



CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.

CSIS Commentaries IR-007-ID

18 May 2021

Kenaikan Anggaran Pertahanan untuk Modernisasi dan Pemeliharaan Alutsista: Solusi atau Ilusi?

Sheila Jasmine

Asisten Peneliti, Departemen Hubungan Internasional, CSIS Indonesia

ra.ir@csis.or.id

Tenggelamnya kapal selam KRI Nanggala-402 menarik perhatian berbagai pihak untuk melihat kembali kondisi alutsista Indonesia dan besaran anggaran pertahanan. Berbagai desakan kepada pemerintah untuk menyegerakan modernisasi alutsista yang sudah berusia lanjut hingga untuk meningkatkan porsi anggaran pertahanan dari anggaran belanja negara. Namun demikian, apakah kenaikan anggaran benar dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan macetnya modernisasi alutsista?

Momok Alutsista Kita Hari Ini

Tragedi KRI Nanggala-402 bukanlah kecelakaan pertama alutsista milik TNI AL dalam kurun waktu enam tahun terakhir. Tenggelamnya sebuah kapal cepat rudal KRI Pulau Rencong-622 di tahun 2018 dan sebuah kapal pendarat menengah KRI Teluk Jakarta-541 di tahun 2020 telah terlebih dahulu menorehkan catatan tragis akhir dari masa pengabdian kapal-kapal tua Indonesia. Ditambah lagi

dengan adanya kebocoran lambung kapal korvet KRI Pati Unus-384 di tahun 2016 KRI Pulau Rencong-622, KRI Teluk Jakarta-541, dan KRI Pati Unus-384 sama-sama dibuat di tahun 1979 bersamaan dengan KRI Nanggala-402. Bila KRI Nanggala-402 dan KRI Pulau Rencong-622 sama-sama didatangkan dari pabriknya dalam kondisi baru, KRI Teluk Jakarta-541 dan KRI Pati Unus-384 baru saja dibeli Indonesia setelah 14 tahun digunakan oleh Jerman Timur¹ sejak selesai masa produksi. Hal ini secara tidak langsung menyiratkan bahwa kapal-kapal TNI AL melewati masa pengabdian yang cukup panjang hingga 30-40 tahun sebelum kemudian “pensiun” dan diremajakan.

Selain itu, lima unit pesawat TNI AU² yang berusia seangkatan dengan kapal-kapal TNI AL di atas juga mengalami laka dalam kurun waktu enam tahun terakhir. Yang sejatinya menjadi kekhawatiran atas alutsista tua TNI yang masih beroperasi adalah selain usianya yang tua, sejumlah alutsista tersebut ditengarai tidak mendapatkan pemeliharaan yang semestinya. Salah satu penyebab macetnya pemeliharaan alutsista adalah embargo pengadaan dan pemeliharaan alutsista yang dijatuhkan oleh Amerika, Jerman, dan negara-negara Uni Eropa di tahun 1999-2005.

Belum lagi, pemeliharaan tiap unit alutsista juga harus sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan pada rencana anggaran tiap tahunnya. Penjadwalan ini seharusnya sesuai dengan prioritas dan dukungan anggaran. Permasalahan dalam pemeliharaan tampaknya juga tercermin pada peristiwa jatuhnya delapan unit helikopter TNI AD³ yang masih relatif baru dalam kurun waktu enam tahun terakhir. Oleh karena itu, permasalahan besar pada kekuatan alutsista Indonesia berkuat pada usia operasional alutsista yang sudah seharusnya purnatugas dan pemeliharaan alutsista yang perlu kembali dipertanyakan sebagaimana kecelakaan juga menghampiri alutsista yang cenderung berumur hampir sepuluh tahun.

Permasalahan ini sekiranya menuntun kita untuk kembali melihat data kesiapan operasional (*operational readiness*) alutsista Indonesia. Sayangnya, data resmi kesiapan alutsista tiap matra resmi yang dapat diakses oleh publik berhenti di tahun 2010. Sejak saat itu, keterbukaan data berfokus pada capaian pemenuhan Kebijakan Pokok Minimum (*Minimum Essential Force/MEF*). Capaian modernisasi alutsista dalam kerangka MEF tersebut sebenarnya belum tentu merefleksikan kesiapan alutsista sehingga menjadi penting bagi pemerintah untuk mendisiplinkan audit kesiapan alutsista dan melakukan transparansi hasil audit tersebut kepada masyarakat. Keterbukaan data kesiapan operasional alutsista sudah seharusnya menjadi hak publik jika pemerintah menilai anggaran belanja pertahanan dibiayai oleh uang rakyat.

Tren Kenaikan Anggaran Pertahanan dan Alokasi Penggunaan Anggaran Pertahanan

Anggaran belanja pertahanan menjadi faktor krusial yang menentukan pengadaan dan pemeliharaan alutsista. Selama masa presidensi Joko Widodo, tercatat beberapa karakteristik anggaran belanja pertahanan negara. Pertama, anggaran pertahanan Indonesia sejak tahun 2015 hingga 2021 konsisten berada di atas 100 triliun. Anggaran pertahanan tahun 2021 mencapai nominal tertinggi, yakni mencapai 134,2 triliun rupiah. Sementara, anggaran pertahanan tahun 2018 mencapai titik terendah, yakni merosot hingga ke angka 107,7 triliun rupiah.

Kedua, anggaran pertahanan Indonesia cenderung menunjukkan kenaikan kecuali di tahun 2018 ketika anggaran pertahanan turun hingga 6 persen. Kenaikan anggaran pertahanan tertinggi terjadi di tahun

¹ Tim Detikcom, “Fakta KRI Teluk Jakarta-541, Eks Jerman Timur yang Tenggelam di Jatim,” *detikNews*, 15 Juli 2020, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-5094671/fakta-kri-teluk-jakarta-541-eks-jerman-timur-yang-tenggelam-di-jatim>.

² Setyo Aji Harjanto, “16 Kecelakaan Alutsista Terjadi di Era Jokowi, Ini Daftarnya,” *Bisnis.com*, 26 April 2021, diakses melalui <https://kabar24.bisnis.com/read/20210426/15/1386455/16-kecelakaan-alutsista-terjadi-di-era-jokowi-ini-daftarnya>.

³ Setyo Aji Harjanto, “16 Kecelakaan Alutsista Terjadi di Era Jokowi, Ini Daftarnya,” *Bisnis.com*, 26 April 2021, diakses melalui <https://kabar24.bisnis.com/read/20210426/15/1386455/16-kecelakaan-alutsista-terjadi-di-era-jokowi-ini-daftarnya>.

2021, kala anggaran pertahanan naik hingga 14 persen dari pagu anggaran tahun sebelumnya. Tren ini menandakan bahwa pemerintahan Presiden Joko Widodo telah konsisten dalam menaruh perhatian yang besar di bidang pertahanan.

Ketiga, rerata persentase anggaran belanja pertahanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) hanya mencapai 0,7 hingga 0,8 persen. Sebenarnya, persentase ini terjadi sepanjang masa reformasi mengingat upaya pemulihan ekonomi pasca krisis finansial tahun 1997 dan resistensi terhadap krisis finansial 2008. Namun ternyata, konsistensi kenaikan anggaran pertahanan tidak menunjukkan adanya perbaikan persentase anggaran pertahanan terhadap PDB hingga hari ini. Rendahnya persentase anggaran pertahanan terhadap PDB ini menjadi keluhan berbagai pihak, terlebih bila dibandingkan dengan persentase anggaran pertahanan negara tetangga terhadap PDB mereka. Belum lagi jika persentase ini dibandingkan dengan Orde Lama dan Orde Baru yang mencapai 5 dan 3 persen dari PDB.

Anggaran belanja pertahanan tidak serta merta digelontorkan seluruhnya untuk modernisasi dan pemeliharaan alutsista. Alokasi penggunaan anggaran inilah yang kemudian menjadi penting untuk melihat sejauh mana anggaran kita telah menopang modernisasi dan pemeliharaan alutsista. Faktanya, alokasi untuk modernisasi pertahanan hanya dianggarkan sekitar 39 triliun rupiah atau 29 persen dari anggaran⁴ di tahun 2021. Alokasi ini tidak hanya untuk pengadaan alutsista saja, tetapi juga pengadaan non-alutsista dan sarana prasarana pertahanan serta pemeliharaan seluruhnya.

Sebesar 55 persen anggaran pertahanan masih dialokasikan untuk dukungan manajemen.⁵ Hal ini menandakan bahwa mayoritas anggaran pertahanan digunakan untuk menunjang gaji prajurit dan pegawai di Kemhan, Mabes TNI, dan Mabes Angkatan serta belanja rutin manajerial lainnya. Hal ini bukanlah pertanda yang baik bagi suatu negara yang memiliki visi berkekuatan hebat di masa yang akan datang. Belum lagi, visi kemandirian alutsista juga tidak didukung dengan alokasi anggaran yang baik untuk riset industri pertahanan. Riset dan industri pertahanan hanya dijatahi 663,5 miliar saja atau sekitar 0,5 persen dari anggaran pertahanan. Nyatanya, manajemen alokasi anggaran pertahanan kita masih jauh dari kata cukup untuk menopang modernisasi dan mencapai kemandirian kekuatan pertahanan kita.

Kenaikan Anggaran Pertahanan: Solusi untuk Permasalahan Kondisi Alutsista?

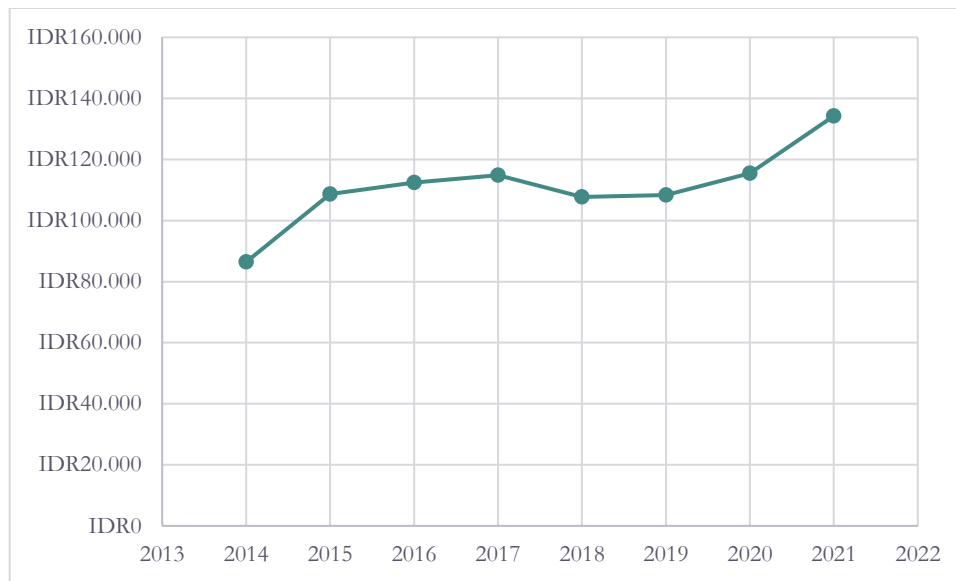
Dengan demikian, jika ditinjau dari aspek manajemen alokasi anggaran pertahanan, *kenaikan anggaran tidak berarti menjadi jalan keluar dari hambatan modernisasi dan pemeliharaan alutsista*. Perlu ada perubahan porsi alokasi anggaran pertahanan yang mengiringi kenaikan nominal anggaran pertahanan guna mencapai modernisasi dan pemeliharaan alutsista yang proporsional dan sesuai dengan harapan.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo sejak tahun 2014 mengalami hambatan dan tantangan dalam memenuhi target capaian MEF. Capaian pemenuhan MEF di masa periode pertama pemerintahan Presiden Joko Widodo berada di bawah target. Padahal, anggaran pertahanan cenderung mengalami kenaikan sebagaimana dapat dilihat pada grafik 1. Berdasarkan catatan Renstra Kemhan 2015-2019 dan berbagai arsip media, ternyata 50-60 % alokasi anggaran belanja pertahanan secara konsisten diarahkan untuk pos dukungan manajemen atau belanja rutin pegawai.

⁴ Herindra, "Diskursus "Guns" Vs "Butter" dalam Tragedi KRI Nanggala-402," *Kompas*, 4 Mei 2021, diakses melalui <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/05/04/diskursus-guns-vs-butter-dalam-tragedi-kri-nanggala-402/>.

⁵ *Ibid*.

Grafik 1. Anggaran Belanja Pertahanan Indonesia 2014-2021 (dalam miliar rupiah)



Sumber: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Konsistensi alokasi anggaran tersebut mengindikasikan bahwa kenaikan nominal anggaran belanja pertahanan cenderung berkorelasi dengan kenaikan jumlah anggaran di seluruh pos alokasi anggaran. Tiap kenaikan anggaran dapat memiliki arti bahwa anggaran untuk modernisasi dan pemeliharaan alutsista naik, tetapi anggaran untuk belanja rutin pegawai juga naik. Oleh karena itu, sulit untuk mengharapkan adanya perubahan yang signifikan bagi alokasi anggaran modernisasi dan pemeliharaan alutsista. Padahal, urgensi yang hadir saat ini di tengah ketidakpastian atau bahkan kemunduran kondisi perekonomian Indonesia dan global adalah tetap berjalannya modernisasi dan pemeliharaan alutsista yang berkualitas, bukan sekadar kuantitas dan “asal-ada” saja.

Untuk mencapai sebuah reformasi modernisasi alutsista, kenaikan anggaran saja tidak cukup. Perlu adanya gebrakan dalam manajemen alokasi anggaran belanja pertahanan. Kesejahteraan prajurit dan pegawai tentu penting dan sebaiknya diutamakan. Namun, mengingat adanya fungsi utama pertahanan yang perlu disegerakan dan juga diprioritaskan, langkah baiknya jika pemerintah dapat mengalokasikan anggaran tambahan –jika anggaran belanja pertahanan mengalami kenaikan– yang diutamakan untuk pos modernisasi alutsista dan industri pertahanan guna mewujudkan kemandirian alutsista. Jika kenaikan anggaran pertahanan terkonsentrasi untuk menopang alokasi anggaran modernisasi dan pemeliharaan alutsista, kenaikan anggaran dapat menjadi solusi yang jitu. Pada intinya, dibutuhkan peningkatan alokasi persentase anggaran untuk modernisasi dan pemeliharaan alutsista secara signifikan meskipun anggaran tidak bertambah banyak secara total nominal.

Memandang Masa Depan Anggaran Pertahanan dan Alutsista Indonesia

Menyikapi keterbatasan kondisi perekonomian negara dan global serta adanya kebutuhan untuk mengakselerasi modernisasi alutsista dan meningkatkan pemeliharaan alutsista, sudah sepatutnya visi misi kemandirian alutsista tidak hanya menjadi macan kertas saja. Perlu kebijaksanaan dan langkah yang cepat dan tepat untuk menyikapi persoalan ini. Apalagi, di tengah kondisi perekonomian di masa pandemi global, rasanya kurang patut jika pemerintah menaikkan jumlah anggaran pertahanan secara total lebih besar lagi.

Oleh karena itu, gebrakan manajemen anggaran pertahanan perlu dihadirkan melalui kenaikan yang signifikan terhadap persentase alokasi anggaran belanja modernisasi pertahanan. Kenaikan persentase anggaran ini tentu harus dibarengi dengan akuntabilitas audit kesiapan operasional alutsista. Tersedianya data kesiapan operasional alutsista yang akuntabel dapat memudahkan pemangku kepentingan kebijakan untuk menyusun prioritas modernisasi dan pemeliharaan alutsista. Interoperabilitas dan perhitungan biaya daur hidup alutsista juga harus diperhitungkan dengan matang, sistematis, dan berjangka panjang untuk memaksimalkan efisiensi penggunaan anggaran. Efisiensi anggaran akan membantu efektivitas pengadaan dan pemeliharaan alutsista meskipun nominal anggaran tidak bertambah dengan signifikan.

Ketersediaan data dapat membantu pemerintah untuk memutuskan demisionarisasi alutsista tua, modernisasi yang bersifat segera, serta prioritas anggaran untuk pemeliharaan tiap alutsista secara berkala. Dengan begitu, perhitungan kesiapan operasional kekuatan menjadi semakin efektif untuk mempersiapkan kekuatan yang proporsional.

Bila mempertimbangkan kondisi perekonomian yang mengalami kelesuan, kurang patut bila Kementerian Pertahanan harus memotong anggaran dukungan manajemen yang menyerap mayoritas anggaran belanja pertahanan. Beberapa opsi hadir untuk meningkatkan konsentrasi dukungan anggaran untuk alutsista tanpa perlu mengorbankan belanja rutin pegawai. Salah satu opsi yang dapat ditawarkan adalah bagi Kementerian Pertahanan untuk tidak menambah nominal anggaran belanja rutin jika di tahun-tahun selanjutnya terjadi kenaikan anggaran pertahanan.

Jika anggaran pertahanan justru mengurangi pengurangan, Kemhan dapat melakukan penyesuaian yang tidak merugikan pos anggaran modernisasi dan pemeliharaan alutsista. Opsi ini mungkin berat, tapi harus dipertimbangkan berdasarkan kebutuhan aktual secara strategis maupun ekonomis. Jika pengelolaan alokasi anggaran belanja alutsista tidak didukung oleh upaya perubahan alokasi anggaran yang signifikan, kenaikan anggaran pertahanan hanya menjadi harapan kosong bagi reformasi modernisasi alutsista Indonesia. Lagipula, kenaikan anggaran pertahanan bukanlah satu-satunya determinan utama dalam reformasi modernisasi alutsista Indonesia. Masih banyak pekerjaan rumah institusi pertahanan kita yang menyertai anggaran pertahanan sebagai penentu keberhasilan reformasi modernisasi alutsista Indonesia. Kebijakan postur dan organisasi pertahanan menjadi konsekuensi yang perlu kita kaji lebih lanjut untuk mendukung keberhasilan reformasi modernisasi alutsista yang kita harapkan.

CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160

Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | csis.or.id

CSIS Commentaries Editors

Philips J. Vermonte, Shafiah Muhibat, Beltsazar Krisetya