



**PARADIGMA ANCAMAN NASIONAL  
dan  
STRATEGI PENANGGULANGANNYA**

Oleh

**Tb. Ronny Rahman Nitibaskara**

*Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpinnya.... Jika hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongan dalam lapangan apa pun.*

Pidato Prof. DR. Soepomo dalam Rapat BPUPKI pertama tanggal 29 Mei - 1 Juni 1945.<sup>1</sup>

Apa yang digagas Soepomo tersebut di atas, sebagaimana kita ketahui, akhirnya terwujud. Bentuk dan susunan negara kita bersifat integralistik, yaitu suatu bentuk negara yang memiliki kekuatan besar untuk mengatasi warganya.<sup>2</sup> Pandangan Soepomo ini pada dasarnya bersifat

<sup>1</sup> Herbert Feith dan Lance Castle (ed): "Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965" Jakarta IPJES, 1998. Lihat

"Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945", Jilid I.

<sup>2</sup> Lihat Marsilam Simanjuntak, "Paham Negara Integralistik di Indonesia"

Hegelian, yakni negara harus kuat, karena ia memikul beban sejarah untuk mensejahterakan rakyat dan karenanya memerlukan kekuasaan besar yang ditopang oleh asumsi bahwa hanya negaralah yang paling tahu tentang baik-buruknya masyarakat. Agar tujuan kebaikan untuk rakyat itu dapat dicapai, negara harus dipatuhi oleh warganya, tidak boleh dibantah. Dalam paham tersebut, setiap yang dinilai menancam rakyat, sebagian atau seluruhnya akan dinilai sebagai ancaman pula terhadap negara, karena rakyat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari negara. Pandangan integralistik ini pada akhirnya menentukan cakupan dan rumusan mengenai keamanan nasional (*national security*) dan ancaman nasional.

Dalam konteks integralistik, setiap ancaman yang muncul, besar atau kecil, gampang ditarik dan diidentikkan dengan ancaman terhadap Negara Kesatuan RI (NKRI), keutuhan wilayah, kesatuan bangsa, kepentingan nasional dan ideologi negara.

Karena negara yang diancam, maka negara pula yang harus tampil mengatasinya. Instrumen-instrumen kelembagaan, strategi yang dipilih dan personil yang melaksanakan strategi penanggulangan ancaman adalah bersifat negara dan atas nama negara. Dalam konteks ini, yang menonjol pada akhirnya adalah rantai komando yang bersifat linear. Untuk melaksanakan hal ini, organisasi dan personil yang paling akomodatif adalah yang bercorak militer atau lembaga negara yang disusun menyerupai organisasi tentara.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan strategi tersebut, ruang untuk diskusi dan beda pendapat diperkecil, agar komando dapat direalisasikan dengan cepat dan tepat sasaran. Banyak debat dan diskusi tentang wacana ancaman nasional serta penanganannya, dapat dinilai mengganggu penanggulangan ancaman itu, bahkan dalam taraf tertentu, perbedaan-perbedaan pendapat yang tajam tersebut juga akan dinilai sebagai ancaman nasional.

Karena telah menjadi ancaman nasional, maka hal itu identik dengan negara yang diancam. Untuk itu, harus ada tindakan dari negara untuk membereskan ancaman tersebut. Selanjutnya, demi alasan melindungi rakyat dan kebaikan masyarakat, negara melalui instrumen komandonya membereskan perbedaan-perbedaan pendapat tersebut. Akibatnya, muncul keseragaman yang dipaksakan dalam harmoni negara. Keadaan ini, pada satu sisi dimaknai sebagai matinya demokrasi dan suburnya sistem militeristik.

Sifat militeristik dalam menanggulangi ancaman nasional, apabila dilihat dari keadaan itu, secara *mutatis mutandis* adalah akibat kuatnya paham integralistik dalam negara kita. Jadi, watak militeristik dalam perumusan dan penanggulangan ancaman nasional itu pada hakekatnya bukan berasal dari tentara.

Lebih jauh, barangkali ada benarnya, bahwa tampilnya militer ke panggung-panggung kehidupan di

luar profesi tentara, tak lain karena keadaan tersebut.

### **Pandangan Negara Demokratis dalam Melihat Ancaman**

Negara kuat versi Hegelian itu, dalam perjalanan sejarah terus dipersoalkan, terutama setelah adanya berbagai studi tentang peran negara. C. Wright Mills melalui studinya menunjukkan, bahwa negara bukanlah lembaga yang netral sebab pada umumnya di dalam setiap negara terdapat segelintir golongan elite yang menguasai negara.<sup>3</sup> Golongan yang berkuasa ini mengorganisasi diri sedemikian rupa, sehingga kepentingan-kepentingannya dapat terpenuhi dengan tetap mengatasnamakan negara.

Rakyat dimanfaatkan untuk mencapai tujuan elite dalam ruang negara, sehingga seringkali apa yang

<sup>3</sup> C.Wright Mills, "The structure of Power in American Society", dalam Irving L. Horowitz (ed), "Power Politics and People : the Collected Essay of C.Wright Mills", New York, Oxford University Press, 1974

dipresentasikan sebagai tindakan negara itu tak lebih daripada wujud keinginan-keinginan elite tersebut.

Dalam kriminologi, paham ketidak-netralan negara tersebut ditindak-lanjuti oleh para penganjur teori-teori konflik, seperti William J. Chambliss<sup>4</sup>, Richard Quinney<sup>5</sup>, Austin T. Turk<sup>6</sup>. Dalam studi mereka, tercatat bahwa dalam negara-negara yang seringkali disebut demokratis pun, antara lain seperti AS, tak luput adanya penguasaan elite tersebut. Acap kali hukum dibuat tidak sepenuhnya untuk kepentingan rakyat, tetapi sekedar menampung keinginan elite. Bahwa upaya penegakan hukum dan aktivitas judicial akan meningkat, apabila kepentingan pihak yang berkuasa terancam oleh perilaku pihak oposisi. Mengingat penegakan

dan pengelolaan hukum dalam prakteknya juga harus didelegasikan, aplikasinya tentu saja akan dipengaruhi oleh berbagai faktor kemasyarakatan dan organisasional seperti harapan masyarakat terhadap penegakan hukum dan pengelolaan hukum; kemampuan pemantauan dan laporan masyarakat tentang berbagai pelanggaran yang terjadi; serta pengorganisasian jabatan, latar belakang ideologis dan bagaimana para penegak hukum sendiri mempraktekannya. Berbagai definisi kejahatan pada kenyataannya memang diaplikasikan sesuai hasil evaluasi atau pemahaman dari para petugas, yang diberi otoritas untuk menegakkan dan mengelola hukum. Karena itu, makin bertambah petugas terlibat, makin bertambah banyak pula macam kemungkinan aplikasinya. Di dalam aplikasinya inilah seringkali terjadi penyalahgunaan jabatan dan penyimpangan lainnya sehingga hukum sering digunakan untuk kepentingan penguasa.

<sup>4</sup> William J Chamblis, "*On the Take : From Petty Crooks to Presidents*", Indiana, Indiana University Press, Bloomington, 1978.

<sup>5</sup> Richard Quinney, "*Critique of Legal Order*, Boston, Litle, Brown, 1973

<sup>6</sup> Austin T. Turk, "*Political Criminality*", London, Sage Publications Inc, 1982.

Fakta bahwa negara tidak netral tersebut, menimbulkan gelombang tuntutan untuk mengubah negara menjadi lebih pluralis (baca: demokratis). Paradigmanya, negara harus mengakomodasi kepentingan rakyat yang berbeda-beda secara proporsional menurut kebutuhan rakyat yang bersangkutan, bukan semata-mata untuk kepentingan negara.

Untuk mewujudkan tuntutan tersebut, semua lembaga, strategi dan personil negara harus didorong untuk melakukan demokratisasi di semua lini. Dalam perspektif integralistik, tuntutan ini dapat dimaknai sebagai ancaman, karena yang dilihat adalah unsur liberalisasi yang mengarah pada benturan-benturan kehendak yang justru dapat mendatangkan konflik, di mana yang kecil ditindas yang kuat.

Tak pelak, bahwa desakan demokratisasi yang kuat tersebut merupakan ayunan bandul ke arah lain dari paham integralistik dalam praktek liberalisasi. Ancaman nasional pun

bentuknya dirumuskan lebih personal, yakni menjadi bersifat *human security* (keamanan manusia), lebih serba individu. Bentuk ancaman itu wujud konkritnya adalah ancaman yang mengarah pada kehidupan keseharian, seperti ancaman terhadap kesehatan, pendidikan, lingkungan, politik, ekonomi, lapangan kerja, sosial, keagamaan, moral, kebudayaan dan ancaman berbagai tindak kejahatan. Secara umum, bentuk ancaman tersebut terdapat pada Sistem Kesejahteraan Nasional (Sisjahnas).

Dalam lingkaran ancaman nasional, kondisi Sisjahnas mempengaruhi Ketahanan Nasional, Sistem Keamanan Nasional (Siskamnas) dan kualitas Sistem Pertahanan Nasional (Sishanas). Tak dapat dipungkiri, bahwa ruang ancaman nasional pada saat ini lebih banyak terletak pada Sisjahnas.

Apabila dipilah secara sederhana, ancaman nasional itu terbagi dalam dua kategori, ancaman yang mengarah langsung pada kedaulatan

negara dan ancaman terhadap kehidupan warga negara. Kedua bentuk ancaman sifatnya saling tali-temali sedemikian rupa, sampai seperti dua sisi mata uang. Terancamnya kedaulatan negara akan mengancam pula kehidupan keseharian rakyat, sebaliknya kondisi hidup sehari-hari rakyat yang buruk akan mengancam kedaulatan negara.

Karakter ancaman tersebut harus dikenali secara mendalam, sehingga tidak lahir pendekatan-pendekatan dalam penanganannya bersifat dikotomi yang saling menegasikan, seperti militeristik dan anti militeristik.

Setiap suatu jenis ancaman memerlukan strategi, institusi dan personil tersendiri dalam penanggulangannya. Contohnya, korupsi yang telah lama menjadi ancaman nasional. Untuk mengatasi kejahatan ini, ketiga perangkat tersebut (institusi, strategi dan personil) dirancang untuk lincah dan kreatif, meskipun dituntut senantiasa berada dalam koridor hukum yang berlaku.

Dalam hal ini, tidak dapat dilakukan pendekatan-pendekatan yang mengandalkan kekuasaan dengan sistem komando. Kendatipun demikian, dalam pemberantasan korupsi tidak boleh mengabaikan aspek ancaman terhadap kedaulatan negara.

Penanganan korupsi oleh pemerintah sekarang relatif jauh lebih baik dibandingkan dengan pemerintahan terdahulu. Namun, ditinjau dari aspek kedaulatan tersebut, terdapat hal yang menguatirkan dalam langkah ini. Banyaknya kepala daerah dan anggota parlemen daerah yang terjaring tindakan pemberantasan korupsi, sewaktu-waktu kemungkinan dapat mendatangkan arus balik yang tak diinginkan. Apabila mereka sengaja dijadikan target utama dan pertama dalam gerakan ini, langkah ini mungkin kurang bijaksana.

Betapa pun jeleknya seorang kepala daerah atau anggota parlemen daerah, ia adalah simbol kekuatan dari daerah yang bersangkutan. Tindakan tegas yang tidak disertai dengan langkah-langkah yang

bijaksana, seperti kuatnya unsur permaluan mengalahkan asas praduga tak bersalah, ketidak-berhasilan penindakan karena korupsi dinilai lebih banyak dilakukan di pusat, dapat melukai perasaan 'orang' daerah, sehingga tindakan penegakan hukum tersebut dapat ditengarai sebagai unjuk gigi penguasa Jakarta yang semena-mena.

Sebagaimana kita ketahui, negara kita adalah serba multi yang diwujudkan dalam falsafah Bhineka Tunggal Ika. Di dalam falsafah ini, terdapat pesan bahwa kita senantiasa dituntut untuk menjaga kesatuan dan persatuan. Setiap langkah yang mengancam persatuan bangsa adalah membahayakan negara, sehingga karenanya langkah itu dapat dinilai sebagai ancaman nasional.

Konflik-konflik yang timbul di tanah air, dalam beberapa aspek dapat diduga dipicu oleh tindakan pemerintah pusat yang dinilai kurang bijaksana oleh daerah. Dalam studi kami yang sudah tertuang dalam buku yang berjudul

"*Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah*", (Jakarta, Peradaban, 2002), kami mencatat bahwa negara kita mengandung banyak titik rawan konflik pusat dan daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Berdasarkan fakta itu, sangat diharapkan bahwa pemberantasan korupsi yang tengah gencar dilakukan tidak mengabaikan aspek kesatuan tersebut.

Apabila akibat dari tindakan pusat timbul separatisme yang diwujudkan dalam *insurgency*, maka pilihan strategi penanganan bergeser, pertama adalah tindakan militer, kemudian didukung langkah-langkah pemolisian dan tindakan-tindakan lain yang sepenuhnya bercorak sipil. Contoh ini sekedar untuk menggambarkan betapa eratnya hubungan strategi penanganan ancaman satu sama lain, sehubungan dengan perubahan bentuk dan derajat ancaman yang bersangkutan.

Jadi, tidak selayaknya dipertentangkan strategi penanganan ancaman nasional secara militeristik atau non-militer. Setiap ancaman me-

nuntut untuk dihadapi menurut sifat dan watak ancaman tersebut. Untuk ancaman yang bersifat militer sudah seharusnya diatasi secara militer. Sebaliknya, ancaman nasional yang bercorak *human security* semestinya ditanggulangi dengan cara menurut sifat dari ancaman tersebut. Problem kesehatan akan diatasi dengan mengutamakan disiplin kesehatan dan aspek-aspek pendukung lainnya. Demikian pula ancaman-ancaman terhadap *human security* lainnya, senantiasa dihadapi menurut watak ancaman itu.

Jadi tegasnya, setiap paradigma ancaman nasional menuntut adanya strategi penanganan tersendiri, dengan tidak mengabaikan kemungkinan terjadinya perubahan dari paradigma ancaman tersebut. Misalnya yang semula hanya bersifat *human security*, kemudian menyentuh eksistensi Negara RI, sehingga langkah-langkah militeristik diperlukan. Dalam hal ini berlaku prinsip, tidak ada strategi yang tepat, kecuali strategi yang tepat dengan paradigma ancaman tersebut. Karena itu,

mempertentangkan dan mengunggulkan salah satu strategi merupakan langkah yang tidak bijaksana.

Berikut akan diuraikan atau beberapa penjelasan mengenai Negara Integralistik, spesifikasi bentuk ancaman nasional, dan garis besar strategi penanggulangan.

### Negara Integralistik

Negara Integralistik Indonesia yang digagas oleh Soepomo pada prinsipnya menganut faham tradisionalisme Jawa tentang konsep *jumbung kawulo gusti*, menyatukan yang diperintah dan yang memerintah. Semua rakyat merupakan keluarga besar negara, di mana Presiden bertindak selaku bapak yang mengayomi anak-anaknya. Karena itu Presiden perlu dipikul *dhuwur, dipendem jero*, artinya harus senantiasa dihormati.

Sosok pemimpin semacam itu adalah pemimpin yang mumpuni, *sabdo-pandhito ratu*, ucapannya bijaksana dan langkah-langkahnya hanya

untuk menyenangkan dan menyejahterakan rakyat. Tetapi kita tahu kemudian, bahwa kepemimpinan dalam paham integralistik ini nyaris tak mau dikontrol, karena setiap koreksi dianggap dapat melukai wibawa. Secara evolutif, pemimpin, termasuk pemimpin pemerintahan dalam semua tingkatan terjangkau diktatorisme.

Pemerintah akhirnya menjalankan *sendbiko dhawub* dari pemimpin yang mengasumsikan dirinya sebagai pengayom rakyat. Dalam situasi demikian (otoriter), institusi yang cocok untuk menjadi garda depan adalah tentara.

Tatkala tentara ambil bagian dalam politik negara, maka yang muncul adalah manajemen tentara.

Sebagaimana tugas untuk menjaga keutuhan NKRI, kedaulatan negara, maka tentara dalam melihat spektrum ancaman nasional tak lepas dari konteks ruang lingkup tugasnya tersebut. Semua serba ditarik ke dalam negara.

Setiap ancaman, walaupun tidak bersifat nasional, segera diposisikan sebagai; misalnya mengancam ideologi negara, padahal kenyataannya sekedar beda pendapat dengan politik pemerintah. Karena manajemennya sudah militeristik, maka untuk meredakan perbedaan itu dilakukan dengan cara-cara militer, seperti penculikan, penghilangan paksa, teror, tindakan yang bersifat extra yudisial dan penerbitan-penerbitan lainnya yang tidak berdasarkan kaidah hukum. Tegasnya, semua dilakukan dengan cara melanggar HAM.

Dalam konstelasi ini negara kuat, tetapi rakyatnya, ditinjau dari human security lemah. Semasa Iran dipimpin Shah Reza Pahlevi, kekuatan militernya terbaik di kawasan Timur Tengah, karena negara itu sepenuhnya didukung oleh AS. Tetapi rakyatnya hidup dalam penderitaan. Hal serupa banyak terjadi di junta-junta militer negara-negara Amerika Latin. Di Asia sekarang kita lihat di Burma. Laos dan Vietnam. Indonesia pernah mengalami hal ini, dan sampai sekarang akibat-

nya masih terasa, yakni zaman rezim Soeharto.

Sistem totaliter dengan demokrasi semu biasa merumuskan ancaman nasional serba negara. Mungkin saja, militer dalam sistem ini tidak tangguh menghadapi musuh dari luar (invasi/agresi), tidak seperti menghadapi bangsa sendiri.

Kondisi yang penuh pelanggaran HAM tersebut (karena hukum tidak jalan), kemudian dikoreksi, dengan cara proses demokratisasi. Isu ancaman pun bergeser, yang tadinya serba negara, sekarang condong serba warga negara yang berupa human security. Bagi penganut paham integralistik (biasanya pendukungnya tentara), tuntutan ini yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, yang pada akhirnya dapat mengancam eksistensi NKRI.

Arus pemikiran kontradiktif tersebut, pada saat ini dimenangkan gerakan pro-demokrasi, yang condong mengecilkan persoalan-

persoalan yang menjadi perhatian penganut paham integralistik, seperti ideologi negara atau eksistensi NKRI.

Dalam menghadapi ancaman nasional yang berupa pelanggaran kedaulatan, seperti baru-baru ini dilakukan oleh Australia dengan konsep Australian Maritime Information Zone (AMIZ), hal ini merupakan ancaman nasional yang harus ditanggulangi secara militer. Zona Informasi Maritime Australia yang pada dasarnya merupakan surveillance untuk wilayah seluas 1850 km dari daratan Australia secara melingkar, dapat menjangkau laut Halmahera, Sulawesi dan Jawa. Hal ini berarti menjangkau 2/3 dari perairan air laut Indonesia.

Dalam hal tersebut, Menhan Juwono Sudarsono adalah benar, bila hal itu dilakukan Indonesia akan mengerahkan pergerakan armada laut. Dalam kondisi Australia memancing ketegangan, padahal sama-sama telah menandatangani konvensi PBB 1982 tentang hukum laut, penanggulangan secara militer

mutlak diperlukan. Terhadap ancaman nasional semacam ini, jelas berada dalam wilayah militer, karena persoalan yang diancam adalah; Kedaulatan RI, Keutuhan wilayah, dan Keselamatan bangsa. Semua ini memang tugas tentara. Persoalannya, bersediakah tentara berhenti sampai di sini dalam mengemban tugas-tugasnya? Faham integralistik senantiasa memungkinkan tentara masuk ke dalam bidang-bidang lain. Apabila ia telah memasuki bidang politik, maka dalam merumuskan ancaman nasional khas tentara tersebut, senantiasa dihubungkan dengan persoalan kedaulatan, eksistensi negara dan ideologi.

### **Dua Kategori Ancaman Nasional**

Dalam pembidangan ini, setuju bahwa tidak tepat lagi adanya pembagian ancaman dalam negeri dan luar negeri. Kini kami merumuskan sendiri menjadi dua kategori ancaman nasional, yakni ancaman terhadap kedaulatan ne-

gara dan ancaman terhadap warga negara. Ancaman terhadap kedaulatan dapat datang dari dalam dan dari luar negeri. Dari dalam negeri misalnya, konflik-konflik yang kemudian melahirkan gerakan separatisme, seperti di Aceh, Papua dan Maluku (RMS). Dari luar negeri seperti AS yang pernah berniat melakukan pre-emptive strikes, yakni mendahului serangan teroris langsung dari sarangnya, dengan tanpa memperdulikan batas negara atau kedaulatan negara ini. Australia pernah berniat bertindak seperti ini, dan tentunya akan melanggar wilayah Indonesia, di samping akal-akalannya memancing ketegangan dengan konsep AMIZ-nya tersebut.

Ancaman terhadap warga negara adalah bersifat keamanan manusia dalam menghadapi kehidupan keseharian (*human security*). Ancaman ini meliputi antara lain kualitas lingkungan hidup yang rendah, sempitnya lapangan pekerjaan, pendidikan, tingginya angka kejahatan, politik yang buruk, ekonomi biaya tinggi yang membebani rakyat, *social*

*security* yang rapuh, kondisi kesehatan yang buruk, korupsi, narkoba, transportasi, dan bencana alam katastrofik dengan kehancuran kolateral yang luas. Contoh yang disebutkan terakhir ini tampak pada bencana alam gempa bumi yang diikuti dengan munculnya gelombang Tsunami di Aceh dan Sumatera Utara.

Laporan Depsos pada tanggal 11 Januari 2005 menyatakan korban kematian mencapai 105.522 orang, korban hilang 10.088 orang, dirawat 1.448 orang, rumah rusak 26.152 unit dan jumlah pengungsi 655.144 orang. Kerusakan harta benda tak terhitung jumlahnya sampai pemerintah menetapkannya sebagai *bencana nasional* dengan *hari berkabung* serta mengibarkan *bendera setengah tiang*. Tahapan penanggulangannya dicanangkan mulai dari tahap darurat (2005), Rehabilitasi (2005-2006) sampai Rekonstruksi (2005-2009). Perlu dicermati lebih lanjut adalah ancaman bencana lain yang berhubungan dengan pasca bencana.

Salah satu persoalan yang timbul dan perlu diantisipasi akibat terjadinya bencana alam di Aceh dan Sumatera Utara adalah terjadinya kejahatan yang memanfaatkan situasi. Hal ini disebabkan hilangnya fungsi kontrol manajemen dalam menangani situasi yang tidak teratur dalam mana yang paling menonjol adalah upaya menyelamatkan diri masing-masing tanpa menghiraukan harta benda. Di tengah situasi yang serba tidak teratur memungkinkan terjadinya tindakan-tindakan yang memanfaatkan keuntungan situasi untuk melakukan kejahatan.

Mengingat cakupan gempa cukup luas maka berbagai pelanggaran hukum atau kejahatan sangat mudah terjadi. Berbagai permasalahan yang menyangkut ketenteraman dan ketertiban yang muncul di lokasi musibah antara lain adalah:

- 1) **Masalah pencurian dan penjarahan.** Situasi yang tidak memungkinkan yang terjadi di lokasi bencana ternyata dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang

tidak bertanggung jawab untuk melakukan pencurian dan penjarahan terhadap harta benda penduduk yang ditinggalkan. Di balik upaya menolong dan mengumpulkan mayat-mayat yang bergelimpangan tidak diikuti dengan mengumpulkan benda-benda berharga milik korban oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Sangat sulit untuk mencegah atau membuktikan telah terjadinya jenis kejahatan berkedok tindakan kemanusiaan apalagi para korban yang telah meninggal dunia. Di lain pihak ada penjarahan dan perkelahian memperebutkan bantuan termasuk gerombolan sparis GAM. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah: (1) pemetaan wilayah kejahatan; (2) mendirikan pos keamanan; dan (3) mobilisasi aparat keamanan.

**2) Pengeksplotasian Terhadap Anak.** Perlu diantisipasi mulai dari upaya mengadopsi anak hingga terjadinya perdagangan anak. Upaya untuk mengatasi

itu belum jelas. Tidak adanya koordinasi terhadap masalah tersebut karena belum adanya komunikasi antara instansi berwenang seperti Departemen Diknas, Depsos, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Hal ini ada kaitannya karena Pemerintah Indonesia telah mengesahkan UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

**3) Pengamanan Bantuan Soisal.**

Bantuan terhadap bencana alam datang dari dalam dan luar negeri yang mencapai milyaran dolar. Karena pihak penerima bantuan terlalu banyak jumlahnya sehingga sulit dideteksi pertanggung-jawabannya.

Antisipasi terhadap pengelolaan dana tersebut sangat diperlukan untuk mencegah penyelewengan atau korupsi.

**4) Hilangnya Surat-Surat Berharga.** Masalah yang muncul dari kejadian bencana alam itu adalah musnahnya surat-surat

berharga. Surat-surat berharga yang dimaksud adalah surat rumah, rekening tabungan deposito atau surat-surat penting kepemilikan lainnya. Hal ini akan menjadi sumber konflik terhadap klaim-klaim kepemilikan pasca gempa. Persoalannya adalah sejauh mana hukum mampu mengantisipasi klaim yang timbul akibat kondisi *force majeure*. Kalau kepemilikan harta bergerak menjadi tidak jelas bagaimana dengan pelaksanaan hukum waris atau faraid di kalangan masyarakat Aceh.

Masalah ini bisa menyulut konflik di kemudian hari dan memerlukan langkah-langkah antisipasi seperti pihak Badan Pertanahan Nasional setempat. Untuk menghadapi kemungkinan ancaman bencana alam yang berskala luas di masa-masa mendatang, perlu dibentuk suatu lembaga bencana. Lembaga Bencana Indonesia (*Indonesian Disasters Institute*) yang saya maksud adalah sebuah wadah khusus yang bertujuan melakukan serangkaian ke-

giatan sejak antisipasi, penanggulangan serta rehabilitasi pasca aneka bencana. Statusnya harus independen, bukan instansi agar mekanisme kerjanya tidak terlalu birokratis, bukan pula *onderboun* pada organisasi tertentu (agar tidak dijadikan alat kampanye).

Meskipun bergerak di sektor nirlaba, sistem keuangannya harus transparan, diaudit secara teratur dan boleh diperiksa oleh siapapun manakala diperlukan untuk mampu melaksanakan misinya. Tim Lembaga Bencana Indonesia harus diisi oleh sumber daya manusia terpilih dan diketuai seorang yang memiliki kemampuan manajerial tinggi dan sekaligus punya kualitas kepemimpinan teruji.

### Strategi Penanggulangan

Untuk ancaman nasional yang tertuju pada kedaulatan negara, khususnya bertalian dengan agresi negara lain, penanggulangannya diutamakan secara militer, apabila langkah-langkah diplomasi terlihat

sampai pada tanda-tanda menemui jalan buntu. Demikian pula ancaman kedaulatan negara yang berasal dari dalam negeri, bila itu merupakan insurgensi seperti di Aceh, penanganannya harus secara militer. Sedang untuk terorisme, hendaknya ditangani secara intelijen, dengan polisi berada di garda depan. Tetapi untuk terorisme yang mengambil bentuk penyekapan sandera, operasi militer dengan kesatuan khusus sangat diperlukan, seperti terjadi di Beslan (Rusia), walaupun hal itu gagal, karena 163 murid meninggal dalam operasi penyelamatan.

Operasi-operasi intelejen tentara, harus ditujukan pada ancaman nasional yang mengarah pada kedaulatan tersebut. Ancaman ini bisa jadi berasal dari unsur-unsur ancaman *human security*.

Kondisi lapangan kerja yang baru, sehingga banyak warga negara yang eksodus ke luar negeri mencari nafkah, menjadi indikasi bahwa lapangan kerja telah menjadi ancaman nasional. Karena ancaman

ini berada dalam wilayah keamanan manusia (*human security*) maka penyelesaiannya pun harus melalui cara-cara non-militer, yakni sesuai dengan bidang ketenaga-kerjaan.

Tetapi, implikasi dari dikeluarkannya ratusan TKI dari Malaysia dan negara-negara lain, menggoyangkan sendi-sendi kedaulatan RI. Tindakan Malaysia tersebut bisa dimaknai sebagai langkah tidak bersahabat yang dapat mengusik harga diri bangsa. Di sini negara yang disinggung. Harga diri negara harus dipulihkan, karena telah diancam dengan pengusiran tersebut. Dalam perspektif ancaman nasional serba negara, ancaman yang semula bersifat *human security* yang menyangkut lapangan kerja tersebut dapat berubah menjadi ancaman terhadap kedaulatan yang perlu diberi reaksi secara militer. Dalam konteks ini terjadi transformasi ancaman nasional, yang semula dalam ranah *human security* yang sepenuhnya sipil, berubah menjadi ancaman terhadap kedaulatan yang harus ditangani secara militer. Sayang pemerintah

RI “kurang galak” untuk unjuk gigi secara militer dalam menghadapi “tantangan” ini. Di sinilah terdapat pertautan yang erat, bahwa ancaman nasional kepada warga negara dapat berubah menjadi ancaman nasional terhadap kedaulatan negara.

Bidang-bidang penanganan pada akhirnya harus dirumuskan menurut karakter ancaman nasional itu. Apabila ancaman tersebut benar-benar hanya memerlukan tindakan penanggulangan sepenuhnya sipil, militer tidak boleh ikut campur, sebab hal itu memang bukan tugasnya. Dalam konteks ini, untuk kesejahteraan tentara misalnya, bukan menjadi urusan tentara, tetapi urusan Menko Ekuin. Sebab kalau hal ini menjadi urusan tentara, militer juga akan melakukan bisnis, dan jelas bisnis ini menyimpang dari tugas tentara yang utama.

Apabila tentara sibuk berbisnis, maka akan melemahkan tugasnya yang utama untuk menjaga kedaulatan tadi. Sewaktu-waktu ada

ancaman nasional terhadap kedaulatan, tentara tak dapat menanggulangi, sehingga negara ada dalam keadaan bahaya.

Koter dan Binter merupakan konsep untuk menghadapi negara dalam ancaman musuh. Jenis ancaman nasionalnya adalah agresi negara lain atau konflik bersenjata di dalam negara. Koter dan Binter merupakan bentuk kewaspadaan ketika negara dalam ancaman musuh maupun konflik. Dalam situasi damai, Koter dan Binter seharusnya tidak difungsikan, karena sudah ada administrasi pemerintahan yang dioperasikan untuk menangani kewilayahan.

Jadi, strategi penanggulangan ancaman nasional harus dimulai dari penelitian yang mendalam mengenai hakekat ancaman nasional berikut berbagai dampaknya. Kita tidak boleh sembarangan menetapkan sesuatu kekurangan sebagai ancaman nasional. Di sini harus terdapat parameter yang dapat dipergunakan untuk mengukur suatu masalah

yang dihadapi bangsa benar-benar telah menjadi ancaman nasional.

Contoh Narkotika, telah menjadi ancaman nasional karena korban-nya yang banyak dan merata di seluruh kawasan nasional, dan telah mendatangkan beban berat bagi kehidupan nasional yang berupa merosotnya generasi muda dan meningkatnya angka kejahatan. Parameter-parameter kualitatif dan kuantitatif harus dimiliki dalam perumusan ancaman nasional ini. Tanpa adanya parameter, kita akan sulit membedakan mana ancaman nasional, dan mana yang hanya berupa masalah keseharian belaka, atau persoalan lokal yang dapat diselesaikan secara sektoral.

Terorisme menjadi ancaman nasional karena dapat melumpuhkan sistem keamanan nasional yang berupa ketakutan yang merata bagi penduduk. Korupsi telah menggerogoti banyak sendi kehidupan, moral, agama, ekonomi dan politik. Ancaman nasional lainnya harus

dirumuskan dalam parameter-parameter seperti itu.

Setiap ancaman nasional memerlukan strategi sendiri dalam menanggulangnya. Untuk korupsi jelas berbeda strategi penanggulangannya dengan terorisme, demikian seterusnya untuk ancaman nasional yang berbeda-beda.

Secara teknis kemudian dapat dijabarkan bagaimana strategi-strategi tersebut, tetapi makalah ini tidak bermaksud menjawab langkah-langkah teknis itu. Sebab, untuk membicarakan pemberantasan korupsi, diperlukan uraian teknis yang sangat panjang, demikian pula untuk terorisme atau ancaman-ancaman nasional yang lain. Hal ini jelas tidak mungkin tertampung dalam satu makalah.

Makalah ini ditujukan untuk berusaha menjawab jalan keluar perselisihan dikotomis, militer dan anti militer yang menjadi pertentangan di masyarakat dalam menanggulangi ancaman nasional.

Dalam beberapa waktu terakhir, persoalan tersebut merupakan masalah mendasar yang harus dituntaskan, sebab hal itu sangat diperlukan untuk perumusan kebijakan pemerintah RI dalam bidang pertahanan dan keamanan. Apabila hal ini tak terselesaikan, maka kita akan terus-menerus bergulat dengan ketegangan antara militeristik dan demiliteristik. Jika hal ini dibiarkan berlarut-larut, tak menutup kemungkinan stabilitas nasional akan terganggu, dan kita akan semakin terpuruk.

Hadirnya makalah ini diharapkan dapat memperjelas, bahwa strategi secara militer tetap diperlukan, karena memang masih senantiasa ada ancaman terhadap kedaulatan negara, di samping strategi-strategi yang bersifat *human security* yang sepenuhnya berwatak sipil. Kedua strategi itu dipergunakan, seiring dengan tingkat ancamannya, bahkan dalam keadaan tertentu, dapat dipergunakan sekaligus, seperti dalam strategi penanganan di Aceh.

## DAFTAR PUSTAKA

1. Austin T. Truk,  
1982 "*Political Criminality*", London, Sage Publication, Inc.
2. C. Wright Mills,  
1974 "*The Structure of Power in American society*", dalam Irving L. Horowitz (ed), 'Power, Politics and People; the Collected Essays of C.Wright Mills', New York, Oxford University Press.
3. Herbert Feith dan Lance Castle,  
1988 "*Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*", Jakarta, LP3ES.
4. Marsilam Simanjuntak,  
1998 "*Paham Negara Integralistik Indonesia*", Jakarta, Grafiti Pers.
5. Richard Quinney,  
1973 "*Critique of legal Order*", Boston, Little Brown.
6. Ronny Rahman Nitibaskara,  
2002 "*Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah*", Jakarta, Peradaban.
7. William J. Chambliss,  
1978 "*On The Take: From Petty Crooks to Presidents*", Indiana, Indiana University Press.