

Tata Kelola Keamanan dan Demokrasi; Sebuah Penelusuran Teoritik

Drs. Sutrisno, M.Si¹

Abstrak :

Misi penegakkan hukum adalah ketertiban masyarakat. Dalam masyarakat modern, sebagaimana disitir Max Weber, dalam masyarakat rasionalitas instrumental perilaku individu didominasi pertimbangan kalkulatif yang cenderung "serba terukur", maka hukum legal formal memainkan peran utama dalam order ketimbang norma yang bersifat kesadaran emosi atau tradisional. Intervensi (aktor / lembaga) politik dalam domain hukum merupakan resistensi upaya profesionalisme hukum, demikian juga profesionalisme dalam ruang politik. Intervensi politik dan kekuasaan atas hukum dalam era Orde Baru justru dilakukan atas dasar keamanan, meskipun kondisi aman itu dibangun melalui perilaku eksekutif Negara. Secara diametral terdapat dua model teori pembangunan dan implikasinya dalam tata kelola keamanan dan ketertiban, yaitu antara mengedepankan pertumbuhan atau mengedepankan pemerataan. Perilaku kekuasaan dihadapkan pada dua konsekuensi pilihan yang dilematis tersebut.

Kata Kunci :

Tata kelola keamanan, demokrasi, profesionalisme, teori pembangunan, keamanan nasional.

Pendahuluan

Secara substantif cukup tersebar luas kajian yang menghubungkan tata kelola keamanan dengan demokrasi dan kebebasan sipil. Kajian ini (biasanya) menekankan pada pusran bagaimana selayaknya posisi militer, polisi dan institusi keamanan lain dalam masyarakat demokratik, serta kemandirian institusi hukum dari intervensi politik. Di Indonesia wacana reposisi militer

1 Drs. Sutrisno, M.Si adalah Pengajar Sosiologi pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta. Tulisan ini merupakan topik disertasinya pada Program Doktor Sosiologi Universitas Indonesia.

ini sudah hampir usai setelah secara insititutional dapat ditarik garis tegas peran militer (TNI) dalam kehidupan sipil yang dikenal dengan Dwifungsi ABRI dan pisahnya polisi dari lembaga militer. Sisa – sisa persoalan berikutnya terletak pada persoalan budaya, yaitu penyesuaian institusi keamanan dalam memainkan peran; antara fungsi masnifes yang digariskan dalam teks tertulis (legal formal) dengan fungsi laten tentang bagaimana peran itu dimainkan. Di tubuh polisi sebagai otoritas negara yang bertanggungjawab langsung atas keamanan dalam negeri seringkali ditengarai masih memainkan peran dengan gaya lama, militeristik². Di sisi lain garis wilayah kerja polisi dengan TNI sesungguhnya belum juga jelas. Kedepan masih ada PR serius, tarik – menarik dikalangan Dephan dengan Mabes Polri dalam munculnya RUU Keamanan Nasional (untuk menggantikan UU Keamanan) juga belum selesai.

Misi penegakkan hukum adalah ketertiban masyarakat. Dalam masyarakat modern, sebagaimana disitir Max Weber, dalam masyarakat rasionalitas instrumental perilaku individu didominasi pertimbangan kalkulatif yang cenderung “serba terukur”, maka hukum legal formal memainkan peran utama dalam order ketimbang norma yang bersifat kesadaran emosi atau tradisional. Instrument hukum positif menjadi krusial dalam memformat interaksi antar warga maupun relasinya dengan otoritas negara³. Sejalan dengan Emile Durkheim, dalam solidaritas organik semacam itu kategori hukum pidana dan perdata menjadi wilayah yang mengikat interaksi warga, perilaku menyimpang warga tidak serta merta dikategorikan pada wilayah subversi (melawan Negara). Karena pada dasarnya wilayah subversi hanya relefan sejauh pada batas – batas perilaku warga yang bersentuhan dengan sakralitas Negara. Wilayah sakral ini pun sejauh yang dirumuskan oleh masyarakat melalui proses politik sebagai pemberi mandat.

Beranjak dari kerangka inilah dimulai diskusi mengenai besar – kecil peran Negara dalam masyarakat. Semakin besar peran Negara, cenderung semakin membatasi kebebasan sipil⁴. Secara substantif sejalan dengan Francis Fukuyama, semakin terbatas lingkup peran (aktifitas) negara akan

2. Se jauh penelusuran penulis belum ada riset serius soal ini, meskipun kajian Imparsial “Brutalitas Polisi” tahun 2005 menguatkan kesan militeristik Polri. Hemat saya penelitian yang dilakukan empat tahun yang lalu itu agaknya sudah usang, apalagi konstelasi sosial politik tahun 2004 – ketika Imparsial mengambil data – sudah sangat bergeser pada hari ini.
3. Ralph Dahrendorf, 1985, Law and Order, Westview Press, Colorado.
4. Misalnya dalam Ifdhal Kasim, edt. 1999, Membelenggu Kebebeasan Dasar, ELSAM, Jakarta.

cenderung diikuti kekuatan kekuasaan negara atau kemampuan insitusalional, yaitu menjalankan berbagai kebijakan dan memberlakukan undang – undang secara bersih dan transparan (Fukuyama:2005; 8-9). Negara, merujuk Weber, difahami sebagai sekelompok aktor / institusi yang mempunyai legitimasi dalam melakukan pemaksaan. Sementara politik dalam konteks ini adalah pertarungan (maupun konsensus) dalam mempengaruhi perumusan teks legal-hukum formal.

Dengan demikian intervensi (aktor / lembaga) politik dalam domain hukum merupakan resistensi upaya profesionalisme hukum, demikian juga profesionalisme dalam ruang politik. Intervensi semacam ini pada derajat tertentu system sosial – politik tidak signifikan dengan kondisi aman dan rasa aman masyarakat. Referensi politik hukum pada era Orde Baru cukup efektif membangun kondisi aman, tetapi masih perlu diskusi panjang apakah rasa aman memang hadir dalam kondisi aman itu. Karena terdapat perbedaan mendasar antara rasa aman masyarakat dengan kondisi aman. Paling tidak, dalam perspektif demokrasi kondisi aman yang dibangun melalui tekanan dipandang secara teoritik sebagai persoalan.

Intervensi politik dan kekuasaan atas hukum dalam era Orde Baru justru dilakukan atas dasar keamanan, meskipun kondisi aman itu dibangun melalui perilaku ekseusif Negara. Pada awal tahun 80-an negara melakukan eksekusi terhadap penjahat level akar rumput tanpa pengadilan melalui penembakan misterius (Petrus). James T. Siegel (2000;3) mendiskripsikan,

“...pembantaian terhadap mereka yang disebut penjahat pada tahun 1983 dan 1984. waktu itu orang-orang ini kebanyakan tubuhnya bertato, dibunuh oleh tentara berpakaian preman. Biasanya orang-orang bertopeng, bersenjata dan naik jeep mendatangi rumah-rumah mereka yang disangka penjahat di tengah malam, menciduk mereka, menikan atau menembak para bajingan itu berkali-kali, dan menaruh mayat-mayatnya di jalanan...”

Angka yang diperoleh Siegel dari *Asian Survey* 25, no.7 (Juli 1985) mencapai 8500 orang. Tesis yang diangkat James T. Siegel ini adalah bahwa negara itu sendiri yang mengambil bentuk seorang kriminal dalam rangka mendapatkan kekuatan. Istilah kriminal di Indonesia merupakan konstruksi politis.“...ketika rakyat ditekan, pengertian kriminalitas dibangun di

Indonesia”⁵. Akibatnya (aktor) politik sesungguhnya mempunyai kendali atas penjahat jalanan dan mempengaruhi kondisi keamanan. Selain Antropolog James T. Siegel yang menaruh perhatian terhadap tesis ini, Nico Schulte Nordholt⁶ membahas monopoli negara atas sarana kekerasan. Elit politik, birokrat dan militer, mengikuti Nordholt, menggunakan kekerasan untuk meneruskan kepentingan mereka dengan cara menyewa jago-jago geng kriminal kota, sejumlah kaum muda dan para-militer.

Terhadap bentuk kebebasan pada kelas sosial yang agak di atasnya, yang meliputi kebebasan berpendapat, berserikat dan berkumpul Negara Orde Baru membangun konstruksi relasi sedemikian rupa antara sistem politik, kemandirian pengadilan dan penggunaan peraturan-peraturan darurat sehingga secara otomatis berpengaruh terhadap praktik tiga kebebasan sipil. Dalam hal ini menarik catatan Sidney R. Jones⁷, dibandingkan dengan sejumlah negara – negara asia seperti Hongkong, Cina, Kamboja dan Srilangka maka Indonesia era Orde Baru masih agak lebih baik dari sisi kelonggaran dalam mendirikan dan LSM. Namun karena berjalin kelindannya wilayah (sistem) politik dengan hukum sesungguhnya gerak LSM menjadi sangat terbatas; dilain hal sekaligus LSM juga harus memainkan peran sebagai opsi politik karena system politiknya tidak membuka kehadiran partai oposisi.

Pada era pemerintahan SBY – JK perilaku ekseksif cenderung kembali menguat setelah beberapa tahun perilaku negara cukup hati-hati dalam merespon kebebasan sipil karena dicabutnya Undang-Undang Subsersif. Menguatnya perilaku ekseksif ini setelah maraknya teror bom pada tahun 2005, tepatnya pada peledakan Bom Bali ke-2. Badan Intelejen Negara lewat Samsyir Siregar meminta DPR agar BIN diberikan lagi kewenangan menangkap⁸, padahal dengan dihapusnya Undang – Undang Subversi BIN ini tidak mempunyai kewenangan untuk itu. Alasan Fraksi Persatuan Pembangunan menyetujui usulan Kepala BIN bahwa kewenangan BIN menangkap digunakan sebagai tindakan preventif.

Pola pendefinisian kondisi aman dan tidak aman semacam ini juga kelihatan dalam pemberantasan korupsi kelas kakap. Sejumlah media massa

5. James T. Siegel, 1998, *Penjahat Gaya Orde Baru*, terj. LKIS, Yogyakarta, hal. 5.

6. Frans Husken dan Huub de Jonge, ed. 2003, *Orde Zonder Order; Kekerasan dan dendam di Indonesia 1965 – 1998*, LKIS, Yogyakarta, hal 83—109.

7. Ulasan Sidney R. Jones ini adalah Kata Pengantar dalam Idrhal Kasim (1999), merupakan analisa atas perbandingan tiga kebebasan dasar di lima nagara di Asia.

8. Rusdi Marpaung (ed.), 2006. *Demokrasi Selektif terhadap Pengakkan HAM, Imparsial*, Jakarta, hal.63.

memberikan analisa bahwa cara kerja pemerintahan SBY – JK tebang pilih. Namun tuduhan atau penilaian tebang pilih penegakkan hukum pada level kerah putih yang dilakukan suatu rezim di Indonesia hampir dapat dikatakan mendekati sebuah pola, karena penilaian semacam ini terjadi pula pada era pemerintahan sebelumnya setelah reformasi. Rezim selalu mempunyai pembelaan (apologetik). Sejauh penelusuran peneliti, belum ada kajian dalam menjawab apakah penilaian dan pembelaan ini adalah persoalan cara pandang penegakkan hukum yang menyangkut paradigma yang dianut Negara dengan paradigma yang dianut oleh aktor non-negara; apakah pada persoalan regulasi penegakkan hukum.

Kasus terakhir mengenai terungkapnya penggelapan dana DKP dalam pembiayaan kampanye Calon Presiden 2004. Pengungkapan melalui pengakuan Amin Rais tidak ditindaklanjuti oleh lembaga hukum, tetapi cukup selesai lewat pertemuan (informal) Amin Rais dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono di Bandara Sukarno Hatta. Lembaga hukum tidak bergerak, kasus ini menunjukkan sebuah pola bahwa pelanggaran hukum hanya akan diproses secara tuntas sejauh kasus itu tidak menggoncang keseimbangan politik, baik yang ada di legeslatif maupun eksekutif. Sejak pertengahan Orde Baru hingga pemerintahan SBY – JK begitu kuat intervensi aktor politik dalam (proses) hukum, sehingga imunitas pada aktor-aktor dan kasus – kasus tertentu.

Pembangunan Ekonomi, Keamanan dan Demokrasi

Tesis Seymour Martin Lipset (1963) yang menghubungkan demokrasi dengan kesejahteraan sangat dipercayai aktor Negara Orde Baru. Meskipun *sempati* terjadi perdebatan secara samar-samar, nampaknya pelan – pelan tapi pasti perdebatan ini semakin jelas menjelang tahun 1998 hingga menyongsong kejatuhan Suharto. Apakah demokratisasi harus ditunda hingga sampai tingkat perkapita tertentu; apakah, lambannya kesejahteraan pada pasca reformasi bukan justru disebabkan oleh penyelewengan demokrasi; apakah demokrasi merupakan tujuan, atautkah cara, atau keduanya (alat dan tujuan).

Bagi Lipset, kesejahteraan memberikan anasir bagi individu –individu yang cenderung mudah menerima nilai – nilai demokrasi (toleransi, rasional, sekuler dan terbuka). *“I have used various indices of economic development—welfth, industrialization, urbanization, and education—and computed*

coverages (means) for the countries wich have been classified as more or less democratic in the Anglo-Saxon, and in Latin America”⁹.

Ciri-ciri individu yang ‘compatible’ dengan demokrasi ini pada dasarnya dialamatkan terhadap faktor keamanan ketika sistem demokrasi ini diterapkan. Artinya, kondisi aman menjadi syarat mutlak – *condition sine qua non* – ranah demokratisasi; jadi sesungguhnya bukan kesejahteraan *an sich*. Maka perubahan social, pada dirinya adalah sebuah transisi menuju suatu bentuk tatanan tertentu dalam waktu tertentu. Setiap perubahan dengan sendirinya adalah sebuah transisi, proses ini, diantaranya oleh Ralph Dahrendorf, dipandang sebagai kondisi yang rawan mengancam ketertiban.¹⁰ “Ketertiban” dalam hal ini merujuk pada dua kemungkinan (making order); meningkat menjadi konsolidasi demokrasi, atau terjadinya anarkhi yang mengmbalikan terjadinya kekuasaan otoritarian.

Persoalannya kemudian ciri-ciri manusia yang mempunyai sederetan nilai kompatibel itu hanya dapat wujud dalam kondisi batas kesejahteraan tertentu. Dalam konteks inilah Budiono dalam pengukuhan guru besarnya di UGM pada bulan Maret 2007 kembali mengangkat tesis Lipset dan kemudian mendapat respon kritis dari sejumlah kalangan akademisi dan pengamat politik¹¹. Arbi Sanit dalam suatu diskusi yang dipandu Sageng Sarjadi di televisi berpendapat menunda demokratisasi dengan alasan rendahnya perkapita adalah perjalanan balik ke belakang. Demokrasi / demokratisasi, kata Arbi tak ada kaitan dengan kesejahteraan, justru karut marut ekonomi pasca Orde Baru ini harus dicari jawabannya dari proses demokratisasi yang (sedang) melenceng. Fadli Zon, intelektual muda yang pada awal reformasi dekat dengan Prabowo (waktu itu Danjen Kopasus), dalam diskusi panel itu kritis terhadap demokrasi. Bahwa demokrasi (bisa) jadi komoditas politik yang dikonstruksi para komprador capital internasional. Secara substantif dua *mainstream* pemikiran ini memasukkan dimensi keamanan dan ketertiban sebagai konsekwensi sistem ekonomi dan politik. Meskipun keduanya

9 . Seymour Martin Lipset, 1963, *Political Man; The Social bases of politics*, Anchor Books, New York, hal. 32-33.

10 . Dalam *Law And Order* (1985) Ralph Dahrendorf menjelaskan , diantaranya kecurangan (system) ekonomilah yang memulail kondisi disorder pada system yang lebih luas; hukum, social dan politik. Pada halaman 29 Dahrendorf menarik kesimpulan, “...thefts are reported, but not investigated, led alone prosecuted. If and when they are prosecuted, the result is more often than not what Zender calls the “acquittal of the guilty”... If this is sign of change, it signifies not the arrival of new valid norms but of normless, anomy”

11 . Dalam hitungan Budiyono, demokrasi di Indonesia baru layak berjalan bila pendapatan perkapita telah melampaui 4000 dolar. Indonesia masih dibawah 2000 dolar.

mempunyai perbedaan yang sangat mendasar dalam strategi teknisnya. Term keamanan negara, misalnya akan sangat banyak ditemukan dalam model tata fakir Fadli Zon. Bukan berarti tata fakir Arbi Sanit tidak mengakomodasi konsep keamanan negara, namun konsep ini dielaborasi dalam pengertian yang lebih luas. Diskusi ini mengulang topik hampir dua tahun yang lalu ketika gonjang-ganjing penjualan indosat. (Wacana keamanan negara dalam model tata fakir "tertentu" dianggap *out of date*, secara khusus didiskusikan pada bagian setelah ini). Sementara dalam model pemikiran Arbi Sanit pengertian keamanan memasukkan didalamnya hak-hak warga dalam ekonomi, social dan politik.

Diskusi itu merupakan ilustrasi Indonesia pasca Orde Baru yang menunjukkan tarik menarik pengaruh dalam meletakkan hubungan demokrasi dengan pembangunan ekonomi dan konsekwensinya pada dimensi keamanan. Pada bagian Pendahuluan telah disinggung bahwa aktor pemerintah secara diam-diam mendanai *soft power* dalam menancapkan gagasan ekonomi neoliberal. Preskripsi sentral kelompok ini mengerutkan peran pemerintah dalam tata kelola ekonomi, aikannya privatisasi¹². Model pembangunan ekonomi dengan demikian menuntut dukungan model tata kelola politik-ekonomi dan (rumusan) ideologi¹³. Tata kelola politik ekonomi ini penting senbagai basis struktural keamanan dan ketertiban .

Teori pembangunan dan model keamanan

Secara diametral terdapat dua model teori pembangunan dan implikasinya dalam tata kelola keamanan dan ketertiban, yaitu antara mengedepankan pertumbuhan atau mengedepankan pemerataan. Disinilah persoalannya. ; pilihan pada yang pertama (pertumbuhan) logika kaitannya dengan keamanan bahwa dengan pertumbuhan ekonomi negara akan dengan leluasa mendanai dalam rangka membenahi institusi hukum dan lembaga keamanan dan pertahanan. Persoalannya, untuk pertumbuhan lebih dahulu memerlukan pra kondisi keamanan. Dalam kerangka pertumbuhan ini,

12. Kubu yang berseberangan dengan pemikiran ini selain akademisi (utamanya Revison Baswir dari UGM), sejumlah politisi senior (Amin Rais, Kwik Klan Gie, Drajat Wibowo, Laode Ida). Sesekali mereka berkumpul, dan dihadiri public secara terbuka, membahas dan berorasi secara bergantian mengkritik kebijakan yang bersifat neoliberal. Dalam sebuah kesempatan seorang pembicara merasa frustrasi karena pers tidak mau / berani meliput secara substantive lengkap pertemuan itu. Ada dugaan pers pun masuk dalam lingkaran agenda neoliberal.

13. Perumusan ini, misalnya dapat dilacak dari Vic George dan Paul Wilding (1992).

rekayasa Negara dalam tata kelola keamanan mengabaikan demokrasi dan kebebasan sipil.

Kedua, pilihan pada pemerataan. Pilihan ini juga tidak serta merta "compatible" dengan demokrasi. Negara harus memainkan peran yang kuat dan luas, tidak bisa menghindar dari "pilih kasih" dan menyerahkan kinerja ekonomi pada pasar. Keamanan dalam konteks pemikiran ini mempunyai makna dikembangkan meluas; bukan sekedar keamanan negara yang harus dipertimbangkan, jauh lebih mendasar adalah keamanan nasional, keamanan public (public security) dan keamanan individu (human security). Mekanisme pasar tanpa intervensi negara cenderung mengganggu keamanan publik dan keamanan individu¹⁴, yang melahirkan kekerasan dalam bentuknya yang meluas dibandingkan sekedar kekerasan fisik, yaitu kekerasan struktural yang menghalangi manusia memenuhi kebutuhan pokoknya (pangan, sandang, pakaian dan martabat)¹⁵. Kondisi ini hanya akan melahirkan oligarkhi, baik ekonomi maupun politik.

Perilaku kekuasaan dihadapkan pada dua konsekwensi pilihan yang dilematik itu. Ambillah sebuah ilustrasi kebijakan ekonomi Pemerintah SBY – JK pada kurun pada pendek saja, dua tahun belakangan ini. Hampir dua tahun ini pemerintah telah mengeluarkan lima paket kebijakan ekonomi. Lima paket itu adalah Paket Insentif, Paket Kebijakan Infrastruktur, Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, Paket Kebijakan Sektor Keuangan, dan yang terakhir dikeluarkan melalui Instruksi Presiden nomor 6 tahun 2007 Paket tentang Kebijakan Percepatan Pembangunan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Paket terakhir ini paling kelihatan bersifat populis, paling tidak kreasinya ditujukan pada kondisi keamanan ekonomi masyarakat pada level menengah kebawah. Beberapa hari setelah keluarnya Inpres ini, Rizal Ramli, mantan Menko Perekonomian mengkritisi kebijakan ini sebagai justru bukan pro-rakyat dan tentu saja tidak bisa diharapkan sebagai penciptaan kondisi keamanan ekonomi masyarakat level menengah kebawah. Karena kebijakan ini menurut Rizal (*Kompas*, 15/6/2007) berangkat dari pendekatan neoliberal ala Washington Consensus yang berlandaskan prinsip, peran pemerintah harus seminimum mungkin. Secara teoritik mengerutnya

14 . Gejala ini terlihat pada (pertumbuhan) tata kota, betapa kapital dengan leluasa merampas ruang publik: 'Ruang publik' dalam hal ini akan lebih tepat difahami sebagai ruang yang bersifat non-ekonomi.

15 . Jamil Salmi, 2003, *Kekerasan dan Kapitalisme; Pendekatan baru dalam melihat Hak Asasi Manusia*, terj. Agung Prihantoro, Pustaka Pelajar, Jakarta.

peran Negara akan mengancam keamanan ekonomi masyarakat level bawah.

Dalam kerangka intervensi negara atas kehidupan sipil, paket tentang Kebijakan Percepatan Pembangunan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah ini jenis intervensi positif Negara. Karena menyangkut tugas Negara dalam penyediaan hak-hak ekonomi warga. Meskipun paket ini tidak akan terlalu bergeming bagi keamanan ekonomi mayoritas karena seperti yang diurai Rizal Ramli, semangat kebijakan ini berangkat dari dasar pemikiran upaya mengkerutkan peran negara, pendekatan yang mengutamakan iklim usaha. Pada lain kasus, revisi Undang – Undang Ketenagakerjaan adalah mengurangi intervensi positive negara karena tidak memberi rasa aman tenaga kerja buruh.

Intervensi Negara selain yang bersifat positif itu, yang bersifat negatif adalah regulasi yang membatasi hak-hak sipil dan politik warga. Yaitu hak berserikat, berkumpul dan mengemukakan pendapat. Ketiganya berkaitan erat¹⁶. Berserikat berkaitan dengan kebebasan memperoleh identitas dan legalitas hukum, tanpa khawatir sebuah organisasi dibubarkan. Hak berkumpul merujuk pada kebebasan untuk melakukan pertemuan – pertemuan umum atau rapat umum, dan hak mengemukakan pendapat adalah kebebasan menyuarakan pemikiran dan keprihatinan atas kebijakan melalui tulisan maupun pembicaraan. Intervensi Negara atas tiga hak dasar ini memang tidak langsung berkaitan dengan dimensi ekonomi layaknya pada hak ekonomi di atas, namun ketersinggungan tetap ada. Berkaitan dengan hak mengemukakan pendapat adalah hak memperoleh informasi public, atau kebebasan memperoleh informasi public. Relasi Negara dengan masyarakat mengenai hak ini mempunyai logika terbalik, kekhawatiran datang dari pihak penyelenggara Negara; logikanya jika kebebasan tanpa dibatasi pada poin-poin tertentu aparaturnya Negara akan sangat terkontrol. Bukan Negara mengontrol masyarakat seperti mendiskusikan pada tiga hak dasar di atas.

Dengan demikian ketersinggungan dan keterkaitan antar bidang kehidupan sebagai warga negara, warga masyarakat – sekaligus – sebagai seorang individu menuntut tidak dibatasinya makna keamanan pada pengertian yang “klasik”, berkenaan melulu pada soal negara keamanan dan

16 . Lihat Sidney R. Jones dalam Idrhal Kasim (1999).

keamanan fisik warga masyarakat. "Keamanan" tidak bisa lagi didefinisikan oleh aktor "di luar sana" melainkan oleh subyek.

Keamanan, Keamanan Negara dan Keamanan Nasional

Jika ditarik penegasan dari uraian di atas maka terdapat dua pemaknaan keamanan. Keamanan dalam pengertian yang menyempit dan keamanan dalam pengertian yang meluas. Dalam pengertian yang menyempit, keamanan yang didefinisikan oleh negara / tepatnya keamanan negara. Pengertian yang menyempit ini pengaruh dari orde politik dunia¹⁷ dalam kerangka konflik (perang dingin) bipolar. Persepsi keamanan semacam ini muncul dari entitas negara dalam upaya menangkal ancaman bersifat militer yang datang dari luar. Keamanan nasional (*national security*) dalam konteks ini identik dengan keamanan negara (*security of the state*). Ketika sistem bipolar ini luruh, Orde dunia memperlihatkan saling ketergantungannya di bidang ekonomi, politik dan militer. Maka ancaman pun bergeser, dari ketak-amanan yang bersifat militer kepada nuansa yang lebih bersifat ekonomi dan politik. Lebih jauh berkembang kemudian intensitas hubungan pada level masyarakat sipil (melalui jaringan masyarakat sipil global)¹⁸ yang acapkali mempunyai ancaman yang sama, yaitu perlakuan ekspresi negara¹⁹. Karena dalam kerangka pengertian keamanan yang sempit ini secara empiric tidak jarang upaya negara dalam mewujudkan keamanannya itu harus mengorbankan kebebasan sipil.

Pergeseran order internasional ikut menggeser persoalan yang dirasa mengancam keamanan (*insecure*) entitas Negara, pada gilirannya menggeser perspektif keamanan dalam pengertian meluas. Meminjam pendekatan fenomenologik, kesadaran manusia atas ancaman berasal dari interaksinya dengan dunia mikro yang dihadapi sehari hari, bukan lagi pada struktur konstelasi global. Ancaman itu adalah beban fikiran dalam persoalan ekonomi, martabat serta identitas. Ancaman semacam ini acapkali terlepas dari konteks global secara langsung tapi pada relasinya dengan negara yang berupa regulasi ekonomi, social dan politik. Menarik menggunakan terminologi Peter L. Berger (1992), yaitu pluralisasi untuk memotret pergeseran struktur

17 . Misalnya dalam Paul Hiers (2004), *War and Power in The 21st Century; Konflik Militer, Negara dan Sistem Internasional*, terj. Setia Bangun, Murai Kencana, Jakarta.

18 . Andi Wijayanto, ed., 2007, *Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*, LKIS, Yogyakarta.

19 . Perbandingan atau ragam tindakan ekspresif Negara atas sipil di sejumlah Negara di Asia, misalnya dalam Ildhal Kasim, ed., (1999)

masyarakat, hingga dalam hal ini pengertian keamanan bergeser mengikuti paket-paket kesadaran dari pluralisasi itu dalam dikotomi lingkungan privat dan lingkungan umum.

Pergeseran makna dan sejumlah implikasi tata kelola keamanan itu sedang berlangsung di Indonesia dan belum menemukan formatnya. Pergeseran ini baik tata kelola pada sektor (keamanan) ekonomi, politik, sosial maupun sektor keamanan nasional. Tiga sektor (ekonomi, sosial dan politik) sudah dielaborasi pada bagian atas. Dalam sektor keamanan nasional ini diantaranya dapat dilihat dari belum selesainya (rencana) sistem keamanan terpadu. Keterpaduan ini belakangan saja dipandang sebagai penting, padahal semula melalui semangat reformasi spesialisasi yang tajam menjadi rujukan. Inipun sebuah pergeseran persepsi, didalamnya menyertai potensi konflik dalam penyelenggara sektor keamanan.

Tap MPR No. VI tahun 2000 memisahkan secara hitam putih fungsi pertahanan (TNI) dan fungsi keamanan (Polri) belakangan ada arus pemikiran untuk merevisi karena dirasakan ancaman bersifat lintas sektoral atau paling tidak dalam praktek terjadi overlap antar fungsi-fungsi keamanan tersebut²⁰. Persepsi tentang ancaman melahirkan persepsi tentang menyempit dan meluasnya makna keamanan. Ketika pemerintah cq. Departemen Pertahanan mengeluarkan konsep draf-draft RUU tentang Keamanan Nasional sebagai pengganti RUU tentang Pertahanan dan Keamanan Negara kalangan kepolisian menanggapinya secara reaktif. Diskusi di kalangan internal kepolisian RUU itu dipersepsi sebagai upaya militer ingin mengembalikan otoritas yang melampaui kewenangannya dinilai dari system tata kelola keamanan modern dan demokratis. Utamanya pada pasal mengenai posisi kepolisian tidak lagi dibawah Presiden. Sejauh pengamatan awal peneliti di kalangan internal pemikir kepolisian terpecah dalam merespon RUU yang dikeluarkan Departemen Pertahanan itu.

Daftar Pustaka

Aditjondro, George Junus, 2004, *Membedah Kembar Siam Penguasa Politik dan Ekonomi Indonesia*, Lembaga Stusi Pers dan Pembangunan, Jakarta.

20 . Misalnya dalam T. Hari Prihantono, ed., *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, ProPatria Institute, Jakarta.

Asshidiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.

Bahar, Saafoedin, 2002, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Sinar Harapan, Jakarta.

Baldwin, Robert dan Richard Kinsey, 2002, *Police, Power and Politics; Kewenangan Polisi dan Politik*, terj. Kunarto, Cipta Manunggal, Jakarta.

Boucher, David dan Vedi R. Hadis, 2003, *Pemikiran Sosial Politik Indonesia Periode 1965 – 1999*, terj. Tina Gayatri, Grafiti, Jakarta

Conboy, Ken, 2007, *INTEL; Menguak Tabir Dunia Intelejen Inndonesia*, terj. Danny Raharto, Pustaka Primatama, Ciputat, Inodonesia.

Chrisnandi, Yudi, 2002, *Kesaksian Para Jenderal*, LP3ES, Jakarta.

Dahrendorf, Ralph, 1985, *Law and Order*, Westview Press, Colorado.

Desch, Michael C., 1999, *Politisi vs Jenderal ; Kontrol Sipil atas Militer di Tengah Arus yang Bergerak*, terj. Tri Wibowo Budi Santoso, Rajawali Press, Jakarta.

Eisenstadt S.N., 1986, *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*, ter. Chandra Johan, Rajawali, Jakarta.

Elliston, Frederick A., Michael Feldberg (edt.), 1985, *Morals Issues in Police Work*, Rawnan and Littlefield Publishers, USA.

Etzioni, Amitai, 1985, *Organisasi – Organisasi Modern*, terj. Suryatim, Universitas Indonesia Perss, Jakarta.

Fukuyama, Francis, 2005, *Memperkuat Negara*, terj. A. Zaim Rofiqi, Gramedia, Jakarta.

Held, David, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global; Dari Negara modern hingga pemerintahan kosmopolitan*, terj. Damanhuri, Pustaka Pelajar, Jakarta.

Hierst, Paul, 2004, *War and Power in The 21st Century; Konflik Militer, Negara dan Sistem Internasional*, terj. Setia Bangun, Murai Kencana, Jakarta.

Honna, Jun, 2006, *Serdadu Memburu Hantu; Ideologi Kewaspadaan*

di *Senjakala Kekuasaan Orde Baru*, terj. Dwi Pratomo Yulianto, Center for Information Analysis, Jakarta.

Horowitz, Louis Irving, 1985, *Revolusi, Militerisasi dan Konsolidasi Pembangunan*, terj. Sahat Simamora, Bina Aksara, Jakarta.

Husken, Frans dan Huub de Jonge (edt.), 2003, *Orde Zonder Order; Kekerasan dan Dendam di Indonesia 1965 – 1998*, terj. M. Imam Aziz, LKIS, Yogyakarta.

Gaffar, Afan, 2002, *Politik Indonesia; Transisi menuju demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

George, Vic, dan Paul Wilding, 1992, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, terj. Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta.

Kartasasmita, Pius Suratman, 2006, *Bringing The Public Back In*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Kartawijaya, Pipit R, 2006, *Pemerintah Bukanlah Negara*, Henk Publishing, Surabaya.

Kasim, Ihdhal (edt.), 1999, *Membelenggu Kebebasan Dasar*, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat, Jakarta.

Liebkecht, Karl, 2004, *Militerisme dan Anti Militerisme*, terj. Pius Tumangger, IRE Press, Yogyakarta.

Linz, Juan (et all), 2001, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, terj. Rahmani Astuti, Mizan, Bandung.

Lipset, Seymour Martin, 1963, *Political Man; The Social Bases of Politics*, Anchor Books, New York.

Lubis, Todung Mulya (Peny.), 1993, *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Masyarakat Dunia; Isu dan Tindakan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Maliki, Zainuddin, 2000, *Birokrasi Militer dan Partai Politik dalam Negara Transisi*, Galang Press, Yogyakarta.

Salmi, Jamil, 2003, *Kekerasan dan Kapitalisme*, terj. Agung Prihantoro, Pustaka Pelajar, Jakarta.

Prihantono, T. Hari (edt.), 2006, *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan*, Propatria Institute, Jakarta.

Nasution, Adnan Buyung, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme; Hak asasi dan Demokrasi*, Kata, Jakarta.

Rahardjo, Satjipto, 2004, *Ilmu Hukum; Pencarian, pembebasan dan pencerahan*, Muhammadiyah University Press, Yogyakarta.

Robinson, William I., 2003, *Hantu Neoliberalisme*, terj. Irvan, C-Books, Jakarta.

Salmi, Jamil, 2003, *Kekerasan Dan Kapitalisme; Pendekatan Baru dalam melihat Hak-Hak Asazi Manusia*, terj. Agung Prihantoro, Pustaka Pelajar, Jakarta.

Samego, Indria (edt.), *Sistem Pertahanan Keamanan Negara*, The Habibie Center, Jakarta.

Setiawan, Bonnie, 1999, *Peralihan Ke Kapitalisme Di Dunia Ketiga*, Insist Press dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Siegel, James T., 1998. *Penjahat Gaya Orde Baru*, terj., LKIS, Yogyakarta.

Stanley (edt.), 2000, *Indonesia di Tengah Transisi*, Propatria, Jakarta.

Wijayanto, Andi, 2007, *Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*, LKIS, Yogyakarta.

Winters, Jeffrey A., 1999, *Power In Motion*, terj., Sinar Harapan, Jakarta.

Zon, Fadli, 2004, *Politik Huru-Hara Mei 1998*, Institute For Policy Studies, Jakarta.