

Rekalibrasi Arah Transformasi Pertahanan Indonesia

Aditya Batara Gunawan

Pendahuluan

Menjelang penghujung bulan Maret 2025, publik dikejutkan dengan proses deliberasi amandemen Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) yang berlangsung di Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Protes mengalir deras dari kalangan masyarakat sipil dan mahasiswa di berbagai kota, menentang proses legislasi yang serba cepat, tertutup, dan sarat dengan nuansa upaya mengembalikan praktik dwifungsi TNI. Di era Orde Baru, praktik dwifungsi itu membuat fungsi profesional TNI sebagai kekuatan pertahanan negara tumpang tindih dengan fungsi lainnya sebagai kekuatan sosial dan politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa kekhawatiran publik akan kembalinya dwifungsi ke ranah politik kebijakan negara melalui amandemen UU TNI sangatlah beralasan. Tercatat, sejak tahun 2014, tren pelibatan TNI di berbagai sektor kebijakan negara yang tidak terkait dengan tugas pertahanan negara mengalami peningkatan signifikan (Araf *et al.*, 2020; Araf & Mengko, 2016; IPAC, 2015; Laksmana & Taufika, 2020; Mengko, 2015). Sebuah dinamika pelibatan yang kemudian lazim didengungkan publik sebagai militerisasi.

Jika ditelisik, hasil revisi UU TNI yang termaktub dalam UU No. 3 Tahun 2025 memang memperketat mekanisme Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang diwajibkan melalui peraturan pemerintah/peraturan presiden dan juga pembatasan pos-pos sipil untuk prajurit aktif. Meskipun demikian, praktik militerisasi sudah dinormalisasi sejak lama oleh pemerintah sipil dan bahkan saat ini telah masuk ke dalam ranah kebijakan strategis yang terbaru seperti peran kunci TNI dalam distribusi logistik hingga operasionalisasi penyuplai produk makanan melalui program makan bergizi gratis

(Tempo, 2025a). Tampaknya, belum ada jaminan yang meyakinkan bahwa hasil revisi UU TNI akan mampu mereduksi praktik militerisasi.

Militerisasi dapat didefinisikan sebagai sebuah proses atau fenomena di mana militerisme mengalami peningkatan (Levy, 2024). Militerisme sendiri adalah paham yang mendorong aktualisasi militer sebagai tatanan nilai, perspektif, sumber daya, model organisasi, dan diskursus dalam segala dimensi kehidupan masyarakat (Hochmüller et al., 2024). Dengan demikian, militerisasi pada konteks politik dapat diartikan sebagai adopsi paham militerisme dalam proses politik, termasuk didalamnya perumusan dan implementasi kebijakan publik. Dalam disiplin Ilmu Politik, militerisasi mengindikasikan adanya persoalan serius dalam konteks hubungan sipil-militer dalam bingkai negara demokratis. Militerisasi dapat mempersempit ruang kebebasan sipil karena melanggar praktik represif.

Sejatinya, militerisme mengarusutamakan kepatuhan tanpa terkecuali ketimbang menyediakan ruang luas untuk berdialektika yang menjadi esensi dari sistem politik demokratis. Sejarah modern Indonesia pernah mencatat lonjakan militerisasi dalam bentuk doktrin dwifungsi yang dioperasionalkan melalui program kekarayaan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dengan menempatkan personel aktif militer di struktur pemerintahan sipil dari tingkat pusat hingga daerah (Kingsbury, 2003; MacFarling, 1996). Pun militer diberikan keleluasaan untuk turut serta dalam menavigasi suksesi kepemimpinan politik dan siklus kebijakan publik agar selaras dengan kepentingan penguasa (Rinakit, 2005). Dampaknya, militer menjadi alat represi dan tulang punggung rezim otoriter Orde Baru selama lebih dari tiga dekade.

Meskipun demikian, fenomena militerisasi sejatinya tidak hanya dilihat sebatas persoalan kemunduran demokrasi. Tulisan ini mau menunjukkan bahwa fenomena militerisasi yang meningkat dalam beberapa tahun terakhir merupakan sebuah gejala serius mandeknya agenda transformasi pertahanan negara di Indonesia. Singkatnya, militerisasi dan stagnasi transformasi pertahanan merupakan dua hal

yang sulit dipisahkan belakangan ini. Berdasarkan pada pemahaman tersebut, sebuah tawaran tentang format untuk menata ulang arah kebijakan pertahanan di Indonesia akan disajikan sebagai referensi bagi komunitas epistemik dan pengambil kebijakan di sektor pertahanan. Telaah mendalam atas problematika capaian transformasi pertahanan di Indonesia sejak era pasca reformasi akan disajikan juga untuk memperkuat argumen penataan ulang arah kebijakan tersebut.

Menyelisik Akar Masalah Transformasi Pertahanan

Pertahanan negara adalah sebuah ekosistem kebijakan yang sangat vital bagi eksistensi sebuah negara. Dalam disiplin Ilmu Politik, negara didefinisikan melalui kehadiran tiga komponen penting: wilayah (*territory*), masyarakat (*people*), dan pemerintah (*government*). Lebih lanjut, Sosiolog berpengaruh Max Weber berpendapat bahwa negara adalah satu-satunya entitas yang memiliki monopoli atas penggunaan kekerasan yang sah dalam wilayah tertentu (Weber, 1919). Monopoli kekerasan yang sah ini diselenggarakan oleh negara guna menjaga ketertiban domestik oleh institusi penegak hukum dan menjaga kedaulatan negara dari ancaman negara lain oleh institusi militer. Ketiga komponen penting yang menyusun eksistensi negara di atas sejatinya bertumpu pada kesiagaan militer yang kuat. Tanpa militer yang kuat, wilayah sebuah negara dapat direbut negara lain, masyarakatnya bisa dijajah bangsa lain, dan pemerintahnya bisa dijatuhkan. Dengan demikian, kebutuhan untuk selalu memutakhirkan sistem pertahanan negara sesuai potensi ancaman yang ada menjadi sebuah keniscayaan.

Transformasi pertahanan (*defense transformation*) adalah sebuah terminologi yang digunakan dalam kajian strategis dan hubungan sipil-militer untuk mendeskripsikan proses pemutakhiran pertahanan negara. Secara historis istilah transformasi pertahanan muncul di kalangan praktisi pertahanan Amerika Serikat pada era 1990an. Pada masa awal perkembangannya, istilah transformasi pertahanan diasosiasikan dengan istilah *Revolution in Military Affairs*

(RMA), sebuah agenda kebijakan yang menekankan pada adopsi revolusi teknologi yang pesat dengan strategi peperangan (Cohen, 1996; Gray, 2002; Krepinevich, 1994a). Dalam perkembangannya, istilah transformasi pertahanan kemudian lazim dipergunakan di dunia akademik untuk merujuk pada sebuah proses perubahan di sektor pertahanan yang melibatkan tiga tataran: ide, organisasi, dan teknologi (Binnendijk, 2002).

Transformasi pertahanan di tataran ide melibatkan perubahan paradigmatik mengenai cara negara berperang (Farrell *et al.*, 2010, h.3). Sedangkan transformasi di tataran organisasi mengacu pada perubahan untuk mengoptimalkan kesiapan organisasi militer dalam mengimplementasikan skill atau teknik berperang yang termutakhir (Gray, 2006, h.26; Stulberg & Salomone, 2007, h.15). Dan transformasi pertahanan di tataran teknologi mensyaratkan adanya adopsi teknologi peperangan yang terbaru (Cohen, 1996; Krepinevich, 1994b). Namun selain kemampuan untuk mengembangkan dan menggunakan teknologi peperangan termutakhir, transformasi pertahanan di tataran teknologi memerlukan pula kemampuan untuk mengintegrasikan ragam teknologi peperangan yang dimiliki untuk memaksimalkan kekuatan tempur. Jika ditelisik lebih dalam, proses akuisisi pertahanan yang ada di sebuah negara selalu mendorong terpenuhinya prinsip kesesuaian atau keterpaduan (*interoperability*) antar persenjataan yang dimiliki, dibeli, dan digunakan oleh seluruh matra/angkatan/kecabangan (Lockyer, 2013).

Tujuan akhir dari transformasi pertahanan adalah efektifitas militer (*military effectiveness*) yang secara sederhana didefinisikan sebagai kemampuan optimal militer untuk menjalankan misi yang ditugaskan oleh para pengambil kebijakan (Bruneau & Croissant, 2019; Croissant & Kuehn, 2017; Stulberg & Salomone, 2007). Pertanyaan yang muncul selanjutnya, seperti apakah capaian agenda transformasi pertahanan Indonesia ditinjau dari ketiga ruang lingkup transformasi pertahanan diatas? Ini perlu diungkap lebih detail terlebih dahulu.

Transformasi Ideasional: Inovasi Doktrin yang Terbatas

Agenda transformasi pertahanan di Indonesia bertolak dari disahkannya dua peraturan perundang-undangan penting, yaitu Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pasca disahkannya kedua UU tersebut, Presiden Republik Indonesia (RI) 2004-2014 Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menginisiasi agenda transformasi pertahanan melalui kebijakan penerbitan dokumen-dokumen strategis nasional, meliputi: Buku Doktrin Pertahanan Negara, Buku Strategi Pertahanan Negara, Buku Postur Pertahanan Negara, dan Buku Putih Pertahanan Indonesia di sepanjang tahun 2007. Presiden SBY juga meluncurkan kebijakan *Minimum Essential Force* (MEF) atau Kekuatan Pokok Minimum yang bertujuan untuk melakukan reorganisasi kekuatan tempur TNI dengan penekanan pada pengembangan kekuatan trimatra terpadu dan modernisasi alutsista (Laksmiana, 2010).

Perlu dicatat bahwa pada tataran ide, capaian transformasi pertahanan Indonesia di era reformasi masih berlangsung parsial dan minim inovasi. Alih-alih menyusun sebuah perubahan doktrinal yang menyeluruh, adaptasi yang dilakukan lebih diorientasikan pada upaya merespons tekanan politik untuk menghapus dwifungsi (Mietzner, 2006). Hal ini dapat dipahami mengingat konteks transisi rezim era reformasi adalah depolitisasi TNI sebagai agenda utama. Pemerintah, DPR, dan TNI hanya bersepakat untuk mengunci klausul perubahan yang sifatnya superfisial saja, yaitu perubahan dari Doktrin Sishankamrata (Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta) menjadi Sishanta (Sistem Pertahanan Semesta) sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Artinya, model pertahanan semesta dengan strategi perang berlapis dan taktik gerilya masih menjadi sumbu piranti lunak bagi para perumus kebijakan dalam menavigasi arah kebijakan sektor pertahanan di Indonesia (Widjajanto, 2010).

Transformasi Organisasi: Deviasi Pelaksanaan Kebijakan dan Normalisasi Militerisasi

Terbatasnya inovasi doktrin pertahanan berpengaruh terhadap proses transformasi pertahanan di tataran organisasi. Keberadaan unit tempur yang bersifat teritorial (Kodam, Korem, Koramil, Babinsa) masih dipertahankan dan bahkan bertambah jumlahnya, walaupun fungsi sosial-politiknya telah lama dihapuskan. Presiden SBY berupaya mendorong pelembagaan sistem operasi trimatra terpadu di tubuh TNI sebagai pelengkap strategi perang berlapis dan kesemestaan yang tetap dipertahankan. Pada era Presiden SBY, operasi militer gabungan bertambah seiring dengan transformasi doktrin militer Tri Dharma Eka Karma (Tridek) yang diluncurkan pada tahun 2010. Konsekuensi logis dari penambahan tersebut adalah perlunya pembentukan Komando Gabungan Wilayah Pertahanan (Kogabwilhan) lewat kebijakan *Minimum Essential Force* (MEF).

Melalui pembentukan Kogabwilhan diharapkan dapat menyatukan kekuatan tempur setiap matra di bawah satu komando lintas matra untuk memperkuat aspek interoperabilitas antar matra dalam menangkal ancaman terhadap kedaulatan wilayah negara. Pembentukan Kogabwilhan termaktub dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia. Saat itu Kementerian Pertahanan menargetkan bahwa peresmian markas Kogabwilhan dapat dilakukan sebelum masa jabatan Presiden SBY berakhir. Sayangnya, hingga penghujung periode kepemimpinan Presiden SBY, pembentukan Kogabwilhan masih menjadi misteri (Detik News, 2014). Relasi kurang harmonis antara presiden dengan petinggi TNI menjelang pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) presiden tahun 2014 ditengarai berkontribusi pada penundaan pembentukan Kogabwilhan (Kompas, 2014b).

Pembentukan Kogabwilhan baru dapat direalisasikan pada tahun 2019 di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi) 2014-2024. Terdapat tiga Kogabwilhan yang diresmikan oleh Panglima TNI Marsekal Hadi Tjahjanto pada 27 September 2019, yakni Kogabwilhan I

(Tanjung Pinang, Kepulauan Riau), Kogabwilhan II (Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur), dan Kogabwilhan III (Mimika, Papua). Sebagai Komando Utama Operasi (Kotamaops), setiap Kogabwilhan dipimpin oleh perwira TNI bintang tiga yang bertanggung jawab langsung kepada Panglima TNI. Sayangnya, harapan pada peningkatan interoperabilitas tempur antar matra melalui pembentukan Kogabwilhan tidak betul-betul terwujud. Karena, Kogabwilhan tidak sungguh-sungguh diterjemahkan sebagai institusi yang beradaptasi dengan strategi perang terpadu.

Seiring dengan pembentukan Kogabwilhan, terjadi pula peningkatan status 23 Komando Resort Militer (Korem) dari tipe A ke tipe B yang selanjutnya dikembangkan sebagai Komando Daerah Militer (Kodam) dengan konsekuensi penambahan pos jabatan baru. Artinya, sejak awal pembentukannya, keberadaan Kogabwilhan dan turunan kebijakan peningkatan status Korem tersebut cenderung diterjemahkan hanya sebagai wadah untuk menampung tumpukan perwira *nonjob* yang selama ini menjadi permasalahan di tubuh TNI, khususnya TNI Angkatan Darat (Tempo, 2019). Kondisi ini diakui oleh Panglima TNI Agus Subiyanto di sela-sela rapat pimpinan TNI pada awal tahun 2025 lalu (Tempo, 2025b). Singkat kata, para pelaksana kebijakan sektor pertahanan gagal memahami esensi interoperabilitas dalam reorganisasi struktur TNI.

Problem deviasi pelaksanaan kebijakan reorganisasi kemudian diperburuk dengan adanya pembiaran pemerintah sipil terhadap keleluasaan TNI untuk memperluas cakupan Operasi Militer Selain Perang (OMSP) tanpa kendali. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, praktik ini mulai menjamur pada penghujung era Presiden SBY. Di era Presiden Jokowi, perluasan cakupan OMSP mencapai titik puncak dengan adanya pengakuan atau legitimasi publik yang diberikan oleh para pejabat sipil. Pada tahun 2015, Presiden Jokowi secara terang-terangan memberikan “restu” kepada TNI Angkatan Darat (AD) untuk terlibat dalam proyek ambisius cetak sawah yang digagasnya sebagai bagian dari target swasembada pangan dalam kurun waktu 3 tahun (Kompas, 2015). Sayangnya, proyek ambisius

tersebut menemui kebuntuan dan bahkan menimbulkan gesekan antara masyarakat lokal dengan para personel TNI di lapangan (Antara, 2016).

Pada periode jabatan keduanya, Presiden Jokowi semakin memberi ruang bagi TNI untuk masuk ke ranah OMSP yang jauh dari fungsi utama TNI. Lagi-lagi, proyek ketahanan pangan menjadi pintu masuk Presiden Jokowi untuk melibatkan TNI pada tahun 2020. Melalui program *food estate* (lumbung pangan) yang diluncurkan pasca pandemi Covid-19, Presiden menginstruksikan Kementerian Pertahanan (Kemhan) dan TNI untuk menggarap perkebunan singkong skala besar di provinsi Kalimantan Tengah seluas 30.000 hektar dibawah payung program Cadangan Logistik Strategis (CLS) (Detiknews, 2023). Sumber daya TNI AD kemudian dikerahkan untuk menyukseskan implementasi program CLS. Sayangnya, program tersebut menyisakan banyak masalah mulai dari tidak terpenuhinya target produksi, lahan yang terbengkalai, hingga minimnya partisipasi masyarakat lokal (BBC Indonesia, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah dan TNI tampaknya tidak belajar dari kegagalan proyek cetak sawah yang juga melibatkan TNI di periode pertama Presiden Jokowi.

Selain perluasan OMSP, paham militerisme pun diinstitusionalisasikan oleh pemerintahan sipil. Presiden Jokowi dan DPR bersepakat untuk mengesahkan UU Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara (PSDN). UU PSDN mendapatkan kritik keras dari masyarakat sipil karena proses pembahasannya yang tertutup, terburu-buru, minim partisipasi publik, dan disahkan menjelang berakhirnya masa bakti anggota DPR 2014-2019 (Imparsial, 2022). Konsekuensi dari pengesahan UU PSDN adalah adanya kewenangan Kementerian Pertahanan dan TNI untuk merekrut Komponen Cadangan (Komcad), sejenis program wajib militer sukarela bagi sipil, yang selanjutnya dikemas dalam bentuk program bela negara.

Pembentukan Komponen Cadangan (Komcad) menimbulkan tanda tanya besar, mengingat dalam dokumen strategi pertahanan negara yang selama ini diterbitkan oleh Kemhan tidak disebutkan adanya ancaman agresi dari negara lain, setidaknya dalam beberapa tahun ke depan. Selain itu, model peperangan masa depan akan lebih banyak didominasi oleh penerapan strategi perang berjejaring (*network-centric warfare*) dengan penekanan pada kecepatan mobilitas pasukan tempur dan dukungan teknologi yang memadai daripada kuantitas personel. Kebijakan Komponen Cadangan (Komcad) digulirkan lagi pada tahun 2021, di bawah kepemimpinan Menteri Pertahanan Prabowo Subianto, dengan menargetkan rekrutmen sebanyak 25 ribu personel dari 35 batalyon (Detiknews, 2021).

Hingga September 2024, tercatat ada lebih dari 9000 warga sipil yang menjadi anggota Komponen Cadangan (Komcad). Dari sisi alokasi anggaran, proyek Komcad menelan biaya yang tidak sedikit dan sangat rawan penggelapan. Investigasi media pada tahun 2022 menemukan bahwa pengelolaan anggaran pembentukan Komcad pada tahun 2021 ternyata bermasalah, dengan merujuk pada temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perihal anggaran sebesar Rp. 235 miliar yang tidak memenuhi aturan perundang-undangan (Tempo, 2022). Dengan anggaran besar dan tingkat urgensi yang minim, semakin terlihat bahwa proyek Komcad merupakan upaya pengembangan kekuatan tempur TNI yang tidak berpijak pada kebijakan matang dan hanya melanggengkan kultur militerisme di masyarakat.

Transformasi Teknologi: Diversifikasi Pasokan dan Desentralisasi Pengambilan Keputusan

Dari sisi transformasi teknologi, kepatuhan untuk menjunjung tinggi prinsip keterpaduan di dalam akuisisi alutsista (alat utama sistem persenjataan) mengalami masalah hambatan yang serius. Hambatan ini meliputi sekurang-kurangnya dua aspek utama. Aspek pertama adalah memori kolektif terkait embargo militer yang pernah terjadi saat era reformasi. Dari tahun 1995 hingga 2005, Amerika

Serikat selaku pemasok utama alutsista melakukan embargo terhadap TNI sebagai dampak dari keterlibatan personel TNI dalam peristiwa kekerasan Santa Cruz di Timor Leste (Kompas, 2023). Akibatnya, sebagian besar alutsista milik TNI, terutama pesawat tempur, tidak mendapatkan pasokan suku cadang dan fasilitas pemeliharaan. Embargo tersebut kemudian mendorong TNI untuk melakukan diversifikasi sumber pasokan alutsista melalui kebijakan pemenuhan *Minimum Essential Force* (MEF). Permasalahannya, proses diversifikasi tidak disertai dengan kepatuhan terhadap prinsip interoperabilitas antar matra yang menjadi landasan MEF.

Hambatan aspek kedua adalah praktik pengadaan alutsista yang bersifat desentralistik. Wewenang terkait penentuan spesifikasi alutsista dan bahkan penentuan pemasoknya, dipegang oleh masing-masing matra (Gunawan, 2022; Laksmna, 2024). Usulan kebutuhan alutsista dari setiap matra kemudian dikoordinasikan oleh Markas Besar (Mabes) TNI untuk selanjutnya diserahkan kepada Kemhan agar dapat diajukan pembiayaannya ke DPR RI. Tentunya, setiap matra sudah mempertimbangkan aspek teknis kebaruan teknologi dalam usulannya. Akan tetapi, perihal sejauh mana teknologi alutsista yang akan diakuisisi itu dapat mendukung kemampuan tempur yang dimiliki oleh matra lainnya masih menjadi misteri.

Pembelian tank tempur Leopard dari Republik Federal Jerman pada tahun 2012 silam, misalnya, merupakan contoh akuisisi alutsista yang mengabaikan prinsip interoperabilitas. Menteri Pertahanan Purnomo Yusgiantoro mengakui bahwa rencana pembelian tank Leopard saat itu tidak termasuk dalam spesifikasi alutsista tahap pertama MEF dan proses penyusunan rencananya pun dilakukan oleh Mabes TNI AD sendiri (Tribunnews, 2012). Pihak TNI AD bersikukuh bahwa pembelian tank Leopard sangatlah penting untuk menjaga wilayah perbatasan darat Indonesia, terutama di Kalimantan (Kompas, 2014a). Sebaliknya, beberapa pihak berpendapat bahwa karakter tank Leopard tidak cocok dengan kondisi geografis Indonesia yang didominasi hutan tropis dan kepulauan, berbeda dengan kontur wilayah Eropa tempat di mana Tank tersebut dikembangkan (Kompas,

2012; Pramodhawardani, 2012; Tempo, 2012). Terlepas dari perdebatan dalam proses akuisisinya, pemerintah dan DPR akhirnya bersepakat untuk melakukan pembelian 103 unit tank Leopard baru dari Jerman senilai 216 juta Euro. Setelah tank Leopard tiba di Indonesia pada tahun 2014, terungkap bahwa TNI Angkatan Udara (AU) dan TNI Angkatan Laut (AL) tidak memiliki alat angkut untuk memindahkan tank berbobot lebih dari 50 ton tersebut ke wilayah perbatasan ataupun wilayah lainnya (Media Indonesia, 2016).

Kasus akuisisi tank Leopard di atas jelas menunjukkan bahwa proses akuisisi alutsista di Indonesia masih jauh dari prinsip interoperabilitas antar matra. Rencana pembelian alutsista umumnya didominasi alasan diversifikasi dan kebaruan teknologi namun abai terhadap kesesuaian antar platform alutsista. Dari sudut pandang kajian pertahanan, sikap abai terhadap prinsip interoperabilitas berpotensi melahirkan misi tak bertuan (*orphan mission*). Misi tak bertuan terjadi ketika kemampuan yang dibutuhkan untuk pertahanan nasional tidak menjadi bagian dari matra manapun dikarenakan setiap matra fokus pada spesialisasinya masing-masing (Weiner, 2022). Sebagai contoh, misalnya, alat angkut udara dan laut yang merupakan kebutuhan penting dalam operasi tempur untuk mendukung mobilitas pasukan dan alutsista secara cepat. Pengadaan alat angkut itu menjadi misi tak bertuan, karena matra udara dan matra laut lebih fokus pada pengadaan pesawat tempur dan kapal perang.

Di era kepemimpinan Presiden Jokowi, sikap abai terhadap prinsip interoperabilitas berlangsung terus. Setiap matra bersikukuh mengembangkan kemampuan tempurnya masing-masing dengan mengakuisi alutsista canggih dan melanggengkan praktik isolasi kemampuan tempur antar matra. Sementara itu Kementerian Pertahanan, terutama di era Menteri Pertahanan Prabowo Subianto, lebih berorientasi untuk melanjutkan prinsip diversifikasi pasokan daripada memenuhi prinsip interoperabilitas. Sejak menjabat Menteri Pertahanan, Prabowo Subianto tercatat melakukan kunjungan ke berbagai negara dan membuat komitmen pembelian alutsista seperti pesawat tempur Dassault Rafale dari Perancis, F-15EX dari Amerika

Serikat, Mirage 5 dari Qatar, helicopter Sikorsky S-70M dari Amerika Serikat, kapal selam Scorpene dari Perancis, dan Frigat dari Italia. Diversifikasi pasokan memang penting dalam akuisisi alutsista, namun hal yang lebih perlu diperhatikan adalah kriteria diversifikasi dari sisi interoperabilitas antar alutsista. Pembelian alutsista dari berbagai sumber berpotensi menimbulkan lemahnya integrasi dalam mobilisasi kekuatan tempur di lapangan. Pengadaan jet tempur canggih, misalnya, belum tentu memiliki sistem avionik (navigasi dan komunikasi) yang serupa dengan pesawat tempur yang telah dimiliki sebelumnya, begitu pula masalah kesesuaiannya dengan alutsista yang beroperasi di darat dan laut. Akibatnya, misi tempur tidak akan optimal dan berpotensi gagal sedari awal.

Pentingnya Rekalibrasi Arah Transformasi Pertahanan

Dari rangkaian penjelasan di atas dapat dipahami bahwa transformasi pertahanan Indonesia yang digagas sejak era reformasi menghadapi permasalahan substansial. Inovasi doktrin yang terbatas menimbulkan kerancuan dalam pengembangan organisasi TNI dan ketidak-terukuran dalam akuisisi teknologi alutsista. Dengan kata lain, Indonesia selama ini mengalami stagnasi transformasi pertahanan di era kebijakan *Minimum Essential Force* (MEF). Capaian kebijakan MEF masih bersifat anekdotal, belum secara resmi dipublikasikan hingga saat ini. Apa yang hendak digagas pemerintah sebagai keberlanjutan, koreksi, atau pengembangan kebijakan MEF juga belum tergambarkan dengan jelas.

Pada tahun 2021, Menteri Pertahanan Prabowo Subianto sempat melontarkan apa yang disebutnya Perisai Trisula Nusantara sebagai program unggulan kementerian pertahanan (Tempo, 2021). Di bulan Oktober 2024, istilah *Optimum Essential Forces* (OEF) sempat muncul dalam pemberitaan media massa, digadang-gadang sebagai proyeksi kebijakan pasca MEF Prabowo Subianto yang baru saja terpilih sebagai presiden (Kompas, 2024). Pada bulan November 2024, Sjafrie Sjamsuddin yang kemudian memimpin Kementerian Pertahanan (Kemhan) membeberkan dalam rapat kerja dengan Komisi I DPR RI

bahwa kebijakan Perisai Trisula Nusantara menjadi prioritas agenda kementerian yang dipimpinnya. Salah satu bagian dari kebijakan tersebut adalah pembentukan 100 batalyon infanteri teritorial pembangunan (Antara, 2024). Dalam pernyataannya, Menteri Sjafrie Sjamsuddin menyebutkan bahwa batalyon tersebut akan dilengkapi dengan kompi peternakan, perikanan, pertanian, dan kesehatan. Informasi selanjutnya menunjukkan bahwa Kemhan telah membeberkan rencana untuk membentuk 500 batalyon teritorial pembangunan secara bertahap mulai tahun 2025 (Kompas, 2025). Jelas, kebijakan ini merupakan kemunduran dalam transformasi pertahanan yang seharusnya berfokus pada penguatan fungsi utama TNI sebagai alat pertahanan negara. Terlebih lagi, kebijakan pembentukan batalyon tersebut seakan menunjukkan kecenderungan pemerintahan Presiden Prabowo Subianto untuk melanggengkan praktik militerisasi di sektor non pertahanan.

Perlu ditekankan di sini bahwa Indonesia telah memiliki dokumen target pembangunan dalam 20 tahun ke depan sebagai acuan. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025-2045 (RPJPN) yang disahkan melalui Undang-Undang No. 59 tahun 2024 pada tanggal 13 September 2024 dapat memberikan setidaknya gambaran umum mengenai target pemerintah di sektor pertahanan. Sebagai dokumen referensi kebijakan untuk mencapai Visi Indonesia Emas 2045, RPJPN memuat 8 misi pembangunan atau agenda pembangunan nasional yang dijabarkan dalam 3 agenda transformasi Indonesia, 2 landasan transformasi, dan 3 kerangka implementasi transformasi (lihat Gambar 1). Lebih lanjut, kedelapan agenda tersebut diimplementasikan melalui 17 arah pembangunan yang diukur dengan 45 indikator utama pembangunan. Sektor pertahanan negara sendiri, termasuk dalam misi ke empat agenda pembangunan nasional, bertujuan untuk membangun kekuatan pertahanan berdaya gantar kawasan. Tujuan tersebut kemudian akan dicapai melalui pembangunan kekuatan pertahanan berorientasi kepulauan dan maritim yang didukung industri pertahanan yang sehat, kuat dan mandiri. Beberapa poin penting untuk mewujudkan tujuan tersebut

adalah penegasan perihal urgensi penguatan postur pertahanan maritim dan operasi lintas medan dalam transformasi sistem pertahanan.



Gambar 3. Rencana Pembangunan Sektor Pertahanan Negara Sesuai RPJPN 2025-2045

(Sumber: diolah dari RPJPN 2025-2045, *Asia Power Index* 2024)

Secara kuantitatif, RPJPN menargetkan pada tahun 2045, kapabilitas kekuatan militer Indonesia bisa meraih skor 45 dalam *Asia Power Index (API) Military Capability*. Di atas kertas, target tersebut setara dengan raihan India saat ini yang menempati posisi ke empat secara global dalam hal kekuatan militer (Lowy Institute, 2024). Pada tahun 2024, skor kumulatif *military capability* Indonesia adalah sebesar

15,7 atau peringkat ke-13 secara global (Lowy Institute, 2024). API membagi skor kapabilitas tersebut ke dalam beberapa indikator khusus, seperti alokasi anggaran pertahanan, total personel tempur, kapabilitas alutsista, dan postur pertahanan. Terkait dengan postur pertahanan, kekuatan pertahanan Indonesia menempati posisi ke-14 dalam hal kecepatan mobilisasi dan durasi ketahanan tempur darat, jauh tertinggal dari negara Asia Tenggara lainnya seperti Vietnam (7), Singapura (10) dan Thailand (11) (Lowy Institute, 2024). Sementara itu, dalam hal kecepatan mobilisasi dan durasi ketahanan bertempur di wilayah laut, Indonesia menempati peringkat ke-10, setelah Singapura yang menempati posisi 8 mewakili negara Asia Tenggara di ranking global (Lowy Institute, 2024).

Berkaca dari problematika transformasi pertahanan yang ada selama ini dan mimpi besar capaian sektor pertahanan yang termaktub dalam RPJPN 2025-2045, di sini ditawarkan tiga usulan kebijakan yang perlu dipakai sebagai rujukan para pengambil kebijakan dan komunitas epistemik di sektor pertahanan, yaitu: melakukan kaji ulang strategi pertahanan, mendorong formulasi cetak biru interoperabilitas, dan pelibatan kalangan sipil dalam perumusan kebijakan (Gambar 2).



Gambar 2. Rekalibrasi Arah Transformasi Pertahanan Negara

(Sumber: diolah penulis)

Urgensi Kaji Ulang Strategi Pertahanan

Harus diakui bahwa inovasi doktrin tidak mudah dilakukan karena doktrin merupakan bagian integral profesi militer di negara mana pun. Pada tataran operasional, doktrin yang telah lama berlaku sering kali dijalankan atas dasar romantisisme sejarah militer sendiri, sedangkan perubahannya merupakan sesuatu yang sering dipandang sangat tabu bagi institusi militer (Posen, 1984). Meskipun demikian, doktrin pertahanan bukanlah sesuatu yang tidak bisa sama sekali dituntut untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis (Høiback, 2016). Dalam studi pertahanan, ada suatu proses yang dapat memfasilitasi penyesuaian tersebut, yaitu kaji ulang strategi pertahanan atau dikenal sebagai *Strategic Defense Review* (SDR). SDR merupakan tahapan awal dalam perumusan kebijakan pertahanan yang bersifat reflektif dan berkelanjutan. Pada konteks ini, SDR menawarkan suatu ruang dialog bagi para pengambil kebijakan untuk melakukan adaptasi pada doktrin pertahanan yang berlaku sesuai dengan perkembangan ancaman lingkungan strategis. Indonesia terakhir kali melakukan kaji ulang strategi pertahanan lebih dari satu dekade yang lalu. Pada tahun 2012, Kementerian Pertahanan di era Menteri Pertahanan Purnomo Yusgiantoro menerbitkan Peraturan Menteri Pertahanan No. 08 Tahun 2012 tentang Kaji Ulang Strategi Pertahanan (*Strategic Defense Review*) 2011. Sayangnya, dokumen SDR Indonesia 2011 tidak menjadi bagian dari norma perundang-undangan atau menjadi acuan utama dalam perumusan kebijakan pertahanan di era selanjutnya.

Di dalam proses penyusunan SDR, terdapat tiga aspek yang saling berkelindan dan wajib dijadikan referensi, yaitu pemahaman tentang ancaman, kapabilitas kekuatan pertahanan yang dibutuhkan, dan sumber daya yang tersedia. Tentu saja pemahaman tentang ancaman harus ditempatkan pada konteks pertahanan militer. Sedangkan militer dipahami sebagai pengejawantahan kontrol negara atas kekerasan yang sah untuk menjaga eksistensinya. Dalam perspektif sederhana, penjagaan eksistensi negara yang paling utama berupa penjagaan kedaulatan teritorial untuk mengantisipasi ancaman

militer eksternal maupun internal. Ancaman lain di luar ancaman militer tidak boleh sembarangan diperlakukan sebagai ancaman militer. Artinya, para perumus kebijakan harus selektif ketika menentukan ancaman non militer dalam pertimbangannya. Hal ini penting agar TNI tidak menerjemahkan semua permasalahan yang dihadapi pemerintah sebagai bentuk ancaman yang harus ditangani melalui kekuatan militer.

Militer bukanlah pintu pelayanan satu atap untuk menyelesaikan semua masalah yang ada di masyarakat. Salah satu batasan untuk menempatkan suatu fenomena sebagai ancaman non militer yang perlu ditangani oleh militer adalah dengan mempertimbangkan kapasitas sumber daya yang dimiliki militer. Suatu fenomena non militer hanya dapat menjadi ancaman yang perlu ditangani oleh militer, jika sumber daya yang dimiliki militer dapat menjadi solusi yang tepat (Kuehn & Levy, 2021). Pengalaman dari negara-negara di Amerika Latin menunjukkan bahwa mobilisasi personel militer dalam misi non pertahanan menghasilkan tingkat efektivitas yang tinggi ketika situasi genting, darurat, dan membutuhkan solusi cepat seperti misalnya saat bencana alam terjadi (Pion-Berlin, 2016).

Pemahaman yang komprehensif tentang ancaman diharapkan akan berujung pada perumusan spektrum atau derajat ancaman yang memerlukan intervensi militer. Berdasarkan spektrum ancaman tersebut, suatu rumusan kapabilitas pertahanan militer perlu dibuat, seperti misalnya kemampuan gerak cepat pasukan, kemampuan mobilisasi yang tepat untuk sumber daya pendukung, dan sistem komando yang terintegrasi (Brooks, 2007). Selanjutnya, pengembangan kapabilitas pertahanan harus juga disesuaikan dengan sumber daya yang ada, terutama kemampuan anggaran negara. Perlu ada perhitungan yang cermat dan tepat untuk menjabarkan kebutuhan pengembangan pertahanan dalam kondisi tertentu perekonomian negara. Memang selama ini keterbatasan anggaran pertahanan sering dijadikan faktor penghambat utama modernisasi pertahanan negara walaupun porsinya meningkat terus. Namun, akar masalahnya bisa jadi berada pada kelangkaan evaluasi penyerapan anggaran. Evaluasi

menyeluruh terhadap penyerapan anggaran pertahanan tidak pernah dilakukan selama ini.

Peluang untuk mendorong kaji ulang strategi pertahanan terbuka luas dengan berdirinya Dewan Pertahanan Nasional (DPN) yang diresmikan Presiden Prabowo Subianto pada penghujung tahun 2024. DPN dapat menjadi ruang dialog inisiatif untuk merumuskan kebijakan pertahanan komprehensif yang lebih terarah, sedikitnya dari sisi hulu dengan mengawalinya melalui perumusan SDR. Prinsip terpenting yang harus melandasi kebijakan pertahanan negara yang komprehensif adalah prinsip interoperabilitas.

Pengembangan Cetak Biru Kebijakan Interoperabilitas

Militer yang efektif adalah militer yang dapat memadukan kekuatan tempurnya dari beragam sumber daya yang tersedia (Millett, Murray, and Watman 1986, 37). Oleh karena itu, setiap organisasi militer harus memiliki cara dan ukuran yang jelas mengenai tingkatan pencapaiannya dalam mengoptimalkan ragam sumber daya yang dimilikinya. Salah satu permasalahan serius dalam konteks transformasi organisasi dan teknologi alutsista di Indonesia adalah ketiadaan sebuah dokumen referensi kebijakan yang memuat secara komprehensif adopsi prinsip interoperabilitas. Memang, dokumen RPJPN 2025-2045 menyebutkan bahwa salah satu karakter transformasi pertahanan yang diharapkan adalah kemampuan ‘operasi lintas medan’ yang secara implisit menekankan aspek interoperabilitas antar matra. Namun, meskipun istilah tersebut telah diadopsi di berbagai dokumen kebijakan dan tradisi lisan para pengambil kebijakan sektor pertahanan, belum pernah ada satu narasi kebijakan yang utuh mengenai makna dan operasionalisasinya dalam konteks pertahanan negara di Indonesia.

Interoperabilitas, atau dikenal juga dengan istilah *military jointness*, adalah sebuah konsep yang berasal dari dan berkembang di kalangan militer Amerika Serikat pada tahun 1980an. Konsep ini muncul dari fakta terbatasnya efektivitas prinsip kerjasama

(*cooperation*) dalam misi tempur yang dalam perjalanannya diarahkan pada prinsip interoperabilitas. Berbeda dari prinsip kerjasama yang memberikan independensi bagi tiap-tiap komando matra untuk beroperasi, prinsip interoperabilitas mensyaratkan adanya keterpaduan antar matra dalam menjalankan misi tempur bersama, dilihat dari segi personel, teknologi, strategi tempur, dan segala bentuk sumber daya yang dimiliki dan berada dalam kendali satu komando (Finlan et al., 2021). Pada tahun 1983, militer Amerika Serikat mendirikan pusat komando CENTCOM (*Central Command*) untuk memfasilitasi keterpaduan tersebut yang akhirnya mengalami proses difusi ke negara-negara lain (Snider, 2003).

Dalam pengembangan cetak biru kebijakan interoperabilitas, ada dua ketentuan utama yang harus diperhatikan oleh para perumus kebijakan di Indonesia. *Pertama*, interoperabilitas harus dimaknai secara multidimensional, bukan hanya sebatas validasi organisasi gabungan seperti Komando Gabungan Wilayah Pertahanan (Kogabwilhan) atau penguatan kapasitas Pusat Komando Pengendalian Operasi (Puskodalops). Dokumen cetak biru kebijakan harus menjelaskan tahapan penguatan prinsip interoperabilitas dari tiga dimensi: teknis, prosedural, dan humaniora (Moon et al., 2008; Snider, 2003). Dari dimensi teknis, cetak biru kebijakan harus bertujuan untuk memastikan bahwa ragam platform alutsista beserta sistem pengelolaan dan teknologi yang dipergunakan dapat diintegrasikan dan digunakan secara bersama. Singkat kata, C4ISR (*Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*) atau Komando, Kontrol, Komunikasi, Komputer, Intelijen, Pengawasan, dan Pengintaian di setiap matra harus dapat menunjang operasi gabungan antar matra. Dari dimensi prosedural, cetak biru kebijakan interoperabilitas harus memuat harmonisasi perangkat doktrin, taktik, dan petunjuk teknis yang dapat menjalankan operasi gabungan. Sedangkan dari dimensi humaniora, cetak biru kebijakan interoperabilitas harus mendorong upaya peningkatan kesadaran untuk membangun kultur kolaborasi, kesepahaman tentang pentingnya interoperabilitas, dan relasi harmonis personal antar

matra. Dengan begitu, prinsip interoperabilitas meresap dari hulu ke hilir, dimulai sejak para prajurit TNI menempuh pendidikan di masing-masing matra hingga pelaksanaan operasional lintas medan di lapangan. Kriteria pengukur ketercapaian interoperabilitas tidak hanya menyangkut persoalan teknis dan prosedural, melainkan juga penanaman budaya organisasi yang mengakar kuat dalam tubuh TNI.

Kedua, perumusan cetak biru kebijakan interoperabilitas harus menghindari pemahaman sempit interoperabilitas sebagai sesuatu yang *taken for granted*. Prinsip interoperabilitas harus ditelaah secara kritis dalam artian pengembangannya diupayakan selaras dengan karakteristik geografis negara, bentuk ancaman yang potensial akan dihadapi, dan dukungan sumber daya (Finlan et al., 2021). Implikasinya, penggunaan kekuatan tempur dari masing-masing matra dalam kerangka interoperabilitas dapat bersifat masif atau parsial bergantung pada ragam skenario perang yang akan diterapkan.

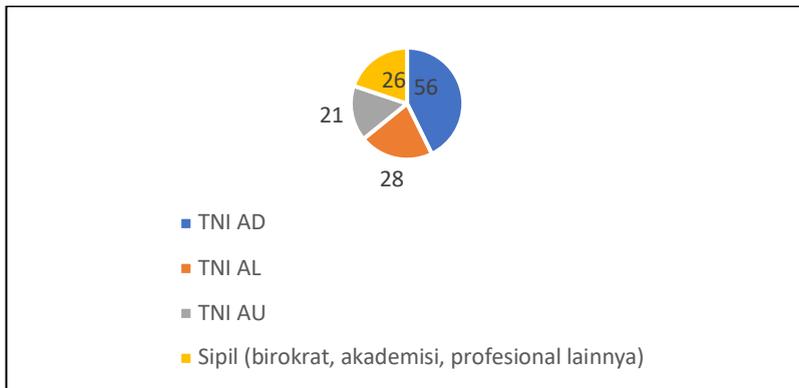
Pada konteks Indonesia sebagai negara kepulauan, misalnya, prioritas pengembangan interoperabilitas yang paling utama adalah membangun kekuatan pemukul yang dapat dimobilisasi dengan cepat di wilayah maritim. Mengikuti skenario itu, interoperabilitas antara kekuatan matra udara dan laut menjadi variabel kunci untuk memukul mundur kekuatan musuh. Kemampuan ini bernilai sangat strategis karena bertujuan menutup akses invasi agresor di garis terluar/terdepan batas maritim Indonesia sebelum memasuki pertempuran di wilayah pesisir dan darat. Oleh karena itu, cetak biru interoperabilitas perlu memasukkan kebijakan pengembangan doktrin peperangan gabungan dan keterpaduan alutsista laut dan udara. Setelah hal itu dikembangkan, para perumus kebijakan dapat memasukkan pengembangan interoperabilitas ketiga matra TNI untuk menghadapi skenario perang di kawasan pesisir dan daratan sebagai antisipasi gagalnya efektivitas kekuatan pemukul laut dan udara di garis terluar. Urgensi kaji ulang strategi pertahanan dan pembakuan prinsip interoperabilitas tentunya bukan beban yang harus dipikul sendiri oleh TNI. Partisipasi dan kontribusi kalangan intelektual sipil menjadi penting untuk memenuhi kedua agenda tersebut.

Pelibatan Substansial Unsur Sipil dalam Perumusan Kebijakan Pertahanan

Militer, layaknya organisasi lain, sering kali dihadapkan pada situasi yang sulit untuk melakukan perubahan. Perubahan memang biasanya dianggap sebagai suatu bentuk ancaman terhadap hal yang sudah lama berlaku atau berjalan di dalam organisasi, berpotensi mengurangi otonomi institusi, dan dapat memengaruhi alokasi sumber daya yang selama ini sudah dimiliki militer (Agüero, 1995). Pada konteks militer, perubahan atau transformasi harus dilihat secara lebih mendalam, terutama dengan memahami kepentingan militer sebagai sebuah korps.

Institusi militer di mana pun juga bersandar pada kepentingan utama, yaitu memenangkan peperangan dan/atau mencapai tujuan dari misi yang diembannya. Dalam perspektif ini, institusi militer memiliki prinsip dan pola pikir tersendiri untuk menentukan kriteria pemenuhan kedua tujuan tersebut, bentuknya berupa strategi dan taktik yang harus dijalankan berikut sumber daya yang dikerahkannya (Croissant, 2015; Croissant et al., 2013). Prinsip dan pola pikir yang dianut oleh militer tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari identitas organisasinya dan sering kali mengkristal selama puluhan tahun (Holmberg & Alvinus, 2019). Tekanan untuk mengubah prinsip dan pola pikir tersebut bisa saja diinterpretasikan militer sebagai suatu ancaman intervensi dari pihak eksternal, sehingga perubahan yang seharusnya dijalani menjadi terhambat. Contoh prinsip yang sudah puluhan tahun mengkristal adalah prinsip pertahanan semesta yang dianut TNI dan sering kali mendominasi wacana dan rumusan kebijakan pertahanan. Doktrin perang semesta yang lahir dari pengalaman sejarah perang gerilya era revolusi kemerdekaan masih diletakkan pada posisi yang sangat sakral di sektor pertahanan Indonesia. Dalam praktiknya, pola pertahanan berbasis darat (*land-based defence*) dengan model peperangan berlarut (gerilya) menjadi inti substansial kebijakan pertahanan, terlepas dari kenyataan bahwa karakter geopolitik Indonesia sendiri adalah negara kepulauan terbesar di dunia.

Permasalahannya, pola peperangan dan model misi militer terus berkembang pesat mengikuti dinamika ancaman terhadap keamanan nasional yang terus berevolusi dan bertransformasi. Berdasarkan pertimbangan dinamika ancaman itulah peran aktor sipil menjadi sangat relevan untuk dilibatkan sebagai pihak eksternal yang bisa mendorong perubahan, ketika para aktor militer dihadapkan pada hambatan internal. Kolaborasi sipil-militer dalam perumusan kebijakan pertahanan adalah sebuah keniscayaan. Namun dalam konteks transformasi pertahanan Indonesia selama ini, kolaborasi sipil-militer masih menghadapi tantangan yang tidak mudah dihadapi karena posisi-posisi penting di sektor pertahanan masih didominasi prajurit TNI. Hal ini tercermin dari komposisi pimpinan kunci di Kementerian Pertahanan pada Gambar 3 berikut ini.



Gambar 3. Komposisi Personel TNI dan Sipil di Jabatan Strategis Kemhan Tahun 2014-2021

(Sumber: Diolah dari Haripin et al., 2023, h.173)

Dari gambar di atas terlihat bahwa personel TNI sangat mendominasi, sebanyak 105 orang (80%) berasal dari unsur TNI dan 26 orang (20%) dari unsur sipil (Haripin et al., 2023). Dengan dominasi personel TNI tersebut, posisi strategis Kemhan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam perumusan kebijakan umum

pertahanan negara berpotensi menjadi bias dan sarat kepentingan subjektif TNI. Kondisi ini tidak bisa dilepaskan dari sejarah Kemhan sendiri yang secara kultural dan institusional dianggap sebagai wilayah kepakaran khusus militer ala TNI. Terlepas dari hambatan kultural dan institusional untuk memperbanyak unsur sipil di pos strategis Kemhan, pemerintah saat ini dan masa mendatang seharusnya bisa meningkatkan pelibatan unsur sipil dari kalangan internal seperti birokrat kementerian/lembaga lain dan pakar sipil dari kalangan eksternal seperti akademisi, peneliti *think tank*, aktivis, dan jurnalis. Keterlibatan unsur masyarakat sipil dapat menjadi penyeimbang dalam proses perancangan desain kebijakan, agar tujuan modernisasi pertahanan tetap pada jalurnya. Selain itu, partisipasi mereka diharapkan juga dapat meningkatkan derajat legitimasi publik atas kebijakan pertahanan yang diformulasikan.

Tentunya, pelibatan masyarakat sipil tersebut harus bersifat substantif dan berkelanjutan, serta menjangkau seluruh tahapan siklus kebijakan mulai dari identifikasi masalah, formulasi masalah, pengambilan keputusan, implementasi, hingga evaluasi. Pelibatan tersebut harus juga bersifat multidimensional. Karena, misalnya, partisipasi akademisi dari berbagai bidang ilmu (multidisipliner) akan memberikan perspektif yang lebih beragam dan obyektif sesuai dengan kaidah ilmiah. Ilmuwan politik dan hubungan internasional dapat memberikan pertimbangan dari segi dinamika politik domestik dan global. Ilmuwan yang menekuni ilmu pangan/pertanian dapat memberikan penilaian ilmiah tentang ketahanan pangan dan seberapa mendesak militer perlu terlibat di dalamnya. Sementara ilmuwan sistem informasi dapat memberikan gambaran mengenai lanskap ancaman keamanan siber yang harus dihadapi Indonesia dan kapabilitas yang dibutuhkan untuk mengantisipasinya.

Pada dasarnya, tujuan pelibatan unsur sipil adalah membantu peningkatan kapasitas untuk merumuskan kebijakan (*policy capacity*) di sektor pertahanan negara. Kapasitas perumusan kebijakan dimaknai sebagai kemampuan pemerintah untuk mengidentifikasi kondisi lingkungan sekitar dan merumuskan arah kebijakan yang strategis

(Howlett & and Lindquist, 2004). Dalam praktiknya, kepakaran sipil akan meningkatkan kompetensi analitik di tingkat individual, organisasional, dan sistemik melalui akses pengetahuan ilmiah dan teknis dalam perumusan dan penilaian berbagai alternatif kebijakan (Wu et al., 2015).

Penutup

Tren militerisasi yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir merupakan puncak gunung es dari masalah transformasi pertahanan di Indonesia. Penempatan militer yang sporadis dan multifungsi di ranah non pertahanan menunjukkan bahwa selama ini kebijakan pertahanan tidak pernah diformulasikan dan dijalankan secara substantif oleh para perumus dan pelaksana kebijakan. Sebagai konsekuensinya, TNI menjadi gamang dalam menentukan arah pembangunan postur kekuatannya. Di sisi lain, politisi sipil saat ini semakin leluasa memanfaatkan institusi TNI untuk misi non pertahanan demi memuaskan kepentingan politik subjektif atau kepentingan institusinya. Sedangkan petinggi TNI pun abai dalam menjaga konsistensi TNI untuk tetap fokus sebagai alat pertahanan negara. Sayangnya, kehadiran UU No. 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI tidak serta-merta menegasikan tren militerisasi tersebut.

Siapa pun pasti setuju bahwa pertahanan negara harus kuat dan teruji. Memang satu-satunya cara untuk menguji kekuatan pertahanan negara adalah peperangan, namun peperangan selalu diposisikan sebagai suatu kondisi ekstrem yang sangat dihindari oleh negara mana pun. Tulisan ini memberi catatan penting bahwa masalah transformasi pertahanan negara di Indonesia perlu segera ditata kembali. Kebutuhan yang paling mendesak saat ini adalah melakukan kaji ulang strategi pertahanan, membakukan prinsip interoperabilitas antar matra, dan membuka ruang kontribusi yang lebih luas bagi kalangan sipil untuk terlibat dalam perumusan kebijakan pertahanan. Tentunya, ketiga usulan tersebut bukanlah resep mujarab sekali jadi untuk mengatasi macetnya transformasi pertahanan saat ini. Meskipun

demikian, ketiga usulan di atas dapat menjadi pintu masuk bagi para pemangku kepentingan di sektor pertahanan untuk memperteguh komitmen dan aksi nyata dalam menciptakan kekuatan pertahanan negara yang lebih kokoh dan mampu menghadirkan rasa aman bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Daftar Pustaka

- Agüero, F. (1995). Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America. Dalam N. Diamondourous & H. J. Puhle (Ed.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (hlm. 124–165). The John Hopkins University Press.
- Antara. (2016, Desember 12). *Oknum TNI intimidasi petani proyek cetak sawah (TNI personnel intimidated farmers in the opening of new rice fields project)*. <https://makassar.antaranews.com/berita/79245/oknum-tni-intimidasi-petani-proyek-cetak-sawah>
- Antara. (2024, November 25). *Komisi I DPR rapat dengan Menhan-TNI bahas program dan Pilkada*. Antara News. <https://www.antaranews.com/berita/4489953/komisi-i-dpr-rapat-dengan-menhan-tni-bahas-program-dan-pilkada>
- Araf, A., Aliabbas, A., Adiputra, A. M., Aprilia, A. Y., Mengko, D. M., Budiawan, E., Mabururi, G., Ahmad, H., & Sujono, S. (2020). *Peran Internal Militer: Problem Tugas Perbantuan TNI* (2nd ed.). Imparsial.
- Araf, A., & Mengko, D. M. (2016). Reformasi Militer dan Problematika Operasi Militer selain Perang (Military Reform and the Problem of MOOTW). Dalam B. Sukadis & M. Dato (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2015* (hlm. 125–138). Lesperssi.
- BBC Indonesia. (2023, Maret 15). *Food estate: Perkebunan singkong mangkrak, ribuan hektare sawah tak kunjung panen di Kalteng*. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c2ez8gm679qo>
- Binnendijk, H. (2002). Introduction. Dalam H. Binnendijk (Ed.), *Transforming America's Military* (hlm. xvii–xxxi). National Defense University Press.

- Brooks, R. A. (2007). Introduction: The Impact of Culture, Society, Institutions, and International Forces on Military Effectiveness. Dalam R. A. Brooks & E. A. Stanley (Ed.), *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness* (hlm. 1–26). Stanford University Press.
- Bruneau, T. C., & Croissant, A. (2019). Civil-Military Relations: Why Control Is Not Enough. Dalam T. C. Bruneau & A. Croissant (Ed.), *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes* (hlm. 1–18). Lynne Rienner Publishers.
- Cohen, E. A. (1996). A Revolution in Warfare. *Foreign Affairs*, 37–54.
- Croissant, A. (2015). Southeast Asian Militaries in the Stage of Democratization: From Ruler to Servant. Dalam W. Case (Ed.), *Routledge Handbook of Southeast Asia Democratization* (hlm. 314–332). Routledge.
- Croissant, A., Kuehn, D., Lorenz, P., & Chambers, P. W. (2013). *Democratization and civilian control in Asia*. Palgrave Macmillan.
- Croissant, A., & Kuehn, D. (2017). Reforming Civil-Military Relations in New Democracies. Dalam *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53189-2>
- Detiknews. (2014, January 1). *Struktur Baru Kogabwilhan Segera Diputuskan Presiden (New joint-regional command structure will be decided by President soon)*. Detiknews. <https://news.detik.com/berita/d-2469989/struktur-baru-kogabwilhan-segera-diputuskan-presiden>
- Detiknews. (2021, April 7). *Kemenhan Targetkan Rekrut 25 Ribu Warga Jadi Komcad Tahun Ini*. Detiknews. <https://news.detik.com/berita/d-5522928/kemenhan-targetkan-rekrut-25-ribu-warga-jadi-komcad-tahun-ini>

- Detiknews. (2023, November 2). *Dahnil soal Food Estate: Yang Dikerjakan Prabowo Cadangan Logistik Strategis*. Detiknews. <https://news.detik.com/berita/d-7015278/dahnil-soal-food-estate-yang-dikerjakan-prabowo-cadangan-logistik-strategis>.
- Farrell, T., Terriff, T., & Osinga, F. (2010). *A Transformation Gap?: American Innovations and European Military Change*. Stanford University Press.
- Finlan, A., Anna, D., & and Lundqvist, S. (2021). Critically engaging the concept of joint operations: origins, reflexivity and the case of Sweden. *Defence Studies*, 21(3), 356–374. <https://doi.org/10.1080/14702436.2021.1932476>
- Gray, C. S. (2002). *Strategy for Chaos Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*. Frank Cass Publishers.
- Gray, C. S. (2006). Technology as a Dynamic of Defence Transformation. *Defence Studies*, 6(1), 26–51. <https://doi.org/10.1080/14702430600838461>
- Gunawan, A. B. (2022). *Under the Shadow of Army Domination: Defense Transformation in Indonesia* [Doctoral Dissertation, Heidelberg University]. <https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/32141/>
- Haripin, M., Priamarizki, A., & Nugroho, S. S. (2023). Quasi-civilian defence minister and civilian authority: The case study of Indonesia’s Ministry of Defence during Joko Widodo’s presidency. *Asian Journal of Comparative Politics*, 8(1), 164–183. <https://doi.org/10.1177/20578911221141016>
- Hochmüller, Markus, Solar, Carlos, & Pérez Ricart, Carlos A. (2024). Militarism and Militarization in Latin America: Introduction to the Special Issue. *Alternatives*, 49(4), 209–216. <https://doi.org/10.1177/03043754241237648>

- Høiback, H. (2016). The Anatomy of Doctrine and Ways to Keep It Fit. *Journal of Strategic Studies*, 39(2), 185–197. <https://doi.org/10.1080/01402390.2015.1115037>
- Holmberg, A., & Alvinus, A. (2019). How pressure for change challenge military organizational characteristics. *Defence Studies*, 19(2), 130–148. <https://doi.org/10.1080/14702436.2019.1575698>
- Howlett, M., & Lindquist, E. (2004). Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6(3), 225–249. <https://doi.org/10.1080/1387698042000305194>
- Imparsial. (2022, Mei 19). *Darurat Militerisasi Sipil: Telaah Kritis Pembentukan Komponen Cadangan Melalui UU No. 23 Tahun 2019 Tentang PSDN*. Imparsial. <https://imparsial.org/darurat-militerisasi-sipil-telaah-kritis-pembentukan-komponen-cadangan-melalui-uu-no-23-tahun-2019-tentang-psdn/>
- IPAC. (2015). *The Expanding Role of the Indonesian Military*. http://file.understandingconflict.org/file/2015/05/IPAC_19_Expanding_Role_of_TNI.pdf
- Kingsbury, D. (2003). Power Politics and the Indonesian Military. Dalam *Power Politics and the Indonesian Military*. RoutledgeCurzon. <https://doi.org/10.4324/9780203987582>
- Kompas. (2012). *Batalkan Pembelian Tank Leopard (Cancel Leopard Tank acquisition)*. 21.01.2012. <https://nasional.kompas.com/read/2012/01/21/03440455/Batalkan.Pembelian.Tank.Leopard..>
- Kompas. (2014a). *103 Tank Leopard Bakal Disebar di 5 Wilayah (103 Leopard tanks will be deployed in 5 regions)*. 31.03.2014. <https://nasional.kompas.com/read/2014/03/31/2114523/103.Tank.Leopard.Bakal.Disebar.di.5.Wilayah.>

- Kompas. (2014b). *SBY Marah Ada Pihak yang Menarik Dukungan Jenderal Aktif (Yudhoyono angry to some groupsthat attract active general support)*. 02.06.2014. <https://nasional.kompas.com/read/2014/06/02/1223571/SBY.Marah.Ada.Pihak.yang.Menarik.Dukungan.Jenderal.Aktif>.
- Kompas. (2015, Januari 16). *Bantu Sosialisasi Pertanian, Babinsa Masuk Sawah (Assisting in agricultural socialization, Babinsa enters the rice fields)*. *KOMPAS daily*. <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/16/09142831/Bantu.Sosialisasi.Pertanian.Babinsa.Masuk.Sawah>
- Kompas. (2023, Agustus 28). *Kenangan Pahit Embargo AS yang "Lumpuhkan" Alutsista TNI AU*. Kompas. <https://nasional.kompas.com/read/2023/08/28/19071041/kenangan-pahit-embargo-as-yang-lumpuhkan-alutsista-tni-au>.
- Kompas. (2024, Oktober 1). *Anggaran Pertahanan Meningkat, DPR Baru Diminta Pastikan "Optimum Essential Forces" Dipenuhi*. Kompas. <https://nasional.kompas.com/read/2024/10/01/16463781/anggaran-pertahanan-meningkat-dpr-baru-diminta-pastikan-optimum-essential>.
- Kompas. (2025, April 17). *500 Batalyon Pembangunan Bakal Dibentuk, Kemenhan: Tidak Dalam Waktu Singkat*. Kompas.com. <https://nasional.kompas.com/read/2025/04/17/14101821/500-batalyon-pembangunan-bakal-dibentuk-kemenhan-tidak-dalam-waktu-singkat>
- Krepinevich, A. F. (1994a). *Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions*. *The National Interest*, 37, 30–42. <http://www.jstor.org/stable/42896863>
- Krepinevich, A. F. (1994b). *Keeping Pace with the Military-Technological Revolution*. *Issues in Science and Technology*, 10(4), 23–29. <http://www.jstor.org/stable/43312704>

- Kuehn, D., & Levy, Y. (2021). Militarization: The Missing Link Between Threats and Civilian Control. Dalam D. Kuehn & Y. Levy (Ed.), *Mobilizing Force: Linking Security Threats, Militarization, and Civilian Control* (1 ed.). Lynne Rienner Publishers.
- Laksmiana, E. (2010). Dari ‘Reformasi Militer’ Menuju ‘Transformasi Pertahanan’: Tantangan dan Prospek ke Depan (From Military Reform to Defense Transformation: Prospects and Challenges Ahead). *Indonesian Review*, 1, 1–12.
- Laksmiana, E. (2024). Retail path-dependence: Indonesia’s post-authoritarian defence planning. Dalam T. Sweijs, S. , Van Genugten, & F. Osinga (Ed.), *Defence Planning for Small and Middle Powers, Rethinking Force Development in an Age of Disruption (forthcoming)*. Routledge.
- Laksmiana, E., & Taufika, R. (2020). *How “militarized” is Indonesia’s COVID-19 management? Preliminary assessment and findings*. <https://csis.or.id/publication/how-militarized-is-indonesias-covid-19-management-preliminary-assessment-and-findings/>
- Levy, Y. (2024). *Research Handbook on Civil–Military Relations* (hlm. 298–313). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800889842.00033>
- Lockyer, A. (2013). The Logic of Interoperability: Australia’s Acquisition of the F-35 Joint Strike Fighter. *International Journal*, 68(1), 71–91. <https://doi.org/10.1177/002070201306800106>
- Lowy Institute. (2024). *Lowy Institute Asia Power Index 2024*. <https://power.lowyinstitute.org/countries/indonesia/>
- MacFarling, I. (1996). *The Dual Function of the Indonesian Armed Forces Military Politics in Indonesia*. Australian Defence Studies Center.
- Media Indonesia. (2016). *Kasus Leopard Diminta Jangan Terulang (The Leopard case must not be happened again)*. 24.02.2016.

<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/30478/kasus-leopard-diminta-jangan-terulang>

- Mengko, D. M. (2015). Problematika Tugas Perbantuan TNI (Problems of TNI's Assistance Role). *Keamanan Nasional*, 1(175–195).
- Mietzner, M. (2006). *The politics of military reform in post-suharto Indonesia: Elite conflict, nationalism and institutional resistance*. East-West Center.
- Moon, T., Suzanne, F., & and Reynolds, H. (2008). The What, Why, When and How of Interoperability. *Defense & Security Analysis*, 24(1), 5–17. <https://doi.org/10.1080/14751790801903178>
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military Missions in Democratic Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Posen, B. (1984). *The sources of military doctrine*. Cornell University Press.
- Pramodhawardani, J. (2012, Februari 9). Why Should The Leopard Tanks Purchase Be Rejected? *The Jakarta Post*, 6.
- Rinakit, S. (2005). *Indonesian military after the new order*. ISEAS.
- Snider, D. M. (2003). Jointness, Defense Transformation, and the Need for a New Joint Warfare Profession. *Parameters*, 33(3), 7–30.
- Stulberg, A. N., & Salomone, M. D. (2007). *Managing Defense Transformation Agency, Culture and Service Change*. Ashgate.
- Tempo. (2012). *DPR Tolak Tank Leopard (DPR rejects Leopard Tank)*. 11.01.2012. <https://nasional.tempo.co/read/376774/dpr-tolak-tank-leopard/full&view=ok>
- Tempo. (2019, Januari 31). *Banyak Perwira Mengganggu, Panglima TNI Menunggu Revisi UU TNI*. Tempo News. <https://www.tempo.co/politik/banyak-perwira-mengganggu-panglima-tni-menunggu-revisi-uu-tni-774879>

- Tempo. (2021, Juni 5). *Kereta cepat senjata Prabowo*. Tempo. <https://www.tempo.co/politik/cara-prabowo-mengadakan-alutsista-berbiaya-tinggi-848940>
- Tempo. (2022, November 2). *Temuan BPK Soal Anggaran Komcad Kemenhan, Jokowi: Itu Selalu Ada di Kementerian*. Tempo. <https://www.tempo.co/politik/temuan-bpk-soal-anggaran-komcad-kemenhan-jokowi-itu-selalu-ada-di-kementerian-263571>
- Tempo. (2025a, Januari 1). *Tiga Tugas TNI untuk Siapkan Program Makan Bergizi Gratis*. Tempo. <https://www.tempo.co/politik/tiga-tugas-tni-untuk-siapkan-program-makan-bergizi-gratis-1188589>
- Tempo. (2025b, Maret 3). *Panglima Agus Subiyanto Pernah Sebut Multifungsi TNI, Anggota Komisi I DPR: Ngawur Itu*. <https://www.tempo.co/politik/panglima-agus-subiyanto-pernah-sebut-multifungsi-tni-anggota-komisi-i-dpr-ngawur-itu-1214558>
- Tribunnews. (2012). *Menhan: Pembelian Tank Leopard Ajuan TNI AD (Minister of defense: Leopard Tank acquisition is Army's proposal)*. 20.01.2012. <https://www.tribunnews.com/nasional/2012/01/20/menhan-pembelian-tank-leopard-ajuan-tni-ad>.
- Weber, M. (1919). *Politik als Beruf* (M. Weber, Ed.). Duncker & Humblodt.
- Weiner, S. K. (2022). *Managing the Military*. Dalam *The Joint Chiefs of Staff and Civil-Military Relations*. Columbia University Press. <https://doi.org/doi:10.7312/wein20734>
- Widjajanto, A. (2010). *Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia, 1945-1998 (The Evolution of Indonesia's Defense Doctrine, 1945-1998)*. *Prisma*, 1(1).
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and*

capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>