

INTEGRASI NASIONAL: DIPANDANG DARI SUDUT KETAHANAN NASIONAL

R.M. Sunardi*)

Integrasi Nasional telah menjadi topik wacana yang amat aktual akhir-akhir ini dikaitkan dengan adanya konstataasi oleh berbagai pihak bahwasanya gejala-gejala disintegrasi telah mewujud. Sesungguhnya, apabila kita cermati benar, maka tampak bahwa sejak dahulu masalah ini pun telah menjadi perhatian dari para pendiri republik ini. Dalam hal pemilihan bahasa daerah yang akan dijadikan bahasa nasional terlihat adanya upaya untuk meredam kemungkinan terjadinya kecemburuan dari yang minoritas kepada yang mayoritas seandainya bahasa dari suku mayoritas dijadikan bahasa nasional.

Memang harus diakui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mengandung kekuatan dan sekaligus kelemahan yang secara hakiki melekat pada dirinya, yaitu kebhinekaan masyarakatnya serta konstelasi geografisnya yang amat menantang bagi setiap pemimpin bangsa untuk memelihara keutuhan dan kesatuannya. Kebhinekaan masyarakat yang ada di Indonesia lebih menantang dibandingkan dengan apa yang terdapat di Amerika Serikat, karena yang terdapat di sini adalah kebhinekaan yang heterogen dan bukannya homogen. Pada kondisi kebhinekaan yang heterogen, ada keterikatan historis dan emosional antara satu suku dengan tapak huniannya yang tidak mungkin dihapuskan atau dihilangkan. Misalnya saja pulau Bali adalah "milik" suku Bali, wilayah Aceh atau pun Irian Jaya sama pula halnya. Keterkaitan demikian ini masih diperparah lagi dengan adanya keputusan pemerintah bahwa tapak hunian yang telah menjadi "milik" itu kemudian diresmikan menjadi propinsi. Maka muncullah isu putra daerah dalam setiap pemilihan gubernur atau bupati.

*) Laksda TNI (Purn.) Drs. R.M. Sunardi, M.Sc., Staf Pengajar pada Program Studi Ketahanan Nasional Pascasarjana UGM dan UI

Pada era Orde Lama, ada upaya yang khusus dan konsisten untuk menangkai disintegrasi tersebut dengan cara melancarkan pembinaan *nation and character building*. Dalam setiap piato presiden selalu sarat akan warna dan *message* pembinaan tersebut. Ditambah lagi dengan adanya pengangkatan kepala-kepala daerah dari unsur pemuda masyarakat atau tokoh daerah dan bukannya selalu dari in-birokrasi. Masyarakat setempat merasakan keikutsertaan di dalam menggulirkan daerahnya ke arah kemajuan. Selain dari itu derajat keotonomian pun lebih dirasakan dibandingkan dengan era setelah itu. Sungguhpun demikian toh masih saja terjadi berbagai jenis pemberontakan berjenjang maupun upaya pemisahan diri dari negara kesatuan karena adanya unsur ketidakadilan.

Pada era Orde Baru, upaya untuk menjaga kesatuan dan persatuan bangsa amat ditonjolkan. Secara khusus, kelemahan politik yang berasal dari kebhinekaan yang heterogen ditangkal dengan kewaspadaan pada dan pembinaan terhadap SARA. Di sisi lain pihak segala upaya untuk menjaga kesatuan dan persatuan itu sayangnya tanpa disertai dengan pembinaan kebangsaan yang memadai. Kepala-kepala daerah hanya dipilih di antara-

nya insan birokrasi dan ABRI, walaupun faktor kelahiran/keturunan pada akhirnya amat berperan. Otonomi daerah terpendat oleh dalih belum terdianya kemampuan daerah untuk menjalankan roda otonomi; sehingga mengakibatkan segala keputusan diambil di pusat. Pada akhirnya timbullah perasaan masyarakat daerah yang merasa ditinggalkan sehingga bertaburlah benih disintegrasi.

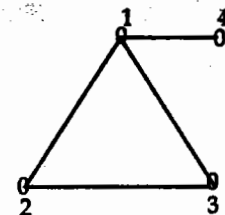
Pada era reformasi sekarang ini terasa seakan-akan semua katup pengaman dibuka lebar-lebar sedangkan di lain pihak rambu-rambu baru belum diletakkan secara mantap. Tidaklah mengherankan apabila awan mendung disintegrasi nasional dikhawatirkan mulai muncul. Itulah yang menjadi keprihatinan kita bersama karena rupanya masing-masing pihak di antaranya kita semua memiliki penafsiran tentang reformasi sesuai dengan alur kepentingan sendiri-sendiri.

Ketahanan Nasional

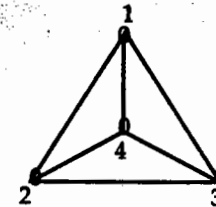
Dari sudut pandang politik, Ketahanan Nasional merupakan satu konsepsi tentang pembinaan tatakhidupan berbangsa dan bernegara yang mengacu pada Pancasila dan UUD 1945. Ada 4 (empat) semangat atau *spirit* yang terkandung dalam falsafah

Pancasila yang melandasi konsepsi Ketahanan Nasional tersebut, yaitu, semangat kekeluargaan, semangat keseimbangan, semangat kerakyatan dan semangat perjuangan. Semangat kekeluargaan mengisyaratkan agar tiap unsur dalam masyarakat, mulai dari individu, kelompok, golongan dan sebagainya memiliki tugas dan kewajiban yang sama di dalam fungsinya masing-masing terhadap kesejahteraan masyarakatnya.

Semangat keseimbangan memberikan acuan bahwa hak memiliki dimensi kemasyarakatan sedemikian rupa sehingga hak dalam pengertian falsafah Pancasila bukanlah terjemahan dari *right* yang dimaksud dalam pikiran Thomas Jefferson. Oleh karena itu maka sesungguhnya semangat kekeluargaan dan semangat keseimbangan secara bersama menggariskan tata hubungan kemasyarakatan Indonesia yang bersifat integratif; yang artinya bahwa tiap unsur dalam masyarakat harus mengait secara utuh menyeluruh terhadap unsur lainnya, seperti tergambar di bawah ini.



Hubungan agregatif



Hubungan integratif

Apabila tata hubungan dalam masyarakat berlangsung secara integratif, termasuk di dalamnya juga tata hubungan antardaerah dan antarsektor maupun subsektor, maka terbentuklah kualitas keuletan yang sangat menentukan derajat *survival* dari masyarakat dan negara dalam menghadapi anasir-anasir pemecah-belahan.

Jika kita berbicara tentang integrasi nasional, maka sudah barang tentu hubungan integratif itulah yang harus diupayakan terwujud secara baik. Dalam hubungan integratif itu terdapat kesetaraan dan kebersamaan antara unsur dalam hal pemenuhan kewajiban serta tanggung jawab terhadap negara, karena memang hubungan demikian itu dilandasi oleh semangat kekeluargaan dan keseimbangan. Mencairnya kedua semangat tersebut telah menghilangkan tata hubungan integratif yang akhirnya bermuara pada peristiwa 13-14 Mei yang lalu.

Semangat kerakyatan mengisyaratkan agar segala upaya di setiap lapisan dan jenjang kemasyarakatan selalu diorientasi-

kan pada kepentingan dan kemashlahatan rakyat. Maraknya KKN sesungguhnya merupakan fenomena di mana orientasi ke-rakyat sudah dikesampingkan, dan ternyata juga menciptakan lahan yang subur untuk persemainya bibit disintegrasi sosial.

Pada akhirnya masyarakat harus selalu dipompa dengan semangat perjuangan agar hari esok lebih baik dari hari ini. Namun perlu diingat bahwa untuk itu rakyat harus terlebih dahulu merasa adanya kemitraan dan kesetaraan sesamanya.

Jika dipandang dari sudut keamanan, ketahanan nasional adalah satu konsepsi tentang sistem penangkalan terhadap segala ancaman dan tantangan, terutama yang sifatnya tidak kasat mata. Dalam era sekarang akan mendatang ketidakpastian ancaman dan tantangan telah membuat kata "musuh" dalam arti klasik menjadi kurang bermakna lagi sehingga kekuatan fisik tidak memadai lagi. Sebagaiantinya sistem penangkalan yang tidak kasat mata (*virtual*) ini memiliki dua unsur utama, yaitu keuletan dan ketangguhan. Keuletan adalah kualita yang memuat satu masyarakat bangsa memiliki kemampuan *survival* yang tinggi; sedangkan ketangguhan adalah kualita yang memuat masyarakat bangsa mampu

berkembang serta menempatkan dirinya sejajar dengan bangsa-bangsa maju lainnya.

Jika pada akhir-akhir ini kita cenderung berpendapat bahwa bangunan perekonomian nasional seperti "rumah kartu" yang amat rapuh saat dilanda badai krisis ekonomi global maka hal itu disebabkan oleh kurangnya kualita keuletan ekonomi dari sistem yang pernah ada. Kita bisa mengambil pelajaran yang besar dari apa yang telah terjadi yaitu adanya kenyataan bahwa krisis ekonomi dan kepercayaan rakyat yang mengikutinya berpotensi sebagai penyebab munculnya disintegrasi nasional.

Wawasan Kebangsaan

Disadari sepenuhnya bahwa ketahanan nasional sebagai satu konsepsi sifatnya sangat normatif, sungguhpun dengan satu pembinaan yang komprehensif, konsisten dan berlanjut maka dapat dimungkinkan terwujudnya satu tatakehidupan nasional yang baik. Dari sudut pandang masyarakat, tidak hanya pembinaan saja yang diperlukan agar hal itu terwujud, akan tetapi diperlukan pula adanya satu perekat yang mendorong unsur-unsur masyarakat rela membina tata hubungan seperti yang di-hajatkan dalam konsepsi. Perekat tersebut adalah sistem nilai

yang salah satu di antaranya adalah wawasan kebangsaan, yang terdiri atas: rasa kebangsaan, faham kebangsaan dan semangat kebangsaan.

Rasa kebangsaan adalah yang paling hakiki, karena hanya dengan itulah seseorang merasa ikut memiliki negara dan bangsa serta merasa wajib untuk menjaga dan mengembangkannya. Menjadi orang Indonesia adalah karena merasa menjadi bagian dari bangsa Indonesia dan oleh karenanya sistem nilai Indonesia mengalir dalam darahnya serta meresapi jiwanya. Warga negara keturunan tidaklah harus identik dengan warga yang tidak memiliki rasa kebangsaan, sebaliknya warga negara pribumi juga tidak selamanya identik dengan warga negara dengan rasa kebangsaan yang prima. Hal ini kentara sekali pada zaman perjuangan kemerdekaan hingga zaman penegakan kemerdekaan di mana banyak sekali pribumi yang menjadi antek serta mata-mata Belanda.

Rasa kebangsaan tidaklah terlahirkan tetapi harus ditumbuhkan sejak dini sekali diawali pada tingkat keluarga. Dalam proses penumbuhan, pengembangan serta pemantapannya dibutuhkan rangsangan dari luar, antara lain berupa tokoh-tokoh maupun pahlawan bangsa.

Kita harus menyadari betapa sulitnya pembentukan rasa kebangsaan di antara generasi muda apabila tokoh idola mereka adalah Mac Giver, penyanyi kesayangannya adalah Madonna, serta makanan kesukaannya adalah Mac Donald's hamburger.

Paham kebangsaan pada dasarnya merupakan basis dari kepahaman seseorang di dalam konstelasi masyarakat bangsa. Ia hanya akan kokoh apabila ditopang oleh rasa kebangsaan yang sangat mendalam. Dengan bakal faham kebangsaan seseorang mengenali dirinya, tugas dan kewajibannya sebagai individu anggota masyarakat bangsa. Karena itu faham kebangsaan sesungguhnya memberikan arah dan makna pada rasa kebangsaan seseorang, karena dengan paham inilah seseorang berbuat demi bangsa dan negaranya.

Dalam tatanan ilmiah, paham kebangsaan Indonesia diwujudkan dalam bentuk wawasan nusantara yang sekaligus merupakan geopolitik negara, yang ditunjukkan untuk menangkal segala bentuk gejala disintegrasi.

Semangat kebangsaan pada hakikatnya merupakan semangat pengabdian bagi bangsa dan negara atau nasionalisme; yang tidak harus berbentuk chauvenistik seperti misalnya *right or wrong my country*. Partisipasi

yang tulus dari rakyat di dalam proses pembangunan adalah juga merupakan refleksi dari semangat kebangsaan. Sebaliknya nobilisasi rakyat dalam proses pembangunan hanyalah sekedar menunjukkan betapa efektifnya suatu sistem komando yang ada.

Rasa, paham dan semangat kebangsaan haruslah selalu dihidupkan dan dikobarkan karena pergantian generasi maupun perubahan keadaan untuk maksud itu diperlukan pemimpin yang berwibawa dan kharismatik agar mudah terbentuk kesatuan fokus dan upaya di kalangan masyarakat, dengan demikian perekat integrasi terwujud dengan baik sesuai tantangan zaman.

Integrasi Nasional

Dari sudut pandang ketahanan nasional, integrasi nasional adalah satu kondisi dinamis ke masyarakat Indonesia dengan keempat semangat dari falsafah Pancasila mewujudkan dalam tatanan pembangunan yang integratif, dimana setiap unsur masyarakat dimotivasi oleh wawasan kebangsaan Indonesia.

Integrasi nasional adalah kondisi yang amat dinamik sehingga memerlukan perhatian dan upaya untuk mempertahankannya atau bahkan meningkatkan kualitasnya. Integrasi nasional tidak bisa *taken for granted* oleh

sebab kita telah memiliki segala perangkat sistem yang normatif sifatnya. Perubahan lingkungan yang amat cepat, yang antara lain didorong oleh kemajuan teknologi dan informasi global, terbaurnya masalah domestik dengan masalah luar negeri, ataupun semakin menduniannya gaya hidup dan orientasi para remaja/generasi muda; kesemuanya itu merupakan tekanan pada kualitas integrasi nasional yang secara konseptual perlu mendapat perhatian. Belum lagi kelemahan hakiki yang melekat pada bangsa dan negara kita sebagaimana disinggung pada pendahuluan dari tulisan ini, telah membuat masalah mempertahankan integrasi nasional semakin pelik.

Mengalir dari uraian di atas, maka pada dasarnya tantangan dan ancaman terhadap integrasi nasional yang bisa mendorong terjadinya disintegrasi dapat dibedakan menjadi tantangan internal dan tantangan eksternal, di mana keduanya bersifat multidimensional. Multidimensionalitas dari tantangan itu dikarenakan oleh adanya kait-mengait antar aspek kehidupan yang tidak bisa begitu saja diabaikan.

Tantangan internal yang pada hemat penulis paling mengemuka adalah ketidakadilan yang multidimensional. Pengalaman

selama ini menunjukkan bahwa ketidakadilan bisa berbaju arogansi, penekanan, penindasan, ketidakpedulian, dan macam-macam bentuk lainnya.

Ketidakadilan di bidang politik, misalnya saja, berbentuk sebagai marginalisasi peran pemerintah daerah di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan nasional secara umum. Konsentrasi kekuasaan pada pemerintah pusat membuat daerah merasa menjadi penonton pembangunan, khususnya dalam penguasaan kekayaan alam di daerah; sehingga saling keterkaitan antara pusat-daerah hanyalah sebatas lapisan elite saja. Tidaklah tertutup kemungkinan bahwa situasi semacam ini menimbulkan ketidakpuasan di pihak daerah, dan tidak pula tertutup kemungkinan menjadi persemaian elemen-elemen disintegrasi.

Hal ini perlu diimbangi dengan pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi secara konsekuen sesuai dengan undang-undang yang ada. Alasan klasik yang selalu menjadi dalih "pusat" adalah bahwa tidak tersedianya cukup kemampuan di daerah untuk memungkinkan terlaksananya desentralisasi dan dekonsentrasi. Walaupun alasan tersebut sebagian benar adanya, namun harus pula ditelusuri lebih jauh tentang mengapa ke-

mampuan tidak atau belum tersedia setelah pembangunan berjalan selama tiga dekade. Sudah barang tentu jawaban atas itu merupakan satu hal yang masih harus diperdebatkan, akan tetapi setidaknya tidak ada sementara pihak yang mencurigai bahwa ada faktor kesengajaan tersembunyi yang membuat "daerah" akan selalu tergantung pada "pusat".

Sesungguhnya prinsip kesatuan politik yang terdapat pada wawasan nusantara merupakan beban bagi pemerintah "pusat" untuk melaksanakan hubungan pusat-daerah dalam roda kemitraan dan bukannya ketergantungan yang berkelanjutan.

Ketidakadilan bidang hukum yang pada masa Orde Baru menjadi tontonan sehari-hari telah memungkinkan munculnya kesewenang-wenangan dan keangkuhan. Ketidakberdayaan rakyat kecil ditangan pihak yang semestinya mengayominya membuka peluang konsep pemerataan kehilangan salah satu dimensi maknanya yang paling penting. Ketidakberdayaan rakyat sebagai akibat ketidakadilan bidang hukum telah menjadi penyekat struktural yang berupa jurang yang semakin lama semakin menganga lebar. Berbagai akses dan masalah bermunculan sebagai akibatnya,

lan kini harus diselesaikan melalui rekonsiliasi nasional.

Kehadiran rekonsiliasi nasional itu sendiri membuktikan betapa lebar dan kokohnya sekat struktural itu yang selama ini seakan-akan membelenggu rakyat kecil, sehingga kasus Marsinah, kasus Udin dan semacamnya seolah-olah sebagai satu dogma.

Adanya sekat semacam ini telah menghilangkan kemungkinan hubungan integratif terwujud, dan ikatan batin pun hilang sehingga peristiwa 13-14 Mei begitu mudahnya meledak seakan-akan tanpa sebab yang jelas mengapa rakyat menjadi tidak terkendali emosinya.

Ketidakadilan bidang ekonomi, antara lain ditandai dengan tidak meratanya kesempatan berusaha berikut kepastiannya. Ketidakadilan jenis inilah, yang kemudian diberi bentuk KKN, yang akhirnya menjadi penyebab utama berakhirnya secara tragis orde Baru. Hal semacam ini banyak juga dijumpai di negara berkembang lainnya, dan dapat diperburuk lagi akibatnya apabila disertai dengan proses demokratisasi yang stagnan. Memang sesungguhnya terjadi KKN itu sendiri merupakan salah satu pertanda stagnasi dari demokratisasi, dan dari pengalaman Rusia maupun RRC menunjukkan apabila proses demokratisasi

tidak sejalan seiring dengan kecepatan deregulasi bidang ekonomi maka pada ujungnya akan terjadi hal-hal yang mengarah pada disintegrasi nasional seperti dicontohkan oleh kematian Uni Soviet.

Ketidakadilan di bidang ekonomi hampir selalu diikuti adanya distorsi sektoral *misallocation of resources* yang ujungnya membuahakan ketidakberdayaan rakyat kecil, keterbelakangan dan kebodohan secara struktural serta semakin lebarnya jurang kaya-miskin. Kita sama-sama melihat bahwa dampak ketidakadilan bidang ekonomi telah menghadirkan mendung disintegrasi yang amat mencemaskan.

Selain dari itu ketidakadilan bidang ekonomi juga terjadi antara pusat dan daerah dalam bentuk pembagian pendapatan atas eksploitasi sumber daya alam yang oleh daerah dirasakan tidak memadai. Pada masa lalu sesungguhnya terjadi pemberontakan di beberapa daerah tidak lain penyebabnya adalah soal ketidakadilan ini. Masalah ketidakserasian antara pusat dan daerah perlu mendapat perhatian yang serius mengingat mengandung potensi sentimen kedaerahan.

Ketidakadilan bidang sosial di dalam kasus kita sebenarnya tidak terpisah dari ketiga keadilan yang di atas. Ekses yang kita

hadapi sebagai dampak dari padanya adalah apa yang kita sebut SARA. Memang harus diakui bahwa di dalam negara yang amat majemuk dan heterogen ini amatlah sukar untuk mencapai satu equilibrium yang memuaskan semua pihak secara ideal, namun sebagai *second best* bukanlah tidak mustahil untuk diwujudkan.

Demokratisasi

Proses demokratisasi yang dilaksanakan dengan baik dapat mempercepat pertumbuhan tata hubungan integratif antar-unsur dalam masyarakat sehingga sekaligus merupakan penangkal dari dampak negatif ketidakadilan dan gejala disintegrasi. Namun apabila proses demokratisasi tidak dijalankan dengan sepenuh hati, ada kemungkinan menjadi stagnan dan menimbulkan konsekuensi buruk di kalangan masyarakat.

Jika saat ini muncul bermacam-macam partai politik baru maka hal itu seyogyanya ditafsirkan sebagai satu *euphoria* saja terhadap berakhirnya rezim Orde Baru, dan tidak harus menjadi pertanda adanya demokratisasi yang baik. Memang munculnya berpuluh-puluh partai baru bisa menjadi momentum dari

proses demokratisasi akan tetapi tidak selalu linier dengan kelancaran penyaluran aspirasi rakyat, buktinya para mahasiswa masih dihindangi perasaan kebuntuan yang hampir serupa dengan era yang lalu, dan oleh karena itu memilih langsung mendatangi DPR/MPR.

Apabila partai-partai politik lebih disibukkan mengurus eksistensinya dan popularitasnya ketimbang memperjuangkan aspirasi rakyat, maka jumlah partai yang sekian banyak itu justru akan menjadi benih perpecahan serta menjauhkan terwujudnya azas-azas dalam wawasan nusantara berikut mencairnya toleransi antarunsur dalam masyarakat.

Penutup

Integrasi nasional sebagai kondisi yang sangat dinamik memerlukan pembinaan yang berlanjut dan konsisten agar anasir-anasir disintegrasi dapat ditangkal; yang terpenting di antaranya adalah ketidakadilan yang multidimensional.

Ketidakadilan akan diperburuk lagi apabila proses demokratisasi menjadi stagnan serta rakyat kecil terbelenggu oleh kebuntuan yang amat menyesak-