

**PERAN DIPLOMASI PERTAHANAN DALAM PENGADAAN
ALUTSISTA : STUDI KASUS PENGADAAN
HELIKOPTER ANGKUT BERAT TNI**

**THE ROLE OF DEFENSE DIPLOMACY TOWARD
DEFENSE SYSTEM EQUIPMENT PROCUREMENT:
A CASE STUDY OF INDONESIAN DEFENSE FORCE'S
HEAVY LIFT HELICOPTER PROCUREMENT**

Yohanes Sulaiman¹

*Institute for Defense and Strategic Research
(ysulaiman@gmail.com)*

Abstrak – Pada tanggal 20 Juli 2016, Presiden Joko Widodo dalam amanatnya dalam Rapat Terbatas bidang pertahanan dan keamanan menegaskan agar kebijakan pengadaan alutsista TNI berdasarkan kebutuhan – bukan keinginan. Artikel ini mencoba mengelaborasi maksud dari amanat Presiden – dalam kerangka diplomasi pertahanan dengan menggunakan program pengadaan helikopter angkut berat di Kementerian Pertahanan sebagai studi kasusnya. Kasus itu menjelaskan amanat Presiden akan lebih efektif jika dilengkapi dengan dua prinsip tambahan, diplomasi pertahanan dan operasional.

Kata kunci: tujuh kriteria Presiden Joko Widodo, kebijakan pengadaan alutsista TNI, kebutuhan, keinginan, diplomasi pertahanan, helikopter angkut berat

Abstract – On July 20, 2016, President Joko Widodo, during a limited meeting on the defense and security issues emphasized that Indonesian Defense Force's (IDF) procurement of armaments should be based on the needs of the military – not what it wants. This article will elaborate the importance of the President's message – in the defense diplomacy framing, using Ministry of Defense's heavy lift helicopter procurement program as a case study. The case explained President instructions will be more effective if accomodating dua more principles, defense diplomacy and operational.

Keywords: President Joko Widodo's seven principles, IDF primary weapon systems procurement policy, needs, wants, defense diplomacy, heavy lift helicopter

¹ Yohanes Sulaiman, M.A., Ph.D adalah dosen tetap Universitas Achmad Yani (Unjani) yang aktif mengajar di Unhan, Sesko TNI, Seskoad, Seskoau, serta menjabat Direktur Eksekutif IDSR.

Pendahuluan

Dalam rapat terbatas dalam bidang pertahanan dan keamanan pada tanggal 20 Juli 2016, Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa kebijakan pengadaan alat utama sistem persenjataan (alutsista) harus berdasarkan kebutuhan dari semua matra dan bukan berdasarkan keinginan.² Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, Presiden Jokowi menekankan perlunya tujuh kriteria (yang tidak meliputi aspek teknis dan operasional), yakni transparan dan terbuka, disertai alih teknologi, konsisten memenuhi postur Kekuatan Pokok Minimum tahun 2024, perlunya pola belanja persenjataan dari jangka pendek hingga jangka panjang, optimalisasi kerjasama pengembangan alutsista dengan negara lain, memperhatikan daur hidup alutsista tersebut, dan terakhir, preferensi pengadaan melalui *government-to-government* (G-2-G) yang memangkas adanya perantara yang berpotensi menggelembungkan harga transaksi.

Ketujuh poin amanat Presiden Joko Widodo merupakan hal normatif yang selaras dengan logika akal sehat dan UU no. 16/2012 tentang Industri Pertahanan –yang menekankan peningkatan alih teknologi dari industri asing ke industri dalam negeri. Bahkan, pesan Presiden ini dapat dipandang sebagai “peringatan” Presiden atas eksekusi kebijakan pengadaan alutsista di level pelaksana yang dipandang Presiden perlu diimbau untuk kembali selaras dengan UU no 16/2012 tersebut. Dapat dinyatakan bahwa penyebab distorsi eksekusi dari regulasi tersebut adalah keinginan yang tidak sesuai dengan kebutuhan.

Walaupun amanat Presiden menekankan bahwa keinginan-keinginan yang tidak selaras dengan regulasi tersebut dapat diredam manakala transparansi makin digalakkan, namun amanat tersebut berpotensi hanya menjadi retorika jargon belaka jika tidak dapat diimplementasikan, dipraktikkan dan diselaraskan dengan pemenuhan kebutuhan alutsista TNI secara maksimal. Selain itu, yang perlu diperhatikan adalah pengadaan alutsista TNI harus menjadi bagian dari diplomasi pertahanan (*defense diplomacy*) Indonesia. Dalam hal ini, pengadaan alutsista tersebut seharusnya mampu menjadi

²Joko Susilo, "Presiden Jokowi: Ubah pola belanja alutsista jadi investasi, dalam <http://www.antaraneews.com/berita/574142/presiden-jokowi-ubah-pola-belanja-alutsista-jadi-investasi>, 20 Juli 2016, diunduh pada 17 Agustus 2016 dan "Presiden Jokowi: Kebijakan alutsista berdasarkan kebutuhan, bukan keinginan", dalam <http://www.antaraneews.com/berita/574149/presiden-jokowi-kebijakan-alutsista-berdasarkan-kebutuhan-bukan-keinginan>, 20 Juli 2016, diunduh pada 17 Agustus 2016.

instrumen kebijakan luar negeri dan keamanan Indonesia, yakni sebagai bagian dari posisi tawar (*bargaining position*) Indonesia dalam percaturan perpolitikan dunia, terutama di kawasan Asia Tenggara.

Tujuan artikel ini adalah untuk menciptakan sebuah model sinergi antara pemenuhan kebutuhan alutsista yang sesuai dengan amanat Presiden Joko Widodo dengan diplomasi pertahanan Indonesia melalui studi kasus pada program pengadaan helikopter angkut berat Kemhan pada rencana strategis tahun 2015-2019 untuk TNI AD dan TNI AU. Saat ini Kemhan/TNI sedang mempertimbangkan tiga jenis helikopter angkut berat, yaitu: AgustaWestland AW-101 *Merlin*, Mil Mi-26-T2 *Halo*, dan Boeing CH-47F *Chinook*. Artikel ini menganalisis dan memberikan rekomendasi terhadap pengadaan ketiga jenis helikopter, yang menggunakan tujuh kriteria tersebut serta bagaimana pengadaan ini mampu memenuhi tujuan diplomasi pertahanan Indonesia.

Pertama, artikel ini akan membahas tentang hubungan diplomasi pertahanan dengan pengadaan alutsista, kemudian pembahasan faktor “penting dan mendesak” sebagai kriteria utama pengadaan alutsista. Artikel ini kemudian akan membahas dan menganalisis tujuh kriteria khusus Presiden Joko Widodo. Terakhir, artikel ini akan menganalisis studi kasus tentang pemilihan helikopter angkut berat sebagai bagian dari modernisasi alutsista yang sesuai dengan instruksi Presiden Jokowi dan sebagai bagian dari diplomasi pertahanan.

Diplomasi Pertahanan (*Defense Diplomacy*)

Diplomasi Pertahanan adalah penggunaan angkatan bersenjata dan infrastruktur yang terkait di masa damai sebagai alat penunjang untuk mencapai (tujuan) kebijakan luar negeri dan pertahanan negara. Termasuk didalam diplomasi pertahanan ini adalah peningkatan hubungan antar negara melalui kerjasama pertahanan dan peningkatan kapasitas militer untuk memberikan kontribusi bagi operasi-operasi misi perdamaian.³

Penggunaan diplomasi pertahanan bukanlah hal baru di Indonesia. Dari tahun 2003 hingga 2008, Indonesia telah 88 kali mengadakan aktivitas diplomasi pertahanan,

³ Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper No. 365, (Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2004), hlm. 6 & 8.

yang mana 17 aktivitas diantaranya dilaksanakan untuk peningkatan kemampuan pertahanan dan 13 aktivitas dilaksanakan untuk membangun kemampuan industri pertahanan.⁴ Namun yang menjadi masalah bagi Indonesia adalah masih belum jelasnya apa yang menjadi tujuan kebijakan luar negeri Indonesia, selain jargon-jargon yang sangat umum, seperti “menciptakan ketertiban dunia” dan “*thousand friends, zero enemy*.”⁵ Oleh karena itu, walaupun Indonesia mendapatkan keuntungan dalam diplomasi pertahanannya, namun keuntungan tersebut tidak optimal, tidak jelas seberapa besar penguatan posisi tawar Indonesia sendiri dalam perpolitikan regional maupun dunia.

Oleh karena itu, kebijakan pengadaan alutsista TNI haruslah memiliki tujuan secara khusus, yang menjadi bagian dari diplomasi pertahanan Indonesia secara keseluruhan. Tujuh kriteria kebijaksanaan pengadaan alutsista Presiden Joko Widodo, selain didominasi orientasi penguatan militer atau yang dikenal dengan istilah *internal balancing* – yaitu penguatan militer negara dikaitkan dengan perimbangan kekuatan dengan negara ancaman,⁶ perlu juga memiliki spektrum *external balancing* – yaitu penguatan posisi tawar negara di kawasan melalui bantuan pihak asing.⁷ Bentuk kerjasama dengan pihak asing tidak serta merta menjadi *external balancing* jika tidak membuat negara mitra asing tersebut mau membantu Indonesia jika Indonesia terlibat konflik bersenjata dengan negara rivalnya. Intinya, kebijakan penguatan alutsista Indonesia harus juga memperhitungkan bagaimana cara meningkatkan posisi tawar Indonesia, baik melalui penguatan posisi Indonesia secara internal, maupun memaksa negara lain yang menjadi mitra pertahanan Indonesia, untuk mendukung kebijakan-kebijakan luar negeri Indonesia.

Pengadaan alutsista TNI yang sangat monumental adalah pengadaan KRI Irian yang merupakan kelas *destroyer* dan menjadi kapal perang terbesar di Asia Tenggara pada tahun 1960-an. KRI Irian dibeli dari Uni Soviet dalam rangka kampanye perebutan

⁴ Evan A. Laksmana, “Regional Order by Other Means? Examining the Rise of Defense Diplomacy in Southeast Asia,” *Asian Security*, Vol. 8, No. 3, 2012, hlm.251-270.

⁵ Brad Nelson and Yohanes Sulaiman, “Searching for Indonesia’s ‘Lost’ Grand Strategy”, *Strategic Review*, Vol. 2, No. 3, July-September 2012, hlm. 65-78.

⁶ Truong Thi Thu Ngan, "Neo-realism and the Balance of Power in Southeast Asia", *CEEISA-ISA 2016*, dalam <http://web.isanet.org/Web/Conferences/CEEISA-ISA-LBJ2016/Archive/5436e425-ofeb-4b25-a844-73018e5eac16.pdf>, hlm.9, diunduh pada 19 Agustus 2016.

⁷ Yong Wang, "Evolving Asian Power Balances and Alternate Conceptions for Building Regional Institutions", *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 68, Desember 2010, dalam <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/28550/wp68-wang-evolving-asian-power-balances.pdf> pdf hlm. 9, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Irian Barat dari Kerajaan Belanda. Dari aspek politik internasional, pengadaan KRI Irian memiliki dua dampak. *Pertama*, keunggulan teknis KRI Irian telah menciptakan daya tangkal yang efektif untuk membuat Australia dan Belanda mengirimkan armada kapal perangnya melawan armada ALRI. *Kedua*, Presiden Soekarno juga memanfaatkan kedekatannya dengan Uni Soviet sebagai *bargaining power* untuk menggalang dukungan Amerika Serikat – yang sedang menghadapi krisis nuklir di Kuba pada tahun 1962. Kedua dampak tersebut dapat dimainkan dengan baik oleh diplomat ulung Indonesia hingga Irian Barat akhirnya dapat direbut dari Belanda.

Pengadaan alutsista yang berorientasi diplomasi pertahanan akan memiliki konteks yang beragam. Hal tersebut akan bergantung pada waktu, jenis alutsista yang diadakan, *point of interest* yang disasar, dan bagaimana mengemas pengadaan alutsista tertentu hingga meningkatkan *bargaining power* untuk Indonesia. Dalam konteks kekinian, *point of interest* Indonesia telah bergeser dari Papua menuju daerah perbatasan seperti Kepulauan Natuna dan Blok Laut Ambalat – yang keduanya kaya akan sumber daya alam serta dekat dengan jalur pelayaran laut. Diplomat, birokrat bidang pertahanan dan pimpinan TNI dituntut untuk mampu bersinergi dalam mengemas program pengadaan alutsista TNI yang berorientasi diplomasi pertahanan.

Kebutuhan Alutsista TNI

Kebutuhan dan keinginan – seperti yang disinggung Presiden Joko Widodo dalam rapat terbatas pada tanggal 20 Juli 2016 – dibedakan dari kadar penting dan mendesaknya suatu hal. Banyak hal dapat dianggap penting, namun jika dikaitkan dengan sumber daya yang terbatas (baik waktu, tenaga dan modal), maka harus dipilah mana yang benar-benar paling penting dan mendesak; dan mana yang kurang penting dan mendesak. Hal yang dianggap penting dan mendesak akan menjadi suatu kebutuhan untuk dipenuhi lebih awal. Sedangkan yang kurang penting dan mendesak – yang masuk dalam kelompok keinginan – dipenuhi kemudian (bila masih ada sumber daya yang tersisa).

Namun bagaimana menentukan apa jenis alutsista yang dibutuhkan TNI? Jawabannya tergantung pada peran yang diemban TNI sesuai aturan yang berlaku. Secara umum, militer memiliki peran sebagai instrumen negara dalam mempertahankan

kedaulatan dan integritas wilayah dari ancaman yang bersifat tradisional maupun non tradisional. Secara khusus - sesuai UU no. 34/2004 pasal 6 ayat 1 – TNI sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai (1) penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; (2) penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan (3) pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan. Pelaksanaan tugas di atas diwujudkan dalam kegiatan operasi militer untuk perang (OMP) dan operasi militer selain perang (OMSP) – sesuai Pasal 7 ayat 2.

Alutsista sendiri merupakan alat bagi TNI dalam menjalankan tugas pokoknya. Dari UU No. 34/2003, dapat dikelompokkan tugas TNI menjadi dua, yaitu: (1) menghadapi ancaman tradisional (berupa militer asing); dan (2) ancaman non tradisional (mengatasi gerakan separatisme bersenjata, pemberontakan bersenjata dan aksi terorisme; mengamankan wilayah perbatasan dan objek vital nasional yang bersifat strategis; melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya; memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta; membantu tugas pemerintahan di daerah; membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang; membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; dan membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

Karena ancaman yang dihadapi bersifat dinamis, TNI harus mampu memprediksi dinamika ancaman di masa depan dan melakukan perencanaan regresif melalui pembangunan postur pertahanan secara gradual – namun tetap memiliki daya tangkal yang efektif. Untuk menghadapi ancaman tradisional, maka TNI harus secara intensif mengkaji dan memprediksi perkembangan militer dari negara yang dianggap akan menjadi ancaman Indonesia. Faktor kedekatan geografis merupakan faktor pembentuk

ancaman.⁸ Karena itu secara akademis penetapan Singapura, Malaysia, Australia, dan Cina sebagai potensi ancaman (alamiah) dapat dibenarkan. Karenanya, pembangunan postur pertahanan melalui pengadaan alutsista harus didasarkan proyeksi daya tangkal yang terbentuk terhadap alutsista dari (minimal) keempat negara yang disebut di atas. Sebagai contoh, untuk pemilihan jet tempur (seperti yang juga disebut Presiden Jokowi dalam rapat tanggal 12 Juli 2016), harus dikaji bagaimana daya tangkalnya terhadap jet tempur yang dimiliki negara sekitar - seperti Singapura (yang akan mengoperasikan F-35 JSF), Australia (yang mengoperasikan F-18 F *Super Hornet*), Cina (yang telah memproduksi dua jet tempur siluman: J-20 dan J-31).

Sedangkan untuk menghadapi ancaman non tradisional, TNI juga perlu mengkaji dinamika ancaman yang akan muncul – baik dalam jangka pendek, sedang dan panjang. Terkait *illegal fishing*, telah diketahui bagaimana *Coast Guard* Cina memproteksi kapal-kapal penangkap ikannya yang masuk ke wilayah Indonesia. Kapal *Coast Guard* itu dilengkapi kanon dengan amunisi sedang.⁹ Hal tersebut mendikte TNI untuk memiliki alutsista pemantau dan penindak reaksi cepat yang mampu menangkal kapal-kapal *Coast Guard* negara asing, seperti dengan *long endurance* UAV (untuk pemantau) dan pesawat serang laut yang dilengkapi kanon, bom, atau rudal pintar (untuk penindakan reaksi cepat).

Hal yang sama dibutuhkan dalam melawan kelompok separatis, kelompok teroris, dan kelompok pengedar narkoba yang membutuhkan alutsista pemantau dan penindak reaksi cepat. Namun untuk penanggulangan bencana alam dibutuhkan alutsista khusus – seperti dalam menangani pasca bencana tsunami – akan dibutuhkan helikopter angkut berat yang mampu mengangkut suplai logistik dan alat berat dalam jumlah besar ke sejumlah lokasi yang terisolasi. Sedangkan dalam bencana kebakaran hutan, dibutuhkan alutsista yang memiliki kemampuan untuk menyerapair dengan cepat, mengangkutnya dengan jarak menengah dan menyiramkannya ke sejumlah lokasi kebakaran dengan cepat.

⁸ Michael P. Watson, "Balance of Power Vs. Balance of Threat: The Case Of China And Pakistan", USMC Command and Staff College, dalam <https://www.hsdl.org/?view&did=450772> 2002, diunduh pada 19 Agustus 2016.

⁹ Syamsul Anwar Khoemaeni, "Spesifikasi Kapal Coast Guard China yang Provokasi TNI AL", dalam <http://news.okezone.com/read/2016/06/21/337/1421106/spesifikasi-kapal-coast-guard-china-yang-provokasi-tni-al> 2016, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Perencanaan yang bersifat regresif seperti yang diuraikan di atas ini, sangat mirip dengan perencanaan yang berorientasi pada ancaman (*threat based planning*).¹⁰ Pengadaan alutsista didikte dengan persepsi, definisi dan prediksi ancaman yang akan dihadapi, untuk kemudian direncanakan alutsista yang paling sesuai untuk menghadapinya. Hal ini yang membedakan dengan konsepsi Kemhan RI dalam menuangkan Kekuatan Pokok Minimum (KPM) yang lebih berorientasi pada anggaran. KPM disusun setelah diketahui proyeksi anggaran yang dialokasikan kepada Kemhan/ TNI, dan baru kemudian ditetapkan alutsista-alutsista yang akan diadakan (*budget based planning*).¹¹

Bagi negara-negara besar – yang relatif menghadapi potensi ancaman yang lebih lemah atau seimbang – pembangunan postur pertahanan sudah berorientasi pada kemampuan (*capability based planning*). Hal tersebut dimungkinkan karena negara-negara tersebut memiliki anggaran pertahanan yang melampaui negara ancamannya dan dapat menjadi inisiator dinamika perlombaan senjata di kawasannya. Faktanya, di satu sisi, Indonesia dikelilingi oleh negara-negara kuat dengan daya tempur relatif lebih tinggi, namun di sisi lain, Indonesia memiliki anggaran alutsista yang sangat rendah dibandingkan dengan wilayah yang harus dipertahankan, sehingga pengadaan alutsista harus dilakukan dengan hati-hati – sesuai dengan tingkat kepentingan dan kemendesakannya. Disinilah ketujuh kriteria kebijakan pengadaan alutsista menjadi sangat penting untuk disempurnakan dengan konsepsi diplomasi pertahanan.

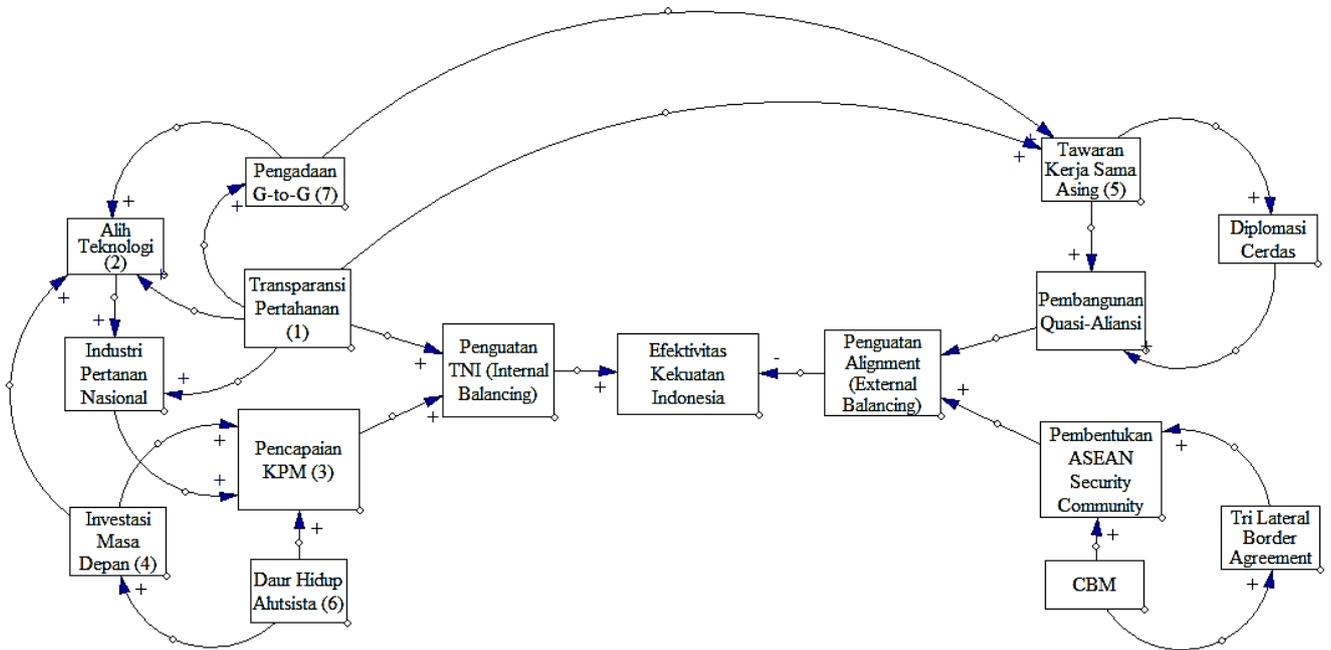
Tujuh Kriteria Kebijakan Pengadaan Alutsista TNI

Dalam mendefinisikan apa yang dianggap sebagai “kebutuhan dari semua matra,” Presiden Joko Widodo memberikan tujuh kriteria tentang apa yang dibutuhkan dalam pengadaan alutsista TNI. Bagian ini memberikan elaborasi tujuh kriteria Presiden Joko Widodo dalam konteks peningkatan efektivitas kekuatan Indonesia – baik yang bersifat internal, maupun eksternal.

¹⁰Jeffrey B. Kendall, "Capabilities-Based Military Planning: The Myth", hlm. 4-6, Washington D.C.: National War College, dalam [http:// www.dtic.mil](http://www.dtic.mil), 2002, diunduh pada 19 Agustus 2016.

¹¹ *Ibid.*, hlm.6-8.

Gambar 1. Keterkaitan Ketujuh Kriteria Kebijakan Pengadaan Alutsista Presiden Joko Widodo



Sumber: diolah oleh Penulis

Pertama, harus adanya transparansi yang benar-benar terbuka, termasuk dalam menerapkan Undang Undang (UU) terkait industri pertahanan. Transparansi diperlukan untuk menghindari penyimpangan pengadaan yang menguntungkan kepentingan kelompok semata. Terlebih lagi Indonesia memiliki anggaran pertahanan yang sangat terbatas yang harus dimanfaatkan seoptimal mungkin. Efektivitas penggunaan anggaran harus ditunjang dengan transparansi untuk menghindari “kebocoran” anggaran.¹² Tindakan korupsi terkait pengadaan alutsista pada hakekatnya didanai oleh anggaran negara – karena nilai kebocoran tersebut bersumber dari kontrak pengadaan alutsista. Jika kebocoran dapat ditekan, maka “kelebihan” anggaran tersebut dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi peningkatan kualitas alutsista yang dibeli.

Kedua, alih teknologi (*transfer of technology*) terhadap industri pertahanan nasional harus dilaksanakan. Diprioritaskan pengadaan yang mampu mengembangkan industri pertahanan nasional menuju kemandirian pemenuhan alat pertahanan dan keamanan. Transparansi pengadaan alutsista akan menjamin pelaksanaan UU No. 16/2012

¹² Nima Ayu Palupi, "Pengawasan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat sebagai Moderasi", *Accounting Analysis Journal*, Vol. 2, No. 1, 2012, hlm. 2, (Semarang: UNS), dalam <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31370/1/Anissa%20Windarti.pdf>.

yang akan meningkatkan alih teknologi dari industri asing ke industri dalam negeri. Alih teknologi ini akan meningkatkan kemampuan dan daya saing industri dalam negeri untuk berkembang lebih besar lagi – terutama dalam memperluas ke pasar ekspor. Selain itu, di tengah persaingan global yang tinggi antara 58 negara yang menjadi pengeksportir utama persenjataan berat,¹³ posisi tawar Indonesia cukup tinggi. Dengan perencanaan yang matang, maka Indonesia dapat menekan para industri pertahanan asing untuk membantu pengembangan industri pertahanan nasional.

Tabel 1. Sepuluh negara pengeksportir senjata terbesar di dunia

| Eksportir | Pangsa Pasar Ekspor (%) | |
|-----------------|-------------------------|---------|
| | 2011–15 | 2006–10 |
| Amerika Serikat | 33 | 29 |
| Rusia | 25 | 22 |
| China | 5.9 | 3.6 |
| Perancis | 5.6 | 7.1 |
| Jerman | 4.7 | 11 |
| Inggris | 4.5 | 4.1 |
| Spanyol | 3.5 | 2.6 |
| Italia | 2.7 | 2.1 |
| Ukraina | 2.6 | 1.9 |
| Belanda | 2.0 | 3.0 |

Sumber: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <https://www.sipri.org>

Ketiga, perlunya konsistensi untuk memenuhi postur Kekuatan Pokok Minimum (KPM) pada tahun 2024. KPM ini menghendaki bahwa TNI AD akan memiliki alutsista berat, seperti tank medium, heli serbu, dan persenjataan infanteri khusus; TNI AL akan diperkuat dengan kapal selam, kapal perang permukaan, sistem pengintaian maritim untuk pengamanan lokasi-lokasi yang punya potensi konflik; serta TNI AU akan diperkuat dengan pesawat-pesawat jet tempur, pesawat angkutan berat, sistem pertahanan rudal dan sistem radar di tahun 2024.

Rencana strategis yang disusun sejak tahun 2004 untuk dapat terpenuhi pada tahun 2024 – yang dinamakan Kekuatan Pokok Minimum (KPM) – harus diprioritaskan

¹³ Aude Fleurant, Sam Perlo-Freeman, Pieter D. Wazeman, dan Siemon T. Wazeman, “Trends in International Arms Transfers, 2015 ” *SIPRI Fact Sheet*, 2 Februari 2016.

pencapaiannya.¹⁴ Dengan adanya KPM yang berlaku secara lintas rezim kekuasaan, pembangunan postur pertahanan harus dapat dibangun secara konsisten dan terhindar dari disorientasi dalam pelaksanaannya. Manakala ada penambahan anggaran, seharusnya Kemhan/TNI dapat memprioritaskan percepatan pencapaian KPM – daripada mengadakan alutsista yang tidak ada dalam KPM. Namun, mengingat minimnya anggaran belanja alutsista, dalam KPM itu pun perlu ada prioritas mengenai alutsista mana yang diadakan terlebih dahulu. Mana yang dianggap paling penting dan mendesaklah yang diprioritaskan pengadaannya, terutama di tengah peningkatan ketegangan di kawasan Laut Cina Selatan.

Keempat, harus ada terobosan baru – untuk mengubah pola belanja alat utama sistem senjata (alutsista) militer dan polisi menjadi investasi pertahanan Indonesia ke masa depan – melalui kalkulasi dalam pemilihan yang memberikan keuntungan tertinggi bagi kepentingan nasional Indonesia pada jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. KPM harus dicapai melalui kalkulasi yang mendalam untuk memilih opsi alutsista yang paling memberi keuntungan bagi kepentingan nasional Indonesia di jangka pendek, menengah, dan panjang. Contohnya, alutsista yang dibeli harus mampu membangun kemampuan industri nasional pada jangka panjang melalui alih teknologi, namun di jangka menengah harus ada kepastian ketersediaan suku cadang. Sedangkan di jangka pendek, alutsista tersebut harus ada kepastian dukungan pemeliharaan yang komprehensif.

Kelima, harus mengoptimalkan berbagai tawaran kerja sama di bidang pengembangan alutsista dari negara lain. Menurut Presiden, banyak sekali negara sahabat yang menginginkan kerjasama dalam pengadaan alutsista ke Indonesia, dan tranfer teknologi dalam pengadaan alutsista sudah menjadi hal biasa – seperti kerjasama desain bersama yang akan memungkinkan hak cipta atas alutsista baru dimiliki industri nasional, dan realokasi fasilitas-fasilitas produksi dari negara-negara produsen ke Indonesia. Seperti juga telah dibahas di atas, dengan meningkatnya rivalitas antar industri pertahanan asing, agresivitas berbagai tawaran kerja sama asing meningkat. Tawaran ini perlu dikaji dari sisi ekonomi dan politik dengan seksama. Dari segi ekonomi yang disasar

¹⁴ A. Dirwan, "Strategi Pertahanan Negara Menghadapi Krisis Multidimensi", hlm.8, *Jurnal Unsuraya*, Vol. 2., No. 1, 2015, dalam <http://www.universitassuryadarma.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/JURNAL-VOL-2-NO-1-11-18>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

tentunya adanya peningkatan nilai tambah dalam proses produksi di dalam negeri. Sedangkan dari segi politik, yang utama adalah dapat dibangunnya situasi kuasi-aliansi yang membuat negara mitra akan membantu Indonesia jika Indonesia terlibat konflik dengan negara rival.

Keenam, harus memperhatikan pendekatan daur hidup alutsista tersebut. Presiden mencontohkan untuk tidak boleh lagi membeli pesawat tempur tanpa berkalkulasi biaya daur hidup alutsista tersebut dalam 20 tahun ke depan. Terkait dengan kriteria keempat, alutsista yang dipilih harus memiliki daur hidup yang masih lama. Hal tersebut akan menjamin ketersediaan suku cadang dan relevansi teknologi alutsista tersebut dengan teknologi militer yang dioperasikan banyak negara. Akanlah percuma pengadaan alutsista yang sekedar murah namun daya tangkalnya juga rendah.

Terakhir, proses pengadaan alutsista harus dimulai dari interaksi antara pemerintah dengan pemerintah (*government to government*) guna memangkas adanya perantara yang menggelembungkan (*mark up*) harga transaksi. Proses G-2-G dianggap akan memperkuat pakta integritas yang membentuk zona toleransi nol atas praktik-praktik korupsi yang ada di Indonesia. Terkait dengan kriteria pertama, prioritas pengadaan secara G-to-G dinilai lebih transparan dan akan meningkatkan nilai kerja sama bilateral. Namun pilihan G-to-G di dunia ini hanyalah dengan sumber alutsista dari Amerika Serikat melalui mekanisme *Foreign Military Sales (FMS)*.¹⁵ Pengadaan alutsista dari negara lain tidak dapat dikatakan sebagai G-2-G, karena pihak penjualnya adalah korporasi yang tidak mewakili pemerintah asing (walaupun korporasi itu milik pemerintah asing) seperti dengan Rosoboronexport (Rusia), Ukrainexport (Ukraina), BAe (Inggris), SAAB (Swedia), AgustaWesland (Italia), Dassault (Perancis), dan lain sebagainya.

Studi Kasus: Heli Angkut Berat (HAB)

Studi kasus yang akan dianalisis berikut ini dimaksudkan untuk mengkaji sejauh mana kebijakan pengadaan alutsista versi Presiden Jokowi dapat efektif membangun sistem pertahanan Indonesia – terutama dalam konsepsi diplomasi pertahanan. Hal ini untuk

¹⁵ Brian B. Yoo, Duane W. Mallicoat, dan Timothy "Tim" K. Simpson, "Can Applying Organic and Industry Best Practices Improve Foreign Military Sales Supportability?", *ARJ Journal*, October 2009, hlm. 306-309 dalam <http://www.dau.mo;/pubscats/pubscats/arj52/Yoo.pdf>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

menunjukkan betapa pentingnya pengadaan alutsista untuk dilihat dari perspektif diplomasi pertahanan (yang berorientasi keluar).

Dalam operasi perang, dibutuhkan adanya sarana transportasi udara yang mampu mengangkut pasukan, persenjataan dan logistik dari titik resuplai ke medan operasi. Untuk melakukan misi ini, helikopter angkut berat (HAB) dituntut untuk mampu terbang lama jika lokasi sasaran berada cukup jauh dari titik resuplai. Karenanya, HAB TNI harus mampu memiliki *endurance* minimal empat jam dalam sekali terbang. Angka empat jam dalam teknologi helikopter saat ini, merupakan angka yang relatif lama. Hal ini dikarenakan sistem terbang helikopter dengan rotor vertikal mengkonsumsi bahan bakar relatif tinggi (dibandingkan dengan *fixed wing*). Sementara rasio kapasitas angkut terhadap *power engine* yang relatif kecil (dibandingkan dengan *fixed wing*) juga membatasi volume bahan bakar yang dapat diangkut, sehingga *endurance* maksimum helikopter jarang sekali yang lebih dari lima jam. HAB TNI juga dituntut untuk mampu mengangkut barang yang bervolume besar yang tidak dapat dimuat ke dalam kabin helikopter pada umumnya. Contoh barang seperti itu adalah meriam. Meriam umumnya didesain dengan ukuran yang panjang dan tinggi, sehingga HAB TNI harus mampu membawanya dengan cara ditarik menggunakan tali *sling*. Contoh barang lainnya yang ditarik dengan *sling* adalah kendaraan taktis, pesawat/helikopter lain, radar hanud, dan lain sebagainya.¹⁶

Untuk proyeksi kekuatan secara masif, HAB TNI juga dituntut untuk mampu membawa pasukan dalam jumlah besar dalam sekali angkut. Jumlah ideal pasukan yang bisa diangkut dalam sekali terbang adalah ± 30 pasukan dengan persenjataan infantri ringan secara lengkap, yang mencerminkan unit pasukan setingkat peleton. Dalam jumlah tersebut, pasukan infantri sudah memiliki unsur tempur minimal - yang memiliki tingkat survivabilitas relatif tinggi untuk misi tempur. Sementara mengingat geografi Indonesia yang bersifat kepulauan, HAB TNI diharapkan juga mampu melakukan misi penerbangan melintasi lautan (*cross sea flight*), seperti dari Pulau Jawa ke Pulau Kalimantan, atau dari Pulau Ambon ke Pulau Papua. Kemampuan terbang jarak jauh seperti itu sangat esensial bagi TNI, karena TNI dituntut untuk dapat memproyeksikan kekuatannya ke segala penjuru kepulauan di Indonesia (sementara jumlah pangkalan udara relatif terkonsentrasi

¹⁶ E. Gustafson, 1972, "The Role of the Heavy Lift Helicopter," *SAE Technical Paper*, hlm. 4-5.

di Pulau Jawa). Kemampuan untuk melakukan *emergency refueling* di tengah laut akan menjadi kebutuhan yang patut dipertimbangkan. Hal itu membuat HAB TNI harus memiliki efek *downwash* (tekanan udara ke bawah) yang relatif rendah, sehingga HAB TNI dapat melakukan *hovering* dengan stabil di atas permukaan air manakala sedang melakukan *refueling*.¹⁷

Selain itu, operasi perang juga membutuhkan HAB yang mampu melakukan terbang malam hari. Hal tersebut menuntut HAB TNI dilengkapi dengan peralatan navigasi dan komunikasi yang canggih untuk misi penerbangan malam hari. HAB TNI harus dilengkapi dengan peta digital, sistem GPS, dan kemampuan memindai kontur daratan di jalur penerbangan. Operasi di malam hari ini dibutuhkan tidak saja untuk misi transportasi dan mobil udara, namun juga untuk operasi SAR tempur serta *medievac* (*medical evacuation*) tempur. Manakala HAB memasuki wilayah tempur, HAB juga harus dilengkapi dengan senapan mesin 7,62 mm serta sistem pertahanan diri (RWR dan *flare dispenser*). Senapan mesin 7,62 mm selain untuk pertahanan diri juga dapat dimanfaatkan untuk bantuan tembakan udara terbatas dengan menghancurkan kekuatan musuh yang mengancam atau menghambat gerakan pasukan kawan. HAB sejatinya tidak dirancang sebagai helikopter serang. Sehingga dalam operasi terbang HAB melintasi daerah rawan perlu untuk dikawal pesawat tempur ringan (seperti pesawat tempur COIN berbasis propeler) ataupun helikopter serang. Hal tersebut akan menambah misi EMB-314 Super Tucano TNI AU sebagai pesawat kawal taktis HAB TNI AD/AU. Walaupun dalam operasi gabungan dengan TNI AD, HAB TNI AD/AU dapat dikawal oleh EC-550 *Fennec* TNI AD yang dipersenjatai dan/atau AH-64E *Longbow Apache* TNI AD yang didisain khusus untuk misi penyerangan.¹⁸

Untuk mendukung OMSP, HAB TNI selain digunakan sebagai sarana angkutan udara berdaya angkut besar (seperti dalam misi penanggulangan akibat bencana alam, pemberian bantuan kemanusiaan), juga harus dapat dimanfaatkan untuk misi pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*), serta pengamanan pelayaran dan

¹⁷ "RASO-WA. 2012. Rotor Wash Effect", dalam http://www.raso-wa.org/downloads/presentations/Rotor_Downwash_For_Milobs.pptx, diunduh pada 22 September 2016.

¹⁸ Dan Arkin, "Selecting the IAF's Future Heavy-Lift Helicopter", dalam <http://www.israeldefense.co.il/en/content/selecting-iaf%E2%80%99s-future-heavy-lift-helicopter>, 2016, diunduh pada 22 September 2016.

penerbangan terhadap pembajakan, perompakan dan penyelundupan. Dalam misi penanggulangan akibat bencana, HAB TNI dituntut untuk mampu mengangkut eskavator. Eskavator akan sangat membantu tim di lapangan dalam melaksanakan pekerjaan umum yang sulit dilakukan oleh tenaga manusia saja. Dalam hal ini, eskavator tentunya bukan yang berbobot besar (seperti yang bertonase di atas 20 ton). Karena daya angkut helikopter terbesar saat ini hanya 20 ton (oleh Mi-26). Sudah banyak eskavator yang berbobot kurang dari 10 ton yang didisain untuk operasi darurat.¹⁹

Sementara untuk misi pemberian bantuan kemanusiaan, HAB TNI dituntut untuk memiliki *downwash effect* yang kecil agar mampu *hovering* di atas daerah pemukiman serta melakukan pendaratan di puncak gunung atau bukit (di atas 4000 dpl).²⁰ Hal tersebut akan membuat HAB dapat mengirim bantuan logistik di hampir di seluruh penjuru Indonesia. Khusus untuk operasi SAR, HAB TNI juga harus dilengkapi dengan *hoist* untuk misi pengangkatan korban dari daerah sasaran yang sulit untuk didarati. Sedangkan untuk misi pengamanan terhadap pembajakan, perompakan dan penyelundupan, HAB TNI juga harus mampu mengangkut peralatan khusus dari pasukan anti teror, sehingga diperlukan adanya *rampdoor* yang cukup besar.

Selain misi operasi, HAB yang dipilih TNI harus mampu memenuhi UU. No 16/2012 tentang Industri Pertahanan. Pabrikan HAB harus mampu menawarkan 35% kandungan lokal dan 85% gabungan dari kandungan lokal, *offset*, maupun imbal beli.²¹ Kandungan lokal dan *offset* tersebut harus dimanfaatkan oleh mitra industri pertahanan lokal. Manfaat di sini bukan sekedar adanya keterlibatan industri pertahanan nasional dalam setiap program pengadaan sarana pertahanan. Namun harus ada manfaat dalam terbangunnya kompetensi inti yang kompetitif dari industri pertahanan nasional yang terlibat jika dibandingkan dengan industri sejenis di level regional dan global. Kompetensi inti inilah yang dapat dimanfaatkan bagi industri pertahanan terkait dalam membuat produk maupun komponen sarana pertahanan dan non pertahanan yang kompetitif baik untuk

¹⁹ Lihat <http://www.constructionales.com.au/buy/excavators>.

²⁰ Dan Arkin, *op.cit.*

²¹ UU. No 16/2012 tentang Industri Pertahanan, dalam <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt50890d2d36639/parent/lt50890c73647a8>, diunduh pada 22 September 2016.

pasar domestik maupun internasional yang pada akhirnya akan memberi nilai tambah bagi kesejahteraan pihak-pihak yang terkait dalam industri tersebut.

Kompetensi inti inilah yang perlu diidentifikasi oleh industri-industri pertahanan nasional sebagai landasan dalam menetapkan konsensus nasional dalam mendukung penguatan kompetensi inti industri pertahanan nasional dalam program pengadaan sarana pertahanan di Kemhan/TNI. Agar manfaat program pengadaan alutsista dapat dinikmati secara optimal oleh industri pertahanan nasional, perlu adanya strategi. Strategi ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas industri pertahanan nasional secara optimal. Inti dari strategi ini adalah dalam penetapan jenis alutsista. Jenis alutsista harus dipilih sedemikian rupa sehingga selain memberi kontribusi pada industri pertahanan nasional melalui jumlah pembelian yang lebih banyak, namun alutsista tersebut masih tetap memberi efek deteren bagi negara potensi musuh.

Dalam konteks pengadaan HAB TNI, mitra industri pertahanan lokal sejatinya adalah PT. Dirgantara Indonesia (PTDI). Kompetensi inti PTDI yang perlu diperkuat melalui program *offset* dari pengadaan HAB TNI setidaknya ada dua, yaitu kemampuan pemeliharaan dan modifikasi HAB TNI pada level tertentu (tergantung dari nilai *offset* yang ditetapkan dan potensi pendapatan PTDI dari kemampuan pemeliharaan tersebut dan kemampuan memproduksi komponen pesawat dengan nilai komersial tinggi (yang dikenal dengan istilah *commercial work package* atau CWP). Yang dimaksudkan dengan CWP adalah paket pekerjaan untuk membuat komponen pesawat dengan jumlah pesanan yang besar (yang tidak harus komponen dari HAB). Contohnya adalah dalam pengadaan Chinook, program *offset* yang harus didapatkan PTDI adalah order pembuatan komponen *Boeing Commercial Jets* (seperti Boeing 737 atau Boeing 777) dari Boeing ke PTDI. Kedua pesawat komersial tersebut memiliki populasi yang besar yang akan memberi potensi pemasukan kepada PTDI yang besar pula. Jika PTDI semakin besar secara finansial, maka diharapkan ke depannya, PTDI akan mampu memproduksi pesawat (secara mandiri ataupun konsorsium) yang lebih sesuai dengan dinamika kebutuhan TNI di masa depan.

Harapannya, program pengadaan HAB TNI tidak saja meningkatkan kemampuan TNI, namun juga memberi dampak positif bagi industri pertahanan lokal (baca: PTDI). Industri pertahanan sebagai pemasok sarana pertahanan kepada militer memiliki

tuntutan kebutuhan yang berbeda dari pelanggannya (baca: Kemhan/TNI). Industri pertahanan merupakan suatu organisasi yang dibangun menurut prinsip ekonomi mikro, dimana setiap penggunaan sumber daya harus dibayar dari pemasukan. Penggunaan sumber daya ini meliputi gaji pegawai, pembelian bahan mentah dan bahan baku, penggunaan mesin dan energi, kegiatan promosi, kegiatan riset dan pengembangan dan lain sebagainya. Pemasukan bagi industri, sama seperti perusahaan pada umumnya, adalah dari penjualan produk-produknya. Industri akan dianggap sehat (secara finansial) jika pemasukannya melebihi pengeluarannya.

Sementara militer merupakan suatu organisasi yang dibangun bukan dari prinsip ekonomi. Militer adalah alat negara yang dibentuk untuk melakukan tugas pertahanan negara dengan menggunakan *hard power* dalam menghadapi ancaman negara. Dalam militer tidak ada pemasukan maupun laba. Yang ada hanya kemampuan (*military capability*), penciptaan efek *deterrence* dan pengeluaran (*military expenditure*). Militer akan dianggap berhasil jika mampu menetralsir ancaman negara. Militer cenderung untuk membutuhkan sarana pertahanan yang dianggap paling mampu menunjang tugas pokoknya. Sumber (negara) alutsista bukanlah hal yang esensial bagi militer. Yang terpenting adalah kualitas, kuantitas, kecepatan pengiriman, tidak adanya embargo dan pembatasan penggunaan sarana pertahanan, dan kehandalan sarana pertahanan yang diadakannya.

Menurut Montratama,²² kedua entitas di atas (industri pertahanan nasional dan militer Indonesia) jelas memiliki *grammar* yang berbeda. Jika militer menuntut produk yang berkualitas tinggi, maka industri pertahanan yang belum matang (*infant industry*) tidak akan mampu memproduksinya. Namun sebaliknya, jika militer harus membeli produk yang baru mampu diproduksi lokal, maka dikhawatirkan kualitasnya tidak memenuhi standar yang diharapkan (militer). Sementara itu, jika ada kemampuan memproduksi produk yang berkualitas, namun produk yang dipesan militer jumlahnya di bawah *economies of scale*, maka industri pertahanan nasional akan kesulitan untuk menghasilkan produk dengan harga yang bersaing dengan produk impor. Oleh karena itu, perlu adanya kesepahaman antara pihak militer dan industri pertahanan nasional untuk

²² Ian Montratama, "Strategi Optimalisasi Pengadaan Sarana Pertahanan bagi Industri Pertahanan Indonesia", *Jurnal Pertahanan*, Vol.4, No.3, 2014.

menyamakan persepsi dan menetapkan tujuan yang selaras demi mencapai manfaat yang bersifat lintas sektoral, yaitu pertahanan, perdagangan, industri dan ekonomi. Artinya, dicapainya titik temu dimana pihak militer tetap mendapatkan produk yang sesuai ekspektasi (walau bukan yang ideal), namun masih mendatangkan laba yang signifikan bagi industri pertahanan nasional.

Berdasarkan aspek teknis dan operasional pengadaan helikopter tersebut, maka ada tiga alternatif helikopter angkut berat yang dipertimbangkan Kemhan/TNI, yaitu: AgustaWestland AW-101 *Merlin*, Mil Mi-26-T2 *Halo*, dan Boeing CH-47F *Chinook*. Tiga alternatif ini akan diuji berdasarkan tujuh kriteria yang dikemukakan Presiden Joko Widodo – yang tidak meliputi aspek teknis dan operasional :

Transparansi. Hal yang paling cepat dalam menilai transparansi pengadaan alutsista adalah melalui catatan media massa tentang transaksi atas alutsista terkait di masa lalu. Salah satunya adalah dengan menggunakan *search engine* di internet dan memasukkan kata kunci seperti “AW-101 scandal” atau “Mi-26 scandal” atau “CH-47 scandal.” Dari hasil pencarian pada halaman pertama tercatat sebagai berikut: (1) untuk AW-101 terdapat 8 kasus;²³ (2) untuk Mi-26 terdapat nol kasus;²⁴ dan untuk CH-47 terdapat nol kasus.²⁵ Penelusuran lebih lanjut dapat dilakukan siapa pun untuk mengungkap lebih dalam atas hal tersebut.

Alih Teknologi. Industri induk yang memproduksi alutsista tersebut akan menggambarkan potensi alih teknologi yang didapat. Agusta Westland (AW) merupakan industri yang berkonsentrasi dalam membuat helikopter. Sementara AW-101 merupakan helikopter angkut sedang yang memiliki daya angkut yang sekelas dengan EC-725 *Super Cougar*. Perjanjian kerja sama PT Dirgantara Indonesia (PTDI) dengan Airbus Helicopter atas EC-725 tidak akan mengizinkan PTDI untuk bekerjasama dengan AW untuk AW-101. Mil Mi juga merupakan industri yang fokus pada produksi helikopter. Pilihan pada Mi-26, akan memberikan opsi terbatas pada PTDI untuk mengembangkan kemampuannya. Berbeda dengan pilihan CH-47F produksi Boeing yang merupakan industri dirgantara

²³ Lihat https://www.google.co.id/?gws_rd=ssl#q=AW-101+scandal, diunduh pada 19 Agustus 2016.

²⁴ *Ibid.* (dengan “...ssl#q=MI-26+scandal...”)

²⁵ *Ibid.* (dengan “...ssl#q=CH-47+scandal...”)

terbesar di dunia. PTDI dapat memilih opsi alih teknologi yang terkait dengan pesawat jet komersial maupun pesawat militer jika Kemhan/TNI memilih CH-47F.

Pencapaian Kekuatan Pokok Minimum (KPM). Pengadaan helikopter angkut sudah menjadi program KPM TNI AU dan TNI AD. TNI AU hendak mengganti satu skuadron AS-330 Puma yang sudah memasuki batas usia pakai. Sedangkan TNI AD berencana mengadakan tiga helikopter angkut untuk menunjang OMP dan OMSP TNI AD. Helikopter mana pun yang dipilih, untuk kriteria KPM ini sudah terpenuhi.

Investasi Masa Depan. Untuk investasi jangka panjang, hal ini sangat terkait dengan alih teknologi (di kriteria dua). Sedangkan untuk jangka menengah, yang perlu diperhatikan adalah populasi alutsista tersebut dan sampai berapa lama lagi alutsista tersebut akan dioperasikan oleh pengguna terbesarnya. Untuk AW-101, populasinya adalah 146,²⁶ dimana AL Inggris berencana mengoperasikan 44 AW-101 hingga tahun 2030.²⁷ Sedangkan Mi-26 populasinya adalah 316²⁸ dimana tidak ada keterangan sampai kapan AU Rusia mengoperasikannya. Namun dalam situs AU India diketahui bahwa usia pakai Mi-26 hanya 1.200 jam terbang atau delapan tahun – suatu usia yang sangat pendek.²⁹ CH-47 populasinya lebih dari 1200,³⁰ dimana AD AS berencana mengoperasikannya hingga 2040.³¹

Tawaran Kerja Sama. Secara politik, kerjasama yang mendatangkan *external balancing* harus mendapat atensi yang mendalam. AW yang dimiliki Inggris dan Italia, kecil kemungkinan akan memberi efek *external balancing* yang signifikan bagi Indonesia. Tiga negara rival Indonesia – Singapura, Malaysia, dan Australia – merupakan mitra aliansi

²⁶ Air Force Technology. AW101 (EH101) Merlin / Cormorant Utility Helicopter.(tidak ada tanggal artikel), dalam <http://www.airforce-technology.com/projects/aw101-helicopter/>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

²⁷ Gabrielle Wednesday, "The Merlin family in UK service", *UK Armed Forces Commentary*, 11 Mei 2011, dalam <http://ukarmedforcescommentary.blogspot.co.id/2011/05/merlin-family-in-uk-service.html>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

²⁸ RT.Com, "Russia launches production of upgraded Mi-26, world's largest helicopter", 22 Mei 2015, dalam <https://www.rt.com/news/261209-mi-26t2-serial-production/>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

²⁹ Bharat-Rashak, Mil Mi-26, dalam <http://www.bharat-rakshak.com/IAF/aircraft/specs/571-mil-mi-26.html?showall=1>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

³⁰ Military Factory, Boeing CH-47 Chinook Medium-Lift, Tandem Rotor Transport Helicopter (1962) dalam http://www.militaryfactory.com/aircraft/detail.asp?aircraft_id=56, diunduh pada 19 Agustus 2016.

³¹ Stew Magnuson, "Army Ponders Chinook Replacement As Upgrades Continue", *National Defense*, Maret 2011, dalam <http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2011/March/Pages/ArmyPondersChinookReplacementAsUpgradesContinue.aspx>, 2011, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Inggris dalam *Five Powers Defense arrangement* (FPDA). Manakala Indonesia terlibat konflik dengan salah satu negara rival, maka Inggris tentu akan lebih membela negara mitra aliansinya. Sementara Rusia yang sedang mengalami kelesuan ekonomi, akan lebih mementingkan wilayah yang terdekatnya daripada Asia Tenggara. Jika terjadi konflik yang melibatkan Indonesia, Rusia akan lebih memilih tidak ikut campur agar permintaan akan impor persenjataan dari Rusia tidak terganggu. Sementara Amerika Serikat yang masih menjadi hegemon dunia, memiliki kepentingan untuk membela Indonesia karena setidaknya empat hal: (1) untuk menjadikan Indonesia sebagai mitra politik dalam membendung kebangkitan Cina; (2) untuk menjamin akses pelayaran AS di perairan Indonesia; (3) untuk menjamin akses atas sumber daya alam Indonesia; dan (4) untuk menjamin akses atas pasar Indonesia.

Daur Hidup Alutsista. Daur hidup terkait erat dengan kriteria keempat dimana batas usia pakai tergantung dari seberapa lagi alutsista tersebut digunakan oleh pengguna utamanya – dan bukan dari sejak kapan alutsista tersebut diproduksi. AW-101 diproduksi sejak tahun 1996,³² dan diperkirakan dioperasikan oleh AU Italia selama 34 tahun. Sementara Mi-26 diproduksi sejak tahun 1981³³– namun usia pakainya hanya 1200 jam terbang atau delapan tahun. CH-47 diproduksi sejak tahun 1962³⁴ mengalami *upgrade* terus-menerus hingga menjadi tipe F yang direncanakan pengoperasiannya oleh AD AS hingga tahun 2040.

Pengadaan G-to-G. Pengadaan AW-101 dapat dilakukan langsung antara Kemhan RI dengan AW, sebagai kontraktor. Hal serupa juga terjadi pada pengadaan Mi-26T2 yang dapat dilakukan dengan Rosoboronexport. Keduanya adalah badan hukum yang berbentuk korporasi yang tidak mewakili negara asing. Namun untuk pengadaan CH-47F, jika melalui FMS, maka yang menjadi penjual adalah instansi pemerintah AS yang bernama *Defense and Security Cooperation Agency* (DSCA). Boeing hanya menjadi sub-kontraktor bagi DSCA – bersama dengan Honeywell, Rockwell-Collins dan sejumlah industri lain yang secara konsorsium mensuplai CH-47F.

³² Target Lock. AgustaWestland AW101, dalam <http://www.targetlock.org.uk/eh101/production.html>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

³³ Avia Star, Mil Mi 26, dalam http://www.aviastar.org/helicopters_eng/mi-26.php, diunduh pada 19 Agustus 2016.

³⁴ “FAS. H-47”, dalam <http://fas.org/man/dod-101/sys/ac/h-47.htm>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Rekomendasi untuk Pemerintah

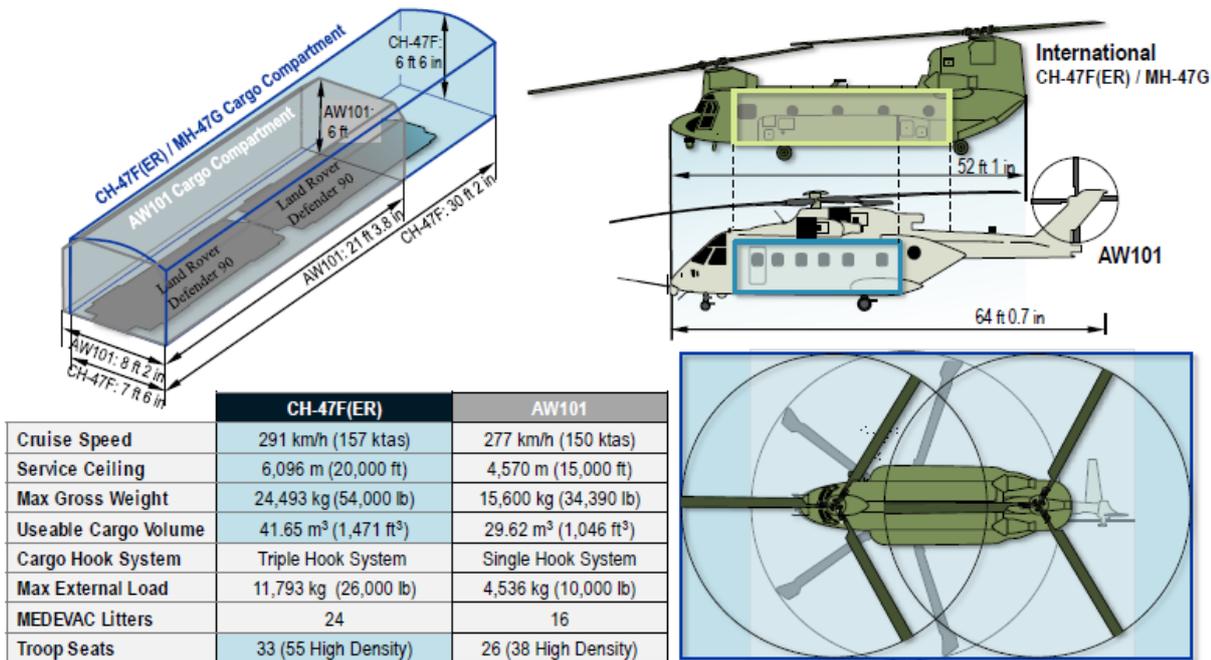
Anggaran pertahanan Indonesia relatif kecil, yaitu selalu di bawah 1% dari PDB. Hal tersebut membuat sebarang anggaran pertahanan yang ada harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk meningkatkan daya tangkal kekuatan TNI. Tidak ada ruang bagi kebocoran anggaran, dan transparansi pengadaan menjadi hal yang tidak bisa ditawar lagi. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sudah seharusnya diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan atas seluruh program pengadaan di Kemhan/TNI.

Ketujuh kriteria kebijakan pengadaan alutsista yang dicanangkan Presiden Joko Widodo patut diapresiasi demi menjamin optimalisasi pengadaan alutsista dengan anggaran yang terbatas. Ketujuh kriteria Presiden pun terbukti dapat diimplementasi setelah diuji dengan menggunakan kasus pengadaan helikopter angkut berat untuk TNI AU dan TNI AD – di mana CH-47 F Chinook merupakan pilihan yang paling sesuai.

Namun ketujuh kriteria tersebut memiliki kekurangan karena tidak menyinggung aspek operasional. Para pengguna merupakan pihak yang paling mengetahui kebutuhan operasinya. Sedangkan pihak lain – seperti akademisi – hanya mampu memberikan kajian yang bersifat akademik tentang kebutuhan operasi yang seharusnya melekat pada alutsista TNI. Karena itu, dalam hal pemilihan helikopter angkut berat harus ada kriteria kedelapan yang menyangkut aspek operasional. Aspek operasional justru sebaiknya memiliki bobot penilaian yang paling besar di antara kriteria lainnya. Karena itu aspek operasional penting untuk diuji – yang akan dilakukan secara terbatas pada alinea berikut ini.

Jika dibandingkan dengan AW-101, ukuran AW-101 lebih besar dari CH-47 F. Namun daya angkut CH-47 F lebih besar 2,5 kali lipat dari AW-101. Selain itu, desain *ramp door* CH-47 F yang tinggi akan lebih memudahkan *loading-unloading* muatan dari/ke truk hingga saling berdekatan dengan CH-47 F. Sedangkan helikopter yang memiliki *tail rotor* akan membuat ukuran *ramp door* relatif kecil – yang menyulitkan pindah muatan dari/ke truk.

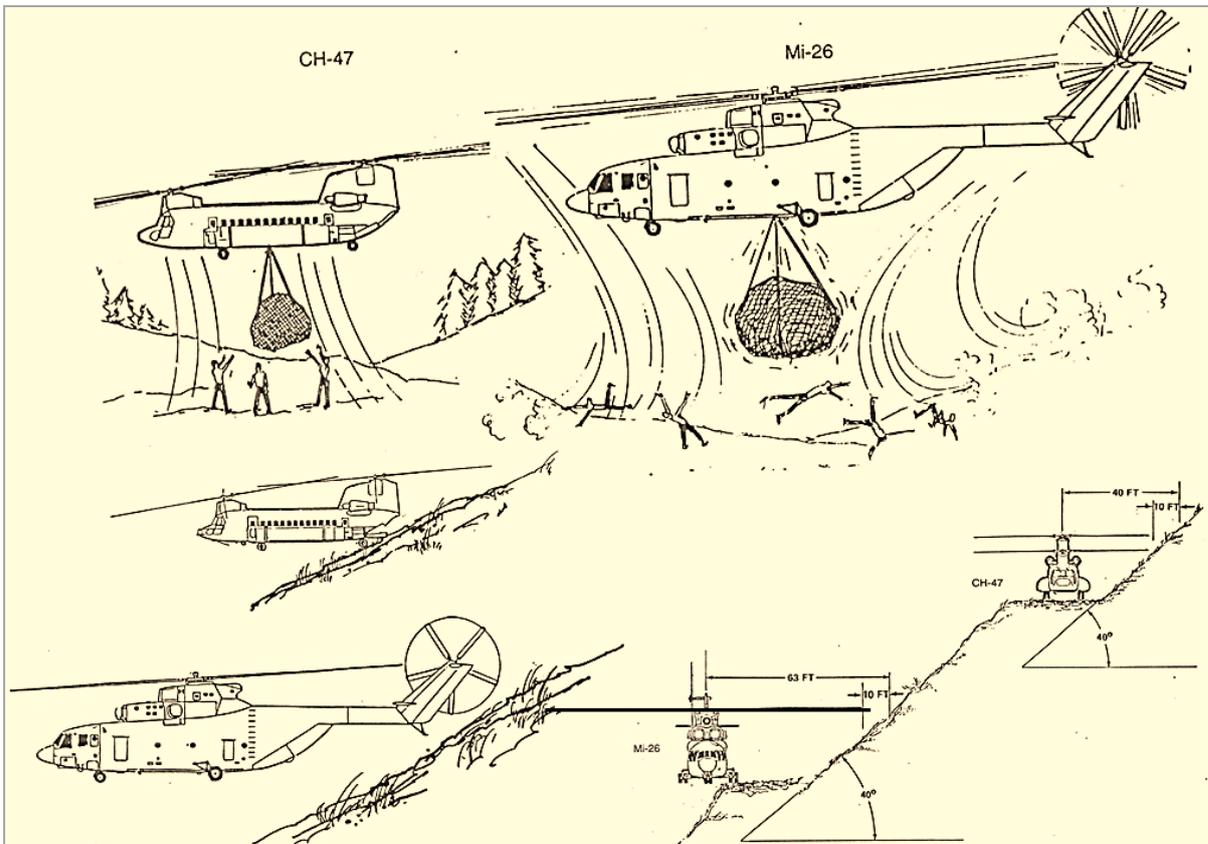
Gambar 2. Perbandingan Daya Angkut CH-47 F dan AW-101



Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber

Sedangkan, jika dibandingkan dengan Mi-26T2, ukuran bilah *main rotor* yang lebih pendek membuat efek *down wash* (tekanan udara ke bawah) tidak sebesar yang dihasilkan Mi-26T2. Hal tersebut membuat CH-47 F dapat lebih mudah didarati – termasuk di dekat pemukiman masyarakat, di pegunungan, dan bahkan di permukaan laut. Keunggulan disain *twin rotor* juga membuat CH-47 F lebih mudah didarati di helipad kecil di lereng gunung, jika dibandingkan dengan Mi-26T2.

Gambar 3. Perbandingan Daya Angkut CH-47 F dan Mi-26T2



Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai sumber

Hal tersebut menunjukkan CH-47 F memiliki keunggulan di aspek operasional dibandingkan dua helikopter lainnya. Sehingga secara teoritis CH-47 F unggul di delapan kriteria dan membutuhkan alasan sulit untuk diterima akal sehat jika AW-101 atau Mi-26T2 yang dipilih untuk menjadi Heli Angkut Berat TNI.

Namun dalam perspektif diplomasi pertahanan, pengadaan helikopter angkut berat TNI belum memiliki nilai tambah pada diplomasi pertahanan. Perlu adanya upaya untuk menyelaraskan pengadaan HAB TNI dengan konteks yang disesuaikan dengan *point of interest* keamanan Indonesia saat ini. Pengamanan perbatasan ZEE di sekitar Kepulauan Natuna dan Blok Laut Ambalat – yang kaya sumber daya alam – harus selalu dapat dikaitkan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam kebijakan pengadaan helikopter angkut berat TNI. Artinya, negara sumber HAB TNI harus dapat dipengaruhi untuk dapat berkontribusi dalam mendukung kepentingan nasional

Indonesia di bidang keamanan. Jika pilihan HAB TNI hanya tiga, maka harus dikaji mana yang memberi manfaat paling besar dalam diplomasi pertahanan Indonesia.

Kesimpulan

Tujuh kriteria kebijakan pengadaan alutsista TNI yang dicanangkan Presiden Jokowi sangat logis dan selaras dengan UU No. 16/2012. Namun diperlukan dua hal tambahan untuk menyempurnakannya. *Pertama*, perlu untuk memberi penekanan pada kriteria “Tawaran Kerja Sama Asing” untuk membangun *external balancing* – hingga membentuk kuasi aliansi. Kuasi aliansi adalah bentuk *alignment* yang tidak secara resmi mendeklarasikan diri menjadi aliansi, namun pola hubungan bilateral yang terjalin erat membuat kedua negara akan saling membantu jika salah satunya terlibat konflik dengan negara lain. *Kedua*, aspek operasional harus ditambahkan dan malah menjadi *focal point* dalam kebijakan pengadaan alutsista.

Dalam studi kasus pengadaan helikopter angkut berat, terbukti bahwa tujuh kriteria Presiden Jokowi dapat diterapkan – dimana CH-47 F merupakan helikopter yang paling memenuhi kriteria. Di samping itu, CH-47 F memiliki spesifikasi teknis yang memenuhi *operational requirement* bagi sebuah helikopter angkut berat. Namun yang sangat direkomendasikan adalah bagaimana mengemas pengadaan helikopter angkut berat TNI agar memiliki nilai tambah pada diplomasi pertahanan – seperti pada kasus pengadaan KRI Irian, walau dengan konteks yang disesuaikan dengan *point of interest* keamanan Indonesia saat ini. Pengamanan perbatasan ZEE di sekitar Kepulauan Natuna dan Blok Laut Ambalat – yang kaya sumber daya alam – harus selalu dapat dikaitkan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam kebijakan pengadaan helikopter angkut berat TNI.

Daftar Pustaka

Buku

Cottey, Andrew dan Anthony Forster. 2004. *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*. Adelphi Paper No. 365. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.

Jurnal

Dirwan, A. 2015. "Strategi Pertahanan Negara Menghadapi Krisis Multidimensi". *Jurnal Unsuraya*. Vol. 2. No. 1, dalam <http://www.universitassuryadarma.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/JURNAL-VOL-2-NO-1-11-18>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Laksmana, Evan A. 2012. "Regional Order by Other Means? Examining the Rise of Defense Diplomacy in Southeast Asia". *Asian Security*. Vol. 8. No. 3.

Montratama, Ian. 2014. "Strategi Optimalisasi Pengadaan Sarana Pertahanan bagi Industri Pertahanan Indonesia". *Jurnal Pertahanan*. Vol.4. No.3.

Nelson, Brad dan Yohanes Sulaiman. 2012. "Searching for Indonesia's 'Lost' Grand Strategy". *Strategic Review*. Vol. 2. No. 3. Juli-September.

Palupi, Nima Ayu. 2012. "Pengawasan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat sebagai Moderasi". *Accounting Analysis Journal*. Vol. 2. No. 1. Semarang: UNS, dalam <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31370/1/Anissa%20Windarti.pdf>.

Yoo, Brian B., Duane W. Mallicoat, dan Timothy "Tim" K. Simpson. 2009. "Can Applying Organic and Industry Best Practices Improve Foreign Military Sales Supportability?". *ARJ Journal*. October, hlm. 306-309, dalam <http://www.dau.mo;/pubscats/pubscats/arj52/Yoo.pdf>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Makalah

Fleurant, Aude, Sam Perlo-Freeman, Pieter D. Wazeman, dan Siemon T. Wazeman. 2016. "Trends in International Arms Transfers, 2015". *SIPRI Fact Sheet*. 2 Februari.

Gustafson, E. 1972. "The Role of the Heavy Lift Helicopter," SAE Technical Paper.

Kendall, Jeffrey B., "Capabilities-Based Military Planning: The Myth", Washington D.C.: National War College, dalam <http://www.dtic.mil>, 2002, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Ngan, Truong Thi Thu, "Neo-realism and the Balance of Power in Southeast Asia", *CEEISA-ISA 2016*, dalam <http://web.isanet.org/Web/Conferences/CEEISA-ISA-LBJ2016/Archive/5436e425-0feb-4b25-a844-73018e5eac16.pdf>, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Wang, Yong, "Evolving Asian Power Balances and Alternate Conceptions for Building Regional Institutions", *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, No. 68, Desember 2010, dalam <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/28550/wp68-wang-evolving-asian-power-balances.pdf> pdf, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Watson, Michael P., "Balance of Power Vs. Balance of Threat: The Case Of China And Pakistan", USMC Command and Staff College, dalam <https://www.hsdl.org/?view&did=450772> 2002, diunduh pada 19 Agustus 2016.

Website

- A. Dirwan, "Strategi Pertahanan Negara Menghadapi Krisis Multidimensi", hlm.8, Jurnal Unsurya, Vol. 2., No. 1, 2015, dalam <http://www.universitassuryadarma.ac.id/w-content/uploads/2015/12/JURNAL-VOL-2-NO-1-11-18>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Arkin, Dan. 2016." Selecting the IAF's Future Heavy-Lift Helicopter", dalam <http://www.israeldefense.co.il/en/content/selecting-iaf%E2%80%99s-future-heavy-lift-helicopter> diunduh pada 22 September 2016.
- Air Force Technology, AW101 (EH101) Merlin / Cormorant Utility Helicopter dalam <http://www.airforce-technology.com/projects/aw101-helicopter/>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Avia Star. Mil Mi 26, dalam http://www.aviastar.org/helicopters_eng/mi-26.php, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Bharat-Rashak. Mil Mi-26, dalam <http://www.bharat-rakshak.com/IAF/aircraft/specs/571-mil-mi-26.html?showall=1>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- FAS. H-47, dalam <http://fas.org/man/dod-101/sys/ac/h-47.htm>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Gabrielle, "The Merlin family in UK service", *UK Armed Forces Commentary*, 11 Mei 2011, dalam <http://ukarmedforcescommentary.blogspot.co.id/2011/05/merlin-family-in-uk-service.html>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Military Factory, Boeing CH-47 Chinook Medium-Lift, Tandem Rotor Transport Helicopter (1962), dalam http://www.militaryfactory.com/aircraft/detail.asp?aircraft_id=56, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Nima Ayu Palupi, "Pengawasan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas dan Partisipasi Masyarakat sebagai Moderasi", *Accounting Analysis Journal*, Vol. 2, No. 1, 2012, (Semarang: UNS), dalam <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31370/1/Anissa%20Windarti.pdf>.
- "Presiden Jokowi: Kebijakan alutsista berdasarkan kebutuhan, bukan keinginan", dalam <http://www.antaranews.com/berita/574149/presiden-jokowi-kebijakan-alutsista-berdasarkan-kebutuhan-bukan-keinginan>, 20 Juli 2016, diunduh pada 17 Agustus 2016.
- RASO-WA, 2012, Rotor Wash Effect, dalam http://www.raso-wa.org/downloads/presentations/Rotor_Downwash_For_Milobs.pptx, diunduh pada 22 September 2016.
- RT.Com, Russia launches production of upgraded Mi-26, world's largest helicopter (22 Mei 2015), dari: <https://www.rt.com/news/261209-mi-26t2-serial-production/>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Stew Magnuson, Army Ponders Chinook Replacement As Upgrades Continue, *National Defense*, Maret 2011, dalam <http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2011/March/Pages/ArmyPondersChinookReplacementAsUpgradesContinue.aspx>, 2011, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- Target Lock, AgustaWestland AW101, dalam <http://www.targetlock.org.uk/eh101/production.html>, diunduh pada 19 Agustus 2016.
- UU. No 16/2012 tentang Industri Pertahanan, dalam <http://www.hukumonline.com/pusatdata/downloadfile/lt50890d2d36639/parent/lt50890c73647a8>, diunduh pada 22 September 2016.