

# KONSEP KEAMANAN NASIONAL

*Rizal SUKMA*

CSIS, Jakarta

FGD ProPatria, Jakarta 28 November 2002

## **Pendahuluan**

Dalam konteks Indonesia, terutama sejak terjadinya pemisahan kelembagaan antara TNI dan Polri, pengertian tentang "keamanan" tampak menjadi semakin kabur. Bahkan, pada tingkat tertentu, kekaburan itu ikut mempengaruhi tidak hanya masalah pengaturan tataran kewenangan di antara keduanya, tetapi juga kinerja dan efektifitas kedua institusi itu dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Kekaburan itu dimulai dengan dikeluarkannya TAP MPR VI dan VII yang secara kategoris memilah wilayah "keamanan" dengan "pertahanan" dalam mendefinisikan fungsi dan tugas TNI dan Polri. Dalam hal ini, Polri ditetapkan sebagai institusi yang bertanggungjawab terhadap "keamanan" sementara TNI bertanggungjawab di bidang "pertahanan." Pemilihan itu kemudian melahirkan mispersepsi mengenai dimensi ruang yang tercakup di dalamnya, yakni Polri untuk dalam negeri (keamanan) dan TNI untuk luar negeri (pertahanan).

Dari sudut Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*), pemahaman rancu demikian jelas menimbulkan sejumlah persoalan, dan bahkan mempersulit proses reformasi itu sendiri. Pertama, kekaburan pengertian konsep "keamanan" menyulitkan proses penataan fungsi dan efektifitas TNI dan Polri. Kedua, kekaburan itu juga menimbulkan kesulitan dalam merumuskan tata hubungan kerja diantara keduanya. Ketiga, kerancuan konsep tidak mendorong lahirnya kesadaran akan arti penting perumusan suatu Kebijakan Keamanan Nasional yang seharusnya menjadi rujukan bagi bangsa Indonesia dalam membangun kembali Republik ini dari keterpurukan ekonomi, politik, dan sosial. Keempat, dalam konteks pertahanan negara, ketiadaan Kebijakan Keamanan Nasional mempersulit proses perumusan Kebijakan Pertahanan Negara yang sesuai dengan perkembangan zaman dan kebutuhan bangsa.

Makalah singkat ini berupaya untuk mendudukkan kembali pengertian konsep "keamanan" itu pada proporsi yang sebenarnya.

## **Konsep Keamanan Nasional**

Dalam berbagai literatur Studi Keamanan, masalah pendefinisian konsep "keamanan" menjadi salah satu topik perdebatan yang hangat, setidaknya sampai berakhirnya Perang Dingin. Dalam hal ini, perdebatan akademik mengenai konsep "keamanan" ini berkisar seputar dua aliran besar, yakni antara definisi strategis (*strategic definition*) dan definisi non-strategis ekonomi (*economic non-strategic definition*). Definisi yang pertama umumnya menempatkan "keamanan" sebagai nilai abstrak, terfokus pada upaya mempertahankan independensi dan kedaulatan

negara, dan umumnya berdimensi militer. Sementara, definisi kedua terfokus pada penjagaan terhadap sumber-sumber ekonomi dan aspek non-militer dari fungsi negara.<sup>1</sup>

Selama Perang Dingin, definisi pertama tampak lebih menonjol. Keamanan nasional, misalnya, dilihat sebagai kondisi terlindunginya negara secara fisik dari ancaman eksternal.<sup>2</sup> Walaupun definisi "keamanan nasional" diletakkan secara normatif, seperti definisi Frederidck Hartman yang melihat keamanan sebagai "*the sum total of the vital national interests of the state*," maka "kepentingan nasional" itu pun didefinisikan sebagai "sesuatu yang membuat negara bersedia dan siap untuk berperang."<sup>3</sup> Keamanan juga sering dipahami sebagai upaya negara untuk mencegah perang, terutama melalui strategi pembangunan kekuatan militer yang memberikan kemampuan penangkal (*deterrent*).<sup>4</sup> Dengan kata lain, definisi keamanan kerap dilandasi oleh asumsi dengan supremasi kekuatan militer sebagai sarana untuk melindungi negara dari ancaman militer dari luar.

Konsepsi keamanan nasional demikian mendapat tantangan serius dengan berakhirnya Perang Dingin. Berbagai upaya untuk memperluas makna keamanan mulai mendapat tempat, baik dalam diskursus akademik maupun di kalangan praktisi. Konsepsi mengenai "keamanan" tidak lagi didominasi oleh pengertian yang bersifat militer, yakni yang menekankan aspek konflik antar negara, khususnya yang berkaitan dengan aspek ancaman terhadap integritas wilayah nasional (konsep keamanan teritorial).<sup>5</sup> Namun, berakhirnya Perang Dingin telah memperkuat pemahaman konsep keamanan dari sudut pandang menyeluruh, yakni melalui konsep keamanan komprehensif (*comprehensive security*).

Pemahaman bangsa Indonesia atas konsep "keamanan" sebenarnya telah sejak awal mengenali adanya keterkaitan antar aspek kehidupan, yang tidak hanya didominasi oleh aspek militer. Hal ini dengan jelas dimanifestasikan dalam konsepsi Ketahanan Nasional. Sehingga, dalam konteks Indonesia, pemilahan makna "keamanan" dari "pertahanan" melalui dimensi ruang merupakan cerminan dari fenomena keterlambatan, kalau pun bukan keterbelakangan, konseptual. Ketika masyarakat internasional bergerak ke arah pendefinisian yang luas, kita malah bergerak mundur dari cara pandang kita sendiri yang sudah komprehensif menuju pemahaman dan definisi sempit.

Dengan kata lain, pemahaman konsep "keamanan nasional" tidak tepat jika mengacu kepada dimensi ruang (*space*), baik internal maupun internal, tetapi pada

---

<sup>1</sup> Lihat, Abdul-Monem M. Al-Mashat, *National Security in the Third World* (Boulder, Col.: Westview Press, 1985), hal. 19.

<sup>2</sup> Edward E. Azar dan Chun-In Moon, "Rethinking Third World National Security," dalam Edward E. Azar dan Chung-In Moon, ed., *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (Hants, England: Edward Elgar Publishing Limited, 1988), hal. 3.

<sup>3</sup> Frederick H. Hartman, *The Relations of Nations* (New York, 1967), hal. 14.

<sup>4</sup> Lihat, misalnya, Barry Buzan, "People, States, and Fear: The National Security Problem in the Third World," dalam Azar dan Moon, ed. *National Security*, hal. 15.

<sup>5</sup> Lihat, Hasnan Habib, "Lingkungan Internasional dan Ketahanan Nasional," dalam Ichlasul Amal dan Atmadidy Armawi, ed., *Sumbangan Ilmu Sosial Terhadap Konsepsi Ketahanan Nasional* (Jakarta, 1995), hal. 251.

suatu totalitas mengenai “kemampuan negara untuk melindungi apa yang ditetapkan sebagai nilai-nilai inti (*core values*), yang pencapaiannya merupakan sebuah proses terus-menerus, dengan menggunakan segala elemen power dan resources yang ada serta melingkupi semua aspek kehidupan.” Pemahaman komprehensif demikian akan membantu kita dalam menempatkan Kebijakan Keamanan nasional sebagai payung bersama dalam merumuskan berbagai strategi majemenen ancaman (*threat management*), baik ancaman dari dalam maupun dari luar, sehingga tercipta sinergi nasional dalam menyelesaikan berbagai problem yang terus melanda bangsa ini.

## **Tantangan Keamanan Nasional Indonesia**

Dengan pemahaman komprehensif demikian, lantas apa saja yang menjadi komponen keamanan nasional Indonesia? Untuk 5-10 tahun mendatang, jelas bahwa tantangan keamanan nasional Indonesia akan berkisar pada upaya penanggulangan masalah-masalah sebagai berikut:

- a. Menjaga keutuhan wilayah RI
- b. Memulihkan stabilitas internal, khususnya penegakan *law and order*
- c. Mempercepat pemulihan ekonomi
- d. Menyelesaikan dan mencegah konflik-konflik komunal
- e. Membangun dan mengkonsolidasikan demokrasi
- f. Menciptakan stabilitas dan keamanan regional
- g. Mengelola hubungan setara dan berkeuntungan timbal balik dengan anggota masyarakat internasional lainnya

Tantangan keamanan nasional yang demikian jelas membutuhkan keterlibatan dan kerjasama segenap komponen bangsa dalam mengatasinya. Ancaman terhadap unsur-unsur inti (*core values*) keamanan nasional itu bisa datang baik dari luar maupun dari dalam. Setidaknya, secara sekilas saja sudah dapat diperkirakan bahwa peran Deplu, TNI, dan Polri akan tampak lebih menonjol. Yang perlu dipahami adalah, pemilahan kelembagaan yang ada hanyalah bersifat institusional-administratif, tetapi fungsinya dapat saling terkait.

## **Masalah Grey Area**

Meskipun pengertian keamanan nasional (*national security*), keamanan dalam negeri (*internal security*), dan pertahanan (*defence*) secara konseptual berbeda, dalam pengejawantahannya di Indonesia kerap ditandai oleh kerancuan. Kerancuan itu akan semakin terasa apabila dikaitkan dengan masalah tataran kewenangan, khususnya antara TNI dan Polri. Hal ini antara lain disebabkan oleh penerjemahan istilah. Oleh karena itu, istilah keamanan dalam negeri, khususnya dalam kaitan tugas-tugas Polri dan untuk kepentingan legislasi dan kebijakan, barangkali dapat diganti dengan ketertiban umum (*public order*) dan ketentraman umum (*public safety*). Sementara, istilah keamanan dalam negeri (*internal security*) dapat dilihat sebagai aspek yang mengandung *grey area*, yang membutuhkan adanya penataan dan kejelasan tataran kewenangan antara Polri dan TNI.