

Analisis Memadai Terhadap Postur Kekuatan

Oleh: Budiman Djoko Said

Force structures as a component of military capability. Military capability is the ability to achieve a specified wartime objectives. MORS (military operations research society) menyebutkan *capability = ability + outcomes*. Force structure means the numbers, size and composition of the units that comprises the U.S. defense forces, e.g divisions, ships, airwings. Force structure is one of three elements of force posture, the other two being location and readiness. (Method For Conducting Military Operational Analysis, MORS, LMI, 2007, hal. 242).

1. Pendahuluan

Boleh jadi isu yang paling penting dalam pengambilan keputusan di tingkat Departemen/pemilik instrumen kekuatan nasional adalah menentukan struktur kekuatan nasionalnya (instrumen kekuatan nasional). Struktur kekuatan adalah satu dari tiga elemen postur kekuatan. Struktur kekuatan nasional adalah sejumlah aset atau perangkat yang didayagunakan mendukung strategi instrumen kekuatan nasional.

Strategi-strategi kekuatan nasional digunakan menjamin tercapainya tujuan strategi keamanan nasional. Isu ini bagi Departemen Pertahanan adalah menentukan postur kekuatan militer nasionalnya, teknisnya adalah elemen kekuatan (*force elements*). Yang pada akhirnya akan mendukung strategi militer nasional dan berakhir pada tujuan strategi keamanan nasional dan tujuan kepentingan nasional.

Bagaimana melakukan kalkulus elemen kekuatan sebagai bagian dari struktur kekuatan? Sangat logis kalau berpikir seperti menentukan terlebih dahulu besarnya elemen kekuatannya (*program oriented*), baru ke-

mudian menghitung konsekuensi biaya, yang biasanya berupa *multi-years force planning*. Bukan dibalik menjadi pertanyaan berapa anggaran yang ada (*budget oriented*), baru kemudian dihitung berapa elemen kekuatan yang akan terbangun, terpelihara atau modernisasi (*one-year planning* yang cenderung menggampangkan bahwa untuk tahun depan merupakan urusan anggaran tahun mendatang)¹.

Karena itu analisis postur kekuatan militer ditugaskan (kalkulus) menentukan komposisi elemen kekuatan militer nasional yang terbaik (*composing mix-best*) yang bisa dihadapkan dengan sistem ancaman yang terkuat dan paling mungkin muncul. Kemunculan ancaman yang lebih lemah dan peluangnya lebih kecil (*all other missions---lesser included*), dapat dicakup oleh kekuatan yang sudah ada dan terbaik itu. Pengertian terbaik tidak selalu berarti jumlah elemen kekuatan minimum, bahkan maksimum.

Arti minimum lebih diartikan kepada jumlah yang "pas" (optimal, *pen*), atau dapat diartikan semisal jumlah pembawa sistem senjatanya sedikit (*platform*), akan tetapi daya pukuhnya sangat efektif (*pas vice versa* dengan efektivitas). Efektif pun akan dipertanyakan dihadapkan *feature* fisik ancaman yang seperti apa? Kalau menyangkut besar kecilnya biaya yang digunakan, maka konsep rasio efektivitas dan biaya akan muncul. Konsep rasio ini membutuhkan model ukuran efektivitas (*measures of effectiveness*) dan model biaya (*cost model*). Pertanyaan seperti ini akan terus berlanjut dan menjadi beban tanggung jawab para analis.

Misi militer gabungan dewasa ini terus menerus berubah dihadapkan dengan *feature* ancaman yang lebih berperilaku asimetrik

dengan konsekuensi tingkat ketidakpastiannya menjadi sangat tinggi sekali. Metoda dan analisis yang digunakan tidak dimaksudkan untuk mempersulit proses kalkulus elemen kekuatan yang dibutuhkan, justru digunakan sebagai pertanggungjawaban moral kepada rakyat. Yaitu berapa sebenarnya kekuatan yang dibutuhkan dan tentu saja konsekuensi anggarannya. Sehingga didapatkan solusi yang optimum, berbasiskan pada harga efektivitas dan biaya. Bahwa anggaran tidak cukup, tidak perlu dipermasalahkan, bukankah konsep *multi-years force planning* bisa membantu menjawabnya?

2. Analisis Kekuatan Instrumen Nasional

*Analysis in Defense Planning.....separation of a whole into its components parts and examination of the elements and their relations. (Defense Resources Management Institute, 2005).*² Pernyataan tersebut dapat digunakan bagi kepentingan instrumen kekuatan nasional lainnya, bukan hanya domain kekuatan militer nasional (*defense planning*). Sama halnya dengan konsep Strategi ke Tugas, rasionalisasi kalkulus postur (instrumen) kekuatan nasional diawali dari kepentingan nasional sampai dengan strategi-strategi nasional (strategi instrumen kekuatan nasional) yang berkaitan erat dengan tanggung jawabnya guna mendukung strategi keamanan nasional.³

Definisi kebijakan (*policy*) keamanan nasional lebih populer di lingkungan non militer dibandingkan definisi strategi keamanan nasional (*national security strategy*),⁴ yang lebih laris manis di lingkungan militer. Kruger mengatakan bahwa kegiatan menempa (*forging*) kebijakan keamanan

nasional memiliki dua alasan. Pertama, membantu pemerintah Amerika Serikat menentukan bagaimana mendayagunakan instrumen kekuatan nasional, utamanya keluar untuk mendukung dan menjamin kepentingan nasionalnya. Kedua, bagaimana pemerintah Amerika Serikat menentukan jumlah penggunaan dollar untuk kepentingan membangun postur kekuatan nasionalnya (baca postur instrumen kekuatan nasional, pen) berbasiskan strategi-strategi nasional (baca strategi PEM atau DIME atau MIDLIFE?, pen) dan aset kritis lainnya, dikaitkan dukungannya terhadap strategi/kebijakan keamanan nasionalnya.

Kruger melanjutkan,⁵ kedua komponen kritis tersebut perlu dijabarkan dalam sejumlah pertanyaan kunci, sebagai media memudahkan melacak keabsahan isu tersebut. Pertanyaan kunci ini selalu menjadi isu perdebatan hangat dalam perencanaan kegiatan dan konsekuensi anggarannya (*catatan: dua alasan tersebut dan sejumlah pertanyaan kunci dapat diadopsi sebagai cara untuk melacak (routing) proses pembangunan postur kekuatan strategi kekuatan nasionalnya, pen*). Proses ini akan sangat membantu masing-masing instrumen untuk membangun elemen kekuatan yang akan dibangun, apalagi menggunakan konsep Strategi ke Tugas untuk menemukan program, kegiatan dan proyek yang harus dikerjakan per tahun, bahkan sampai dengan lima tahunan.

Beberapa pertanyaan kunci tersebut, pertama bagaimana (cara) pemerintah Amerika Serikat dapat menciptakan strategi keamanan nasional yang terbaik (*best created national security strategy/policy*) yang dapat dijadikan panduan untuk melaksanakan program kerja pemerintahnya dalam waktu mendatang, baik tahunan, dua tahunan dan seterusnya. Kedua, bagaimana memadukan strategi-strategi nasional di bidang politik, ekonomi (utamanya kebijakan ekonomi ke luar negeri) dan militer (atau DIME atau MIDLIFE?, pen) dalam suatu orkestrasi. Perpaduan strategi-strategi nasional tersebut dalam satu paket orkestrasi, mengakomodasikan muatan strategi masing-masing instrumen kekuatan nasional, agar dapat melaksanakan amanat

strategi keamanan nasional yang sudah ditetapkan pemerintah dan disetujui parlemen tentunya.

Ketiga, bagaimana menjadikan satu kendaraan (*craft*) dengan muatan ketiga strategi instrumen nasionalnya (PEM), di lingkungan negara sahabat atau aliansi ekonomi regional atau yang lebih besar lagi? Keempat, bagaimana kebijakan luar negeri yang terbaik, utamanya dengan negara lain (yang sering berbenturan) seperti Rusia dan Cina, menghadapi tirani dan terorisme di Timur tengah dan sekitarnya.

Kelima, bagaimana mempromosikan strategi ekonomi yang menguntungkan? Keenam, bagaimana mempertajam kalkulus postur kekuatan militer nasional untuk mendukung strategi militer nasional dengan cara yang sangat efektif? Ketujuh, bagaimana mentransformasikan kekuatan militernya dalam abad informasi?

Kedelapan bagaimana mengorganisir ulang kekuatan daratnya lebih efisien menghadapi peperangan ekspeditionari.⁶ Kesembilan, bagaimana upaya menanggung beban pengadaan yang sangat penting dalam rangka modernisasi Angkatan Laut dan Udara sehingga tercipta efisiensi program? Kesepuluh, bagaimana membuat suatu prioritas dalam suatu kegiatan, program suatu proyek.

Garisbawahi pertanyaan kunci kesembilan, sebenarnya menawarkan konsep efisiensi melalui teknik kuantitatif yang disebut rasio efektivitas per biaya. Sedangkan pertanyaan kunci kesepuluh benar-benar merupakan cerminan disiplin alokasi sumber dana, antara lain dengan menggunakan konsep *multi-year force planning*. Proyek yang benar-benar penting, bermanfaat atau efektivitasnya sangat tinggi tetapi mahal, bisa dilaksanakan dalam kegiatan serial per tahun.

Sebagai contoh, menciptakan sekian ribu doktor jurusan teknik dan ekonomi per tahun (Malaysia sudah menciptakan program semacam ini puluhan tahun silam, hasilnya mahasiswa Indonesia malahan berbondong-bondong ke negeri jiran tersebut sekarang, pen). Kesepuluh pertanyaan kunci tersebut tidaklah mungkin diadopsi semuanya di

Indonesia, namun setidaknya-tidaknya teknik menimbulkan pertanyaan sangat strategis sekali. Yaitu hanya berbasiskan dua komponen yang dapat menempa terciptanya strategi keamanan nasional, berbasiskan kepentingan nasional dan berorientasi kepada mutu atau efektivitas program disertai konsekuensi biaya yang lebih murah.

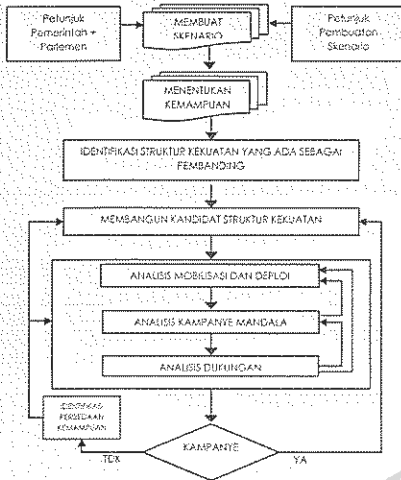
Pertanyaan kunci tersebut merupakan kandidat isu analisis kebijakan (*policy analysis*). Proses pemikiran kalkulus elemen semua instrumen kekuatan nasional ini diyakini akan memberikan sumbangan terciptanya orkestrasi strategi-strategi nasional dengan irama serta lagu "kepentingan nasional". Gambar di bawah ini, lebih tepat digunakan untuk membangun struktur kekuatan militer. Meskipun rasionalisasinya dapat digunakan untuk membangun elemen dan struktur kekuatan instrumen kekuatan nasional lainnya.

Perhatikan blok terciptanya skenario yang telah mendapatkan masukan dari petunjuk pemerintah, parlemen dan big boss masing-masing instrumen. Untuk pertahanan nasional/militer nasional oleh Menteri Pertahanan dibantu para panglima operasionalnya. Strategi ekonomi oleh Menteri Perekonomian dan seterusnya. Baru kemudian menentukan kemampuan yang diinginkan.

Berbasis rumusan kemampuan = *ability* ditambah *outcome* (ukuran obyektif yang diinginkan), dalam blok tersebut dimuat juga apa *ability*-nya dan tujuan yang diinginkan. Menemukan *ability* dan *outcomes* yang diinginkan akan memudahkan menemukan analisis berikutnya (*catatan: analisis deploy, mobilisasi dan kampanye lebih cocok digunakan dalam model instrumen kekuatan militer, pen*). Dalam analisis dukungan dipastikan akan muncul elemen kekuatan, aset, program atau kegiatan yang perlu dilakukan.

Gambar- 1

Analisis Memadai Terhadap Postur Kekuatan



3. Analisis Kekuatan Militer Nasional

The Analyst's function is similar to that of any staff officer who support military decision makers. A decision involves choosing among alternative solutions. The analysts identify alternatives, evaluate them, and in many cases recommended applying one of them. By using more sophisticated methods to identify and evaluate alternatives, analysts can enhance decision making and augment staff work. (Method for Conducting Military...Operational Analysis, Introduction to Operational Analysis, Andrew G. Loerch, PhD, George Mason University, hal.3).

Usai Perang Dingin dengan bergesernya kekuatan militer Pakta Warsawa, justru semakin mempersulit penugasan para analis ini. Sebelumnya mereka melakukan kalkulus yang mungkin "keliru", yakni berhitung sampai tingkat *group-on-group engagement*. Hasilnya berupa produksi mesin perang secara besar-besaran disiapkan per setiap skenario area pelibatan oleh Pakta Warsawa atau NATO. Dengan selesainya Perang Dingin, tugas analis menjadi tidak lebih ringan, sebab menghadapi atribut ancaman asimetrik dan perilakunya yang ekstrim tradisional justru menjadi lebih sulit.

Baik buruknya atau mutu struktur tersebut terukur melalui efektifitasnya (pembisnis atau non militer mengukur melalui *benefit* atau manfaatnya, pen). Standar yang dibuat adalah bentangan ukuran ekfektifitasnya (*measures of effectiveness*). Ambil contoh, cukupkah pernyataan bahwa efektifitas korvet anti kapal selam (AKS) terukur dengan dilengkapinya sistem senjata AKS,

meski yang sangat modern pun? Dengan berandai-andai bahwa ukuran efektifitas korvet AKS yang paling sederhana adalah tinggi rendahnya probabilitas menghancurkan kapal selam (diesel elektrik atau nuklir berbeda) diketahui (*given*) probabilitas sista mengenai sasarannya.

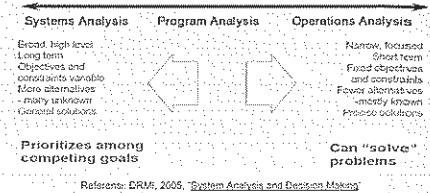
Masih ada konsep ukuran efektifitas lain, seperti luas area yang dapat dicakup atau efektifitas sensor bawah airnya (sonar) atau efektifitas operator sensornya. Masih berpeluangkah mengatakan korvet modern itu memiliki efektifitas AKS yang tinggi? Cobalah isu ini didekonstruksi sedikit dengan membandingkan fregat AKS dan korvet AKS yang didesain versus kapal selam diesel elektrik pantai (*diesel-electric coastal submarine*), mana yang lebih efektif? Korvet sebaliknya akan lebih efektif.

Untuk memperhitungkan efektifitas suatu struktur kekuatan sangatlah rumit. Kalkulus struktur kekuatan dan ukuran efektifitas yang melekat di dalamnya akan menggambarkan kesulitan memodelkan ukuran efektifitasnya. Bayangkan kekuatan darat dengan sejumlah bagian, divisi dan seterusnya, plus perlengkapannya, melekat ukuran efektifitas masing-masing. Sehingga kalkulus besaran efektifitas kekuatan darat yang didapat terbantu dengan simulasi gelar berbasis komputer.

Isu struktur kekuatan terjadi di semua tingkatan. Di bawah ini digambarkan skematis perangkat pengambilan keputusan oleh para analis, mulai isu yang terstruktur (*operations analysis*~jawaban bisa akurat) sampai dengan isu yang sulit distrukturkan

(*system analysis*~jawaban umum/tidak akurat). Gambar-2 menggambarkan secara umum spektrum analisis.

Gambar-2
Spektrum Analisis



Satu program yang dianalisis bisa jadi membentang dari sistem analisis ke operasi analisis atau sebaliknya. Materi-materi yang dicakup sistem analisis, program dan operasi analisis, menjadi tanggung jawab para analis.

Di area sistem analisis, isu yang dicermati biasanya lebih strategis dan struktur masalahnya lebih tidak/sulit dikenal (*unknown*). Sehingga prioritas dilakukan melalui pemilihan berbagai (*ranking*) berbasiskan tujuan (*goals*), disertai analisis biayanya. Sebagai contoh, isu alternatif skenario pertahanan nasional, bisa muncul pilihan mandala perang atau area konflik saja sebagai AOR (*area of responsibility*).⁷ Keputusan ini mempengaruhi tetapan personil kunci yakni dipimpin oleh C-In-C (*commander-in-chief*, setingkat Panglima) atau cukup Komandan (*CO/commanding officer*) saja. Sebaliknya isu yang mudah diliput oleh operasi analisis, misalnya pemilihan berbagai sistem senjata, pemilihan batalyon infanteri biasa atau ekspedisionari versus suatu tujuan tertentu.

Tiga bagian penting digambarkan dalam Gambar-3, yakni sistem analisis, program analisis dan operasi analisis. Ketiga bagian

Gambar-3
Isu Keamanan Nasional



Referensi: ibid

tersebut dibuat sebagai kerangka besar untuk memulai suatu kegiatan analisis.

Masing-masing bagian tersebut selalu mencoba menemukan alternatif-alternatif tujuannya masing-masing. Misalnya, pada bagian sistem analisis diusahakan menemukan program yang terbaik. Program tersebut adalah muatan strategi terpilih.

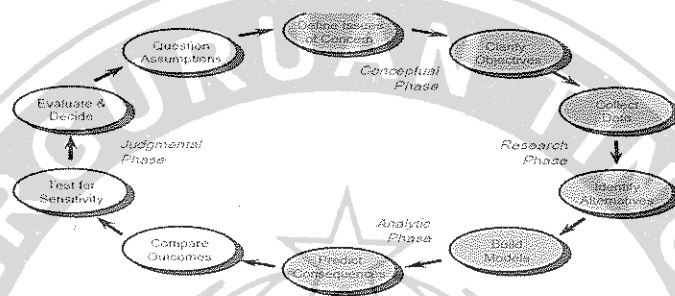
Gambar-3 mencoba memecahkan isu keamanan nasional, dengan bagian terluar adalah perangkat sistem analisis dengan mencermati proses perencanaan strategis yang harus diselesaikan terlebih dahulu, utamanya menemukan berbagai alternatif yang memungkinkan, kendala yang muncul (*critical*, mungkin ditambah asumsi-asumsi, pen). Kemudian bergerak ke dalam dengan perangkat program analisis, yang mencoba mencermati proses implementasinya. Proses implementasi ini akan mencermati pengembangan program setelah diketahui tujuan, kekuatan yang memungkinkan dan konsekuensi anggaran masing-masing alternatif solusi/program/

proyeknya.

Masing-masing bagian menggambarkan proses besarnya. Di bagian operasi analisis, dialami bagaimana penggunaan kekuatan yang dibangun, bagaimana pencapaian tujuannya, bagaimana penggunaan biayanya dan bagaimana mutu atau efektivitas kekuatan yang melaksanakan program/kegiatan/proyek itu.

Gambar-4
Siklus Analisis

Referensi: Ibid



Gambar-4 merupakan siklus kegiatan analisis yang biasa dan bisa digunakan baik di bagian program analisis, sistem analisis maupun operasi analisis, teknik menulis ataupun teknik riset. *Issue of concern* adalah isu yang sedang dihiraukan.

4. Kesimpulan

Kalkulus elemen kekuatan bukan saja domain atau mandatori instrumen kekuatan militer saja, namun berlaku juga bagi instrumen kekuatan nasional lainnya. Konsep Strategi ke Tugas yang digunakan bagi seluruh instrumen kekuatan nasional mempertajam terbentuknya orkestrasi nasional dengan musik dan irama kepentingan nasional. Kalkulus kekuatan merupakan keharusan yang dapat dipertanggungjawabkan oleh para analis kekuatan.

Menghadapi dunia yang serba tidak menentu, dibutuhkan teknik yang betul-betul menjamin efisiensi, yaitu menghitung efektifitas dan konsekuensi biaya. Tanpa kalkulus ini jargon "efisiensi" masih sebatas wacana, bahkan "inefisiensi" sudah pasti terjadi. Pembentukan tim analisis pertahanan nasional sangat diperlukan sekali, sehingga perlu desain ulang rekapitalisasi strategi sumber daya manusia Pertahanan/TNI/TNI-Angkatan Laut. Semoga bermanfaat.

1. Konsep seperti itu lebih kepada konsep yang berorientasi pada anggaran, bukan pada program. Sebaiknya pikirkan dulu program, proyek atau kegiatannya (*activities-based costing*) baru dihitung diukur kualitasnya bukan? Bukan sebaliknya, anggaran (yang sementara ini masih dianggap mewakili besar kecilnya suksesnya/mutu suatu proyek atau kegiatan) yang akan diukur sebagai pertanggungjawabannya. Dunia modern lebih melihat ukuran suksesnya melalui ABC (*activities-based costing*), BSC (*balance score cards*), dan TQM (*total quality management*), bukan pada pertanggungjawaban keuangan semata. Cukupkah administrasi keuangan dianggap absah mewakili sukses tidaknya suatu proyek atau kegiatan?
2. Elemen analisis yang paling sederhana, berdasarkan urutannya adalah *goals = what decision maker trying to achieve*, *objectives = what should be done to meet the goal(s)*, *alternatives = choices available to achieve the objectives*, *models = tools for predicting and evaluating the consequences of choosing an alternative*, *values and preferences = rule for ranking the alternatives (best to worst)*.
3. Lihat Quarterdeck Vol.2 No.1, Juli 2008.
4. "Policy Analysis in National Security Affairs", Dr. Richard L. Kruger. Center for Technology and Security Policy, U.S. National Defense University Press, Washington, DC, 2006, hal.3
5. PEM adalah politik, ekonomi, dan militer, sedangkan DIME adalah diplomatik, informasional, militer dan ekonomi. MIDLIFE adalah militer, informasional, diplomatik, legal, intelijen, finansial dan ekonomi.
6. "An Analysis of the Twenty-One Missions of the Marine Corps Expeditionary Units (SOF/C)", Thesis USAWC (U.S. Army War College), Master Military of Art and Science), 1994, Maj Lawrence D Nicholson, USMC, hal.3. Peperangan ekspedisionari biasanya dilakukan oleh unit elit atau pasukan khusus dari ketiga angkatan. Oleh karena pasukan Marinir biasanya sudah bergerak paling depan, mengikuti satuan kapalnya, maka pasukan ini dilatih juga setingkat capable dengan pasukan khusus agar capable dalam operasi pasukan khusus sewaktu-waktu atau disebut SOF(C). SOF = special operation forces, kata C di belakangnya didefinisikan sebagai capable.
7. "Theatre Campaign Analysis", Center for Army Analysis, Wim Forrest Crain, PhD, hal.19

Tentang Penulis:

Budiman Djoko Said adalah Laksda TNI (Purn), alumni AAL-XV, mantan Komandan Seskoal (2000-2001). Kini menjabat Wakil Ketua FKPM dan Rektor UPN Veteran, Jakarta.

Willy F. Sumakul adalah Kolonel Laut (Purn), alumni AAL-XV, U.S. Naval War College (Naval Command College) 1993, U.K. Royal College of Defence Studies (Lemhannas Inggris) 1997, eks Direktur Pendidikan Seskoal (1998-2001). Saat ini menjabat Sekretaris merangkap analis di FKPM.

Alman Helvas Ali adalah analis di FKPM. Aktif menulis di beberapa majalah dan surat kabar dengan spesialisasi isu kekuatan laut dan keamanan maritim.