

Prisma

Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi

Tsunami
"Kiri"
Amerika Latin

Meninjau Kembali Pertahanan Indonesia



LP3ES

Rp 30.000,00



Vol. 29, Januari 2010

1

Ekonomi Pertahanan Indonesia*

Makmur Keliat



Tulisan ini bertujuan menawarkan kerangka analisis memahami dukungan sumber daya ekonomi terhadap pertahanan. Ada dua argumen utama: Pertama, hubungan erat antara pertahanan dan ekonomi. Kedua, kerangka analisis studi ekonomi pertahanan yang memiliki dua pengertian, yaitu ekonomi pertahanan sebagai masalah ekonomi dan ekonomi pertahanan sebagai masalah keamanan. Dua pengertian yang berbeda itu menghasilkan dua variabel, yaitu variabel makro dan variabel mikro dengan delapan indikator. Dua variabel dengan delapan indikator ini diharapkan dapat memperkaya debat seputar kebutuhan untuk meningkatkan alokasi anggaran pertahanan.

Seberapa besarkah dukungan ekonomi yang “layak” dan “pantas” bagi pertahanan Indonesia? Apakah besaran dukungan ekonomi sekarang ini “layak” dan “mencukupi”? Apa ukuran untuk menyatakan “layak” atau “tidak layak” itu? Ada sejumlah alasan mengapa pertanyaan ini perlu diajukan. Pertama, terdapat wacana yang menyatakan bahwa anggaran pertahanan Indonesia yang kecil telah memberi kontribusi cukup besar terhadap terjadinya serangkaian kecelakaan pesawat udara dalam beberapa tahun terakhir.¹

Kedua, wacana yang menyatakan bahwa anggaran pertahanan yang kecil akan menyulitkan upaya transformasi Tentara Nasional Indonesia (TNI) menjadi tentara profesional.² Ketiga, wacana yang mengatakan bahwa peningkatan anggaran pertahanan masih dapat dilakukan mengingat besarnya masih di bawah standar umum negara-negara di kawasan Asia Timur.³

Tulisan ini tidak akan menjawab secara tuntas pertanyaan-pertanyaan tersebut. Pada dasarnya, tulisan ini hanya menawarkan sebuah kerangka analisis untuk menjawab rangkaian

* Penulis mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan di PACIVIS, FISIP-UI dan IODAS (*Institute for Defense and Security Studies*). Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian yang dilaksanakan kedua lembaga itu, yang juga diikuti secara aktif oleh penulis. PACIVIS melaksanakan penelitian tentang Reformasi Militer, sedangkan IODAS melaksanakan penelitian tentang Transformasi Militer.

¹ Lihat, misalnya, F Djoko Poerwoko, “Lagi, Heli Militer Jatuh, Tiga Perwira Tewas”, dalam *Kompas*, 19 Juni 2009.

² Lihat, misalnya, Makmur Keliat, “Kekuatan Bersenjata, Pertahanan, dan Ekonomi”, dalam *Kompas*, 5 Oktober 2009.

³ Pada 2010, anggaran pertahanan Indonesia secara politik dinaikkan sebesar 22 persen dari tahun sebelumnya. Namun, perlu dicatat dua

pertanyaan itu dengan menggunakan kajian ekonomi pertahanan (*defense economics*). Secara teoretis, ada delapan indikator yang ditawarkan oleh studi ekonomi pertahanan untuk menjawab seluruh pertanyaan di atas. Untuk memudahkan struktur pemahaman, alur penulisan akan dibagi empat. Bagian pertama menguraikan pemikiran tentang hubungan antara pertahanan dan ekonomi. Bagian kedua menguraikan tentang pemikiran ekonomi pertahanan sebagai masalah ekonomi. Bagian ketiga menguraikan tentang ekonomi pertahanan sebagai masalah keamanan. Bagian terakhir merupakan catatan refleksi terhadap uraian sebelumnya. Secara ringkas, ada dua variabel besar dengan delapan indikator yang dapat digunakan sebagai kerangka analisis untuk memahami ekonomi pertahanan Indonesia.

Baku Kait Ekonomi dan Pertahanan

Mengutip Erhard Eppler,⁴ pertahanan adalah wajah untuk mengenal (*recognizable face*) suatu negara. Pandangan Eppler ini, yang terinspirasi pemikiran sosiolog klasik Max Weber, berangkat dari fakta bahwa hanya negara yang diberi hak monopolistik dalam

penggunaan kekerasan. Hak monopolistik itu juga terkait dengan fakta bahwa negara "hidup" dalam suatu lingkungan internasional yang anarkis. Demi kelangsungan hidupnya, azas *jus ad bellum* (hak negara untuk melancarkan perang) hingga kini masih tetap berlaku sebagai ketentuan dalam hubungan antarnegara pada tataran internasional. Itu pula sebabnya, pertahanan merupakan domain dari negara yang tidak dapat diberikan kepada dan dijalankan oleh swasta. Itu pula sebabnya, melalui pertahanan, konsep negara yang abstrak lalu menjadi "konkret". Melalui kegiatan pertahanan "wajah negara" menjadi dapat dikenal.

Maka tepat sekali kata-kata yang dikemukakan MC McGuire ketika memberi batasan makna pertahanan. Menurut McGuire, pertahanan adalah "seluruh kegiatan agresif dan protektif yang dilakukan pemerintah dan bangsa-bangsa untuk menentukan (*to define*), meningkatkan (*to advance*), dan melestarikan (*to preserve*) kepentingannya di tengah bangsa lain".⁵ Tentu saja seluruh kegiatan agresif dan protektif itu dilakukan pemerintah dan bangsa atas nama negara. Ringkasnya, pertahanan pertama-tama dan terutama hadir bersama kita karena kehadiran negara. Tanpa kehadirannya, akan muncul kesulitan sangat serius bagi bangsa untuk menentukan, memajukan, dan melestarikan kepentingan nasional masing-masing.

Berbeda dengan kegiatan pertahanan yang asal muasalnya dapat dilacak dari kehadiran negara, seluruh kegiatan ekonomi, baik produksi, distribusi, maupun konsumsi, muncul secara alamiah dari kebutuhan manusia. Kebutuhan manusia, seperti yang selalu diyakini oleh para ekonom, tidak terbatas. Sumber daya untuk memenuhi kebutuhan manusia yang tidak terbatas itulah yang terbatas. Watak ekonomi seperti itu yang membuat adanya

hal penting. Pertama, peningkatan itu hanya bisa memenuhi kurang dari 30 persen kebutuhan anggaran pertahanan yang diusulkan; lihat, misalnya, pernyataan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Juwono Sudarsono, "Kenaikan untuk Pemeliharaan Persenjataan", dalam *Kompas*, 4 Agustus 2009. Kedua, jika dilihat dari persentase terhadap Produk Domestik Bruto, anggaran pertahanan Indonesia tidak pernah melebihi angka 1 persen. Persentase ini tentu saja berada di bawah angka rata-rata negeri di kawasan Asia Timur; lihat, misalnya, angka yang dikeluarkan oleh *Military Balance*, 2007. Karena keadaan anggaran yang sangat terbatas, kekuatan postur yang dibangun pun bersifat minimal (*minimal essential force*).

⁴ Lihat, Erhard Eppler, *The Return of the State?* (London: The Global Policy Institute, 2009), hal. 65-66.

⁵ Lihat, MC McGuire, "Defense Economics and International Security", dalam Keith Hartley dan T Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Volume 1 (Iowa: Elsevier Science BV, 1995), hal. 16.

kesulitan besar untuk menciptakan hambatan terhadap kegiatan-kegiatan ekonomi. Tanpa melihat lokasi hunian politik (baca: negara) tempat tinggal seseorang, diyakini tidak ada seorang pun dapat memenuhi kebutuhannya yang tak terbatas itu. Dengan asumsi seperti ini pula hambatan terhadap kegiatan ekonomi yang dilakukan pemerintah dipandang sebagai hambatan artifisial terhadap pemenuhan kebutuhan manusia.⁶

Terdapat konsekuensi serius dari dua watak berbeda antara pertahanan dan ekonomi. Watak ekonomi sebagaimana sering dikemukakan dan diungkap para ekonom adalah, "kedaulatan terletak pada kebutuhan manusia yang tidak terbatas".⁷ Sedangkan watak pertahanan sebagaimana kerap dikemukakan para pemikir strategis-keamanan berangkat dari pernyataan "kedaulatan ada di tangan negara".⁸ Konsekuensinya dapat dirumuskan dalam kalimat tanya berikut: Jika kita sepakat bahwa menghilangkan kegiatan ekonomi berarti menegasikan hakikat manusia dan jika kita sepakat bahwa menghilangkan kegiatan pertahanan berarti menafikan kehadiran negara, bagaimana menghubungkan dua watak yang berbeda itu sehingga keduanya berhubungan erat dan dapat saling melengkapi?

Ada empat cara untuk melihat keterkaitan itu. *Pertama*, negara dapat hadir untuk melindungi kepentingan pelaku ekonomi nasional. Kegiatan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik jika tidak ada jaminan terhadap perlin-

dungan hak kepemilikan. Walaupun perang tidak selalu terjadi, kemungkinan untuk itu selalu ada dalam kehidupan manusia.⁹ Dalam hal ini perang merupakan salah satu jenis ancaman terhadap hak kepemilikan. Kalah dalam suatu peperangan mengakibatkan seluruh hak kepemilikan dapat berpindah ke tangan musuh. Kolonialisme tradisional masa lalu merupakan contoh klasik untuk menyampaikan bukti historis ini. Dilihat dari argumen seperti ini, pertahanan menjadi sangat instrumental dalam melindungi kegiatan ekonomi.

Kedua, negara membutuhkan sumber daya ekonomi untuk melindungi keutuhan teritorialitasnya. Suatu negara disebut berdaulat dan modern jika ia menduduki suatu ruang geografis dengan garis batas secara jelas yang memisahkan dirinya dengan pihak lain. Pada wilayah dalam garis batas itu negara memiliki otoritas yang sah. Namun, otoritas ini bukan sesuatu yang abadi. Selalu terdapat ancaman terhadap garis batas itu. Perjalanan sejarah negara modern di Eropa sangat kaya menunjukkan perubahan garis batas. Sampai dengan akhir abad ke-20, misalnya, ratusan unit politik yang disebut negara telah hadir di Eropa. Namun, memasuki awal abad ke-20, hanya ada 25 negara di Benua Eropa.¹⁰

Sejarah Eropa juga menunjukkan bahwa pungutan pajak pada awalnya adalah suatu "beban pungutan luar biasa" (*extraordinary levies*) yang dilakukan untuk tujuan perang,

⁶ Lihat pandangan para ekonom yang dikupas sangat baik oleh Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2001), hal. 3-45.

⁷ Lihat, gagasan tentang "kedaulatan konsumen" dari perspektif ekonomi dalam Steven E Rhoads, *The Economist's View of the World: Government, Markets and Public Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hal. 66-64.

⁸ Lihat, perkembangan gagasan kedaulatan dari perspektif politik-keamanan dalam Robert Jackson, *Sovereignty: The Evolution of an Idea* (Cambridge: Polity Press, 2007).

⁹ Seperti dinyatakan dengan sangat baik oleh ekonom Paul A Samuelson, "We live in unsettled times: experts who insure life and property tell us the risk of war is real and substantial. A sad fact, but not one we can ostrich like ignore. And even if war does not come, national defense programs will be with us for the rest of our lives; lihat, Paul A Samuelson, *Economics: An Analysis* (New York, Toronto: McGraw Hill Book Company, 1958), hal. 729.

¹⁰ Lihat, TV Paul, "State, Security Function and the New Global Forces", dalam TV Paul, G John Ikenberry dan John A Hall (eds.), *The Nation-State in Question* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003), hal. 139.

yang setelah beberapa waktu kemudian berubah menjadi sumber rutin pendapatan pemerintah. Dengan kata lain, pertahanan dapat dipandang sebagai beban ekonomi publik, namun beban itu diperlukan untuk melindungi negara. Terlebih lagi tidak ada seorang pun dapat memastikan bahwa perang tidak akan muncul di masa depan. Pertahanan merupakan biaya ekonomi yang dikeluarkan untuk memperkecil ketidakpastian di masa depan. Dilihat dari sudut pandang "bina negara" (*statecraft*), anggaran pertahanan merupakan wujud nyata komitmen negara untuk melindungi warganya dari ancaman serangan bersenjata eksternal. Pada titik ini, pertahanan menjadi suatu *public good* dalam pengertian paling kasat mata dan secara filosofis merupakan turunan dari *security function of state*.

Ketiga, pengorganisasian tentara sebagai profesi yang berhubungan dengan kekerasan sangat terkait dengan surplus ekonomi yang dihasilkan oleh kegiatan ekonomi masyarakat. Perjalanan sejarah manusia menunjukkan adanya fakta menarik antara kehadiran tentara dan kegiatan ekonomi masyarakatnya. Seperti diungkapkan dengan sangat menarik oleh antropolog Jared Diamond, kebutuhan untuk memiliki tentara sebagai suatu institusi pada awalnya muncul setelah pengorganisasian kehidupan manusia mengalami transisi dari masyarakat pengumpul dan berburu menjadi masyarakat pertanian yang menetap.¹¹ Ketika masyarakat pertanian menetap itu hadir, tidak hanya terbentuk unit politik yang terorganisasi dengan seorang pemimpin yang dipilih oleh elite dan massa. Di luar stratifikasi sosial ini, terdapat surplus ekonomi dan unit sosial khusus yang dapat digunakan kelompok elite sebagai instrumen kekerasan. Keseluruhan fenomena ini terkait satu dengan lainnya. Surplus ekonomi disalurkan oleh para elite untuk memberikan dukungan pendanaan bagi keberlangsungan unit pelaksana kekerasan yang dalam proses

kemudian menjadi akar-akar sosial dari kehadiran tentara. Di sisi lain, kelangsungan unit pelaksana kekerasan itu menjadi penting demi berjalannya mekanisme kehidupan dari unit politik masyarakat pertanian yang menetap itu sekaligus melestarikan dan meningkatkan surplus ekonomi yang dihasilkan masyarakat.

Jika kita memakai argumen Jared Diamond ini, seseorang dapat menyatakan bahwa tentara hanya akan terorganisasi dengan baik jika kegiatan ekonomi masyarakat mampu menghasilkan surplus ekonomi. Dengan kata lain, tentara bukan manusia "produktif" dan tidak bertujuan untuk berproduksi secara langsung dan secara aktif sebagai pelaku ekonomi nasional. Dalam rumusan sebaliknya, kita dapat menyatakan sumber daya ekonomi yang tersedia merupakan faktor sangat penting bagi tentara untuk melaksanakan fungsinya secara efektif. Bukti historis tentang keterkaitan seperti itu dipaparkan dengan sangat menarik oleh Jurgen Brauer dan Hubert Van Tuyll. Menurut kedua penulis, logika ekonomi sangat memengaruhi sejarah militer Eropa di masa lalu, misalnya, seperti ditunjukkan dalam kasus pembangunan kastil sebagai benteng pertahanan. Masih menurut mereka, pertimbangan *opportunity cost*, dalam arti lebih murah, merupakan sebab mengapa penguasa-penguasa Eropa abad pertengahan lebih menyukai pembangunan kastil yang berfungsi sebagai benteng pertahanan dibandingkan dengan pemeliharaan pasukan tentara yang terorganisasi secara permanen.¹²

Ekonomi Pertahanan sebagai Masalah Ekonomi

Jika kegiatan pertahanan dan ekonomi memiliki kaitan, apa yang dimaksud dengan kerangka analisis ekonomi pertahanan? Ada dua cara pandang yang berbeda untuk

¹¹ Lihat, Jared M Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: WW Norton, 1999), hal. 76-85.

¹² Jurgen Brauer dan Hubert van Tuyll, *Castles, Battles & Bombs: How Economics Explain Military History* (Chicago dan London: University of Chicago Press, 2008), hal. 45-76.

menjawab pertanyaan ini. *Pertama*, dengan menyatakan bahwa kebutuhan peningkatan anggaran pertahanan itu sebagai masalah ekonomi (*economic problem*). *Kedua*, dengan menyatakan bahwa kebutuhan peningkatan anggaran sebagai masalah keamanan (*security problem*). Pernyataan pertama umumnya dikembangkan dari disiplin ilmu ekonomi, sedangkan pernyataan kedua dari perkembangan kajian strategis-keamanan internasional yang muncul dari lingkaran disiplin ilmu hubungan internasional.

Marilah kita memulai dengan melakukan elaborasi terhadap pernyataan pertama. Di lingkaran pemelajar disiplin ilmu ekonomi selalu terdapat keyakinan akademik bahwa masalah ekonomi (*economic problem*), seperti yang juga sudah diungkapkan sebelumnya, berasal dari fakta bahwa kebutuhan manusia tidak terbatas tetapi sumber daya untuk mendukung kebutuhan itu terbatas. Karena itu, ekonomi pertahanan bagi para ekonom berarti kajian tentang efek-efek kelangkaan sumber daya terhadap pencapaian tujuan-tujuan pertahanan, baik untuk tujuan protektif (perlindungan) maupun agresif (penyerangan). Dengan kata lain, tujuan-tujuan pertahanan tidak bisa ditetapkan tanpa pembatasan. Tujuan-tujuan itu harus diberi pembatasan melalui pilihan-pilihan kebijakan paling rasional dan optimal, jika dilihat dari sumber daya yang tersedia.

Berangkat dari pemahaman seperti ini, kajian-kajian yang dilakukan oleh para ekonom yang menekuni bidang studi ekonomi pertahanan memperlihatkan perkembangan sangat menarik. Pengamatan yang dilakukan Martin McGuire menunjukkan bahwa perkembangan kajian itu dapat dikelompokkan ke dalam empat tema besar. Premis dasar dari seluruh tema ini adalah kepedulian terhadap insentif-insentif ekonomi, yaitu kepedulian untuk memperoleh kesejahteraan dan kemakmuran, tidak dapat diabaikan dalam mengkaji kegiatan dan tujuan pertahanan.¹³

¹³ McGuire, "Defense Economics ...", hal. 17.

Pertama, tema manajemen pertahanan.¹⁴ Fokus kajian tema ini adalah adanya kebutuhan untuk mencari keseimbangan antara kebutuhan efektivitas pertahanan dengan kebutuhan efisiensi pertahanan. Tujuan dan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan itu harus selalu mempertimbangkan biaya-biaya yang digunakan. *Kedua*, tema sumber daya pertahanan. Fokus kajian tema ini adalah kapabilitas militer hanyalah salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan pertahanan, yaitu melemahkan dan mengalahkan pihak musuh, dan penggunaan instrumen itu perlu mendapat dukungan kekuatan ekonomi. Namun, instrumen lain juga dapat digunakan seperti kebijakan perdagangan, program bantuan, ancaman keuangan dan seterusnya. Karena itu, secara praktis, fokus pada tataran ini adalah pencarian keseimbangan antara penggunaan instrumen militer dengan nonmiliter untuk melemahkan dan menghukum pihak musuh.

Ketiga, tema efek pertahanan.¹⁵ Fokusnya adalah efek-efek makro pertahanan terhadap perekonomian nasional seperti pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan ekonomi nasional, dan dampaknya terhadap stabilitas sistem internasional. Misalnya, seberapa besar kekuatan ekonomi nasional seperti yang diukur dalam GDP atau kekuatan ekonomi pemerintah seperti yang diukur dari APBN dapat dialokasikan untuk mendukung tujuan dan kegiatan pertahanan.

Keempat, tema perebutan sumber daya ekonomi sebagai masalah keamanan.¹⁶ Fokus

¹⁴ Lihat, misalnya, Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev (eds.), *Defence Management: An Introduction* (Geneve: Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Force [DCAF], 2009).

¹⁵ Untuk konteks Indonesia, lihat disertasi Martin M Wing, "Defense and Employment in Indonesia: A Multisector Analysis" (Detroit Michigan: Wayne State University, 1989).

¹⁶ Lihat, Norrin M Ripsman, "False Dichotomy: Why Economic has Always been High Politics," dalam Peter Dombrowski, *Guns and Butter: The Political Economy of International Security*

Tabel 1. Empat Tema Besar Kajian Ekonomi Pertahanan sebagai Masalah Ekonomi

No	Tema	Fokus Utama
1	Manajemen Pertahanan	Penyeimbangan antara kebutuhan efektivitas pertahanan dengan kebutuhan efisiensi pertahanan
2	Sumber Daya Pertahanan	Pencarian keseimbangan antara penggunaan instrumen militer dengan nonmiliter untuk melemahkan dan menghukum pihak musuh
3	Efek Pertahanan	Dampak pertahanan terhadap pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan ekonomi nasional, dan stabilitas sistem internasional
4	Kebutuhan Ekonomi sebagai Penyebab Pertahanan	Pengidentifikasian faktor-faktor ekonomi, seperti kebutuhan untuk melindungi kepemilikan, pengelolaan dan perolehan sumber daya ekonomi untuk menjelaskan kebutuhan pertahanan

pada tataran ini adalah mengidentifikasi faktor-faktor ekonomi, seperti kebutuhan untuk melindungi kepemilikan dan pengelolaan sumber daya yang menjadi sebab munculnya persoalan keamanan (lihat, Tabel 1).

Empat tema besar itu memberi kontribusi yang sangat bermanfaat sebagai kerangka kerja (*framework*) untuk menjawab pertanyaan yang diajukan dalam awal tulisan ini. Jawaban terhadap pertanyaan seberapa besar alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk anggaran pertahanan Indonesia sebaiknya harus mengaitkan dengan empat tema besar yang muncul dalam kajian ekonomi pertahanan.

Dari sisi tema kajian manajemen pertahanan, alokasi anggaran pertahanan Indonesia misalnya, perlu mempertimbangkan kebutuhan efektivitas dan efisiensi. Studi-studi terdahulu tentang tema ini, misalnya, mengaitkannya dengan manajemen logistik dan analisis efek-

tivitas biaya dan penganggaran program di dalam anggaran pertahanan. Sedangkan kajian lebih mutakhir menunjukkan bahwa pencapaian keseimbangan antara efektivitas dan efisiensi pertahanan dapat dilakukan dengan analisis konversi pertahanan (*defense conversion*). Secara sederhana, pengertian konversi pertahanan adalah pengubahan cara pengalokasian/pendistribusian anggaran pertahanan pada tataran mikro dengan tujuan untuk mendapatkan efisiensi terbaik tanpa mengubah tujuan (efektivitas) pertahanan. Sebagai contoh, apakah dana anggaran pertahanan lebih baik digunakan untuk membeli pesawat tempur yang bersifat *striking forces* atau lebih baik dipakai untuk membeli pesawat tempur yang mempertinggi pergerakan pasukan (*mobilization*).

Termasuk dalam kajian manajemen pertahanan ini juga adalah analisis perampingan (*downsizing*). Analisis ini menyatakan bahwa kebutuhan efisiensi dapat mengakibatkan terjadinya perampingan anggaran pertahanan,

(Boulder Colorado: Lynne Rienner Publisher Inc, 2007), hal. 15-31.

tetapi tanpa mengubah tujuan pertahanan.¹⁷ Kemungkinan seperti itu dapat dilakukan karena misalnya ditemukan teknologi militer lebih baru yang mahal secara ekonomi, sehingga mengharuskan diadakan perubahan dalam pengorganisasian struktur organisasi militer (*revolution in military affairs*). Kekuatan pemukul kecil tapi efektif (*effective small striking force*) bahkan lebih efisien dari segi biaya merupakan tujuan akhir dari analisis perampingan.

Untuk tema sumber daya pertahanan, kajian tentang alokasi anggaran pertahanan Indonesia perlu pula melihat apakah instrumen kapabilitas militer merupakan instrumen paling efektif dan efisien untuk melemahkan pihak yang dianggap memberi ancaman. Untuk mengetahuinya tentu saja perlu dilakukan perbandingan jika digunakan instrumen lain yaitu instrumen nonmiliter. Kajian awal dari tema ini terfokus pada hubungan antara kekuatan ekonomi dan kekuatan militer (*military strength*). Pertanyaannya, apakah kekuatan ekonomi dapat digunakan sebagai kekuatan militer melalui bantuan pinjaman dan pembangunan, misalnya Kajian-kajian akademik terbaru juga memperlihatkan bahwa instrumen investasi dan perdagangan berupa sanksi ekonomi dan boikot perdagangan dan keuangan dapat digunakan sebagai pengganti terhadap perang dan penaklukan.¹⁸ Dengan kata lain, kekuatan ekonomi dapat digunakan sebagai instrumen "keamanan nasional" untuk menekan, melemahkan dan mengalahkan pihak musuh.

Untuk tema efek pertahanan, kajian tentang alokasi anggaran pertahanan Indonesia

perlu melihat hubungan di antara dampak alokasi anggaran terhadap kesejahteraan ekonomi nasional. Pertanyaannya, pada titik mana alokasi anggaran pertahanan memberi pengaruh, baik positif maupun negatif, terhadap kesejahteraan ekonomi nasional? Indikator-indikator yang bisa digunakan, misalnya, adalah besaran APBN terhadap PDB dan alokasi penganggaran secara sektoral di dalam APBN. Di luar indikator klasik seperti itu, hubungan antara anggaran pertahanan dan ekonomi, kajian-kajian terbaru juga memasukkan indikator pengembangan industri teknologi pertahanan terhadap kekuatan ekonomi nasional.

Untuk tema kebutuhan ekonomi sebagai penyebab pertahanan, kajian tentang alokasi anggaran pertahanan Indonesia mengharuskan pengaitannya dengan kebutuhan untuk mengontrol sumber daya alam yang dimiliki dan perlindungan terhadap wilayah. Sumber daya yang dimiliki tidak hanya berada di darat, tetapi juga di laut, mulai dari *non-living resources* (penambangan mineral seperti energi gas dan minyak bumi) sampai *living resources* seperti perikanan. Nilai ekonomi yang terkandung dalam sumber daya ekonomi dapat digunakan sebagai pembenaran terhadap alokasi anggaran pertahanan. Secara hipotetis dalam konteks Indonesia, misalnya, gagasan untuk meningkatkan anggaran pertahanan kemungkinan akan menjadi relevan jika dikaitkan dengan nilai sumber daya ekonomi kelautan yang terkandung di wilayah Indonesia.

Dari seluruh empat tema kajian di atas, tampaknya yang kurang relevan untuk digunakan dalam konteks Indonesia adalah tema kajian sumber daya pertahanan. Jika dilihat dari besaran kekuatan ekonomi, Indonesia belum berada dalam posisi sebagai suatu *great power* seperti Amerika Serikat yang dapat menggunakan instrumen nonmiliter untuk melemahkan pihak musuh. Karena itu, yang menjadi rujukan sebagai kerangka pemikiran hanya tiga tema, yaitu manajemen pertahanan, efek pertahanan, dan ekonomi sebagai sumber pertahanan.

¹⁷ Isu ini dalam kasus Amerika Serikat setelah jatuhnya Saddam Hussein di Irak dapat dilihat dalam Michael E O'Hanlon, *Defense Strategy for the Post-Saddam Era* (Washington D.C: Brooking Institute Press, 2005), hal. 1-24.

¹⁸ Benn Steill dan Robert E Litan, *Financial Statecraft: The Role of Financial Market in American Foreign Policy* (New Haven dan London: Yale University Press, 2006), hal. 1-10.

Ekonomi Pertahanan Sebagai Masalah Keamanan

Di sisi lain, ekonomi pertahanan dapat juga dilihat dari sudut pandang sangat berbeda, misalnya, dengan meminjam kerangka analisis yang dikembangkan oleh pemelajar disiplin ilmu hubungan internasional, khususnya kajian strategis-keamanan internasional. Cara pandang ini adalah dengan pertama-tama menempatkan pertahanan sebagai bagian dari masalah keamanan (*security problems*).¹⁹ Masalah keamanan yang dimaksud di sini adalah pencarian keamanan oleh negara dengan menggunakan faktor militer yang dapat diwujudkan melalui berbagai cara mulai dari konfrontasi, perlombaan senjata (*arms race*) dan perang. Karena itu bentangan keamanan (*security landscape*) pada dasarnya adalah masalah antarnegara (*interstate problem*). Penggunaan faktor militer ini dapat bermuara pada munculnya masalah kekerasan (*the problem of violence*) dalam hubungan antarnegara. Itu sebabnya masalah keamanan juga dikonsepsikan sebagai masalah kekerasan. Pada titik ini, pertahanan dipahami sebagai sesuatu yang tak dapat dihindarkan untuk memperkecil ruang masalah keamanan tersebut.

Dalam perkembangan kemudian, tidak hanya faktor militer yang dapat memunculkan masalah kekerasan dalam hubungan antarnegara. Faktor nonmiliter juga dapat mendorong munculnya masalah kekerasan. Sebagai misal, sengketa dagang, konflik sumber daya dan kompetisi energi seperti sumber daya air, minyak dan gas bumi dapat mengalami eskalasi hingga konflik kekerasan. Karena itu pula, bentangan keamanan yang dapat memicu konflik kekerasan dalam hubungan antarnegara tidak hanya disebabkan oleh faktor militer tetapi juga faktor nonmiliter. Pada titik ini para pemikir strategis-keamanan memiliki kemiripan dengan

tema kajian keempat dalam ekonomi pertahanan sebagai masalah ekonomi, yaitu tema ekonomi sebagai sebab pertahanan yang dikembangkan oleh para ekonom.

Dengan cara pandang seperti itu, terdapat beberapa konsekuensi dari kajian ekonomi pertahanan sebagai masalah keamanan. Pertama, pemikir strategis-keamanan cenderung lebih bersifat "normatif-spekulatif" dibanding para ekonom. Jika kalangan ekonom sangat dipengaruhi oleh gagasan pilihan rasional, maka pemikir strategis keamanan sangat dipengaruhi oleh dua faktor dalam merumuskan pengertian ekonomi pertahanan; yaitu kebutuhan kelangsungan hidup negara (*survivability of state*) dan perkembangan lingkungan strategis regional. Akibatnya, pertimbangan-pertimbangan ekonomi, seperti efisiensi biaya, tidak menjadi pertimbangan utama. Demi kelangsungan hidup negara, pertimbangan efisiensi dapat tidak dipakai sebagai rujukan (*point of reference*) untuk menentukan besaran alokasi anggaran pertahanan. Walaupun suatu negara memiliki kapasitas ekonomi kecil, misalnya, namun karena lingkungan strategis regionalnya dipersepsikan sangat mengancam, dukungan pendanaan yang besar untuk pembangunan postur pertahanan dapat menjadi keniscayaan. Ringkasnya, anggaran pertahanan suatu negara cenderung dipandang sebagai sesuatu yang bersifat otonom terhadap kekuatan ekonomi (*economic power*) nasional. Pakistan barangkali menjadi salah satu contoh kasus menarik untuk ini. Pendanaan negara untuk pembangunan postur pertahanan negeri itu sangat besar, karena lingkungan strategisnya, terutama dari India, dipersepsikan sangat *hostile* dan tidak kooperatif. Ahmed Rashid menyebutnya sebagai *the war of permanent instability*.²⁰

¹⁹ Timothy D Hoyt, "Technology and Security", dalam Michael E Brown (ed.), *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century* (Washington DC: Georgetown University, 2003), hal. 25.

²⁰ Untuk kasus Pakistan, lihat, misalnya, Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia* (New York: Viking Penguin Group, 2008), hal. 109-204.

Kedua, proyeksi tentang ancaman di masa depan sangat memengaruhi besaran dukungan untuk anggaran pertahanan. Jika diasumsikan bahwa kompetisi untuk merebut sumber daya di masa depan, misalnya energi, meningkat maka proyeksi ini dapat menjadi rujukan untuk meningkatkan alokasi anggaran pertahanan.²¹ Dalam konteks Asia Tenggara dan Asia Timur, misalnya, jika terdapat proyeksi bahwa kompetisi terhadap sumber daya energi untuk mendukung kebutuhan pertumbuhan ekonomi setiap negara di kawasan besar, khususnya yang datang dari China, maka proyeksi semacam ini dapat memberi dorongan untuk meningkatkan anggaran pertahanan dengan tujuan untuk meningkatkan kapabilitas militer (misalnya, kekuatan laut) negara masing-masing.

Ketiga, pilihan kebijakan untuk menanggapi lingkungan strategis regional sangat ditentukan oleh pilihan-pilihan politik. Secara sederhana terdapat tiga pilihan, yaitu dengan mengembangkan kemampuan diri sendiri (*autarchy*), membangun aliansi/perskutuan²² dengan aktor negara yang lebih kuat, dan membangun suatu rezim. Penentuan pilihan itu akan sangat dipengaruhi oleh tradisi politik. Pada negara-negara tertentu, seperti Indonesia, pilihan membangun aliansi dengan aktor negara yang lebih kuat mungkin sulit diwujudkan karena pertimbangan sensitivitas politik. Pilihan yang tersedia paling *viabile* adalah membangun rezim melalui organisasi regional ASEAN atau membangun kekuatan pertahanan sendiri (kebijakan *autarchy*).

²¹ Analisis tentang kemungkinan konflik sumber daya di masa depan, termasuk di Laut China Selatan, lihat, misalnya, Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (New York: Henry Holt and Company, 2001).

²² Pilihan-pilihan ini, dapat dilihat dalam isu *balancing* versus *bandwagoning* dalam John A. Vasquez, "The New Debate on Balancing Power: A Reply to My Critics", dalam John A. Vasquez dan Collin Elman (eds.), *Realism and the Balancing of Power: A New Debate* (New York: Prentice Hall, 2003).

Catatan Refleksi: Dua Variabel dan Delapan Indikator

Seberapa besar dukungan ekonomi yang disebut "layak" itu bagi anggaran pertahanan Indonesia? Jawabnya adalah dengan menggabungkan secara integral dua konsep ekonomi pertahanan yang ada. Keduanya dapat saling melengkapi. Konsep ekonomi pertahanan sebagai masalah strategis-keamanan, misalnya, sangat bermanfaat ketika mengidentifikasi dan memproyeksikan perkembangan lingkungan strategis yang mungkin muncul, yang dapat mengancam Indonesia baik dari sisi militer maupun nonmiliter. Kontribusi seperti ini pada gilirannya dapat dijadikan jalan masuk untuk mengidentifikasi opsi-opsi kebijakan pertahanan apa yang tersedia dan dapat dijadikan argumen untuk meningkatkan alokasi anggaran pertahanan. Demikian juga halnya dengan konsep ekonomi pertahanan sebagai masalah ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk melihat peluang dan sekaligus batasan kekuatan ekonomi Indonesia untuk mendukung peningkatan anggaran pertahanan.

Karena dapat saling melengkapi dan memudahkan analisis, kedua cara pandang itu diintegrasikan menjadi dua variabel besar, yaitu variabel makro dan variabel mikro. Masing-masing variabel dioperasionalisasikan menjadi empat indikator untuk mengidentifikasi masalah sekaligus peluang untuk meningkatkan alokasi anggaran pertahanan Indonesia pada tahun 2050. Untuk variabel makro, ada empat indikator yang akan dilihat, yaitu (1) lingkungan strategis regional, (2) besaran persentase APBN terhadap GDP, (3) besaran persentase anggaran pertahanan terhadap APBN, dan (4) perlindungan dan penguasaan terhadap sumber daya ekonomi.

Untuk variabel mikro, operasionalisasi seluruh indikator digunakan untuk menilai (1) manajemen logistik di dalam pengelolaan anggaran pertahanan, (2) penganggaran program dalam pengelolaan anggaran pertahanan, (3) peluang untuk melakukan konversi dalam

TOPIK

Tabel 2. Kerangka Analisis Ekonomi Pertahanan Indonesia

Variabel	Indikator	Identifikasi Permasalahan
Makro	Lingkungan Strategis Regional	Apakah Indonesia menghadapi lingkungan strategis regional yang bersifat <i>hostile</i> atau kooperatif di masa depan? Apakah terdapat pergeseran keseimbangan kekuasaan yang substansial di kawasan? Pilihan kebijakan pertahanan apakah yang paling <i>viable</i> untuk merespons perubahan regional: autarki, aliansi atau pengembangan rezim?
	Persentase APBN terhadap GDP	Seberapa besar tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia jika diproyeksikan hingga tahun 2050? Ada tiga skenario: optimistik (8-10%), moderat (6-8%) dan pesimistik (4-6%). Apakah persentase APBN terhadap GDP mengarah pada negara yang maksimalis atau minimalis? Dalam sepuluh tahun terakhir, persentase yang ada tidak pernah melebihi pagu 20 persen. Apakah mungkin terjadi peningkatan pagu hingga 30 persen atau 40 persen untuk menjadi negara maksimalis pada tahun-tahun mendatang?
	Persentase Anggaran Pertahanan dalam APBN	Apakah terdapat peluang peningkatan persentase anggaran pertahanan terhadap APBN? Seberapa besar peningkatan itu terjadi? Idealnya, peningkatan persentase anggaran pertahanan seiring dengan peningkatan persentase untuk sektor sosial (kesehatan dan pendidikan)? Apakah ada kemungkinan membuat terobosan kebijakan di luar anggaran untuk memenuhi kebutuhan alusista TNI, misalnya, dengan melakukan pengembangan industri pertahanan? Strategi apa yang harus dilakukan? Apakah kemungkinan mengembangkan strategi <i>offset</i> (pengembangan industri pertahanan melalui pengembangan bersama dan produksi bersama pihak luar)?
	Perlindungan dan Pengendalian Sumber Daya Ekonomi	Apakah konflik sumber daya akan semakin tinggi? Seberapa besar dorongan untuk mengendalikan sumber-sumber daya maritim yang memiliki potensi energi dan perikanan? Pilihan kebijakan pertahanan apa yang perlu dilakukan?
Mikro	Manajemen Logistik	Apakah pengelolaan pemenuhan kebutuhan tentara secara internal sudah dilakukan secara efisien dan transparan, baik akuisisi maupun pemeliharaan persenjataan?
	Analisis Penganggaran Program	Apakah program penganggaran sudah sesuai dengan prosedur ideal dan struktur normatif yang ada? Apakah kegiatan sudah direncanakan secara detail? Apakah pelaksanaan kegiatan sesuai dengan penganggaran program?
	Konversi Pertahanan	Apakah pada kemungkinan melakukan pengalihan distribusi anggaran pertahanan tanpa mengabaikan efektivitas tujuan pertahanan? Misalnya, pilihan antara membeli pesawat helikopter atau membeli pesawat jet tempur.
	Perampangan	Apakah terdapat kemungkinan melakukan perampangan struktur organisasi sebagai akibat dari perkembangan teknologi tanpa mengorbankan tujuan pertahanan?

struktur alokasi anggaran pertahanan, dan (4) peluang untuk melakukan perampingan organisasi akibat perkembangan teknologi. Selengkapnya gambaran dua variabel dengan delapan indikator operasional serta pertanyaan-pertanyaan lebih rinci untuk menggali setiap indikator dapat dilihat dalam Tabel 2.

Kerangka analisis seperti itu memberi beberapa manfaat dalam diskursus tentang anggaran pertahanan. Pertama, ia memberi manfaat untuk keluar dari jebakan wacana kebijakan pembangunan postur pertahanan yang tidak jelas dan tidak terukur, seperti mengatakannya semata-mata dengan konsep "*minimal essential force*". Kedua, ia juga memberi manfaat untuk keluar dari jebakan kebijakan anggaran keuangan negara, misalnya

semata-mata bersandar pada ukuran atau besaran pagu persentase anggaran pertahanan terhadap APBN dan atau terhadap GDP. Kerangka analisis yang ditawarkan memberikan kemungkinan adanya alternatif untuk mendukung sumber ekonomi lebih besar bagi pertahanan, misalnya, dengan pengembangan industri pertahanan dan juga dengan tujuan untuk melindungi sumber-sumber daya maritim. Ketiga, ia juga memberi manfaat untuk mengaitkan wacana anggaran pertahanan untuk melakukan pembenahan internal dalam struktur organisasi pertahanan. Sejauh ini, belum terdapat wacana komprehensif yang membahas pertahanan dengan kebutuhan untuk membenahi aspek-aspek manajemen logistik, penganggaran program, konversi dan perampingan struktur organisasi pertahanan. •



TOPIK