

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN ALUTSISTA UNTUK Mendukung KEBUTUHAN OPERASIONAL TENTARA NASIONAL INDONESIA (Studi Tentang Pengadaan Alutsista Renstra 2005-2009)

Agus Sudarmanto*) dan HA Sudibyakto**)

Pertahanan, bukanlah hal yang menyangkut masalah kelengkapan pasukan, senjata, pertempuran dan perang semata, namun pertahanan nasional dipandang dan harus dimiliki sebuah negara yang berdaulat untuk menciptakan dan menjaga perdamaian. Perdamaian sendiri bukan sesuatu yang given atau anugrah yang jatuh dari langit, melainkan sesuatu yang harus diciptakan, ditegakkan, serta dijaga, antara lain dengan membangun kekuatan militer yang kuat. Seperti yang dinyatakan Steyn, "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 geografis dan kondisi sosio-demografi seperti Indonesia (Harsono, 2009 : 1-2).

Walaupun secara umum kondisi hubungan negara-negara di kawasan ini tidak terjadi masalah, "sekilas tampak hubungan Indonesia dengan ASEAN adalah mudah karena sama-sama orang Asia Tenggara, padahal tidak demikian faktanya. Pasalnya, Asia Tenggara yang mempunyai potensi geografi dan sumber daya alam yang tinggi sejak dahulu kala selalu menjadi sasaran bangsa-bangsa lain yang umumnya kuat untuk memperoleh posisi yang terbaik di Asia Tenggara, maka persaingan itu mau tidak mau sangat mempengaruhi kehidupan bangsa-bangsa di Asia Tenggara" (Suryohadiprojo, 2007: 368).

*) Alumni S2 Ketahanan Nasional Sekolah Pascasarjana UGM.

**) Dosen Fakultas Geografi UGM.

Indonesia menetapkan dan menjalankan Strategi Bertahan atau Strategi Defensif untuk pertahanan negaranya, nilai-nilai yang terkandung di dalam dasar negara Pancasila tidak memberikan pilihan bagi para pemimpin Indonesia selain strategi defensif karena bangsa Indonesia tidak boleh berperang kecuali kalau diserang pihak lain. Ada juga negara yang menentukan strategi defensif sebagai pilihan pertama karena alasan rasional, kalau negara itu menilai kekuatan di bawah kekuatan musuhnya (Suryohadiprojo, 2005),

Walaupun dengan segala kondisi yang ada saat ini, untuk memiliki kekuatan pertahanan yang tangguh, bangsa Indonesia tetap berjuang membangun kekuatan pertahanannya untuk mencapai *minimum essential force (MEF)* yang diperlukan TNI sebagai komponen utama dalam sistem pertahanan negara. Keterbatasan keuangan negara dan dinamika lingkungan strategis, mengakibatkan banyak perubahan kebutuhan yang berdampak terhadap pelaksanaan pengadaan Alutsista. Kemhan harus menjadi pelopor reformasi birokrasi terutama pengadaan, sehingga anggaran dapat digunakan secara efektif dan efisien. Rencana anggaran pengadaan Alutsista untuk memenuhi kebutuhan pembangunan kekuatan

TNI yang dirancang dalam Rencana Strategis (Renstra) 2005-2009 sebesar USD. 3,769,650,000, dimana sebesar USD. 3,547,450,000 dibiayai dari Fasilitas Kredit Ekspor (FKE), dan sebesar USD. 222,200,000 dibiayai dari Pinjaman Dalam Negeri (PDN). Karena perubahan kewenangan untuk penetapan Alokasi Pinjaman Pemerintah (APP), alokasi FKE yang dirancang dalam waktu 5 tahun, hanya ditetapkan 4 kali, pada tahun 2005, 2006, 2008, dan 2009 sebesar USD. 3,234,950,000 dari yang direncanakan sebesar USD. 3,547,450,000. Capaian daya serap Uang Muka dan Pinjaman Luar Negeri selama Renstra 2005-2009 rata-rata hanya sebesar 46%.

Organisasi Pengadaan Alutsista

Pelaksana Pengadaan Barang dan Jasa Secara Umum

Kemhan memiliki kekhususan dalam hal rentang kendali organisasinya. Pasal 16 Ayat (6) Undang-Undang Nomor: 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara menyatakan "Menteri menetapkan kebijakan penganggaran, pengadaan, perekrutan, pengelolaan sumber daya nasional, serta pembinaan teknologi dan industri pertahanan yang diperlukan oleh Tentara Nasional Indonesia dan komponen ke-

kuatan pertahanan lainnya". Sementara itu pada Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Nomor : 34 tentang Tentara Nasional Indonesia "Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan". Bentuk organisasi pengadaan barang dan jasa di lingkungan Kemhan dan TNI mempunyai tata cara yang berbeda karena jenis sumber pendanaannya serta asal barang dan jasa yang akan diadakan.

Dengan kondisi perekonomian saat ini, dukungan anggaran untuk pengadaan Alutsista sebagian besar masih dari FKE dan sebagian dari Devisa, sehingga rangkaian kegiatan pengadaannya mulai dari tingkat Unit Kerja sampai ke tingkat Kementerian dapat diselenggarakan berdasarkan sumber pendanaannya. Penyusunan organisasi pengadaan dipisahkan berdasarkan bentuk kegiatan meliputi pelaksanaan perencanaan kebutuhan Alutsista, pelaksanaan kegiatan pengadaan Alutsista, dan pelaksanaan pendanaan pengadaan Alutsista.

Pelaksana Perencanaan Kebutuhan Alutsista

Sistem perencanaan di lingkungan Kemhan dan TNI, dilaksanakan secara menyeluruh dengan perencanaan kebutuhan

TNI melalui kegiatan penelitian, pengembangan, analisa dan evaluasi mulai dari tingkat Unit Kerja di lingkungan Unit Organisasi (UO) Mabes TNI dan/atau Angkatan yang juga memiliki bentuk dan perilaku yang berbeda-beda sesuai matra masing-masing Angkatan.

Kebutuhan Alutsista sudah tergambarkan pada Postur Pertahanan Negara untuk 20 tahunan, yang realisasinya disesuaikan dengan dinamika lingkungan strategis baik secara internasional, global, regional maupun nasional. Perencanaan kebutuhan Alutsista memerlukan waktu lebih awal, karena sifat yang sangat kompleks, sehingga dari Postur Pertahanan Negara yang telah disiapkan akan disusun Perencanaan Kebutuhan Jangka Menengah 5 tahunan atau yang lazim disebut Rencana Strategis (Renstra).

Direktorat Jenderal Perencanaan Pertahanan sebagai Staf Perencana Anggaran yang bertindak sebagai Pengendali Program Fungsi Pertahanan bertanggungjawab kepada Menhan yang bertindak sebagai Kepala Program. Renstra yang telah dibahas secara Trimatra, dikirimkan kepada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Keuangan sebelum yang ter-

akhir kali akan mendapatkan persetujuan DPR RI.

Organisasi pengadaan Alutsista dilaksanakan dengan pembagian tugas dan wewenang, dimana pada proses penentuan Spektek dan pemilihan Penyedia Barang dan Jasa dilaksanakan oleh UO masing-masing. Proses penetapan pemenang dan negosiasi Interdep dilaksanakan di Kementerian Pertahanan dengan melibatkan Organisasi Interdep. Tim Evaluasi Pengadaan (TEP) dibentuk oleh Menhan yang bertugas untuk mengevaluasi proses pengadaan yang telah dilaksanakan di masing-masing UO. TEP terdiri dari Pejabat Eselon I Kemhan, Mabes TNI, dan Unit Organisasi terkait, yang bertindak dan bekerja dengan wadah *Dealing Management Centre (DMC)*.

Setelah Menhan menetapkan pemenang atau persetujuan penunjukan langsung kepada Penyedia Barang dan Jasa, Dirjen Rarahan membentuk Tim negosiasi Interdep. Proses Interdep dilaksanakan hingga penandatanganan kontrak jual beli pengadaan Alutsista. Alutsista dengan dukungan anggaran Alokasi ini.

Pengadaan yang didukung dengan Anggaran Devisa

Organisasi pengadaan Alutsista yang didukung dengan

Anggaran Devisa pada dasarnya proses pengadaan tidak terjadi perbedaan. Hanya pada proses pengadaan dengan Anggaran Devisa dilaksanakan langsung oleh UO masing-masing sampai proses selesai, seperti yang ditunjukkan pada gambar berikut.

Pemilihan Penyedia Barang dan Jasa sampai dengan Penandatanganan kontrak untuk Alutsista atau peralatan pendukung kebutuhan Integratif, proses dilaksanakan di pelaksana pengadaan sesuai jenis materiil yaitu di Staf Komunikasi dan Elektronika (Staf Komlek) untuk barang Komlek, di Bais TNI untuk barang khusus, dan di Staf Logistik dalam hal ini Babek TNI untuk barang lainnya. Untuk TNI AD dilaksanakan di Mabesad atau yang, dalam hal ini dilaksanakan di Pembina Teknis Persejataan dan di Paban V/Dalada. Sedangkan untuk TNI AL dilaksanakan di Staf Logistik Angkatan Laut, dalam hal ini untuk proses pengadaannya dilaksanakan di Disadal, dan TNI AU dilaksanakan di Staf Logistik Angkatan Udara, dalam hal ini proses pengadaannya dilaksanakan di Disadaau.

Pengadaan yang Didukung dengan Anggaran Disalurkan

Pada dasarnya proses pengadaan yang didukung dengan Anggaran disalurkan sama de-

ngan yang dilaksanakan seperti proses pengadaan Alutsista yang didukung dengan Anggaran Devisa, namun Anggaran yang disalurkan dalam bentuk Rupiah murni sesuai ketentuan yang ada hanya digunakan untuk pengadaan yang dapat diperoleh dari sumber yang berasal dari dalam negeri. Secara mendasar organisasi pelaksana pengadaan mempunyai bentuk kewenangan yang sama antar jenis anggaran, meliputi bagian pelaksana, pengendali dan pengawas pengadaan.

Pelaksana Penyelesaian Pembiayaan Pengadaan Alutsista

Penyelesaian Pembiayaan Pengadaan yang Didukung dengan FKE

Setelah kontrak ditandatangani oleh Kegiat, kontrak belum aplikatif atau efektif, Ditjen Renhan Kemhan sebagai pengendali kegiatan memproses permohonan penyiapan *Loan/Credit Agreement* yang sudah pernah ditawarkan melalui Penyedia Barang dan Jasa kepada Ditjen Pengelolaan Utang (PU) Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Selanjutnya Ditjen PU Kemenkeu melaksanakan negosiasi *Loan/Credit Agreement* dengan pihak Pemberi Pinjaman (*Lender*) yang pada umumnya dilaksanakan dengan melalui koresponden, sehingga memerlukan waktu yang cukup

panjang. Setelah mencapai kesepakatan, maka atas nama Menkeu Dirjen Perbendaharaan Kemenkeu sebagai wakil pemerintah sebagai Peminjam (*Borrower*) bersama *Lender* menandatangani Perjanjian Pinjaman (*Loan/Credit Agreement*).

Proses penyelesaian pembayarannya pada umumnya menggunakan mekanisme pembukaan *Letter of Credit (LC)*. Anggaran yang bersumber dari FKE adalah merupakan jenis anggaran yang terpusat, sehingga organisasi yang berhak membayar berada di Kantor Pelayanan Pembayaran Negara (KPPN) khusus Jakarta VI yang berada dibawah Kementerian Keuangan atas persetujuan dan melalui rekomendasi Ditjen Renhan Dephan sebagai Pengendali Kegiatan serta melalui Pusku Kemhan sebagai Bendaharawan Keuangan tingkat Kementerian Pertahanan.

Penyelesaian Pembiayaan Pengadaan yang Didukung dengan Anggaran Devisa

Anggaran Devisa adalah merupakan jenis Anggaran yang disalurkan, namun sebagai Bendahara Keuangan adalah Kepala Bidang Pembiayaan Luar Negeri (Kabid Bia Lugri) Pusku Kemhan. Sehingga setelah siap untuk diproses pembukaan *LC* masing-masing UO mengajukan

permohonan persetujuan dan melalui rekomendasi Ditjen Renhan Dephan sebagai Pengendali Kegiatan untuk dilanjutkan ke Pusku Kemhan guna pembukaan LC di Bank milik Pemerintah Indonesia.

Penyelesaian Pembiayaan Pengadaan yang Didukung dengan Anggaran yang Disalurkan

Proses penyelesaian pembayarannya langsung oleh Badan Keuangan di Unit Organisasi, tidak melalui persetujuan dari organisasi pengendali dan pengawasan di tingkat yang lebih tinggi lainnya. Penyelesaian pembayaran pengadaan Alutsista secara struktur terdapat perbedaan tingkat kewenangan yang terpisah antara satu jenis anggaran dengan jenis anggaran yang lain, sehingga pelaksanaannya disesuaikan dengan tingkat kewenangan pelaksanaan penggunaan anggaran serta perbedaan bentuk struktur organisasi di lingkungan Kementerian Pertahanan, Mabes TNI, dan di Mabes Angkatan.

Kebijakan Pemerintah dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa

Kebijakan Umum dan Kebijakan Khusus Pengadaan Alutsista

Kebijakan umum yang diatur dalam Keputusan Presiden yang diterbitkan pada tahun 2003, di

antaranya dinyatakan: menyetujui ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang dan jasa; meningkatkan profesionalisme, kemandirian, dan tanggung jawab Pengguna, Panitia/Pejabat pengadaan, dan Penyedia barang dan jasa; serta kewajiban mengumumkan secara terbuka rencana pengadaan barang dan jasa kecuali pengadaan barang dan jasa yang bersifat rahasia pada setiap awal pelaksanaan anggaran kepada masyarakat luas. (Sutedi, 2008 : 13). Di samping itu terdapat kebijakan khusus yang mengatur pengadaan barang dan jasa melalui pemberian pinjaman yang meliputi pinjaman dari Lembaga Keuangan Internasional (*International Financial Institution- IFIs*); Kredit Ekspor dan Lembaga Penjamin Kredit Ekspor atau *Export Credit Agencies (ECAs)*; Bank Komersial; dan dari Lembaga Donor.

Spesifikasi Teknis

Keberhasilan proses pengadaan barang dan jasa, khususnya pengadaan Alutsista sangat ditentukan oleh ketepatan dalam menentukan spesifikasi teknis barang yang akan dibeli. Masing-masing Unit Organisasi sebagai *User* akan menentukan pilihan jenis barang sesuai dengan kebutuhan operasi (*operational require-*

ment) dengan melaksanakan penelitian, pengembangan, dan dievaluasi secara bertahap, berjenjang, dan mendalam berdasarkan dinamika perkembangan lingkungan strategis sesuai dengan masanya. Kebijakan penentuan spesifikasi teknis Alutsista sangat ditentukan atas dasar Postur Pertahanan Negara yang telah ditetapkan.

Pemilihan Sumber Barang atau Penyedia Barang dan Jasa

Pada prinsipnya, pemilihan Penyedia Barang dan Jasa harus dilakukan dengan cara swakelola, penunjukan langsung, dan pelelangan. Khususnya dalam hal pelelangan, agar tercapai persaingan yang kompetitif dan akhirnya diperoleh penawaran yang efisien, harus tetap mengacu pada prinsip-prinsip pengadaan barang jasa yaitu transparan, adil, dan persaingan yang sehat. Hanya dalam keadaan tertentu atau terpaksa, dilakukan dengan cara penunjukan langsung atau pemilihan langsung (Sutedi, 2008: 43).

Kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, seharusnya tidak mengalami permasalahan dan hambatan, apabila pejabat atau personel yang ditunjuk sebagai panitia pengadaan memiliki kemampuan dan kompetensi dalam bidang peng-

adaan. Sedangkan untuk pengadaan Alutsista yang memiliki sifat sangat kompleks dan kekhususan akan mengalami banyak kesulitan apabila tidak diberikan kebijakan tersendiri.

Penggunaan Produk dalam Negeri dan TOT

Setiap kebijakan yang terkait dengan pembangunan kekuatan pertahanan harus seiring dengan kemajuan kemampuan bangsa untuk menyerap kemampuan teknologi yang harus dimiliki oleh bangsa secara mandiri. Untuk meningkatkan kemampuan teknologi bangsa, maka setiap melaksanakan pengadaan Alutsista dipersyaratkan adanya alih teknologi atau *transfer of technology (TOT)*. Pada saat terjadinya krisis multi dimensi, bangsa Indonesia memiliki sejarah yang kurang baik terkait embargo persenjataan. Untuk menghindari hal yang sama, dan demi untuk menjaga kedaulatan dan ketutuhan NKRI bangsa Indonesia harus menyiapkan kekuatan pertahanan yang kuat, dengan meningkatkan kemandirian bangsa dalam membangun dan memelihara kekuatan pertahanan melalui *TOT*.

Revitalisasi Industri Pertahanan

Yudhoyono (2009) dalam Lokakarya Nasional Revitalisasi In-

dustri Pertahanan menyatakan bahwa Revitalisasi industri pertahanan merupakan salah satu prioritas dalam program kerja Kabinet Indonesia Bersatu II untuk lima tahun mendatang. Oleh karena itu diharapkan dalam program kerja 100 hari telah dirumuskan sebuah master plan tentang Revitalisasi Industri Pertahanan "Dalam rangka membangun kemampuan pertahanan Negara melalui modernisasi sistem persenjataan TNI dan pen-dayagunaan industri pertahanan, perlu dirumuskan visi dan strategi serta kebijakan yang tepat ke depan dalam lima tahun dan sepuluh tahun mendatang", tegasnya (Wira, 2010 :26). Untuk mempercepat kemampuan tersebut Herryanto (2008) menyampaikan, kebijakan yang ditempuh pemerintah Indonesia dalam pengadaan Alutsista TNI perlu adanya kerjasama. Indonesia berketetapan untuk sejauh mungkin memenuhi sendiri kebutuhan peralatan pertahanannya melalui industri pertahanan dalam negeri. Pembelian maupun perawatan alutsista dari dan ke luar negeri akan dilakukan jika industri dalam negeri tidak dapat memenuhinya.

Proses Perencanaan Pengadaan Alutsista

Proses perencanaan disusun mulai dari UO sebagai *User* sam-

pai dengan Kementerian Keuangan melalui pentahapan yang penuh dengan dinamika sesuai perkembangan situasi keamanan nasional dan strategi pertahanan. Renstra pembangunan kekuatan pertahanan pada pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu disusun pertama kali periode kurun waktu tahun 2005 - 2009.

Proses Perencanaan di Unit Organisasi

Masing-masing UO menyusun kebutuhan berdasarkan kebutuhan operasional TNI sesuai matra masing-masing dan telah diadakan penelitian, pengembangan dan evaluasi secara mendalam, sehingga perencanaan berdasarkan alternatif kebutuhan yang telah disinkronkan dengan perkiraan kebutuhan operasi, pendanaan, dan kemungkinan resiko yang dihadapi.

Proses Perencanaan di Kementerian Pertahanan

Kementerian Pertahanan sebagai institusi yang memiliki sistem Anggaran berbeda dan bersifat khusus (*specific*), mempunyai sistem perencanaan dan penggunaan Anggaran secara bertingkat dan berjenjang (jalur Komando), sehingga dapat mencapai perencanaan yang menyeluruh dan bersifat Trimatra. Khu-

sus yang dibiayai dengan FKE, banyak mengalami dinamika, bahkan adanya perubahan-perubahan baik teknologi maupun penyesuaian kemampuan negara.

Proses Perencanaan di Bappenas

Bappenas akan memberikan rekomendasi atas kebutuhan Kementerian teknis. Sebelum memberikan rekomendasi kepada Kementerian Keuangan, Bappenas akan membahas secara Interdep untuk mendapatkan prioritas sesuai ketersediaan keuangan negara.

Proses Perencanaan di Kementerian Keuangan

Sesuai rekomendasi dari Bappenas, Kemenkeu akan mengadakan pembahasan secara komprehensif dan Interdep kebutuhan Alutsista untuk mendapatkan penetapan Menteri Keuangan. Dengan banyaknya dinamika kebutuhan dihadapkan dengan mekanisme pembahasan, maka penetapan kebutuhan pada umumnya dikeluarkan setiap akhir Tahun Anggaran.

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi

Peraturan

Sistem pengadaan barang dan jasa yang baik adalah sistem pengadaan barang dan jasa yang mampu menerapkan prin-

sip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*), mendorong efisiensi dan efektivitas belanja publik, serta penataan perilaku tiga pilar (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (Sutedi, 2008: 5). Untuk penyelenggaraan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang lebih adaptif dan mampu menciptakan efisiensi dan efektivitas, pemerintah perlu segera merevisi secara menyeluruh peraturan tentang pengadaan barang dan jasa, untuk mempersempit peluang terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme dalam bentuk peraturan pemerintah atau undang-undang. Pengadaan barang dan jasa merupakan salah satu kebijakan yang sangat strategis. Masalah ini menjadi perhatian Presiden karena dianggap bisa membangun kembali kepercayaan kepada pemerintah selain bisa mengefisienkan penggunaan dana APBN. Untuk tahun 2005, belanja barang pemerintah yang memerlukan pengadaan diperkirakan mencapai Rp 74 triliun. Pengadaan barang dan jasa pemerintah itu diharapkan dapat lebih efisien melalui pengadaan barang dengan biaya rendah (*low-cost procurement*) (Sutedi, 2008: 287). Demikian juga harus dapat mengatur secara tersendiri mekanisme pengadaan Alutsista

atau peralatan militer lainnya.

Peraturan tentang Pengadaan Barang dan Jasa

Pada dasarnya ketentuan/peraturan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri atau FKE sama dengan pengadaan yang dibiayai dengan Anggaran Rupiah murni, namun yang menjadi permasalahan adalah prosesnya, khususnya terkait dengan penentuan spesifikasi teknis, metode pemilihan Penyedia Barang dan Jasa, sumber pendanaan, dan pembagian kewenangannya. Antara Kemhan dan TNI mempunyai bentuk struktur organisasi yang sangat berbeda, walaupun kedudukan Menhan dan Panglima TNI langsung di bawah Presiden, namun dalam sistem perencanaan dan penganggaran TNI dibawah kendali Kemhan, serta dalam bidang dukungan administrasi pengadaan TNI dibawah koordinasi Kemhan.

Di samping itu setiap negara produsen memiliki kebijakan yang tidak sama dalam menerapkan strategi ekonomi dan perdagangannya, dan masing-masing negara selalu berusaha menguasai kelemahan negara lain yang ingin membeli peralatan militernya, yaitu dengan cara menerapkan ketentuan pembatasan-pembatasan yang harus

dipatuhi oleh negara pengimpor. Apabila pengekspor maupun negara pengimpor memaksakan peraturan secara kaku dalam proses pengadaan Alutsista, akan terjadi kesulitan untuk mencapai kesepakatan dalam mengambil keputusan.

Peraturan tentang Anggaran

Realisasi anggaran mempunyai mekanisme waktu yang berbeda antara dukungan anggaran, penetapan alokasi, dan proses pelaksanaan pengadaan yang dibiayai dengan FKE, APP ditetapkan dalam waktu yang berbeda, pada umumnya dikeluarkan pada akhir Tahun Anggaran. Seperti disampaikan oleh Pardede (2010) "Proses perencanaan dan penetapan alokasi yang cukup lama. Proses perencanaan dan alokasi dengan dukungan alokasi FKE merupakan proses kegiatan yang memakan waktu lama. Beberapa pengadaan dengan alokasi Tahun Anggaran berjalan baru ditetapkan pada Tahun Anggaran berikutnya". Faridi (2010) menyampaikan "Penetapan Alokasi Pinjaman Pemerintah (APP/FKE) belum bisa dilaksanakan pada awal Tahun Anggaran, namun selalu diterbitkan pada Triwulan ke-3.

Birokrasi

Struktur Anggaran di bawah

kendali Kemhan memiliki lima UO, yaitu UO Kemhan sendiri, UO Mabes TNI, dan tiga UO Mabes Angkatan (Darat, Laut dan Udara), walaupun menurut peraturan TNI dapat menyelenggarakan kegiatan secara mandiri, namun dari sisi dukungan administrasi anggaran tetap melalui Kemhan. Proses perencanaan kebutuhan, perencanaan anggaran, pelaksanaan pengadaan, hingga proses pembayaran dalam pengadaan Alutsista, memerlukan waktu yang panjang, rata-rata selama 32 bulan. Pardede (2010) menyimpulkan bahwa "Proses pengadaan melibatkan beberapa Instansi seperti Angkatan, Mabes TNI, Kemhan, Kemkeu, Bank Indonesia, DPR, dan dari pihak selain Penyedia Barang/Jasa adalah *Lender* atau Pemberi Pinjaman. Proses yang panjang dengan melibatkan beberapa Institusi ini dapat berlangsung lebih dari satu tahun bahkan dua tahun sejak dimulai pembahasan Spektek sampai dengan efektif kontrak". Laihat (2010) menyatakan "Birokrasi di lingkungan Kemhan dan TNI sangat mempengaruhi pelaksanaan pengadaan Alutsista TNI. Proses penetapan calon Penyedia Barang/Jasa dari Angkatan diharuskan melewati Mabes TNI, sedangkan Mabes TNI sudah mulai dari penentuan *Operational Requirement (Opsreq)* dan Spektek".

Pengambilan Keputusan

Kecepatan pengambilan keputusan dalam segala hal sangat mempengaruhi kecepatan dan ketepatan implementasi pelaksanaan pengadaan Alutsista. Yang memerlukan ketepatan pengambilan keputusan antara lain dalam hal Penetapan Alokasi FKE. Dalam kurun waktu 5 tahun, selama Renstra 2005-2009 telah ditetapkan alokasi FKE oleh Menteri Koordinator Perekonomian dan Menteri Keuangan sebanyak 4 kali yaitu pada tahun 2005 oleh Menko Perekonomian, dan pada tahun 2006, 2008 (Tahap I), dan 2009 oleh Menteri Keuangan dengan jumlah nilai sebesar USD. 3,234,950,000.00.

Sedangkan hal lain yang memerlukan pengambilan keputusan yang tepat dan benar adalah Penetapan Spesifikasi Teknis, Penentuan Pemilihan Penyedia Barang dan Jasa, dan Penentuan Pemberi Pinjaman (*Lender*).

Sumber Daya sebagai Faktor Pendukung

Kesuksesan organisasi untuk hari ini dan esok apabila secara penglihatan terjadi peningkatan sebagaimana tergantung efektifnya SDM. Manajemen SDM adalah suatu istilah peningkatan penggunaan yang berdasarkan filosofi, kebijakan, manajemen dengan perhatian terhadap fakta-fakta bersama seluruh aktivi-

tas yang menyumbangkan kesuksesan secara atraktif, mengembangkan, memotivasi, dan mempertahankan bentuk kerjakeras yang tinggi sebagai hasil kesuksesan organisasi (Sims, 2002: 2-3).

Dalam penyelenggaraan pengadaan Alutsista, diperlukan SDM yang mampu memahami dan memiliki ilmu pengetahuan baik bidang teknis, logistik, dan administratif. Kelebihan dari Alutsista khususnya terkait dengan teknologi dan kompleksitas barang tersebut, sehingga untuk menangani pengadaan Alutsista tidak dapat menggunakan SDM yang memiliki kualitas rendah. Kenyataan di lapangan, personel yang menangani pengadaan belum semua sesuai kriteria pelaksanaan pengadaan.

Penyedia Barang/Jasa

Seperti yang telah disampaikan bahwa, sampai saat ini kebutuhan Alutsista TNI masih sebagian besar produk import berasal dari negara-negara industri yang sudah maju di bidang industri peralatan militer/pertahanan. Sehingga tata cara pengadaannya tidak semuanya dapat secara langsung kepada sumber barang dan jasanya atau produsennya, melainkan masih memerlukan pihak ketiga sebagai fasilitator. Penyedia Barang dan Jasa dapat langsung berasal dari

Pabrikan, atau harus melalui Principal, Vendor, Broker, Distributor, dan Agen.

Ketersediaan Anggaran Pengadaan Alutsista

Sejak tahun 1999, anggaran pertahanan negara tidak lebih dari 1% PDB. Anggaran pada tahun 2006 ini saja hanya sebesar 0,93% dari PDB, atau masih berada jauh di bawah rata-rata anggaran pertahanan Asia Tenggara sebesar 3,6% PDB. Akibat dari minimnya Anggaran pertahanan yang ada, maka dari jumlah anggaran yang ada, sebagian besar hanya mampu digunakan untuk memenuhi pembiayaan rutin dari pada investasi pengembangan (Bakrie, 2007: 121-122).

Pada Renstra 2005-2009, kondisi ekonomi bangsa Indonesia sering mengalami gejolak, sebagai pengaruh dari terjadinya krisis global yang terjadi pada tahun 2008, pemerintah telah merevisi dengan mengurangi anggaran pertahanan antara 5 % sampai 15% akibat menurunnya nilai mata uang Rupiah, khususnya terhadap Dollar Amerika Serikat atau Euro, belanja Alutsista pertahanan juga terjadi pengurangan hingga mencapai 30%.

Untuk peningkatan kualitas implementasi kebijakan pengadaan Alutsista, diperlukan be-

berapa strategi melalui:

Pengadaan barang dan jasa di lingkungan Dephan berhubungan dengan Alutsista, sehingga hal ini bersifat khusus yang juga perlu dipertimbangkan. Spesifikasi ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan LKPP dalam membuat regulasi pengadaan barang/jasa di lingkungan Dephan".

Peningkatan Efektivitas Birokrasi

Untuk meningkatkan kinerja organisasi pengadaan, harus diadakan peningkatan efektivitas birokrasi, melalui: (a) Peningkatan Efektivitas Perencanaan Kebutuhan Alutsista, artinya perencanaan yang mendukung berupa Renstra harus dapat dilaksanakan dan ditetapkan secara rinci baik jenis dan kemampuannya sejak awal Tahun Anggaran, dan kebutuhan Alutsista ditentukan dari atas ke bawah (*top down*), berdasarkan perkiraan ancaman yang dapat diidentifikasi oleh Kemhan berdasarkan strategi pertahanan yang akan diterapkan. (b) Optimalisasi Penyelenggaraan Pengadaan Alutsista, diperlukan sebagai strategi untuk meningkatkan kompetensi dan kinerjanya. Perlu adanya penelitian terhadap organisasi pengadaan dari 3 (tiga) sistem yang pernah

dilakukan, dengan menyederhanakan birokrasi. (c) Percepatan Proses Penyiapan Pembiayaan Pengadaan Alutsista, yang artinya syarat-syarat dan kondisi pinjaman harus sudah selesai sebelum proses pengadaan, dengan mengadakan penyesuaian dan memperpendek birokrasi.

Penyelesaian proses pengadaan Alutsista sebelumnya rata-rata membutuhkan waktu selama 31 (tiga puluh satu) bulan, dapat dilaksanakan dengan waktu selama 14 (empat belas) bulan.

Peningkatan Kualitas Sumber Daya

Mengingat sebagai penggerak organisasi SDM sangat menentukan atas keberhasilan organisasi itu dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kemhan harus secara tegas memberikan ketentuan kepada seluruh jabatan-jabatan untuk penyelenggara pengadaan Alutsista harus diduduki oleh personel yang memiliki kompetensi di bidang pengadaan.

Peningkatan Kecepatan Pengambilan Keputusan

Bagi seorang Pejabat untuk dapat menyelesaikan kegiatan sesuai sasaran yang ingin dikerjakan untuk mencapai tujuan organisasi, dibutuhkan kemampuan dalam mengambil kepu-

tusan, dan berani mengambil resiko dengan penuh pertimbangan. Pelaksanaan pengadaan Alutsista didahului dengan kegiatan pengambilan keputusan mulai dari proses perencanaan/ penentuan kebutuhan, perencanaan anggaran, penetapan alokasi dukungan anggaran, proses pengadaan, dan penyelesaian pembayaran pengadaan. Kemampuan pengambilan keputusan, menghasilkan dampak pengurangan waktu dalam aktivitas kontrak pengadaan Alutsista.

Optimalisasi Mekanisme Pemilihan Penyedia Barang dan Jasa

Optimalisasi mekanisme pemilihan Penyedia Barang dan Jasa dapat ditempuh dengan mempersiapkan secara matang rencana pengadaan, dan penyiapan spesifikasi teknis yang diperlukan sesuai kebutuhan organisasi. Berdasarkan spesifikasi teknis yang dibutuhkan, harus dapat meyakinkan penentuan metode pemilihan penyedia barang dan jasa, karena pada dasarnya kemampuan Penyedia Barang dan Jasa sudah sesuai dengan barang yang akan dijual.

Peningkatan Koordinasi Antar Instansi

Kebijakan pengadaan Alutsista khususnya yang dibiayai dengan alokasi FKE melibatkan

antar Departemen (Kementerian), yang dalam pelaksanaannya setiap tahapannya memerlukan komunikasi dan koordinasi antar instansi baik internal Kementerian, maupun antar Kementerian. Koordinasi dapat dilaksanakan dengan melaksanakan rapat koordinasi, maupun secara langsung dilaksanakan oleh pelaksana kegiatan teknis.

Kesimpulan

Dari pembahasan di atas diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

Mekanisme pengadaan Alutsista di lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI merupakan implementasi kebijakan di bidang pengadaan barang dan jasa, yang khususnya untuk pengadaan Alutsista. Perilaku dalam proses pengadaan Alutsista memiliki keunikan dan kekhususan, karena sifat materiil itu sendiri yang memiliki sifat yang khusus dan kompleks. Mekanisme pengadaan Alutsista yang dibiayai dengan alokasi FKE dilaksanakan secara bertahap dan berjenjang mulai dari proses perencanaan kebutuhan materiil, perencanaan kebutuhan Anggaran, pelaksanaan pengadaan, serta proses pendanaannya. Selama 15 tahun terakhir, telah terjadi perubahan-perubahan kewenangan dalam rangka untuk melaksanakan re-

formasi di bidang pengadaan.

Implementasi Kebijakan tidak sekedar penerapan peraturan dalam pelaksanaan suatu kegiatan yang diberikan oleh seorang aktor kepada bawahannya. Namun implementasi kebijakan harus dapat mempengaruhi orang lain untuk meningkatkan gairah kerja, kemampuan, dan kompetensi untuk menjalankan suatu kegiatan sesuai dengan beban kerja yang diterima. Implementasi kebijakan pengadaan dipengaruhi oleh beberapa faktor meliputi: peraturan; bentuk birokrasi; pengambilan keputusan; sumber daya; penyedia barang dan jasa; dan ketersediaan anggaran. Secara menyeluruh keberhasilan implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh perilaku organisasi, yang meliputi sistem dari organisasi itu sendiri maupun manusia yang menjalankan organisasi.

Untuk dapat meningkatkan kinerja organisasi dan untuk mendapatkan hasil yang tepat jenis, tepat sasaran, dan tepat waktu, serta untuk meningkatkan kinerja organisasi dalam melaksanakan pengadaan Alutsista diperlukan strategi untuk pencapaiannya. Strategi yang dapat dilaksanakan meliputi peningkatan efektivitas peraturan, peningkatan efektivitas birokrasi, peningkatan kualitas

sumber daya, peningkatan kecepatan pengambilan keputusan, optimalisasi mekanisme pemilihan penyedia barang dan jasa, serta peningkatan koordinasi antar Instansi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Laporan

- Allison, Michael & Kaye Jude, 2005, *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertahanan, 2008, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertahanan, 2007, *Strategi Pertahanan Negara*, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertahanan, 2007, *Postur Pertahanan Negara*, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertahanan, 2009, *Laporan Daya Serap Anggaran Alokasi Fasilitas Kredit Ekspor 2005-2009*, Direktorat Jenderal Perencanaan Pertahanan Departemen Pertahanan, Jakarta.
- Dunn, William N., 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yog-

- yakarta.
- Grindle, Merilee S. Dan John W. Thomas, 1991, *Public Choice-sand Policy Change*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Harsono, Timotius D., 2009, *Economic Defense dan Arah Kebijakan Pembangunan TNI Mempertanyakan Komitmen Negara*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Herryanto, Eris, 09 Juli 2008, *Joint Committee Meeting Defence Industry and Logistic Cooperation*.
- Jones, Charles D., 1996, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta, PT. Rajawali.
- Muchlas, Makmuri, 2008, *Perilaku Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nawawi, Ismail, 2009, *Public Policy*, PMN, Surabaya.
- Organisasi for Economic co-Operation and Development (OECD), 2009, *Principles for Integrity in Public Procurement*.
- Rahakundini Bakri, Connie, 2007, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- R. Sims, Ronald, 2002, *Organization Success Through Effective Human Resources Management*, Quorum Books, London.
- Salusu, J, 1996, *Pengambilan Keputusan Strategik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Suryohadiprojo, Sayidiman. 2005, *Si Vis Pacem Para Bellum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- , 2007, *Rakyat Sejahtera Negara Kuat*, Pustaka Inter-masa, Jakarta.
- Sutedi, Adrian, 2009, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2007, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, Medpress, Yogyakarta.
- , 2007, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, MedPress, Yogyakarta.
- Jurnal/Media Informasi/
Internet**
- Sudarsono, Juwono, 2008, *Indonesia's Defense Planning and Management*, <http://juwono-sudarsono.com/wordpress/>
- Wira, 2008, *Dephan Lakukan Penelitian Sistem Peperangan*

Berbasis Jaringan, Dephan, Jakarta.

———, 2008, *Industri Baja Merupakan Industri Strategis Bagi Kepentingan Industri Pertahanan*, Dephan, Jakarta.

———, 2009, *Menuju TNI yang Profesional Menapak Hari Jadi Ke-64*, Dephan, Jakarta.

———, 2010, *Kemhan Terus Berupaya Meningkatkan Efektivitas dan Efisiensi Kemampuan TNI*, Kemhan, Jakarta.

Yudhoyono, Jumat, 22 Januari 2010, www.korantempo.com/online/2010