

# KONSEP "COMPHREHENSIVE SECURITY" DAN KETAHANAN NASIONAL

Muladi

Istilah "comprehensive security" muncul seiring dengan berakhirnya Perang Dingin sekitar tahun 1988, yang berseberangan dengan harapan masyarakat dunia yang mengharapkan dengan penuh optimisme munculnya perdamaian internal dan antar negara, berkurangnya kekerasan dan tegaknya ketertiban dunia di bawah kendal PBB. Namun yang terjadi pada tahun 1990-an justru menimbulkan pertanyaan, karena yang muncul adalah kekerasan yang dilakukan oleh "non-state actors" seperti perang saudara, genosida, konflik berdasar identitas, terorisme yang dipicu oleh frustrasi akibat perasaan-perasaan kasenjangan sosial ekonomi, ketidakadilan, "xenophobia", ketidakamanan akibat globalisasi, separasi politik, tuntutan solidaritas agama, yang dimanipulasi oleh kaum ekstremis, fanatik, fundamentalis dan kelompok radikal. (Muladi, 2006).

Dalam perkembangannya istilah "comprehensive security" pada dasarnya merupakan "re-organized security concept" yang "goes beyond (but does not exclude) the military to embrace the political, economic and sociocultural dimensions". (Alagappa, 1998). Selanjutnya oleh Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) "comprehensive security" didefinisikan sebagai "the pursuit of sustainable security in all fields (personal, political. Eco-

conomic, social, cultural, military, environmental) in both the domestic and external spheres, essentially through cooperative means" (CSCAP, 1995).

Secara tradisional, keamanan telah didefinisikan dalam kerangka geo-politik, yang mencakup pelbagai aspek seperti "deterrence, power balancing and military strategy" yang cenderung melekat pada 'nation's security', hubungan antarnegara dan kekuatan militer. Hal ini selama

beberapa waktu merefleksikan "intellectual myopia" atau "intellectual straitjacket". ( Tan and Boutin, 2001).

Konsep keamanan komprehensif tersebut mempromosikan apa yang dinamakan "human security" untuk menggantikan kerangka pemikiran yang berorientasi pada "state-centrism", yang sama sekali meninggalkan ruang lingkup pengertian keamanan untuk merefleksikan ketidakamanan yang biasa dihadapi oleh manusia baik individual, kelompok atau masyarakat yang bersifat kronis dan kompleks dalam kaitannya dengan kondisi kehidupan sehari-hari seperti persoalan makanan, tempat berteduh, lapangan kerja, kesehatan, keamanan umum, dan HAM, jauh dan kaitannya dengan hubungan dengan negara lain dan kekuatan militer. Istilah ini dalam perkembangannya dikaitkan dengan "non-traditional security" (NTS) atau "non-military security threat" atau "non-conventional security threat" atau "asymetric security threat". Digunakannya istilah "security" dalam hal ini dimaksudkan agar masalahnya memperoleh perhatian sungguh-sungguh dan negara-negara di dunia.

Suatu konsorsium baru yaitu *Consortium on Non-Traditional Security Studies in Asia* mendefinisikan NTS sebagai "challenges

to the survival and well-being of peoples and states that arise primarily out of non military sources, such as climate change, resource scarcity, infectious diseases (SARS, pandemic avian fl), natural disasters irregular migration, famine, people smuggling, drug trafficking and transnational crime". Krisis finansial 1997-1998, bencana alam, terorisme, T0C, bencana alam (tsunami) termasuk di dalam ruang lingkup NTS.

Bahaya terhadap keamanan non-tradisional pada dasarnya cenderung bersifat transnasional, yang penanggulangannya harus didasarkan atas kerjasama antarnegara dan mencakup 3 (tiga) kategori:

Bahaya alam (*nature threat*) seperti bahaya penyakit infeksi menular seperti virus HIV/AIDS, SARS, H5N1, bencana alam, "climate change/global warming";

Bahaya terhadap ekonomi dan pembangunan (*economic and development threat*) seperti dampak negatif globalisasi, urbanisasi, peledakan penduduk, kemiskinan, pengangguran, krisis ekonomi, degradasi lingkungan, krisis energi; dan

Bahaya sosial dan politik (*social and political threat*) yang mencakup konflik etnik, agama dan budaya, terorisme, kultur militerisme, kejahatan terorganisasi. bahaya narkoba, ketidakse-

taraan gender, perompakan di laut, "illegal fishing, illegal logging dan illegal mining", ekstrimisme, migran gelap, perdagangan manusia (termasuk perdagangan organ tubuh), gerakan separatis, radikalisme dan sebagainya. (Feng, 2007).

Dalam beberapa hal bahaya terhadap keamanan non-tradisional menimbulkan kondisi "overlap" di mana "soft security" berinteraksi dengan "hard security" yang menimbulkan dilema terhadap keterlibatan militer dalam suasana demokrasi, mengingat hal ini cenderung bisa mencederai kedaulatan negara dan bahaya terhadap masyarakat sekaligus. Contohnya adalah terorisme, perompakan di laut dan ekstremisme serta keberadaan kelompok bersenjata transnasional.

Kofi A. Annan pada laporannya semasa menjabat Sekretaris Jenderal PBB mengidentifikasi adanya 6 kelompok ancaman atau bahaya bersama (*six clusters of threats*) yang dihadapi oleh bangsa-bangsa di dunia yaitu ancaman sosial ekonomi berupa kemiskinan, penyakit menular dan degradasi lingkungan; konflik antar negara, konflik internal negara termasuk perang saudara, genosida dan kekejaman berskala besar lainnya; senjata nuklir, radiologi, kimia dan biologi; terorisme dan kejahatan lin-

tas negara terorganisasi (TOC). (Annan, 2005).

Sehubungan dengan ini "South African White Paper on Defence" mendefinisikan keamanan (*security*) sebagai:

"an all-encompassing condition in which individual citizens live in freedom, peace and safety; participate fully in the process of governance; enjoy the protection of fundamental rights; have access to resources and the basic necessities of life: and inhabit an environmental which is not detrimental to their health and well-being" (Len le Roux, 1999).

Dengan demikian keamanan tidak terbatas hanya pada keamanan dari serangan fisik, tetapi mencakup pula konsep keamanan individual.

### Pergeseran Hakekat Lingkungan Keamanan Abad ke-21

Selama kurang lebih 15 tahun masyarakat di dunia menjadi saksi terjadinya 3 hal yang berkaitan satu sama lain, yaitu: berakhirnya Perang Dingin; keruntuhan Marxisme-Leninisme sebagai suatu ideologi revolusioner di dunia, dan bangkitnya suatu lingkungan keamanan dunia yang baru. Lingkungan strategis telah mengalami suatu transformasi dan apa yang oleh John Lewis Gaddis dikatakan sebagai *the "Long Peace" of the 20 century*

*Cold War*" ke arah suatu situasi yang oleh US Pentagon digambarkan sebagai a "Long War' against the diffuse of an Islamist insurgency' (Evans, 2007).

Selama Perang Dingin (*Long Peace*) abad 20 terjadi banyak perang regional mulai dari Korea terus ke Vietnam dan selanjutnya Afganistan, tetapi stabilitas struktural tidak pernah goyah sebab tidak terjadi perang utama antara dua kekuatan besar. Digambarkan bahwa persiapan perang memang terjadi antara Pakta Pertahanan NATO dan Pakta Warsawa, yang digambarkan sebagai suatu "symphony orchestra" yang megah dengan tahapan (lembaran musik) yang bisa diperkirakan dan dimengerti dengan baik oleh masing-masing musisi. Saat ini dalam suasana "Long War" abad ke-21 persiapan konflik bersenjata menyerupai musik jazz (*jazz playing*), dengan segala improvisasinya dan akan sulit diramalkan bentuk musik yang akan terdengar.

Kejadian 11 September 2001 merupakan gejala mengerikan tentang terjadinya perubahan mendalam di dunia. Teknologi telah menyebarkan kekuatan jauh dari – pemerintah dan memperkuat individu dan kelompok untuk berperanan dalam politik dunia termasuk menimbulkan kerusakan secara besar-besaran untuk melawan peme-

rintah. Privatisasi telah meningkat dan terorisme merupakan privatisasi perang (*terrorism is the privatization of war*). Kejadian 11 September berasasi dan globalisasi dari kekerasan informal sebagai kategori baru dari "asymmetric warfare" yang diprakarsai oleh "non-state actors".

Di dalam perkembangan "the Long War" terjadi apa yang oleh Blok Barat disebut sebagai bentuk baru dari penyebaran dan penggolongan senjata pemusnah masal, penapis turbulensi global, dan penyebaran rasa takut terorisme (*novel setting of diffusion and diversification of weapons of mass destruction, percolating global turbulence, and widespread fear of terrorism*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa karakter atau hakekat perang telah berubah.

Namun harus dicatat bahwa berkembangnya bahaya asimetrik (*new multi-centric environment*) tidak dengan sendirinya akan menghapuskan bahaya tradisional yang bersifat simetrik (*state-centric world order*). Yang terjadi adalah "the two worlds of world politics", di mana interaksi dunia yang berkarakter simetrik, "state centric" dan dunia asimetrik, "multicentric world". Semakin meningkat dan menciptakan bentuk konflik bersenjata yang berubah-ubah dan sulit diprediksi sebelumnya.

Apa yang menjadikan lingkungan strategis abad 21 begitu bergolak bukanlah faktor perubahan itu sendiri, tetapi karena kompresi atau tekanan dan saling keterkaitan dari perubahan yang cepat antara dunia "the state-centric" dan "multi-centric" akibat penggunaan jaringan elektronik. Dalam hal ini dua cabang sistem keamanan global yang telah berkembang mengandung 3 (tiga) kecenderungan: (a) pergeseran pemikiran yang berorientasi pada teritorialitas kearah keterhubungan (*connect-edness*) dan pengurangan frekuensi perang antar negara; (b) kekaburan perbedaan antara negara dan masyarakat serta kebijakan luar negeri dan domestik sehingga menciptakan suatu kebutuhan nasional tentang kebijakan keamanan; dan (c) penggabungan dari bentuk – bentuk konflik bersenjata yang konvensional dan tidak konvensional.

Dalam hal ini Jenkins menggambarkan perbedaan antara musuh dunia Barat di Era Perang Dingin dan yang berkembang di abad 21 sebagai berikut:

*"The enemies of yesterday were static, predictable, homogenous, rigid, hierarchical, and resistant to change. The enemies of today are dynamic, unpredictable, diverse, fluid networked, and constantly evolving"* (Evans, 2007).

Logika dari timbulnya perang

asimetrik pada dasarnya berkaitan dengan ketidakseimbangan kekuatan dan teknologi perang antara negara yang beselisih (misal Palestina menghadapi Israel; Al Qaeda melawan AS), sehingga menerapkan taktik yang tidak konvensional, yang lemah mengklaim punya hak untuk menggunakan taktik tidak konvensional, yang terdiri atas serangan terhadap penduduk sipil, karena merupakan jalan satu-satunya untuk mengimbangi kekuatan musuh. Mereka mengidaim dirinya sebagai pihak yang tidak beruntung menghadapi perang yang tidak imbang.

#### Generasi Perang ke-4 dan ke-5

Terkait dengan apa yang telah dikemukakan di atas, perlu dikaji apa yang dinamakan Generasi Keempat Perang (*Fourth Generation of War -4GW*) sebagai berikut:

Generasi 1 perang modern terjadi antara 1648-1860. Perang ini merupakan perang dalam barisan dan lajur di mana perang dilakukan secara formal dan medan perang tertib dan rapi. Hal ini dikaitkan dengan kultur militer yang penuh keteraturan. Hal-hal yang membedakan antara orang sipil dan militer seperti pakaian seragam, pemberian hormat, dan pangkat. Pada dasarnya merupakan produk

Generasi I ini dan dimaksudkan untuk menegakkan budaya ketertiban. Generasi I ini didominasi oleh "massed manpower" seperti yang terjadi dalam perang Napoleon;

Generasi II perang dikembangkan oleh Tentara Perancis, selama Perang Dunia I, dengan mengedepankan daya tembak atau "mass firepower" yang sebagian besar memanfaatkan teiribakan meriam tidak langsung. Doktrin yang dikembangkan adalah "The artillery conquers, the infantry occupies". Daya tembak yang terkendali secara terpusat secara hati-hati disinkronisasikan, menggunakan rencana yang khusus dan terperinci dan teratur, bagi infantri, tank dan artillery di mana komander sangat memegang peranan;

Generasi III perang yang sebenarnya juga merupakan produk PD I dikembangkan oleh Tentara Jerman dalam PD II yang dikenal secara luas sebagai "Blitzkrieg" atau perang dengan *maneuver*. Generasi III ini didasarkan atas daya tembak dan menghabiskan tenaga lawan (*attrition*), tetapi mengutamakan kecepatan, daya dadak, dan kekuatan mental serta fisik. Sebagai pengganti doktrin "close with and destroy" motto yang lain adalah "bypass and collapse". Generasi ketiga ini bersifat "non-linear". Ketertiban menentukan hasil

yang akan dicapai, tetapi tidak menentukan cara, Inisiatif lebih penting daripada ketaatan.

Selanjutnya desentralisasi dan inisiatif yang berasal dan generasi ketiga diambil alih oleh Generasi IV perang. Yang sangat menonjol dalam Generasi IV ini adalah perubahan radikal terhadap norma yang dihasilkan oleh perjanjian Westphalia 1648 bahwa negara adalah yang memonopoli perang, karena di seluruh dunia militer negara dalam generasi ini bertempur dengan "non-state opponent?", seperti al Qaeda, Hamas, Hesbollah. Dalam generasi ini sebenarnya yang terjadi adalah berulangnya budaya perang di masa lalu di mana yang terlibat konflik bukanlah negara, tetapi keluarga, suku, penganut agama, kota, dunia usaha yang menggunakan segala cara. Generasi keempat ini mengembangkan apa yang dinamakan "insurgency" yang mendayagunakan segala jaringan yang tersedia - politik, ekonomi, sosial, militer- untuk meyakinkan pengambil keputusan musuh bahwa tujuan strategis mereka tidak dapat dicapai atau sangat mahal. (Lind, 2007).

Akhir-akhir ini mulai muncul wacana tentang Generasi V Perang (*Fifth Generation of Warfare*) yang disebut sebagai "Information Operations/Warfare" melalui mass media, Internet (*cyber war-*

rior) yang dapat menimbulkan kerusakan luar biasa di segala bidang (ekonomi, pertahanan, transportasi, politik dan lain-lain). (Paqtriot Post, 2007).

Dalam menghadapi Generasi IV dan Generasi V perang ini, khususnya yang dikendalikan oleh "non-state actor" dan "rogue state" (*states considered threatening to the world's peace, such as being ruled by authoritarian regimes that severely restrict human rights, sponsor terrorism, and seek to proliferate weapons of mass destruction*) Amerika Serikat menerapkan *nontrinity war* (*war fought not by an army on behalf of a people nor directed by some form of government for one or both sides in the war*) yakni dengan menerapkan "anticipatory strike" Bahkan saat ini bersama sekutu-sekutunya AS menerapkan "Proliferation Security Initiatives" yang memungkinkan negara-negara pendukung PSI mencegah kapal-kapal asing dan kapal-kapal lainnya yang berlayar di laut bebas dan di perairan nasional jika dicurigai membawa senjata pemusnah massal (WMD) dan atau bahan-bahannya untuk mencegah penyebarannya, khususnya dan atau ke negara-negara yang dicurigai mengembangkan senjata nuklir atau WMD lainnya.

### **Implikasi terhadap Pendidikan dan Latihan**

Menghadapi spektrum an-

caman keamanan yang bersifat tradisional dan non-tradisional yang bersifat dinamis, sulit diprediksi, beraneka ragam, cair, terhubung dalam jaringan dan secara konstan terus berkembang, serta mengglobal tidak ada cara lain kecuali mendidik perwira-perwira militer dengan prinsip "integrated military-political approach", yang menghubungkan antara kebijakan (*policy*), strategi (*strategy*) dan operasi (*operations*), dalam kerangka keseimbangan antara pendidikan (*education*) dan latihan (*training*).

"Strategy" adalah "a plan between policy and operations, an idea for connecting two real of activity. Strategy is the vital bridge between political objectives and military operations".

Pemahaman tersebut sering dilupakan sehingga melemahkan pertalian, atau menciptakan kegagalan untuk menggabungkan tujuan (*ends, objectives*), cara (*ways, method*) dan sarana (*means, resources*).

Dalam praktek politisi seringkali menaruh perhatian pada strategi dalam kaitannya dengan tujuan (*objectives*), sedangkan militer melihat strategi dalam kaitannya dengan operasi. Dalam menghadapi bahaya yang bersifat multidimensional (simetrik dan asimetrik) diperlukan apa yang dinamakan "full spec-

trum strategy", sehingga pengatan Chilcoat di bawah ini perlu direnungkan".

"Both (soldier and politician) must be masters of strategic art, and the vubordmahon of military to civilian leadership doe not lessen the importance of military council and advice to political authorities, or the responsibilities of both to communicate and coordinate at every level of strategy and during all phases of conflict. This is the essence of strategic art ". (Evens, 2007).

Pemahaman komprehensif di atas sangat diperlukan untuk menghadapi NTS yang bersifat transnasional, yang tidak mungkin dihadapi sendiri oleh suatu negara, di mana konflik akan dikelola secara kolektif. Contoh ASEAN Security Community, yang akan mencakup "conflict prevention, conflict resolution and post-conflict building." Hal ini bukan semacam pakta militer (military alliances and colective security) menghadapi musuh khusus, tetapi merupakan "cooperative security", yang merupakan "multilateral effort to achieve security among all the participants through non-military means, without attributing either friend or enemy status to the relation involved". (Katsumata, 2007).

Perubahan nama Lembaga Pertahanan Nasional menjadi Lembaga Ketahanan Nasional merupakan langkah yang tepat

bagi LEMHANNAS, karena sekaligus menyadarkan kepada kita tentang realitas "two worlds of world politics" di atas, di mana bahaya atau ancaman tradisional terhadap negara yang bersifat militeristik saat ini bersinergi dengan jaringan desentralisasi ancaman yang berasal dari aktor-aktor non – negara yang mendayagunakan segenap senjata (ideologi politik, ekonomi, sosial budaya ). Di samping itu pendekatan komprehensif-integral terhadap Asta Gatra yang merupakan gabungan antara determinan natural dan sosial, meningkatkan kewaspadaan kita terhadap "Non-Traditional Threat" (NTS) baik yang bersifat "soft threat" maupun "hard threat".

#### Daftar Pustaka

- Alagappa, Muthiah, *Asian Security Practices Material and ideational Influences*, Stanford University Press, 1988.
- Annan, Kofi A., *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN, 2005.
- CSCAP, Memorandum No. 3: *The Concept of Comprehensive and Cooperative Security*, Kuala Lumpur, ISIS, 1995.
- Evans, *From the Long Peace to the Long Waqr: Armed Conflict and Military Education and Training in the 21 st Century*, Australian

- Defence College, Occasional Series No. 1, 2007.
- Feng, Han, NTS Challenges and Policy Responses in North East Asia, in Inaugural Meeting of the Consortium of NTS Studies in Asia, Singapore, 2007.
- Katsumata, Hiro, Asean Security Community Background Paper for the Informal Meeting of ASEAN Defence and Security Think Tanks, Singapore, 2007.
- Len le Roux, Defining defence requirements: Force Design Considerations for the South African National Defence Force, African Security Review Vol. 8 No. 5, 1999.
- Lind, William S, Understanding Fourth Generation War, <http://www.lewrockwell.com/lind3b.html>, 2007.
- Muladi, International Terrorism, Paper Presented in IDSS Seminar, Singapore, 1966.
- Patriot Post, Us, <http://patriotpost.us/papers/05-10paper.asp>, 2007.
- Tan, Andrew T.H. and Boutin Kenneth J.D., Non Traditional Security Issues in Southeast Asia, IDSS, Singapore, 2001.