yang stabil.

2. Peningkatan fungsi dan lembaga pengawasan. Kelalaian fungsi pengawasan ada dalam bentuk: lembaga antikorupsi, fungsi audit, dan/atau komite parlemen, tetapi lembaga pertahanan secara historis sering menikmati pengecualian dari tingkat pengawasan ini. Mekanisme pengawasan yang berfungsi dengan baik memastikan bahwa keputusan pertahanan nasional sekitar operasi pertahanan, anggaran pengadaan, manajemen personalia, dan akuisisi Alutsista harus selaras dengan kebutuhan strategis, yang dapat mencatat ancaman secara dini sebelum mengancam pertahanan dan institusi keamanan.
3. Peningkatan pengelolaan anggaran berbasis kinerja. Tata kelola APBN tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien karena prinsip anggaran berbasis kinerja tidak dilaksanakan secara baik dan pendekatannya tidak sistemik. Hal ini berdampak kepada inefisiensi dan kerugian negara yang tidak kecil, terbukti banyaknya kasus korupsi dalam pengadaan Alutsista. Seharusnya perencanaan dilaksanakan dengan orientasi pencapaian sasaran dan target yang jelas dan terukur dan indikator harus terukur, baik indikator input, indikator proses, dan indikator output. Jika tata kelola APBN berbasis kinerja dilaksanakan dengan baik, penggunaan anggaran yang tidak perlu dapat dihindari.
4. Peningkatan Audit pengadaan Alutsista. Audit Alutsista dengan tujuan transparansi dan akuntabilitas sangat penting. Jika ada yang dianggap sebagai rahasia negara dalam konteks pengadaan Alutsista, dalam pelaporannya bisa dimodifikasi agar tidak terbuka kerahasiaannya. Selain

audit yang dilakukan oleh BPK, pengawasan juga sangat diperlukan dalam pengadaan Alutsista. Lembaga pengawas independen seperti KPK perlu dengan jeli memantau dan turun serta ke lapangan untuk menginvestigasi penggunaan anggaran pertahanan, khususnya terkait pengadaan Alutsista. Untuk mendorong keterlibatan KPK itulah, Evaluasi kembali antara UU No. 31 Tahun 1997 tentang peradilan militer yang yurisdiksi mencakup tindak pidana umum dan tindak pidana militer. Sedangkan pasca reformasi UU No. 34/2004 disahkan, pada pasal 65 ayat 2, disebutkan prajurit tunduk kepada kekuasaan Peradilan Militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer sebaliknya tunduk kepada kekuasaan Peradilan Umum dalam hal pelanggaran pidana umum. UU No. 34/2004 menegaskan pentingnya perubahan peradilan militer, akan tetapi sampai saat ini Pemerintah dan DPR belum melakukan reformasi UU militer. Sehingga terjadi ambiguitas dan konflik norma terkait dengan persoalan-persoalan tertentu. Salah satunya tentang peradilan anggota TNI yang melakukan tindak pidana korupsi terhadap pengadaan Alutsista yang melibatkan uang negara. Hal itu sepenuhnya ditujukan agar modernisasi persenjataan berjalan dalam jalur yang benar dan bebas dari dugaan-dugaan penyimpangan sehingga para prajurit dapat benar-benar menggunakan Alutsista yang modern dan aman.

5. Struktur anggaran dan administrasi berada di bawah kendali UO Kemenhan, UO Mabes TNI dan tiga UO Mabes angkatan (darat, laut dan udara). Proses perencanaan kebutuhan, perencanaan anggaran, pelaksanaan pengadaan, penetapan penyedia

barang/jasa hingga penyelesaian pembayaran memerlukan waktu yang sangat panjang, rata-rata selama 32 bulan. Sehingga diperlukan peningkatan efektivitas birokrasi melalui penyederhanaan birokrasi dalam proses pengadaan serta percepatan dalam pengambilan keputusan spektek, penyedia barang/jasa dan penyelesaian pembayaran Alutsista.

6. Pengadaan Alutsista secara elektronik (*e-procurement*). E-procurement meningkatkan konektivitas dan membuat keuntungan dengan mengurangi biaya prosedur operasional internal dan eksternal. Fenomena masalah pengadaan Alutsista, seperti besarnya biaya karena prosedur yang panjang dan manual, KKN, keterbatasan sumber daya manusia, serta transparansi dapat direduksi dengan pengadaan secara elektronik untuk membangun lingkungan pengadaan yang transparan serta meningkatkan efisiensi pengadaan Alutsista.

KESIMPULAN

Modernisasi persenjataan melalui program pengadaan Alutsista untuk memenuhi kebutuhan operasi strategis diharapkan dapat berjalan dalam jalur yang benar dan bebas dari dugaan-dugaan penyimpangan sehingga para prajurit dapat benar-benar menggunakan Alutsista yang modern dan aman. Evaluasi dan perombakan total dalam pengadaan Alutsista sangat mendesak untuk dilakukan, hal tersebut merupakan suatu langkah yang belum terlambat dan dinantikan oleh publik. Lebih dari itu, setiap warga negara Indonesia tentu akan bangga jika TNI memiliki kemampuan operasional tempur yang kuat sehingga diperhitungkan negara lain. Selain itu, praktik-praktik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme dalam pengadaan Alutsista bukan saja merupakan tindakan kriminal, namun juga tindakan yang sangat tidak patriotis. Karena ujungnya akan menghasilkan kebocoran anggaran, kualitas Alutsista yang rendah dan kesiapan tempur yang lemah.

DAFTAR PUSTAKA

- Araf, Al. 2016. *Menata Ulang Alutsista*. Diakses dari <http://www.mediaindonesia.com>, diakses pada 29 Mei 2022.
- CNN Indonesia. 2022. Kronologi Kasus Korupsi Helikopter AW-101 yang Rugikan Negara Rp224 M. <https://www.cnnindonesia.com>, diakses pada tanggal 29 mei 2022.
- Darmawan, W B. 2020. *Kerjasama Kementerian Pertahanan Republik Indonesia Daewoo Shipbuilding Marine Engineering dalam Pengadaan Kapal Selam sebagai Upaya Pemenuhan Minimum Essential Force Militer Republik Indonesia*.
- Direktorat Jenderal Potensi Pertahanan Kemenhan RI. 2021. *Mendorong dan Memajukan Industri Pertahanan Indonesia Menuju Kemandirian Pemenuhan Kebutuhan Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan* dalam majalah Pothan Magazine
- Firdaus, Fahmi. 2020. *BAE Hawk 109: Pesawat Tempur Lawas yang Jatuh di Riau Jago Ground Attack*. <https://nasional.okezone.com>, diakses pada 19 April 2022
- Jandhana, Putra. (2022). *Bahan Kuliah Prodi IP Cohort 6- Defense Procurement/ Acquisition Planning: Case Study of F-16 Fighter Aircraft*. Unhan. Jakarta
- Jupriyanto. (2022). *Bahan Kuliah Prodi IP Cohort 6- Siklus Hidup Industri Pertahanan*. Unhan. Jakarta
- Kementerian Pertahanan. 2021. *Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) Abad Ke-2*.

- Liao, Shu-Hsien, et al. 2003. *A web-based architecture for implementing electronic procurement in military organisations*. *Technovation Journal*, pp. 521-532.
- Muhammad, Ade. (2022). *Bahan Kuliah Prodi IP Cohort 6- Pendekatan Sistem dalam Manajemen Industri Pertahanan*. Unhan. Jakarta
- Muhammad, Ade. (2021). Memaknai “Mr. M” dan Dugaan Permainannya dalam Pertahanan dalam “*Armory Reborn: Majalah Dunia Strategi Perang dan persenjataan*”, Hal: 70-77.
- Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Alat Utama Sistem Senjata Di Lingkungan Kementerian Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia.
- Purmono, Abdi. 2016. *Hercules Jatuh, ini 6 Pesawat Lain yang juga Bernasib Nahas*. <https://nasional.tempo.co>, diakses pada 19 April 2022
- Puspita, Sinta., dkk (2022). Analisis Tata Kelola Pengadaan Alat Peralatan Pertahanan Dan Keamanan Pada Peralatan Huru-Hara Korp Pasukan Khas Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara. *Jurnal Industri Pertahanan*, Vol. 3 No. 1
- Rivani, Edmira. (2017). *Transparansi Pengadaan Alutsista dalam Mencapai Kemandirian Pertahanan di Indonesia*. *Buletin APBN Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI*. Edisi 20, Vol. 2. Jakarta Pusat
- Sani, Abdullah. 2017. *Peristiwa TNI AU Hentikan Sementara Operasional Pesawat Tempur F-16 dan Hawk*. <https://www.merdeka.com>, diakses pada 19 April 2022
- Siahaan, Timbul. (2022). *Bahan Kuliah Prodi IP Cohort 6- Pengelolaan Pengadaan dalm Rantai Pasok*. Unhan. Jakarta
- Siahaan, Timbul. (2022). *Bahan Kuliah Prodi IP Cohort 6- Kapita Selekt Tekind Badan Usaha Milik Negara Industri Pertahanan*. Unhan. Jakarta
- Subekhi, Nur. (2012). *Analisis Akuisisi Pertahanan Panser Anoa Produksi PT Pindad*. Program Magister Manajemen Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan
- Sudarmanto A., Sudibyakto HA. 2011. Implementasi Kebijakan Pengadaan Alutsista Untuk Mendukung Kebutuhan Operasional Tentara Nasional Indonesia (Studi Tentang Pengadaan Alutsista Renstra 2005-2009). *Jurnal Ketahanan Nasional*, XVI (2)
- Sularso, Aji. (2022). *Efektivitas dan Efisiensi Kelembagaan Sektor Keamanan Laut* dalam majalah “*Jalasea admiralty*”. Hal. 67-78
- Tehmina, Abas, Anderson, Eva, dkk. 2015. *Results G20 Government Defence Anti-Corruption Index 2020 UK Transparency International UK Defence and Security Program*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Industri Pertahanan
- Yahya, Achmad N. 2021. *TNI AL Minta Peristiwa Tenggelamnya KRI Nanggala-402 Tak Dipolitisasi*
<https://nasional.kompas.com>, diakses pada 19 April 2022.
- Yuwanto, Listyo. 2015. Profil Koruptor Berdasarkan Tinjauan Basic Human Values. *Jurnal Integritas*, Vol. 1 (1)