

Pemahaman Tentang "Keamanan Nasional"

Farouk Muhammad*

Abstrak :

Akhir-akhir ini diskursus tentang masalah Keamanan Nasional (Kamnas) sangat dibahas, setelah bertahun-tahun didiskusikan pada berbagai forum, sejak dan sebagai konsekuensi pemisahan TNI - Polri. Isu-isu terkait, seperti perbantuan TNI, intelijen dan rahasia negara dan peradilan umum bagi militer, juga timbul tenggelam di antara berita-berita media massa, mengindikasikan bahwa bangsa kita masih dalam proses mencari bentuk mengenai peran militer yang tepat dalam kehidupan demokratis yang baru dibangun. Terkait Rancangan Undang-Undang (RUU) Kamnas, isu yang masih diperdebatkan adalah mengenai pengertian dan ruang lingkup Kamnas.

Kata Kunci : *Keamanan, Keamanan Nasional, Keamanan Umum*

Pendahuluan

Keamanan berasal dari kata pokok "aman" yang berarti : bebas, terlindung dari bahaya, selamat, tidak membahayakan, yakin, dapat dipercaya, dapat diandalkan, sedangkan "keamanan" memiliki arti suasana aman, ketenteraman, ketenangan (Peter Salim, 2002).

Keamanan memiliki pengertian yang universal atau sering disebut dengan *security*. Pada awal mulanya konsep keamanan (*security*) hanya menyangkut pengertian yang berkaitan dengan keamanan suatu Negara. Komisi Konstitusi (2004) dengan mengutip Patrick J. Garrity mengemukakan bahwa pengertian "security" : *"closely tied to a state's defense of sovereign interest by military means. At its most fundamental level,*

the term security has meant the effort to protect a population and territory against organized force while advancing state interest through competitive behavior".

Pemahaman tentang konsep keamanan.

Dalam literatur kepolisian, pengertian keamanan secara umum adalah " *keadaan atau kondisi bebas dari gangguan fisik, maupun psikis, terlindunginya keselamatan jiwa dan terjaminnya harta benda dari segala macam ancaman gangguan dan bahaya*" (Awaloedin Djamin, 2004). Sudah barang tentu pemahaman ini berbeda dengan pengertian keamanan (*security*) pada awalnya, karena ini lebih mengacu pada pengertian "keamanan dan ketertiban masyarakat" yang kita biasa gunakan atau juga disebut keamanan umum (*public security*). Dalam hal ini istilah lama seperti *public order* atau *law and order* telah mengalami perluasan, di mana *order* tidak

* Irjen Pol. (P) Prof. Dr. Farouk Muhammad Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD - RI), Guru Besar Kriminologi & Sistem Peradilan Pidana pada Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian (STIK) & Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia (UI).

hanya menyangkut ketertiban seperti digunakan oleh bahasa kita sehari-hari, akan tetapi sudah menyangkut keamanan.

Istilah *security* juga telah bergeser dan berkembang (semakin luas). Semenjak tahun 1994 dengan keluarnya *The Human Development Report* dari UNDP, dikenal pula istilah "*human security*" yang berarti: pertama, keamanan dari ancaman kronis kelaparan, penyakit dan penindasan. Kedua, berarti perlindungan dari gangguan mendadak yang merugikan pola kehidupan sehari-hari di rumah, di tempat kerja ataupun dalam masyarakat. *The Human Development Report* tersebut di atas mengidentifikasi 7 (tujuh) elemen yang merupakan *human security*, yaitu (1) *economic security*, (2) *food security*, (3) *health security*, (4) *environmental security*, (5) *personal security*, (6) *community security*, dan (7) *political security*. Fokus dari *human security* ini adalah manusia, bukan negara.

Berdasarkan uraian di atas, istilah keamanan mempunyai pengertian yang beraneka ragam, sehingga tidak mungkin berdiri sendiri, tetapi harus dikaitkan dengan sesuatu; misalnya "*keadaan atau kondisi bebas dari gangguan fisik, maupun psikis, terlindunginya keselamatan jiwa dan terjaminnya harta benda dari segala macam ancaman gangguan dan bahaya*" (Awaloedin Djamin, 2004). karena itu pengertian istilah keamanan sangat tergantung pada kata yang mengikutinya. Ditinjau dari tatarannya, paling tidak kita bisa mengelompokkan konsep keamanan itu dalam 4 (empat) kategori yaitu: (1) *International security*, (2) *National (State) security*, (3) *Public security (and Order)*, dan (4) *Human security*.

Memahami konsep Keamanan Nasional

Sejalan dengan perkembangan pemahaman tentang *security*, pada pasca Perang Dunia II konsep keamanan nasional (*national security*) juga digulirkan. Komisi Konstitusi (2004) dengan mengutip

Christopher Schoemaker mengemukakan: "*national security was seen primarily as the protection from external invasion, an attitude primarily driven by the war. As a result, the original concept had a strong military component*".

Pengertian ini sangat dikaitkan dengan invasi dari luar, sehingga seolah-olah hanya menyangkut upaya pertahanan dalam rangka menjaga keamanan nasional (negara). Karena itu pada tataran global berlangsung pemikiran kembali atau peninjauan ulang tentang dimensi keamanan. Dalam kehidupan bangsa kita, kebutuhan tersebut juga dirasakan karena ada anggapan bahwa seolah-olah keamanan hanya urusannya polisi, sementara untuk menghadapi ancaman dari luar negeri dilakukan dengan upaya pertahanan yang menjadi porsi urusan TNI. Karena itu, sejalan dengan penilaian SBY (*rethinking security*) bahwa kita perlu memikirkan kembali pengertian konsep keamanan khususnya yang menyangkut keamanan Negara.

Pemahaman tentang konsep keamanan nasional dapat kita telusuri dari beberapa sumber. Dalam Kamus Bahasa Indonesia "Keamanan Nasional" berarti "kekuatan suatu bangsa untuk melindungi negaranya terhadap ancaman atau bahaya baik dari dalam maupun luar negeri" (Peter Salim, 2002). Edy Prasetyono (2005) mengemukakan bahwa "Keamanan Nasional dapat diartikan sebagai kebijakan politik pemerintah yang bertujuan untuk menegakkan situasi yang aman dan kondusif bagi terselenggaranya pemerintahan sehingga mampu mempertahankan **tujuan vital nasional** dari segala gangguan dan ancaman. Dengan demikian keamanan nasional perlu dilihat dalam hubungannya dengan upaya untuk mencapai kepentingan nasional". Kusnanto Anggoro, dalam buku *Keamanan, Demokrasi dan Pemilu* (2004) editor Stanley tidak memberikan pengertian tentang konsep keamanan nasional, tetapi dikemukakan bahwa "terdapat beberapa ancaman terhadap keamanan nasional, yaitu

ancaman militer yang dapat muncul dalam berbagai bentuk. Bentuk yang paling ekstrim adalah serangan dan pendudukan, baik dengan tujuan untuk memusnahkan suatu negara, untuk merebut atau menguasai suatu wilayah, maupun mengubah institusi kenegaraan. Dan ancaman yang tidak kalah pentingnya adalah ancaman ekonomi yang secara jelas dapat mengganggu stabilitas domestik".

Dari uraian tersebut di atas, kita memperoleh gambaran bahwa keamanan nasional memiliki pengertian yang khusus dalam arti obyeknya, sehingga artinya tidak mencakup seluruh aspek keamanan dalam suatu negara tetapi difokuskan pada ancaman terhadap negara (Kamus dan Kusnanto Anggoro), dan tujuan vital nasional (Edy Prasetyono). Pemahaman ini sejalan dengan konsep Amerika, seperti dikutip Komisi Konstitusi (2004) dari Christopher Schoemaker) "*the protection of the United States from major threats to our territorial, political, or economic well-being*".

Berdasarkan gambaran pengertian yang diuraikan di atas dapat dikemukakan bahwa konsep keamanan nasional tidak lalu berarti keamanan secara nasional. Dalam percakapan sehari-hari terma nasional memberi kesan yang berarti menyeluruh (pusat sampai daerah, semua daerah, semua lapisan masyarakat); Contoh: Bappenas, BKKBN, dan lain-lain. Sementara itu, "*National*" dalam Bahasa Inggris berarti nasional/bangsa. Dengan perkataan lain, konsep keamanan nasional lebih mengandung pengertian keamanan suatu negara sebagai satu kesatuan (*entitas*), bukan totalitas sehubungan masalah keamanan, yaitu keamanan negara dan keamanan dalam kehidupan suatu negara. (Bandingkan pula pemikiran ini dengan konsep "*International/World Security*" yang menjadi perhatian PBB).

Keamanan Negara VS Keamanan Umum

Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa

TAP MPR No.VI Tahun 2000 bertentangan dengan TAP MPR No. VII Tahun 2000 dan Pasal 30 UUD 1945. Jika kita merujuk semata-mata pada TAP MPR No. VI Tahun 2000, maka akan diketemukan dua fungsi yang berbeda, yaitu: pertahanan urusan TNI dan keamanan urusan polisi. Semestinya untuk memahami TAP MPR No. VI Tahun 2000 harus melihat TAP MPR No. VII Tahun 2000 yang ditetapkan secara bersamaan melalui Sidang Umum MPR Tahun 2000.

TAP MPR No. VII Tahun 2000 dan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 secara lebih spesifik merumuskan tugas/peran Polri dalam bidang "Keamanan dan Ketertiban Masyarakat" dalam rangka menjamin "Keamanan Dalam Negeri". Artinya, dalam konteks pemisahan TNI dan Polri, TAP MPR No. VI Tahun 2000 tidak memisahkan fungsi pertahanan (TNI) dengan fungsi keamanan negara apalagi keamanan secara menyeluruh, melainkan keamanan dalam arti keamanan umum (Polri).

Untuk lebih memperjelas perbedaan konsep keamanan negara dan keamanan umum sebaiknya kita menengok kembali rumusan ketentuan tentang Pertahanan dan Keamanan Negara dalam setiap UUD yang pernah berlaku bagi negara Indonesia. Konstitusi RIS mengatur pertahanan kebangsaan dan keamanan umum sebagaimana terdapat pada Bagian VI. Dan UUDS 1950 mengatur pertahanan negara dan keamanan umum sebagaimana terdapat pada bagian VI. Dengan demikian, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 secara tegas membedakan mereka, sebagaimana terlihat dari judul bab : "Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum" (RIS), dan "Pertahanan Negara dan Keamanan Umum" (UUDS).

Disadari bahwa dalam pengelolaan keamanan negara akan saling terkait dengan pengelolaan keamanan umum dan bahkan pengelolaan keamanan manusia. Namun, dalam

penyelenggaraannya menyangkut kepentingan/pendekatan dan aktor (utama) yang berbeda. Dari segi kepentingan/pendekatan, keamanan negara menyangkut kepentingan politik karena yang harus dilindungi adalah persetambahan politik, yaitu negara, sedangkan keamanan umum menyangkut kepentingan persetambahan sosial, yaitu masyarakat baik dalam satu negara maupun antar negara. Sementara keamanan manusia menyangkut kepentingan perlindungan hak-hak manusia (*humaniora*). Sudah barang tentu kesemuanya harus diletakkan dalam konsep hukum, dan bagi pelanggar akan dihukum untuk menjamin keamanan Negara, keamanan umum dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Dari segi aktor (utama), keamanan negara merupakan tugas dan tanggung jawab TNI dan Polri, keamanan umum tugas dan tanggung jawab Polri dan keamanan manusia tugas dan tanggung jawab Komnas HAM.

Pertimbangan lain yang membuat kita untuk harus berhati-hati dalam menyusun ruang lingkup konsep Keamanan Nasional adalah seperti dikemukakan oleh Andi Widjajanto. Andi Widjajanto (2003) dengan merujuk Barry Buzan, Ole Waever, dan Jaap de Wilde menekankan : *"ketiga pakar strategi ini memperingatkan para pembuat kebijakan untuk tidak terburu-buru mengeskalasi suatu isu menjadi isu keamanan. Suatu isu hanya dapat dikategorikan sebagai isu keamanan jika isu tersebut menghadirkan ancaman nyata (existential threats) terhadap kedaulatan dan keutuhan teritorial negara. Isu keamanan juga hanya akan ditangani oleh aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua kemungkinan penerapan strategi non kekerasan"*. Sejalan dengan itu, SBY mengingatkan : *"... agar kita berhati-hati dalam pengambilan keputusan berkenaan dengan wilayah yang kritis, yaitu the use of military force"* (Susilo B. Yudhoyono, 2004).

Saran

Sebagai aparatur pemerintah kita dituntut untuk secara konsekuen dan konsisten menjunjung supremasi hukum. Dalam hal ini setiap undang-undang harus mengacu pada UUD 1945. UUD 1945 khususnya Bab XII Pasal 30 sama sekali tidak berbicara tentang "keamanan nasional" melainkan "Pertahanan dan Keamanan Negara". Hanya saja disayangkan, sebagaimana telah dikaji oleh Komisi Konstitusi, rumusan Pasal 30 (hasil amandemen) mengandung kerancuan karena (berbeda dengan rumusan aslinya yang hanya mengatur masalah pertahanan negara) mencakup seolah-olah segenap masalah pertahanan dan keamanan bahkan penegakan hukum.

Untuk menyikapi kerancuan tersebut, maka seyogyanya kita membangun kesepahaman dengan menengok ketentuan yang tertuang dalam Tap MPR No. VI Tahun 2000 yang secara yuridis formal melandasi proses reformasi (pemisahan) TNI/Polri, yang memisahkan fungsi pertahanan dan fungsi keamanan. Tentu saja pemahaman tersebut harus tidak secara kaku diartikan sebagai pemisahan urusan pertahanan dengan segenap masalah keamanan tetapi hanya menyangkut keamanan dalam pengertian. Berbicara tentang keamanan umum (*public security*) tentu berbeda dengan keamanan negara. Kedua konsep keamanan tersebut memiliki domain yang berbeda : keamanan umum menyangkut kepentingan masyarakat (publik), sedangkan keamanan negara menyangkut kepentingan negara sebagai suatu entitas (kesatuan yang utuh dari segenap komponen negara: pemerintah, rakyat dan wilayah).

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, maka seyogyanya RUU yang akan kita susun tidak disebut RUU Keamanan Nasional tetapi RUU Pertahanan dan Keamanan Negara atau paling-paling kita bisa menyebutnya RUU Keamanan Negara. Ruang lingkup Keamanan Negara juga

semestinya ditujukan untuk menghadapi segenap ancaman terhadap keamanan negara, baik yang bersumber dari luar negeri dalam bentuk invasi militer (upaya pertahanan) maupun ancaman yang bersumber dari dalam negeri seperti pembontakan bersenjata, kerusuhan massal yang bersifat anarkis, terorisme internasional dan gangguan yang serupa (upaya pemeliharaan keamanan dalam negeri).

Mengakhiri makalah ini, pemikiran SBY dalam bukunya "*Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society*" patut kita jadikan sebagai rujukan : "*sebetulnya kalau kita mendefinisikan keamanan dalam arti yang seluas-luasnya, itu memang menyangkut segi kehidupan apa saja dan melibatkan banyak pemeran dan pelaku untuk menegakkan keamanan itu sendiri. Keamanan dengan K besar diterjemahkan dengan pertahanan eksternal. Bagaimana tanah air kita ini tetap aman dari agresi lawan. Dalam konteks ini, maka tugas keamanan sepenuhnya diemban oleh tentara (TNI).....ada yang disebut dengan internal security atau keamanan internal. Kalau keamanan dalam negeri ini kita letakkan dalam konteks keamanan masyarakat dan terbebasnya rakyat dari kejahatan-kejahatan, itu memang kepolisian diharapkan berdiri di depan. Tetapi kalau keamanan negeri itu adalah menyangkut ancaman bersenjata di dalam negeri seperti pemberontakan dan separatisme bersenjata, itu sebetulnya paduan dari TNI dan Kepolisian. Itu kalau kita bicara tentang domain dan wilayah tanggung jawab, sekaligus fungsi dan tugas yang perlu diberikan kepada TNI dan Polri*".

Daftar Pustaka

Anggoro, Kusnanto, 2004, *Pertahanan Dan Keamanan Negara Pada Milenium Ke Tiga*, dalam *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, Stanley,ed, Jakarta, ProPatria.

Djamin, Awaloedin, 2004, Makalah lepas "Kerancuan Istilah Pertahanan (Defence) dan Keamanan (Security) dalam kaitan tugas TNI dan Polri"

Garrity, Patrick J., 1998, *A New Structure for National Security Policy Planning* (mengutip Geoffrey D. Dabelko, dan David D. Dabelko, Stephen Cambone)

Komisi Konstitusi, 2004, "Buku I : Usul Komisi Konstitusi tentang perubahan UUD Negara RI tahun 1945.

Markas Besar Polri, 2005,. *Kajian Konstitusional tentang Peranan Polri dalam Pengelolaan Keamanan Negara*.

Prasetyono, Edy, 2005, Makalah lepas "Keamanan Nasional, Tataran Kewenangan, Penggunaan Instrumen Keamanan, dan Keamanan Manusia, CSIS Jakarta.

Salim, Peter & Yenny Salim, 2002, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta, Modern English Press.

Schoemaker, Christopher, 1991, *The NSC Staff, Counseling the Council*.

Yudhoyono, Susilo Bambang, 2004, *Menuju Perubahan : Menegakkan Civil Society*, Jakarta, Relawan Bangsa