

PEMBANGUNAN POSTUR TNI DIHADAPKAN PADA KEMAM- PUAN KEUANGAN NEGARA

Timotius D. Harsono*)

Untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, suatu negara harus memiliki kesiapan dalam menghadapi segala bentuk ancaman terhadap integritas wilayah, kedaulatan negara dan keselamatan bangsanya. Kesiapan suatu negara dalam menghadapi segala bentuk ancaman tercermin dari kekuatan nasional yang dimilikinya. Kekuatan nasional (national power) tidak hanya dibangun dengan dukungan kekuatan militer saja, akan tetapi memerlukan dukungan lain seperti kemampuan diplomasi sebagai instrumen national power, informasi sebagai instrumen psikologis, dan kekuatan ekonomi (economic power).

Kekuatan militer merupakan salah satu elemen utama dari kekuatan nasional yang eksistensinya mutlak diperlukan untuk melindungi kepentingan nasional dalam rangka menjamin kelangsungan hidup suatu negara. Khususnya bagi negara yang memiliki konstelasi geografi dan kondisi sosio-demografi seperti Indonesia, peran dan fungsi militer menjadi sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembangunan postur TNI diwujudkan melalui implementasi program pembangunan kemampuan dan kekuatan militer yang digelar untuk meng-

hadapi ancaman dan mengantisipasi potensi ancaman di berbagai wilayah sesuai dengan kondisi geografi dan sumber daya nasional yang dimiliki serta perkiraan jangka panjang terhadap kemampuan keuangan negara.

Membahas permasalahan yang berkaitan dengan pembangunan postur TNI, diperlukan suatu pemahaman tentang pertahanan negara, kebijakan umum pertahanan serta sistem pertahanan negara yang ditetapkan dan dibangun berdasarkan persepsi ancaman dan perkiraan kemampuan keuangan negara.

*) Alumni S2 Ketahanan Nasional, Sekolah Pascasarjana UGM.

Sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pengertian pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara (UU No.3, 2002, Pasal 1).

Kebijakan pertahanan negara merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertahanan yang bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional. Sebagaimana tercantum pada Undang-Undang RI nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, sistem pertahanan Indonesia adalah sistem pertahanan negara yang bersifat semesta, melibatkan seluruh warga negara, wilayah dan sumber daya nasional lainnya. Sistem pertahanan negara dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah serta berkelanjutan untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan melindungi keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.

Membangun postur TNI yang mampu mendukung pelaksanaan peran dan fungsi TNI sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara meru-

pakan misi yang sudah mendasak untuk segera direalisasikan, khususnya bagi Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki kondisi geografi dan demografi serta wilayah yang luas dengan segala sumber daya alam dan keberagaman etnik, suku dan budaya. Postur TNI seyogyanya dibangun dengan senantiasa mencermati kondisi dinamis yang berkaitan dengan perkembangan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

Di samping itu, perkembangan lingkungan strategis global, regional dan nasional, sangat berpengaruh terhadap perkembangan Indonesia sebagai bangsa dan negara. Dengan demikian, arah kebijakan pembangunan postur TNI sangat dipengaruhi oleh arah kebijakan umum pertahanan negara yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan pengaruh perkembangan lingkungan strategis, berbagai ancaman dan potensi ancaman serta perkiraan jangka panjang terhadap kemampuan keuangan negara.

Reformasi nasional yang berlangsung sejak tahun 1998 telah pula mendorong terjadinya reformasi TNI. Reformasi internal TNI diarahkan untuk membentuk TNI profesional dan modern, yang proses pembangunannya dilaksanakan secara bertahap

dan berkelanjutan. Pada tahun 2001, Presiden RI mencanangkan komitmennya untuk mempercepat proses reformasi internal TNI. Salah satu hal yang menonjol dari proses reformasi internal TNI yaitu komitmen untuk mengakhiri peran politiknya dan mereposisi kedudukan, peran dan fungsi TNI. Selanjutnya pada tahun 2002, pemerintah mengesahkan Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang mengamanatkan dibentuknya peraturan perundang-undangan tentang Tentara Nasional Indonesia.

Pada tahun 2003, untuk pertama kalinya sejak reformasi, Departemen Pertahanan RI mencanangkan Buku Putih Pertahanan Indonesia yang berjudul *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad ke-21*. Kemudian pada bulan Oktober 2004, pemerintah mengesahkan Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia untuk mengatur kedudukan, peran, fungsi dan tugas pokok TNI. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, pada tanggal 26 Januari 2008 telah diterbitkan Peraturan Presiden RI tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara.

Kebijakan dan komitmen untuk mereposisi peran TNI terse-

but pada dasarnya membawa konsekuensi adanya peningkatan dukungan anggaran negara untuk mewujudkan TNI yang lebih profesional, efektif, efisien dan modern. Dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, maka sejak itu strategi pembangunan postur TNI diarahkan untuk mendukung peran TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan, yang memiliki fungsi sebagai berikut: (a) penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa; (b) pe-nindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada huruf (a), dan (c) pemulihan terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Tantangan utama bagi Indonesia dalam merancang strategi dan perencanaan anggaran adalah bagaimana meminimalisasi resiko fiskal dengan meningkatkan kepastian bahwa kebijakan yang dibuat saat ini akan membentuk kemampuan anggaran yang efektif, adaptif dan berkelanjutan. Analisis dan perkiraan kemampuan anggaran negara merupakan hal yang sangat kompleks dan bersifat multidimensi. Kompleksitas ini perlu dipahami

oleh para pemimpin dan perencana di bidang pertahanan pada tingkat nasional dalam hubungannya dengan proses pembuatan kebijakan dan komitmen anggaran untuk mendukung peran dan fungsi TNI sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara.

Pembangunan Postur TNI dan Permasalahannya

Strategi pembangunan postur TNI sangat dipengaruhi oleh karakteristik ancaman yang dihadapi dan kondisi kemampuan keuangan negara. Akhir-akhir ini, telah muncul berbagai bentuk ancaman yang bersifat asimetris, seperti terorisme, gerakan separatisme, krisis ekonomi, kemiskinan, bencana alam, bahaya narkoba dan penyakit menular yang mematikan. Bentuk dan sifat ancaman telah bergeser dari ancaman yang bersifat konvensional menjadi ancaman yang bersifat multidimensional dan lebih kompleks. Dengan bergesernya bentuk dan sifat ancaman, secara teoritis kemungkinan terjadinya perang terbuka menjadi lebih kecil. Namun perang terbatas masih mungkin saja terjadi. Kasus Ambalat kembali mengingatkan kita semua betapa pentingnya bagi Indonesia untuk membangun postur TNI yang mampu menangkal (*deterrence*)

berbagai bentuk ancaman yang sangat diperlukan untuk mendukung fungsi pertahanan negara.

Dampak krisis ekonomi dan lambatnya proses pemulihan ekonomi selama 10 tahun terakhir sangat berpengaruh terhadap kinerja seluruh sektor pembangunan, termasuk sektor pertahanan yang merupakan bagian dari program pembangunan nasional. Postur TNI selama ini masih berada sangat jauh di bawah kondisi ideal, bahkan masih belum mencapai standar kekuatan pokok minimal (*minimum essential force*) yang sangat diperlukan TNI untuk mampu melaksanakan peran dan fungsinya sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara. Terbatasnya sarana prasarana, khususnya alat utama sistem persenjataan (Alutsista) yang dimiliki TNI, berdampak pada belum memadainya kekuatan dan tingkat kemampuan TNI serta profesionalisme prajurit. Kondisi ini disebabkan terutama oleh karena kecilnya alokasi anggaran pertahanan selama ini.

Di samping kebutuhan akan prasarana dan sarana fisik untuk mendukung pembangunan postur TNI sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara, komponen cadangan dan komponen pendukung sesungguhnya juga perlu diba-

ngun untuk mewujudkan postur pertahanan yang diharapkan. Pemikiran ini sesuai dengan isi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, yang menegaskan bahwa sistem Pertahanan Negara Indonesia adalah sistem pertahanan semesta (Sishanta) yang juga merupakan bagian integral dari Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 30.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, telah digarisakan tentang Pokok-Pokok Pertahanan dan Keamanan, yang antara lain menyatakan: "Upaya pertahanan dan keamanan negara Republik Indonesia mencakup pembentukan dan penggunaan sumber daya manusia, pengamanan, serta pendayagunaan sumber daya alam, sumber daya buatan, dan segenap prasarana fisik dan prasarana psikis bangsa dan negara". Implementasi Sishanta akan lebih efektif bilamana didukung dengan semangat bela negara dan kesadaran berbangsa yang tinggi guna menghadapi segala bentuk ancaman dan mengantisipasi potensi ancaman.

Secara umum dapat dipahami bahwa persepsi ancaman tidak hanya bersifat konvensional (fisik atau militer), akan tetapi telah muncul berbagai bentuk ancaman lain yang bersifat mul-

tidimensional (fisik dan non-fisik), mencakup aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan. Meskipun bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan suatu kesepakatan nasional yang memiliki unsur perangkat keamanan termasuk pertahanan, namun kenyataan ini bukanlah suatu kondisi yang bisa selalu dianggap terjamin dengan sendirinya (*taken for granted*) tanpa dukungan dari seluruh komponen bangsa. Dengan demikian, NKRI sebagai konsensus nasional harus disikapi sebagai suatu komitmen dalam berbangsa dan bemegara yang harus senantiasa dijaga dan didukung bersama dengan suatu proses pembangunan karakter bangsa (*character building*) yang berkelanjutan.

Memperhatikan kondisi makro ekonomi global saat ini dan dampaknya terhadap prospek pertumbuhan ekonomi jangka panjang sampai dengan tahun 2020, maka diharapkan kebijakan anggaran negara dapat dibuat secara lebih komprehensif dari perspektif kepentingan nasional. Dengan demikian, sasaran pembangunan nasional untuk menciptakan kesejahteraan tidak dilaksanakan dengan meninggalkan kepentingan sektor pertahanan dan keamanan. Untuk itu pembangunan postur TNI dapat ditingkatkan sejalan

dengan besarnya pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemampuan keuangan negara di masa mendatang (2009-2020). Untuk mengetahui sejauh mana peningkatan anggaran pertahanan dapat dilakukan guna mendukung pembangunan postur TNI yang diharapkan, maka diperlukan suatu analisis tentang kecenderungan perkembangan ekonomi global dan prospek pertumbuhannya sebagai salah satu dasar untuk memperkirakan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional sampai tahun 2020.

Salah satu hal terpenting yang harus dicermati dalam perencanaan di bidang pertahanan adalah perkiraan jangka panjang terhadap kemampuan keuangan negara yang diaktualisasikan melalui kebijakan APBN dengan tetap menjaga perimbangan anggaran belanja berbagai sektor pembangunan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum dan menjamin terciptanya stabilitas keamanan nasional. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu implementasi geostrategi yang dimaksudkan untuk mempercepat proses pembangunan dan mengatasi kesenjangan pembangunan ekonomi antar daerah. Dalam implementasinya, pembangunan nasional di segala sektor harus tetap dilaksanakan dengan berorientasi

pada pembangunan kewilayah-an secara terencana, terarah, menyeluruh dan terpadu, dengan sasaran untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan stabilitas keamanan nasional.

Kondisi pertahanan negara dan keamanan nasional yang mantap akan memperkuat stabilitas dan ketahanan nasional. Keberhasilan Indonesia dalam pembangunan nasional di segala bidang akan meningkatkan kemampuan dan komitmen negara untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan postur TNI yang diperlukan. Dengan adanya komitmen dan dukungan keuangan negara, maka TNI dapat melaksanakan fungsinya sebagai alat negara untuk menghadapi berbagai bentuk ancaman terhadap integritas wilayah dan eksistensi negara. Mengingat pentingnya peran TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan dan fungsinya sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara, maka pembangunan postur TNI perlu dilaksanakan secara konsisten dan bertahap serta berkelanjutan.

Masalah sinkronisasi perencanaan program dan realisasinya sebagaimana diuraikan di atas, menyebutkan bahwa proses perencanaan anggaran pertahanan dan realisasinya membutuhkan proses yang panjang yang meli-

batkan tiga institusi pemerintah, yaitu Departemen Pertahanan dan Mabes TNI, Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Seringkali terjadi bahwa ketiga lembaga tersebut tidak memiliki persepsi yang sarna tentang prioritas kebutuhan anggaran pertahanan, khususnya terkait dalam tata kelola keuangan bidang pertahanan yang mempunyai kekhususan.

Dampak Kebijakan Anggaran terhadap Pembangunan Postur TNI

Dukungan anggaran pertahanan saat ini tercermin pada orientasi pembangunan nasional masih berfokus pada bidang ekonomi, sedangkan pembangunan bidang pertahanan kurang mendapat perhatian, seperti ditunjukkan dari kecilnya jumlah anggaran yang dialokasikan. Kondisi ini berlaku sejak masa Orde Baru hingga saat ini. Selama ini, penentuan jumlah anggaran pertahanan banyak didasarkan pada faktor kemampuan keuangan negara dan prioritas pembangunan. Apabila diperhatikan, saat ini beban dan tanggung jawab pertahanan negara cukup berat, terutama dengan meningkatnya potensi ancaman dihadapkan kepada

faktor geografi, luas wilayah yuridiksi nasional, perkembangan konteks strategi, dan belum terpenuhinya standar kekuatan pokok minimal untuk mendukung fungsi pertahanan negara. Selama 10 tahun terakhir, anggaran belanja pertahanan RI rata-rata berada di bawah 1% dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB). Sebagai pembandingan, anggaran pertahanan di negara-negara di kawasan Asia Tenggara kebanyakan memiliki anggaran pertahanan di atas 2% dari PDB masing-masing, beberapa negara bahkan mengalokasikan anggaran pertahanan sebesar 3% - 5% dari PDB-nya.

Keterbatasan alokasi anggaran tersebut semakin mempersempit ruang gerak TNI dalam mengalokasikan dan mengatur prioritas penggunaan anggaran. Bila dilihat dari profil peruntukan anggaran, terlihat bahwa pada periode pasca krisis (1999-2004) masih terfokus pada peningkatan kualitas personil dan perawatan Alutsista. Walaupun demikian, bila diurai lebih rinci maka anggaran tersebut sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan Singapura (5,2% PDB)/Malaysia (4% PDB).

Keterbatasan secara kuantitas maupun kualitas kemampuan Alutsista TNI menyebabkan rendahnya kemampuan pertahanan negara, sehingga belum mam-

pu menghadapi ancaman ataupun gangguan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan negara dan keselamatan bangsa. Meskipun belum memenuhi kebutuhan pokok minimal, namun upaya peningkatan kemampuan pertahanan melalui kebijakan, strategi, dan perencanaan pertahanan telah mengarah kepada pembentukan *minimum essential force*.

Kebijakan di bidang anggaran pertahanan harus senantiasa diterapkan dalam konteks kepentingan nasional dan merupakan bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional dengan mencermati seluruh potensi sumber daya nasional dan dengan tetap memperhatikan prioritas dan proporsionalitas serta perimbangan anggaran berbagai sektor pembangunan.

Kebijakan anggaran pertahanan ditetapkan dengan mempertimbangkan prioritas, besaran, komposisi dan perimbangan pembiayaan berbagai sektor pembangunan yang direalisasikan setiap tahunnya melalui kebijakan APBN. Upaya untuk memperketat anggaran belanja negara guna membatasi defisit anggaran selama sepuluh tahun terakhir ini telah berdampak pada kecilnya alokasi anggaran berbagai sektor pembangunan, termasuk sektor pertahanan negara. Kondisi ini merupakan ken-

dala utama yang dihadapi TNI dalam proses pembangunan postur WI selama ini.

Fakta-fakta seperti yang diuraikan di atas menunjukkan adanya berbagai kelemahan TNI dalam mengantisipasi timbulnya ancaman dan mencegah potensi ancaman. Hal ini disebabkan antara lain oleh karena terbatasnya dukungan anggaran pertahanan yang dialokasikan selama ini untuk membangun postur TNI yang memadai.

Pembangunan Postur TNI yang Berkelanjutan

Perkembangan lingkungan strategis yang terjadi saat ini menuntut Indonesia sebagai sebuah negara bangsa (*Nation State*) dan negara kepulauan (*Archipelagic State*) untuk cepat tanggap dalam menghadapi segala macam permasalahan dan tantangan di masa kini maupun di masa mendatang. Hal ini terkait erat dengan kemampuan yang dimiliki oleh setiap institusi militer, institusi non militer maupun masyarakat sipil pada umumnya. Kemampuan industri pertahanan dan teknologi yang dimiliki saat ini masih kurang memadai bila dibandingkan dengan kemampuan negara-negara lain. Oleh karena itu, salah satu tantangan utama dalam pembangunan pertahan-

an negara yang harus dihadapi ke depan adalah bagaimana meningkatkan kekuatan dan kemampuan pertahanan melalui pembangunan postur TNI sebagai komponen utama dari sistem pertahanan negara dan menyesuaikan struktur organisasi di hadapan pada tugas pokok dan fungsi TNI.

Dari data kekuatan TNI yang tersedia dapat dilihat bahwa kemampuan personil dan Alutsista masih sangat terbatas, bahkan sebagian besar Alutsista yang dimiliki kondisinya sudah sangat tua atau tidak layak pakai. Dengan demikian maka berbagai persoalan akan dihadapi oleh TNI dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk menangkal serta menghadapi ancaman dan potensi ancaman yang terus berkembang. Persoalan tersebut di antaranya adalah keterbatasan kuantitas dan kualitas alat utama sistem persenjataan (Alutsista) yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan teknologi persenjataan saat ini. Selain itu, peningkatan kualitas kemampuan personil juga merupakan persoalan yang harus segera diatasi.

Dalam membangun postur TNI yang diharapkan, kekuatan yang dibangun setidaknya dapat memenuhi standar kekuatan pokok minimum untuk menghadapi berbagai ancaman

dan potensi ancaman ke depan. Langkah yang perlu ditempuh adalah mempertahankan kondisi kekuatan dan kemampuan TNI yang ada serta menyusun kembali kekuatan dan kemampuan baru melalui validasi organisasi. Selanjutnya melakukan reposisi satuan dan melengkapi kebutuhan personil dan Alutsista yang sesuai dengan kebutuhan pertahanan melalui pemanfaatan teknologi pertahanan dengan dukungan anggaran negara yang memadai.

Dalam mewujudkan sistem pertahanan semesta (Sishanta) maka eksistensi TNI sebagai komponen utama perlu didukung dengan komponen cadangan dan komponen pendukung. Untuk itu perlu segera dibuat Undang-undang tentang komponen cadangan dan undang-undang tentang komponen pendukung agar postur pertahanan negara dapat diimplementasikan sesuai dengan amanah UUD 1945 dan Undang-undang No.3 tahun 2002.

Pilihan Strategis untuk merespons tantangan

Sesuai dengan amanah UUD 1945 yang secara operasional telah dirumuskan dalam undang-undang pertahanan negara dan undang-undang TNI, strategi pertahanan negara yang dite-

rapkan untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah dan melindungi keselamatan bangsa yaitu strategi pertahanan preventif (*preventive defence strategy*) yang didukung oleh TNI sebagai komponen utama (matra darat, matra laut dan matra udara). Strategi pertahanan preventif ini membutuhkan dukungan anggaran yang cukup besar untuk membiayai kebutuhan personil, sarana dan prasarana, karena kondisi geografi NKRI merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang sangat luas wilayahnya.

Selama ini, strategi pertahanan negara yang diterapkan masih lebih berorientasi pada wawasan darat, yaitu pendekatan pertahanan berbasis pulau-pulau besar. Hal ini terjadi oleh karena keterbatasan prasarana dan sarana (Alutsista) yang dimiliki TNI selama ini. Strategi *preventive defence* pada hakikatnya tetap membutuhkan 3 (tiga) kemampuan utama, yaitu: kemampuan *sensing* untuk mendeteksi dan mengidentifikasi objek sasaran secara fisik (operasi intelijen) maupun secara elektronik (sistem dan peralatan radar), kemampuan *mobility* untuk mendekati sasaran dan kemampuan *striking* untuk melakukan tindakan paksa.

Mempertimbangkan kondisi

geografi, karakteristik ancaman dan potensi ancaman yang dihadapi serta kendala terbatasnya kemampuan keuangan negara saat ini, maka pembangunan postur TNI dihadapkan pada tiga pilihan strategis, yaitu: pendekatan berbasis anggaran terbatas, pendekatan ideal dan pendekatan berbasis kekuatan pokok minimal (*minimum essential force*).

Berdasarkan perhitungan yang mengacu pada kebutuhan berdasarkan kekuatan pokok minimal, pembangunan postur TNI memerlukan biaya untuk pengadaan Alutsista saja sekitar USD 9.990 juta, namun berdasarkan data alokasi anggaran selama ini dapat dilihat bahwa kebutuhan pengadaan Alutsista TNI hanya dapat dipenuhi sekitar USD 400 juta setiap tahunnya. Bilamana pembangunan postur TNI dengan pendekatan berbasis anggaran terbatas tetap dilaksanakan seperti ini, maka kebutuhan minimal Alutsista untuk membangun kekuatan pokok saja tidak akan dapat dipenuhi, bahkan sampai tahun 2034. Pencapaian ini belum memperhitungkan kebutuhan biaya untuk pembangunan sarana dan prasarana, peningkatan kesejahteraan personil dan pengembangan piranti lunak (pengembangan sistem dan metode). Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan

anggaran TNI dan Departemen Pertahanan belum mengarah kepada pembangunan postur TNI yang memadai, bahkan masih jauh dari kebutuhan *minimum essential force*. Bilamana pendekatan berbasis anggaran seperti ini di masa mendatang masih tetap dipertahankan, maka dapat dipastikan bahwa TNI tidak akan mampu menangkal ancaman dan potensi ancaman yang akan terjadi.

Pembangunan postur TNI dengan pendekatan ideal akan sangat menjamin kemampuan pertahanan negara dan kondisi keamanan nasional, namun pendekatan ini akan membutuhkan biaya yang sangat besar pula. Menurut pendapat Connie Rahakundini dalam bukunya yang berjudul *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, menyatakan bahwa untuk mewujudkan postur TNI ideal diperlukan alokasi anggaran pertahanan/TNI sekitar 5,7% dari PDB per tahun (halaman 216, 2007). Anggaran APBN tahun 2008 besarnya Rp 892 triliun atau USD 74,3 milyar, sedangkan PDB tahun 2008 sebesar Rp 4.484 triliun atau USD 370,35 milyar. Perhitungan ini didasarkan pada asumsi nilai tukar 1 USD ekuivalen dengan Rp 12.000. Bilamana perhitungan alokasi untuk mendukung pembangunan postur TNI ideal diperkirakan sekitar 5,7% dari

PDB per tahun maka anggaran pertahanan/TNI tersebut akan mencapai Rp 255 triliun (USD 21,25 milyar) atau sekitar 28,5% dari APBN atau sekitar USD 29,6 milyar.

Mengingat begitu besarnya alokasi anggaran untuk membangun postur TNI ideal, maka pelaksanaan pembangunan postur TNI dengan pendekatan ini akan mengorbankan berbagai sektor pembangunan yang lain, seperti sektor pendidikan, sektor kesehatan, sektor infrastruktur dan lain-lain. Dengan demikian dapat dilihat bahwa *outcomes* pembangunan postur TNI dengan pendekatan ideal nampaknya tidak menguntungkan bila ditinjau dari kepentingan pembangunan nasional secara keseluruhan, sehingga bukan merupakan pilihan strategis yang tepat untuk jangka waktu 20 tahun mendatang.

Pembangunan postur TNI dengan pendekatan berbasis kekuatan pokok minimum (*minimum essential force*) masih membutuhkan pembiayaan yang relatif cukup besar mengingat kondisi postur TNI saat ini masih jauh dibawah standar kekuatan pokok minimum. Kebutuhan biaya yang masih diperlukan hanya untuk pembangunan dan pengembangan Alutsista saja sekitar USD 9.990 juta. Dengan asumsi bahwa kebutuhan Alut-

sista dapat dipenuhi dalam kurun waktu 10 tahun mendatang (pada tahun 2020) maka anggaran yang harus disediakan untuk pengadaan Alutsista setiap tahunnya yaitu sekitar USD 800 juta, atau sekitar dua kali lipat dari anggaran yang disediakan selama ini. Kebutuhan anggaran tersebut masih belum memperhitungkan kebutuhan biaya pembangunan sarana dan prasarana, meningkatnya anggaran belanja rutin (gaji personil TNI) dan faktor inflasi serta perubahan nilai kurs.

Secara objektif dapat dikatakan bahwa anggaran belanja pegawai saat ini masih sangat rendah dan belum mampu memenuhi standar minimum kesejahteraan prajurit. Hal ini dapat dilihat dari nilai gaji, tunjangan uang lauk pauk dan tunjangan lain, yang seluruhnya hanya berjumlah rata-rata Rp 2 juta per orang per bulan. Bila merujuk pada pernyataan Kapolri pada akhir tahun 2007 bahwa gaji dan tunjangan seorang polisi perlu segera ditingkatkan minimal menjadi Rp 5 juta per orang per bulan maka secara sederhana dapat dilihat bahwa sesungguhnya biaya anggaran belanja pegawai di lingkungan TNI perlu segera ditingkatkan dari Rp 12 triliun per tahun menjadi Rp 30 triliun atau sekitar USD 2.700 juta per tahun.

Anggaran rata-rata untuk pembangunan sarana dan prasarana berdasarkan anggaran lima tahun terakhir diperkirakan sekitar Rp 5 triliun (450 juta USD), sedangkan anggaran rata-rata untuk kebutuhan rutin (belanja pegawai dan non-belanja pegawai) yaitu sekitar Rp 18 triliun (1,6 milyar USD), yang terdiri dari belanja pegawai sekitar Rp 12 triliun dan non-belanja pegawai sekitar Rp 6 triliun.

Dari perhitungan di atas, secara garis besar dapat dilihat bahwa jumlah anggaran minimal rata-rata yang diperlukan untuk membentuk postur TNI yang berbasis pada kekuatan pokok minimum yaitu sekitar Rp 56 triliun atau USD 5.100 juta per tahun. Perhitungan kebutuhan anggaran tahunan ini dibuat berdasarkan asumsi untuk memenuhi kebutuhan Alutsista TNI rata-rata sebesar USD 800 juta per tahun, kebutuhan belanja rutin pegawai sekitar USD 2.700 juta, kebutuhan pembangunan sarana dan prasarana sekitar USD 600 juta, belanja rutin lainnya sekitar 1.000 juta USD. Jika sasaran pencapaian pembangunan postur TNI yang berbasis pada kekuatan pokok minimal sudah harus terealisasi pada tahun 2020, maka jumlah anggaran minimal rata-rata selama 12 tahun ke depan yang harus dipenuhi yaitu sekitar USD 5.100

juta atau sekitar 2% dari PDB.

Dari tiga pilihan strategis yang telah diuraikan di atas, dapat dilihat bahwa yang paling memungkinkan untuk diwujudkan adalah pilihan strategis yang ketiga, yaitu pembangunan postur TNI dengan pendekatan yang berbasis pada kekuatan pokok minimum. Pilihan ini mengandung konsekuensi logis yaitu adanya dukungan kebijakan anggaran dan komitmen negara untuk menyediakan anggaran pembangunan sektor Pertahanan/TNI rata-rata sebesar 2% dari PDB sampai dengan tahun 2020. Bilamana hal ini sudah menjadi pilihan strategis maka pelaksanaan alokasi anggaran harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen agar pembangunan postur TNI dapat dilaksanakan secara bertahap dan berlanjut untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Kesimpulan

Ditinjau dari konstelasi geografi dan sosio-demografi, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia yang memiliki 235 juta penduduk yang terdiri dari 1.072 suku, berbagai macam agama, budaya dan sub-budaya, etnik dan sub-etnik dengan sejarah perkembangan bangsa yang unik. Sebagai negara kepulauan

yang memiliki keunikan yang tidak dimiliki oleh negara mana pun, maka sistem pertahanan negara yang mengadopsi Sistem Pertahanan Semesta (Sishanta) seyogyanya didukung dengan pola pembangunan postur TNI yang berbasis negara kepulauan dan berwawasan maritim, bukan lagi menggunakan pola pembangunan yang berwawasan kontinental.

Postur TNI selama ini dibangun dengan pendekatan sistem pertahanan pulau-pulau besar. Dengan pendekatan ini, baru unsur TNI AD yang memiliki kesiapan mendekati postur ideal ditinjau dari struktur organisasi yang dibangun, meskipun pada kenyataannya kuantitas dan kualitas personil maupun Alutsista masih belum memenuhi kebutuhan organisasi. Di sisi lain, kesiapan unsur TNI AL dan TNI AU masih belum mampu menjangkau seluruh wilayah pertahanan nasional ditinjau dari aspek kekuatan, kemampuan dan gelar kekuatan. Dengan kondisi seperti ini, TNI masih dianggap mampu melaksanakan tugas dan fungsi pertahanan darat, kecuali pertahanan wilayah perbatasan darat dan laut yang memerlukan dukungan maksimal dari TNI AL dan TNI AU. Unsur TNI AL dan TNI AU masih membutuhkan pengembangan kekuatan, kemampuan dan peng-

gelaran kekuatan satuan untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara menyeluruh dan terpadu.

Karakteristik ancaman dan potensi ancaman yang terjadi pada umumnya berawal dari ancaman non-militer yang berdimensi politik, ekonomi dan sosial budaya. Ancaman berdimensi politik yang sering muncul yaitu konflik antar partai politik yang dapat mengancam terjadinya perpecahan bangsa dan eksistensi NKRI. Ancaman berdimensi ekonomi yang terjadi, antara lain berupa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh negara lain di wilayah nasional, seperti: *illegal logging, illegal fishing, human trafficking, trans national crimes* dan lain-lain, yang dapat merusak sistem perekonomian nasional. Bentuk ancaman lain yang berdimensi sosial budaya ditandai dengan pesatnya perkembangan dan pemanfaatan teknologi informasi yang dapat berdampak negatif terhadap pola pikir generasi muda.

Ancaman non-militer tersebut di atas, apabila tidak segera diantisipasi dan diatasi akan menjadi embrio terjadinya konflik horizontal dan vertikal, bahkan dapat berkembang menjadi konflik bersenjata yang bukannya tidak mungkin melibatkan negara lain. Untuk mengantisipasi potensi ataupun mengatasi terjadinya

konflik bersenjata tersebut, diperlukan kekuatan, kemampuan dan gelar satuan TNI yang memadai, karena ancaman bersenjata dapat timbul di berbagai wilayah Indonesia. Dalam membangun kekuatan dan kemampuan TNI tersebut, maka diperlukan kebutuhan anggaran yang cukup besar. Kebutuhan anggaran yang sifatnya mendesak dan sangat diperlukan yaitu untuk mendukung pengadaan Alutsista dan peningkatan kesejahteraan personil TNI. Pemikiran ini didasarkan pada pertimbangan obyektif terhadap kondisi Alutsista yang dimiliki TNI saat ini sudah terlalu tua dan banyak yang tidak layak pakai lagi. Demikian pula kondisi kesejahteraan prajurit TNI saat ini masih berada di bawah standar minimal, sehingga perlu segera ditingkatkan untuk menjamin profesionalisme para prajurit TNI.

Di sisi lain, kemampuan keuangan negara yang masih terbatas baru dapat mendukung sekitar 35% dari kebutuhan yang diperlukan untuk membangun kekuatan pokok minimal guna mendukung TNI dalam melaksanakan fungsinya sebagai alat negara di bidang pertahanan. Untuk mewujudkan pembangunan postur TNI yang memiliki kekuatan pokok minimum (*minimum essential force*), diperlu-

kan alokasi anggaran pertahanan per tahun rata-rata sekitar 2% dari PDB atau hampir 10% dari besaran APBN. Upaya ini harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen dengan dukungan kebijakan pemerintah dan komitmen negara di bidang anggaran sampai dengan terwujudnya postur TNI dengan kekuatan pokok minimum pada tahun 2020.

Dari hasil penelitian ini dapat diketahui betapa pentingnya arti Pertahanan dan keamanan bagi suatu negara dalam mempertahankan kedaulatan negaranya. Oleh karena itu, setiap negara, termasuk Indonesia seharusnya memiliki unsur pertahanan dan keamanan yang kuat agar mampu menangkal dan mengatasi setiap bentuk ancaman yang muncul. Dari hasil analisis data yang dikumpulkan, kondisi postur TNI saat ini masih berada jauh di bawah kekuatan pokok minimal yang diperlukan. Kemampuan keuangan negara belum mampu memenuhi kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk membangun postur TNI ideal. Oleh sebab itu, diperlukan adanya komitmen pemerintah dan dukungan masyarakat Indonesia untuk mewujudkan postur TNI yang memiliki kekuatan pokok minimal guna mengatasi permasalahan di bidang pertahanan dengan tetap memperha-

tikan kemampuan keuangan negara.

Berbagai pemikiran tentang pembangunan postur TNI yang telah dikedepankan oleh berbagai pihak selama ini menggunakan pendekatan anggaran terbatas (*limited budget based approach*) ataupun pendekatan yang berbasis kemampuan (*capability based approach*). Dengan pendekatan tersebut ternyata implementasi pembangunan postur TNI, bahkan sampai tahun 2034 pun, tidak akan berhasil mewujudkan kekuatan pokok minimal. Dalam penelitian ini, pembangunan postur TNI dengan pendekatan kekuatan pokok minimum telah memperhitungkan kemungkinan kemampuan keuangan negara berdasarkan perkiraan jangka panjang terhadap prospek pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan demikian, sasaran untuk membangun postur TNI berdasarkan kekuatan pokok minimum secara bertahap akan dapat diwujudkan pada tahun 2020.

Saran

Perlu dilakukan konsolidasi secara internal dalam tubuh TNI untuk menyelaraskan pola pikir, pola sikap dan pola tindak dalam menyusun sistem pertahanan negara yang dipengaruhi oleh kondisi geografi, persepsi ancaman dan karakteristik masing-

masing matra. Kondisi geografi Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas, dengan jumlah penduduk yang besar namun belum merata penyebarannya, memerlukan suatu pendekatan pembangunan sistem pertahanan yang berbeda dengan negara kontinental.

Dengan demikian, pembangunan postur TNI perlu dilanjutkan dengan tetap memantapkan postur TNI AD yang selama ini telah dibangun dengan pendekatan sistem pertahanan pulau-pulau besar. Di sisi lain, arah pembangunan postur TNI AL dan TNI AU perlu difokuskan pada upaya peningkatan kekuatan dan kemampuan TNI untuk menguasai seluruh wilayah pertahanan maritim dan dirgantara. Untuk itu, disarankan agar pembangunan postur TNI mulai diarahkan secara konsisten serta dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan dengan pendekatan sistem pertahanan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang berwawasan maritim.

Di samping perlu adanya komitmen dan dukungan negara di bidang anggaran pertahanan yang terkait dengan TNI, pembangunan postur TNI seyogyanya tetap dilaksanakan berdasarkan semangat dan azas *good governance* yang menjunjung tinggi prinsip akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas pemanfaatan anggaran negara dalam proses pengadaan barang dan

jasa dengan pendekatan *best practise*. TNI masih perlu melakukan langkah-langkah strategis dalam rangka optimalisasi pengelolaan aset-aset dan pemanfaatan anggaran negara. Hal ini sangat relevan bila dikaitkan dengan mendesaknya dan besarnya kebutuhan anggaran pembangunan postur TNI dan terbatasnya kemampuan keuangan negara saat ini. Upaya optimalisasi ini merupakan bentuk nyata dari komitmen TNI dalam mewujudkan pembangunan postur TNI secara bertanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan nasional.

Untuk menjaga arah pembangunan postur TNI agar dapat dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan maka TNI dan Departemen Pertahanan perlu senantiasa melakukan komunikasi dan koordinasi secara efektif dengan berbagai institusi pemerintah (khususnya Departemen Keuangan dan Bappenas) dan lembaga tinggi negara (DPR) terkait dengan proses penentuan kebijakan jangka panjang terhadap anggaran TNI/Departemen Pertahanan. Langkah ini sangat diperlukan untuk membangun persepsi dan komitmen yang sama dalam rangka mewujudkan pembangunan postur TNI yang dapat memenuhi kebutuhan TNI berdasarkan standar kekuatan pokok minimum (*minimum essential force*) dalam jangka waktu yang disepakati bersama, yaitu sampai dengan tahun 2020.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Mohd Salim, Malaysia - Army, *How security is conceived by key decision makers in Indonesia*, 2003. [http://www.defence.gov.au/ADCI docs/Publications/Shedden % 20Papers%20 003/Col SalimAli.pdf](http://www.defence.gov.au/ADCI/docs/Publications/Shedden%20Papers%202003/ColSalimAli.pdf)
- Center for Strategic and International Studies (CSIS), *The Asian Conventional Military Balance in 2006*, 2006.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS), *Trends in European Defense Spending (2001-2006)*, 2008.
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, 2008.
- Edy Prasetyono, *Strategi, Perencanaan, Dan Pengembangan Kekuatan Serta Diplomasi Pertahanan*, 2005. [http://www.ioda-sindonesia.com/defense planning.html](http://www.ioda-sindonesia.com/defenseplanning.html)
- Free-world Academy, *Global Economy Trends 2030, 2005*. <http://www.freeworldacademy.com/globalleader/trends.htm>
- Free-world Academy, *Global Trends 2030, 2005*. <http://www.freeworldacademy.com/globalleader/>
- Free-world Academy, *The Future of Southeast Asia, 2005*. <http://www.freeworldacademy.com/globalleader/south.htm>
- Hartley Keith, Center for Defense Economics (University of York), *Defence Spending and its Impact on the National Economy*, 2006.
- Hartley Keith, Center for Defense Economics (University of York), *Research Monograph on Defense Economics*, 2006.
- Marquardt Erich, *Examining the Threats to Indonesia's National Interests*, 2005.
- National Intelligence Council (USA), *A Transformed World (Global Trends 2025)*, US Government Printing Office, 2004.
- National Intelligence Council (USA), *Eurasia 2020 (Global Trends 2020 Regional Report)*, 2004.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO), *Improving Capabilities To Meet New Threats*, 2006.
- Peraturan Presiden R1 no. 7 tahun 2008 tentang kebijakan umum pertahanan negara.
- Rahakundini Connie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ide*

- al, 2007.
- Romer Paul M., *Economic Growth, 2007*. <http://www.stanford.edu/~romer/EconomicGrowth.pdf>
- Siahaan Timbul, Strahan Balitbang Dephan, *Pemikiran Tentang Kebijakan Pertahanan Indonesia 2020*, Puslitbang, 2005. <http://bulletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?rnnorutisi=2&vnomor=15>
- Spanish Association of Weapon and Defence and Security Material Manufacturers (AF ARMADÉ), *The Industrial Defense and Security Sector, 2005*.
- Suryohadiprojo, Sayidiman. *Si Vis Pacem Para Bellum. Membangun Pertahanan Negara yang Modern dan Efektif*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- The International Bank for Reconstruction and Development/TheWorld Bank, *Global Economic Prospects (Managing the Next Wave of Globalization), 2007*. [http://econ.worldbank.org/IWBSITEIEXTERNALIEXTDECIEXTDECIPROSPPECTS/GEPEXT/EXTGEP200710" menu PK:3016160::jJagePK:64167702::jJiPK:64167676"1:heSitePK:3016125,00.htrni](http://econ.worldbank.org/IWBSITEIEXTERNALIEXTDECIEXTDECIPROSPPECTS/GEPEXT/EXTGEP200710)
- The World Bank, *The Economic Impact of Military Expenditures, tahun 1993*. <http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=0000092653961004174515>
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945.
- Undang-Undang Nomor 20, *Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara*, 1982.
- Undang-Undang Nomor 1, *Ketentuan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982*, 1988.
- Undang-Undang Nomor 3, *Pertahanan Negara*, 2002.
- Undang-Undang Nomor 34, *Tentara Nasional Indonesia*, 2004.
- Undang-Undang Nomor 17, *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*, 2007.
- Undang-Undang Nomor 24, *Penanggulangan Bencana*, 2007.
- U.S. Army War College, *National Security and Strategy*, 2006.
- Widoyoko, J. Danang, *Dilema Anggaran Pertahanan*, 2005. <http://www>

imparsial.org/download/download.php?id=43532f6901df8 Da-
nang%20WD Anggar-
an%20Perta-
hanan%20Utk%20Impar-
sial.doc

Widjanto, Andi, *Kaji Ulang Per-
tahanan Negara*, 2005.

[http://www.propatria.
or.id/1loaddown/
Paper%20Diskusi
Kaji%20Ulang%20Perta-
hanan%20Negara%20-
%20Andi%20Widjanto.pdf](http://www.propatria.or.id/1loaddown/Paper%20Diskusi%20Kaji%20Ulang%20Perta-
hanan%20Negara%20-%20Andi%20Widjanto.pdf)

Wiyono, Wilono Djati, *Nilai-nilai
Strategis Geografi Indonesia
yang Terabaikan*.