

Efisiensi pengelolaan sumberdaya pertahanan

Kusnanto Anggoro

Pengelolaan sumberdaya pertahanan selalu merupakan persoalan pelik dan terkait dengan keinginan untuk memiliki kemampuan pertahanan yang handal untuk menghadapi segenap bentuk dan spektrum ancaman. Karena tuntutan *sustainability* dan *keterbatasan*, maka sistem pertahanan harus memberi ruang yang cukup untuk mengembangkan kekuatan pertahanan yang bertumpu pada prinsip alokasi dan penggunaan secara efektif dan efisien sumber daya nasional untuk kepentingan pertahanan (*effective and efficient allocation of national resources*). Optimalisasi pendayagunaan sumberdaya pertahanan selalu merupakan persoalan politik bagi setiap perencanaan pertahanan karena kesulitan untuk meramal masa depan, keterbatasan sumberdaya, pertentangan sektoral di lingkungan birokrasi pemerintahan dan kesulitan memperoleh dukungan publik.

"Postur" (kemampuan, kekuatan, dan gelar) pertahanan harus mampu menjaga keseimbangan antara tujuan yang hendak dicapai (ends) dengan kemampuan pertahanan (means). Di manapun juga selalu terjadi kesenjangan (gap) antara apa yang diperlukan (defence requirements) dengan apa yang secara realistis dapat dilakukan (defence capability). Tujuan pokok perencanaan pertahanan, melalui pengelolaan sumberdaya pertahanan, adalah agar kesenjangan strategis (strategic gaps) seminimal mungkin.

Secara teoretis, keharusan ini dapat dipenuhi dengan "mengurangi tujuan", menyesuaikan postur pertahanan, dan/ atau menambahkan sumberdaya pertahanan. Namun mengingat risiko yang harus dihadapi, dua opsi yang disebut belakangan yang harus dilakukan secara optimal. Ketidakmampuan untuk memenuhi tuntutan tersebut akan terwujud dalam bentuk meningkatnya risiko yang harus ditanggung oleh negara.

Seperti dirumuskan dalam UU Pertahanan, tujuan pertahanan negara adalah untuk mempertahankan keutuhan wilayah, menjaga kedaulatan, dan melindungi segenap bangsa dari segenap ancaman -segala sesuatu yang berkaitan dengan perdamaian, keamanan, stabilitas, dan keamanan-umum (public safety). Negara, melalui pemerintah, berwenang merumuskan kebijakan itu dan menggunakan segenap sumberdaya nasional.

Bagaimana hal itu akan dilakukan (ways of defence) merupakan konsep strategis dan operasional yang dipengaruhi oleh kebijakan keamanan nasional, politik luar negeri, maupun postur pertahanan. Ways of defence merupakan sesuatu yang memerlukan keputusan otoritas politik (pemerintah), dengan memperhatikan pertimbangan dari institusi militer berdasarkan kompetensinya di bidang pertahanan. Cara tersebut pada akhirnya pasti akan merupakan kombinasi dari upaya nasional (unilateral) dan/ atau menjalin kerjasama dengan negara lain.

Kemampuan yang diperlukan untuk memenuhi fungsi pertahanan negara itu dapat berbentuk kemampuan untuk mencegah, menangkal, dan menindak dengan menggunakan kekuatan yang memadai (kuantitas, kualitas) dan relevan dengan bentuk ancaman. Beberapa unsur pertahanan yang perlu diperhatikan untuk menunaikan fungsi semacam itu harus tercermin dalam postur pertahanan (kekuatan, kemampuan, dan gelar). Dalam literatur dikenal beberapa ways of defence, seperti non-provocative defence, forward mobile defence, postur strategis defensif atau ofensif.

Sarana pertahanan (means of defence) merupakan kapabilitas operasional angkatan perang (force design) sebagaimana dirancang oleh para perencana pertahanan sesuai dengan tujuan dan cara yang hendak dicapai untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam perwujudannya, sarana tersebut terdiri dari kekuatan-kekuatan infantri, kavaleri, artileri, kapal perang, skuadron tempur, skuadron pengangkut, unit medical operations, dan atase militer .

Pembangunan dan pemeliharaan kemampuan pertahanan memerlukan biaya besar. Karena itu perlu diperhatikan beberapa pertimbangan yang berkaitan dengan nilai pertahanan (value of defence). Jika disepakati bahwa tujuan pokok fungsi pertahanan negara adalah untuk mempertahankan keutuhan wilayah, melindungi kedaulatan, dan menjamin keselamatan rakyat dengan tentara yang siaga tempur setiap saat, maka perlu dirumuskan kemampuan pertahanan yang efektif dan efisien.

Perencanaan pertahanan oleh sebab itu harus memperhatikan beberapa langkah yang secara sekuensial terdiri dari perkiraan tentang ancaman yang paling mungkin terjadi (kontingensi pertahanan) dan risiko yang harus dihadapi.

Variabel penting dalam penentuan risiko adalah probabilitas dan dampak. Kontingensi pertahanan berbanding terbalik dengan pengurangan risiko; dengan kata lain semakin efisiensi kemampuan kontingensi pertahanan akan semakin kecil risiko yang harus ditanggung. Besarnya risiko itu sendiri ditentukan oleh probabilitas dan dampak. Risiko akan semakin besar seiring dengan meningkatnya kemungkinan ancaman dan besarnya dampak yang harus ditanggung.

Dalam memperhitungkan probabilitas itu, fungsi pertahanan sangat mengandalkan pada informasi intelijen, analisis politik [internasional] dan strategis. Kemungkinan besar unsur-unsur tersebut terdiri dari penilaian historis (frekuensi) dan angka probabilitas dalam konteks tertentu. Dampak dapat dihitung berdasarkan pada kemungkinan jatuhnya korban, rusaknya infrastruktur, gangguan pada proses produksi, distribusi, dan perdagangan, gangguan/hilangnya secara relatif kedaulatan dan citra negara dsb.

Dalam Buku Putih 2003, telah diidentifikasi berbagai ancaman yang dihadapi Indonesia, untuk jangka pendek, menengah, maupun panjang. Buku Putih juga telah mengelaborasi tentang berbagai kecenderungan strategis (nasional dan internasional). Menurut Buku Putih itu, dalam waktu yang dapat diperkirakan ke depan, kecil

kemungkinannya Indonesia akan harus menghadapi ancaman tradisional (agresi langsung yang dilanjutkan dengan pendudukan wilayah). Kalaupun ada, ancaman fisik hanya akan terjadi dalam bentuk pelanggaran wilayah (perbatasan dan/ atau SLOC). Sebagian ancaman yang akan dihadapi dalam kurun waktu tersebut tetap merupakan ancaman yang bersifat internal, misalnya gerakan separatis bersenjata, perluasan dan eskalasi konflik komunal dan berbagai bentuk radikalisme.

Secara umum, ancaman itu harus ditempatkan dalam suatu ruang dengan memperhitungkan kemungkinan sumber ancaman (luar, dalam), bentuk ancaman (militer, nonmiliter), dan difusi ancaman (langsung, tidak langsung). Pada prinsipnya, kekuatan tempur militer hanya dapat digunakan untuk menghadapi ancaman militer langsung. Melihat pada ancaman seperti itu, perlu dilakukan penyesuaian besar terhadap postur (kemampuan, kekuatan, gelar) pertahanan Indonesia.

Di kelak kemudian hari, matra laut dan udara tampaknya harus memainkan peran lebih besar dibanding dengan matra darat. Mobilitas, dan oleh karenanya teknologi tinggi, semakin diperlukan sebagai bagian penting dari gelar pertahanan untuk mengkompensasi sebaran geografis. Kompetensi teknis dan spesialisasi tertentu semakin dibutuhkan untuk dapat diandalkan dalam mengantisipasi ancaman.

Selain tumpuan pada diplomasi, misalnya dalam bentuk kerjasama pertahanan dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, kekuatan pertahanan Indonesia akan sangat tergantung pada profesionalisme komponen utama pertahanan. Kalaupun diperlukan upaya untuk mengembangkan komponen cadangan, tampaknya itu harus lebih banyak mempertimbangkan unsur kompetensi teknis komponen tersebut. Dari segi kematraan, konsep "air power" dan "naval power" akan lebih penting daripada "force". Selain itu, "technological power" akan lebih menentukan dibanding "manpower".
