

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak berakhirnya Perang Dingin pola interaksi hubungan internasional telah mengalami pergeseran. Dunia tidak lagi bersifat bipolar, tetapi bersifat multipolar. Dengan kondisi seperti itu interaksi yang terjadi dalam politik internasional lebih dinamis, sehingga kondisi lebih sulit diprediksi khususnya masalah keamanan. Ancaman-ancaman yang kemudian muncul pada masa kini bukan lagi bersifat konvensional tetapi multidimensional. Di tengah sistem internasional yang bersifat anarkis dan tidak menentu tersebut, terdapat potensi besar terjadinya benturan kepentingan yang bersifat global, regional, maupun nasional. Untuk itu adanya sistem pertahanan negara yang kuat merupakan jaminan eksistensi dan keamanan bagi suatu negara.

Dalam rangka menciptakan pertahanan negara yang kuat dibutuhkan pembangunan kekuatan militer guna menjalankan tugas pertahanan negara secara profesional. Jika mencermati sistem pertahanan Indonesia saat ini tampak sejumlah persoalan yang mengemuka diantaranya adalah masalah minimnya alokasi anggaran pertahanan. Realitas objektif atas anggaran pertahanan negara minim akan berakibat pada kemampuan TNI dalam membangun kekuatan pertahanan negara.¹ Dalam hal ini dibutuhkan hubungan sipil militer yang baik dalam interaksi timbal balik. Pemerintahan sipil membutuhkan militer untuk melindungi wilayah dan rakyat serta menjamin kepentingan nasionalnya, sedangkan militer memerlukan dukungan pemerintah sipil dalam hal alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk membangun kekuatan angkatan-angkatannya dalam rangka mengatasi ancaman yang akan timbul.²

Secara nominal memang terdapat peningkatan, namun akibat depresiasi nilai tukar rupiah terhadap nilai mata uang asing, khususnya dolar AS, dan juga adanya laju inflasi, mengakibatkan nilai riil anggaran pertahanan menjadi

¹ Connie Rahakundini Bakrie, *Negara dan Postur TNI Ideal*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hal. 5.

² *Ibid*

menurun.³ Di tahun 2000-2004, anggaran pertahanan Indonesia rata-rata hanya menyerap 0.85% dari Produk Domestik Bruto (PDB) atau rata-rata hanya 3.8% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁴ Sebagai pembandingan, anggaran pertahanan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, kebanyakan memiliki anggaran pertahanan di atas 1% dari PDB masing-masing, Beberapa negara bahkan mengalokasikan anggaran pertahanan 3%-5% dari PDB nya.⁵ Maka jika dilakukan perbandingan antar negara, tidak perlu secara global cukup di kawasan Asia Tenggara, maka kesenjangan akan terlihat jelas. Hal tersebut tidak memungkinkan untuk menempatkan kekuatan pertahanan Indonesia berdiri sejajar dengan negara-negara lain di kawasan, khususnya Asia Tenggara. Selain itu dengan keterbatasan anggaran juga akan menghambat Indonesia dalam membangun kekuatan militernya yang berfungsi untuk menghadapi potensi ancaman dan persaingan.

Anggaran pertahanan kita paling rendah berdasarkan hitungan PDB dibandingkan dengan negara tetangga, padahal Indonesia merupakan negara terbesar di Asia Tenggara.⁶ Sebagai perbandingan Singapura sebagai negara yang memiliki luas wilayah terkecil di Asia Tenggara mampu memiliki sistem pertahanan yang baik dan memiliki alokasi anggaran pertahanan yang sangat signifikan. Hal tersebut diungkapkan oleh Mazy and Milne *the rapid development and increase on allocation of expenditure has placed Singapore as a Southeast Asian country which owns the best defence and security system in the region of Southeast Asia*.⁷ Masalah anggaran tersebut berkaitan dengan pentingnya keseimbangan antara kuantitas dan kualitas alutsista serta personel TNI dengan luas, jumlah penduduk, penyebaran penduduk dan karakter wilayah NKRI serta sifat ancaman kepada kedaulatan negara yang dihadapi dewasa ini.⁸ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Indonesia tidak memiliki kemampuan

³ *Ibid*, hal. 6.

⁴ Andi Widjajanto dan Makmur Keliat, *Reformasi Ekonomi Pertahanan Di Indonesia*, Jakarta: Infid dan Pacivis, 2006, hal. 3.

⁵ Departemen Pertahanan Republik Indonesia: *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*, Jakarta: Dephan RI, 2003, hal. 115.

⁶ Rahakundini Laspetrini, "Menata Ulang Postur Anggaran TNI", *Media Indonesia*, edisi 3 Januari, 2007, hal. 16.

⁷ Mazy and Milne dalam "The Impact of Singapore's Military Development on Malaysia's Security", *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, No.2, June 2009, hal. 69.

⁸ Connie Rahakundini Bakrie, *Op. cit.*, hal. 5.

memodernisasi pertahanannya melalui proses *arms build-up*. Hal yang memungkinkan untuk dilakukan adalah program *arms maintenance* yaitu memelihara alutsista yang sudah ada atau untuk mengganti alutsista yang sudah habis usia pakainya.

Secara normatif, tidak adanya peningkatan alokasi anggaran pertahanan secara signifikan akan mempengaruhi perkembangan kapabilitas pertahanan Indonesia. Hal ini tentu saja akan menciptakan kapabilitas pertahanan yang tidak memiliki daya saing untuk mengimbangi kekuatan militer negara-negara di Asia Tenggara serta dalam rangka menghadapi potensi ancaman. Maka, perlunya pemerintahan sipil untuk memikirkan kembali peningkatan anggaran pertahanan secara signifikan yang dapat dilakukan dengan cara bertahap menjadi rata-rata minimal sekitar 2,5% atau idealnya sebesar sekitar 5,7% dari PDB untuk memperkuat pertahanan negara guna menjaga eksistensi NKRI dalam tantangan kehidupan global yang semakin kompetitif.⁹

Seberapa besar anggaran pertahanan suatu negara agar masuk dalam kategori ideal memang masih terus menjadi perdebatan. Ketiadaan dalam kepastian tolak ukur itu disebabkan perbedaan dalam lingkungan strategis yang dihadapi suatu negara dan juga perbedaan dalam kapasitas ekonomi nasionalnya. Dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia dinyatakan bahwa jumlah anggaran ideal seharusnya “didasarkan pada rasio kebutuhan pertahanan dengan memperhatikan tingkat risiko yang dihadapi”. Namun ada faktor-faktor terkait lainnya yang harus dipertimbangkan lebih lanjut, yakni: kondisi geopolitik negara, kondisi ekonomi nasional, skala prioritas kebutuhan, doktrin pertahanan dan postur pertahanan yang sudah ada sebelumnya.¹⁰ Terlepas dari ketiadaan tolok ukur yang pasti itu, suatu fakta yang tidak terbantah dalam konteks Indonesia adalah kapabilitas pertahanan TNI sangat memprihatinkan dan membuat Indonesia menjadi negara yang abnormal jika dilihat dari ukuran wilayah dan besaran populasinya. Wilayah Indonesia yang sangat luas, yakni sekitar 8 juta kilometer persegi, serta karakteristik geografi sebagai negara kepulauan dengan 17.504 pulau dengan

⁹ *Ibid*, hal. 219.

¹⁰ Sylvia Tiwon, *Pengawasan Anggaran dan Pengadaan di Sektor Keamanan*, dalam Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit, Jakarta: IDSPS, 2009, hal. 4.

wilayah maritim yang luasnya hampir 6 juta kilometer persegi membutuhkan alokasi anggaran pertahanan yang proporsional dengan tingkat risiko yang dihadapi.¹¹ Pada sisi lain, fungsi pertahanan negara juga dihadapkan dengan kecendrungan global dalam penanganan ancaman terorisme, ancaman keamanan lintas negara, terutama kegiatan ilegal di wilayah perairan Indonesia yang menguras kekayaan alam, seperti perompakan, penangkapan ikan secara ilegal, dan gangguan keamanan maritim lainnya.¹² Sebagai fakta, rata-rata anggaran di dunia, jika ini dijadikan patokan anggaran ideal, adalah 2 % dari PDB¹³, sedangkan dalam alokasi anggaran pertahanan Indonesia masih di bawah jumlah tersebut.

Permasalahan anggaran mungkin terletak pada perencanaan atau bahkan logika yang digunakan dalam proses pengelolaan anggaran pertahanan. Anggaran pertahanan hendaknya pula dapat ditempatkan sebagai konsekuensi yang harus dipenuhi dalam pembangunan postur pertahanan dan kekuatan angkatan bersenjata.¹⁴ Kerangka berpikir ini akan memaksa pemerintah untuk memformulasikan kebijakan pertahanan yang menjadi determinan utama dalam penetapan anggaran pertahanan, bukan sebaliknya anggaran pertahanan yang menentukan arah kebijakan.¹⁵

Pembahasan mengenai minimnya anggaran pertahanan Indonesia sudah sering dikemukakan oleh berbagai kalangan yang terkait dengan masalah pertahanan. Namun alasan klasik yang selalu muncul adalah kurangnya anggaran dari pemerintah dan beban bidang lain yang lebih mendesak. Hal ini sangat berpengaruh terhadap peningkatan kualitas alutsista yang juga menjadi target pertahanan Indonesia di masa yang akan datang. Kemampuan alutsista sudah menjadi bagian dari rencana strategis setiap negara dalam menganggapi perubahan lingkungan global. Minimal yang harus dilakukan oleh negara adalah menyamakan kekuatan teknologi alutsista dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan wilayah Indonesia.

¹¹ Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*, *Op. cit.*, hal. 165.

¹² *Ibid*

¹³ Sylvia Tiwon, *Op. cit.*

¹⁴ Alexandra R. Wulan (ed), *Satu Dekade Reformasi Militer Indonesia*, Jakarta: Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich-Ebert-Stiftung Indonesia Office, 2008, hal. 130.

¹⁵ *Ibid*

Keterbatasan anggaran pertahanan Indonesia mengarahkan pada pemenuhan kebutuhan minimal untuk prioritas program pemeliharaan (*arms maintenance*). Hal tersebut terlihat dalam Rencana Strategis (RENSTRA) Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004 yang merupakan dokumen resmi pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Pertahanan Nomor SKEP/447M/VII/2001. RENSTRA 2000-2004 ini berfungsi sebagai dokumen “Perencanaan Antara” yang menjabarkan UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004. Surat Keputusan Menteri Pertahanan secara eksplisit menyatakan bahwa maksud utama penetapan RENSTRA adalah “untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan pembangunan, dan meningkatkan kualitas perencanaan”.¹⁶ Tujuan program pembangunan pertahanan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan pertahanan Indonesia lebih mengutamakan opsi strategik *deployment* dan *employment* (gelar operasi militer) daripada *strategic readiness* (kesiapan strategik).¹⁷ Dengan demikian dapat dilihat bahwa kapabilitas militer Indonesia lebih diarahkan untuk mengantisipasi kemungkinan digelarnya angkatan untuk tingkat eskalasi konflik rendah daripada untuk mengantisipasi perang.

Berbicara mengenai dinamika lingkungan strategis selalu membawa implikasi baik positif maupun negatif pada sisi lain secara bersamaan, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perkembangan nasional. Implikasi positif membawa manfaat dalam mendukung cita-cita, tujuan nasional dan kepentingan nasional, sedangkan implikasi negatif menyebabkan meningkatkan potensi ancaman bagi kelangsungan hidup negara. Perubahan lingkungan strategis di kawasan Asia tenggara, khususnya mulai dirasakan sejak pasca Perang Dingin mempengaruhi perkembangan kapabilitas militer negara-negara lain di kawasan untuk menciptakan pertahanan negara yang lebih kuat, hal tersebut dapat dilihat dari besaran alokasi anggaran pertahanan masing-masing negara dari PDB-nya. Mencuatnya isu terorisme pasca tragedi 11 September 2001 mendapat reaksi keras di Asia Tenggara. Berdasarkan fakta atas terjadinya

¹⁶ Andi Widjajanto, *Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia*, diunduh dari <http://www.propatria.or.id/loadaddownPaper/DiskusiEvolusiDoktrinPertahananIndonesia-AndiWidjajanto.pdf>

¹⁷ Andi Widjajanto dan Makmur Keliat, *Op.cit.*, hal. 9.

serangkaian aksi terorisme yang memiliki jaringan internasional, Asia Tenggara diidentifikasi sebagai daerah yang paling tidak aman di dunia (*among world's most troubled areas*).¹⁸

Analisa dinamika lingkungan strategis menunjukkan bahwa ancaman akan termanifestasi dalam tiga jenis konflik. Tiga konflik itu adalah *inter-state*, *intra-state*, dan *transnational conflicts*.¹⁹ Konflik pertama adalah konflik-konflik antar negara yang terutama mengancam kedaulatan teritorial Indonesia. Konflik kedua adalah konflik-konflik internal yang bisa berupa gerakan separatis bersenjata dan atau konflik komunal yang melibatkan kekerasan bersenjata. Konflik ketiga adalah konflik-konflik transnasional seperti terorisme, penyelundupan senjata dan bajak laut.²⁰ Dengan menganalisa karakteristik Indonesia sebagai sebuah negara, dapat dilihat bagaimana kompleksitas ancaman yang dihadapi.

Dari perkembangan dan kecenderungan lingkungan strategis global dan regional, maka potensi ancaman yang dihadapi Indonesia diantaranya adalah keamanan perbatasan, kejahatan lintas negara, serta infiltrasi dan intervensi pihak asing. Oleh karena itu terdapat upaya yang harus dilaksanakan Indonesia, pertama, secara kontinu dan aktif mencermati berbagai perkembangan yang terjadi pada tataran lingkungan strategis internasional, yang membawa dampak terhadap kepentingan nasional Indonesia. Kedua melakukan adaptasi/penyesuaian strategi dan kebijakan pertahanan terutama yang berkaitan dengan upaya-upaya mengatasi keterbatasan anggaran, mengurangi ketergantungan alutsista pada negara manapun, dan mendorong percepatan kebangkitan industri pertahanan nasional. Ketiga memperkuat pengamanan dan sistem deteksi dini di wilayah-wilayah terpencil seperti perbatasan dan pulau-pulau terluar.²¹

Dalam konteks stabilitas keamanan regional, sejumlah isu keamanan masih mewarnai kawasan ini, seperti konflik yang bersumber pada klaim teritorial, keamanan jalur pelayaran dan perdagangan, terorisme, perompakan,

¹⁸ Damien Kingsbury dalam Connie Rahakundini Bakrie, *Op. cit.*, hal. 65.

¹⁹ T. Hari Prihatono, Jessica Evangeline dan Iis Gindarsah, *Keamanan Nasional: Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembaruan Politik dan Kebijakan*, Jakarta: Propatria Institute, 2007, hal. 67.

²⁰ *Ibid*

²¹ Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Direktorat Analisa Lingkungan Strategis, *Perkembangan Lingkungan Strategis dan Prediksi Ancaman Tahun 2008*, Januari 2008, hal. 10-11.

bajak laut dan penyelundupan.²² Dengan demikian, permasalahan ini menyebabkan setiap negara berupaya melakukan kekuatan militer untuk mencegah ancaman dan membangun daya tangkal. Sebagai indikatornya terlihat dalam besaran alokasi anggaran pertahanan negara-negara Asia Tenggara lainnya.

Apa yang dilakukan negara-negara lain di Asia Tenggara tersebut ternyata tidak memberikan pengaruh terhadap Indonesia untuk turut bereaksi dengan menaikkan alokasi anggaran pertahanannya sebagai bagian dari upaya untuk menjaga kedaulatan negara dan mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia akan terus mempengaruhi kemampuan Indonesia dalam rangka menghadapi persaingan kapabilitas militer di Asia Tenggara serta dalam kemampuan menghadapi potensi ancaman yang ada.

1.2. Rumusan Permasalahan

Dilihat dari sisi normatifnya, alokasi anggaran pertahanan yang sangat dibutuhkan sebagai faktor utama dalam membangun kekuatan militer guna menjalankan tugas pertahanan negara secara profesional.²³ Dengan alokasi anggaran pertahanan yang cukup signifikan tentunya dapat menciptakan militer yang kuat dalam rangka menghadapi persaingan kapabilitas militer dan mengantisipasi tingkat eskalasi dengan tingkat kehancuran tertinggi dengan kemampuan modernisasi persenjataan serta kemampuan menghadapi potensi ancaman. Dalam hal ini Indonesia harus meningkatkan persentase alokasi anggaran pertahanannya sebagai bentuk reaksi atas tingginya persentase alokasi anggaran pertahanan negara-negara di Asia Tenggara serta melihat adanya potensi ancaman, dengan tujuan agar kekuatan militer Indonesia memiliki daya saing dalam perimbangan kekuatan khususnya di kawasan Asia Tenggara.

Pada kenyataannya, persentasi alokasi anggaran pertahanan Indonesia begitu minim dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara lainnya. Dilihat dari data anggaran pertahanan sejak tahun 2000 hingga tahun 2004,

²² *Ibid.*, hal. 6.

²³ Connie Rahakundini Bakrie, *Defending Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, hal. 5.

anggaran belanja pertahanan Indonesia rata-rata di bawah 1% PDB.²⁴ Jumlah anggaran pertahanan negara Indonesia yang begitu minimal tersebut tidak mungkin dapat dialokasikan untuk mengembangkan postur pertahanan yang kuat; dan juga tidak mungkin melakukan proses “*military build-up*”, baik untuk kondisi kemampuan tempur personil TNI, maupun untuk mutu dan kemampuan perlengkapan pertahanan (*arms build-up*), yang semuanya sangat krusial guna menghadapi ancaman.²⁵ Posisi postur pertahanan Indonesia tidak dapat menimbulkan efek penangkalan yang berarti terhadap potensi ancaman tersebut. Hal ini disebabkan dari sisi perimbangan kekuatan, elemen kekuatan Indonesia tidak dapat menandingi elemen kekuatan yang dimiliki negara-negara utama di Asia Tenggara seperti Malaysia, Singapura dan Thailand.²⁶

Dengan uraian di atas penulis merasa perlu untuk meninjau kembali besaran persentase alokasi anggaran pertahanan Indonesia berdasarkan PDB serta menganalisa faktor-faktor apa saja yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia yang masih jauh di bawah ukuran ideal dalam kaitannya membangun pertahanan negara yang kuat dan belum mampu menghadapi potensi ancaman serta dapat mengimbangi kapabilitas pertahanan negara-negara di Asia Tenggara. Dengan demikian penelitian ini ditujukan untuk menganalisa **“Apa faktor-faktor penyebab minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia periode 2000-2004?”**.

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Menjelaskan alokasi anggaran pertahanan Indonesia sebagai bagian dari pembentukan kapabilitas pertahanan Indonesia agar dapat merespon potensi ancaman dan dinamika perimbangan kekuatan militer negara-negara di kawasan Asia Tenggara periode 2000-2004.
- 1.3.2 Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia periode 2000-2004.

²⁴ Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*, *Loc. cit.*

²⁵ Yahya A. Muhaemin, *Bambu Runcing & Mesiu: Masalah Kebijakan Pembinaan Pertahanan Indonesia*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008, hal. 86.

²⁶ Andi Widjajanto dan Makmur Keliat, *Op. cit.*, hal. 17.

1.4. Signifikansi Penelitian

- 1.4.1 Memperdalam pemahaman peneliti terhadap anggaran pertahanan Indonesia, signifikansi dan faktor-faktor yang menentukannya, terutama pada periode 2000-2004.
- 1.4.2 Memperdalam pemahaman peneliti terhadap faktor-faktor yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia bila dibandingkan dengan alokasi anggaran pertahanan negara-negara di Asia Tenggara.

1.5. Kerangka Teori

1.5.1 Formasi Konsep

Tesis ini menempatkan konsep *Defense Budget* sebagai konsep utama. *Defence budget* merupakan salah satu komponen dari kapabilitas pertahanan.²⁷ Defence budget memiliki tiga komponen yang penting. “*These have three components of interest: total size, percent of GDP, and distribution by service. The size of the defense budget is the most general single measure of the resources provided to a military by its political masters.*”²⁸ Namun dari ketiga komponen tersebut hanya mampu menjelaskan besaran anggaran pertahanan. Berdasarkan teori yang didapat maka untuk menjawab pertanyaan penelitian dalam melihat faktor-faktor apa saja yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia, penulis menggunakan konsep *military expenditures* yang dianggap bagian dari pembahasan *defence budget*. Hal ini dilakukan dengan asumsi bahwa faktor yang menentukan besaran *defense budget* sama dengan faktor yang menentukan besaran *military expenditures*.

Military Expenditures mungkin adalah salah satu dari variabel yang sangat sulit untuk dimengerti²⁹, karena sifatnya yang kompleks dan merupakan produk dari berbagai pengaruh yang berbeda. Untuk menganalisa anggaran pertahanan, saya menggunakan tiga pendekatan *Alternative Hypotheses About The Growth-Military Expenditures Relationship* yang diambil dari buku *Military Expenditures*

²⁷ Ashley J. Tellis, Janice Bially, Christopher Layne dan Melissa McPherson, *Measuring National Power in the Post Industrial Age*, Santa Monica: Rand Corporation, 2001, hal. 133.

²⁸ Ashley J. Tellis, dkk, *Monograph Measuring National Power in the Post Industrial Age*, Santa Monica: Rand Corporation, 2001, hal. 29.

²⁹ Michael P. Gerace, *A Spectral Analysis of Military Expenditures: Implications for Data and Theory*, Northeastern Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia, 1999, hal. 2.

and Economic Growth yang ditulis oleh Jasen Castillo, Julia Lowel, dan kawan-kawan. Ketiga hipotesa tersebut adalah *Ambition*, *Fear* dan *Legitimacy*.

*The ambition hypothesis argues that states experiencing rapid economic growth acquire greater international ambitions and thus increase their rates of military spending. The fear hypothesis argues that states increase their military expenditures when they face increased threats to their security. The legitimacy hypothesis argues that governments that believe their survival is threatened by domestic opposition use an aggressive foreign policy and higher levels of military spending to garner more support at home.*³⁰

Dalam menjelaskan anggaran militer Indonesia saya menggunakan hipotesa yang kedua yaitu *fear*. Dalam uraian ketiga jenis hipotesa tersebut terdapat penjelasan bahwa *fear hypothesis* memiliki tiga asumsi yang sama dengan *ambition hypothesis*. Pertama, keduanya beranggapan bahwa negara adalah unit politik terpenting di dalam sistem internasional. Kedua, adanya ketidakpastian tentang maksud dari perilaku negara lain. Ketiga, semua negara memiliki cukup senjata untuk mengancam atau menyerang negara lain. Namun tidak seperti *ambition hypotheses*, *fear hypotheses* berasumsi bahwa kebijakan luar negeri sebuah negara tidak dikendalikan oleh keinginan akan *power* namun termotivasi dari usaha untuk *survive*. Belanja militer, dengan demikian merupakan solusi dari ketidakamanan yang dirasakan oleh suatu negara. Semakin tinggi tingkat ancaman bagi keamanan suatu negara, maka semakin tinggi pula tingkat belanja militernya.

Jika digabungkan, asumsi-asumsi tersebut menghasilkan tiga pola perilaku negara. Merespon lemahnya otoritas terpusat di politik internasional, negara kemudian menganut prinsip "*self-help*". Karena tidak ada pemerintah di atas pemerintahan, negara harus mengukur sendiri tingkat keamanannya masing-masing. Ditambah lagi, tanpa ada perlindungan dari otoritas yang lebih tinggi dan tanpa adanya kemampuan untuk "membaca" maksud tertentu dari negara tetangganya, negara berusaha untuk memelihara kekuatannya. Negara, dengan hati-hati menjaga perimbangan kekuatan dan mencurigai negara-negara yang

³⁰ Jasen Castillo, Julia Lowell, Ashley J. Tellis, Jorge Munoz dan Benjamin Zycher, *Military Expenditures And Economic Growth*, Santa Monica: Arroyo Center, 2001, hal. 62.

berusaha melebihi atau meningkatkan kapabilitas militer dan ekonominya dari negara lain dalam sistem internasional. Pandangan ini sangat berbeda dengan *ambition hypotheses*, dimana *power* secara absolut menentukan kebijakan luar negeri dan belanja militernya. Terakhir, menurut Stephen M. Waltz para pembuat kebijakan menentukan kebijakan keamanan yang sesuai dengan cara memperkirakan tingkat ancaman yang dihadapi dari negara lain.³¹

Negara melihat kepada empat indikator untuk menentukan apakah negara tetangga mereka mengancam atau tidak:

1. *The aggregate economic and military capabilities of other states*. Negara dengan kekayaan ekonomi yang tinggi dan militer yang besar terlihat lebih mengancam.³²
2. *Geography*. Dalam menentukan kebijakan, para pembuat kebijakan mempertimbangkan bagaimana keadaan daratan dapat membantu atau merintangi penyerangan yang mungkin dilakukan oleh musuh. Keadaan topografi seperti pegunungan dan jumlah perairan yang besar meningkatkan kesempatan negara untuk melawan penyerangan dan meningkatkan rasa keamanan negara tersebut. Para pembuat kebijakan juga lebih mengawatirkan negara yang dekat, dibanding negara yang berada di benua lain.³³
3. *The offense-defense balance*. Dunia politik internasional yang anarki mengkondisikan atau mengharuskan negara-negara untuk mengevaluasi kekuatan militer secara hati-hati. Negara tidak hanya meneliti kekuatan militer kompetitornya dengan pengukuran kuantitatif, tetapi juga memperkirakan jenis operasi militer yang mungkin digunakan oleh musuh untuk menyerang negara tersebut. Umumnya, negara melihat apakah teknologi militer membantu atau merintangi penaklukan wilayah. Ketika penaklukan itu mudah dilakukan maka pilihan *offense* memiliki keuntungan. Ketika teknologi biasanya menentukan apakah misi militer

³¹ Lihat Stephen M. Waltz, *The Origins of Alliances*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.

³² Jasen Castilo, *Op. cit.*, hal. 54.

³³ *Ibid*

offensive atau *defensive* menguntungkan, negara terkadang salah menilai *offense-defense balance*.³⁴

4. *Military posturing and rhetoric*. Di samping penilaian objektif mengenai teknologi dan persepsi *offense-defense balance*, para pembuat kebijakan mempertimbangkan atau melihat apakah negara mendukung ideologi politik nasionalis atau revolusioner ketika mengambil keuntungan yang dimiliki *offense*.³⁵

Negara juga melihat ancaman dengan mengukur maksud (*intentions*) dari kompetitornya. Sayangnya untuk memastikan motif sebuah negara seringkali menemui kesulitan. Mengingat Inggris yang berusaha melihat motif dibalik kebijakan Jerman untuk ikut serta dalam pembuatan kapal selam sebelum Perang Dunia II. Beberapa para pembuat kebijakan Inggris melihat besarnya Angkatan Laut Jerman sebagai sinyal agresi, sedangkan yang lain melihat kejadian tersebut sebagai indikator dari ketidakamanan Berlin. Perilaku dalam sebuah krisis dapat dilihat sebagai indikator dari maksud sebuah negara. Dengan menanyakan pertanyaan berikut, para pembuat kebijakan berusaha untuk mendapatkan informasi mengenai motif-motif negara lain: Negara mana yang mempercepat krisis? Apakah negara-negara yang terlibat menggunakan krisis sebagai alasan untuk memperluas wilayah? Terlebih lagi, untuk ideologi sebuah negara dapat memberi petunjuk tentang maksud dan tujuannya. Negara yang memperjuangkan doktrin nasionalis-agresif akan terlihat lebih mengancam. Demikian pula pemerintah-pemerintah dengan keyakinan ideologi yang sama akan lebih cocok menjadi teman daripada menjadi lawan.

Dalam hipotesa *fear* disebutkan terdapat empat indikator ancaman sebagai berikut:

If the fear hypothesis is valid, we should see policymakers reacting to threatening states by raising military expenditures. Increases in the four threat indicators should correlate positively with investments in armed forces. Below we outline the expected relationships:

1. *Aggregate capabilities. The greater the relative increase in the aggregate capabilities of other states, the greater the likelihood*

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

decisionmakers will increase military expenditures. These aggregate capabilities include economic wealth (GDP and industrial capability), population, and size of the military.

2. Geography. The fewer the geographical barriers against conquest a state possesses, the higher the likelihood it will increase its military expenditures.

3. The offense-defense balance. The more military technology or ideology makes conquest easier, the greater the likelihood that states will increase their military expenditures.

4. Perception of aggressive intentions. The more aggressive a state's policymakers perceive the intentions of other nearby states to be, the higher the probability they will increase military expenditures. Ideology and peacetime behavior represent two possible indicators of aggressive intentions.³⁶

1.5.2 Teori

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori *fear* seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Teori *fear* memperlihatkan bahwa negara akan meningkatkan belanja militer mereka ketika mereka merasa ancaman yang meningkat terhadap keamanan mereka. Variabel-variabel yang relevan untuk menguji hipotesis ini adalah indikator-indikator ancaman yang dipertimbangkan negara-negara ketika mengevaluasi lingkungan strategis mereka, indikator-indikator tersebut adalah *aggregate capabilities*, *geography*, *offense-defense balance* dan *perception of intentions*.

1. *Aggregate Capabilities*

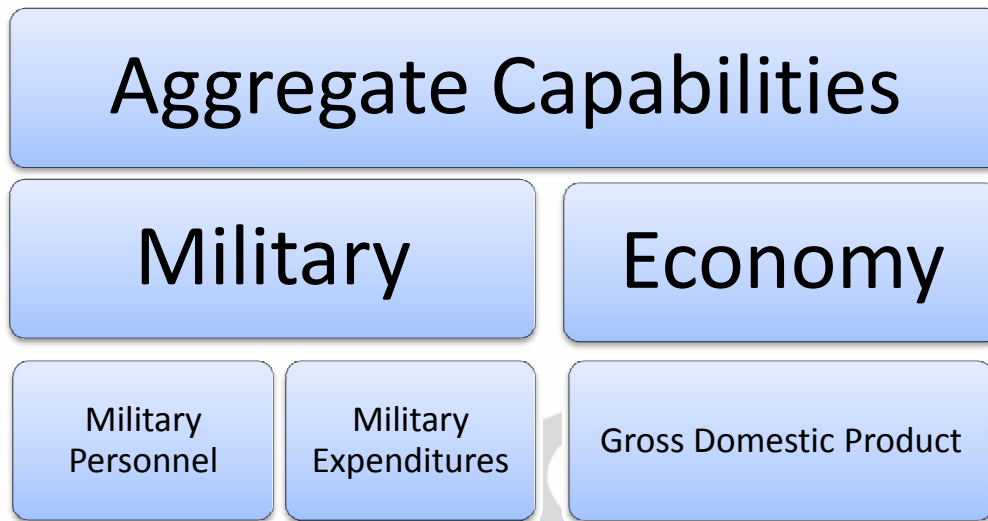
Istilah *aggregate capabilities* mengacu kepada ekonomi negara dan kekuatan militer suatu negara.³⁷ Ukuran kedua kapabilitas tersebut tersedia dengan mudah. Indikator kemampuan ekonomi dapat dilihat dari *Gross Domestic Product* (GDP)/Produk Domestik Bruto (PDB), pemakaian energi, produksi besi dan baja, dan juga ukuran populasi.³⁸ Memastikan kekuatan militer sebuah negara agak sulit. Ukuran kekuatan militer dapat dilihat dari jumlah personel militer per negara dan juga belanja militer negara. Untuk mengontrol ukuran populasi, penelitian selanjutnya dapat menguji per-kapita personel militer. (Lihat Gambar 1.1)

³⁶ *Ibid.*, hal. 56-57.

³⁷ *Ibid.*, hal. 99.

³⁸ *Ibid*

Gambar 1.1: Aggregate Capabilities



2. Geography

Geografi adalah salah satu indikator penting dalam menentukan apakah suatu negara merasa aman atau tidak. Kondisi geografi wilayah suatu negara sangat mempengaruhi kebijakan pertahanan dan strategi pembangunan kekuatan militer negara tersebut.³⁹ Dalam tulisan Colin S. Gray, Geografi dalam pengertiannya, adalah sebuah dimensi yang begitu nyata dari strategi.⁴⁰ Bentuk geografi suatu negara dilihat untuk memperkirakan situasi strategis, apakah geografi negara tersebut membuat penyerangan mudah atau sulit dilakukan.

Tidak mudah menjawab seberapa besar dan bagaimana faktor-faktor geografi itu mempengaruhi kehidupan berbangsa, bernegara dan interaksi antar bangsa maupun antar negara. Semboyan *geography is destiny*, seperti dikemukakan oleh Paul Windson, tidak menjawab apakah kondisi geografis merupakan faktor dominan atau *trivial* maupun apakah faktor tersebut merupakan peluang atau hambatan.⁴¹ Dibutuhkan sebuah skala untuk menunjukkan bagaimana geografi mengurangi keamanan sebuah negara.

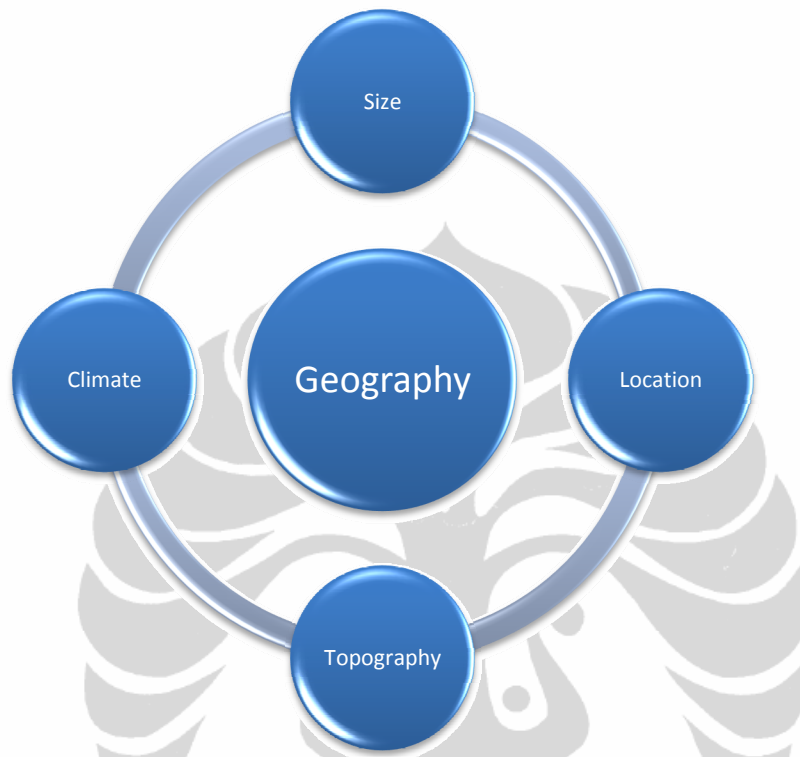
³⁹ Timotius D. Harsono, *Economic Defense: Dan Arah Kebijakan Pembangunan TNI Mempertanyakan Komitmen Negara*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 2009, hal. 49.

⁴⁰ Colin S. Gray, "Inescapable Geography", *Journal of Strategic Studies*, June, 1999, hal. 163.

⁴¹ Kusnanto Anggoro, "Geopolitik, Pengendalian Ruang Laga dan Strategi Pertahanan Indonesia", dalam Bantarto Bandoro (ed.), *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, CSIS, 2005, hal. 62-63.

Misalnya, luasnya wilayah perairan suatu negara membuat sulit dilakukannya penyerangan.

Gambar 1.2: Geography



Di sisi lain, negara yang memiliki beberapa rintangan geografi untuk penaklukan dan menghadapi negara tetangga yang memiliki kekuatan penuh kemungkinan besar merasa tidak aman. Faktor spasial dan geografi yang telah jauh-jauh hari menjadi pijakan para pemikir strategi. Sun Tzu (6 SM) menekankan pentingnya *terrain* dalam operasi militer ketika mengatakan bahwa “ketahuilah lekuk liku permukaan bumi, ketahuilah cuaca, dan ketahuilah musuhmu, maka kemenangan akan berada dalam genggamannya”.⁴² Melalui penyajian kategori yang amat rinci, Sun Tzu tampaknya ingin menekankan betapa para jenderal perang perlu menyiasati keterbatasan geografis. Gelar pasukan maupun gelombang serangan harus disesuaikan dengan topografi permukaan bumi.⁴³ Peter A. Toma dan Robert F. Gorman menjelaskan geografi sebagai karakteristik dari determinan perilaku negara-bangsa yang terbagi menjadi empat indikator yaitu

⁴² *Ibid.*, hal. 67-68.

⁴³ *Ibid.*

*size, location, topography, dan climate.*⁴⁴ (Lihat Gambar 1.2) Geografi memiliki kontribusi yang penting dalam membantu para pembuat kebijakan memahami apa yang dibutuhkan pada masa perang dan geografi menjadi bagian sentral dari apa yang disebut penyelidikan.⁴⁵

3. *Offense-Defense Balance*

Maksud dari *offense-defense balance* adalah mengenai bagaimana teknologi militer mempengaruhi kemungkinan keberhasilan dalam peperangan. Ketika teknologi militer membuat penaklukan menjadi mudah maka strategi *offensive* mendominasi. Bagaimanapun juga menemukan indikator-indikator yang tepat untuk konsep ini sangat sulit. Untuk mengukur *offense-defense balance*, kita harus mendefinisikannya terlebih dahulu. Dalam tulisan Charles L. Glaser dan Chaim Kaufmann yang berjudul *What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?* dikemukakan bahwa

*“offense-defense balance should be defined as the ratio of the cost of the forces that the attacker requires to take territory to the cost of the defender’s forces. This definition of the balance is especially useful because the offense-defense balance then provides an essential link between a state’s power and its military capability, that is, its ability to perform military missions”.*⁴⁶

Dengan demikian *offense-defense balance* diartikan sebagai perbandingan biaya kekuatan yang dibutuhkan negara penyerang untuk mengambil wilayah dengan biaya yang dikeluarkan oleh kekuatan negara *defender*. Dengan kata lain *offense-defence balance* adalah perbandingan antara *cost of offense* dengan *cost of defence* beserta keuntungan yang mungkin akan diperoleh suatu negara ketika melakukan *offense* maupun *defense*. (Lihat Gambar 1.3) Dengan keadaan dunia politik internasional yang anarki negara berusaha mengevaluasi *landscape* militer secara hati-hati. Negara tidak hanya memeriksa secara teliti ukuran kuantitatif kekuatan militer kompetitor mereka tetapi juga mempertimbangkan misi militer lawan mereka. Ketika teknologi militer

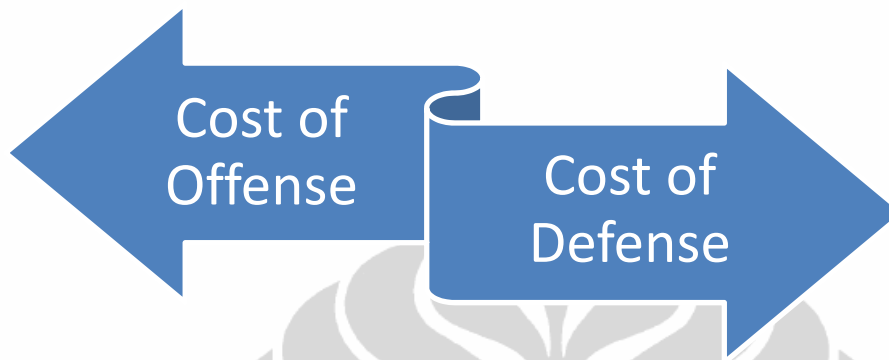
⁴⁴ Lihat Peter A. Toma dan Robert F. Gorman, *International Relations: Under-standing Global Issues*, California: Cole aPublishing Co, 1991, hal. 134.

⁴⁵ Thomas J. Wilbanks, “Geography and Public Policy at the National Scale”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 75, No. 1, March, 1985, pp.4-10., hal. 5.

⁴⁶ Charles L. Glaser dan Chaim Kaufmann, “What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure it?”, *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring 1998, pp. 44-82. hal. 46.

biasanya digunakan untuk menentukan apakah misi militer yang *offensive* atau *defensive* menguntungkan, adakalanya negara salah menilai *offense-defense balance*.

Gambar 1.3: Offense-defense Balance



4. *Perception of Intention*

Mengukur persepsi mengenai tujuan negara-negara tetangga adalah sesuatu yang barangkali jauh lebih sulit dilakukan. Satu variabel yang mungkin dijadikan ukuran adalah ideologi.⁴⁷ Barangkali, negara-negara tetangga dengan kesamaan ideologi lebih mungkin untuk melakukan hubungan yang baik, dan sebaliknya negara-negara dengan ideologi yang berlawanan tidak mungkin menjadi sekutu. Sebagai contoh, dahulu ideologi menjadi satu faktor kuat dibalik ketidakmampuan Marxist Uni Soviet untuk mengkoordinasikan kebijakan keamanannya dengan kapitalis Inggris dan Perancis pada tahun 1930-an.⁴⁸

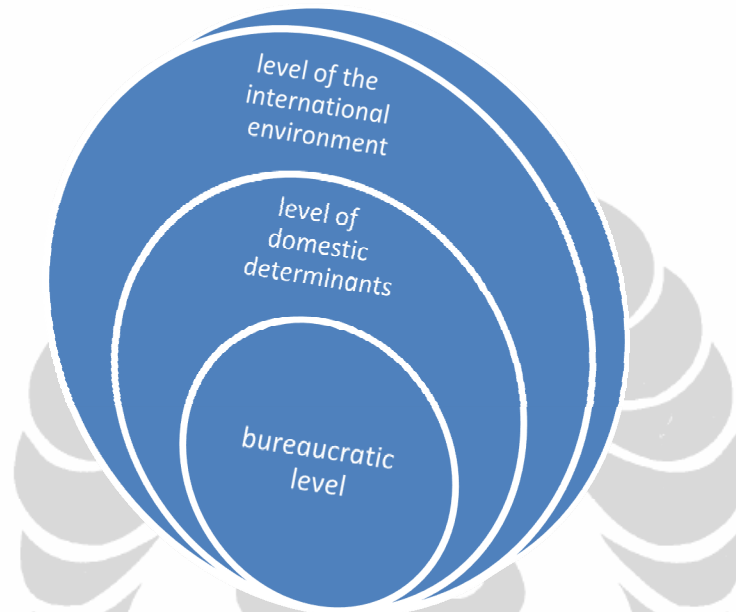
Dalam buku Robert Jervis yang berjudul *Perception and Misperception in International Politics* dikemukakan bahwa *perception* terdiri dari *images*, *belief* dan *intentions* sebagai elemen yang menentukan perilaku negara. Elemen-elemen tersebut rawan atas miscalculasi *power* negara itu sendiri maupun kekuatan lawan yang pada akhirnya menimbulkan mispersepsi atas hubungan satu negara dengan negara lain. Pembuatan keputusan adalah proses menyimpulkan dimana interaksi aktor berdasarkan ekspektasi apa yang negara lain lakukan berdasarkan keadaan lingkungan sekitar mereka.

⁴⁷ Jasen Castillo, Julia Lowell, Ashley J. Tellis dkk, *Op. cit.*, hal. 101.

⁴⁸ *Ibid*

Jervis menegaskan bahwa penggunaan istilah “*intentions*” bukan sebagai refleksi dari negara-negara lain yang diartikan untuk mencapai tujuan khusus atau kepentingan, tetapi lebih sebagai “... *the collection of actions the state will or would take because that is what others are trying to predict.*”⁴⁹

Gambar 1.4: Level Analisis *Perception of Intentions*

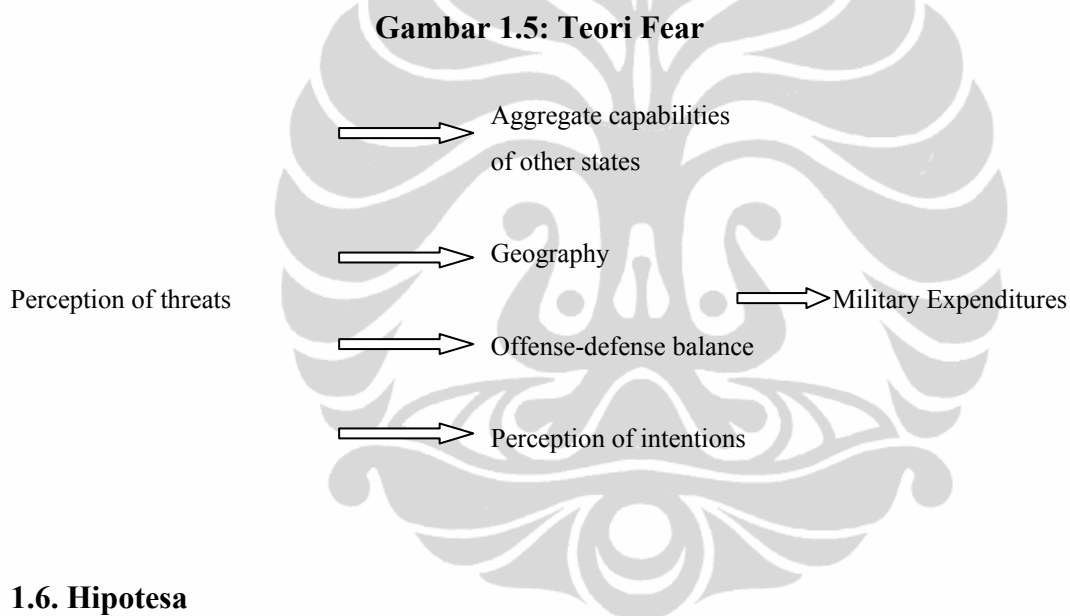


Selain itu Jervis juga memaparkan tiga alternatif level analisis, yaitu (1) *bureaucratic level*, (2) *level of domestic determinants*, dan (3) *level of the international environment*. (Lihat Gambar 1.4) Pada *bureaucracy level*, pilihan ditentukan oleh posisi di dalam struktur organisasi. Ketika perilaku negara tidak dapat dijelaskan dengan kondisi politik internal dan lingkungan eksternal, kita mungkin masih belum butuh untuk menguji persepsi dan mengkalkulasi pembuat kebijakan tertinggi. Cara kerja birokrasi dapat menentukan kebijakan. Kebijakan luar negeri adalah hasil dari aktivitas tawar-menawar dan rutinitas di dalam struktur birokrasi tersebut. Pada *level of domestic determinants*, variasi dalam pembuatan kebijakan menggambarkan variasi dalam struktur sosial dan ekonomi dan politik domestik. Pada *level of the international environment*, reaksi negara disesuaikan dengan situasi eksternal. Untuk mengemukakan

⁴⁹ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976, hal. 48.

bahwa lingkungan eksternal menentukan perilaku sebuah negara dinyatakan bahwa seluruh negara bereaksi secara bersamaan dalam menghadapi objek situasi eksternal yang sama.⁵⁰

Sebagaimana yang diilustrasikan gambar di bawah ini, teori *fear* mengatakan secara tidak langsung bahwa negara meningkatkan pengeluaran militernya, terutama sebagai respon dari persepsi mereka mengenai ancaman eksternal. Menurut hipotesis ini, negara yang sangat miskin yang takut terhadap tetangganya akan menyediakan bagian yang besar dari APBN untuk pertahanan daripada negara yang lebih kaya, yang lebih percaya diri terhadap keamanan mereka sendiri.



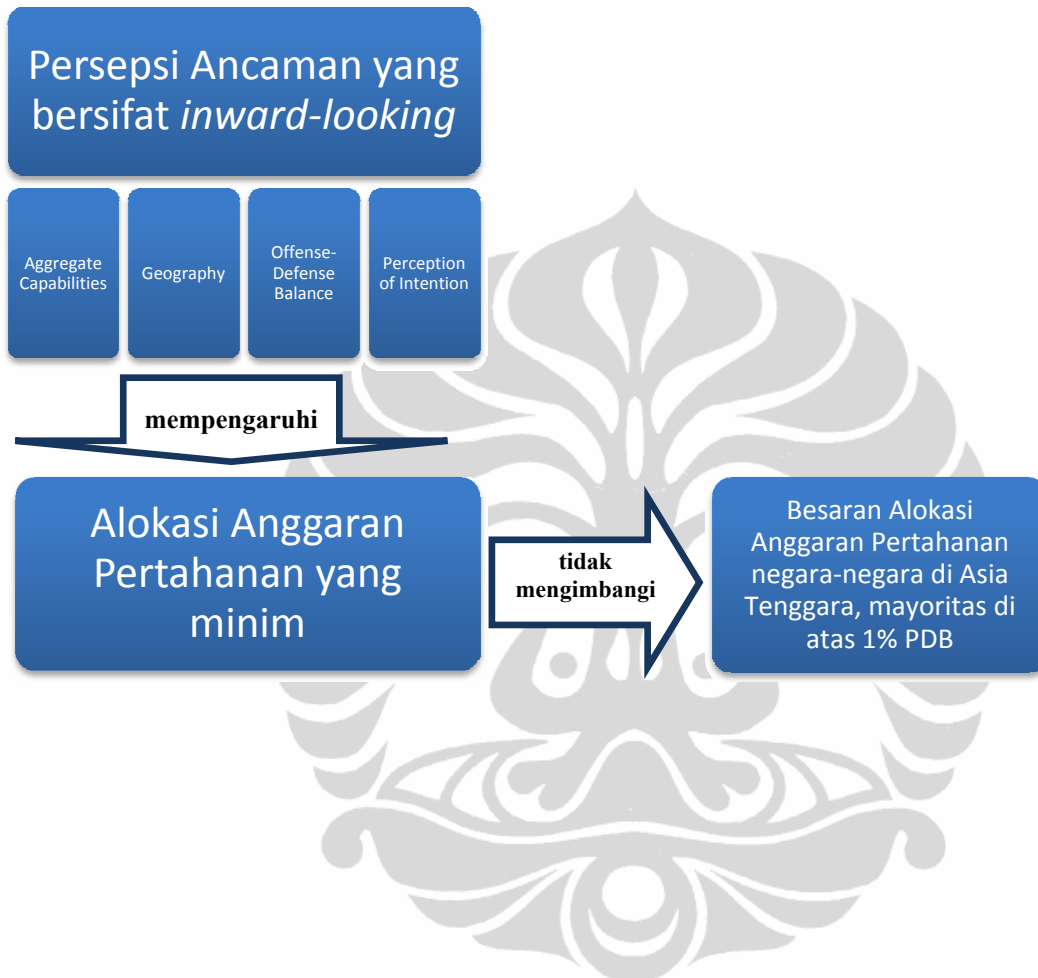
1.6. Hipotesa

1. Alokasi anggaran pertahanan Indonesia minim karena *aggregate capabilities of other state* tidak melebihi kemampuan Indonesia.
2. Alokasi anggaran pertahanan Indonesia minim karena melihat *geography*-nya yang aman dan strategis.
3. Alokasi anggaran pertahanan Indonesia minim karena *offense-defense balance* yang berimbang dengan negara-negara di Asia Tenggara.
4. Alokasi anggaran pertahanan Indonesia minim karena *perception of intentions* jelas.

⁵⁰ Robert Jervis, *Ibid.*, hal. 18.

I.7. Model Analisa

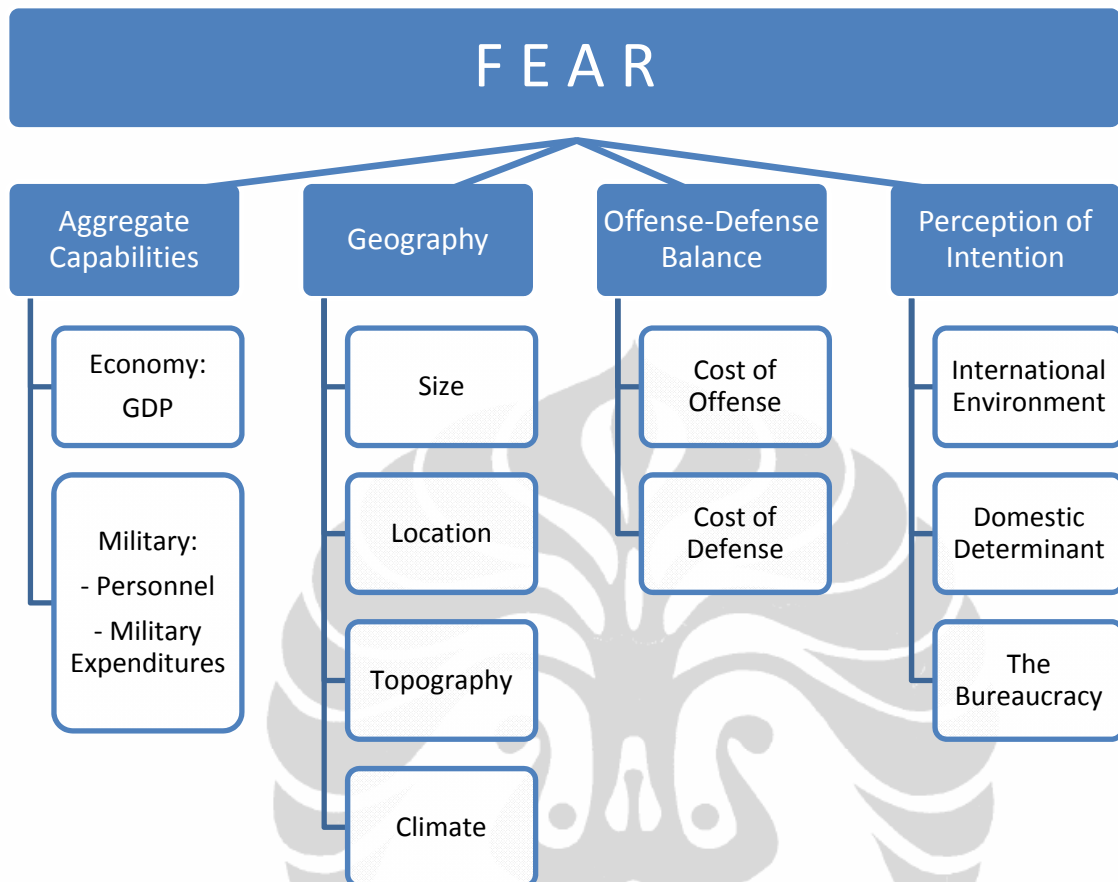
Gambar 1.6: Model Analisa



I.8. Operasionalisasi Konsep

Implementasi konsep atau teori yang digunakan dalam penelitian ini akan menjabarkan proses berfikir yang digunakan sebagai alat analisa dalam menjawab pertanyaan penelitian. Penelitian ini menggunakan satu pemikiran, yaitu *hypotheses about the growth-military expenditures relationship*. Penjabaran teori *Fear* sebagai alat untuk menganalisa variable independen akan dijabarkan pada diagram berikut di bawah ini:

Gambar 1.7: Operasionalisasi Konsep



1.9. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah langkah analisa yang akan ditempuh untuk menganalisa faktor-faktor yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia berdasarkan persepsi ancaman periode 2000-2004. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu pendekatan yang menekankan pada penarikan kesimpulan berdasarkan interpretasi terhadap fenomena maupun fakta. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus (case study), yaitu analisis yang seksama dan intensif terhadap sebuah kasus tunggal.⁵¹ Dalam penelitian ini *case study* digunakan untuk melihat Indonesia sebagai unit analisa utama.

⁵¹ Alan Bryman, *Social Research Methods* (2nd ed.), New York: Oxford University Press, 2004, hal. 48.

Penelitian ini difokuskan pada periode 2000-2004. Rentang waktu tersebut digunakan berdasarkan penetapan Rencana Strategis Pembangunan Pertahanan Tahun 2000-2004 yang didasarkan atas perkiraan terhadap hakekat ancaman, gangguan dan hambatan dalam kurun waktu jangka sedang dalam dimensi pertahanan sebagai hasil analisis lingkungan strategis.

Analisa persepsi ancaman dan anggaran pertahanan Indonesia periode 2000-2004 akan menjadi sebuah bentuk penelitian yang dilakukan untuk melihat pola hubungan antarvariabel: dependen dan independen atau interaksi sebab-akibat antarvariabel: dependen dan independen, yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian analisa yang bersifat eksplanatif sebagai bentuk refleksi terhadap kenyataan realitas sosial.⁵² Penelitian eksplanatif bertujuan untuk menganalisa, mengidentifikasi, dan menjelaskan faktor dan indikator yang terkait dengan pertanyaan penelitian, untuk menjelaskan logika empiris yang diuraikan secara deduktif-induktif.⁵³

Metode penelitian utama yang digunakan adalah analisa data sekunder serta studi dokumen. Analisa data sekunder dilakukan terhadap laporan-laporan tahunan dari berbagai sumber seperti *Military Balance* dan SIPRI untuk data-data militer seperti anggaran pertahanan dan alutsista. Studi dokumen adalah teknik pencarian data yang mengandalkan dokumen resmi atau kebijakan terkait yang dikeluarkan pemerintah seperti Buku Putih Pertahanan Indonesia 2003, Surat Keputusan Menteri Pertahanan Republik Indonesia serta bentuk peraturan dan perundang-undangan lainnya. Sedangkan studi literatur adalah teknik pengumpulan yang bersifat pada bentuk data teoritis atau data-data yang terdapat pada karya-karya ilmiah. Data yang dianalisa akan diklasifikasi atau dikelompokkan berdasarkan karakteristik masing-masing fungsi data, sesuai dengan tujuan penelitian. Data-data yang didapat merupakan hasil pencarian yang berbentuk dokumen, buku, artikel dan jurnal.

⁵² W. Lawrence Newman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston: Pearson Education, Inc, fifth edition, 2003, hal. 67.

⁵³ *Ibid*, hal. 72.

1.10. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini akan dibagi dalam empat bab. Bab pertama adalah latar belakang mengenai persepsi ancaman dan pengaruhnya pada kebijakan penentuan besaran alokasi anggaran pertahanan Indonesia dengan perbandingan terhadap negara-negara di Asia Tenggara dan pertanyaan penelitian yang diajukan, hipotesa, model analisa, operasionalisasi konsep, metodologi penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan.

Bab kedua, menjelaskan alokasi anggaran pertahanan Indonesia periode 2000-2004. Di dalam uraian bab ini akan dijelaskan alokasi anggaran pertahanan Indonesia dari berbagai sisi seperti dilihat dari PDB, APBN, proporsi anggaran, kredit ekspor dan lain-lain.

Bab ketiga menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan minimnya alokasi anggaran pertahanan Indonesia periode 2000-2004 berdasarkan indikator-indikator persepsi ancaman yang dipertimbangkan negara ketika mengevaluasi lingkungan strategisnya.

Bab keempat sebagai bab penutup yang berisi kesimpulan dari pertanyaan penelitian, implikasi teoritis, implikasi bagi Indonesia serta saran atau rekomendasi yang sesuai dengan hasil penelitian ini.