



MOTIVASI NEGARA DALAM MENENTUKAN ANGGARAN PERTAHANAN

Posma Sariguna Johnson Kennedy
posmahutasoit@gmail.com

Fakultas Ekonomi, Universitas Kristen Indonesia
Jakarta, Indonesia

Abstract

There is not a general theory capable of explaining how the defense budget should be formulated. However, through the theory of economic behavior, estimation can be performed. The defense budget is generally a complex tug of war between the political, economic, social, military, and technology. This study is a qualitative research by reviewing a variety of literature dealing with the problem of motivation of state defense budget. Despite many obstacles, the estimate remains to be done, due to the projected budget in the long term, is an important instrument for a wide range of organizations plan to set goals and overcome the various problems that exist now and in the future. It also estimates the military budget is essential for economic operators, the parties concerned with all economic activity because the rise and fall of the military budget in general have an impact on the economy.

1. Pendahuluan

William Liddle (2006) menulis, terdapat dua unsur fisik mendasar dalam membangun kekuatan bangsa, yaitu faktor ekonomi dan militer. Artinya, jika tidak memiliki ekonomi dan militer yang kuat, maka pertahanan negara akan menjadi lemah. Mengingat bahwa jumlah anggaran pertahanan ditentukan oleh besar pendapatan nasional, akibatnya tingkat ekonomi menjadi faktor yang menentukan di balik kekuatan militer. Tetapi sebaliknya, dengan memiliki angkatan perang yang kuat ssekiranya dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi. Cline dan Steiner (2003) menuliskan adanya kaitan yang erat antara militer dan perekonomian. Steiner menyatakan bahwa naik turunnya anggaran militer secara umum memiliki dampak terhadap perekonomian nasional, sedangkan Cline menyatakan bahwa ekonomi dan militer merupakan komponen utama dalam membangun kekuatan suatu bangsa. [Bakrie, Connie Rahakundini, 2007 : 47 dan 125]

Anggaran pertahanan merupakan anggaran publik yang dialokasikan untuk segala macam keperluan berkaitan dengan pertahanan suatu negara dan bangsa. Besarannya sangat terkait dengan kemampuan suatu negara dan skala prioritas dalam pembangunan. Menurut Departemen Pertahanan, anggaran diartikan sebagai: "Suatu rencana pekerjaan keuangan yang disusun secara sistematis, yang meliputi jumlah pengeluaran maksimal yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara dalam jangka waktu tertentu dan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut."

Belanja/anggaran pertahanan adalah komitmen atau organisasi sumber dana untuk tujuan-tujuan mengamankan dan meningkatkan keamanan negara dari ancaman militer, apakah fisik (*riil*) atau psikologis (dalam tataran persepsi), internal atau eksternal. Dengan demikian perhatian utama anggaran pertahanan adalah penciptaan, pemeliharaan dan melengkapi angkatan bersenjata untuk melawan, pertama-tama mereka yang mencoba yang membahayakan atau merongrong kesatuan fisik suatu negara. Tujuan dari pengeluaran pertahanan adalah untuk menyediakan pertahanan militer yang kuat bagi negara beserta teritorinya, dan keamanan bagi para warga negaranya.

Biaya pertahanan masih sangat dibutuhkan sampai saat ini sebagai aktivitas yang penting, untuk melindungi sumber-sumber daya suatu negara yang sangat besar dimana selalu berhadapan dengan kepentingan-kepentingan dan ketidakpastian. Perhatian pada aspek-aspek ekonomi menjadi

sangat penting sehingga menjadikannya sebagai studi tersendiri. Kepentingan ini berlanjut dalam perkembangan bidang ekonomi dalam mengaplikasikan metoda-metoda ekonomi ke dalam masalah-masalah pertahanan.

Namun pemerintah juga harus memperhatikan pengeluaran untuk sektor sosial. Tujuan dari pengeluaran sosial adalah untuk menyediakan jasa-jasa sosial kepada warga-negaranya dari suatu negara. Dengan demikian disadari dari awal telah terjadi persaingan akan sumber-sumber daya bukan saja oleh sektor-sektor militer tetapi juga pada sektor-sektor sosial.

2. Penentuan Anggaran Pertahanan

Pengembangan kekuatan militer selalu dihadapkan pada masalah keterbatasan sumber daya, termasuk sumber dana nasional. Keberadaan kekuatan militer untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan selalu berhadapan dengan pilihan prioritas kebijakan nasional yang lain. Penguatan kekuatan militer sebagai komponen utama pertahanan adalah melalui langkah-langkah mobilisasi, ekspansi atau perluasan kekuatan militer dan peningkatan kemampuan tanggap/responses. Modal penting dalam pengembangan semua itu adalah anggaran pertahanan. [Anggoro Kusnanto, 2004]

Tidak terdapat sebuah teori yang secara umum mampu menjelaskan bagaimana anggaran pertahanan harus dirumuskan. Namun, melalui teori perilaku ekonomi estimasi dapat dilakukan. Anggaran pertahanan umumnya merupakan tarik menarik yang kompleks antara dimensi politik, ekonomi, sosial, militer, dan teknologi. Terdapat berbagai kelemahan dalam penentuan anggaran pertahanan yang optimal, diantaranya adalah :

- a. Kendala utama utama pembangunan postur militer yang kuat di negara-negara berkembang adalah lemahnya perekonomian nasional yang berakibat pada rendahnya pendapatan nasional (PDB). Akibatnya, jika perekonomian di negara berkembang yang umumnya sangat lemah dijadikan dasar dalam membangun kekuatan militer, atau kekuatan militer mengikuti keadaan perekonomian, maka dapat dipastikan bahwa negara berkembang tersebut tidak akan pernah mampu membangun kekuatan militer yang tangguh.
- b. Estimasi yang dilakukan berdasarkan anggaran itu sendiri memiliki beberapa kelemahan : (i) tidak jarang dokumen anggaran bukanlah merupakan indikator tujuan pemerintahan, namun merefleksikan kepentingan departemen; (ii) dokumen anggaran bersifat teknis dan jangka pendek sehingga dapat diragukan jika digunakan sebagai dasar peramalan jangka panjang; (iii) kelemahan estimasi sering terjadi jika terdapat perubahan klasifikasi anggaran (klasifikasi baru), sehingga tidak tersedia data masa lalu; (iv) terbatasnya data yang relevan dengan persoalan keamanan, seperti data mengenai kepastian harga sistem persenjataan di masa datang, serta data-data lainnya yang akurat dan kompeten.
- c. Masalah perubahan kondisi militer, kondisi ancaman, dan teknologi. Perubahan teknologi senjata yang semakin cepat mempengaruhi strategi dan taktik militer sehingga berdampak pada pembiayaan dan pembelanjaan. Kondisi ancaman yang dianalisa sekarang masih memberikan tingkat ketidakpastian yang cukup tinggi.
- d. Dalam penentuan anggaran militer pemegang kebijakan tidak selalu berpikir rasional, tetapi juga dari posisi tawar dan negosiasi secara politis dari setiap aktornya dalam setiap jajaran dan tingkat pemerintahan yang berkepentingan dengan perumusan anggaran.

Selain itu juga harus dibedakan bahwa biaya untuk menyiapkan kekuatan militer ini, di masa aman atau damai dan pada masa perang, adalah sangat berbeda pada tingkat masyarakat yang berbeda, dan pada periode yang berbeda (Smith, 1776).

Walaupun banyak kendala di atas, estimasi tetap harus dilakukan karena proyeksi anggaran belanja dalam jangka panjang merupakan instrumen penting bagi berbagai rencana organisasi untuk menetapkan tujuan dan mengatasi berbagai masalah yang ada sekarang dan di masa depan. Selain itu juga estimasi anggaran belanja militer sangat penting bagi pelaku ekonomi, pihak-pihak yang berkepentingan dengan seluruh aktivitas ekonomi karena naik turunnya anggaran militer secara umum memiliki dampak terhadap perekonomian.

Menurut Castillo et.all (2001), dari merangkum berbagai pendapat ahli, dapat difokuskan pada tiga hipotesis mengapa suatu negara meningkatkan pengeluaran pertahanannya, yaitu :

1. 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*.
2. 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*.
3. Pemimpin-pemimpin pemerintahan menggunakan kebijakan internasionalnya untuk mengalihkan masalah-masalah dalam negerinya. Ketika pemerintahan 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*.

3. Hipotesis Ketakutan akan Ancaman (*Fear Hypothesis*)¹

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. Dalam merespon 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.

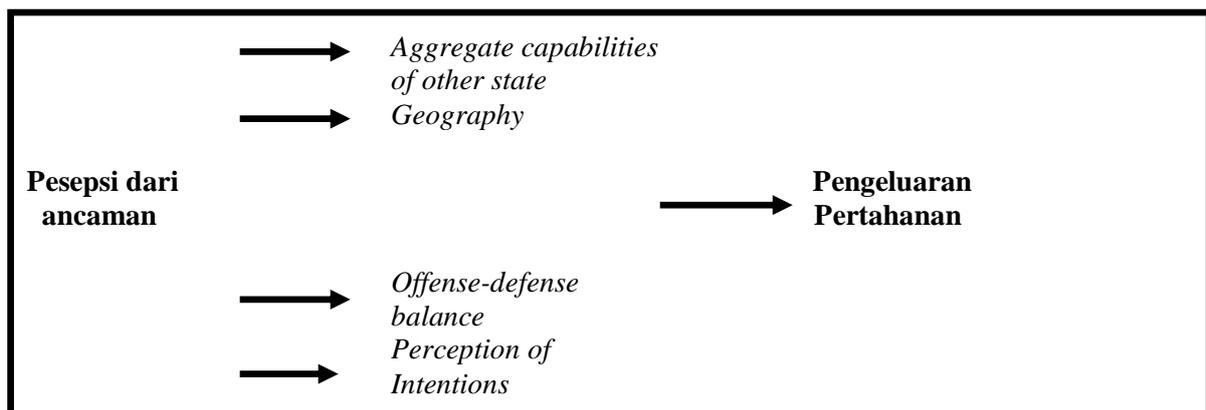
Negara akan melihat empat indikator yang menunjukkan apakah tetangga mereka merupakan ancaman, yaitu (Castillo et.all, 2001) :

1. Ekonomi agregat dan kemampuan militer dari negara lain. Segalanya haruslah seimbang, negara dengan kekayaan ekonomi dan kemampuan militer yang lebih besar terlihat lebih mengancam.

¹ Berbasiskan Jurnal Penelitian dari Castillo et.all (2001)

2. Geografi. Ketika memilih kebijakan keamanan, penentu kebijakan menyadari tanah dan air dapat meningkatkan ataupun menghambat permusuhan. Bentuk topografi, seperti barisan pegunungan atau besarnya perariran mempengaruhi keseluruhan rasa amannya. Penentu kebijakan juga lebih khawatir dengan negara-negara terdekatnya dibandingkan dengan negara-negara yang lebih jauh.
3. Keseimbangan dari *offense* dan *defense* (*offense-defense balance*). Kondisi lingkungan internasional yang anarkis mengkondisikan negara memetakan pertahanannya dengan sebaik-baiknya. Negara tidak hanya meneliti dengan cermat besaran kuantitas kekuatan militer dari kompetitor tetapi juga bentuk misi militer yang digunakan jika melawan mereka. Secara umum, negara-negara mengambil perhatian dalam teknologi militer mereka, apakah meningkatkan atau menghalangi serangan tiba-tiba. Ketika penaklukan adalah sangat mudah, penyerangan memberikan keuntungan. Namun ketika teknologi diketahui, dan biasanya menentukan misi militer apakah penyerangan atau pertahanan tersebut menguntungkan, akan terdapat kemungkinan negara menilai perkiraan yang salah akan *offense-defense balance*.
4. Postur dan gaya dari militer. Untuk menilai teknologi dan persepsi dari *offense-defense balance*, penentu keputusan menyadari perlunya dukungan dari ideologi, apakah nasionalisme atau revolusioner yang mendukung keuntungan dari perilaku *offensive*. Ideologi suatu negara dapat mempresentasikan tingkat tekanannya. Negara-negara yang mengkampanyekan doktrin nasionalis yang agresif akan terlihat lebih mengancam. Namun negara-negara yang memiliki kesamaan ideologi akan lebih mudah bekerjasama dibandingkan sebagai musuh.

Dalam *fear hypothesis* ini, negara-negara utamanya akan meningkatkan pengeluaran pertahanannya sebagai respon terhadap persepsinya akan adanya ancaman dari eksternal (*perception of external threat*), seperti dinyatakan pada gambar berikut ini :



Gambar 1. *Fear Hypothesis*

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. Jadi peningkatan dalam empat indikator ancaman haruslah memberikan korelasi yang positif dengan investasi militernya. Secara khusus hubungan yang diharapkan adalah :

1. *Aggregate capabilities*. Semakin besar peningkatan relatif dari kemampuan agregat negara lain, semakin besar pula keinginan dari penentu kebijakan akan meningkatkan pengeluaran pertahanannya. Kemampuan agregat ini termasuk didalamnya adalah kekayaan ekonomi (GDP), kemampuan industrial, populasi, dan besaran militernya.
2. *Geography*. Lebih sedikit halangan geografi (*geographical barrier*) yang dapat menghalangi serangan negara lain, semakin tinggi keinginan untuk menaikkan pengeluaran pertahanannya.
3. *The offense-defense balance*. Lebih mudahnya negara lain menyerang karena teknologi militernya lebih tinggi, lebih tinggi pula keinginan negara untuk meningkatkan pengeluaran pertahanannya.

4. *Perception of aggressive intentions*. Persepsi dari pengambil keputusan akan semakin agresifnya tekanan dari negara tetangga, lebih tinggi pula kemungkinan meningkatkan pengeluaran pertahanannya. Ideologi dan perilaku terhadap perdamaian juga merupakan dua variabel yang diperhatikan akan kemungkinan suatu negara memberikan tekanan yang agresif.

4. Hipotesis Ambisi (*Ambition Hypothesis*)²

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.al (2001) adalah :

- Mengejar peningkatan ekonomi dan kekuatan militer merupakan tujuan yang paling tinggi dari negara. Di sini kekuatan merupakan kemampuan material dari negara.
- 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.

Ambition hypothesis berisi bahwa pengeluaran militer berhubungan baik secara langsung maupun tidak langsung secara positif dengan pertumbuhan ekonomi, seperti diilustrasikan pada gambar berikut ini :



Gambar 2. *Ambition Hypothesis*

² Berbasiskan Jurnal Penelitian dari Castillo et.al (2001)

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.

5. Hipotesis Legitimasi (*Legitimation Hypothesis*)³

Pada dua hipotesis terdahulu dijelaskan perilaku yang berhubungan dengan sistem internasional. Hal ini sangat mempengaruhi determinan-determinan dalam negeri akan kebijakan luar negerinya. Ketika kebijakan dari negara lain memberikan reaksi yang dianggap berbahaya, menyebabkan ini menjadi masalah dalam negeri. Kadangkala negara dalam mengalihkan masalahnya di dalam negeri, pemerintah akan menciptakan ancaman dari luar negeri. Dalam pandangan ini, konflik internasional akan membesar lebih dari sekedar karena ambisis (*ambition*) atau ketakutan (*fear*).

Hipotesis ini berisi bahwa ketika pemerintah mengalami pengikisan kepercayaan dalam negerinya (*domestic legitimation*), mereka mengadopsi kebijakan luar negeri yang ekspansionis 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 ini oleh Castillo et.all (2001) :

1. Pertama, 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.
2. Kedua, 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 komintmen bersama.
3. Ketiga, pengambil kebijakan menyadari bahwa adanya ancaman dari keduanya, domestik dan internasional, terhadap mereka ketika mengambil keputusan yang tepat mengenai kebijakan luar negeri. Kadangkala, misalnya dua negara yang melakukan persaingan pengaruh dengan negara lain, tetap sepakat tidak saling menyerang atau mengganggu kedamaian dalam negerinya masing-masing.

Dengan asumsi-asumsi ini diperkirakan pemerintah bereaksi terhadap lingkungan internasionalnya dengan tiga cara (Castillo et.all, 2001) :

1. Pertama, pemimpin-pemimpin pemerintah merespon dukungan kepercayaan yang semakin menipis dari dalam negerinya dengan mengadopsi kebijakan-kebijakan luar negeri yang agresif. Pada situasi dimana rejim menghadapi kemungkinan yang besar akan kehilangan kekuasaan, mereka akan lebih mempertimbangkan manfaat dari kebijakan keamanan yang keras dibandingkan kemungkinan biayanya. Para elit yang mengambil kebijakan luar negeri mengerti bahwa mereka dapat menyebabkan risiko peperangan dengan perilaku seperti meningkatkan pembangunan kekuatan militer atau diplomasi dengan pemaksaan atau tekanan. Bergantung melalui kebijakan luar negeri ini mereka mempertahankan kepemimpinannya. Ancaman eksternal terhadap keamanan negara dapat menyembunyikan kebobrokan dalam menjalankan rejim mereka. Dengan alasan ketakutan akan kelangsungan masa depan negara karena sistem internasional yang terjadi, menjadi elemen terpenting yang harus dihadapi pemerintahan secara cepat.

³ Berbasiskan Jurnal Penelitian dari Castillo et.all (2001)

2. Kedua, untuk menjalankan konsensus nasional akan tujuan kebijakan luar negerinya, pemerintah akan membentuk grup aliansi. Dengan demikian tanpa adanya kekuatan tunggal termasuk dalam pemerintahan, mereka dapat memaksakan kebijakan luar negeri negara dengan sukses. Mereka menyadari tanpa adanya dukungan para industrialis dan militer, kebijakan luar negerinya tidak akan berarti apa-apa. Karena itu aliansi sangat dibutuhkan untuk mencapai keberhasilan tujuan. Sebagai contoh, militer akan mendapat hasil dari ekspansi karena mereka menerima sumber-sumber daya yang lebih besar, dan membolehkan mereka melakukan strategi militer yang *offensive*. Para industrialis akan mendapatkan keuntungan yang besar dari pembangunan militer yang didorong adanya ekspansi.
3. Ketiga, rejim dan para aliansinya akan berdasar pada propaganda kebijakan luar negeri ekspansi dalam bentuk nasionalisme (*nationalism*), mitos keamanan (*security myths*), dan imajinasi akan keterancaman dari musuh (*threatening enemy images*). Pemimpin-pemimpin politik tidak dapat menjamin bahwa semakin agresif mereka dalam kancah hubungan internasional akan mengakibatkan pemerintah menjadi populer. Karena itu, untuk menyakinkan para konstituen mereka ditunjukkan dengan permintaan yang lebih besar akan militer dan diplomasi yang agresif dalam hubungan internasional. Ide ini sebenarnya tergantung dari tipe rejim yang dimiliki. Karena mungkin saja mereka tidak memiliki independensi dalam melakukan monopoli arus informasi dan propaganda bahwa demokrasi merupakan kesalahan. Pada rejim yang lain, misalnya pada negara non demokrasi, seperti pada kebanyakan negara seperti itu, menekankan pada kepentingan akan keamanan.

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 social. Hal ini akan menyebabkan bahwa *legitimacy hypothesis* ini justru memberikan hubungan yang negatif antara pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran militer.



Gambar 3. *Legitimacy Hypothesis*

Seperti terlihat pada gambar di atas, ekspansi dari kebijakan luar negeri dengan meningkatkan pengeluaran militernya, didorong dari usaha pemerintah mengamankan legitimasinya. Keadaan yang mendukung *legitimacy hypothesis* adalah :

1. *Diversiionary tactics*. Peningkatan perselisihan domestik berkorelasi dengan peningkatan level dari keamanan internasional antar negara.
2. Persekutuan antara pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Ketika legitimasi pemerintah terus berkurang, maka akan terjadi persekutuan dengan kelompok-kelompok kepentingan tertentu untuk mengimplementasikan kebijakan luar negeri yang ekspansi.
3. *Spread of security myths*. Ketika dukungan domestik untuk rejim tersebut menurun, pemimpin pemerintahan akan menggunakan propaganda nasionalis dan mitos tentang ancaman serangan kepada negara dan membentuk pandangan adanya lawan-lawan potensial.
4. Tipe rejim. Semakin tidak demokrasinya pengambilan keputusan kebijakan luar negeri oleh negara, akan semakin meningkatkan keinginan pemerintah menggunakan dukungan pemerintah untuk ekspansi.

6. Proses Penentuan Anggaran Pertahanan⁴

Banyak penelitian yang mencoba menjelaskan perilaku pengeluaran pertahanan dalam hubungannya dengan proses politik dan birokrasi. Pada negara-negara dunia ketiga militer merupakan aktor yang penting dalam politik domestik. Militer terlibat untuk melindungi kepentingan-kepentingan institusi khususnya pemerintah. Militer secara konstan berhubungan dengan institusi-institusi politik dan kekuatan-kekuatan politik dalam negara. Selain itu faktor-faktor internasional seperti konflik, perlombaan senjata, perdagangan senjata dan lain-lain juga mempengaruhi birokrasi domestik dan aktivitas politik yang berhubungan dengan militer. Dengan demikian dalam menjelaskan pengeluaran militer perlu dikaji aktivitas-aktivitas politik domestik, politik-politik birokrasi, dan pembangunan institusi militer.

Untuk mengetahui perilaku militer, para peneliti memfokuskan pada alokasi anggaran, karena data-data anggaran tersedia dan dapat dikuantifisir. Terdapat asumsi bahwa pengeluaran pertahanan sangat dikontrol oleh pemerintah yang berkuasa, dimana pola dan besarnya akan sangat berbeda terhadap setiap tipe rejim yang berkuasa. Dengan demikian sangat dimungkinkan terdapat kaitan antara besarnya level anggaran pertahanan dengan tipe-tipe dari rejim pemerintahan. Seperti yang telah diteliti oleh Looney (1988) dan para ahli lainnya.

Perkiraan yang umum adalah ketika kekuatan militer dialokasikan lebih besar pada pengeluaran pertahanannya, diasumsikan bahwa pemimpin-pemimpin militer menginginkan kekuatan institusinya untuk kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Banyak peneliti yang menguji ini, mengenai perilaku pengeluaran militer dan rejim-rejim sipil pada negara-negara. Beberapa hasil penelitian terdahulu dipaparkan pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Penelitian-Penelitian yang Menunjukkan Hubungan Tipe Rejim dan Pengeluaran Pertahanan

Peneliti	Periode Waktu	Wilayah	Variabel Militer	Variabel Bebas	Temuan/ Hubungan
Nordlinger (1970)	1957-1962	74 negara kurang berkembang	<i>Influence</i>	<i>ME/GNP</i>	Hubungan positif
Schmitter (1971, 1973)	1950-1967 1945-1970	20, 8, 19 negara Amerika Latin	<i>Influence</i>	<i>ME/CGE</i> <i>GNP</i> <i>ME/GNP</i> <i>ME</i>	Positif lemah Positif Tidak ada hubungan
Weaver (1973)	1960-1970 1961-1970	6 negara Amerika Latin 1 negara Amerika Latin	<i>Presence</i> <i>Influence</i>	<i>ME/GDP</i> <i>ME/GDP</i>	Hubungan negatif Hubungan positif
Thompson (1973)	1946-1966	32 negara LDC	<i>Coups/kudeta</i>	<i>Perubahan pada ME/CGE</i>	Hubungan positif
Kennedy (1974)	1960-1970	41 negara LDC	<i>Presence</i>	<i>ME/CGE</i>	Tidak ada hubungan
Hayes (1975)	1950-1967	Brasil	<i>Presence</i>	<i>ME/CGE</i>	Tidak ada hubungan
McKinlay & Cohan (1976)	1961-1970	101 negara (global)	<i>Presence</i>	<i>ME/GNP & military size</i>	Tidak ada hubungan
Ames & Goff (1975)	1948-1968	17 negara Amerika Latin	<i>Influence</i>	<i>ME</i> <i>ME/CGE</i> <i>ME/GNP</i>	Tidak ada hubungan
Tannahill	1948-1967	10 negara	<i>Presence</i>	<i>ME/CGE</i>	Tidak ada hubungan

⁴ Berbasiskan Jurnal Penelitian dari West dan Thompson (1990)

(1976)		Amerika Latin			
Dickson (1977)	1961-1970	10 negara Amerika Latin	<i>Presence</i>	<i>ME</i>	Hubungan positif lemah
Hill (1979)	1946-1965	104 negara LDC	<i>Influence</i>	<i>ME/GDP</i>	Hubungan positif
Whynes (1979)	1959-1975	10 negara Amerika Latin	<i>Coups</i>	<i>ME</i>	Hubungan positif
Pluta (1979)	1961-1970	10 negara Amerika Latin	<i>Presence</i>	<i>ME & mil.size</i>	Tidak yakin
Ravenhill (1980)	1960-1973	33 negara Afrika	<i>Presence</i>	<i>ME</i>	Tidak ada hubungan
Zuk & Thompson (1982)	1967-1976	66 negara kurang berkembang/LDC	<i>Presence</i> <i>Presence</i> <i>Coups</i>	<i>ME</i> <i>ME grow. rate</i> <i>ME/CGE</i>	Pos.lemah Tidak ada hubungan Tidak ada
Grindle (1986)	1967-1980	18 negara Amerika Latin	<i>Civil-mil</i> <i>Regime ch.</i> <i>Regime ten.</i>	<i>ME/CGE</i> <i>ME/CGE</i> <i>ME/CGE</i>	Tak yakin Positif Positif
Looney (1987)	1961-1982	Argentina	<i>Regime change</i>	<i>ME/CGE</i>	Tidak ada hubungan

Catatan : *Presence* : kehadiran militer pada posisi eksekutif puncak. *Influence* : pengaruh militer yang tinggi pada proses politik. *Civi-mil* : hubungan antara sipil-militer. *Regime change* : perubahan rejim. *Regime ten.* : durasi/masa dari satu rejim berkuasa. *ME (military expenditure)* : pengeluaran militer. *CGE : central government expenditure. GDP : gross domestic product. GNP : gross national product.*
Sumber : West & Thompson (1990)

7. Kesimpulan

Fear hypothesis merupakan 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. *Ambition hypothesis*, berperilaku sebagai 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. Dalam *legitimacy hypothesis*, 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.

DAFTAR PUSTAKA

Anggoro, Kusnanto. (2003). “Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum”. *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Departemen Kehakiman dan HAM RI, 14 Juli 2003

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

------. 2007. *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Castillo; Lowell; Tellis; Munoz; Zycher. (2001). “Military Expenditures and Economic Growth”, *RAND*, prepared for the United States Army, Aroyo Center.

Looney, Robert & Raymond Franck. (2007) “Defence-Growth Relationship : Case Study on Turkey”, *Ertugrul Tekeoglu 1st LT TuAF*.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London.

Steiner, George A. et all (2003). “How to Forcast Military Expenditure”, *California Management Review*.

West, Robert & Thompson, Scott. (1990) “Impact of Military Expenditures on Economic Development”, Interim Synthesis Report Submitted to the Agency for International Development by the Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.