

Birokrasi militer dan akuntabilitas anggaran pertahanan

Kusnanto Anggoro

Berbeda dari beberapa negara Amerika Latin, anggaran negara kita tidak pernah menjadi kompensasi finansial bagi loyalitas militer kepada institusi sipil. Di Argentina, Brazil, dan Chile ada kaitan erat antara loyalitas tentara kepada institusi sipil dengan besarnya anggaran pertahanan. Rejim pasca diktator militer di kawasan itu selalu mengalokasikan anggaran pertahanan lebih besar dibanding sebelumnya. Di Indonesia, justru sebaliknya. Pemerintahan Orde Baru yang didominasi militer, sekurang-kurangnya pada tahap awal, justru hanya mengalokasikan anggaran pertahanan sebesar 7-8% dari APBN, jauh lebih kecil anggaran rejim sebelumnya yang mencapai 27-30%. Anggaran pertahanan Indonesia, dihitung dengan kriteria apapun, terhitung kecil dibanding dengan negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara. Tidak ada perubahan yang berarti pada rejim pasca-Suharto.

Karena itu, sejauh menyangkut alokasi sumber keuangan negara seperti tertuang dalam APBN, masalah anggaran pertahanan di Indonesia lebih banyak berkaitan dengan persoalan tentang alokasi anggaran dan penggunaannya daripada mengenai besarnya anggaran pertahanan. Kalaupun akan dibicarakan masalah sumber pembiayaan, dan dengan demikian besarnya anggaran pertahanan yang riil, masalah lain yang perlu dilihat lebih cermat adalah sumber pembiayaan di luar anggaran, baik yang berupa *off-budget* maupun *extra-budget*. Dari manapun sumber pembiayaan itu berasal, dari atau di luar anggaran negara, transparansi dan akuntabilitas merupakan aspek penting dalam *good governance*¹, khususnya untuk membangun sistem pengelolaan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan *equitable*.

Privilege institusi militer dan off-budget

Pada pemeriksaan terhadap Anggaran 2002 semester I, terjadi penyimpangan pada belanja Departemen Pertahanan, TNI dan Polri. Di pos ini, penyimpangan di TNI AU sebesar 100 % atau Rp. 745 juta. Sementara di TNI AD terjadi penyimpangan sebesar 18,33 % atau Rp. 250-33 juta. Dalam pengelolaan pos belanja pembangunan dengan pembiayaan luar negeri juga ditemukan penyimpangan 22,05 % pada penggunaan pinjaman luar negeri berupa fasilitas kredit ekspor pada Departemen Pertahanan, TNI dan Polri dengan penyimpangan sebesar 35,52 % atau Rp. 4,266 triliun.

Angka-angka itu bisa saja bukan merupakan angka paling besar dalam kebocoran anggaran negara dibandingkan dengan berbagai departemen dan/atau instansi pemerintahan yang lain, misalnya Departemen Agama dan Departemen Pendidikan. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, penyelewengan terbesar justru terjadi di kantor kepresidenan. Itu semua menunjukkan bahwa kebocoran anggaran, atau

secara lebih umum inefisiensi penggunaan keuangan negara, tidak hanya terjadi pada birokrasi militer tetapi juga pada birokrasi sipil.

Namun demikian lemahnya akuntabilitas publik di sektor pertahanan dan keamanan, yang sebagian besar berada dalam melibatkan birokrasi militer, tampaknya akan lebih panjang dibanding pada departemen lain. Banyak alasan yang dapat disebut untuk itu. Birokrasi militer masih mempertahankan *privilege* yang mereka miliki sejak masa lalu. Menurut ketentuan pasal 56 Keppres 42/2002, misalnya, seharusnya belanja rutin dan pembangunan dilingkungan Departemen Pertahanan dan Kepolisian RI disalurkan melalui rekening kas negara. Penjelasan pasal 56 Keppres 42 itu sendiri masih memberi *privilege* kepada birokrasi militer dengan mengatakan bahwa di lingkungan Departemen Pertahanan dan Kepolisian Negara "pelaksanaan dilakukan secara bertahap".

Mungkin karena alasan itu Menteri Pertahanan mengeluarkan surat keputusan (SKEP Menteri Pertahanan No. 1698/2002) yang masih menyisakan rantai birokrasi yang cukup panjang di lingkungan birokrasi militer. Bersama dengan sosialisasi SPA Hanneg 2002 yang memerlukan waktu cukup lama, tidak adanya aturan-aturan pelaksana menyebabkan Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI masih tetap merujuk pada SPA Hanneg 2001 (Struktur Program dan Anggaran Pertahanan Negara).

Akibatnya, prosedur realisasi anggaran masih tetap berlangsung dalam rantai birokrasi yang panjang. Hanya untuk otorisasi saja, misalnya, memerlukan waktu lebih dari 2 bulan karena konon harus melewati 14 instansi atau birokrasi yang meliputi 5 tingkatan penjabaran daftar isian kegiatan, 4 pelaksana penganggaran serta 5 pelaksana pembukuan. Sebagai perbandingan, di lingkungan sipil otorisasi itu hanya mempunyai 2 tingkatan saja -- dari Departemen Keuangan langsung penganggaran². Perbaikan sistem, misalnya dengan rasionalisasi, dapat membawa komplikasi yang luar biasa. Sejarah mencatat betapa ketika rasionalisasi dilakukan oleh pemerintahan Hatta (1949), implikasinya adalah terjadinya pembangkangan militer. Begitu pula ketika rasionalisasi anggaran di penghujung dasawarsa 1950an, yang kemudian membidani peristiwa 17 Oktober 1952.

Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya, dan seringkali bahkan mengundang kontroversi, adalah off-budget³. Belanja pertahanan seringkali memperoleh dana tidak saja dari anggaran negara tetapi juga dari sumber-sumber dari luar anggaran. Pembiayaan resmi dapat berupa dana yang secara rinci tertuang dalam APBN sebagai anggaran pertahanan ataupun yang diluar APBN dan tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai belanja pertahanan. Kategori ini dapat mencakup anggaran dari APBD untuk "sektor pertahanan dan keamanan", potongan harga dan *privilege* yang didapat institusi militer, anggaran kontingensi dan/atau anggaran tambahan. Sumber tidak-resmi mencakup kegiatan yang lebih luas, mulai dari koperasi yang bernaung dibawah yayasan, sampai dengan kegiatan usaha yang dilakukan secara tidak-sah (illegal) oleh institusi/personil militer di berbagai jenjang dan kesatuan. Secara sederhana, kategori tersebut terlihat dalam tabel 1.

Tabel 1
Anggaran dan pembiayaan pertahanan

| | Pertahanan | Non-pertahanan |
|--------------------|---|--|
| Resmi | <ul style="list-style-type: none"> ❑ Sektor pertahanan dalam APBN ❑ Anggaran kontingensi dan atau tambahan | <ul style="list-style-type: none"> ❑ Sektor “pertahanan dan keamanan dalam APBD ❑ Potongan harga dan berbagai bentuk privilege |
| Tidak-Resmi | <ul style="list-style-type: none"> ❑ Usaha institusional (koperasi yang bernaung dibawah yayasan militer) pada tingkat pusat maupun daerah | <ul style="list-style-type: none"> ❑ Kegiatan illegal (individual dan institusional) apda tingka pusat maupun daerah. |

Tidak ada keseragaman mengenai istilah yang digunakan. Bahkan acapkali belum ada kesepakatan mengenai apa yang dimaksud dengan kategori *off-budget*. Lagi pula, belum ada kajian yang secara lebih khusus menghitung besarnya belanja pertahanan yang tersembunyi pada sektor non-pertahanan. Beberapa kajian lebih menitikberatkan pada kegiatan bisnis yang dilakukan oleh individu maupun insitusi TNI. Kajian-kajian lain terpaku pada anggaran negara yang dialokasikan untuk sektor pertahanan, tetapi tidak menghitung dana kontingensi dan/atau dana tambahan. Hampir semua kajian lebih tertarik untuk mempersoalkan sisi pembiayaan (*budget*), tidak satupun yang memperhatikan sisi pembelanjaan (*expenditure*), apalagi kontribusi rielnnya pada sektor pertahanan.

Sistem komando dan tradisi kerahasiaan dalam birokrasi militer

Birokrasi, dimanapun juga, mengandalkan pepatan dan peranannya dalam agenda setting. Namun birokrasi militer menjadi lebih problematik, dibandingkan dengan birokrasi sipil, karena beberapa hal yang berkaitan dengan tradisi militer. *Pertama*, sistem hirarki komando militer cenderung dikonversi secara otomatis sebagai hukum pokok dalam pengelolaan keuangan militer. Panjangnya mata-rantai birokrasi yang harus dilewati mengakibatkan kelambanan dan kekakuan (*bureaucratic inertia*) yang justru bertentangan dengan kebutuhan obyektif kegiatan pertahanan, yakni kecepatan dan fleksibilitas.

Kedua, birokrasi selalu bekerja dan menemukan kekuasaan tanpa batasnya pada penguasaan informasi. Namun persyaratan ini dengan sendirinya menguat dalam tradisi kerahasiaan yang sangat kental dalam birokrasi militer. Mungkin saja, kerahasiaan diperlukan guna menjamin keselamatan negara. Namun ketika kecenderungan itu memasuki wilayah pengelolaan keuangan, yang terjadi adalah penolakan yang luar biasa kuat terhadap tuntutan transparansi yang selalu dituntut dalam pengelolaan keuangan negara.

Karena itu tidak mengherankan jika transparansi dan akuntabilitas sebagai dua prinsip fundamental yang diterima secara universal dalam pengelolaan keuangan negara menjadi terbelengkalai. Efisiensi dan efektivitas yang diandaikan sebagai hasil-hasil positif dan bekerjanya birokrasi modern, juga berada dalam persoalan serius. Birokratisasi sebagai salah satu wujud sebuah patologi birokrasi dimana inefisiensi dan inefektivitas menjadi hal-hal lumrah menjadi fenomena yang sangat luas di lingkungan birokrasi militer .

Dilihat dan karakter tugas fungsi pertahanan sendiri, pencampur-adukan sistem komando - hirarkhi - sebagai syarat pokok bagi bekerjanya birokrasi modern dengan pengelolaan keuangan negara yang menuntut bekerjanya syarat-syarat yang berbeda telah menghasilkan resiko yang serius. *Ministerial turnover* sangat kuat, seperti terlihat ketika birokrasi mengambil-alih fungsi pengambilan keputusan yang harusnya diambil oleh pejabat politik. Lebih serius lagi, gelagat seperti ini dengan mudah memicu terjadi disintegrasi internal dalam birokrasi. Kecemburuan dan sekaligus konflik antar "bagian-bagian" dalam birokrasi menjadi fenomena bawah permukaan yang menjadi penghambat yang sangat serius. Ketegangan yang baru-baru ini terjadi antara Jajaran birokrasi Markas Besar dengan Departemen Pertahanan.

Anggaran non-budgeter dan independensi TNI

Menurut Juwono Sudarsono, belanja negara hanya mampu memenuhi sekitar 30 % dari pembiayaan pertahanan. Tidak pernah jelas apakah itu berarti bahwa 70 % kebutuhan anggaran diperoleh dan sumber-sumber tidak resmi yang diperoleh TNI sendiri; atau bahwa kemampuan pertahanan riil hanya dikembangkan sebesar 30 % dari yang seharusnya (defence requirement). Tidak juga jelas apakah angka 70 % itu termasuk anggaran kontingensi dan/atau anggaran yang dialokasikan melalui APBD.

Data tersebut merupakan bukti ketidakmampuan negara untuk memenuhi kebutuhan pertahanan. Kemungkinan ini diperkuat dan beberapa indikator, misalnya tingkat pemenuhan anggaran negara atas usulan Departmen Pertahanan dalam berbagai kategori anggaran, misalnya anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Tingkat pemenuhan itu tidak mencapai 70%⁴. Data ini menunjukkan bahwa yang terjadi adalah penyesuaian kinerja pertahanan dengan anggaran yang tersedia yang berarti menurunnya kemampuan pertahanan negara. Sulit membayangkan jika kebutuhan itu dipenuhi oleh yayasan-yayasan di lingkungan TNI yang menurut taksiran hanya memberi kontribusi sebesar 0.8 -1.0 %, dengan nilai antara Rp 80 -100 milyar/tahun, dari anggaran yang tertera dalam APBN.

Sedikitnya ketergantungan TNI kepada sumber negara menunjukkan bukan hanya bahwa TNI memiliki kebebasan untuk mendapatkan sumber-sumber tidak resmi tetapi juga bahwa TNI mungkin memiliki berbagai *vested interest* dalam ekonomi dan/atau politik negara yang selanjutnya memperkuat orthodoxi dalam reformasi sistem pertahanan negara. Keterlibatan tentara dalam berbagai kegiatan illegal bisa jadi merupakan salah satu bentuk *bargaining* politik dengan pemerintah. Resistensi perubahan KODAM sebagai ujung tombak struktur teritorial, selain karena alasan doktrinal, bisa jadi juga berkaitan dengan lemahnya kemampuan negara untuk secara

penuh membiayai postur pertahanan negara. KODAM selama ini dikenal sebagai membiayai dirinya sendiri (*self-financing*), sehingga merupakan gelar pasukan yang relatif murah dibanding bentuk lain.

Sementara itu, tidak pernah bisa dihitung dengan pasti berapa kontribusi keikutsertaan beberapa individu dalam kegiatan usaha, baik resmi maupun tidak resmi yang kemungkinan besar justru merupakan bagian terbesar dari pembiayaan dari luar anggaran. Terlebih sulit lagi untuk mengetahui bagaimana keuntungan itu dialokasikan. Menurut audit BPK, keuntungan yayasan-yayasan yang bernaung di bawah TNI digunakan untuk beberapa sektor pembelanjaan, misalnya kesejahteraan prajurit (33.66 %), kegiatan pertahanan negara (12.1 %), dan modal usaha/investasi (50.59 %). Tidak pernah terekam secara rinci apakah dan seberapa besar pengeluaran yang termasuk dalam kategori "pertahanan negara" itu meliputi operasi-operasi militer dan/atau pembelian senjata.

Bisnis militer mempunyai dampak besar pada berbagai bidang kebijakan, mulai dari ekonomi, politik, sampai profesionalisme militer. Seberapa besar dampak itu, tentu bagaimana bisnis itu berada dalam atmosfer ekonomi secara keseluruhan. Kalau saja bisnis militer itu berperilaku seperti halnya bisnis yang dikelola oleh komponen masyarakat yang lain dalam sebuah sistem ekonomi terbuka yang ditandai dengan kompetisi bebas, mungkin dampaknya tidak terlalu besar. Dalam sistem ekonomi yang transparan dan akuntabel, bisnis militer dapat dikendalikan secara profesional.

Sebaliknya, dalam sistem yang tidak akuntabel, kegiatan seperti itu dapat membawa dampak yang luar biasa besar. Berbagai bentuk *privilege* yang diberikan kepada militer - dalam bentuk pembebasan pajak, favoritisme dalam tender, penggunaan fasilitas sipil (pelabuhan, lintas udara, kendaraan, dan prasarana telekomunikasi) maupun kekuatannya untuk menyingkirkan pesaing - dapat menyebabkan distorsi pasar. Dalam konteks hubungan sipil-militer, gejala ini memperkuat argumen bahwa keikutsertaan tentara mematikan institusi sipil.

Pasca-Suharto telah menunjukkan beberapa gejala menarik dalam aktivitas bisnis militer. Beberapa usaha bisnis militer tidak lagi memperoleh keuntungan tetapi malahan terjatuh dalam hutang. Yayasan Kesejahteraan Korp Baret Merah (*Kobame*) yang didirikan pada tahun 1993, misalnya, semula dikenal sebagai salah satu mesin bisnis militer yang cukup produktif. Hanya dalam waktu dua tahun,⁵ yayasan itu mampu menyaingi Yayasan Kartika Eka Paksi milik KOSTRAD. Namun saat ini sang raksasa *Kobame* harus melunasi hutang kepada BRI dan Bank Prelita kurang lebih Rp. 6 miliar. *Kobame Super Sentra* yang mengelola Graha Cijantung tersandung kredit macet dengan BPPN senilai Rp. 642 juta.

Berbagai kondisi di atas mengakibatkan banyak oknum aparat militer melakukan praktek-praktek bisnis ilegal. Berbagai konflik yang terjadi di daerah menjadikan bisnis ilegal oknum militer semakin marak. Konflik sosial di Maluku, misalnya, telah menciptakan segregasi wilayah antara komunitas Muslim dan Kristen. Sarana-sarana transportasi, pusat-pusat ekonomi, industri serta pusat-pusat perhubungan dikuasai

oleh komunitas tertentu. Akibatnya, untuk menjangkau daerah tersebut dengan aman masyarakat harus menggunakan jasa oknum aparat keamanan.⁶

Selain bisnis keamanan, sektor bisnis lainnya yang dilakukan oknum aparat militer adalah penyelundupan kayu serta senjata. Meskipun penyelundupan senjata melibatkan banyak kelompok, dari berbagai kasus penyelundupan yang terjadi di daerah ini tidak sedikit oknum aparat militer terlibat. Menurut sebuah sumber, harga satu senjata organik laras panjang berkisar antara Rp. 15 juta - Rp. 30 juta (mulai dari Jenis AK-47, Jungle, Roger, Roger Mini, MK3, dan MK1). Sedangkan harga senjata organik laras pendek berkisar antara Rp. 1 juta hingga Rp. 2 juta.

Berbagai praktek yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa usaha yayasan yang dimiliki militer maupun individu, baik yang termasuk dalam kategori legal maupun illegal, dengan dalih pemenuhan kesejahteraan ternyata justru menjauhkan terbentuknya militer profesional. Usaha-usaha semacam itu merugikan publik secara berlapis-lapis, mulai dari ekonomi biaya tinggi, praktek preferensial militer dalam memberikan jasa pelayanan publiknya, sampai dengan merongrong disiplin di lingkungan tentara. Laksamana Widodo, ketika masih menjabat sebagai Panglima TNI, misalnya, memberlakukan berbagai ketentuan, termasuk larangan bagi perwira-perwira aktif untuk bekerja di yayasan-yayasan milik TNI dan pemberian ijin usaha hanya untuk tingkat Kotama (komando utama) dan Komando Militer (KODAM). Institusi militer di bawah kodam dan di luar komando utama tidak diperkenankan memiliki bisnis militer, kecuali yang berbentuk koperasi.

Alokasi anggaran, profesionalisme tentara, dan akuntabilitas kebijakan

Rancangan untuk memenuhi tuntutan anggaran pertahanan sebesar 3.8 % dalam 5 tahun kedepan mungkin bahkan tidak cukup untuk memenuhi desakan perubahan itu. Untuk membangun kekuatan pertahanan yang handal, Indonesia memerlukan sekitar Rp 36-40 milyar/tahun. Untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan hampir tidak mungkin mengharapkan kemampuan nasional dapat mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membangun kemampuan pertahanan Indonesia. Bagi Indonesia pertimbangan-pertimbangan non-ekonomi jauh lebih penting dibanding pertimbangan ekonomi. Rendahnya anggaran pertahanan Indonesia dibanding negara-negara lain, perubahan politik global, dan desakan untuk mengikuti revolusi dalam bidang teknologi persenjataan cukup memberi argumen untuk membangun komitmen politik bahwa Indonesia memerlukan anggaran pertahanan yang jauh besar dari yang disediakan negara selama ini.

Persoalan yang jauh lebih serius adalah bagaimana menyusun kebijakan anggaran dengan prioritas yang tepat dan aliran realisasi anggaran yang efisien. Dalam hal ini tidak terlampau sulit untuk menunjukkan betapa alokasi anggaran masih banyak persoalan yang rumit, terutama jika dilihat dari kemampuannya untuk mengembangkan pertahanan negara yang lebih handal dalam menghadapi ancaman maupun dalam meningkatkan profesionalisme tentara. Melihat struktur alokasinya, anggaran pertahanan Indonesia sangat problematik. Tabel 2 menunjukkan betapa bagian terbesar alokasi anggaran pertahanan dibelanjakan untuk anggaran rutin.

Sebaliknya anggaran pembangunan selalu merosot dalam lima tahun terakhir dasawarsa 1990an. Peningkatan baru terjadi pada tahun 2002, itupun belum mencapai apa yang ada dalam struktur alokasi pada awal krisis ekonomi tahun 1997/1998.

Tabel 2
Anggaran Pertahanan Indonesia Tahun 1995-2002 (dalam ribuan)

| Tahun | Anggaran Rutin | Anggaran Pembangunan | Rasio (2) / (1) |
|----------------|----------------|----------------------|-----------------|
| 1995/1996 | 3.005.384.521 | 523.528.712 | 17.4 |
| 1996/1997 | 3.939.950.638 | 599.157.305 | 15.2 |
| 1997/1998 | 3.458.475.467 | 696.485.943 | 20.1 |
| 1998/1999 | 4.175.635.392 | 707.081.000 | 16.9 |
| 1999/2000 | 7.011.353.685 | 757.892.600 | 10.8 |
| 2000 (9 bulan) | 5.572.030.879 | 415.945.000 | 7.5 |
| 2001 | 7.768.909.529 | 599.400.000 | 7.7 |
| 2002 | 9.506.049.164 | 1.082.900.000 | 11.4 |

Sumber: Bahan Konsultasi Direktorat Jenderal Perencanaan Umum dan Penganggaran, Departemen Pertahanan RI dengan Komisi I/DPR-RI tentang RAPBN TA 2001 Bidang Hankam, Juli 2000.

Bisa dipastikan, sebagian besar pengeluaran digunakan untuk gaji prajurit - suatu kenyataan yang memang tidak dapat dihindari, misalnya, untuk mempertahankan kesejahteraan prajurit di tengah laju inflasi. Dan data di atas juga terlihat bahwa anggaran pembangunan selalu berada dibawah 20 % dari total anggaran. Jumlah anggaran pengembangan kemampuan semakin merosot pada tahun 1999 s/d 2002 yang rata-rata hanya mencapai 10 % dari total anggaran. Ini berarti anggaran pertahanan masih berkuat pada persoalan mengurus "perut" prajurit ketimbang upaya pengembangan tentara yang profesional.

Lebih dari itu, besarnya porsi anggaran rutin dan anggaran total juga memberikan isyarat lain yang tidak kalah pentingnya. Struktur belanja pertahanan Indonesia sangat tidak fleksibel. Akibatnya, pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang sama, kebutuhan untuk memenuhi anggaran rutin dengan sendirinya mempersempit peluang alokasi anggaran pemeliharaan dan pembangunan. Karena hampir tidak mungkin untuk mengurangi porsi anggaran rutin ini, peluang untuk tetap dapat mempertahankan anggaran pemeliharaan dan/atau pembangunan adalah dengan penghematan dan/atau mencegah kebocoran.

Sulit mencari alternatif lain. Merancang postur pertahanan handal dan sekaligus kurang membebani anggaran rutin, terutama komponen gaji, memerlukan transformasi gelar kekuatan maupun modernisasi kemampuan pertahanan untuk mengimbangi kecilnya jumlah tentara. Ini berarti bahwa struktur anggaran akan membawa konsekuensi serius pada pengembangan postur pertahanan, khususnya untuk komponen kemampuan dan kekuatan (*forces structure*). Untuk memenuhi tuntutan perundangan, misalnya untuk mewujudkan kenyataan geografis, di kelak kemudian hari angkatan laut dan udara

harus dikembangkan. Padahal keharusan itu akan membentur berbagai persoalan, mulai dan pandangan strategis yang masih tetap memusatkan perhatian pada ancaman internal seperti tertuang dalam Buku Putih Pertahanan yang baru-baru ini diterbitkan oleh Departemen Pertahanan maupun karena dominasi angkatan darat dalam penyusunan kebijakan di lingkungan institusi militer .

Dalam sepuluh tahun terakhir, misalnya, jumlah personil angkatan laut Indonesia hanya meningkat 10 %, jauh lebih kecil dibanding angkatan Thailand yang dalam kurun waktu yang sama meningkat hampir 50 %. Kekuatan personil angkatan udara Indonesia hanya kurang lebih separuh dari kekuatan angkatan udara Thailand. Dengan ukuran apapun, termasuk ukuran obyektif dan komparabel seperti perbandingan Jumlah pasukan dengan luas wilayah dan/atau jumlah penduduk, kekuatan personil tentara Indonesia di antara sesama negara ASEAN hanya berada di atas Laos dan Filipina.

Banyak yang mengemukakan bahwa gelagat seperti itu merupakan salah satu konsekuensi dari keterbatasan anggaran. Kekuatan laut maupun udara memerlukan teknologi tinggi yang membutuhkan investasi sangat besar. Namun argumen kelangkaan anggaran ini tampaknya tidak terlalu kuat. Bisa jadi anggaran mempunyai korelasi kuat dengan realisasi rencana, tetapi tidak struktur perencanaan itu sendiri. Kalau anggaran menjadi kendala, sekurang-kurangnya sudah harus terlihat perubahan struktur pertahanan Indonesia dalam sepuluh tahun belakangan ini. Dalam kenyataannya, gejala inipun tidak terlihat dalam sejarah pembangunan kekuatan di Indonesia. Indeks perubahan kekuatan laut Indonesia bahkan lebih rendah dibanding Filipina, negara maritim lain di kawasan Asia Tenggara. Berbeda dengan Thailand dan Myanmar, Angkatan Udara Indonesia tidak dilengkapi dengan satuan-satuan *counter-insurgency*.

Penutup

Menjadi tanda tanya besar bagaimana menyelesaikan semua masalah ini. Dalam hal akuntabilitas kebijakan, lemahnya kapasitas sipil dalam masalah-masalah pertahanan kemungkinan besar justru akan menjadi hambatan utama. Sedang sejauh menyangkut masalah akuntabilitas operasional, persoalan terbesar adalah masih kuatnya jajaran personil dengan latar belakang militer di Departemen Pertahanan. Secara kultural mereka akan membawa serta berbagai argumen untuk mempertahankan kerahasiaan organisasi militer dalam suasana perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang justru mempersyaratkan transparansi dan akuntabilitas publik. Sipilisasi departemen tampaknya masih akan menghadapi berbagai kendala untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan, karena kelangkaan *expertise* pihak sipil, belenggu reformasi birokrasi negara, maupun keniscayaan untuk memberi tempat kepada perwira-perwira tinggi. Pengawasan internal mungkin akan membentur pada karakter birokrasi militeris dalam beberapa tahun ke depan. Sulit mencari secercah harapan. Pengawasan eksternal tampaknya justru menimbulkan persoalan-persoalan baru.⁷

Catatan belakang :

¹Transparansi dan akuntabilitas diperlukan dalam berbagai tahap kebijakan, mulai dari pembuatan kebijakan (*policy accountability*), pengambilan keputusan (*political accountability*), sampai dengan pelaksanaan keputusan itu (*operational accountability*). Dalam penyelenggaraan pertahanan negara, ruang lingkup akuntabilitas itu dapat terdiri dari beberapa aspek, mulai dari tujuan, strategi, sampai dengan sumberdaya yang digunakan untuk itu. Transparansi dan akuntabilitas sektor pembiayaan pertahanan harus terjadi pada tingkat pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan keputusan mengenai sumber, alokasi, dan pembelanjaan anggaran. Keseluruhan proses dan mekanisme itu dapat dilakukan dalam interorganisasi, misalnya antar cabang pemerintahan; di dalam organisasi, misalnya antara atasan dan bawahan; dan ekstra-organisasi, misalnya dengan DPR dan/atau publik.

²Lihat, transkrip Workshop Sistem Anggaran TNI yang diselenggarakan oleh LOGOS (*Local Government Studies*), Hotel Intercontinental, Jakarta, 19-20 Maret 2003. Menurut taksiran diperlukan waktu 3-4 tahun untuk menyelesaikan masalah ini.

³Menurut SIPRI, segala pengeluaran yang tidak dibiayai oleh anggaran pertahanan, dianggap sebagai offbudget - terlepas apakah anggaran itu tertera dalam anggaran negara atau tidak. Bagi Hendricson dan Ball, offbudget meliputi (1) anggaran yang tercantum dalam anggaran negara (APBN) tetapi tersembunyi pada sektor lain yang sebenarnya dibelanjakan untuk kegiatan yang langsung ataupun tidak berkaitan dengan pertahanan (dan keamanan); dan (2) anggaran yang tidak tertera dalam anggaran negara dan didapat tentara baik secara resmi maupun tidak resmi. Masing-masing harus dibedakan dari praktek kolusi elit sipil dengan militer melalui sumber resmi dan/atau tidak resmi.

⁴Dalam rapat kerja dengan Komisi I DPR tahun lalu, misalnya, Menteri Pertahanan mengatakan bahwa alokasi anggaran rutin tahun anggaran 2001 hanya memenuhi 66.21 % (senilai Rp 7.973.04 milyar) dari anggaran yang diusulkan. Tambahan yang kemudian diperoleh pada tahun anggaran itupun, sebesar Rp 1.177,93 milyar tidak mencukupi plafon anggaran pengeluaran yang semula diajukan. Untuk anggaran pembangunan dengan rupiah murni, anggaran Dephan dan TNI terpenuhi 69,24 % (Rp 825,20 milyar). Anggaran pembangunan dari alokasi anggaran proyek/Kredit Ekspor terpenuhi sekitar 68 % (USD 81,0 juta).

⁵Pada tahun 1995, Kobame melakukan ekspansi besar-besaran dengan membangun Graha Cijantung yang menelan biaya 55 milyar rupiah. Mereka juga membangun dua pabrik briket dan arang yang beroperasi di Serang dan Solo dengan nilai investasi Rp. 7 milyar. Tahun itu Kobame mendirikan PT. Tribuana antar Nusa, sebuah perusahaan angkutan laut yang melayani rute Merak-Bakauheni.

⁶Besar jasa yang harus dikeluarkan sangat variatif. Dalam situasi normal, masyarakat hanya perlu mengeluarkan uang Rp. 10.000,- jika ingin pergi atau pulang dari Bandara. Dalam situasi konflik, angka itu dapat mencapai Rp. 400.000 sampai Rp. 800.000, sekali jalan termasuk biaya membayar oknum aparat militer.

⁷Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), misalnya, kini memiliki sebuah ruang tersendiri di Departemen Pertahanan. Namun dalam kenyataannya, praktek pengawasan mengalami distorsi. Kewenangan yang dimiliki oleh badan pemeriksa negara itu tidak dilengkapi dengan semangat profesionalitas. Kerap kali yang terjadi justru penilaian-penilaian subyektif yang cenderung membangun mekanisme korupsi baru.