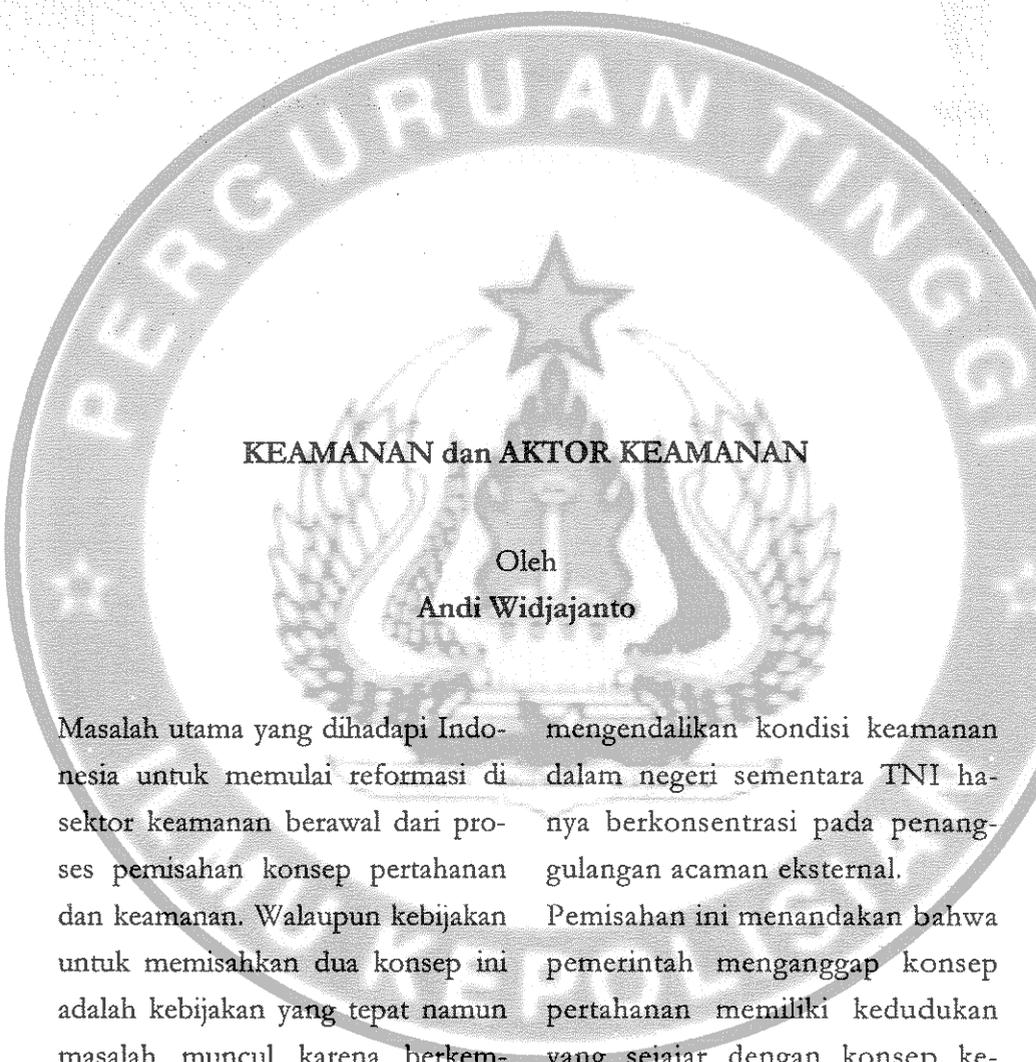


JM2-2-05-003



KEAMANAN dan AKTOR KEAMANAN

Oleh
Andi Widjanto

Masalah utama yang dihadapi Indonesia untuk memulai reformasi di sektor keamanan berawal dari proses pemisahan konsep pertahanan dan keamanan. Walaupun kebijakan untuk memisahkan dua konsep ini adalah kebijakan yang tepat namun masalah muncul karena berkembangnya suatu interpretasi dominan yang menyatakan bahwa POLRI tidak lagi menjadi bagian dari TNI (aktor pertahanan) dan harus bertransformasi menjadi aktor keamanan yang mandiri. POLRI juga diberi wewenang penuh untuk

mengendalikan kondisi keamanan dalam negeri sementara TNI hanya berkonsentrasi pada penanggulangan ancaman eksternal. Pemisahan ini menandakan bahwa pemerintah menganggap konsep pertahanan memiliki kedudukan yang sejajar dengan konsep keamanan.

Jika interpretasi ini berusaha dikaji secara akademis maka akan timbul kesulitan metodologis yang rumit. Kesulitan ini timbul karena kajian-kajian ilmiah cenderung menempat-

kan keamanan (*security*) sebagai konsep induk dan meletakkan pertahanan (*defense*) sebagai salah satu dimensi dari konsep keamanan. Konsep keamanan berkaitan dengan lima sektor utama: militer, politik, ekonomi, sosial dan lingkungan hidup. Dimensi militer dari keamanan berurusan dengan kapabilitas pertahanan suatu negara. Jika perspektif ini digunakan untuk mengkaji pemisahan TNI dan POLRI maka kemungkinan interpretasi yang muncul adalah pertama, POLRI diletakkan sebagai aktor keamanan utama dan dengan demikian dapat dikatakan secara vulgar bahwa POLRI telah berhasil “mengeluarkan” TNI dari ruang lingkup aktor keamanan dan meletakkannya “hanya” sebagai aktor pertahanan. Interpretasi ini bukan merupakan interpretasi yang lazim diterima di kalangan akademisi.

Interpretasi kedua yang lebih dapat diterima menyatakan bahwa TNI dan POLRI sama-sama bagian dari aktor keamanan. Namun, TNI diarahkan untuk mengurus dimensi

militer (pertahanan) sementara POLRI lebih diarahkan untuk menangani dimensi ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Teka-teki yang muncul dari interpretasi ini adalah jika TNI dan POLRI berada dalam dimensi-dimensi spesifik dari konsep keamanan maka siapa yang berperan sebagai aktor keamanan utama.

Teka-teki tersebut dapat dijawab dengan terlebih dahulu melakukan rekonstruksi aktor keamanan. Secara tradisional, kajian keamanan menempatkan negara sebagai aktor utamanya. Penempatan negara sebagai aktor utama didasari pada argumen kaum *Hobbesian (Realis)* yang mengasumsikan bahwa masyarakat membutuhkan negara yang akan berperan seperti monster (*leviathan*) untuk mengurai kemungkinan terjadinya pertikaian antar manusia yang mengarah kepada pembentukan sistem yang anarki. Machiavelli kemudian menunjukkan bahwa pertikaian antar manusia ini cenderung untuk menggunakan power, karena itu negara harus diberikan hak untuk me-

monopoli akumulasi *power* (militer). Bagi *Clausewitz*, hak monopoli tersebut diberikan secara politis oleh negara kepada aktor militer sehingga ia secara legal tumbuh menjadi suatu kekuatan profesional yang dapat membuat komponen-komponen masyarakat untuk tunduk kepada aturan-aturan ketertiban yang dibuat oleh negara.

Ada dua hal utama yang dapat ditarik dari kajian tradisional di atas. Pertama, negara memberikan hak kepada aktor militer untuk tumbuh menjadi satu-satunya aktor legal yang melakukan akumulasi kekuatan bersenjata. Konsekuensi logis dari akumulasi ini adalah hanya aktor militer yang dapat menangkal aksi-aksi kekerasan bersenjata yang mengancam suatu negara.

Kajian-kajian terbaru dalam bidang strategi keamanan nasional dan internasional menunjukkan terjadinya perubahan hakekat ancaman. Perubahan ini terjadi terutama karena adanya perluasan konsep

keamanan (*security*) yang diletakkan sebagai konsep multi-dimensional.

Sifat multidimensional konsep keamanan ini mengharuskan negara untuk mengembangkan strategi keamanan komprehensif untuk menangkal berbagai bentuk ancaman seperti ancaman *militer-non militer*, *eksternal-internal*, *maritime-based* atau *land-based*, *technological-based* atau *human-based*.

Strategi tersebut dapat dilakukan dengan minimal dua cara. Pertama, negara memperluas ruang gerak aktor militer sehingga aktor ini dapat menangkal bentuk semua ancaman. Atau, kedua, aktor yang hanya memiliki kompetensi untuk mengatasi masalah pertahanan negara. Alternatif kedua merupakan alternatif yang digulirkan selama masa reformasi ini.

Konsekuensi logis dari pengadopsian alternatif kedua ini adalah perlunya dilakukan refungsionalisasi dan restrukturisasi institusi militer agar institusi militer dapat berkonsentrasi untuk mengembangkan

kompetensi dan kapabilitas di bidang pertahanan negara.

Kompetensi dan kapabilitas yang perlu dikembangkan terutama adalah yang berkaitan dengan kebutuhan untuk menangkal ancaman yang berdimensi eksternal, konvensional, baik yang berdimensi *maritime-based*, *land-based*, *technological-based*, maupun *human-based*. Bentuk-bentuk ancaman spesifik yang harus ditangani tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Hakekat Ancaman

		Maritim Based		Land Based	
		Tech. Based	Human Based	Tech. based	Human Based
Internal	Konvensional	Cenderung Tidak Ada		Terorisme	Insurgency
	Non-Konvensional	Piracy; Smuggling; Hijack; Blockade		Ancaman non-militer	
Eksternal	Konvensional	War on Sea; Blockade; Air Attack	Amphibious Operations	Limited Land Invasion; Air Attack	Mass Land Invasion
	Non-Konvensional	Transnational Crime			

Kedua, saat aktor militer mengaktifkan fungsi keamanannya, ia memang diarahkan untuk menjelma menjadi *leviatban* yang profesional. Saat *leviatban* beraksi maka tidak bisa diharapkan bahwa sang aktor akan mengindahkan kaidah-kaidah moral yang berlaku. Namun, aksi penyelamatan negara ini menjadi suatu keharusan dan karena itu aktor militer dilatih untuk dapat menggunakan segala cara yang dipandang perlu.

Untuk Indonesia, masalah utama yang harus segera dipecahkan adalah TNI masih dibebani dengan masalah-masalah politik-ekonomi pertahanan; TNI belum sepenuhnya menjelma menjadi tentara profesional dan masih memiliki karakter tentara politik dan tentara niaga. Hal ini terutama disebabkan belum tuntasnya agenda-agenda reformasi militer, yaitu: (1) perumusan regulasi-regulasi politik serta kebijakan pertahanan negara; (2) konsolidasi organisasi dan tataran ke-wenangan antara Departemen Per-tahanan dan

Mabes TNI; (3) efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya pertahanan; (4) penataan ulang gelar kekuatan TNI sesuai dengan rancangan bangun postur pertahanan Indonesia; dan (5) pembentukan tentara yang profesional ditandai dengan peningkatan keahlian, tanggung jawab komando, kesatuan profesi, serta kesejahteraan prajurit TNI.

Penuntasan segera agenda reformasi militer dilakukan agar TNI dapat segera memulai proses transformasi pertahanan untuk membentuk TNI yang profesional, tangguh, dan menang perang. Agenda reformasi militer diharapkan tuntas di masa akhir jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2009).

Untuk itu, Menteri Pertahanan perlu segera merumuskan kerangka kerja yang akan menopang perwujudan empat variasi kontrol sipil: normatif, substantif, efektif, serta obyektif.

Variasi pertama adalah kontrol sipil normatif. Gagasan kontrol sipil nor-

matif mengharuskan pemerintah untuk membentuk suatu cetak biru regulasi-regulasi politik di bidang pertahanan negara. Cetak biru tersebut dibentuk agar ada kerangka legal-formal yang lengkap yang mengatur (a) tataran kewenangan di bidang pertahanan negara; (b) jenis-jenis kebijakan dan strategi pertahanan negara; (c) organisasi pertahanan negara; (d) mekanisme pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI; (e) prinsip pengolahan dan penggunaan sumber daya pertahanan; serta (f) keprajuritan. Aturan perundang-undangan yang harus diprioritaskan adalah (1) RUU tentang Perubahan UU No. 31/1997 tentang Peradilan Militer; (2) RUU Tugas Perbantuan; (3) RUU Komponen Cadangan Pertahanan Negara; (4) RUU Penetapan dan Penanggulangan Keadaan bahaya (5) RUU Bela Negara; (6) RUU Mobilisasi dan Demobilisasi; (7) RUU Hukum Pidana Militer; (8) RUU Sumber Daya Pertahanan Negara; dan (9) RUU

Tata Ruang Wilayah Pertahanan Negara.

Variasi kedua adalah kontrol sipil substantif yang dapat diimplementasikan dengan menetapkan rangkaian kebijakan pertahanan negara sesuai dengan mandat Pasal 16 UU 3/2002. Perumusan seluruh rangkaian kebijakan pertahanan negara ini telah dimulai oleh Departemen Pertahanan dengan melakukan proses Kaji Ulang Pertahanan Negara (*Strategic Defense Review*). Kaji Ulang Pertahanan ini menjadi dasar perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara. Kebijakan Umum Pertahanan Negara ini akan berfungsi sebagai Strategi Raya (*Grand Strategy*) Pertahanan Indonesia.

Untuk merumuskan Strategy Raya Pertahanan Indonesia, pemerintah perlu segera membentuk Dewan Pertahanan Nasional (DPN). Pembentukan DPN sudah ditentukan oleh UU 3/2002 dan DPN diarahkan untuk memiliki fungsi terbatas pada pemberian nasehat kepada Presiden

tentang perumusan Kebijakan Umum Pertahanan Negara serta tentang pengeralahan kekuatan TNI.

Variasi ketiga adalah kontrol sipil efektif. Pelaksanaan kontrol sipil efektif ini akan sepenuhnya tergantung dari kapasitas pemerintah dan DPR untuk mengawasi penggunaan anggaran pertahanan. PR pemerintah SBY untuk menegakkan kontrol sipil efektif ini adalah (1) menyusun mekanisme penganggaran baru sesuai dengan prinsip APBN. Kinerja terutama untuk menjamin bahwa seluruh kebutuhan TNI dapat dipenuhi oleh APBN; (2) bersama DPR, menetapkan mekanisme pertanggungjawaban pengelolaan anggaran pertahanan dalam rangka penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi; serta (3) sesuai mandat UU TNI, menyusun alternatif-alternatif model pengambilalihan aktivitas bisnis militer oleh negara.

Variasi terakhir adalah kontrol sipil obyektif. Gagasan kontrol sipil obyektif pada dasarnya menempatkan TNI sebagai evaluator diri (self-evaluator) bagi terbentuknya TNI yang profesional. Untuk menegakkan kontrol sipil obyektif, Departemen Pertahanan diharapkan dapat meminta Mabes TNI untuk menyusun kerangka program "militerisasi militer" yang terdiri atas (1) pembentukan gugus tugas serta penetapan kerangka waktu re-defenisi Doktrin TNI serta Doktrin-doktrin Angkatan; (2) penyusunan rancangan kode etik militer; (3) penetapan kerangka waktu proses revisi kurikulum pendidikan militer; serta (4) rancangan penataan ulang gelar kekuatan TNI. Selain itu, pemerintah juga harus dapat menetapkan alternatif-alternatif model kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan prajurit.

Namun, penerapan kontrol sipil atas militer belum menjawab masalah yang berkaitan dengan jenis

aktor keamanan yang harus berperan jika ancaman terhadap negara sama sekali tidak melibatkan aksi kekerasan bersenjata. Masalah ini bisa dipecahkan dengan dua cara. Cara pertama dilakukan oleh regim Orde Baru dengan meletakkan aktor militer (ABRI saat itu juga termasuk POLRI) sebagai satu-satunya aktor keamanan yang harus dapat menerapkan beragam strategi untuk menangkal semua bentuk ancaman. Namun, karena ABRI memang pakar dalam melakukan aksi kekerasan bersenjata maka entitas ini cenderung untuk menggunakan strategi-strategi represif. Cara kedua dilakukan dengan menugaskan aktor keamanan utama (negara) untuk mengembangkan berbagai derivasi aktor keamanan untuk mengatasi karakter multi-dimensional konsep keamanan.

Perluasan konsep dan aktor keamanan ini sebenarnya merupakan gagasan dari kaum *constructivist*. Kaum *constructivist* ini mengembangkan *critical security studies* yang memandang konsep keamanan

sebagai suatu konsep fleksibel yang tergantung pada proses *securitization* yang dilakukan aktor keamanan terhadap obyek keamanan. Adanya proses politisasi wacana keamanan menyebabkan timbulnya kecenderungan dominasi aktor politik dan militer dalam kerangka kerja keamanan negara. Kontribusi penting kaum *constructivist* adalah peringatan bagi para pembuat kebijakan untuk tidak buru-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 nonkekerasan.

Kepastian tersebut dapat diperoleh jika negara meningkatkan kemampuan badan intelijen untuk mengoperasi-

onalkan indikator sistem peringatan dini (*early warning system*) Indikator tersebut harus terkait dengan variasi sumber konflik. Sistem peringatan dini ini diharapkan dapat menyediakan ruang manuver yang cukup luas bagi beragam aktor resolusi konflik dan memperkecil kemungkinan terlibatnya aktor militer dalam upaya penyelesaian konflik.

Tulisan ini ditutup dengan mengungkapkan beberapa pekerjaan rumah yang perlu dilakukan untuk menerapkan pandangan *critical school* di atas. Pertama, harus diciptakan suatu struktur normatif-formal yang menjamin bahwa aktor militer dan teknik kekerasan bersenjata akan dijadikan sebagai alternatif terakhir yang terpaksa harus dipilih. Kedua, harus dikembangkan suatu prosedur transparan yang akan menyediakan informasi ke publik tentang terjadinya proses keamanisasi suatu isu. Terakhir, perlu dikembangkan beragam mekanisme resolusi konflik lokal yang melibatkan

sebanyak mungkin aktor-aktor non militer di berbagai tingkat eskalasi konflik sebagai bagian dari pengembangan strategi keamanan negara.

Usulan pekerjaan rumah di atas diharapkan dapat menjadi suatu preskripsi tentatif yang dapat memperbaiki kinerja aktor keamanan Indonesia. Inti dari preskripsi tersebut adalah Indonesia perlu segera melakukan rekonstruksi konsep dan aktor keamanan. Rekonstruksi ini diharapkan dapat mencairkan dominasi pemikiran aliran realis dengan cara memadukannya dengan aliran *constructivist* yang menawarkan pengembangan beragam aktor resolusi konflik.