

Dinamika Keamanan Nasional¹

Al A'raf

Abstrak

Dinamika keamanan nasional dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang. Di Indonesia tata kelola sektor keamanan telah dilakukan sejak reformasi 1998 dan menghasilkan berbagai capaian positif. Karena itu, kehadiran RUU Kamnas pada saat ini perlu dikaji secara kritis agar tata kelola sektor keamanan seperti pada masa orde baru tidak terulang lagi di Indonesia. Kompleksitas ancaman yang multidimensi dengan meningkatnya level eskalasi ancaman maka instrumen hukum yang diperlukan dalam pengelolaan keamanan bagaimana membuat aturan tentang tugas perbantuan. Dalam konteks itu, pemerintah seharusnya lebih memprioritaskan pembentukan UU Perbantuan daripada RUU Kamnas.

Kata kunci: RUU, Kamnas, TNI, Polri dan Orde Baru

Pendahuluan

Berubahnya strategi dan sistem keamanan sebuah negara sangat dipengaruhi oleh dinamika lingkungan strategis yang terus berkembang dan terus berubah. Derasnya arus gelombang demokratisasi, bergesernya kecenderungan konflik dari inter-state menjadi intra-state, laju arus globalisasi, kemajuan teknologi dan arus informasi yang begitu cepat, pengakuan universalitas HAM serta kompleksitas ancaman yang berkembang pasca perang dingin tentulah menjadi faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak langsung memaksa banyak negara untuk kembali menata ulang strategi dan sistem keamanannya. Perubahan strategi dan kebijakan keamanan itu ditunjukkan untuk meraih kepentingan nasionalnya (*national interest*).

Di masa kini, keamanan ditempatkan sebagai barang publik (*public goods*) yang berhak dinikmati oleh setiap warga baik individu, kelompok, maupun sebagai bangsa dengan menempatkan kewajiban negara untuk mengatur dan mengelolanya. Dengan demikian, diskursus keamanan kini tidak hanya dimonopoli negara atau aktor-aktor keamanan tetapi

¹ Makalah ini sebagian pernah dimasukkan dalam Jurnal Kemhan dan bahan seminar *launching* Puskamnas.

masyarakat sipil juga memiliki ruang untuk mengkaji dan membahas berbagai isu tentang keamanan.

Sebagai bagian dari elemen masyarakat sipil, dalam diskusi ini kami mencoba membahas persoalan keamanan dengan menjelaskan mengenai sekilas perkembangan konsep keamanan dan kompleksitas ancaman yang berkembang dan juga memaparkan tentang tata kelola sektor keamanan di Indonesia dimasa kini. Selain itu, mengingat perwujudan keamanan tidak bisa dilakukan sendiri oleh sebuah negara maka adalah penting untuk membangun kerjasama keamanan di kawasan dan hal itu akan sekilas dibahas di akhir tulisan.

Keamanan: Tradisional dan Non-Tradisional

Sebagai sebuah konsep, keamanan telah mengalami evolusi pemaknaan yang luas dan berkembang mengikuti perkembangan dinamika perubahan zaman. Secara etimologis, keamanan (*security*) berasal dari bahasa latin "*securus*" (*se+cura*) yang bermakna terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan. Kata ini juga bisa bermakna dari gabungan kata *se* (yang berarti tanpa/*without*) dan *curus* (yang berarti "*uneasiness*"). Sehingga bila digabungkan kata ini bermakna "*liberation from uneasiness, or a peaceful situation without any risks or threats*".²

Dalam kajian keamanan, pemahaman tentang konsep keamanan setidaknya dapat dilihat dari dua pendekatan yakni pendekatan tradisional dan non-tradisional. Secara umum, keduanya sama-sama berkuat mendebatkan wilayah cakupan keamanan (*referent object of security*).³

Dalam pendekatan tradisional keamanan diartikan sebagai keamanan sebuah negara yang dapat diancam oleh kekuatan militer negara lain dan harus dipertahankan melalui kekuatan militer negara itu sendiri.⁴ Dalam pendekatan ini, negara (*state*) menjadi subyek dan obyek dari upaya mengejar kepentingan keamanan. Pandangan kelompok ini menilai bahwa semua fenomena politik dan hubungan internasional

² Lihat Anak Agung Banyu Perwita, *Hakikat Prinsip dan Tujuan Pertahanan-Keamanan Negara*, dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propatria, 2006),

³ Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991).

⁴ David Mutimer, *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), (London: Macmillan Press Ltd, 1999), 77.

adalah fenomena tentang negara. Dalam alam pemikiran tradisional ini negara menjadi inti dalam upaya menjaga keamanan negara.⁵

Seiring dengan berakhirnya perang dingin, diskursus mengenai keamanan pun bergeser tidak lagi hanya terfokus pada negara. Perkembangan isu-isu strategis seperti demokratisasi, penegakan HAM dan fenomena terorisme telah memperluas cara pandang dalam melihat kompleksitas ancaman yang ada dan mempengaruhi perkembangan konsepsi keamanan. Ancaman tidak lagi hanya berupa ancaman militer tetapi juga ancaman nir militer.

Barry Buzan mendefinisikan lima sektor utama yang dicakup dalam pengertian keamanan yakni: (1) *the military security* yang mencakup dua tingkat pengelolaan kapabilitas persenjataan negara baik secara ofensif maupun defensif dan persepsi negara terhadap intensitas satu dengan yang lainnya; (2) *the political security* yang menaruh perhatian pada stabilitas organisasi negara, sistem ideologi dan ideologi yang memberi legitimasi kepada pemerintahan; (3) *the economic security* yang mencakup pada akses terhadap sumberdaya, keuangan dan pasar yang untuk menopang tingkat kesejahteraan dan kekuatan negara yang akseptabel; (4) *societal security* yang mencakup kelangsungan pola tradisi dari bahasa, budaya, agama, identitas nasional dan adat termasuk di dalamnya kondisi evolusi yang bisa diterima; dan (5) *environmental security* yang menaruh perhatian pada pemeliharaan lingkungan baik secara lokal maupun global sebagai sebuah dukungan penting terhadap sistem tempat kehidupan manusia bergantung. Dan masing-masing sektor tidak berdiri sendiri melainkan memiliki ikatan kuat satu sama lain.⁶

Dalam pendekatan non-tradisional, konsepsi keamanan ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*). Konsepsi ini berkembang setelah menurunnya ancaman militer yang menggerogoti kedaulatan negara dimana di sisi lain menunjukkan adanya peningkatan ancaman terhadap keamanan manusia pada aspek lain seperti penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan dan lainnya.

Sebagai sebuah konsepsi, *human security* menilai bahwa keamanan juga meliputi keamanan manusia yang didalamnya mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan hak-hak kelompok masyarakat, kelompok minoritas, anak-anak, wanita dari kekerasan fisik dan masalah-

⁵ Edy Prasetyono, *Konsep-Konsep Keamanan*, dalam *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*, Indra J Piliang, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro (eds), (Jakarta: CSIS, 2006), 267-269.

⁶ Barry Buzan, *Op Cit.*, 19-20.

masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Ciri khas perspektif ini melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* adalah penolakan hak-hak asasi manusia dan tidak adanya supremasi hukum.⁷

Pembahasan mengenai pentingnya keamanan manusia ini makin meningkat setelah adanya laporan UNDP tentang Human Development Report (1994). Dalam laporan tersebut, UNDP menyinggung 7 dimensi yang patut dipertimbangkan dalam menciptakan keamanan manusia yaitu: keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan individu, keamanan komunitas dan keamanan politik.⁸

Lebih lanjut, konsepsi keamanan juga dapat dilihat dari beberapa konsepsi, diantaranya yaitu keamanan bersama (*common security*), keamanan kooperatif (*cooperative security*) dan keamanan komprehensif (*comprehensive security*). *Common security* percaya bahwa hubungan antar aktor yang saling bermusuhan bisa di rubah dengan menciptakan kebijakan keamanan yang saling transparan dan tidak agresif. Tujuan utamanya adalah untuk menghilangkan rasa saling curiga akan maksud pihak lain untuk mencegah konflik bersenjata (*security dilemma*).⁹

Sedangkan *cooperative security* berupaya untuk memperdalam pemahaman mengenai keamanan seiring berkembangnya definisi dari keamanan yang tidak hanya tertumpu pada sektor militer tetapi juga mencakup lingkungan, ekonomi dan sosial.¹⁰ Fokus utama dari *cooperative security* adalah mencegah terjadi konflik antar-negara dan juga berupaya untuk memelihara kondisi status quo antara dan dalam negara itu sendiri. Pola kerjasama keamanan ini pula dapat digunakan untuk memelihara keamanan individu dan kelompok dalam negara. Selain itu, aktor-aktor non negara juga ikut dilibatkan dalam *cooperative security*, meskipun hal tersebut bukan diartikan adanya disain intervensi pihak luar terhadap urusan domestik melainkan hanya memberi kesempatan aktor non negara untuk ikut berbicara. Dan kunci dari pakem kerjasama ini adalah upaya pembangunan kebiasaan dialog dan kerjasama antar negara dalam satu kawasan. Sejauh ini, pola kerjasama keamanan adalah struktur keamanan

⁷ Penekanan akan pentingnya hak asasi manusia sebagai komponen dasar *human security* sebenarnya sudah berasal sejak perjanjian *Peace of Westphalia*, yang tertuang dalam Traktat Osnabruck dan Munster 1648, lihat Andi Widjajanto, *Human Security*, (Jakarta: Makalah, 2006), 2.

⁸ Bob Sugeng Hadiwinata, *human security*., 13.

⁹ Edy Prasetyono, *Op Cit.*, 270.

¹⁰ D Dewitt dalam Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Op. Cit.*, 114.

regional yang paling efektif ketimbang pola lain pasca berakhirnya perang dingin.¹¹

Sementara *comprehensive security* lebih menjabarkan tentang pentingnya memperluas pemahaman mengenai keamanan. Konsep keamanan komprehensif meyakini bahwa ancaman dapat tertuju bukan hanya kepada wilayah negara dan otoritas negara tetapi juga pada segala sesuatu yang langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kesejahteraan manusia.¹² *Comprehensive security* menempatkan keamanan sebagai konsep multidimensional sehingga mengharuskan negara menyiapkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya. Meski konsepsi ini memiliki dua bentuk utama, baik yang diadopsi oleh Jepang maupun negara di ASEAN, kesemuanya sama-sama menekankan pada memperlebar definisi tentang keamanan itu sendiri. Keamanan tidak lagi hanya terfokus hanya pada isu militer semata, tetapi juga mencakup seluruh aspek kehidupan seperti ideologi, politik dan ekonomi baik pada tingkatan domestik, bilateral, regional dan global.¹³

Dari penjelasan konsepsi keamanan di atas, kita bisa mengambil nilai penting dalam memaknai arti keamanan, yakni keamanan tidak hanya sebatas pada urusan menjaga batas-batas teritorial negara (kedaulatan nasional), tetapi juga harus menjamin, memenuhi dan melindungi keamanan warga negara (manusia). Konsepsi keamanan dan kompleksitas ancaman yang berkembang sebagaimana dijelaskan di atas juga merefleksikan bahwa sistem keamanan yang akan dibangun tidak boleh bersifat parsial. Sistem keamanan yang dibangun harus bersifat komprehensif (*comprehensive security*) yang melibatkan aktor keamanan yang beragam dengan diferensiasi fungsi dan tugas yang berbeda.

Konseptualisasi keamanan setidaknya terjadi dalam tiga aras: *pertama*, proliferasi substansial, khususnya ketika keamanan tidak cukup hanya bergumul dengan keamanan negara tetapi juga harus memberikan ruang untuk keamanan warganegara; *kedua*, proliferasi sektoral dengan masuknya berbagai lingkup non-teritorial seperti keamanan lingkungan, keamanan ekonomi, dan keamanan energy; dan *ketiga*, proliferasi vertical dengan masuknya dimensi-dimensi non-militer sebagai sesuatu yang dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan, dalam arti terbatas sebagai

¹¹ Ibid., 115-117.

¹² Kusnanto Anggoro, *Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi*, dalam buku Al Araf et al (eds), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*, (Jakarta: Imparsial, 2005), 6.

¹³ Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Op. Cit.*, 113.

keamanan kedaulatan pemerintahan maupun dalam arti luas yang mengedepankan keamanan umat manusia.¹⁴

Sekuritisasi

Buzan, Weaver dan Williams mengatakan bahwa sekuritisasi merupakan versi ekstrim dari politisasi dimana pola pergerakan sekuritisasi membawa politik demokrasi melewati batas aturan yang telah diterapkan. Sekuritisasi, dalam hal ini, berada di titik persilangan antara implementasi demokrasi oleh sebuah pemerintahan atau tindakan otoriter untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi.

Proses sekuritisasi merubah tata cara politik rutin yang biasa dijalankan pada kondisi normal, dan memlimitasi diskusi dan debat yang oleh para pengambil kebijakan dipersepsikan dapat menghambat aksi yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah permasalahan. Sekuritisasi mendefinisikan ulang pilihan-pilihan solusi yang dapat diterapkan dalam menyelesaikan sebuah permasalahan kepada opsi-opsi yang cepat dan koersif, seringkali berbentuk pengerahan instrumen militer, dan mendelegitimasi solusi-solusi jangka panjang dan negosiasi.

Proses sekuritisasi kemudian dapat membawa dampak buruk terhadap komunitas sosial dimana proses tersebut terjadi. Adanya penekanan pada solusi yang reaktif dan situasional mengakibatkan minimnya pemikiran terbaik untuk menyelesaikan masalah dengan opsi yang menitikberatkan pada korban yang mungkin jatuh akibat proses tersebut. Proses sekuritisasi telah menjadi pengamatan banyak pihak, dan membawa kekhawatiran bahwa proses ini seringkali akan digunakan oleh negara dalam menyelesaikan sebuah permasalahan yang terjadi.

Sistem Keamanan Indonesia

a. Ancaman Keamanan

Pada realitasnya di Indonesia persoalan keamanan dan ancaman juga meliputi persoalan-persoalan keamanan yang bersifat tradisional maupun non-tradisional. Meski demikian, persoalan yang nyata sehari-hari di hadapi pemerintah Indonesia adalah ancaman-ancaman yang lebih bersifat non-tradisional ketimbang ancaman tradisional.

¹⁴ *Ibid.*

Dalam buku putih pertahanan di Indonesia di sebutkan bahwa ancaman terhadap keamanan meliputi ancaman militer dan ancaman non-militer. Ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal.¹⁵ Sedangkan ancaman nonmiliter pada hakikatnya ancaman yang menggunakan faktor-faktor nonmiliter yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nonmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum.¹⁶

Tidak jauh berbeda dengan Indonesia, di kawasan Asia ancaman Non-Tradisional dianggap isu utama yang mengancam keamanan kawasan. Ancaman ini terdiri dari persoalan terorisme, penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, penjualan wanita dan anak-anak, kebakaran hutan, *piracy*, *money laundering*, *drugs trafficking*. Meski ancaman Non-Tradisional menjadi isu utama di kawasan Asia namun ancaman tradisional masih juga potensial menimbulkan konflik di kawasan Asia secara umum antara lain *border disputes*-isu-isu perbatasan seperti Indonesia-Malaysia tentang masalah Ambalat, Indonesia dan Philipina tentang masalah Kepulauan Miangas, masalah batas landas kontingen antara Malaysia dan Singapura dan Malaysia-Thailand; Konflik di Korea Peninsula;¹⁷ Konflik China-Taiwan; maupun Konflik India-Pakistan tentang masalah Kasmir.

Lebih dari itu, khusus di kawasan Asia Tenggara, ancaman terorisme telah menjadi persoalan yang serius yang harus dihadapi negara-negara di kawasan ASEAN terlebih pasca peristiwa WTC 11 September 2001. Harus diakui, modernisasi dan globalisasi sedikit banyak telah mempengaruhi *nature of terrorism* menjadi lebih kompleks dan rumit. Kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi. Ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris untuk menjalankan aksinya semakin luas. Hal ini menjadikan fenomena terorisme menjadi relatif sulit diprediksikan untuk menentukan kapan dan di mana kelompok teroris

¹⁵ Buku Putih Pertahanan Indonesia, (Jakarta: Departemen Pertahanan), Dephan, 2008, 27.

¹⁶ *Ibid.*, 31.

¹⁷ Untuk lebih jelas melihat isu-isu dan ancaman di kawasan Asia lihat Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, (Jakarta: Obor, 2007), 64.

akan melakukan aksinya. Fakta-fakta juga menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organised crime*) dalam berbagai ragam dan bentuknya. Mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius dan juga perdagangan senjata api ilegal. Respon atas persoalan ini telah melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik dan keamanan di banyak negara.

b. Pengelolaan Keamanan

Secara sederhana, tujuan pengelolaan keamanan sepenuhnya ditujukan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia seperti sebagaimana di maksud dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut maka Indonesia perlu memiliki strategi keamanan. Karena lingkungan strategis Indonesia terus berubah, maka setidaknya Indonesia harus melakukan tiga tindakan penting dalam strategi keamanan, yakni: 1) mengambil keputusan-keputusan sehubungan dengan perubahan-perubahan lingkungan eksternal dan internalnya; 2) memobilisasi sumber-sumber daya untuk menjalankan keputusan yang telah diambil; 3) mengaplikasikan instrument tertentu untuk mendukung keputusan yang telah diambil.¹⁸

Strategi keamanan untuk menghadapi dinamika ancaman tersebut hendaknya disusun dengan mempertimbangkan konteks dan eskalasi ancaman, manifestasi konflik, efesiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya pertahanan dan keamanan negara dan penghormatan atas nilai-nilai kemanusiaan, demokrasi dan hak-hak asasi manusia.¹⁹ Di sini, penting untuk memperhatikan persoalan *securitisasi* serta penggunaan alat kekerasan merupakan pilihan yang terakhir.

Lebih lanjut, kebijakan keamanan yang menyeluruh (*comprehensive security*) sebagai hakikat dari keamanan sesungguhnya mengharuskan pemerintah untuk mengembangkan kebijakan keamanan yang menyeluruh dengan tahapan-tahapan yang jelas, diawali dengan pembentukan sistem peringatan dini, mekanisme pencegahan kejahatan,

¹⁸ Bantarto Bandoro, *Hubungan Luar Negeri Indonesia dan Strategi Keamanan Nasional*, dalam *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Bantarto Bandoro (ed), (Jakarta: CSIS, 2005), 128.

¹⁹ Tim Propatria, *Op.Cit*, 8.

prosedur penindakan, dan proses penegakan hukum.²⁰ Dengan demikian, pelibatan aktor-aktor yang beragam untuk menjalankan tahapan-tahapan tersebut menjadi sebuah keharusan, yakni lembaga intelejen menjalankan fungsi deteksi dini, kepolisian menjalankan fungsi penegakkan hukum serta keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), TNI menjalankan fungsi penindakan untuk operasi militer perang dan operasi militer selain perang serta komponen keamanan lainnya menjalankan fungsi-fungsi yang sudah seharusnya.

Mengingat penataan aktor-aktor keamanan itu berada dalam sistem negara demokrasi maka adalah penting untuk menjadikan prinsip supremasi sipil sebagai dasar pijakan di dalam menata sistem keamanan. Di dalam sistem negara demokrasi adalah sebuah kewajiban bagi seluruh aktor keamanan, tidak hanya militer, untuk tunduk dan patuh pada otoritas politik yang telah terpilih melalui pemilihan umum. Dalam konteks ini peran Presiden dan parlemen menjadi penting untuk mewujudkan keamanan.

Dalam tataran legislasi, pemerintah telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan baru di bidang pertahanan keamanan yakni UU Pertahanan Negara no 3/2002, UU TNI no 34/2004, UU Polri no 2/2002 dan UU Intelijen no 17 tahun 2011 sebagai basis dasar legal dalam memperkuat sistem keamanan. Sebelum beberapa peraturan perundangan tersebut terbentuk juga terdapat TAP MPR No.VI/2000 dan TAP MPR No.VII/2000 yang menjadi pijakan awal dalam melakukan perubahan di sektor keamanan di masa reformasi. Harus diakui terbentuknya beberapa aturan tersebut merupakan capaian positif dari reformasi sektor keamanan.²¹

Dalam level implementasi terdapat beberapa kasus yang menunjukkan tumpang tindih kerja antar aktor keamanan. Hal ini bisa terlihat dari pengakuan anggota antiteror, yang menurutnya seseorang yang dicurigai terkait dengan bom di Jimbaran dan Kuta gagal ditangkap karena terlalu banyaknya satuan Intel yang turun dan tak berkomunikasi. Target sudah kabur karena ternyata di tempat itu sudah ada intel Kopassus, intel kodam, intel polisi dan sebagainya. Menurutnya seperti ada rivalitas dan tidak ada komunikasi sehingga banyak hal menjadi mubazir.²²

²⁰ Tim Propatria, *Op.Cit*, 9.

²¹ Untuk lebih lengkap melihat persoalan regulasi bidang keamanan lihat T Hari Prihatono (ed), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, (Jakarta: Propatria Institute, 2006).

²² Koran Tempo, 3 Oktober 2005.

Dalam level eskalasi ancaman tertentu memang penanganan masalah ancaman terhadap keamanan nasional perlu dilakukan secara bersama antar aktor keamanan. Karena itu, untuk mengatasi wilayah abu-abu (*grey area*) dalam sektor keamanan maka yang dibutuhkan pemerintah adalah segera membentuk aturan tentang tugas perbantuan. Bila mengacu kepada UU Polri maka aturan perbantuan itu akan diatur dalam peraturan pemerintah sedangkan mengacu kepada UU TNI maka aturan perbantuan itu diatur dalam undang-undang. Dalam konteks itu, pemerintah seharusnya lebih memprioritaskan membentuk aturan tentang tugas perbantuan ketimbang membentuk RUU Keamanan Nasional. Secara urgensi, kehadiran RUU keamanan nasional tidak urgent karena paska pemerintah membentuk undang-undang tentang intelijen (terlepas dari kelemahannya) maka penataan aktor-aktor keamanan di dalam undang-undang sudah lengkap.

Keamanan Regional

Kendati bangunan sistem keamanan sebuah bangsa sudah kuat, namun adalah sulit di era globalisasi ini usaha untuk menghadapi ancaman hanya di lakukan secara sendiri-sendiri oleh masing-masing negara. Hampir semua negara percaya bahwa pada dekade kekinian upaya mewujudkan keamanan nasional juga harus dilakukan dengan membangun kerjasama keamanan di tingkatan internasional maupun regional demi mewujudkan stabilitas keamanan di kawasan regional maupun internasional yang nantinya secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi terwujudnya keamanan nasional masing-masing negara.

Konseptualisasi tentang keamanan dengan bekerjasama (*cooperative security*) tentunya menjadi salah satu konsepsi dasar di dalam melakukan kerjasama keamanan antar negara untuk mewujudkan keamanan nasionalnya. Secara konsep, *cooperative security* tidak memiliki banyak perbedaan dengan *common security* ataupun *comprehensive security*. Ide ini lebih menawarkan sebuah formula mengenai bagaimana sistem keamanan regional seharusnya dibentuk termasuk di dalamnya sebuah proses gradual yang berupaya untuk mempertajam sikap para pembuat kebijakan negara mengenai keamanan dan menawarkan alternatif mengenai keamanan. *Cooperative security* berupaya untuk mengubah

kebiasaan negara dari sikap saling berkompetisi menjadi bekerja sama dengan negara lain.²³

Harus diakui, usaha untuk membangun keamanan memang tidak cukup hanya mengandalkan pada sumber-sumber di dalam negeri. Hubungan luar negeri Indonesia juga bisa dimanfaatkan untuk tujuan tersebut. Kemampuan dan keberhasilan Indonesia untuk menghadapi dan mengatasi dampak keamanan dari perubahan-perubahan lingkungan yang begitu cepat pada akhirnya juga sangat tergantung pada kemampuan Indonesia sendiri dalam mengelola hubungan luar negerinya. Komitmen Indonesia untuk menjadi bagian penting dalam membangun kerjasama, stabilitas dan perdamaian internasional harus dilihat dalam kerangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhan domestiknya. Sulit dihindari bahwa keamanan global dan regional mempengaruhi keamanan nasional atau sebaliknya. Ini berarti bahwa struktur esensial dari sebuah kawasan akan sangat ditentukan oleh kondisi keamanan domestik dan regional maupun internasional.²⁴

Salah satu mekanisme pembangunan keamanan di tingkatan regional adalah dengan memaksimalkan fungsi ASEAN. Sebagai sebuah bentuk kerjasama kawasan, ASEAN memang telah mengalami evolusi yang cukup panjang. ASEAN tidak lagi hanya sebagai organisasi regional yang berbentuk asosiasi tetapi lebih dari itu ASEAN ingin menjadi sebuah komunitas masyarakat.

Masyarakat komunitas ASEAN ditunjukkan pada tiga agenda besar, yakni: Asean political-security community; ASEAN Economic Community (AEC); ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC). Terkait dengan komunitas keamanan ASEAN, salah satu tujuan pembentukannya adalah untuk memperkuat ketahanan kawasan dan mendukung penyelesaian konflik secara damai. Usaha untuk membangun komunitas keamanan ASEAN itu tentulah tidak bisa lepas dari diratifikasinya ASEAN Charter pada 2007 di Singapura.

Namun demikian, sebenarnya sejak tahun 1994 ASEAN telah memprakarsai pembentukan forum untuk membahas pemeliharaan stabilitas keamanan di Asia Pasifik dengan nama ARF (ASEAN Regional Forum). Forum ini dibuat untuk memperkuat pembangunan rasa saling percaya (*Confidence of Building Measures*) diantara negara-negara peserta, menghindari atau mengurangi rasa saling curiga, dan membuka peluang kerja sama dalam menanggulangi isu-isu yang menjadi tantangan bersama kawasan. Dinamika forum ini kemudian berkembang pada pertemuan

²³ D Dewitt, *Op. Cit.*, 114.

²⁴ Bantarto Bandoro, *Op. Cit.*, 134.

tingkat menteri di Laos. Beberapa bidang isu dan kerjasama keamanan yang dibahas diantaranya meliputi persoalan Security Cooperation, Disaster Relief, Non-Proliferation; Peaceful Settlement Disputes, and Arms Control, Peace Keeping Operation, dan Maritime Security Cooperation. ARF sesungguhnya merupakan forum interaksi antar negara-negara ASEAN dan negara-negara ekstraregional. Sebagai misal adalah kehadiran AS sebagai negara di luar ASEAN yang berpartisipasi dalam ARF. Keterlibatan AS itu tentunya tidak lepas dari pengaruh besar AS terhadap sejarah perkembangan di Asia Tenggara dan sebagai negara adidaya, dominasi AS dikawasan Asia Tenggara maupun Asia Pasifik memang masih cukup kuat. ARF lebih menekankan pendekatan diplomasi preventif yang bisa dilakukan melalui perundingan, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian melalui pengadilan, melalui badan-badan regional, atau pengaturan-pengaturan atau cara-cara damai lainnya, yang diterapkan sebelum suatu perselisian pecah menjadi konflik militer.²⁵

Terlepas dari berbagai kritik dan kelemahan di ASEAN, maka tantangan ASEAN kedepan adalah perlu merumuskan sebuah kondisi akhir yang ingin diwujudkan di masa depan secara lebih konkrit. Dengan kata lain, ASEAN perlu merumuskan sebuah kesepakatan mengenai ke arah mana ia akan berkembang, dan bagaimana cara mencapainya. ASEAN tidak boleh dibiarkan mengambang tanpa adanya *sense of purpose* yang jelas; tanpa adanya tujuan praktis yang perlu dicapai, dan tanpa adanya gambaran mengenai kondisi ideal yang harus diwujudkan di masa depan. ASEAN berpeluang untuk berkembang menjadi sebuah *security community* yang lebih komprehensif, yang mencakup, dan memberi penekanan kuat pada, aspek-aspek keamanan non-militer.²⁶

Hal tersebut merupakan konsekuensi dari dominannya isu-isu keamanan non-tradisional seperti terorisme, penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, penjualan wanita dan anak-anak, kebakaran hutan, *piracy*, *money laundering*, *drugs trafficking*, *illegal fishing*, *disaster relief*, *illegal logging*, di kawasan ASEAN sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun, yang penting untuk ditekankan adalah sebuah *Security Community* bukanlah Pakta Pertahanan (*Defence Pact*) atau aliansi militer. ASEAN *Security Community* mencoba membangun sebuah lingkungan kerjasama yang dapat mencegah terjadinya konflik sejak awal.

²⁵ Ikrar Nusa Bhakti, *Forum Regional ASEAN dan Pengaturan Keamanan Regional di Asia Pasifik*, Jurnal Ilmu Politik.

²⁶ Rizal Sukma, *Keamanan Internasional Pasca 11 September, Terorisme, Hegemoni AS dan Implikasi Regional*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, 5.

Penutup

Dinamika keamanan nasional seturut dengan perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang memerlukan pemahaman mengenai keamanan yang komprehensif (*comprehensif security*). Karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keamanan yang melibatkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya dengan diferensiasi fungsi dan tugas yang berbeda.

Keamanan yang bersifat multidimensi saat ini keamanan tidak hanya bersifat menjaga batas-batas teritorial negara (keadulatan nasional), tetapi juga harus menjamin keamanan dan melindungi warga negara (manusia). Kondisi yang menempatkan aparat militer diluar pertahanan hanya akan menyebabkan distorsi terhadap tatanan demokrasi. Sejarah Indonesia telah membuktikan bagaimana kehidupan demokrasi dan civil society mengalami kelumpuhan sepanjang pemerintahan Orde Baru akibat penyatuan dimensi pertahanan dan keamanan dijadikan satu.

Akhirnya, dinamika keamanan nasional yang melahirkan konsep keamanan yang multidimensi memerlukan pengelolaan sistem keamanan nasional yang komprehensif. Hal ini membutuhkan dukungan dan sinergi dari berbagai stake holders agar cita-cita demokrasi yang dirintis oleh para pendiri bangsa dapat direalisasikan sesuai dengan ideologi pancasila dan konstitusi dasar pancasila.

Daftar Pustaka

- Anak Agung Banyu Perwita, *Hakikat Prinsip dan Tujuan Pertahanan-Keamanan Negara*, dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propatria, 2006)
- Andi Widjajanto, *Human Security*, (Jakarta: Makalah, 2006)
- Barry Buzan, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*. (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991).
- Bantarto Bandoro, *Hubungan Luar Negeri Indonesia dan Strategi Keamanan Nasional*, dalam *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Bantarto Bandoro (ed), (Jakarta: CSIS, 2005)
- Buku Putih Pertahanan Indonesia, (Jakarta: Departemen Pertahanan, 2008)

- Connie Rahakundini Bakrie, *Pertahanan Negara dan Postur TNI Ideal*, (Jakarta: Obor, 2007)
- David Mutimer, *Beyond Strategy: Critical Thinking and the New Security Studies*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), (London: Macmillan Press Ltd, 1999)
- D Dewitt dalam Craig A Snyder, *Regional Security Structures*, dalam *Contemporary Security and Strategy*, Craig A Snyder (ed), *Contemporary Security and Strategy* (Macmillan Press Ltd., London, 1999)
- Edy Prasetyono, *Konsep-Konsep Keamanan*", dalam *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*, Indra J Piliang, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro (eds), (Jakarta: CSIS, 2006)
- Ikrar Nusa Bakti, "Forum Regional ASEAN dan Pengaturan Keamanan Regional di Asia Pasifik", *Jurnal Ilmu Politik*, No.10, 1997.
- Kusnanto Anggoro, *Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi*, dalam Al Araf, et al (eds), *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*, (Jakarta: Imparsial, 2005)
- Liota P.H, *Boomerang Effect : the Convergence of National and Human Security*, dalam *Security Dialogue*, vol 33, No 4, 2002,
- Rizal Sukma, *Keamanan Internasional Pasca 11 September, Terorisme, Hegemoni AS dan Implikasi Regional*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- T Hari Prihatono (ed), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, (Jakarta: Propatria Institute, 2006).