

KEBIJAKAN ANGGARAN PERTAHANAN NASIONAL DI SETIAP REJIM PEMERINTAHAN INDONESIA

Policy of National Defence Budget in Every Government Regim of Indonesia

Posma Sariguna Johnson Kennedy
Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Indonesia, Jakarta Indonesia
posmahutasoit@gmail.com

Abstract

The development of defense forces is always confronted with the problem of resource constraints, including national funding sources that are faced with other priority national policy options. This paper presents the Indonesian defense doctrine and views of the threats experienced in every era of regim in Indonesia. We also, will be described the history of Indonesian defense, and a description of the threats and ambitions of the new order (Orde Baru) to the order of reform (Orde Reformasi). The research method is the literature review of various library materials. In every era of leadership Indonesia always has a desire to be the best in the international region. The priority on the economy is the direction in developing the national power. Because a country that has great economic power is certainly able to develop the welfare of its people. However, the power of this economy needs to be accompanied by a defense force to protect all the economic activities of society. Keywords: Defense Budget Policy, Strategic Environmental Threat, State Ambition, Old Order, New Order, Order of Reform

1. Pendahuluan

Pengeluaran pertahanan secara rasional merupakan fungsi dari ancaman yang dirasakan suatu negara dan kemampuan sumber daya yang dimilikinya. Semakin tinggi tingkat ancaman semakin tinggi pula pengeluaran pertahanannya. Karena itu pemerintah harus memastikan dirinya untuk memiliki kekuatan yang mampu melindungi segenap warganya. Akan tetapi pengembangan kekuatan pertahanan selalu dihadapkan pada masalah keterbatasan sumber daya, termasuk sumber dana nasional yang berhadapan dengan pilihan prioritas kebijakan nasional yang lain.

Dalam melihat strategi utama nasional yang telah dilaksanakan oleh para pemimpin bangsa serta konsekuensinya terhadap cara pandang penyelenggaraan pertahanan, perlu dilakukan tinjauan sejarah untuk melihat pengalaman yang dapat bermanfaat di masa depan. Terdapat perbedaan cara pandang dalam penyelenggaraan pertahanan negara pada setiap masa pemerintahan.

Berbagai motivasi dapat dijadikan suatu negara dalam menentukan besaran anggaran pertahanannya, namun yang terutama adalah bagaimana anggaran pertahanan tersebut mampu mengeliminir potensi ancaman eksternalnya. Dalam kehidupan bernegara berbagai ancaman harus diperhatikan. Walaupun hubungan antar negara saat ini sudah *borderless*, namun secara tegas perlu dijaga kedaulatan suatu negara dari ancaman tradisional yang berasal dari negara lain.

Tulisan ini mengetengahkan doktrin pertahanan Indonesia dan pandangan mengenai ancaman yang dialami pada setiap era kepemimpinan di Indonesia. Juga akan dipaparkan sejarah pertahanan Indonesia, dan deskripsi ancaman dan ambisi dari dari masa orde baru hingga orde reformasi. Metode penelitian yang dilakukan adalah literatur review dari berbagai bahan pustaka.

2. Motivasi Negara dalam Menentukan Besaran Anggaran Pertahanan

Para aktor penentu kebijakan menjadikan tingkat ancaman sebagai dasar dalam menentukan besaran anggaran pertahanan. Terdapat berbagai cara pandang dalam mengelola ancaman ini yang dilihat sebagai motivasi negara untuk meningkatkan anggaran pertahanannya.

Castillo et.all (2001) dalam Kennedy (2016) merangkum berbagai pendapat ahli yang memfokuskan pada tiga hipotesis mengapa suatu negara meningkatkan pengeluaran pertahanannya, yaitu :

- a. Pengeluaran pertahanan dari suatu negara bergantung pada tingkat keamanannya. Semakin besar tingkat ancaman eksternal yang dirasakan oleh penentu kebijakan, akan semakin besar pula pengeluaran pertahanan dari suatu negara. Negara merasa khawatir, dan mereka akan meningkatkan pengeluaran militernya untuk merespon ancaman tersebut. Hipotesis ini disebut juga *fear hypothesis*.
- b. Negara berambisi, melalui pertumbuhan ekonominya yang tinggi, negara bertujuan untuk berpengaruh di dunia internasional dengan memperbesar pengeluaran pertahanannya. Semakin besar kekayaan ekonomi suatu negara, semakin besar pengeluaran pertahanannya. Hipotesis ini disebut juga *ambition hypothesis*.
- c. Pemimpin-pemimpin pemerintahan menggunakan kebijakan internasionalnya untuk mengalihkan masalah-masalah dalam negerinya. Ketika pemerintah merasa memiliki potensi untuk kehilangan legitimasinya, mereka akan melakukan sebuah kebijakan luar negeri yang ekspansif dan meningkatkan pengeluaran pertahanannya. Negara akan menggunakan kebijakan internasional yang agresif dengan peningkatan yang sangat tinggi dalam pengeluaran militernya, untuk mengalihkan masalah-masalah dalam negerinya. Hipotesis ini disebut juga *legitimacy hypothesis*.

Fear hypothesis menurut Castillo et.all (2001) memiliki lima asumsi. Pertama, dalam sistem internasional tidak terdapat otoritas sentral yang dapat menyelesaikan permasalahan secara kuat diantara seluruh negara. Dalam prakteknya, hal ini akan menghalangi keinginan politik yang kuat dari negara untuk menjaga perdamaian, atau berubah berperilaku untuk melindungi dirinya sendiri dari negara-negara tetangga yang agresif. Kedua, suatu negara tidak merasa yakin tidak mendapat tekanan dari negara lain. Penentu kebijakan akan sulit mengetahui apakah negara-negara lain bertujuan baik atau tidak. Ketiga, semua negara menyiapkan berbagai bentuk kemampuan militer untuk menjaga terjadinya konflik terhadap negara tetangganya.

Asumsi keempat, negara memiliki cukup persenjataan yang *offensive* untuk membahayakan negara lainnya. Asumsi terakhir adalah bahwa kebijakan luar negeri dari negara, tidaklah dikarenakan untuk meningkatkan kekuatan, tetapi berdasarkan motivasi untuk mampu bertahan (*a search for survival*). Pengeluaran militer, karena itu, merupakan fungsi dari rasa ketidakamanan suatu negara (*state's insecurity*). Semakin tinggi tingkat ancaman terhadap keamanan suatu negara, semakin tinggi pula pengeluaran pertahanannya.

Kesemua asumsi ini setelah dianalisa memiliki pola perilaku yang hampir sama antar negara. Dengan tidak terdapatnya otoritas yang tersentralisasi dalam politik internasional, negara-negara membentuk *self-help standard* sendiri. Karena tidak terdapat pemerintah yang berdiri di atas pemerintahan lainnya, pemerintah harus memastikan dirinya sendiri untuk memiliki kekuatan yang mampu melindungi keamanannya. Terlebih tanpa adanya perlindungan dari otoritas yang lebih tinggi, dan tanpa mengetahui kepastian dari tekanan negara-negara tetangga, negara harus meningkatkan kekuatan relatifnya (*relative power*).

Negara-negara akan saling cemburu terhadap keseimbangan kekuatan (*the balance of power*) dari para anggota, dan selalu memata-matai negara lain melalui sistem internasional akan kemampuan ekonomi dan militernya. Kekuatan diperhitungkan secara relatif melalui kebijakan luar negeri dan pengeluaran pertahanannya. Penentu kebijakan memutuskan pada tingkatan yang tepat kebijakan keamanan (*security policy*) dengan mengestimasi tingkat ancaman dari negara-negara lain.

Menurut hipotesis ini, negara yang merasa terancam oleh negara tetangganya akan menentukan proporsi lebih besar untuk anggaran pertahanannya dari anggaran nasionalnya, daripada negara-negara lebih kaya yang lebih memiliki keyakinan terhadap keamanannya. Negara-negara kaya yang

memiliki lebih banyak sumber daya biasanya akan membagi proporsi anggarannya secara adil. Jika hipotesis ini terpenuhi, dapatlah dilihat reaksi dari negara yang merasa terancam akan meningkatkan pengeluaran pertahanannya.

Ambition hypothesis memiliki tiga kesamaan dari lima asumsi *fear hypothesis*. Kedua-duanya mengasumsikan negara merupakan unit politik yang paling penting dalam sistem internasional. Terdapat ketidakpastian akan adanya tekanan dari negara-negara. Selain itu negara memiliki cukup persenjataan yang *offensive* untuk membahayakan negara lainnya. Berbeda dengan *fear hypothesis*, dimana secara absolut, bukan relatif, kekuatan ditunjukkan melalui kebijakan luar negeri dan pengeluaran pertahanannya.

Asumsi *ambition hypothesis* yang lain mengenai politik internasional, menurut Castillo et.all (2001) adalah :

- a. Mengejar peningkatan ekonomi dan kekuatan militer merupakan tujuan yang paling tinggi dari negara. Di sini kekuatan merupakan kemampuan material dari negara.
- b. Kekayaan suatu negara membentuk tujuan kebijakan luar negerinya. Semakin besar kemampuan ekonomi suatu negara, akan semakin besar ambisi dari kebijakan luar negerinya.

Melalui asumsi-asumsi ini, maka dapat disimpulkan perilaku-perilaku antar negara. Dalam lingkungan internasional yang anarki, dimana tidak terdapat satu pemegang kekuatan yang dominan, negara-negara akan mengikuti prinsip-prinsip menolong diri sendiri (*the principal of selfhelp*). Kondisi ini memaksa negara untuk melindungi kepentingan-kepentingan mereka. Dengan demikian, negara-negara akan mencari peluang untuk memaksimalkan secara relatif ekonomi dan kekuatan militer mereka. Keduanya, ekonomi dan militer, berjalan di bawah sistem anarki dengan keinginan yang lebih besar bagi negara untuk mendominasi, dengan mengejar kekuasaan yang lebih besar. Dan, ketika saat negara meningkatkan posisinya di hadapan negara-negara tetangganya, tentunya mereka akan merasa terancam.

Akhirnya, ketika negara memiliki keinginan yang sangat besar akan kekuasaan, kebijakan luar negeri mereka sering merefleksikan secara sadar dengan perhitungan manfaat dan biaya dalam tindakan untuk mempertinggi posisi internasional mereka. Negara akan mencoba mengubah sistem internasional untuk kepentingan dengan mengubah perjanjian-perjanjian internasional yang telah ada, seperti menggambar ulang bidang perbatasan dengan pengaruhnya, dan memperluas wilayahnya ketika diperhitungkan lebih besar manfaat dari biayanya. Negara akan terus memperluas kebijakan luar negerinya sebesar kekuatan yang dimilikinya.

Pertumbuhan ekonomi akan cenderung meningkatkan kemampuan menggali dari pemerintah melalui pajak dan kepemilikan negara atau mengontrol sumber daya secara berlebihan. Sumber daya yang lebih besar mampu meningkatkan ambisi luar negeri lebih tinggi lagi, yang diterjemahkan dengan meningkatkan pengeluaran militernya. Tetapi pertumbuhan ekonomi juga cenderung meningkatkan sentralisasi dari pemerintahan, yang menjadikan peningkatan kekuasaan dari negara, sehingga juga meningkatkan ambisi luar negeri lebih tinggi lagi dengan meningkatkan pengeluaran militernya.

Legitimation Hypothesis menjelaskan bahwa ketika pemerintah mengalami pengikisan kepercayaan dalam negerinya (*domestic legitimation*), mereka mengadopsi kebijakan luar negeri yang eskpansionis dan meningkatkan pengeluaran militernya. Regim melihat bahwa ekspansi tersebut sebagai instrument untuk mengalihkan perhatian dari kebobrokan dalam negerinya dan memperpanjang legitimasi dari pemerintahannya. Kebijakan ekspansi tersebut dapat berupa pembangunan militer yang besar, diplomasi berdasarkan pemaksaan, dan perluasan teritori dengan kekuatan.

Beberapa asumsi diketengahkan untuk hipotesis berdasarkan pendapat Simmel (1955) dan Snyder (1991) dalam Castillo et.all (2001), yaitu :

- a. Tujuan paling penting dari pemerintah adalah mengelola kekuatan politiknya (*political power*). Pemimpin-pemimpin politik menyadari bahwa kesinambungan dari rejim mereka tergantung dari kepercayaan yang mereka miliki (*legitimacy*). Pemerintah-pemerintah yang kehilangan kepercayaan dalam mengelola pemerintahannya menghadapi kemungkinan kehilangan

kekuasaannya lebih besar. Sedangkan mempertahankan kekuasaan merupakan preferensi pertama dari para pemimpin negara.

- b. Kepentingan-kepentingan golongan di negara yang mengambil kebijakan luar negeri sebagai keuntungan. Berbagai faksi-faksi sosial yang berbeda mempengaruhi negara mereka dalam perdagangan internasional langsung, pengiriman tentara dan kekuatan persenjataan, atau dalam membentuk komitmen bersama.
- c. Pengambil kebijakan menyadari bahwa adanya ancaman dari keduanya, domestik dan internasional, ketika mengambil keputusan yang tepat mengenai kebijakan luar negeri. Kadangkala, dua negara yang melakukan persaingan pengaruh antara satu dengan yang lainnya, tetap sepakat tidak saling menyerang atau mengganggu kedamaian dalam negeri masing-masing.

Dalam *legitimacy hypothesis* ini, pertumbuhan ekonomi berdampak pada pengeluaran militer sejauh tingkat legitimasi dari pemerintah. Jika terdapat pendapat bahwa pertumbuhan ekonomi cenderung meningkatkan legitimasi, maka dilaksanakan dengan meningkatkan pelayanan-pelayanan sosial. Hal ini akan menyebabkan bahwa *legitimacy hypothesis* ini justru memberikan hubungan yang negatif antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran militer.

3. Sejarah Pertahanan Nasional

Pertahanan negara merupakan segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. Pertahanan negara berfungsi untuk mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah NKRI dengan segala isinya sebagai satu kesatuan pertahanan. (Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2008).

Sistem Pertahanan Nasional bersifat semesta bercirikan kerakyatan, kesemestaan, dan kewilayahan. Ciri kerakyatan mengandung makna bahwa orientasi pertahanan diabdikan oleh dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Ciri kesemestaan mengandung makna bahwa seluruh sumber daya nasional didayagunakan bagi upaya pertahanan. Ciri kewilayahan merupakan gelar kekuatan pertahanan yang tersebar di seluruh wilayah NKRI, sesuai dengan kondisi geografi sebagai satu kesatuan pertahanan.

Pada masa pemerintahan Orde Lama, konsepsi pertahanan keamanan ditetapkan untuk kepentingan menghadapi serangan Belanda dan sekutunya, baik dalam Agresi Militer Pertama maupun Agresi Militer Kedua. Selanjutnya konsepsi tersebut diberdayakan untuk menghadapi pemberontakan dalam negeri, menghadapi Belanda dalam rangka merebut kembali Irian Jaya (Trikora) ke dalam NKRI, konfrontasi dengan Malaysia (Dwikora), serta upaya menyelamatkan negara dari kehancuran di segala bidang kehidupan rakyat. Secara umum konsep pertahanan ini digunakan untuk mengamankan kemerdekaan dan keutuhan negara.

Pada saat itu Tentara Nasional Indonesia (TNI) dibangun dengan tujuan menghadapi segala ancaman yang bersifat militer, baik dari negara lain maupun pemberontakan dalam negeri. Pada saat yang bersamaan, kepemimpinan internasional Soekarno membawa Indonesia aktif di percaturan politik dunia dengan membentuk organisasi Non-Blok yang bersifat netral di antara pertikaian ideologi militer antara Pakta Warsawa dan NATO dalam Perang Dingin.

Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya, terjadi perubahan kebijakan pada masa pra-konfrontasi dengan Malaysia dan pembebasan Irian Barat. Soekarno semakin bergeser dengan mempromosikan kebijakan luar negeri yang lebih condong kepada Uni Soviet dan China. Hal ini seiring dengan meningkatnya persaingan antara legitimasi Soekarno, militer, dan PKI di dalam negeri. Karenanya, upaya-upaya peningkatan kekuatan angkatan bersenjata menjadi berlipat ganda, dan berkaitan dengan modernisasi perlengkapan militer serta kemampuan personal.

Semasa kebijakan Orde Lama berbagai operasi militer dikerahkan dalam menumpas pemberontakan yang terjadi di berbagai daerah. Ini menunjukkan bahwa tindakan militer dilakukan lebih kepada *hard politics*, dibandingkan dengan *soft politics* melalui resolusi damai atau diplomasi. Pada awalnya *soft politics* memang dilakukan pada masa-masa awal kemerdekaan yang ditunjukkan dengan adanya

berbagai perjanjian perdamaian antara Indonesia dan Belanda. Akan tetapi kekuatan militer tetap selalu disiagakan untuk menjaga kedaulatan negara, mengingat Belanda juga menggunakan *hard politics* untuk menekan Indonesia melalui Agresi Militer Belanda II.

Pemikiran atau ideologi Soekarno sangat mencurigai neo-kolonialisme, yang dikatakannya sebagai bentuk penjajahan baru melalui kekuatan kapitalisme dan imperialisme. Maka secara logis pertahanan negara dibentuk dengan pembangunan kekuatan postur militer yang kuat. Kebutuhan atas kekuatan militer yang besar pada saat itu untuk mempertahankan dan mengamankan kemerdekaan Indonesia melahirkan konsep mengenai pelibatan rakyat dalam perang, yang dikenal dengan Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Bakrie, 2007).

Setelah jatuhnya Presiden Soekarno pada tahun 1965, Indonesia dihadapkan pada kondisi sosial politik yang tidak menentu dengan perekonomian yang buruk. Presiden Soeharto mendapatkan legitimasi untuk memimpin perubahan nasional mengarahkan tujuannya pada pembangunan negara. Saat era Orde Baru ini, militer menjadi jauh lebih aktif terlibat dalam kehidupan politik dengan peran dan kesempatan yang sangat besar untuk menjalankan berbagai urusan sipil yang dilegitimasi melalui Dwi Fungsi ABRI. Militer memiliki hak-hak istimewa yang besar dalam politik yang pada dasarnya bertujuan untuk melindungi status *quo*. Militer berfungsi lebih pada menciptakan ketertiban dan berkonsentrasi pada ancaman internal dari pada menghadapi ancaman eksternal.

Pemerintahan Orde Baru lebih mempromosikan konsep Ketahanan Nasional yang menekankan pada dimensi internal dan digunakan untuk menciptakan stabilitas negara. Sedangkan untuk kebijakan politik luar negerinya, pemerintah menerapkan *soft politics* dengan tujuan menciptakan keseimbangan kepentingan di Asia Tenggara. Tampak pemerintah Orde Baru lebih bersifat “mengamankan” kepentingan internal melalui kebijakan luar negeri yang mendukung diplomasi sebagai resolusi damai. Dengan kebijakan politik ini, maka kekuatan militer dibangun dengan perspektif tersebut. Walaupun fakta menunjukkan bahwa pada tahun 1976, pemerintahan Orde Baru berhasil membawa Timor-Timur menjadi bagian dari Indonesia, tetapi secara keseluruhan, konsentrasi pertahanan pada masa Orde Baru tetap bersifat internal (Bakrie, 2007).

Pada masa transisi demokrasi, sejak berakhirnya pemerintah Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia telah melalui proses era empat kepemimpinan dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden untuk periode 2004-2009 dan 2009-2014. Terdapat perubahan yang mendasar, reformasi TNI dilakukan yang lebih ditujukan untuk menghadapi ancaman eksternal sebagai tugas pertahanan negara. Secara umum misi TNI bersifat eksternal, tetapi posturnya belum dibangun berdasarkan perspektif internasional. Hal ini terkait dengan lebih mengedepankannya supremasi sipil dalam memandang posisi Indonesia di percaturan politik internasional.

Dalam periode reformasi ini, kebijakan luar negeri Indonesia terlihat bersifat idealis, atau menekankan diplomasi damai dalam perselisihan antar negara. Namun dalam prakteknya harus disadari bahwa, ketika diplomasi tidak dibangun atau ditopang oleh kondisi ekonomi atau postur militer yang kuat, maka tingkat efektifitasnya pun juga rendah. Kebijakan yang diberikan pemerintah hanya menciptakan stabilitas nasional yang kuat, dan secara ekonomi sangat kondusif bagi investasi asing. Penerapan kebijakan ini dapat dikatakan asosiatif dengan kebijakan pemerintah Orde Baru, sehingga pembangunan terhadap postur TNI masih mengikuti kebijakan Orde Baru. Akan tetapi sebenarnya pada era reformasi ini, undang-undang mengamanatkan secara khusus bahwa TNI memiliki tugas pertahanan yang bersifat eksternal (Bakrie, 2007).

4. Pandangan Terhadap Ancaman

Setelah era Orde Lama, pemerintah melaksanakan pembangunan dengan menekankan pada faktor ekonomi. Namun demikian dalam pergaulan internasional, situasi lingkungan tidak selalu bergerak dalam suasana harmonis. Terdapat berbagai kepentingan yang tidak selalu sejalan sehingga dapat menimbulkan gesekan-gesekan atau konflik. Hal ini tentunya menimbulkan ancaman bagi negara yang kepentingannya tidak bisa diterima oleh negara lain.

Ancaman, konflik atau bahkan perang merupakan fenomena yang usianya setua umur umat manusia. TB Simatupang (1985) menulis bahwa pengetahuan tentang perang adalah masalah sangat penting

bagi negara, yang dapat menentukan hidup matinya suatu negara, apakah merupakan jalan ke arah keamanan atau ke arah keruntuhan. Karena pentingnya perang, perang itu melekat pada eksistensi negara-bangsa, sehingga setiap negara menyadari keberadaannya dan dipandang berkepentingan untuk memikirkan kemungkinan perang. Ini berarti setiap negara pada hakekatnya akan selalu memikirkan suatu kekuatan/kondisi dalam rangka mendukung perang atau mengantisipasi perang. TB Simatupang juga mengingatkan suasana perang bukan berarti tidak ada damai, suasana damai bukan berarti tidak ada perang/konflik.

Sejarah perang memberi fakta bagaimana kekuatan militer suatu negara dengan dukungan berbagai fasilitas/peralatan militer memberi keunggulan dan keuntungan walaupun itu jauh lebih merugikan jika dibandingkan tidak dalam keadaan perang. Perang zaman sekarang bersifat total karena seluruh wilayah bisa menjadi medan perang. Sebagai akibatnya seluruh rakyat menjadi terlibat dan mengalami akibat-akibat perang. Perang masih terlalu sering dipakai untuk menyelesaikan konflik kepentingan antar aktor (negara-bangsa). Walaupun demikian sejarah menunjukkan bahwa kesadaran dan keinginan aktor negara untuk dapat menyelesaikan konflik di antara mereka dengan jalan damai selalu diupayakan (Sulfa, 2008).

Perlu berkaca dari ambisi Napoleon Bonaparte yang ingin menjadi penguasa Eropa pada masanya. Ia membawa perubahan besar di Eropa di segala segi, termasuk dalam dunia militer. Sebelum era Napoleon, negara-negara di Eropa biasanya memiliki sedikit tentara, dan itupun banyak diisi oleh tentara bayaran. Sejak era Napoleon setiap negara mulai melipatgandakan jumlah pasukannya untuk selalu waspada dalam mengimbangi musuh-musuhnya di medan perang dengan strategi pertahanan yang lebih berinovasi (Syamtidar, 2011).

Sejak pelaut-pelaut Eropa mengarungi samudera pada akhir abad ke-15 untuk menaklukkan dunia, histografi dan politik internasional sudah terbiasa dengan suatu pola tertentu, yaitu kekuatan militer, ekonomi, dan teknologi yang diterjemahkan sebagai alat mempengaruhi dan menaklukkan bangsa-bangsa lain, dalam mendominasi dan membentuk emporium skala global. Pola yang sama berlaku pada abad ke-20, setelah pecahnya dua perang dunia Amerika Serikat dan Uni Soviet menggantikan kedudukan negara-negara besar Eropa di panggung global. Perang Dingin dan masa dominasi AS setelah 1998/1990 juga mengikuti pola ini (Purwanto, 2011).

Jika melihat masa ke depan, Cooper (2004) menjelaskan bahwa dunia modern kini menghadapi peningkatan ancaman keamanan internasional akibat 'unjuk' kekuatan militer suatu negara yang dipersiapkan untuk melakukan agresi terhadap negara lain. Kondisi keamanan pada masa ini terjadi lebih dikarenakan munculnya "perimbangan kekuatan" (*balance of power*) antar negara sebagai konsekuensi dari pembangunan kekuatan militer masing-masing. Pemikiran yang berkembang masih didominasi oleh konsep hubungan internasional dalam aliran realis, yang menyatakan bahwa dalam hubungan negara tidak ada musuh atau kawan permanen, yang ada hanyalah kepentingan kepentingan politis (Bakrie, 2007)

Perkembangan militer sampai saat ini menunjukkan bahwa, strategi damai dan diplomasi dengan negara-negara tetangga dan negara-negara lain di dunia untuk tercapainya perdamaian masih diragukan. Dengan demikian terdapat keyakinan bahwa percaya terhadap perdamaian harus mendasarkan diri pada kemampuan sendiri, karena konsep inilah yang paling dapat dipercaya. Perdamaian bisa timbul melalui kekuatan militer, dan kemungkinan agresi lawan hanya bisa dicegah jika suatu negara memiliki keunggulan kekuatan. Seperti sebuah adagium "*Si Vis Pacem Para Bellum*", siapa ingin damai, bersiap-siaplah sewaktu-waktu untuk perang. Sehubungan dengan hal ini, mungkin relevan dengan kondisi, bahwa kebanyakan negara akan memilih pemilikan senjata terlalu banyak daripada pemilikan senjata terlalu sedikit. Walaupun pemilikan senjata ini sebenarnya tidak dapat juga memecahkan *security dilemma*, perlombaan dan konflik bersenjata antar negara (Sulfa, 2008).

Untuk menghadapi ketidakpastian di masa yang akan datang, sudah sangat sewajarnya jika Indonesia mengembangkan kekuatan pertahanannya. Kesiapsiagaan terhadap variasi ancaman di masa depan yang mungkin terjadi karena perebutan sumber-sumber daya ekonomi di dunia, akan menyiapkan bangsa menghadapi segala tantangan-tantangan untuk mencapai tujuan nasionalnya.

5. Kekuatan Negara-Negara di Lingkungan Strategis Sebagai Potensi Ancaman

Untuk mencapai tujuannya, setiap negara tentunya akan selalu menjaga kedaulatan wilayahnya dengan pertahanan yang kuat untuk menangkal gangguan-gangguan dari negara-negara di sekitarnya. Dengan adanya perubahan yang demikian cepat dan jumlah penduduk dunia terus bertambah, tentunya perebutan wilayah-wilayah ekonomi juga sering terjadi. Perebutan wilayah perbatasan dengan motif utama penguasaan sumber daya alam baik yang terbarukan (*renewable resources*) maupun tak terbarukan (*non-renewable resources*) perlu diwaspadai. Jika wilayah kedaulatan negara diganggu oleh negara-negara tetangga, maka keberadaan dan kehormatan suatu bangsa mengalami ancaman. Stabilitas keamanan lingkungan strategis sudah seharusnya menjadi bagian dari kepentingan nasional, sehingga Indonesia berkepentingan untuk mencermati perkembangan situasi yang mengancam perdamaian kawasan dan stabilitas regionalnya.

Pemahaman mengenai perbatasan memiliki konotasi yang sangat kuat dengan geografi. Perbatasan (*borders*) dipahami sebagai suatu garis imajiner yang memisahkan wilayah suatu negara yang secara geografis berbatasan langsung dengan wilayah negara lain. Secara geopolitik, perbatasan tidak hanya merupakan garis demarkasi yang memisahkan antar negara, tetapi juga merupakan manifestasi utama dari kedaulatan suatu negara. Dengan demikian perbatasan negara memainkan peran penting dalam menentukan keamanan nasional dan kedaulatan, serta titik singgung struktur kekuatan territorial nasional dari negara-negara yang berbatasan (Wuryandari, 2009).

Indonesia memiliki posisi yang strategis dan merupakan jalur lalu lintas dunia yang sangat penting. Terletak diantara benua Asia dan Australia, serta Lautan Pasifik dan Lautan India. Indonesia merupakan negara kepulauan dengan luas 1.919.440 km² terdiri dari 17.504 buah pulau besar dan kecil, memiliki sekitar 81.900 km garis pantai, serta 75 persen (5,8 juta km²) wilayahnya berupa laut.

Wilayah Indonesia berbatasan dengan sepuluh negara, baik darat maupun laut. Wilayah darat Indonesia berbatasan langsung dengan Malaysia di Kalimantan dan Papua Nugini di Papua. Kawasan perbatasan kontinen tersebut tersebar di tiga pulau, empat propinsi dan 15 kabupaten/kota yang masing-masing wilayah memiliki karakteristik kawasan perbatasan berbeda-beda.

Wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Kawasan-kawasan perbatasan wilayah laut Indonesia umumnya berupa pulau-pulau terluar yang berjumlah 92 pulau. Diantara 92 pulau tersebut terdapat 12 pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Pulau-pulau tersebut merupakan titik terluar yang mempengaruhi luas wilayah territorial Indonesia dan berpotensi menjadi konflik territorial dengan negara tetangga.

Wuryandari (2009) memberikan beberapa alasan perbatasan menjadi suatu hal yang sangat penting fungsinya bagi suatu negara, yaitu :

- a. Sebagai fungsi ke dalam, untuk memberikan kepastian hukum bagi pengaturan administrasi pemerintahan, penerapan hukum nasional, dan kegiatan eksplorasi serta eksploitasi sumber-sumber alam yang terdapat di wilayahnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.
- b. Sebagai fungsi ke luar yang berkaitan dengan interaksinya dengan negara lain, untuk menunjukkan hak-hak dan kewajiban yang menyangkut perjanjian bilateral, regional dan internasional.

Walaupun pada era globalisasi saat ini ditandai dengan fenomena tumbuh dan berkembangnya masyarakat internasional tidak lagi dihalangi oleh garis batas negara, namun secara realitas hubungan antar negara masih didominasi oleh isu-isu tradisional, seperti perbatasan negara. Fenomena ini menempatkan keamanan nasional dan kedaulatan wilayah suatu negara sebagai prinsip dasar yang penting dalam hubungan antar negara. Pandangan tradisional menganggap wilayah negara akan menentukan kedaulatan, kekuasaan, bahkan keamanan. Berdasar pandangan ini, perbatasan nasional memainkan peranan penting dalam menentukan eksistensi suatu negara. Negara akan siap melakukan apapun untuk melindungi wilayah dan kemungkinan ancaman keamanan sehingga perlu dukungan militer yang kuat.

Di negara kepulauan seperti Indonesia perbatasan mengalami kondisi yang lemah. Selama puluhan tahun sejak kemerdekaan, masyarakat perbatasan hampir tidak mengalami kemajuan yang berarti. Itulah yang menyebabkan penduduk perbatasan Indonesia, khususnya di Kalimantan, Sulawesi dan Maluku, tingkat kesejahteraannya jauh lebih rendah daripada penduduk perbatasan Malaysia, Vietnam, Filipina, yang mengalami tingkat kemajuan yang lebih pesat.

Oleh karena itu dapat dipahami jika kawasan perbatasan Indonesia baik di darat maupun di laut sering menjadi ajang kegiatan kriminal, yang dari waktu ke waktu semakin banyak. Hal ini dipengaruhi oleh posisi NKRI yang strategis sebagai wilayah perlintasan perdagangan antara barat (Eropa) dan Timur (Asia Timur). Pencurian kekayaan alam dari laut khususnya ikan yang bernilai sangat besar pertahun cenderung makin meningkat. Hal ini disebabkan para pencuri semakin meningkat jumlahnya dengan menggunakan wahana dan sarana penangkapan ikan yang makin canggih dan modern.

Hingga saat ini baru diketahui sedikit sumber kekayaan laut nusantara yang sudah dieksplorasi dan dieksploitasi. Beberapa temuan sumber daya mineral bawah air dan bawah laut sebagian besar dilaksanakan dari hasil kerjasama dengan perusahaan negara asing. Selain minyak bumi, banyak lubang dan palung laut yang kaya dengan endapan mangan, timah, pasir besi, cebakan emas, perak, dan lain-lain dengan kandungan yang sangat besar. Akan tetapi, dikarenakan Indonesia belum memiliki kemampuan yang memadai, hingga kini sumber mineral berharga tersebut masih tetap tersimpan di dasar laut.

Menghadapi hal tersebut di atas belum terlihat kemajuan dari militer Indonesia yang signifikan. Jika tidak segera diantisipasi dan lengah, kejahatan perbatasan oleh oknum negara-negara tetangga akan terus menerus terjadi. Oleh karena itu perlu strategi penanggulangan kejahatan perairan perbatasan yang efektif, sistematis dan handal. (Purwanto, 2011).

Dari seluruh anugerah yang dimiliki oleh negara Indonesia tentunya bukannya tidak mungkin negara-negara terdekat di Indonesia akan mengganggu kedaulatan bangsa untuk mencuri sumber-sumber daya alam di perbatasan, apalagi di daerah-daerah perbatasan yang masih diperdebatkan oleh negara-negara yang terlibat di dalamnya. Pengambilan sumber-sumber daya oleh pihak atau negara lain bukan hanya sekedar pencurian biasa tetapi sudah termasuk mengusik kedaulatan bangsa.

Disadari bahwa Indonesia termasuk negara yang memiliki kekuatan nasional yang besar melalui sumber daya alam, ekonomi dan populasinya. Selain memberikan keuntungan yang potensial tetapi juga mengandung ancaman. Banyaknya populasi akan menyebabkan biaya yang besar dalam melakukan perlindungan bagi setiap warga negaranya. Kekayaan alam yang besar akan memancing pihak-pihak lain untuk mengambil paksa sehingga meningkatkan gangguan keamanan nasional.

Blackwill (2003) dalam penelitiannya menemukan bahwa pada periode 1986-2000 terjadi tren penurunan pengeluaran pertahanan di seluruh dunia. Akan tetapi untuk kondisi di Asia, pengeluaran pertahanan justru mengalami tren meningkat. Sebelum Asia mengalami krisis keuangan pada tahun 1997-1998, pengeluaran militer dari negara-negara Asia meningkat secara cepat. Bahkan setelah krisis, walaupun menurun sedikit, tetap kembali meningkat sejak tahun 2000. Peningkatan pengeluaran militer ini tentunya dapat meningkatkan eskalasi keamanan regional. Walaupun Asia mampu meningkatkan kemakmuran ekonominya, negara-negara masih didera oleh berbagai isu keamanan, baik dalam bentuk tradisional maupun non-tradisional. Isu-isu penting banyak bermunculan, seperti kesenjangan sosial ekonomi, ancaman ketersediaan energi, komunikasi garis laut yang aman, kemungkinan penurunan pariwisata akibat ancaman terror, dan lain-lain. Asia pun rawan akan instabilitas, seperti adanya konflik perang antar warga, ketidakamanan, konflik etnis, perang-perang yang muncul secara temporer, dan terorisme telah merusak hubungan antara negara dengan lainnya

Pemerintah di negara-negara Asia, kekuatan persenjataan memainkan fungsi utama untuk menjaga keamanan internal. Dalam banyak kasus, negara-negara telah mengalami transisi menuju pendewasaan demokrasi, hal ini dapat menyebabkan perselisihan antar politisi, antar warga, antar etnik, antar agama, ketidakadilan sosial yang dapat menyebabkan *instability* dan *insecurity*. Dengan adanya perubahan politik dan lingkungan ekonomi, perlu adanya misi militer yang baru, tidak hanya dalam bidang anggaran, tetapi juga mengantisipasi ancaman dari luar termasuk ancaman keamanan

lintas negara, seperti lalu lintas narkoba, migrasi ilegal, penurunan kualitas lingkungan, pelanggaran hak asasi manusia, dan operasi perdamaian (Smith & Peterman, 2000).

Akibat adanya ketidakstabilan politik, keamanan internal, dan ancaman dari luar terhadap negara, telah menjadikan alasan secara umum bagi negara-negara di kawasan Asia untuk menyediakan sumber-sumber daya bagi pengembangan militer.

6. Pandangan Terhadap Ambisi

Terdapat perbedaan pandangan dari para pemimpin dalam memperlihatkan ambisi Indonesia untuk menjadi pemimpin regional bahkan dunia pada zamannya. Soekarno menempatkan legitimasi pemerintahan pada ide revolusi, sedangkan era Soeharto menempatkan legitimasi pada pembangunan ekonomi. Pada era reformasi kebijakannya adalah meneruskan pembangunan ekonomi yang ditunjang oleh stabilitas politik sebagai salah satu titik penting dalam konteks pengembangan politik luar negeri Indonesia (Suryadinata, 2003).

Pada masa Orde Lama, kebijakan luar negeri Indonesia dipengaruhi oleh semangat patriotisme pasca kolonial dan situasi awal Perang Dingin di tingkat internasional. Pasca kemerdekaan, pemerintah Indonesia memfokuskan pada upaya pencarian pengakuan dari negara lain yang diikuti dengan pembukaan hubungan diplomatik dengan berbagai negara di dunia. Sebagai negara yang baru berdiri dengan kondisi ekonomi relatif masih lemah, Indonesia tetap memiliki semangat patriotisme dalam menentukan arah kebijakan luar negerinya untuk membangun citra Indonesia. Kebijakan luar negeri Orde Lama cenderung bersifat *hard profile* dengan pendekatan yang keras. Soekarno secara tegas melakukan penentangan terhadap bentuk-bentuk penjajahan yang dilakukan oleh Barat dan berhasil menggalang persatuan di antara negara terjajah dalam Konferensi Asia Afrika pada tahun 1955 dengan memimpin gerakan Non Blok.

Pada masa Orde Baru pendekatan *low profile* dilakukan oleh Soeharto, yaitu dengan pendekatan yang lebih lunak dan terkesan bersahabat dalam menjalin hubungan luar negeri. Contohnya adalah pendekatannya terhadap negara-negara di Asia Tenggara yang merupakan ring terdekat secara geo politik dan geo ekonomi, serta dianggap sebagai potensi utama peluang dan ancaman bagi Indonesia. Pendekatan yang dilakukan adalah dengan memberikan usulan tentang pembangunan sebuah hubungan persahabatan diantara negara-negara di Asia Tenggara dalam sebuah forum kerjasama bernama ASEAN.

Kedua era tersebut, pada dasarnya memiliki pola yang relatif sama, yaitu berpusat pada Presiden. Pemikiran Soekarno yang anti kolonialisme terimplementasi dalam kebijakan luar negerinya yang kemudian banyak berseberangan dengan Barat. Soeharto yang lebih pro terhadap pembangunan ekonomi memandang negara-negara Barat adalah sebuah peluang untuk kerjasama ekonomi. Pada orde reformasi terdapat perubahan fundamental dalam kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu dari *executive heavy* kepada *public heavy*, yang tidak lagi didominasi oleh Presiden namun terbuka kesempatan kepada publik untuk ikut serta memberikan pendapat, baik melalui parlemen maupun lembaga swadaya masyarakat secara lebih demokratis. Pada era ini Indonesia terlihat ingin berteman kepada seluruh negara dengan politik luar negeri bebas aktif dan berperan besar di kancah internasional.

Era reformasi ditandai dengan berbagai krisis yang mengguncang dunia, dimulai dari krisis moneter yang melanda negara-negara berkembang, sampai dengan krisis global yang melanda negara-negara maju. Akibat krisis tersebut pusat gravitasi ekonomi global berpindah ke kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara dimana Indonesia berada tepat di pusat pusarannya. Ketika tren jangka panjang pertumbuhan ekonomi dunia mengalami penurunan, pertumbuhan ekonomi kawasan Timur Asia menunjukkan peningkatan. Selain letaknya yang sangat strategis Indonesia juga memiliki hampir semua prasyarat untuk mampu menjadikan dirinya menjadi kekuatan besar perekonomian dunia. Dengan kekayaan sumber daya alam, jumlah penduduk yang besar dan produktif, serta akses yang strategis ke jaringan mobilitas global, Indonesia mempunyai asset dan akses yang mendukung terwujudnya bangsa sebagai kekuatan yang diperhitungkan dalam tata pergaulan antar bangsa dan layak serta berkemampuan untuk menjadi *big player* dalam perekonomian global (MP3EI, 2011).

7. Kesimpulan

Dalam menghadapi ketidakpastian di masa yang akan datang, sudah sangat sewajarnya jika Indonesia mengembangkan kekuatan pertahanannya. Kesiapsiagaan terhadap variasi ancaman di masa depan yang mungkin terjadi karena perebutan sumber-sumber daya ekonomi di dunia, akan menyiapkan bangsa menghadapi segala tantangan-tantangan untuk mencapai tujuan nasionalnya.

Di setiap era kepemimpinan Indonesia selalu memiliki keinginan untuk menjadi yang terbaik di kawasan internasional. Pengutamaan pada perekonomian sudah merupakan arah yang benar dalam mengembangkan kekuatan nasional. Karena negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang besar tentunya mampu mengembangkan kesejahteraan masyarakatnya. Akan tetapi kekuatan perekonomian ini perlu diiringi dengan kekuatan pertahanan untuk melindungi segala kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat.

Perkembangan militer sampai saat ini menunjukkan bahwa, strategi damai dan diplomasi dengan negara-negara tetangga dan negara-negara lain di dunia untuk tercapainya perdamaian masih diragukan. Dengan demikian terdapat keyakinan bahwa percaya terhadap perdamaian harus mendasarkan diri pada kemampuan sendiri, karena konsep inilah yang paling dapat dipercaya. Perdamaian bisa timbul melalui kekuatan militer, dan kemungkinan agresi lawan hanya bisa dicegah jika suatu negara memiliki keunggulan kekuatan.

REFERENSI

- Bakrie, Connie Rahakundini. 2007. *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Blackwill, R. (2003). "The United States, India and Asian Security", Conference paper presented to the *Institute for Defence Analysis*, 5th Asian Security Conference, New Delhi, India, January 27, 2003.
- Castillo; Lowell; Tellis; Munoz; Zycher. (2001). "Military Expenditures and Economic Growth", *RAND*, prepared for the United States Army, Aroyo Center.
- Departemen Pertahanan Indonesia. (2008) *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2011). *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025*, Deputy Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah
- Kennedy, Posma Sariguna Johnson. (2016). Motivasi Negara dalam Menentukan Anggaran Pertahanan, *Fundamental Management Journal*, ISSN: 2540-9816 (print) 2540-9220 (online) Volume:1 No.2, Oktober 2016.
- Purwanto, Wawan H. (2011). *TNI dan Dunia Baru Sistem Pertahanan*. Jakarta : CMB Press.
- Simatupang, T.B. (1985). *Perang Pelopor dalam Damai*. Jakarta : PT. Bunda Karya.
- Smith P. & Peterman, T. (2000). "Report from the Conference on Evolving Roles of the Military in the Asia Pacific", Honolulu, Hawaii, *The Asia Pacific Center for Security Studies*. March 28-30.
- Suryadinata, Leo. (2003). *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*. Jakarta : Pustaka LPES.
- Sulfa. (2008). "Negara dan Pembangunan Kekuatan Militer dalam Konstelasi Politik Internasional". *SELAMI IPS* Edisi Nomor 23 Volume I Tahun XIII April 2008.
- Syamtidar. (2011). *Inspirasi Perang Waterloo Pasang Surut Napoleon Bonaparte*. Surabaya : Portico Publishing.
- Wuryawandari, Ganewati. (2009). "Pembangunan Wilayah Perbatasan Menuju Keamanan Komprehensif", *Jurnal Masyarakat Indonesia LIPI*, Edisi XXXV, No.2, hal.207.