

MEMAHAMI PERUBAHAN KEAMANAN NASIONAL INDONESIA

Dani Purwanegara

Tulisan ini akan menjelaskan secara umum mengenai konsep keamanan nasional (national security). Bagaimana definisi keamanan nasional berikut determinan utamanya. Bagaimana konsep keamanan nasional yang dikembangkan oleh kebanyakan negara maju. Namun, itu saja tidak cukup karena konsep yang dikembangkan berdasarkan keadaan yang terjadi di Barat (western concept) belum tentu sesuai bila diterapkan di Indonesia. Di samping itu, tulisan ini juga akan mengkaji perubahan keamanan nasional Indonesia mulai perjuangan kemerdekaan sampai dengan saat ini yang nota bene belum menemukan wujudnya yang cocok.

Sebuah negara bangsa (*nation state*) mempunyai kepentingan yang vital bagi rakyatnya yaitu kepentingan keamanan nasional (*national security*) dan kesejahteraan nasional (*national prosperity*). Keduanya bersifat holarkhi -sistemik. Artinya keduanya dapat dibedakan, tetapi tak dapat dipisahkan. Perubahan kualitas keamanan nasional (menurun atau meningkat) akan berpengaruh langsung terhadap kualitas kesejahteraan nasional, demikian pula sebaliknya. Oleh karena itu sangatlah wajar apabila pemerintah dan seluruh komponen kekuatan bangsa ber-

kewajiban untuk senantiasa berupaya membina, memelihara dan mengembangkan keamanan nasional dan kesejahteraan nasional.

Pendekatan keamanan nasional dan kesejahteraan nasional bagi setiap upaya pembangunan yang berketahanan nasional, membawa konsekuensi logis bahwa gatra geografi, kependudukan dan sumber kekayaan alam, harus bersinergi dengan gatra ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam. Pembangunan nasional akan membawa perubahan pada tiap gatranya. Salah satu im-

*) Laksamana TNI Dani Purwanegara, M.M., Staf Ahli Setjen Wantannas RI.

plikasi yang cukup menonjol bagi bangsa Indonesia adalah pada aspek hankam yang sejak reformasi nasional mengalami perubahan mendasar. Sejatinya perubahan itu bukanlah sesuatu yang tabu, perubahan adalah hakekat sebuah dinamika kehidupan, namun perubahan itu harus dikelola/dimanage dengan baik melalui manajemen perubahan agar mampu memberi manfaat positif bagi kehidupan bangsa dan negara.

Pada konteks ini keamanan nasional dalam artian universal, yaitu terjaminnya rasa aman adalah masalah hakiki bagi sebuah negara bangsa di muka bumi ini. Keamanan nasional mempunyai wilayah cakupan yang sangat luas dan berjangka panjang. Selain itu keamanan mempunyai karakter menyeluruh (komprehensif integral) menyangkut kehidupan umat manusia, mulai dari individu, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara. Oleh sebab itu memecahkan masalah keamanan nasional, terutama bila hal itu menyangkut perubahan konseptual, harus dikaji secara mendalam, hati-hati dan penuh dengan kearifan, bebas dari emosi serta kepentingan sesaat. Penelitian dan pengkajian hendaknya memperhatikan masukan dari jalur aspiratif/masyarakat pada umumnya, jalur akademik dan tak kalah pentingnya

adalah para profesional serta praktisi/pelaksana sejarah tanpa harus terjebak pada jargon-jargon sektarian dan parokhial.

Makna hakiki keamanan nasional

Keamanan nasional mempunyai pengertian yang sangat luas. Keluasan ini disebabkan oleh sudut pandang yang berbeda dalam memahami keamanan nasional. Perspektif keamanan nasional dapat ditinjau dari orang perorang, keluarga, masyarakat, bangsa, penyelenggara negara bahkan organisasi masyarakat antar bangsa. Oleh sebab itu, memahami definisi keamanan nasional secara komprehensif harus dipandang dari keseluruhan sudut pandang di atas, baik pada dimensi kondisi maupun pada dimensi fungsi.

Ditinjau dari perspektif individual dan keluarga, keamanan nasional merupakan suatu spektrum luas tentang kebutuhan dan keinginan individu dan keluarga yang bersangkutan terhadap adanya jaminan tertentu terhadap: (1) Keselamatan (*safety*) baik terhadap jiwa, harta benda serta kelangsungan hidup keluarga untuk melanjutkan keturunan, (2) kepastian (*surety*) terhadap masa depan yang lebih baik, (3) kenyamanan (*amenity*), damai (*peace*), tenang dan ter-

tib umum serta keamanan dan ketertiban masyarakat (*good order*), dan (4) bebas (*free*) dari bahaya berupa kebodohan, kemiskinan, kelaparan, kesehatan yang buruk, keterbelakangan, ketakutan (intimidasi, terror), perbudakan, penjajahan.

Ditinjau dari perspektif kolektif, (kelompok masyarakat dan atau bangsa) sama dengan di atas, namun dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan konflik karena internal kelompok dan antar kelompok dapat terjadi disharmoni, mispersepsi ansir di luar pihaknya yang dianggap dapat menimbulkan bahaya. Ditinjau dari perspektif penyelenggara negara, keamanan nasional didefinisikan sebagai fungsi negara dalam memfasilitasi, meregulasi dan mengontrol kepentingan keamanan rakyat, masyarakat dan bangsa/negara. Dalam konteks ini dapat saja terjadi disharmoni, mispersepsi, mis komunikasi yang dapat menimbulkan ketegangan antara penyelenggara negara dengan masyarakat yang disebabkan oleh kepentingan masyarakat yang berbeda dengan kepentingan nasional.

Pada kondisi di atas, maka regulasi adalah instrumen penting bagi penyelenggara negara untuk melakukan kontrol/pengendalian terhadap konflik antara kepentingan masyarakat

dengan kepentingan nasional. Solusinya tetap berkisar pada pemecahan masalah perbedaan pandangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional dan dipecahkan berdasarkan supremasi hukum yang berkeadilan. Pada perspektif penyelenggara negara, kepentingan nasional yang utama tidak boleh dikorbankan demi kepentingan sebagian kecil masyarakat dan individu semata.

Ditinjau dari perspektif masyarakat antar bangsa, PBB bertindak sebagai penyelenggara fungsi jaminan terhadap keamanan masyarakat antar bangsa. Atau dapat diartikan sebagai penyelenggara fungsi negara dalam konteks yang lebih luas seperti yang digambarkan di atas.

Oleh karena itu, sangatlah wajar bila pemahaman terhadap makna hakiki keamanan nasional masih sangat beragam dan masih merupakan wacana yang hangat baik di kalangan para penyelenggara fungsi negara maupun komponen publik/masyarakat serta cendekiawan. Secara universal makna keamanan nasional adalah kondisi dinamik dari seluruh aspek kehidupan nasional (politik, ekonomi, sosial budaya dan militer) yang saling berinterelasi, berinteraksi dan berinterdependensi secara holistik komprehensif.

Kondisinya tercermin dari rasa aman dan keamanan warga negara dan warga masyarakat dalam mengarungi kehidupannya. Terdapat jaminan kepastian akan terselenggaranya hak dan kewajiban warganegara secara adil proporsional.

Secara umum pemeliharaan keamanan nasional adalah fungsi pemerintahan *negara* yaitu himpunan upaya pemerintahan negara dalam rangka mewujudkan, memelihara dan meningkatkan kualitas rasa aman baik bagi warga negara dan warga masyarakat maupun terjaminnya keamanan negara. Dengan demikian keamanan nasional mengandung makna suatu kualitas, suatu kondisi dan atau situasi kehidupan nasional yang mencerminkan terselenggaranya kelancaran jalannya roda kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk melindungi keamanan warga negara-warga masyarakat dapat dilakukan oleh dua pihak atau gabungan antarpihak. Pihak yang dimaksud adalah warga negara-warga masyarakat itu sendiri, penyelenggara pemerintahan negara dan gabungan antara penyelenggara pemerintahan negara dengan warga negara-warga masyarakat yang diatur oleh undang-undang dengan tujuan agar pemeliharaan jalannya roda ke-

hidupan nasional dapat berjalan tertib dan lancar. Secara lebih kongkrit kelancaran jalannya roda kehidupan nasional tersebut terselenggara apabila seluruh warga negara dan masyarakat dapat terbebas dari bahaya antara lain: (1) Kemelaratan/kemiskinan, wabah penyakit kelaparan, kebodohan, ketertinggalan/kesenjangan, was-was/ketakutan, ketidakadilan, kriminalitas, kelangkaan kebutuhan hidup sehari-hari, ketidakpastian masa depan, (2) tekanan, intimidasi, paksaan, terror, kekerasan sosial-politik-ekonomi, (3) bencana alam, dan (4) konflik bersenjata, pemberontakan bersenjata, perang saudara, Intervensi, interdiksi, invasi, penjajahan oleh bangsa/negara asing, perang antar negara dan bencana perang.

Upaya untuk menjamin adanya rasa aman dan keamanan nasional adalah tanggung jawab pemerintah dibantu seluruh komponen kekuatan nasional. Pada kenyataannya pelaksanaan fungsi ini dihadapkan pada ragam dan eskalasi bahkan eksplosif bahaya yang tingkat kerawannya sangat luas.

Beragam penyelenggaraan fungsi pemerintahan negara tersebut antara lain: (1) fungsi kenyamanan umum (*public amenity*), (2) Fungsi pelayanan umum (*public service*), (3) fungsi perlin-

dungan masyarakat (*community protection*), (4) fungsi keselamatan umum (*public safety*), (5) fungsi ketentraman dan ketertiban umum (*public good order*), (6) fungsi penegakan hukum (*law enforcement*), (7) fungsi Keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas), (8) fungsi pengendalian keadaan darurat (*emergency management*), dan (9) fungsi pertahanan nasional (*national defence*).

Kesembilan fungsi pemerintahan di atas pada hakikatnya merupakan otoritas pemerintahan sipil (*civillian government authority*). Yang dimaksud otoritas pemerintahan sipil di sini adalah pemerintahan yang dibentuk secara *legal dan legitimate* atas dasar pemilihan umum yang demokratis/luber jurdil. Secara lebih spesifik fungsi di atas mulai nomor 1 sampai dengan 5 merupakan otoritas pemerintah/pemerintah daerah. Urut nomor 6 merupakan otoritas *Integrated Criminal Justice System (ICJS)* meliputi Polri, Kejaksaan, PPNS, Kehakiman. Urut nomor 7 merupakan otoritas Polri, dan urut nomor 8) merupakan otoritas penguasa status keadaan darurat baik darurat sipil maupun darurat militer sedangkan urut nomor 9 merupakan otoritas pemerintahan sipil yang dalam keadaan darurat militer atau keadaan perang merupakan

otoritas presiden selaku kepala negara dan dilaksanakan secara profesional oleh Penguasa keadaan darurat militer atau Panglima Perang yang ditunjuk.

Nilai-nilai Nasional Bangsa Indonesia

Berdasarkan pada fungsi di atas maka penyelenggaraan keamanan nasional sebagai realisasi otoritas pemerintahan sipil sudah barang tentu harus tetap berbasis pada visi, cita-cita, tujuan dan kepentingan serta nilai-nilai yang dianut oleh bangsa Indonesia Para founding fathers Bangsa Indonesia telah secara jelas dan tegas merumuskan visi dan cita-citanya. Keduanya telah tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea pertama dan kedua. Visi dan cita-cita bangsa Indonesia tersebut adalah gambaran bangsa dan negara Indonesia masa depan yang didambakan (*Benedict Anderson* menyebutnya dengan *imagined community*) yaitu bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Dengan demikian Bangsa Indonesia adalah bangsa yang anti penjajahan, karena penjajahan tidak sesuai dengan perike-manusiaan dan perikeadilan.

Para founding fathers telah secara cerdas, jelas dan tegas

merumuskan nilai-nilai bangsa Indonesia yang harus dijadikan dasar, arah sekaligus tujuan dalam menyelenggarakan kehidupan nasionalnya. Nilai-nilai tersebut tercantum pada Pembukaan UUD 1945, yaitu: (1) nilai *anti penjajahan, perikeadilan dan perikemanusiaan* yang tercantum pada alinea pertama, (2) nilai *kemerdekaan, persatuan-kesatuan, kedaulatan, keadilan dan kemakmuran* yang tercantum pada alinea kedua, (3) nilai *kehidupan kebangsaan yang bebas* yang tercantum pada alinea ketiga, dan (4) nilai yang tercantum pada alinea keempat yaitu nilai: (a) *melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia*, (b) *memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa*, (c) *ketertiban dunia berdasar pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*, (d) *kedaulatan rakyat/demokrasi*, (e) *religius*, (f) *kemanusiaan yang adil dan beradab*, (g) *persatuan Indonesia*, (h) *hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*, dan (i) *keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia*.

Nilai-nilai di atas seharusnya dapat menjadi acuan utama pada setiap gerak-langkah bangsa Indonesia dalam menyongsong masa depannya yang lebih baik, perkembangannya mampu menyesuaikan dengan kemajuan zaman namun tetap

tidak tercabut dari akar dan nilai nasional yang menentukan hakikat keberadaan/*raison d'être* bangsa Indonesia.

Kerangka Teoritis Keamanan Nasional

Pasca Perang Dingin telah membawa perubahan signifikan dalam memaknai keamanan nasional. Perubahan situasi dunia sangat mempengaruhi pemaknaan keamanan. Selama berlangsung Perang Dingin, bahkan jauh sebelumnya, objek pembicaraan mengenai keamanan nasional selalu berfokus pada negara. Hal ini menunjukkan adanya dominasi perspektif realisme dalam hubungan antar bangsa. Realisme memandang dunia ini dalam keadaan anarkhi sehingga negara senantiasa dalam suasana rivalitas terhadap negara lain atas nama keamanan negara, pasar, pengaruh dan konflik kepentingan (Baylis 2006). Dalam konteks ini, keamanan nasional selalu dihubungkan dengan potensi ancaman sehingga memerlukan kekuasaan untuk penggunaan instrumen kekuatan militer. Definisi ini kini dianggap kurang cukup untuk mampu memberikan gambaran keamanan nasional yang menyeluruh bagi seluruh entitas bangsa yang ada di dalamnya.

Konteks di atas perlu dikaji

dari dari konsep negara bangsa dalam percaturan antar negara bangsa. Istilah negara-bangsa (*nation state*) muncul sejak ditan-datangannya perjanjian Westphalia tahun 1648. Konsep negara-bangsa terdiri dari dua komponen yaitu negara (*state*) dan bangsa (*nation*). Dorff (2004) mendefinisikan konsep negara secara umum sebagai sekumpulan manusia yang memiliki wilayah dan pemerintahan. Ini mewakili aspek fisik dan politik sebuah negara. Sedangkan bangsa merujuk kepada aspek manusia suatu negara, atau merujuk kepada konsep kebangsaan (*nationality*). Dewasa ini, di dunia yang semakin maju dan modern, istilah bangsa didefinisikan sebagai sebuah kelompok besar orang yang memiliki budaya yang sama, atau mempunyai kesamaan ras, etnik maupun warisan sejarah (Buzan 1991), sedangkan pendapat lain menurut Benedict Anderson bangsa adalah masyarakat yang didambakan (*imagine community*), bangsa sangat imajiner sehingga memerlukan upaya terus menerus untuk merealisasikannya agar kongkrit.

Gambaran di atas, bila dikaitkan dengan keamanan nasional, muncul logika berikutnya, yaitu keamanan negara dan keamanan bangsa. Dengan demikian menunjukkan bahwa keamanan

negara tidak selalu sama dengan keamanan bangsa. Keamanan negara merujuk kepada situasi aman secara fisik, sedangkan bangsa yang aman (*secure-nation*) merujuk kepada beberapa patokan yaitu sebuah bangsa yang memiliki kemampuan (Deutsman 1991) untuk: (1) menghadapi semua ancaman terhadap kehidupan mereka yang datang dari berbagai sumber, baik domestik maupun internasional/ menghadapi pertentangan dan persaingan di dunia dem kejayaan dan kekuatan untuk mendukung standar kehidupan masyarakatnya, (2) memerintah penduduk dan sumber-sumber lainnya untuk mempertahankan dirinya sendiri dan untuk menghalang serangan baik secara militer, ekonomi, penduduk maupun wilayahnya, dan (3) membangun kerjasama secara efektif dengan negara lain untuk memelihara lingkungan keamanan yang menguntungkan kedua belah pihak (*mutual security cooperation*).

Dengan demikian maka perbedaan antara keamanan negara dengan keamanan bangsa terletak pada objek rujukan yang digunakan. Namun jika dilihat dari komponen-komponen yang menyusun sebuah negara, keduanya mempunyai hubungan dan tidak dapat dipisahkan.

Buzan (1991) menjelaskan

tiga komponen negara yang saling berkaitan. Komponen pertama adalah gagasan mengenai negara (*the idea of the state*), yang merupakan komponen paling abstrak dari bagian negara dan berkenaan dengan konsep suatu bangsa dan ideologi suatu bangsa. Komponen kedua adalah lembaga-lembaga negara (*the institutions of the state*) yaitu eksekutif, legislatif, administratif, yudikatif dan undang-undang serta bagaimana prosedur-prosedur dan norma-norma yang diakui bangsa itu, beroperasi. Komponen kedua ini bersifat lebih nyata (*tangible*) sebagai objek rujukan keamanan dan lebih rawan (*vulnerable*) secara fisik. Komponen ketiga adalah hal-hal yang bersifat fisik (*the physical base of the state*) yaitu penduduk, wilayah, termasuk ke dalamnya sumber-sumber alam, kekayaan yang berada di dalam wilayah kekuasaannya. Komponen ketiga ini eksistensinya paling nyata dibanding kedua komponen lainnya sehingga paling mudah untuk dijadikan objek rujukan dalam merumuskan keamanan nasional.

Secara ringkas Buzan mengemukakan bahwa setiap negara mudah terancam oleh bahaya baik bersumber dari militer dan lingkungan yang melingkupi sebuah negara maupun ancaman yang muncul dari keadaan eko-

nomi, politik dan sosial dalam negerinya yang tidak aman. Setiap negara memiliki persepsi yang berbeda terhadap komponen keamanannya, sehingga peringkat ancaman di tiap-tiap negara berbeda pula. Perbedaan dalam mempersepsikan ancaman ini kemudian menghasilkan konsep keamanan nasional yang berbeda pula.

Secara umum, keamanan nasional merupakan upaya untuk mempertahankan eksistensi sebuah negara-bangsa dengan menggunakan seluruh kemampuan yang dimiliki baik politik – hukum, ekonomi, militer, sosial budaya dan diplomasi. Salah satu yang membedakan pengurusan keamanan di negara maju dengan negara-negara yang sedang berkembang berkenaan dengan hal pembangunan bangsa (*nation-building*). Hampir semua negara berkembang masih bermasalah dengan pembangunan bangsa. Negara-negara maju telah selesai membangun bangsanya, sedangkan banyak dari negara berkembang masih sibuk dengan isu politik domestik mereka. Meskipun terdapat perbedaan antara konsep keamanan nasional di negara Barat dengan negara berkembang, namun bila diteliti mendasar terdapat elemen-elemen yang sama yaitu kedaulatan (*sovereignty*), kepentingan nasional (*national*

interest), ancaman (*national threats*) dan lingkungan strategik (*strategic environment*) baik domestik maupun internasional.

Kedaulatan dalam arti yang paling luas diartikan sebagai: *the ability of a state to govern itself and ensure that this ability is not hostage to outside pressures or tensions within* (Kantha 2001). Snow (1987) mendefinisikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi (*supreme power*) dan mandiri (*independent*). Ia membagi kedaulatan ke dalam dua istilah yaitu politik domestik dan internasional, keduanya memiliki makna dan akibat yang sangat berbeda. Dalam politik domestik, negara memiliki kedaulatan yang membenarkan pihak penguasa untuk menegakkan kebijakan-kebijakannya terhadap individu-individu yang berada di wilayah kekuasaannya. Sedangkan dalam politik internasional, masing-masing negara berusaha melanggengkan kedaulatannya di tengah masyarakat antar bangsa.

Lebih jelas mengenai kedaulatan, Krasner (1999) menyatakan bahwa istilah kedaulatan dapat digunakan dalam empat makna yang berbeda, yakni: (1) *international legal sovereignty* yaitu kedaulatan yang merujuk kepada praktek-praktek yang berhubungan dengan pengakuan dari semua pihak, biasa-

nya antara entitas wilayah yang memiliki kemerdekaan undang-undang (*judicial freedom*), (2) *westphalian sovereignty* adalah kedaulatan yang merujuk kepada suatu organisasi politik yang berasas kepada ketidakberadaan aktor luar negara atau bebas dari campur tangan pihak luar di wilayahnya, (3) *domestic sovereignty* ialah kedaulatan yang dimiliki oleh organisasi formal dari pihak-pihak penguasa politik di dalam negara dan merujuk kepada kemampuan kekuasaan publik untuk melaksanakan kontrol efektif terhadap perbatasan mereka, (4) *interdependence sovereignty* yaitu kedaulatan yang merujuk kepada kemampuan kekuasaan umum untuk mengatur aliran berbagai informasi, ide, barang, orang, bahan-bahan polutan dan modal yang melintasi perbatasan negara mereka.

Krasner (1999) juga menyatakan bahwa jika kekuasaan efektif, maka kekuatan atau pemakaian tidak perlu dilaksanakan. Sebaliknya, kontrol dapat dicapai melalui penggunaan kekuatan tanpa pengakuan kepada kekuasaan. Namun demikian, hilangnya kontrol pada masa tertentu akan menjatuhkan kekuasaan. Pada dasarnya, kedaulatan terikat pada satu set peraturan yang berdampak kepada negara sebagai pedoman bagaimana berinteraksi dengan yang lain,

termasuk menolak segala bentuk campur tangan negara lain ke dalam urusan dalam negeri. Dalam konteks manajemen keamanan nasional, kedaulatan berhubungan dengan bagaimana kemampuan kekuasaan umum yang terorganisir di dalam negara dan bagaimana pelaksanaannya secara efektif. Kekuasaan dan kontrol akan mempengaruhi tingkah laku sebuah negara. Dengan demikian, dapat dipahami mengapa negara yang memiliki kekuasaan besar kadang memilih bersikap satu pihak (*unilateral*).

Kepentingan nasional menjadi pilar dan rujukan untuk mengelola kehidupan bangsa dan negara. Kepentingan yang utama (*vital interests*) bagi sebuah negara selalu berhubungan dengan keberadaan yang hakiki bagi sebuah negara yakni wilayah, penduduk dan kedaulatan. Oleh karena itu, negara tidak akan berkompromi, sebaliknya akan merespon secara tegas terhadap setiap ancaman yang membahayakan eksistensinya. Sedangkan kepentingan lainnya yaitu kepentingan lapis kedua (*secondary- major interests*) dan kepentingan lapis ketiga (*peripheral interests*) masih dapat diperdebatkan penting tidaknya untuk direspon (Dorff 2004). Semua negara mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu

yang dikenal sebagai kepentingan nasional. Setiap negara akan berusaha mempertahankan dan memajukan kepentingan-kepentingan negara masing-masing dalam menjalankan hubungan dengan negara-negara lain atas dasar "*The ultimate purpose of national security is to protect or extend certain national values*" (Treager 1979).

Masing-masing negara mendefinisikan kepentingan nasional vitalnya dengan berbagai cara yang berbeda. Kepentingan nasional yang utama lazimnya memiliki dua tipikal. *Pertama*, kepentingan nasional ini sangat penting bagi negara yang mana tidak akan dikompromikan. *Kedua*, sebuah negara-bangsa biasanya akan bersedia melakukan perang demi mencapainya (Snow 1987). *Kemudian*, kepentingan nasional ini dirumuskan menjadi politik-strategi keamanan nasional. Politik-strategi keamanan nasional pada peringkat apapun terdiri dari objektif atau tujuan akhir (*ends*), konsep atau cara (*ways*), serta sumber daya yang dimiliki (*means*) untuk mencapainya (Jablonsky 2004). Sedangkan John M Brysons masih perlu menambahkannya dengan *strength, weaknesses opportunity, threath* dan risiko. Apabila keseluruhannya dirumuskan kemudian diterapkan dengan be-

nar maka pengaturan keamanan nasional dapat menjadi pemersatu kehidupan masyarakat, karena setiap aktivitas yang mencoba menantang akan berhadapan dengan seluruh entitas kekuatan nasional.

Gagasan mengenai kepentingan nasional inilah yang hendak dikejar di dalam politik luar negeri oleh suatu negara. Pemerintah akan bertindak mengikuti kepentingan-kepentingan rakyatnya meskipun tidak sama atau bahkan bertentangan dengan kepentingan-kepentingan negara lain (Hough 2004). Beberapa tahun belakangan ini, praktek politik luar negeri Amerika Serikat cenderung *unilateral*, seperti menolak bergabung ke dalam larangan internasional mengenai ranjau darat dan Protokol Kyoto mengenai Pemanasan Global. Malahan Amerika Serikat tidak ragu menggunakan kekuatan untuk menyerang Irak tanpa dukungan masyarakat internasional (Helis 2004). Begitu pula serangan Amerika Serikat terhadap Afganistan dilakukan atas nama perang melawan teroris (*Global War On Terrorism/GWOT*). Ini merupakan bukti bahwa Amerika Serikat telah bertindak menurut kepentingan nasionalnya sendiri.

Politik luar negeri yang mengikuti kepentingan nasionalnya sendiri ini juga dilakukan oleh

Australia. Dalam ucapannya tahun 2002 berjudul "*Advancing the National Interests*", Menteri Luar Negeri Australia, Alexander Downer menyatakan "*the government has ensured that Australia's national interests is advanced in an ambitious yet pragmatic and clear-minded fashion. Because if we don't...no one else will*" (Downer 2002). Nampak jelas disini bahwa tingkah laku negara berakar kepada upaya untuk mengejar, melindungi dan memenuhi kepentingan nasionalnya masing-masing. Oleh karena itu, apabila sebuah negara dapat dengan tepat merumuskan kepentingannya, maka seharusnya negara tersebut dapat lebih memahami tindakannya *vis-à-vis* negara lain dan pelaku-pelaku lain dalam sistem internasional (Dorff 2004).

Bagi Kenneth Waltz (1991) dan kaum realis lainnya, masalah keamanan nasional selalu mempunyai hubungan dengan upaya negara-negara untuk mencari stabilitas nasional, penggunaan kekuatan militer, perlombaan senjata dan perang. Argumentasinya karena mereka memiliki pandangan bahwa ancaman yang dihadapi oleh sebuah negara adalah ancaman militer. Namun, sejak Perang Dingin berakhir banyak tulisan para pakar mengenai munculnya ancaman-ancaman keamanan baru. As-

pek nonmiliter mulai masuk dan dipertimbangkan sebagai isu yang dapat membahayakan keamanan nasional.

High level panel on threats, challenges and change dalam laporannya tahun 2005 kepada Sekjen PBB, Kofi Annan menyatakan bahwa ancaman yang seharusnya menjadi agenda PBB tidak saja terbatas kepada masalah terorisme internasional dan pengembangan senjata-senjata pemusnah massal; tetapi lebih luas lagi termasuk juga fenomena mengenai kegagalan sebuah negara (*failed state*) yang dapat membawa ketidakstabilan dan konflik di kawasan; juga kepada masalah-masalah non tradisional yang menjadi bagian dari isu perdamaian dan stabilitas nasional. Isu-isu tersebut antara lain kemiskinan, degradasi lingkungan, penyakit yang merupakan pandemic, dan meluasnya jaringan kejahatan trans-nasional. Mereka menyebutnya sebagai '*soft-threat*', yang mana ancaman-ancaman itu dipandang lebih mengancam dan mematikan daripada ancaman fisik atau '*hard-threat*' (Hannay 2005).

Brown (2003) menyajikan sebuah *landscape* baru mengenai agenda ancaman yang dapat membahayakan keamanan nasional. Ia menyakini bahwa yang menjadi pusat dari isu-isu keamanan nasional ialah masalah

konflik kekerasan dalam arti luas yang memasukkan baik aspek militer maupun non militer. Faktor ini dapat menyumbang munculnya konflik dengan kekerasan. Konflik ini dapat merupakan konflik domestik yang akan membahayakan stabilitas nasional. Sejarah menunjukkan bahwa hampir semua negara Dunia Ketiga pernah mengalami penjajahan yang mengalami kesulitan yang berasal dari kemajemukan komunal sebagai warisan penjajah seperti perbedaan etnik, bahasa, agama dan budaya yang dipaksa untuk bergabung menjadi satu dalam artian wilayah dan pemerintahan (Holsti 1998). Inilah yang dimaksud dengan proses integrasi. Menurut Nazzaruddin Sjamsuddin (1996), integrasi merupakan proses penyatuan keragaman kelompok masyarakat yang berbeda-beda secara sosial, budaya maupun politik ke dalam satu kesatuan wilayah untuk membangun kesetiaan yang lebih besar dan bersifat nasional. Melalui proses integrasi inilah nasionalisme sebuah bangsa akan dibangun. Walter S. Jones (1982) berpendapat bahwa nasionalisme adalah suatu identitas kelompok kolektif yang secara emosional mengikat orang banyak menjadi satu bangsa. Bangsa menjadi sumber rujukan dan kepatuhan tertinggi bagi setiap individu, sekaligus sebagai

identitas nasional.

Kepatuhan masyarakat maupun individu kepada negaranya, sebagai wujud penerimaan kebangsaannya sangat berpengaruh kepada kekuatan keamanan nasional. Harry Tjan Silalahi (2005) menyatakan bahwa peringkat rasa kebangsaan atau nasionalisme suatu bangsa yang hadir dalam sikap cinta tanah air dan patriotisme adalah pendukung utama suatu politik-strategi keamanan nasional. Semakin tinggi rasa kebangsaan dan cinta tanah air, akan memberikan sumbangan yang positif terhadap politik-strategi keamanan nasional. Hal ini dapat menafikan timbulnya konflik-konflik kekerasan yang muncul akibat adanya sekelompok masyarakat atau individu yang tidak puas dengan pemerintah. Menjadi tanggung jawab bagi pemerintah untuk senantiasa memuaskan tuntutan dari seluruh identitasnya apabila hendak menjaga keamanan nasionalnya. Jika tuntutan ini terpuaskan ia akan berubah menjadi dukungan kepada pemerintah, jika sebaliknya ia akan menjadi ancaman yang siap membahayakan keamanan nasional.

Konflik-konflik kekerasan yang ada dan merupakan konflik domestik akan mengancam stabilitas nasional. Berdasarkan sejarah, hampir semua negara

Dunia Ketiga pernah mengalami penjajahan. Pasca kemerdekaan, mereka masih menderita dengan masalah-masalah kemajemukan komunal warisan penjajah seperti perbedaan etnik, bahasa, agama dan budaya yang dipaksa untuk bergabung menjadi satu wilayah dan pemerintahan (Holsti, 1998). Inilah yang dimaksud dengan proses integrasi. Menurut Nazzaruddin Sjam-suddin (1996), integrasi merupakan proses penyatuan keragaman kelompok masyarakat yang berbeda-beda secara sosial, budaya maupun politik ke dalam satu kesatuan wilayah untuk membangun kesetiaan yang lebih besar dan bersifat nasional.

Melalui proses integrasi inilah nasionalisme sebuah bangsa akan dibangun. Walter S. Jones (1982) berpendapat bahwa nasionalisme adalah suatu identitas kelompok kolektif yang secara emosional mengikat orang banyak menjadi satu bangsa. Bangsa menjadi sumber rujukan dan kepatuhan tertinggi bagi setiap individu, sekaligus sebagai identitas nasional. Kepatuhan masyarakat maupun individu kepada negaranya, sebagai wujud penerimaan kebangsaannya sangat berpengaruh kepada kekuatan keamanan nasional. Harry Tjan Silalahi (2005) menyatakan bahwa peringkat rasa kebangsaan atau nasionalisme suatu bangsa

yang hadir dalam sikap cinta tanah air dan patriotisme adalah pendukung utama suatu strategi keamanan nasional. Semakin tinggi rasa kebangsaan dan cinta tanah air, akan memberikan sumbangan yang positif terhadap strategi keamanan nasional. Hal ini dapat menafikan timbulnya konflik-konflik kekerasan yang muncul akibat adanya sekelompok masyarakat atau individu yang tidak puas dengan pemerintah. Menjadi tanggung jawab bagi pemerintah untuk senantiasa memuaskan tuntutan dari seluruh entitasnya apabila hendak menjaga keamanan nasionalnya. Jika tuntutan ini terpuaskan ia akan berubah menjadi dukungan kepada pemerintah, jika tidak maka ia akan menjadi ancaman yang membahayakan stabilitas nasional.

Runtuhnya sistem bipolar membawa keamanan dunia kepada situasi yang penuh dengan ketidakpastian. Masing-masing negara harus mengurus keamanan nasionalnya sendiri dan tidak lagi bergantung kepada negara-negara besar. Pada saat yang bersamaan, mereka mulai berhadapan dengan konflik-konflik domestik yang selama Perang Dingin berhasil ditekan. Sejak konfrontasi ideologi tidak menjadi fokus, ancaman-ancaman baru yang bersifat bukan ancaman militer mulai diperhitungkan.

Dalam laporan Sekjen PBB, Kofi Annan tahun 2005 yang bertajuk "*in larger freedom*" dinyatakan secara tegas bahwa ancaman terhadap perdamaian dan keamanan tidak saja perang internasional dan konflik melainkan kekerasan terhadap orang umum, kejahatan terorganisir, terorisme dan senjata pemusnah massal. Selain itu juga termasuk kemiskinan, penyakit yang mematikan dan degradasi lingkungan ketika mereka dapat menimbulkan akibat-akibat yang membawa bencana (Annan 2005).

Keamanan nasional, keamanan regional dan keamanan global saling berkaitan. Keamanan regional merupakan perpanjangan yang masuk akal dari keamanan nasional. Tindakan suatu negara di bidang keamanan nasional dapat membawa dampak yang merumitkan baik bagi keamanan regional maupun keamanan global. Disamping itu, isu-isu keamanan yang ada seringkali di luar kemampuan suatu negara untuk menyelesaikannya secara sendirian. Sebagai contoh, ketidaksabilan politik domestik dapat melimpah (*spill over*) ke negara-negara yang berbatasan dengannya. Oleh karena itu, merupakan kewajiban bagi sebuah negara untuk senantiasa menjaga kestabilan politik dalam negerinya (Tan 2004).

Trend Perkembangan Keamanan Nasional Indonesia

Banyak pihak yang berpendapat bahwa keamanan nasional tidak boleh dan tidak dapat dipisahkan dari penegakan hak asasi manusia (HAM) dan demokratisasi. Pada masa lalu penegakan HAM dan demokrasi di Indonesia belum sesuai dengan nilai HAM dan demokrasi yang dianut secara universal, membawa dampak bahwa konsep keamanan nasional Indonesia, yang diaplikasikan dalam terminologi Pertahanan Keamanan Nasional (Hankamnas) dan dalam keadaan tertentu sering pula dideskripsikan dalam Pertahanan Keamanan Negara (Hankamneg) dinilai ketinggalan zaman. Kondisi ini mendapat sorotan tajam sejalan dengan berbagai perubahan yang terjadi dalam konteks global.

Setelah itu, reformasi nasional Indonesia yang menggelinginding sejak akhir tahun 1998 telah menghasilkan berbagai perubahan besar dan fundamental. Reformasi nasional telah berhasil mengadakan perubahan sistem pemerintahan yang semula cenderung sentralistik - otoritarian menjadi demokratis - egalitarian. Konsekuensi logisnya adalah berkembangnya otoritas pemerintahan sipil (*civillian government authority*), yaitu kekuasaan politik pemerintah berada pada

elit politik sipil yang legal dan legitimate dan fungsi sosial politik tentara dihapuskan dalam proses politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun demikian hal ini tak berarti kemudian melarang setiap purnawirawan tentara untuk duduk di DPR, karena setiap warganegara termasuk purnawirawan tentara mempunyai hak untuk dipilih dan memilih. Bahwa ada tentara aktif hadir dalam proses politik di DPR haruslah dipandang sebagai bagian proses politik yang dituangkan dalam forum Rapat Dengar Pendapat (RDP).

Salah satu perubahan penting dan mendasar pada aspek Hankam adalah penataan kembali Sistem Keamanan Nasional (Siskamnas) Indonesia yang diawali dengan terbitnya TAP MPR-RI NO VI dan TAP MPR-RI NO VII tahun 2000 yang mengatur tentang pemisahan TNI-Polri dan Peran masing-masing. Kedua TAP MPR ini kemudian diikuti dengan penerbitan UU NO 2 dan UU NO 3 tahun 2002 masing-masing tentang Kepolisian Negara RI dan Pertahanan Negara RI serta UU NO 34 tahun 2004 tentang TNI. Secara faktual di lapangan semua instrumen pengatur ini belum mampu secara tuntas mereformulasi, merestrukturisasi dan terutama belum mampu mengadakan perubahan budaya para pelaku utama sis-

tem keamanan nasional Indonesia yaitu TNI dan Polri.

Bahwa selama ini di dalam operasionalisasinya sering mengalami perubahan dapat saja terjadi karena dituntut oleh dinamika kehidupan nasional dan kehidupan regional serta global. Hal ini wajar-wajar saja selama perubahan tersebut tidak mencabut akar konsepsi yang selama ini kita anut, yaitu konsepsi Hankamnas/Hankamneg kita. Konsepsi itu dijabarkan dari amanat UUD 1945 sebagai pernyataan kehendak seluruh rakyat dan sejarah perjuangan bangsa. Bila mengacu kepada hal ini, maka konsepsi Hankamnas Indonesia seharusnya tidak mengalami perubahan, karena sesuai amanat Pasal 30 ayat (2) UUD 1945 secara jelas dan tegas disebutkan bahwa pertahanan dan keamanan negara diselenggarakan berdasarkan *Sishankamrata* yang selama ini secara konsisten tetap kita anut.

Salah satu penyebabnya adalah setiap ada perubahan mendasar biasanya diikuti dengan suatu transisi budaya dan tatalaku yang selama ini sudah melekat menjadi budaya dan tatalaku yang masih belum mencapai bentuknya yang baru dan mapan. Akibatnya munculah apa yang disebut tatalaku anomi dan atau anomali. Anomi diartikan sebagai suatu sikap dan kon-

disi dimana nilai lama ditinggalkan tetapi nilai baru sebagai penggantinya belum ada. Anomali diartikan sebagai munculnya suatu sikap atau kondisi kontradiktif dan kontra aksi yang diakibatkan oleh perubahan yang terlampau cepat sehingga segala sesuatu yang dahulu baik sekarang dianggap buruk, sebaliknya segala sesuatu yang dahulu terlarang sekarang justru dilakukan.

Kondisi di atas sudah barang tentu memerlukan penyesuaian/transformasi agar keamanan nasional Indonesia kita tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah internasional. Namun demikian tentu kita sadar benar bahwa tak ada satu keharusanpun bagi kita untuk meniru begitu saja sistem dari negara lain. Transformasi sistem keamanan nasional kita tetap bertolak dari kebutuhan kita, mampu didukung oleh sumberdaya yang ada, sesuai dengan nilai dan norma yang ada dan tidak akan mengabaikan sejarah/pengalaman bangsa Indonesia selama ini. Untuk itulah diperlukan adanya manajemen perubahan yang direncanakan, dikelola, dimonitor dan dievaluasi bila perlu diadakan revisi oleh pemegang otoritas yang ditunjuk untuk itu.

Manajemen perubahan yang baik menggunakan prinsip bahwa di dalam perubahan itu

(*change*) berlaku asas kesinambungan (*continuity*) yang konsisten (*consistency*). Artinya segala sesuatu yang baik dan sudah mengakar harus tetap dipertahankan sedangkan hal-hal yang sudah belum baik harus diadakan perbaikan, yang tidak baik ditinggalkan dan yang belum ada dan sangat diperlukan harus dibangun baru. Bila kita mampu belajar dari sejarah maka perjalanan sejarah dan perkembangan bangsa Indonesia membuktikan, bahwa bangsa Indonesia dalam membela dan mempertahankan kemerdekaan senantiasa mendasarkan diri pada semangat perjuangan seluruh rakyat yang didorong oleh perasaan senasib dan sepenanggungan serta sikap rela berkorban untuk tanah air. Kenyataan ini sekaligus menunjukkan bahwa tumpuan perlawanan bangsa Indonesia dalam menghadapi berbagai bahaya adalah pada rakyat, dan karenanya peranan rakyat dalam menyelenggarakan keamanan nasional merupakan faktor yang sangat menentukan. Bila kita ingin membandingkan - tanpa bermaksud untuk meniru - Afghanistan, Vietnam, Irak secara militer dapat ditaklukan oleh super power, tetapi secara moral tidak dapat ditaklukan, faktor penyebabnya karena semangat bela negara dan semangat perlawanan dari rakyatnya

tidak dapat dipatahkan oleh persenjataan *high tech*.

Rakyat Indonesia adalah pejuang, sedangkan TNI dan Polri yang tumbuh dan berasal dari rakyat pejuang adalah prajurit dan bhayangkara yang selalu mampu bekerja sama bahu-membahu dengan rakyat. Oleh karena itu semangat perjuangan yang berwujud manunggalnya TNI-Polri dengan rakyat tidak pernah pudar. Kemanunggalan disini hendaknya tidaklah diartikan dalam konteks fusi akan tetapi tetap dalam pengertian keterpaduan upaya secara sinergi. Masing masing pihak tetap memiliki otoritas sesuai fungsi dan posisinya, tidak didominasi oleh salah satu komponen dengan demikian integrasi komprehensif akan mampu menghasilkan keluaran yang optimal.

Asas persatuan kesatuan, gotong royong, kekeluargaan telah melandasi kemanunggalan TNI-Polri dengan rakyat yang melahirkan tanggung jawab bersama dalam pengabdian mewujudkan cita-cita bangsa, sehingga sejak semula perjuangan TNI-Polri dan rakyat tidak hanya meliputi bidang pertahanan nasional, keamanan dan ketertiban masyarakat akan tetapi meliputi seluruh aspek kehidupan meliputi politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam.

Pada tataran dunia interna-

sional sendiri manajemen keamanan nasional mengalami evolusi yang sangat substansial dan mendasar. Perubahan secara substansial ini diawali dengan berakhirnya Perang Dingin, mengemukanya arus globalisasi maraknya konflik antar-etnis dan ikatan parokial lainnya, serta serangan-serangan teroris terhadap eksistensi kehidupan manusia sebagaimana yang terjadi di berbagai belahan dunia. Berbagai perkembangan di atas, tentunya, membawa konsekuensi yang sangat besar bagi manajemen keamanan. Pertanyaannya kini, bagaimana kita dapat memaknakan manajemen 'keamanan' tersebut agar mampu melindungi kepentingan bangsa dan negara.

Jawaban sederhananya dalam wujud bagaimanapun rancangan keamanan baru tersebut sudah pasti harus mampu mendeteksi dini, mencegah/menangkal, menanggulangi dan merehabilitasi kondisi kehidupan nasional yang mengalami kerusakan akibat adanya ancaman terhadap keamanan nasional. Potensi ancaman yang membahayakan kondisi keamanan nasional dapat datang dari ancaman militer dan non militer, dapat bersifat sektoral/fungsional dapat pula bersifat multi dimensional, dapat bersumber dari dalam dan luar negeri negeri, dapat pula bersifat segera (*immi-*

nent threat) dapat pula bersifat mendatang (*future threat*).

Tidak mustahil ancaman tersebut bereskalasi atau bereksplasi mulai dari keadaan tertib sipil menjadi keadaan darurat (sipil atau militer) bahkan keadaan perang. Pada kondisi ini, pernyataan status keadaan darurat bisa difungsikan oleh pemegang kekuasaan/otoritas pemerintah sipil, baik untuk menanggulangi ancaman bersenjata ataupun bahaya wabah penyakit atau bencana alam yang tak mungkin ditanggulangi oleh otoritas sektoral fungsional/Departemen - LPND, tetapi membutuhkan upaya lintas fungsional/sektoral serta disetujui oleh DPR.

Mengalir dari pengertian di atas pada kondisi tertib sipil upaya penegakan hukum, pemeliharaan ketertiban, keselamatan dan perlindungan masyarakat menjadi tanggung jawab utama polisi dan aparat negara terkait lainnya sedangkan militer mengemban tanggung jawab operasi militer selain perang guna mendukung otoritas pemerintahan sipil. Pada kondisi darurat militer dan keadaan perang militer/dalam hal ini panglima atau komandan militer yang ditunjuk oleh otoritas pemerintahan sipil berdasar undang-undang adalah penguasa keadaan darurat atau penguasa keadaan perang atau

secara umum pertahanan menjadi tanggung jawab utama militer.

Cakupan wilayah Keamanan Nasional amat luas dan kompleks, karena meliputi keselamatan manusia, ketertiban umum, kelestarian lingkungan, penegakan hukum, pelayanan masyarakat, keutuhan wilayah kemerdekaan dan kedaulatan bangsa dan negara. Dengan demikian keamanan nasional cakupannya sangat luas, termasuk didalamnya adalah pertahanan. "Pertahanan" adalah bagian integral "Keamanan nasional" oleh karenanya berada dalam tataran yang jelas berbeda.

Upaya untuk menjamin keamanan nasional pada pemerintahan yang demokratis berada pada otoritas pemerintahan sipil, artinya pemerintah adalah penanggung jawab sekaligus pemegang kekuasaan atas upaya untuk menjamin keamanan nasional. Dengan perkataan lain presiden dibantu para menteri dan pejabat lainnya yang berada dibawah kekuasaannya secara sinergi mengupayakan fungsi pemeliharaan keamanan nasional. Semua pembantu presiden sesuai dengan fungsi dan kewenangannya yang diatur undang-undang melaksanakan upaya diatas. Makna hakikinya semua pembantu presiden harus melaksanakan fungsi tersebut

sebaik mungkin, dan dalam konteks keamanan, presiden dengan para pembantunya harus senantiasa mampu mengantisipasi dan menaggulangi ancaman militer dan ancaman non militer. Sedangkan DPR melakukan pengawasan terhadap upaya pemeliharaan keamanan nasional berdasarkan azas legalitas.

Rumitnya upaya pemeliharaan Keamanan Nasional menyebabkan hampir semua negara mempunyai badan – dipimpin oleh kepala Otoritas pemerintahan sipil – yang mengkoordinasikan usaha-usaha menciptakan dan mempertahankan keadaan aman secara nasional. Badan tersebut dikenal sebagai "*Dewan Keamanan Nasional*". Dewan ini selama dua puluh empat jam bertugas untuk memonitor dinamika Keamanan Nasional, untuk selanjutnya menyampaikan saran dan pertimbangan kepada otoritas pemerintahan sipil tentang upaya yang diperlukan dalam pemeliharaan stabilitas keamanan nasional. Dewan Keamanan Nasional bertugas menganalisa isu-isu ancaman baik ancaman militer maupun non militer, dari mana ancaman datang, dan bagaimana menghadapi ancaman tersebut. Dewan Keamanan Nasional, sangat diperlukan, terutama ketika pemerintah menghadapi situasi darurat atau men-

desak yang segera harus ditangani dengan segala resikonya, termasuk ketika harus menggunakan instrumen kekuatan bersenjata dan memberlakukan keadaan darurat.

Manajemen keamanan nasional yang mengacu pada manajemen perubahan serta adanya Dewan Keamanan Nasional akan memungkinkan Sistem Keamanan Nasional (Siskamnas) itu terselenggara secara solid. Semua struktur sub sistem dan fungsi mampu menjalankan kompetensi dan otoritasnya sesuai dengan wilayah kewenangannya. Bahwa dalam praktek penyelenggaraannya antar sub sistem memerlukan kerja sama dan koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsinya merupakan suatu konsekuensi logis dari sebuah sistem. Dengan demikian terselenggaranya mekanisme dan prosedur penyelenggaraan kamnas sesuai dengan tuntutan Siskamnas akan mampu menghasilkan sinergi upaya kamnas berada dibawah pengendalian pemegang otoritas Siskamnas yaitu Presiden dibantu oleh pembantu-pembantunya secara hirarchies berjenjang.

Sejarah dan Dinamika Perkembangan Sishankamrata

Sepanjang sejarah telah berulang kali terbukti akan kebenar-

an dan kemampuan perlawanan rakyat semesta dalam menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Basisnya adalah keyakinan akan kekuatan sendiri, keyakinan akan kemenangan dan tidak mengenal menyerah, baik penyerahan diri maupun penyerahan wilayah. Perlawanan rakyat semesta diselenggarakan dengan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta sehingga seluruh rakyat dan wilayahnya serta segenap sumber daya nasional dan prasarana nasional disusun, digerakkan dan diarahkan oleh Pemerintah untuk mewujudkan daya tangkal yang efektif dengan hasil guna yang optimal.

Landasan konstitusional bagi upaya penyelenggaraan pertahanan keamanan negara adalah konstitusi Negara Proklamasi itu sendiri, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Bab XII Pasal 30 dan tekad bangsa Indonesia untuk menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengiringi spontanitas dan semangat juang masyarakat bangsa Indonesia itu, Pemerintah Republik Indonesia menata dan mewadahi, mengerahkan serta mengendalikan penyelenggaraan upaya pertahanan keamanan negara. Atas dasar itu dirumuskan suatu konsepsi Perla-

wanan Rakyat Semesta yang mengandung arti kesadaran, tekad, sikap dan pandangan rakyat Indonesia untuk melawan dan menghancurkan setiap bentuk ancaman.

Tatanan, wadah dan arah kendali dari penyelenggaraan upaya pertahanan keamanan negara secara berkesinambungan telah dikembangkan oleh Pemerintah dan rakyat Indonesia. Keikutsertaan seluruh rakyat Indonesia secara spontan dalam penyelenggaraan upaya pertahanan keamanan negara, sejak awal kemerdekaan negara Republik Indonesia membuktikan bahwa rakyat adalah sumber kekuatan dalam sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta. Sistem ini merupakan penjabaran dan Perwujudan dari Bab XII Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 dan rumusan Perlawanan Rakyat Semesta merupakan hakikat dari pertahanan keamanan negara.

Bertumpu dan bersumber pada landasan konstitusional tersebut serta berbekal pengalaman upaya bangsa Indonesia menyelenggarakan pertahanan keamanan negara, baik pada kurun waktu perang kemerdekaan pertama dan kedua, penghancuran serta penyelesaian gerombolan-gerombolan pemberontak termasuk Trikora dan Dwikora, dapat disimpulkan

bahwa sistem pengikutsertaan warga negara dalam pertahanan keamanan negara meliputi dua komponen:

(1) komponen Rakyat yang terdiri atas: (a) kelaskaran, yang kemudian ditertibkan dan dikembangkan, yaitu bagi mereka yang memenuhi persyaratan diterima menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia sedangkan lainnya menjadi anggota Barisan Cadangan atau disebut Barisan, pada periode Perang Kemerdekaan ke-I; (b) pasukan Gerilya Desa (Pager Desa) termasuk Mobilisasi Pelajar (Mobpel) sebagai bentuk perkembangan dari Barisan Cadangan dalam periode Perang Kemerdekaan ke-II; (c) Organisasi Keamanan Desa (OKD) dan Organisasi Perlawanan Rakyat (OPR), sebagai bentuk kelanjutan Pager Desa, yang dikembangkan pada periode 1958-1960; (d) Pertahanan Sipil, Perlawanan dan Keamanan Rakyat (Wankamra) termasuk Resimen Mahasiswa, sebagai bentuk kelanjutan dan penyempurnaan Organisasi Keamanan Desa/ Organisasi Perlawanan Rakyat, sejak tahun 1961; dan (e) Perwira Cadangan yang dibentuk sejak tahun 1962.

Catatan

Bahwa kemudian bangsa Indonesia meratifikasi Hukum Internasional tentang konflik ber-

senjata kedalam hukum Humaniter Indonesia, itu menandakan bahwa keikutsertaan rakyat dalam bela negara syah menurut hukum bila ada mobilisasi umum untuk mentransformasi beberapa bagian komponen rakyat untuk menjadi kombatan.

(2) Komponen Angkatan Bersenjata yang terdiri atas:

(a) Tentara Nasional Indonesia, sebagai hasil pengembangan dan penyempurnaan secara berangkaian dan berturut-turut sebagai berikut: 1) Badan Keamanan Rakyat sebagai bagian dari Badan Penolong Keluarga Korban Perang yang dibentuk pada bulan Agustus 1945, merupakan bentuk embrional dari Tentara; 2) Tentara Keamanan Rakyat, yang dibentuk pada tanggal 5 Oktober 1945 dan kemudian diubah namanya menjadi Tentara Keselamatan Rakyat; 3) Tentara Republik Indonesia, yang dibentuk pada bulan Januari 1946; 4) Tentara Nasional Indonesia yang mengintegrasikan Tentara Republik Indonesia dan anggota Kelaskaran yang memenuhi persyaratan pada bulan Juli 1947.

b Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai hasil proses perkembangan, secara berangkaian dan berturut-turut sebagai berikut: (1) Mula-Mula merupakan bagian dari Departemen Dalam Negeri sampai dengan 1 Juli 1946; (2) Kemudian dengan

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 ditetapkan sebagai Angkatan Bersenjata pada tahun 1961 sesudah melalui bentuk Jawatan yang berdiri sendiri dibawah Perdana Menteri sejak 1 Juli 1946 dan kemudian menjadi Departemen pada tahun 1959; (3) Sebagai Angkatan Bersenjata yang sejajar dan sederajat dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sejak tahun 1964, (4) Pemisahan Polri dan TNI setelah terbitnya Tap MPR NO VI dan NO VII tahun 2000.

Berdasarkan jiwa Pembukaan dan Bab XII Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945, pertahanan keamanan negara Republik Indonesia diselenggarakan melalui pengerahan segenap warga negara berdasarkan hak dan kewajibannya secara terpadu, adil dan merata dan di bawah arahan Pemerintah.

Perwujudan penyelenggaraan pertahanan keamanan negara dengan sistem pertahanan keamanan rakyat semesta ditempuh melalui: (1) Memasyarakatkan upaya pertahanan keamanan negara; (1) Menegakkan hak dan kewajiban warga negara dalam upaya bela negara; (3) Mengamankan dan mendayagunakan sumber daya nasional dan prasarana nasional untuk kepentingan pertahanan keamanan negara.

Undang-undang tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia pada awal mulanya ditetapkan berdasar UU Nomor 29 Tahun 1954 yang mengacu pada Undang-Undang Dasar Sementara RI 1950. Dalam perkembangan selanjutnya pengaturan penyelenggaraan pertahanan keamanan negara, tidak lagi sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia, pertumbuhan Angkatan Bersenjata, serta perkembangan persyaratan pertahanan keamanan negara.

Walaupun demikian terdapat beberapa materi pokok yang masih sesuai dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan, di antaranya yang berhubungan dengan pandangan bangsa tentang pertahanan keamanan negara yaitu pertahanan rakyat dan sistem keikutsertaan warga negara dalam pertahanan negara yang meliputi Pendidikan Pendahuluan Pertahanan Rakyat (PPPR), Wajib Latih (Wala) dan Angkatan Perang yang terdiri dari anggota sukarela dan anggota wajib, dengan berbagai penyesuaian tertentu.

Materi pokok yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan diantaranya adalah dasar-dasar, pengelolaan pertahanan negara yang dilandasi paham demokrasi liberal yang diambil dari sistem

konstitusi pada saat undang-undang tersebut ditetapkan. Di dalam Undang-undang No 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia sebagai pengganti UU NO 29 tahun 1954, dikembangkan penjabaran berbagai ketentuan pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan berpangkal tolak pada jiwa Pembukaan dan Bab XII tentang Pertahanan Negara serta Pasal 30 yang dihubungkan dengan Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12 Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya, masih terdapat materi pokok tentang penyelenggaraan pertahanan keamanan negara yang belum sepenuhnya diatur dalam Undang-undang Nomor 29 Tahun 1954 dan telah disempurnakan pengaturannya antara lain:

1. Undang-undang Nomor 29 Tahun 1954 ternyata hanya mengatur tentang Angkatan Perang yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, pendidikan pendahuluan pertahanan rakyat serta wajib latih bagi rakyat; dengan demikian maka undang-undang tersebut semata-mata mengatur sumber daya manusia saja. Sedangkan dalam penyelenggaraan pertahanan keamanan negara perlu diamankan dan di-dayagunakan segenap unsur

sumber daya nasional dan prasarana nasional, baik prasarana fisik maupun prasarana psikis secara terpadu dan terarah. Dalam kaitannya dengan Pasal 31 dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, unsur-unsur sumber daya nasional diatur pengelolaan dan pendaayagunaannya secara dini, baik pada masa damai, maupun dalam keadaan darurat, agar dapat diperoleh hasil guna bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan tidak mengabaikan kepentingan pertahanan keamanan negara. Dengan demikian dalam undang-undang ini mengatur tentang pelaksanaan hak dan kewajiban warga negara untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara. Bentuk pengikut sertaan rakyat dimulai dari semenjak masa persiapan yang dilaksanakan secara dini sampai pendaayagunaannya dalam penyelenggaraan tugas-tugas pertahanan keamanan negara. Dalam pada itu diatur pula pokok-pokok pembinaan dan pendaayagunaan sumber daya alam sebagaimana dimaksud Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

2. Dalam Undang-undang Nomor 29 Tahun 1954 tidak terdapat ketentuan tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sejak awal tahun 60-an telah dimasukkan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam Ang-

katan Bersenjata.

3. Berdasarkan konstitusi yang berlaku pada saat itu, dalam Undang-undang Nomor 29 Tahun 1954 tidak dikenal pengertian dan kedudukan Angkatan Bersenjata sebagai kekuatan sosial yang telah memiliki landasan konstitusional sejak diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagaimana telah disahkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978. Oleh karena itu peranan Angkatan Bersenjata baik sebagai komponen utama kekuatan pertahanan keamanan negara maupun sebagai unsur kekuatan sosial mendapat kedudukan yang jelas dalam Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia pada waktu itu, sehingga memperoleh landasan hukum dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai penuangan ketentuan Garis-garis Besar Haluan Negara.

4. Sejalan dengan maksud ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, maka Menteri merupakan pembantu Presiden, yang memimpin suatu departemen sebagai penyelenggara kebijaksanaan serta pembina pertahanan keamanan negara. Jabatan Menteri yang membidangi

pertahanan keamanan negara tersebut dengan demikian, bukanlah merupakan jabatan politik belaka, melainkan jabatan yang memerlukan persyaratan yang harus menguasai dan mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Dalam pada itu kedudukan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 berarti, memegang kekuasaan yang tertinggi dalam penyelenggaraan komando dan pengelolaan atas Angkatan Bersenjata. Mengingat bahwa tugas kewajiban Presiden demikian luas dan beraneka ragam, sedangkan tugas penyelenggaraan komando Angkatan Bersenjata menuntut perhatian yang berlanjut dan berkesinambungan, maka ditetapkan jabatan Panglima Angkatan Bersenjata yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden untuk menjalankan tugas komando dan pengendalian kekuatan serta kemampuan Angkatan Bersenjata.

5. Hak dan kewajiban untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara sebagaimana tercantum dalam pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya sudah merupakan kebudayaan bangsa Indonesia selama berabad-abad sebagaimana diketahui dari sejarah tanah air dan bangsa Indonesia masa lampau. Dalam undang-undang ini hak

dan kewajiban tersebut dijabarkan melalui sistem keanggotaan Angkatan Bersenjata secara sukarela atau secara wajib, keanggotaan Cadangan Tentara Nasional Indonesia secara sukarela atau secara wajib, keanggotaan Rakyat Terlatih secara wajib dan keanggotaan Perlindungan Masyarakat secara sukarela.

6. Maka, demi terlaksananya ketentuan yang terkandung dalam Pembukaan dan Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 dijabarkan ketentuan-ketentuan pokok pertahanan keamanan negara yang mencerminkan ciri-ciri demokrasi dalam penyelenggaraan pertahanan keamanan negara dengan melibatkan segenap sumber daya nasional dan segenap prasarana psikis maupun prasarana fisik dalam satu sistem pertahanan keamanan rakyat semesta.

7. Selanjutnya seiring dengan reformasi nasional dan setelah diterbitkan TAP MPR RI NO VI dan VII tahun 2000 maka keberadaan Hankamneg RI mengalami perubahan menonjol antara lain pemisahan TNI dan Polri, dihapuskannya fungsi SOSPOL ABRI, perubahan UU NO 20 tahun 1982 menjadi UU NO 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara RI

dan UU NO 34 tahun 2004 tentang TNI.

Khusus untuk Sishankamrata beberapa penjelasan yang diperlukan adalah sebagai berikut:

a. Sishankamrata adalah sinergi holistik dari segenap komponen kekuatan nasional yang diintegrasikan kedalam sebuah sistem yang dikembangkan oleh bangsa Indonesia berdasarkan norma, nilai, falsafah serta pengalaman sejarah yang cocok dengan kondisi wilayah negara RI berupa negara kepulauan.

b. Sistemhankamrata dibangun dan dikembangkan atas dasar dan prinsip perang rakyat semesta, dilaksanakan melalui perlawanan rakyat semesta meliputi perlawanan rakyat bersenjata/kombatan (terdiri dari TNI, cadangan TNI, Rakyat terlatih yang dimobilisasi berdasarkan UU) dan perlawanan rakyat tidak bersenjata/non kombatan (terdiri dari komponen kekuatan rakyat yang bertugas sesuai bidang profesinya) yang bertugas sebagai kesatuan ketentraman dan ketertiban umum, perlindungan rakyat, keamanan rakyat yang sewaktu-waktu siap dimobilisasi bila ada keadaan darurat.

(c) Dalam jangka waktu dua periode pembangunan nasional jangka panjang kedepan (40-50 tahun) bangsa Indonesia diprediksikan belum akan mampu membangun kekuatan TNI yang

kuat, besar dan tangguh karena beberapa alasan antara lain: 1) Wilayah geografi Indonesia berupa negara kepulauan memerlukan TNI-AD, TNI-AL, TNI-AU yang besar dan kuat dilengkapi dengan alat utama dan sistem senjata (Alut Sista) yang modern didukung penguasaan Iptek dan Industri strategis yang kuat pula, 2) Untuk membangun kekuatan TNI yang besar dan kuat memerlukan anggaran yang luar biasa besar, 3) Pembangunan nasional jangka panjang sampai dengan dua periode kedepan masih diprioritaskan pada pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Kekuatan TNI dibangun secara selektif diarahkan untuk memelihara kekuatan yang ada dan memperpanjang usia pakai Alut Sista, penambahan baru alut sista hanya untuk mengganti alut sista lama yang dihapus.

d. Rakyat adalah komponen dasar dari kekuatan Sistemhankamrata, secara berlanjut kekuatan rakyat dilatih, diorganisasikan dan disiapkan serta disiagakan sebagai kekuatan yang siap dimobilisasikan menjadi kombatan dan non kombatan bila negara memerlukannya, misalnya dalam menghadapi keadaan bahaya.

Perang Rakyat Remesta adalah inti kekuatan dan metoda Sishankamrata yang sudah teruji oleh sejarah dengan indikat.

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang cinta damai namun lebih cinta kemerdekaan. Perang adalah jalan terakhir untuk mempertahankan kemerdekaan setelah upaya pemecahan damai tidak membuahkan hasil, serta perang yang dilaksanakan adalah perang keadilan. Pelaksanaan perang bersifat kesemestaan, kewilayahan dan kerakyatan. Percaya pada kekuatan sendiri, pantang menyerah baik penyerahan diri maupun penyerahan wilayah.

Kesemestaan mengandung makna bahwa kekuatan nasional baik sumberdaya manusia, sumberdaya alam, sumberdaya buatan, Iptek didayagunakan sebesar-besar untuk melindungi kepentingan nasional.

Kewilayahan mengandung makna bahwa wilayah negara yang bersifat kepulauan merupakan satu kesatuan wilayah Hankam. Wilayah adalah medan juang dan medan perlawanan terhadap agressor, ancaman terhadap sebagian wilayah pertahanan adalah ancaman terhadap keseluruhan wilayah negara.

Kerakyatan mengandung makna bahwa perang dilaksanakan untuk rakyat, oleh rakyat dan dari rakyat. Rakyat adalah andalan kekuatan Sistemhankamrata yang berfungsi sebagai daya tangkal bangsa dan nega-

ra. Dalam melaksanakan perang, kekuatan rakyat diorganisaikan melalui kesatuan kombatan dan non kombatan serta disebarakan pada seluruh wilayah medan perlawanan rakyat.

Persoalannya bukan seberapa besar bidang militer tercakup dalam keamanan nasional, akan tetapi lebih berorientasi kepada tugas pokok, peran, fungsi dan peran serta pelaksanaan tugas disesuaikan dengan ruang, sasaran, waktu, sarana (termasuk anggaran), yang diatur oleh perangkat pengatur. Yang dimaksud adalah mulai dari UUD sampai dengan Perpres. UU No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara RI yang semula adalah UU No 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI, secara jelas mengamanatkan bahwa Pertahanan (seharusnya tetap menyertakan kata Keamanan) Negara RI adalah tanggung jawab seluruh komponen kekuatan bangsa. Fungsi tersebut telah dibagi habis pada seluruh pemegang fungsi pemerintah yaitu Kementrian/Lembaga negara (K/L) secara proporsional seimbang. Pelaksanaannya melibatkan seluruh komponen kekuatan bangsa.

Masing-masing komponen kekuatan bangsa mempunyai tugas, fungsi dan peran sesuai dengan posisi masing-masing

yang diatur oleh UU. Bila kita menggunakan istilah seberapa besar saya khawatir akan terjebak kepada wacana sempit misalnya terjebak kepada seberapa besar bidang militer harus mendapat hak, porsi anggaran pembangunan tertentu sehingga kurang mengedepankan kewajiban dan tanggung jawabnya terhadap negara dan bangsa.

Pertahanan nasional sebagai bagian integral keamanan nasional

Secara universal pertahanan nasional (*national defence*) adalah suatu tata laku, suatu tindakan, suatu kegiatan mempertahankan sesuatu dari ancaman. Secara historis, kegiatan pertahanan nasional tak terpisahkan dari keberadaan dan peran militer, sementara semua militer di negara beradab pada zaman moderen ini dibangun untuk menghadapi ancaman militer dan ancaman bersenjata yang membahayakan eksistensi dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Praktek pertahanan nasional itu terlihat dengan jelas dalam bentuk perang dan bentuk kegiatan lainnya seperti operasi militer selain perang, yang tujuannya melindungi eksistensi bangsa dan negara, yang dalam pengertian umum turut serta membantu menciptakan keamanan bagi negara dan bangsa. Oleh karena itu per-

tahanan nasional bukan satu-satunya jalan untuk memelihara keamanan nasional. Dalam pengertian yang identik *public amenity, public service, community protection, public safety, public good order, law enforcement, Kamtibmas, emergency management* - secara tunggal - bukan satu-satunya jalan untuk memelihara keamanan nasional. Keseluruhannya secara sinergi holistik adalah bagian integral dari Sis-kamnas.

Potensi gangguan dari dalam negeri terhadap langgengnya keamanan dalam negeri (Amerika menyebutnya dengan *homeland security*) terutama bersumber pada terjadinya pelanggaran hukum dan ketertiban masyarakat, ancaman non tradisional serta bencana alam dan wabah penyakit. Dalam hal ini yang menjadi penjaga utama agar hukum dan ketertiban dapat ditegakkan adalah polisi dan aparat penegak hukum serta aparat negara lainnya. Sedangkan tugas, peran dan fungsi militer adalah sebagai kekuatan bantuan manakala otoritas pemerintahan sipil dan Polri membutuhkan bantuan kekuatan.

Karena itu, tidak mudah untuk menyederhanakan keduanya dengan mengatakan bahwa militer mengemban tanggung jawab pertahanan sementara polisi mengemban tanggung

jawab keamanan. Tentara dan polisi (dan alat negara lainnya) bersama-sama – sesuai dengan wilayah otoritas masing-masing yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan – bekerja untuk mencapai suatu tingkat keadaan aman yang stabil. Perlu diingat bahwa tugas menegakkan dan menjaga keamanan nasional tidak habis dibagi oleh tentara dan polisi saja. Berdasarkan Undang-Undang, dalam keadaan memaksa (*force majeure*), otoritas sipil berwenang menugaskan militer untuk ikut mengerjakan pekerjaan di luar tanggung jawab utamanya (*Military Operation Other Than War/MOOTW*), yang bagi TNI diatur melalui pasal 18 ayat (1) UU No 34 tahun 2004 tentang TNI dan UU No 23 /Prp tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Tapi penugasan itu harus diakhiri segera setelah keadaan berhasil dipulihkan normal kembali, serta mendapat persetujuan dari DPR RI.

Dalam rangka memahami hakekat interdependensi dan sinergi antar komponen kekuatan nasional haruslah bertolak dari landasan legal formal kemudian dicari korelasinya dengan pengalaman sejarah serta kebutuhan masa depan bangsa Indonesia.

Tujuan Keberadaan TNI sebagai Komponen Utama Pertahanan Negara RI

Keberadaan TNI cukup unik apabila dibandingkan dengan tentara negara lain pada umumnya. TNI lahir antara lain disebabkan oleh dorongan untuk turut serta bersama-sama komponen kekuatan bangsa lainnya merebut kemerdekaan dari penjajahan Belanda. Dalam sejarah perkembangannya keberadaan TNI mengalami perubahan yang cukup signifikan. Diawali dari terbentuknya Laskar-laskar Pejuang yang diprakarsai oleh kelompok-kelompok masyarakat yang sadar akan arti pentingnya perjuangan fisik merebut kemerdekaan.

Dari gambaran secara singkat di atas, upaya untuk merebut kemerdekaan merupakan upaya total seluruh kekuatan bangsa, masing-masing kekuatan rakyat bahu membahu mengusir penjajah tanpa memperhitungkan status kombatan atau non kombatan. Upaya merebut kemerdekaan oleh seluruh kekuatan rakyat seperti ini dikenal sebagai Perang Rakyat Semesta (Perata), kemudian berkembang menjadi Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata). Oleh sebab itu ciri kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan sangat mengemuka.

Mengingat perkembangan keberadaan TNI yang berasal dari rakyat, berjuang bersama rakyat, pelindung dan pembela rakyat, selanjutnya ketiga unsur tadi menjadi jatidiri TNI. Hal inilah yang membedakan perkembangan upaya pertahanan keamanan negara Republik Indonesia dengan negara-negara lain yang sudah maju (terutama negara lain yang menganut demokrasi). Tidak terlampau berlebihan bila TNI adalah salah satu pengawal pembentukan NKRI. Kondisi kejiwaan seperti inilah yang senantiasa memberi inspirasi kepada TNI untuk memelihara kadar pengabdian kepada bangsa dan negara, kendati dalam keadaan tertentu dinilai oleh para pengamat politik militer saat ini, sebagai "terlampau berlebihan". Terutama bila dibandingkan dengan keberadaan tentara di negara lain yang pembentukannya dilakukan oleh pemerintah. Di negara tersebut pengabdian tentara dalam arti pelaksanaan kegiatannya senantiasa didahului oleh keputusan politik dari pemegang kekuasaan politik.

Kondisi seperti ini, dalam keadaan tertentu dianggap oleh TNI sebagai "terlambat". Artinya bila harus menunggu keputusan politik ketika negara dihadapkan pada ancaman yang membahayakan kedaulatan negara, iden-

titas dan integritas bangsa serta perkembangan kehidupan bangsa dan negara, maka kekeliruan dalam menanggulangi ancaman dalam arti "terlambat" harus dibayar dengan ongkos sosial politik dan sosial ekonomi yang cukup mahal. Pada sisinya yang khas TNI dihadapkan pada risiko melanggar HAM dan sering dituduh sebagai memusuhi sekelompok rakyat Indonesia sendiri. Posisi seperti inilah yang sering menimbulkan polemik supremasi militer yang tidak cocok dengan demokrasi. Hal inilah yang harus segera dipecahkan dengan menerapkan prinsip solusi komprehensif dirumuskan tanpa emosi dan arogansi. Beberapa prinsip yang harus dipatuhi semua pihak adalah Tentara adalah pilihan terakhir digunakan (*the last resort*, dengan catatan tetap tidak menutup pelibatan tentara dalam *MOOTW*) dalam pemecahan masalah keamanan nasional, setelah semua diplomasi, upaya damai dan bermartabat mengalami kegagalan, semua risiko keterlambatan dalam pengambilan keputusan adalah tanggung jawab para elit politik sipil penyelenggara fungsi pemerintahan.

Pada perjuangan mempertahankan dan mengisi kemerdekaan, TNI dan seluruh rakyat Indonesia secara bertahap dan bahu membahu berhasil melak-

sanakan perubahan diberbagai aspek kehidupan nasional. Beberapa yang cukup menonjol antara lain telah mulai nampak adanya kedewasaan politik, serta kesadaran rakyat pada umumnya terhadap masa depan yang lebih baik. Sudah sewajarnya apabila tata laku TNI harus tetap ikut memelihara arah perubahan tersebut Tidak mudah bagi bangsa Indonesia untuk membangun Siskamnas yang cocok dengan perkembangan jaman, sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia dalam arti sesuai dengan tata nilai yang hidup serta yang terpenting diantaranya adalah mampu dibiayai oleh sumber daya nasional yang ada. Perkembangan TNI bukanlah urusan TNI semata, bukan masalah yang mudah, tidak boleh asal berubah karena menyangkut kelangsungan hidup berne-gara.

Penutup

Masalah keamanan adalah masalah hakiki bagi makhluk hidup dimuka bumi ini. Keamanan mempunyai wilayah cakupan yang sangat luas dan berjangka panjang. Selain itu keamanan mempunyai karakter menyeluruh (komprehensif integral) menyangkut kehidupan umat manusia, mulai dari individu, keluarga, masyarakat,

bangsa dan negara.

Oleh sebab itu, memecahkan masalah keamanan nasional harus dikaji secara mendalam, hati-hati dan penuh dengan kearifan dan bebas dari emosi serta kepentingan sesaat. Penelitian dan pengkajian hendaknya memperhatikan masukan dari jalur aspiratif/masyarakat pada umumnya, jalur akademik dan tak kalah pentingnya adalah para profesional serta praktisi/pelaksana sejarah.

Prinsip demokrasi, otoritas pemerintahan sipil, penggunaan kekuatan tentara sebagai *the last resort*, MOOTW, keterpaduan upaya segenap komponen keamanan nasional dengan kejelasan wilayah tanggung jawab dan kewenangannya tanpa harus terjebak dalam arogansi adalah bekal mendasar dalam mengelola keamanan nasional Indonesia.

Semoga semua pihak memiliki kesadaran yang tinggi akan makna persatuan-kesatuan, gotong royong, sinergi holistik tanpa harus mengorbankan kebinekaan, pluralitas dan heterogenitas dalam membangun Siskamnas Indonesia yang cocok bagi bangsa Indonesia.

SUMBER RUJUKAN/KE- PUSTAKAAN

- Andrew T. H. Tan. 2004. *Security perspectives of the Malay archipelago. Security linkages in the second front in the war on terrorism*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Alexander Downer. 2002. *Advancing the National Interest*. Dlm. Peter Hough. 2004. *Understanding global security*. London: Routledge.
- Barry Buzan. 1991. *People State and Fear: the National security problem in the Third world*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Clifford Beal. 2002. *Everything has changed, nothing has change*. http://www.janes.com/security/international_security/news/jdw/jdw020911_1_n.shtml
- David Hannay. 2005. *A more secure world: our shared responsibility- thereport of the High Level Panel on Threats, Challenges and Changes*. Dlm. Felix Doods (pnyt) *Human & environmental security. An agenda for change*. London: Earthscan.
- Donald M. Snow. 1987. *National Security: enduring problems*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Harry Tjan Silalahi. 2005. *Nasionalisme dan strategi keamanan nasional*. Dlm. Bantarto Bandoro (pnyt.). *Perspektif baru keamanan nasional*. Jakarta: CSIS.
- John Baylis & Steve Smith. 1997. *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press.
- . 2006. *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press.
- K.J Holsti. 1972. *International politics: a framework for analysis*. Englewood Cliff, N.J: Prentice-Hall.
- Kofi A. Annan. 2005. *In larger freedom. Toward development, security and human rights for all*. New York: United Nations.
- Landry H. S. *Konsep Human Security : Tinjauan dan Prospek*. Analisis CSIS. Tahun XXXI/2002, No. 1, April 2002.
- Michael M Brown (pnyt.). 2003. *Grave new world. Security challenges in the 21st century*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

- S. J. Deutsman. 1991. *Beyond the thaw, a new national strategy*. Colorado: West View Press.
- Stephen D Krasner. 1999. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princenton University Press.
- Tara Kartha. June 2001. *Small Arms and Security in South-east Asia. Small Arms and South East Asian Security. Confidence Building and Conflict Reduction*. 15th Asia-Pasific Roundtable, Kuala Lumpur.
- Nazaruddin Sjamsuddin. 1996. *Dimensi Politik Dari Integrasi Nasional: Tinjauan Teoritis*. Dlm. Safroedin Bahar dan A.B. Tangdiling (pnyt.) *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- TAP MPR-RI NO VI tahun 1999 yang mengatur tentang Pemisahan TNI-Polri.
- TAP MPR-RI NO VII tahun 1999 yang mengatur tentang Peran TNI dan Polri.
- Undang Undang Dasar tahun 1945.
- Undang Undang No 23/Prp 1959 tentang Keadaan Bahaya.
- Undang Undang No 29 tahun 1954 tentang Pertahanan Negara.
- Undang Undang No 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI.
- Undang Undang No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.
- Undang Undang No 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara RI.
- Undang Undang No 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.