



Oleh : Indria Samego

## Analisis Dampak Keamanan dan Masalahnya

Ada anggapan umum bahwa keamanan dan rasa aman sekarang lebih memperhatikan dibandingkan pada masa Orde Baru. Hampir setiap saat kita menyaksikan perkembangan negatif dalam masalah yang satu ini. Hanya karena faktor "se-pele", konflik horizontal dan vertikal dengan mudah dapat disulut gara-gara beda keyakinan, sesama umat muslim harus berhadapan secara fisik. Tuduhan "aliran sesat" telah dijadikan dasar oleh sementara kalangan dalam meniadakan pihak lain.

Pedagang kaki lima harus bentrok dengan aparat Ketentraman dan Keter-tiban (Tramtib) untuk mempertahankan usahanya. Kekerasan massa akibat per-tikaian politik, sering kali berkembang mengikuti sebuah peristiwa politik yang namanya pemilihan kepala daerah secara langsung, atau perebutan pimpinan internal partai. Atas nama demokrasi, massa dimobilisasi oleh *elite* yang berke-pentingan untuk mengartikulasikan kehendaknya. Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah) telah menjadi ajang pertikaian di antara mereka yang ambisi politiknya tak tak terakomodasi. Di sementara daerah, perbedaan agama dan suku, telah dieksploitasi menjadi konflik massa yang anarkis, yang di era Orde Baru, jarang ditemui.

Atas nama hak azasi manusia dan demokrasi, berbagai bentuk konflik ko-munal di atas, dewasa ini, tidak dengan mudah dapat diselesaikan. Negara, tidak lagi memiliki sumber legitimasi untuk *me-repressed* gerakan dari luar Negara yang mengatasnamakan dua nilai baru di atas, yakni, demokrasi dan hak azasi manusia. Fenomena "pembiaran" terha-dap gerakan politik yang mengancam rasa aman seluruh warga, nampaknya menjadi salah satu fenomena empirik yang menandai jaman transisi sekarang. Negara tanpa hukum (*law less state*)

membayangi proses perubahan politik yang terjadi di republic ini dalam sepu-luh tahun terakhir. Warga masyarakat mengalami kehilangan kepercayaan terhadap aparat keamanan. Suasana bebas dari rasa takut (*freedom from fear*) hanya dirasakan oleh kalangan tertentu. Bagi masyarakat kebanyakan justru sebaliknya, karena kian lemahnya per-lindungan Negara, mereka paling rentan dihindangi oleh penyakit ketakutan akan kehilangan pekerjaan, takut tidak diper-lakukan secara adil dalam urusan publik, dan bentuk-bentuk ketakutan lainnya telah mewarnai Indonesia mutakhir.

Suasana yang demikian, tentunya tidak boleh dibiarkan berlarut-larut tanpa ada kebijakan yang efektif. Sebagai pe-nyelenggara Negara, pemerintah mesti membuat terobosan agar kepercayaan publik terhadap aparat dan hukum da-pat dipulihkan. Warga masyarakat, siapa pun juga, mesti mendapat pelayanan keamanan yang seoptimal mungkin, tanpa diskriminasi. Jika Negara ini tetap dalam posisinya, sudah seharusnya tugas-tugas penyelenggaraan keamanan men-jadi *domain* utamanya. Apa jadinya bila pihak swasta yang mengambil alih, atau Negara memperlakukan hal ini sebagai pekerjaan sampingan.

Beruntunglah bahwa perkembangan mutakhir tidak semakin buruk dibanding-kan dengan periode awal reformasi politik. Kendati masih muncul banyak fenomena yang mengganggu rasa aman, kecende-rungannya kian menurun. Bisa jadi, di satu pihak, karena kian kuatnya kesadaran politik warga untuk tidak menggunakan segala cara demi pencapaian tujuan. Me-reka mulai berhitung akan untung ruginya dari pengembangan kekerasan massal. Di pihak lain, aparat penegak hukum terus berusaha menjalankan fungsinya secara optimal. Terutama Kepolisian Negara Re-publik Indonesia (Polri), selalu tanggap dan muncul dalam setiap situasi yang

mengarah pada gangguan keamanan warga. Meski belum optimal, kehadiran Polri dalam setiap konflik antar kelompok yang bertentangan, setidaknya telah menambah rasa aman masyarakat.

Yang menjadi masalah adalah bagaimana persepsi ancaman (*perception of threat*) terhadap keamanan dalam dunia yang kian terbuka dan berubah seperti sekarang? Faktor-faktor apa pula yang mewarnai perubahan lingkungan strategis dewasa ini? Model Kebijakan keamanan macam apa yang sesuai dengan persepsi ancaman keamanan dan lingkungan strategis seperti di atas? Siapa yang mesti menjadi penanggungjawab utama untuk mengatasinya? Mampukah Polri dipercaya untuk mengemban tugas mulia tersebut? Sumberdaya apa saja yang diperlukan Polri untuk mengefektifkan tugasnya?

Sejumlah pertanyaan krusial di atas, nampaknya harus mendapat jawaban segera dari para pengambil keputusan. Sementara dari sisi wacana, pikiran-pikiran yang berkembang mencoba memberikan perspektif teoritik dan empirik, yang tujuannya adalah mendekati dimensi retorika dan realita dari persoalan yang dibahas. Lewat uraian singkat ini, penulis ingin berbagi pendapat tentang masih terbukanya kesenjangan yang relatif lebar antara keduanya. Padahal dalam era yang kian transparan dan menuntut akuntabilitas, sudah seharusnya apabila setiap pengambil keputusan publik, terutama di bidang keamanan, mulai menurunkan sisi retorika, dan sebaliknya, lebih mengedepankan bagaimana implementasinya di lapangan.

Kuncinya bisa ideal, tapi juga pragmatis. Yang disebut pertama, tentu akan mempersyaratkan adanya dukungan berbagai sarana dan prasarana untuk membantu tugas kepolisian. Di samping tersedianya payung hukum yang cukup kuat untuk mendukung tugas-tugas Polri di era demokrasi, yang tak kalah pentingnya adalah dukungan sarana fisik yang prima di dalam mengemban tugas kenegaraan dan kemanusiaan tersebut. Faktor lain yang juga mutlak diperlukan

adalah kesigapan sumber daya manusia Polri yang profesional dan mandiri.

Ini semua menjadi sangat berarti untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan wewenang di lapangan. Karena setiap anggota Polri juga manusia biasa, maka dimensi kesejahteraan mereka menjadi faktor lain yang sangat mutlak untuk diperhatikan. Namun, ternyata, yang ideal masih belum terealisasi sampai sekarang. Yang terjadi kemudian adalah manifestasi dari kondisi yang mengarah pada pragmatis. Apa yang telah dilakukan para anggota Polri selama ini, telah melebihi dari ganjaran yang diberikan Negara kepada mereka. Meski dalam keadaan yang serba kekurangan, para anggota Polri terus menunjukkan dedikasinya terhadap Negara, dengan menjalankan fungsinya secara optimal.

Mereka senantiasa menjadi tumpuan kita semua dalam menjaga keamanan Hampir di setiap pertikaian sosial, ang-

**Atas nama demokrasi, massa dimobilisasi oleh elite yang berkepentingan untuk mengartikulasikan kehendaknya. Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah) telah menjadi ajang pertikaian di antara mereka yang ambisi politiknya tak terakomodasi.**

gota Polri selalu siap turun ke lapangan. kendati imbalan yang diperlukan serta sarana pendukungnya masih minim.

Perkembangan lingkungan struktural. Akan tetapi, terlepas dan benar atau tidaknya tesis di atas, secara obyektif perlu dikemukakan perspektif empirik, yakni tak terlepasnya keberadaan dan peran Polri dari perkembangan lingkungan struktural, terutama lingkungan politiknya. Dalam hal ini, sejak reformasi politik digulirkan, dan kemudian klimaksnya adalah lengsernya Presiden Soeharto dan tampuk kekuasaan yang dipegangnya selama 32 tahun pada 21 Mei 1998, tatanan kehidupan bernegara

mengalami perubahan secara drastis. Pemerintah yang semula menjadi kekuatan yang sangat *hegemonic* dan monopolistic, seolah-olah kehilangan segala sumberdayanya.

Bangunan politik Orde Baru yang ditandai oleh piramida kekuasaan yang amat jelas, dalam waktu yang cepat runtuh begitu Presiden Soeharto tidak lagi memegang pucuk pimpinannya. ABRI —di mana Polri menjadi salah satu bagiannya— yang sebelumnya menjadi penopang utama bangunan tersebut, belakangan kehilangan legitimasi untuk terus menjalankan dwifungsinya. Karena reformasi politik, TNI juga harus melakukan reformasi internal. Bila di masa lalu ABRI berperan ganda, baik sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan maupun sebagai kekuatan sosial politik, sekarang lembaga militer ini harus memusatkan perhatiannya pada fungsi militer saja, yakni pertahanan. Lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki fungsi represif, juga dengan sendirinya hilang, sejalan dengan munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar pemerintah.

Akibat dari terbukanya ruang publik itu, maka bermunculanlah berbagai kekuatan sosial dan politik yang ikut mewarnai perubahan politik di dalam negeri. Dimulai dari kebebasan untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat, sampai dengan kebebasan membentuk partai politik. Pemilu yang diikuti oleh banyak partai dengan menerapkan prinsip jujur dan adil serta langsung, umum, bebas dan rahasia, mulai diterapkan dalam pemilu yang dipercepat pada 1999. Pada gilirannya, pemerintahan yang terbentuk merupakan perwujudan dari system multipartai yang tidak diwarnai oleh munculnya sebuah kekuatan mayoritas, melainkan fragmentasi berbagai kekuatan.

Tidak terialu mengherankan bila kemudian soliditas tidak dimiliki oleh Pemerintahan Pasca Soeharto. Kabinet Pelangi atau Kabinet Gotong Royong, menjadi warna dasar dari pemerintah Indonesia kontemporer. Sistem Presidensialisme, di mana kekuasaan seorang presiden ditentukan dalam periode 5 tahunan, tidak

dapat dipertahankan pada masa awal reformasi Presiden BJ Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati, berkuasa tidak sesuai dengan masa yang ditentukan oleh UUD 1945.

Reformasi politik yang semula diasumsikan sebagai instrumen ideal menuju perbaikan negara-bangsa, ternyata telah berubah menjadi semacam kotak Pandora, yang membuka berbagai persoalan Indonesia kontemporer yang bukan main kompleksnya. Di masa Presiden Soeharto, kotak itu tertutup rapat karena begitu efektifnya pendekatan "*stick and carrot*" dalam manajemen pemerintahan dan pengelolaan konflik. Dengan sumberdaya yang dimilikinya, Presiden Soeharto mampu memberikan imbalan (*carrot*) bagi siapa pun yang mendukungnya. Penguasaan negara atas berbagai sumberdaya alam yang ada telah memungkinkan Presiden Soeharto menjadi *figure* sentral dalam redistribusi kue pembangunan, di satu pihak, dan pengelolaan keamanan (baca: stabilitas politik), di pihak lain. Namun ketika dia lengser, dan sumberdaya alam semakin hilang tinggal hukuman (*stick*) yang dimiliki negara. Tapi pada masa yang sama pula, kesadaran publik akan penegakkan hukum semakin kuat.

Artinya, pemerintahan sekarang, tidak mungkin lagi menerapkan pendekatan yang keras untuk mengatasi setiap persoalan yang muncul dalam masyarakat. Bila di masa lalu, ABRI di belakang Pemerintah dalam urusan yang satu ini, sekarang tidak lagi. Di samping tiadanya kekuatan Negara yang cukup efektif untuk menjaga keamanan, juga tafsiran keamanan berkembang begitu luas, tidak hanya keamanan Negara (baca: stabilitas politik), melainkan juga keamanan masyarakat dan keamanan insani (*human security*).

Secara kebetulan pula, apa yang disebut sebagai kesadaran publik akan hak-hak azasi manusia itu didukung oleh berbagai fenomena empirik. *Pertama*, politik sentralisasi yang senantiasa dikaitkan dengan kepentingan nasional, terbukti tidak lebih dari bentuk retorika penguasa yang tujuan utamanya adalah mematikan kritik dan pengawasan pub-

lik. Karena sumber daya politik Negara yang represif kian melemah, maka terungkaplah alasan yang sesungguhnya. *Kedua*, partisipasi secara otonom, tidak diperkenankan, apalagi kritik dari bawah terhadap penguasa, sungguh ditabukan.

Demi alasan stabilitas politik, Negara bertindak sangat otoriter. Dalam iklim politik yang makin terbuka seperti sekarang, jelas pendekatan di atas tidak lagi dapat dipertahankan. Ketidakpercayaan (*distrust*) terhadap aparat Negara dan bahkan hukum, menjadi salah satu ciri dari dinamika politik sekarang. Keberanian masyarakat dalam menghadapi berbagai kasus eksekusi tanah dan perkebunan belakangan ini, antara lain disebabkan oleh monopoli interpretasi Negara masa lalu oleh para pemegang kekuasaan atau kroninya. *Ketiga*, apa yang disebut sebagai Otonomi Daerah, dipahami masyarakat sebagai tidak lebih dari dekonsentrasi atau kepanjangan tangan pusat di daerah.

Akibatnya, berbagai bentuk ketidakadilan mewarnai pola *redistribusi* pendapatan baik secara spasial maupun social. Dalam sebuah system yang menuntut tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), tentu saja keadaan semacam itu patut mendapat kritikan dan perlawanan. *Keempat*, kompleksitas baru yang memperkaya persepsi ancaman terhadap keamanan nasional juga muncul dari penyalahgunaan obat bius, penyelundupan baik barang maupun manusia (*people smuggling*) dan penerapan teknologi informasi yang kian sulit dikendalikan. Gabungan dari semua masalah di atas telah menambah tingginya intensitas konflik lokal, dan bahkan menjadi pendorong bagi munculnya gerakan-gerakan separatis yang anti Jakarta.

Sebagai akibat dari perubahan *landscape* nasional tersebut, apa yang disebut sebagai keamanan nasional dan rasa aman warga, telah menjadi sebuah komoditas yang sangat mahal. Ketidakpastian menyeruak ke permukaan menggantikan kepastian. Hukum dan aparatnya tidak lagi berwibawa karena berkem-

bangnya suasana ketidakpercayaan publik terhadap negara. Kalau pun kemudian lahir aturan baru di bidang keamanan. Maka pembuatannya pun lebih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan reaktif ketimbang proaktif.

Termasuk di dalamnya UU No 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, di sana-sini masih belum dilaksanakan secara optimal. Diskresi pimpinan dalam mengatasi keadaan, baik di pusat maupun lokal, terasa kerap lebih menonjol bagaimana aturan hu-



kum memerintahkan. Persoalannya, karena berbagai kompleksitas masalah dan banyaknya aktor serta tafsir tentang keadaan yang berkembang telah memadamkan efektivitas pengelolaan keamanan.

#### SYARAN KEBIJAKAN

Di masa lalu Presiden Soeharto selalu mengatakan bahwa keamanan nasional merupakan kunci bagi pembinaan keamanan regional, dan keamanan regional adalah modal dasar bagi terbinaanya perdamaian dunia. Berangkat dari pemikiran subyektif tersebut, orientasi serta persepsi ancaman yang disosialisasikan kepada seluruh elemen negarabangsa ini\*\*\*

Pemerintah senantiasa mendukung dan mengawal bagi siapa saja yang menyampaikan pendapat sesuai aturan, tidak arogan dan anarkis.