

*focus group discussion – propatria
hotel santika – jakarta, 6 februari 2004*

Sumberdaya, kemampuan dan kekuatan pertahanan

Kusnanto Anggoro

Pengembangan kekuatan militer selalu dihadapkan pada masalah keterbatasan sumberdaya, termasuk sumberdana, nasional. Sustainability kekuatan militer, baik untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan konteks strategis, perkembangan teknologi, maupun kontingensi, selalu berhadapan dengan pilihan prioritas kebijakan nasional yang lain. Penguatan kekuatan militer sebagai komponen utama pertahanan melalui langkah-langkah mobilisasi, ekspansi atau perluasan kekuatan militer (*force expansion*), dan peningkatan kemampuan tanggap/responses (*surge capacity*).

Sebab itu, kebijakan pertahanan harus memberi ruang yang cukup untuk mengembangkan potensi-potensi sumberdaya garis kedua (*secondline potentials*) yang dapat terdiri dari unsur cadangan (*reserve force*) dan “unsur pendukung”. Secara langsung, input penting dalam pengembangan semua itu adalah anggaran pertahanan. Ekonomi dan sumberdaya pertahanan oleh karenanya merupakan salah satu bidang yang pantas dibicarakan dengan serius.

Kemampuan ekonomi nasional penting dipertimbangkan dalam menentukan anggaran pertahanan karena kaitannya dengan beberapa input dalam pengembangan potensi pertahanan. Namun bagi Indonesia, persoalan mengenai besarnya anggaran pertahanan tampaknya relatif kurang penting dibanding dengan alokasinya.

- Hubungan antara kapasitas ekonomi dan anggaran pertahanan bersifat trivial. Perdagangan luarnegeri bukan hanya mencerminkan tingkat ketergantungan suatu negara pada perkembangan eksternal, dan oleh karenanya dependensi pada dinamika politik maupun keamanan regional dan/atau global, tetapi juga vulnerabilitas ekonomi nasional, dan oleh karenanya sustainability sumberdaya yang dapat dialokasikan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan.
- proporsi anggaran pertahanan dari GDP lebih kecil dibanding beberapa negara Asia Tenggara. Indonesia bahkan relatif lebih baik dibanding Laos dan Myanmar. Di lihat dari rasionya dengan beberapa sektor yang berkaitan kesejahteraan (misalnya pendidikan dan kesehatan), rasio Indonesia hanya sedikit lebih “buruk” dibandingkan dengan Malaysia, Thailand, dan Filipina.

- Argumen-argumen zero-sum dalam belanja pertahanan vis-à-vis belanja untuk sektor publik lain mungkin kurang relevan dalam konteks Indonesia. Sebaliknya, argumen harus didasarkan pada minimalisasi risiko - opportunity cost untuk melindungi sumberdaya nasional terhadap berbagai ancaman, termasuk ancaman-ancaman non-tradisional (piracy, SLOC, penyelundupan dll) yang dapat membawa konsekuensi pada penerimaan negara dan/atau stabilitas ekspor.

Terlepas dari semua itu, anggaran pertahanan Indonesia mengidap hambatan struktural yang sulit diatasi. Anggaran pertahanan dialokasikan untuk kepentingan rutin, pemeliharaan, dan pembangunan. Dibanding dengan dua yang lain, anggaran rutin merupakan sektor alokasi yang relatif kurang fleksibel. Alokasi anggaran pembangunan dan/atau pemeliharaan sangat rentan terhadap perubahan ekonomi. Dengan kata lain, salah satu peluang untuk tetap dapat mempertahankan anggaran pemeliharaan dan/atau pembangunan adalah dengan merancang suatu postur pertahanan sedemikian rupa sehingga anggaran rutin, terutama komponen gaji, tidak terlalu besar. Sebaliknya, mempertahankan postur secara konservatif akan mengurangi peluang kemampuan ekonomi untuk dapat menyumbang secara positif kepada pengembangan dan pemeliharaan kapasitas pertahanan negara.

Dengan pijakan seperti itu, yang diperlukan adalah, disatu pihak, komitmen nasional untuk mengalokasikan sejumlah tertentu sumberdaya nasional untuk pertahanan negara; dan, di pihak lain, perencanaan pertahanan yang obyektif dan rasional baik dari segi besaran maupun alokasinya sehingga militer dapat menunaikan fungsinya untuk penangkalan, penindakan, dan diplomasi.

Indonesia belum memiliki konsepsi dan sistem yang handal untuk mengembangkan potensi pertahanan. Dalam BPP pengembangan komponen cadangan diprioritaskan pada penyusunan perangkat hukum dan perundang-undangan tentang Komponen Cadangan dan (2) pembentukan embrio komponen cadangan dan memelihara yang sudah ada di tiap Komando Wilayah. Bersamaan dengan itu, pengembangan komponen pendukung ditempuh terutama dengan "pendidikan kewarganegaraan, pelatihan dasar kemiliteran, pengabdian sebagai prajurit TNI sukarela atau wajib, serta pengabdian sesuai bidang profesi" dan "pengembangan industri pertahanan dalam negeri".

Kecenderungan seperti itu menunjukkan adanya:

- bias pada *human resources* terlalu besar. Padahal belum ada identifikasi tentang kemampuan yang ada (real) dan yang diharapkan dalam suatu situasi kontingensi (worst case scenario). Kebutuhan kemampuan komponen-komponen utama berbeda satu dari yang lain. Peningkatan (perbesaran dan penguatan) kemampuan yang diperlukan juga berlainan.
- arus pemikiran utama, seperti tertuang dalam berbagai regulasi [draft undang-undang] maupun kebijakan [BPP - Buku Putih Pertahanan 2003], lebih banyak membicarakan sumberdaya tanpa memperhitungkan "kemampuan intrinsik" yang melekat dalam sumberdaya tersebut. Pemikiran seperti ini mungkin dapat menjadi masalah serius dalam konteks penyiapan kemampuan cadangan dan pendukung, yang pada prinsipnya terdiri dari warganegara, sumberdaya alam, dan sumberdaya buatan serta sarana dan prasarana nasional.

- Potensi komponen cadangan dapat ditingkatkan menjadi sumberdaya pertahanan melalui penyiapan (latihan dasar kemiliteran), dan melalui mobilisasi dapat digunakan untuk memperkuat TNI. Tidak demikian halnya dengan komponen pendukung, yang hanya diidentifikasi sebagai “sesuatu yang langsung maupun tidaklangsung dapat meningkatkan komponen cadangan dan TNI. Seharusnya, kemampuan (potensi) sumberdaya dinilai berdasarkan pada kriteria fisikal, teknikal/industrial, dan kompetensi (technical expertise).

Pendekatan apapun yang digunakan, berbagai persoalan yang berkaitan dengan ekonomi pertahanan maupun sumberdaya pertahanan baru bisa dijawab jika defence capability dan requirement yang didasarkan atas analisis kebutuhan dan threat assessment (kontekstualisasi dalam bentuk determination of impacts dan probability) sebagaimana digariskan oleh kebijakan pertahanan yang disusun berdasarkan defence review. Komponen cadangan, misalnya, baru bisa dibentuk jika perencanaan pertahanan (defence planning) yang memuat kebutuhan pertahanan sudah diketahui dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara.