

Perumusan kembali keamanan nasional: definisi, lingkup, perspektif

Kusnanto Anggoro

Indonesian Working Group on Security Sector Reform - ProPatria

Keamanan merupakan istilah yang secara sederhana dapat dimengerti sebagai suasana "bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan". Dimensi-dimensi "negara-bangsa", "kedaulatan", dan "teritori" seakan-akan dianggap sebagai sesuatu yang "final" dan tidak-dapat diganggu gugat. Mereka mengandaikan kesepahaman antara negara dan masyarakat; spesialisasi fungsi dan diferensiasi institusi yang bertanggungjawab untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan. Dalam kenyataannya, gelagat seperti itu sering menimbulkan berbagai komplikasi. Sering muncul kesalahpahaman mengenai perspektif, ruanglingkup, dan modalitas untuk mengatasinya.

Definisi, lingkup, dan perspektif

Dalam kajian tradisional, keamanan lebih sering ditafsirkan dalam konteks ancaman fisik (militer) yang berasal dari luar. Walter Lippmann, misalnya, merangkum pengertian ini dengan rumusannya yang terkenal: "[ketika suatu bangsa] ...tidak dapat dipaksa untuk mengurbankan nilai-nilai yang dianggapnya penting (*vital*)...dan jika dapat menghindari perang atau, jika terpaksa melakukannya, dapat keluar sebagai pemenang. Dengan semangat yang sama, rubrik keamanan nasional dalam *International Encyclopaedia of the Social Science* mendefinisikan keamanan sebagai "kemampuan suatu bangsa untuk melindungi nilai-nilai internalnya dari ancaman luar". Dalam konsepsi-konsepsi tersebut kekuatan militer selalu dianggap sebagai unsur yang paling penting. Tak heran jika Arnold Wolfers dengan sangat tegas mengatakan bahwa jawaban atas masalah keamanan adalah "membangun kekuatan untuk menangkal (*to deter*) atau mengalahkan (*to defeat*) serangan [itu]".

Namun kecenderungan seperti itu berubah dalam wacana-wacana modern. Dalam diskursus keamanan kontemporer banyak dimensi yang kemudian diperbincangkan dalam rubrik keamanan non-militer, atau non-konvensional (*non-conventional threat*). Kajian-kajian baru yang kemudian muncul dalam diskursus kontemporer memperluas dimensi dan lingkup keamanan, sebagaimana terlihat dari munculnya istilah-istilah, misalnya keamanan lingkungan (*environmental security*), keamanan pangan (*food security*), keamanan energi (*energy security*), dan keamanan ekonomi (*economic security*). Caroline Thomas dan Jessica Mathews memahami keamanan bukan hanya berkaitan dengan nexus military-external tetapi juga menyangkut soal-soal lain. Dalam pandangan mereka,

keamanan tidak hanya terbatas pada dimensi militer, seperti sering diasumsikan dalam diskusi tentang konsep keamanan, tetapi merujuk pada seluruh dimensi

yang menentukan eksistensi negara ... [termasuk di dalamnya] upaya memantapkan keamanan internal melalui bina-bangsa, ketersediaan pangan, fasilitas kesehatan, uang dan perdagangan, maupun melalui pengembangan senjata nuklir.

Selain itu, masih dalam wacana modern, keamanan [atau keselamatan] penduduk (*human security*) dari berbagai bentuk ancaman menjadi sama pentingnya, jika tidak justru lebih penting, dibanding dengan keamanan negara. Upaya sesuatu negara untuk stabilisasi domestik, dalam jangkauan wewenang politiknya sekalipun, seringkali mendapat gugatan yang, karena dinamika global, tidak dapat dan tidak perlu dibendung. Kedaulatan nasional tampaknya semakin terbatas, atau sekurang-kurangnya harus hidup bersama dengan kecenderungan lain, khususnya perspektif interdependensi, gejala transnasionalitas berbagai isu keamanan, serta munculnya norma-norma baru dalam pergaulan internasional.

Negara pasca-kolonial, kedaulatan negara dan keselamatan warganegara

Keterbatasan definisi Barat itu dapat dimengerti, terutama dengan mengingat sejarah pembentukan dan perkembangan politik negara-negara itu. Hanya sebagian kecil dari mereka yang masih menghadapi persoalan fundamental mengenai formasi dan institusi pengorganisasian negara. Bahkan dalam kasus seperti Quebec di Kanada, upaya untuk meneguhkan identitas kenegaraan dilakukan dengan cara non-kekerasan (*non-violent*). Konstitusi Soviet, dan kemudian Rusia, mengakui hak pemisahan diri secara damai.

Sebaliknya, dalam konteks negara-negara berkembang definisi itu sukar seluruhnya diterima. Tidak seperti negara-negara Barat yang lebih maju, peninggalan kolonial (*colonial legacy*) menyebabkan sebagian dari mereka terlebih dahulu berhasil membentuk negara sebelum berhasil membangun bangsa. Ancaman yang dihadapi oleh negara-negara berkembang jauh lebih majemuk dibanding yang harus dihadapi negara-negara maju. Selain menghadapi ancaman luar terhadap wilayahnya, sebagian besar negara-negara berkembang menghadapi tantangan untuk memantapkan bangunan negara. Tak heran jika apa yang dimengerti sebagai upaya belanegara seringkali mengalami penyempitan arti menjadi bela regime dan/atau bela pemerintah. Akibatnya, upaya binanegara -- misalnya dalam bentuk stabilitas politik atau keutuhan teritorial -- seringkali bertentangan dengan keniscayaan untuk melindungi keamanan warganegara.

Kerap kali situasi itu menimbulkan masalah serius. Di satu sisi, diperlukan mobilisasi resources dan kecanggihan politik tertentu untuk bisa mempertahankan diri sebagai suatu entitas politik yang diterima dan diakui sebagai entitas yang memiliki otoritas atas rakyatnya. Di lain pihak, seringkali hal ini juga menjadikannya vulnerable terhadap tekanan pihak luar (negara yang lebih besar, lembaga-lembaga internasional dan transnasional), kelompok separatis dan gerakan supranasional. Sebagai negara yang selalu dilibat masalah binanegara, dan sebagai pendatang baru dan lemah dalam masyarakat internasional, security problematicue mereka adalah bagaimana memantapkan kenegaraannya dan sekaligus memainkan peran tertentu dalam masyarakat internasional.

Dalam konteks itu, lingkup keamanan nasional menjadi penting dibicarakan. Barry Buzan mencoba mengidentifikasi berbagai komponen yang dapat dikategorikan sebagai "keamanan negara" itu. Dalam pandangan Buzan, keamanan negara meliputi komponen-komponen ideational, institusional, dan fisikal. Termasuk

kategori yang pertama adalah wacana kebangsaan dan kesepakatan politik mengenai apakah negara akan merupakan perwujudan dari negara-bangsa (*nation states*), bangsa negara (*state-nation*), part nation-states atau multinational states. Komponen kedua adalah institusi-institusi pemerintahan negara, termasuk parlemen, pemerintah, konstitusi dan sistem hukum. Komponen ketiga, yang terakhir, meliputi segenap sumberdaya (manusia dan/atau alam) yang berada dalam suatu wilayah.

Globalisasi, pertahanan negara, dan penggunaan kekerasan

Konsep kedaulatan (*sovereignty*) kini menghadapi tantangan yang sangat serius. Berbagai bentuk ancaman, militer maupun non-militer, mempunyai dayatembus (*penetrability*) yang semakin besar. Difusi ide-ide baru dan munculnya senjata-senjata berteknologi tinggi, khususnya yang termasuk dalam wilayah kelabu (*grey areas*), memperkuat sosoknya sebagai *unchallengeable threats*. Dimensi geografis mengalami kontraksi; dan waktu yang diperlukan untuk mengantisipasi ancaman (*early warning*) menjadi semakin pendek. Pertahanan negara menjadi suatu persoalan yang semakin rumit.

Terlebih lagi, fenomena globalisasi yang digambarkan dalam berbagai istilah (mulai dari transnational scene hingga global oukumene) dan merujuk pada gejala luluhnya tapalbatas (*boundary eroding*) menjadikan kedaulatan menjadi sesuatu yang sangat relatif dan/atau nyaris tak bisa dipertahankan. Beberapa penemuan di bidang teknologi militer dan komunikasi telah secara berarti mengikis dimensi ruang dan waktu. Di bidang militer, perbedaan antara senjata defensif dan ofensif menjadi semakin kabur. Miniaturisasi hulu ledak adalah peningkatan dayatembus (defensif) karena dengan demikian mempermudah upaya concealment. Pada saat yang sama, miniaturisasi hulu ledak juga berarti peningkatan manuverabilitas dan oleh karenanya kemampuan ofensif.

Lagi pula, globalisasi menimbulkan berbagai paradox. Ketika lalulintas investasi, komoditi, dan modal merupakan gejala kapitalisme global yang menembus batas-batas antarnegara, parokialisme justru menguat di berbagai belahan bumi. Gaung retrogresi Taliban Afghanistan di negara-negara Asia Tengah hanyalah contoh paling kontemporer yang dapat disebut untuk menunjukkan betapa agama, dan mungkin juga nilai-nilai parokial yang lain seperti etnisitas, merupakan dimensi yang seharusnya dipertimbangkan dalam pembentukan negara (*statecraft*). Melalui revolusi teknologi informasi dan komunikasi, parokialisme itu sendiri kini menjadi semacam kekuatan global. Persistensi separatisme Irlandia dan Tamil, radikalisme Hamas dan Yahudi Orthodox di Timur Tengah serta militansi pemberontakan petani Chiapas di Mexico Selatan, eksplosif gerakan mahasiswa di Seoul dan Bangkok dengan mudah dapat menimbulkan demonstration effect di tempat-tempat lain.

Membahas dan memahami keamanan dari sudut menyeluruh (*comprehensive*) tentu sangat bermanfaat untuk memahami kompleksitas masalah, tetapi sekaligus juga mencampuradukkan berbagai solusi terhadap masalah itu. Hampir tidak mungkin menggunakan konsep yang terlalu elastik itu sebagai alat analitis. Sebab itu, tidak mudah merumuskan peran negara dalam hubungannya dengan masyarakat. Mempertahankan keutuhan wilayah dan menjaga kedaulatan pemerintahan merupakan persoalan penting; namun sama pentingnya adalah melindungi keselamatan, memberi peluang pengembangan identitas, dan menyediakan prasarana kesejahteraan kepada warganegara.

Penutup

Tanpa bermaksud mengurangi arti penting pembahasan yang menekankan pada *society-centric* model, ketika keamanan individual dan communal menjadi faktor dalam kalkulus keamanan, keamanan nasional tetap dapat didefinisikan secara *sate-centric*, dengan negara sebagai unit politik yang paling penting. Meskipun demikian ada persyaratan tertentu. Ketika melaksanakan fungsinya, pemerintahan negara dituntut untuk memenuhi kriteria "kenegaraan yang memadai" (*adequate stateness*), yaitu menciptakan keseimbangan antara kemampuan menggunakan kekerasan (*coercive capacity*), kekuatan infrastrukural (*infrastructural power*), dan legitimasi tanpa-syarat (*unconditional legitimacy*).

Konsekuensi penting dari itu adalah perlunya pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dan/atau pembagian tanggungjawab (*sharing of responsibility*) untuk menjawab ancaman. Semuanya tentu harus dirumuskan satu dalam konteks level of engagement dan instrumen yang boleh digunakan untuk menghadapi ancaman itu; dan kemudian dilaksanakan secara profesional dan proporsional serta memperhatikan kaidah akuntabilitas publik. Bahkan perumusan perundangan semacam UU Anti-terorisme dan/atau penggunaan alat kekerasan untuk menghadapi sesuatu ancaman dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan kaidah-kaidah tersebut.