

Supremasi sipil, profesionalisme tentara, dan kontrol parlemen atas anggaran militer

Kusnanto Anggoro

Kontrol anggaran (*budgetary control*) dapat menjadi salah satu instrumen penting untuk membangun supremasi sipil maupun profesionalisme militer. Semakin besar independensi militer dalam anggaran semakin sulit pula otoritas sipil dapat mengendalikan militer. Dengan persetujuannya pada APBN, yang diajukan pemerintah, DPR dapat mengendalikan atau sekurang-kurangnya ikut serta mewarnai kebijakan pertahanan negara. Namun signifikansi peran itupun sebenarnya terbatas. Anggaran negara hanya merupakan sebagian dari sumber-sumber yang dibunakan untuk belanja militer. Selain itu, peran kontrol itu sebagian besar dilakukan secara tidak langsung, baik melalui akuntabilitas politik Presiden dan/atau akuntabilitas kebijakan Menteri Pertahanan. Tulisan ini membahas hanya sebagian dari permasalahan, khususnya yang berkaitan dengan dilema anggaran pertahanan, kaitan antara alokasi dan pengembangan sistem pertahanan, akuntabilitas birokrasi militeristik, dan anggaran *non-budgeter*.

Parlemen, demokrasi, dan militer

Hampir lima tahun setelah tumbangannya kekuasaan Suharto, TNI masih merupakan sebuah kekuatan yang relatif independen terhadap otoritas sipil. Diatas kertas, kewenangan TNI terbatas pada implementasi dari kebijakan yang disusun oleh pemerintah (Departemen Pertahanan). Namun dalam kenyataannya, TNI mempunyai kemampuan yang cukup besar untuk mempengaruhi, jika tidak mewarnai, kebijakan itu. Sipilisasi di Departemen Pertahanan masih terbatas, baik ruanglingkup maupun stratanya. Kecuali di bidang perencanaan anggaran, jajaran eselon satu di departemen itu masih dikuasai oleh perwira-perwira aktif.

Bersamaan dengan itu, DPR mulai memainkan peranan, misalnya dalam pengangkatan panglima, tetapi peran itu tidak secara signifikan tampak dalam berbagai masalah yang lebih khusus berkaitan dengan pembangunan, penggunaan dan pembinaan kekuatan militer. Dalam pengangkatan Jendral Endriartono Sutarto, misalnya, anggota-anggota DPR terlalu banyak mempersoalkan berbagai masalah umum, bahkan yang berada di luar kewenangan operasi militer, tetapi tidak secara khusus mempersoalkan apakah pengangkatan puncak pimpinan di lingkungan militer itu bermanfaat untuk pengembangan sistem pertahanan Indonesia maupun untuk memperbaiki kinerja organisasi TNI.

Dengan kata lain, peran DPR lebih banyak pada aras politik tetapi tidak pada substansi yang berkaitan dengan pertahanan. Di bidang yang disebut belakangan itu, peran DPR masih sangat terbatas. Bahkan lebih dari setahun sejak diberlakukannya UU No. 3/2002

tentang Pertahanan Negara, DPR tidak mempersoalkan keharusan Presiden untuk membentuk Dewan Pertahanan Nasional dan/atau keharusan bagi Departemen Pertahanan untuk menyusun Buku Putih Pertahanan, sebagaimana diwajibkan oleh UU tersebut. Fraksi TNI-POLRI tidak memegang peran dalam peningkatan profesionalisme militer. Keberadaan mereka dalam DPR merupakan perwakilan politik militer, bukan sebagai kelompok yang memperjuangkan kepentingan profesional tentara.

Lingkup kewenangan parlemen tentu berbeda di negara satu dengan yang lainnya. Peranan itu sebagian besar terbatas pada legislasi, misalnya dalam merumuskan UU Pertahanan dan UU yang mengatur tentang angkatan bersenjata yang jarang secara rinci mengatur tentang anggaran pertahanan. Perkecualian adalah di Amerika Serikat dan Kanada yang memiliki Komisi Militer (*Armed Services Committees*) di Senat dan Komisi Khusus di Kongres. Mereka berperan tidak semata-mata untuk memantau kebijakan pertahanan tetapi juga dalam berbagai soal yang lebih detail, misalnya dalam modernisasi persenjataan, penggelaran pasukan dalam tugas perdamaian, dan kerjasama militer dengan militer (*military-to-military cooperations*).

Namun demikian, parlemen dapat memainkan peran pengawasan melalui berbagai institusi yang langsung maupun tidak berhubungan dengan penggunaan anggaran negara. Di Inggris, Komisi Akuntabilitas Publik (*Public Accounts Committee*) perlu bekerjasama dengan institusi lain di luar parlemen, misalnya Pengawas dan Pemeriksa Umum (*Controller and Auditor General*). Di beberapa negara, fungsi itu dilakukan secara tidak langsung dalam komisi tetap yang lebih umum, misalnya *Milliteombudsman* (Swiss), Komisi Tetap untuk Institusi dan Transparansi (Yunani), dan Kaukus untuk Akuntabilitas Publik (Kuba).

Tampaknya banyak pertimbangan yang menentukan peran parlemen dalam kebijakan pertahanan pada umumnya dan anggaran pada khususnya. Secara umum, peran itu ditentukan oleh berbagai faktor: *pertama*, kewenangan formal dalam pengawasan, termasuk yang tercermin dalam konstitusi maupun ketentuan perundangan lain; *kedua*, kemauan politik untuk menggunakan kewenangan dan/ataupun sumberdaya yang dimilikinya; dan, *ketiga*, kapasitas nyata dalam melaksanakan kewenangan itu dalam bentuk keahlian profesional maupun kemampuan teknis. Syarat yang disebut belakangan, berbeda dari dua syarat yang pertama, tampaknya menentukan seberapa luas parlemen dapat memainkan peranannya.

Di Indonesia, tidak banyak ketentuan-ketentuan legal konstitusional yang memberi landasan kontrol DPR dalam bidang pertahanan. Peran DPR dalam membangun supremasi otoritas sipil atas militer pada umumnya maupun dalam membangun profesionalisme militer pada khususnya, dalam banyak hal dimainkan secara tidak langsung. Bagi DPR, penegakan supremasi otoritas sipil dapat dilakukan dalam konteks penerahan kekuatan, misalnya melalui persetujuannya pada keputusan presiden untuk menentukan keadaan darurat, dan demikian penggunaan militer dalam konteks itu. DPR juga mempunyai kewenangan untuk menyetujui pengangkatan Panglima dan Kepala Kepolisian Negara.

Disamping perannya dalam akuntabilitas politik (*political accountability*) itu, DPR juga melaksanakan fungsi akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) dengan memantau kebijakan pertahanan yang disusun Departemen Pertahanan. Sesuai dengan ketentuan

pasal 24 UU No. 3 tentang Pertahanan Negara, DPR memiliki ruang yang cukup besar untuk menilai kebijakan yang berkaitan dengan postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar). Menurut ketentuan yang berlaku, tentu DPR dapat memengaruhi kebijakan Menteri Pertahanan dalam pengelolaan sumber daya nasional untuk pertahanan, termasuk pembinaan teknologi dan industri pertahanan.

Sejauh menyangkut profesionalisme tentara, parlemen memiliki berbagai kesempatan untuk menuntut "akuntabilitas operasional" (*operational accountability*) militer. Hingga kini belum ada ketentuan yang mengatur kewenangan ini secara rinci, selalu terbuka kemungkinan bagi DPR untuk menilai berbagai pelaksanaan teknis operasional tentara, pembinaan pasukan, dan/atau pertanggungjawaban tentara dalam pengelolaan anggaran. Bahkan secara lebih khusus, DPR dapat memainkan peranannya untuk mempersoalkan bagaimana tentara menyikapi berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia dan disiplin di dalam jajarannya sampai dengan rencana dan pelaksanaan operasi militer.

Bagi DPR, anggaran merupakan salah satu instrumen kontrol yang penting dalam membangun supremasi sipil dan profesionalisme militer – selain fungsi-fungsi yang lebih berkaitan dengan fungsi pengawasan dan legislasi. Besarnya anggaran pertahanan, bagaimana anggaran itu dialokasikan, dan bagaimana aliran anggaran merupakan fenomena yang dapat menentukan warna konsolidasi demokrasi dan profesionalisme tentara di Indonesia. Melalui peranannya di bidang pengawasan dan legislasi, DPR bahkan dapat memainkan peran penting untuk mengikis anggaran non-budgeter yang sampai sekarang masih merupakan persoalan yang rumit.

Kebijakan publik, kemampuan ekonomi, dan anggaran pertahanan

Hubungan antara besaran anggaran pertahanan dan pertumbuhan ekonomi tetap menjadi perdebatan tak kunjung akhir diantara para ahli ekonomi pertahanan. Bahkan kegunaan anggaran pertahanan seringkali menghadapi berbagai gugatan, sebagian karena pertimbangan ekonomi, sebagian yagg lain karena karakter *trivial* dari "pertahanan" [dan keamanan] sebagai kebijakan publik. Berbeda dari kesehatan dan pendidikan, misalnya, manfaat pertahanan dan keamanan tidak secara nyata dirasakan oleh masyarakat, kecuali dalam keadaan perang atau konflik. Sebagai jasa pelayanan publik, prtahanan dan keamanan seperti kepala -- seseorang baru menyadari memilikinya ketika menderita sakit kepala.

Namun lebih dari sekedar *trivialitas* pengeluaran sektor pertahanan itu terdapat pertimbangan yang lebih kompleks dan seringkali kontroversial. Dari segi ekonomi pertahanan, misalnya, selalu menjadi perdebatan tentang bagaimana anggaran pertahanan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Banyak yang mengajukan argumen bahwa belanja pertahanan merugikan kinerja ekonomi. Dunn, misalnya, memerlihatkan betapa anggaran pertahanan cenderung mempersempit peluang pertumbuhan ekonomi suatu negara.¹ Marwah, Klein dan Scheetz² mendukung pernyataan itu. Beberapa tahun silam, mereka menyajikan persamaan-persamaan makro-ekonomi yang menunjukkan bahwa penyusutan anggaran pertahanan berakibat positif pada pertumbuhan riil, laju inflasi, penguatan matauang, neraca pembayaran, dan belanja konsumsi.

Pandangan seperti itu dapat dimengerti. Kalkulasi ekonomi selalu beranjak dari prinsip "kelangkaan sumberdaya" (*scarcity of resources*) dan optimalisasi penggunaan sumberdaya yang tersedia. Dalam sistem anggaran berimbang (*balanced budget*), peningkatan di salah satu sektor anggaran mungkin diikuti dengan pengurangan anggaran disektor lain, kecuali jika negara dapat memperoleh tambahan penerimaan dari sektor pajak atau sektor-sektor lain yang mungkin tidak terduga atau memerlukan biaya politik tertentu. Salah satu kekhawatiran publik di beberapa negara maju adalah bahwa peningkatan anggaran pertahanan akan diikuti dengan desakan untuk pemungut pajak, atau pengurangan belanja untuk kesehatan dan pendidikan, berasal dari argumen seperti itu.

Sekalipun argumen-argumen *zero-sum* seperti itu sulit disanggah, *trade-off*, walaupun terjadi, seharusnya tidak dilihat semata-mata dari segi pembelanjaan (*expenditure*), tetapi juga dari penerimaan (*revenue*) negara.³ Dari sisi yang disebut belakangan ini, kajian Eichenberg tentang anggaran pertahanan Jerman menunjukkan kecilnya *trade-off* antara anggaran pertahanan dengan anggaran-anggaran publik lainnya.⁴ Kajiannya menunjukkan temuan yang lebih khusus, misalnya kaitan positif peningkatan anggaran pertahanan dengan desakan untuk memperbesar pungutan pajak yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai pembelanjaan sosial. Gejala serupa terlihat dari kajian Moon and Hyun tentang Korea Selatan.⁵

Dengan kata lain, berdasarkan kajian-kajian semacam itu, menyusutnya anggaran pertahanan diikuti oleh merosotnya tingkat pajak, tetapi tidak dengan sendirinya membawa implikasi positif pada anggaran sosial. Pasang-surut anggaran pertahanan mempunyai kaitan dengan perubahan alokasi anggaran sosial maupun meningkatnya beban pajak adalah satu soal yang mungkin membawa komplikasi, namun tidak dapat menjadi satu-satunya pertimbangan dalam menentukan anggaran pertahanan. Apalagi pelayanan publik yang dihasilkan dari peningkatan anggaran pertahanan itupun seringkali tidak terlalu mudah dilihat.

Sebab itu, mungkin menjadi relevan untuk mencari berbagai argumen lain yang perlu dimasukkan dalam perhitungan. Dalam hal ini, sedikitnya terdapat dua faktor lain yang perlu dipertimbangkan. *Pertama*, seberapa besar anggaran pertahanan menjadi beban (*opportunity costs*) bagi kinerja ekonomi. *Kedua*, seberapa besar peningkatan anggaran pertahanan didesak oleh urgensi yang berasal dari faktor eksternal ataupun internal. Relevansi *opportunity cost* hendaknya juga diperhitungkan dalam kaitannya dengan kematangan struktur ekonomi.

Di negara-negara maju, pengeluaran untuk anggaran pertahanan yang lebih besar justru merupakan faktor positif bagi kinerja ekonomi. Benoit, misalnya, menunjukkan bahwa peningkatan anggaran pertahanan dapat memberi kontribusi positif pada kinerja ekonomi karena fungsinya sebagai ujung tombak sentuhan dengan teknologi modern dan kedudukannya sebagai tempat latihan sumberdaya manusia yang pada akhirnya dapat bermanfaat untuk sektor-sektor ekonomi yang lain.⁶

Besar kecilnya *opportunity cost* itu kemungkinan besar ditentukan oleh sentuhan teknologi pertahanan pada industri sipil. Dengan adanya relasi yang kuat antara industri militer dan non-militer, misalnya, serapan industri pertahanan dapat meningkatkan efisiensi

penggunaan kapasitas (*capacity utilisation*) yang, pada saat terjadi penumpukan modal, dapat merangsang kembali investasi. Ketika sektor pertahanan sangat tergantung pada masukan eksternal, misalnya dalam bentuk pembelian senjata, atau ketika industri pertahanan domestik tidak berkembang, hampir dapat dipastikan bahwa peningkatan anggaran pertahanan membebani ekonomi nasional. Tentu, negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, termasuk dalam kategori ini.

Seperti halnya terjadi di banyak negara lainnya, besarnya anggaran pertahanan berkaitan dengan kemampuan ekonomi nasional -- kecuali beberapa negara seperti Taiwan, Korea Selatan, dan Israel yang selalu merasa terkepung. Hingga tingkat tertentu, *zero-sum* antar anggaran berlaku di manapun juga, termasuk di Indonesia. Namun *zero-sum* itu tampaknya tidak mempunyai relevansi *trade-off* yang sama dengan yang terjadi di negara-negara maju. Selain itu, sebagai pengeluaran publik, jasa "pertahanan dan keamanan" merupakan sektor pengeluaran yang *trivial* dan seringkali baru dapat dirasakan akibatnya ketika tidak ada pengeluaran itu.

Karena itu, argumen ekonomi semata pasti tidak memadai sebagai pertimbangan untuk menentukan anggaran pertahanan. Seringkali, desakan eksternal dan internal perlu diperhitungkan pula dalam konteks ini. Ketika negara-negara di sekitar meningkatkan anggaran pertahanan, misalnya, menjadi problematik bagi negara yang berada dalam kawasan itu jika tidak meningkatkan anggarannya. Hal semacam ini dapat membawa konsekuensi ketertinggalan, yang mengakibatkan merosotnya dayatangkal (*deterrence*) dan kredibilitas pertahanan negara.

Indonesia termasuk negara yang paling rendah dalam mengalokasikan anggaran belanja pertahanan, baik dilihat dari persentase PDB (Produk Domestik Bruto) maupun dari sisi APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).⁷ Berdasarkan data Ditjen Perencanaan Umum dan Penganggaran, Departemen Pertahanan, anggaran sektor pertahanan hanya berkisar 0.76 – 0.88 persen dari PDB (Lihat Tabel 1). Padahal, menurut taksiran kebutuhan anggaran secara normatif dalam tingkatan ideal seharusnya mencapai lima persen dari PDB; tingkat kebutuhan wajar adalah tiga persen dari PDB; dan tingkat kebutuhan minimal sebesar dua persen dari PDB. Dengan 0.76 persen dari PDB (2002), anggaran sektor pertahanan masih jauh dari kebutuhan normatif minimal sekalipun. Di Indonesia, persoalan pokok mengenai besaran anggaran pertahanan bukanlah *trade-off* antar-anggaran⁸ melainkan risiko yang harus ditebus ketika pertahanan negara tidak dapat menunaikan fungsinya secara optimal.

Terlalu banyak alasan non-ekonomi, internal⁹ maupun eksternal¹⁰, untuk memberi justifikasi bagi peningkatan anggaran pertahanan Indonesia. Tidak mudah dimengerti, misalnya mengapa Indonesia yang mengaku sebagai negara maritim dengan wilayah yang begitu luas hanya memiliki kapal patroli dan kapal tempur lebih rendah dibanding negara kontinental seperti Thailand dan Myanmar. Persoalan yang lebih mendesak, sekurang-kurangnya sampai kebutuhan minimal untuk pertahanan dipenuhi, adalah apakah belanja pertahanan digunakan untuk meningkatkan kemampuan untuk melindungi kedaulatan nasional, termasuk ketika harus mempertahankan kontrol dan penguasaan atas sumberdaya maritim dan jalur perdagangan internasional.

Oleh sebab itu, ketika DPR mempersoalkan besarnya anggaran, seharusnya itu dilakukan dalam konteks yang lebih khusus dari sekedar pertimbangan *opportunity cost* tetapi juga dari konteks apakah peningkatan itu sesuai dalam berbagai paramater input seperti laju inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan kesesuaian dengan peningkatan anggaran di sektor publik yang lain. Perlu disimak juga, misalnya, apakah perubahan anggaran pertahanan mengikuti kecenderungan umum perkembangan ekonomi nasional. Menjadi pertanyaan serius ketika terjadi deviasi, misalnya ketika anggaran pertahanan meningkat ketika pertumbuhan ekonomi menunjukkan penurunan.

Tabel 1

**Anggaran Pertahanan Indonesia 1999/2000-2002
Berdasarkan Rasio Perbandingan Pendapatan Nasional Bruto**

Jenis Anggaran	Alokasi (Milyar Rp)	GDP (Milyar Rp)	APBN (Milyar Rp)	% GDP	% APBN
1999/2000	9.964,19	1.134.600	231.900	0,88	4,30
2000	8.399,73	988.300	221.000	0,85	3,80
2001	11.671,82	1.476.200	354.500	0,79	3,29
2002	12.754,94	1.685.400	344.009	0,76	3,71

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.

Alokasi anggaran, pertahanan negara, dan profesionalisme tentara

Besaran anggaran merupakan soal yang sederhana. Rancangan untuk memenuhi tuntutan anggaran pertahanan sebesar 3.8 persen 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.

Seperti ditunjukkan sebelumnya, 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

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. Dari data di atas juga terlihat bahwa anggaran pembangunan selalu berada dibawah duapuluh persen dari total anggaran. Jumlah anggaran pengembangan kemampuan semakin merosot pada tahun 1999 s/d2002 yang rata-rata hanya mencapai sepuluh persen 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 dari 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. Padahal, dilema rasionalisasi *versus* modernisasi 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. Kompensasi mutlak diperlukan untuk menghindari konsekuensi politik yang dapat terjadi dari eliminasi suatu jenjang birokrasi.

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 dari 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 instansi militer.

Dalam sepuluh tahun terakhir, misalnya, jumlah personil angkatan laut Indonesia hanya meningkat 10 persen, jauh lebih kecil dibanding angkatan Thailand yang dalam kurunwaktu yang sama meningkat hampir 50 persen. 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. Bisajadi 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*.

Birokrasi militer, aliran anggaran, dan akuntabilitas publik

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 persen atau Rp. 745 juta. Sementara di TNI AD terjadi penyimpangan sebesar 18,33 persen atau Rp. 250,33 juta. Dalam pengelolaan pos belanja pembangunan

dengan pembiayaan luar negeri juga ditemukan penyimpangan 22,05 persen pada penggunaan pinjaman luar negeri berupa fasilitas kredit ekspor pada Departemen Pertahanan, TNI dan Polri dengan penyimpangan sebesar 35,52 persen 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. Departemen agama, misalnya, memiliki angka kebocoran yang lebih besar. Demikian pula halnya dengan kantor kepresidenan pada masa kepemimpinan Abdurrahman Wahid. Namun demikian, kebocoran di lingkungan Departemen Pertahanan dan/atau TNI kemungkinan besar masih akan terjadi dalam jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan.

Banyak alasan yang dapat disebut, termasuk alasan-alasan legal dan alasan yang berkaitan dengan organisasi birokrasi militer. Struktur Program dan Anggaran Pertahanan Negara 2001 (SPA Hanneg 2002), misalnya, sampai sekarang masih dalam tahap sosialisasi. Belanja rutin dan pembangunan di lingkungan Departemen Pertahanan dan Kepolisian RI, menurut ketentuan dalam pasal 56 Keppres 42/2002, disalurkan melalui rekening kas negara. Sipilisasi arus anggaran diharapkan terjadi. Namun dalam kenyataannya, SKEP Menteri Pertahanan No. 1698/2002 masih menyisakan rantai birokrasi yang cukup panjang, sekalipun otoritas Panglima TNI memang tidak sebesar sebelumnya.

Alasan yang berkaitan dengan birokrasi jauh lebih rumit. Birokrasi, dimanapun juga, mengandalkan pepatan dan peranannya dalam agenda setting. Namun birokrasi militer menjadi lebih problematik, dibandingkan dengan birokrasi sipil, karena dua faktor. *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.

Di lingkungan birokrasi militer Indonesia, persoalan ini terlihat jelas dari beberapa indikator. Masih digunakannya SPA Hanneg 2001 membawa konsekuensi panjangnya arus birokrasi yang harus dilalui dari jalur komando sampai pelaksanaan. Hanya untuk otorisasi saja, misalnya, seringkali 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. Padahal di lingkungan sipil, otorisasi itu hanya mempunyai 2 tingkatan saja, yaitu dari Departemen Keuangan langsung penganggaran.¹¹

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, hingga tingkat tertentu 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 terbengkalai. Efisiensi dan efektivitas yang diandaikan sebagai hasil-hasil positif dari 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 dari 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 dalam banyak kasus yang menunjukkan fenomena dimana 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.

Menjadi tandatanya besar bagaimana menyelesaikan masalah ini. Di lingkungan Departemen Pertahanan sendiri, kedudukan militer masih sangat kuat. Sipilisasi departemen tampaknya masih akan menghadapi berbagai kendala untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan. Dengan kata lain, mereka yang memiliki latarbelakang militer masih akan mendominasi jajaran birokrasi 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.

Seharusnya, pengawasan eksternal dapat efektif, misalnya dengan memanfaatkan semangat reformasi dan akuntabilitas publik. Badan 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. Kerapkali yang terjadi justru penilaian-penilaian subyektif yang cenderung membangun mekanisme korupsi baru.

Anggaran non-budgeter dan independensi TNI

Di manapun juga belanja pertahanan selalu lebih besar dari anggaran pertahanan. Belanja pertahanan seringkali memperoleh dana tidak saja dari anggaran negara tetapi juga dari sumber-sumber dari luar anggaran.¹² 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 resmi oleh institusi/personil militer di berbagai jenjang dan kesatuan. Secara sederhana, kategori tersebut terlihat dalam tabel 3.

Tabel 3

Anggaran dan pembiayaan pertahanan

	Pertahanan	Non-pertahanan
Resmi	Sektor pertahanan dalam APBN Anggaran kontingensi	Sektor "pertahanan dan keamanan" dalam APBD Potongan harga dan privilege dll.
Tidak-resmi	Usaha institusional (koperasi yang bernaung dibawah yayasan militer) pada tingkat pusat maupun daerah	Kegiatan illegal (individual dan institusional) pada tingkat pusat maupun daerah

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

Sulit diketahui dengan pasti berapa besar dana yang diperoleh dari sumber-sumber ini. Menurut Juwono Sudarsono, belanja negara hanya mampu memenuhi sekitar 30 persen dari pembiayaan pertahanan, 70 persen sisanya dari sumber-sumber tidak resmi yang diperoleh TNI sendiri. Namun tidak terlalu jelas apakah angka 70 persen itu termasuk anggaran kontigensi dan/atau anggaran yang dialokasikan melalui APBD. Usaha kegiatan 270 unit usaha di lingkungan TNI sendiri menurut taksiran hanya memberi kontribusi sebesar 0.8 – 1.0 persen, dengan nilai antara Rp 80 – 100 milyar/tahun, dari anggaran yang tertera dalam APBN.

Data tersebut merupakan bukti ketidakmampuan negara untuk memenuhi kebutuhan pertahanan. Kemungkinan ini diperkuat dari 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 persen.¹³ Data ini menunjukkan bahwa yang terjadi adalah penyesuaian kinerja pertahanan dengan anggaran yang tersedia yang berarti menurunnya kemampuan pertahanan negara.

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 persen), kegiatan pertahanan negara (12.1 persen), dan modal usaha/investasi (50.59 persen). 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 terjerat dalam hutang. Yayasan Kesejahteraan Korps 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,¹⁴ 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-saran 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.¹⁵

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 ilegal, 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.

Catatan penutup

Diperlukan banyak faktor agar DPR dapat memainkan peran dalam penggunaan kontrol anggaran atas militer. Dalam beberapa hal, mungkin peran itu tidak dapat dilakukan secara langsung melainkan dikaitkan dengan fungsi DPR yang lain. Melalui fungsi legislasi, misalnya, DPR dapat ikut menentukan seberapa besar lingkup kewenangan Departemen Pertahanan dalam relasinya dengan Markas Besar TNI. Melalui fungsi pengawasan atas kebijakan pertahanan negara, DPR dapat membantu transformasi struktur pertahanan negara, akuisisi senjata, maupun penggunaan sumberdana – baik yang berasal dari sumber resmi maupun tidak resmi.

Tampaknya, saat ini DPR masih tergoda untuk lebih banyak mempersoalkan akuntabilitas politik daripada akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas operasional baik ketika menghadapi Presiden, Menteri Pertahanan, maupun Panglima TNI. Di kelak kemudian hari, DPR harus lebih melihat kontekstualisasi persoalan sesuai dengan kepada siapa pertanggunggugatan akan diajukan. Melalui fungsi pengawasan pula, DPR dapat

mempersoalkan dengan Presiden mengenai sumber anggaran yang akan digunakan dalam pengerahan pasukan ke daerah-daerah konflik, dengan Menteri Pertahanan mengenai *trade-off* antar suku-alokasi anggaran pertahanan, dan tindakan disiplinasi yang dilakukan oleh Panglima terhadap bisnis ilegal yang dilakukan tentara.

Jelas untuk itu diperlukan pemahaman atas kompleksitas masalah pertahanan negara maupun wawasan dan keahlian khusus yang diperlukan untuk membahas masalah kemiliteran. Melihat tingkat keahlian anggota-anggota DPR saat ini, DPR dapat (a) menggunakan keahlian yang tersebar di kalangan NGO, lembaga penelitian, dan/atau universitas dalam dengar pendapat dengan pihak pemerintah dan/atau TNI; (b) melengkapi dengan staf ahli baik untuk individu maupun komisi; dan (c) memperkuat jajaran birokrasi DPR, misalnya P3I untuk mengumpulkan, menganalisa dan menyusun rekomendasi kebijakan pertahanan yang selanjutnya akan dijadikan platform DPR.

Catatan belakang:

¹J. Paul Dunne, "Economic Aspects of Military Expenditure in Developing Countries: A Survey," *The Peace dividend*, eds. N.P. Gleditsch et al. (Amsterdam: North Holland, 1996)

² K. Marwah, L.R. Klein dan T Scheets, "The Military-Civilian Trade off in Guatemala: An economic analyses, *ECAAR Paper*, New York 1999)

³ Richard C. Eichenberg, "Do We Yet Know Who Pays for Defense?" in Steve Chan and Alex Mintz (eds.), *Defense, Welfare and Growth: Perspectives and Evidence*. London: Routledge, 1992): pp. 231-241.

⁴ Eichenberg, "The Expenditure and Revenue Effects of Defense Spending in the Federal Republic of Germany." *Policy Sciences* 16, 1984: 391 - 411.

⁵ Moon, Chung-in and In-Taek Hyun, *Muddling Through Security, Growth, and Welfare: The Political Economy of Defense*, (1998)

⁶ Emile Benoit, "Cutting Back Military Spending", dalam ed. Yarmolinsky, *The Annals of the American Academy of Political Science* 406(March): 73-79,

⁷ Tidak pernah ada suatu standar yang dapat disepakati bersama mengenai besarnya anggaran pertahanan, misalnya rasio yang masuk akal antara besarnya anggaran pertahanan dengan GNP dan/atau GDP perkapita. Selain-selain faktor yang berkaitan dengan *threat-driven* faktor, anggaran pertahanan seharusnya dilihat dari indikator dinamis, misalnya laju inflasi atau pertumbuhan ekonomi - dengan thesis bahwa laju peningkatan anggaran pertahanan seharusnya sama dengan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dan sekurang-kurangnya tidak lebih kecil dari laju inflasi pada tahun anggaran yang berlangsung.

⁸ Dalam periode 1997-2000 rasio belanja pendidikan dan kesehatan dengan pertahanan adalah 1.9. Angka ini lebih baik dibanding Myanmar (0.4), Singapura (0.8), Laos (1.4), meskipun jauh lebih buruk dibanding Jepang (9.5), Filipina (4.3), Thailand (3.7), dan Malaysia (2.7).

⁹ Salah satu diantaranya adalah keamanan dalam negeri dan ketertiban masyarakat. Seperti ditunjukkan oleh Laporan *Global Development Finance* (1991), keamanan investasi di RRC lebih unggul bukan semata-mata karena besaran potensi RRC

sebagai pasar atau karena pesatnya pembangunan prasarana listrik, air, dan telekomunikasi. Di bidang prasarana hukum sesungguhnya keadaan di RRC tidak jauh lebih baik daripada yang berkembang di Indonesia, Filipina, atau Thailand. Dalam banyak hal RRC lebih menarik karena prasarana keamanan yang dijamin polisi dan tentara memungkinkan terjaganya iklim investasi yang mantap.

¹⁰ Modernisasi pertahanan negara-negara Asia Pasifik telah berlangsung dalam beberapa tahun. Setelah merosot 1997-8, bersamaan dengan krisis ekonomi, anggaran pertahanan dunia kembali meningkat. Dalam periode 1999-2001, belanja pertahanan meningkat rata-rata sebesar 7%. Peningkatan selama dua tahun belakangan (2%) tampaknya lebih kecil dari angka dua tahun sebelumnya, 1998-9. Namun untuk tahun-tahun mendatang angka itu akan kembali meningkat, terutama karena peningkatan belanja pertahanan Amerika. Soal perebutan sumberdaya maritime, apa yang selama ini sering dikenal sebagai nasionalisme sumberdaya, dan akses pada perdagangan internasional akan menjadi semakin penting.

¹¹ Lihat, transkript Workshop Sistem Anggaran TNI yang diselenggarakan oleh LOGOS (*Local Government Studies*), Hotel Intercontinental, Jakarta, 19-20 Maret 2003

¹² Menurut SIPRI, segala pengeluaran yang tidak dibiayai oleh anggaran pertahanan, dianggap sebagai off budget - terlepas apakah anggaran itu tertera dalam anggaran negara atau tidak. Bagi Hendricson dan Ball, off budget 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.

¹³ Dalam rapat kerja dengan Komisi I DPR tahun lalu, misalnya, Menteri Pertahanan mengatakan bahwa alokasi anggaran rutin tahun anggaran 2001 hanya memenuhi 66.21 persen (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 persen (Rp 825,20 milyar). Anggaran pembangunan dari alokasi anggaran proyek/Kredit Ekspor terpenuhi sekitar 68 persen (USD 81,0 juta).

¹⁴ Pada 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.

¹⁵ Besar 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.