

Prospek Reformasi Sektor Keamanan (Sebuah Pendekatan Sosiologi Politik)

Sutrisno*

Abstrak :

'Sektor keamanan' bukan terminologi yang difahami secara seragam, utamanya mengenai aktor-aktor keamanan yang terlibat didalamnya. Tulisan pendek ini membatasi aktor keamanan secara minimalis, hanya menyangkut militer dan kepolisian, bahkan lebih khusus konsentrasi pada institusi kepolisian. Kalau pergeseran format tata kelola sektor keamanan sebagai bentuk mengadaptasi lingkungan global, lingkungan global ini pada dasarnya terus bergerak. Artikel pendek ini adalah pembacaan atas bergeraknya lingkungan global yang memungkinkan 'menembus' sektor tata kelola keamanan itu.

Kata Kunci : Reformasi Sektor Keamanan, aktor keamanan, tata kelola keamanan, kepolisian

Jika hari ini sama dengan hari kemarin,

berarti kau merugi

Muhammad SAW

Prolog:

Isu Sentral Reformasi Sektor Keamanan

Pergeseran konstelasi kekuatan pada tingkat global, yang dimulai dengan bangkrutnya ideologi kiri pada dasawarsa 90-an menjadi isu mendasar bagi reformasi tata kelola keamanan di Indonesia. Tentu saja secara normatif pembaruan tata kelola sektor keamanan ini harus tetap diletakkan dalam bingkai peta besar reformasi. Disinilah persoalannya, justru peta

besar ini nampaknya masih 'ghoib' di sepanjang lebih dari satu dasawarsa ini. Yang membantu untuk membaca peta 'ghoib' ini hanyalah sebuah asumsi dasar tentang paradigma baru yang menempatkan masyarakat sebagai asset dalam ikhwal keamanan dan order/keteraturan, masyarakat bukan lagi dilihat sebagai kendala (*obstacle*). A Centre for Security Development and The Rule of Law (DCAF), misalnya, menyebutkan, "*security sector reform is based on the assumption that societies are better off with a security sector that is an asset, not an obstacle, to peace, security, development and stability*".

Namun demikian tetap sajan di kalangan aktor-aktor pengendali keamanan -- juga para

* Sutrisno Suki, Doktor Sosiologi Universitas Indonesia, bergabung dengan PTIK sejak 2004 *sebari* mengajar di Universitas Paramadina. Sebelumnya, Penanggungjawab Departemen Sosiologi pada *The International Institute of Islamic Thought- Indonesia*, sebuah lembaga non pemerintah berpusat di Hendorn- Virginia, AS; Dan, Kordinator Kajian Filsafat untuk Peradaban (KAFARAD).

dari proses produksi. Pemain bisnis belakangan mulai menyadari bahwa proses produksi berkembang semakin kompleks yang harus memasukan unsur politik, dimana sebelumnya alat-alat produksi yang menyumbang proses produksi ini hanya meliputi modal, tenaga kerja, skill, dan informasi. Sektor interprise menjadi infrastruktur atas suprastruktur politik. Meminjam penuturan Ketua Badan Pengkajian Persatuan Purnawirawan Angkatan Darat, Kiki Syahnakri dalam Harian *Kompas* 17 Januari 2013, "...kapitalisme juga membuka peluang bagi institusi korporasi (termasuk asing) untuk turut pengatur sistem politik". Untuk penguatan proposisi ini pada tingkat global dapat ditemui dalam *The Corporation* karya Joel Balkan.¹¹

Yang menjadi persoalan dalam kondisi ini keamanan (baca: situasi aman) bergeser dari *public sector* ke arah *privat sector*. Atau, paling tidak dua sektor ini cenderung menjadi kabur. Memblok separuh jalan untuk acara perkawinan; raung *forwider* membuka jalan ditengah keramaian untuk lewatnya pelaku bisnis; proses atas nenek pencuri kakao atau pencuri sandal jepit yang kontras dengan melenggangnya sejumlah penjahat birokrasi; dan limbungnya definisi rahasia negara (lihat, misalnya, undang undang intelegen negara) merupakan gambaran kaburnya –meminjam Emile Durkheim – apa yang dianggap ‘sakral’ dalam masyarakat. Tantangan utamanya berkenaan dengan peran negara dalam mewujudkan *freedom from want*.

Sejumlah ‘terapi’ struktural digelontorkan sepanjang kurang lebih sepuluh tahun setelah tahun 2000.¹² Pada prinsipnya ‘terapi’ struktural merupakan upaya menemukan titik kompatibilitas antara pembaruan tata kelola keamanan terhadap pergeseran konstelasi global.

Ini dimulai dari keluarnya Tap MPR Nomor VI dan Tap MPR Nomor VII. Meskipun Tap MPR Nomor VII cenderung mengandung persoalan aplikabilitas, misalnya khusus menyangkut postur dan fungsi Lembaga Kepolisian Nasional (Kompolnas). Hemat Penulis, diluar persoalan postur dan fungsi Lembaga Kepolisian Nasional merupakan isu feri-feral (masalah pinggiran yang tidak terlalu penting). Misalnya, posisi kepolisian di bawah Presiden, juga termasuk feri-feral karena struktur ini bukanlah tidak mempunyai keabsyahan (teori) demokrasi,¹³ selain realitas empirik tidak cukup signifikan mempersoalkan isu semacam ini¹⁴. Para ‘penyerang’ struktur semacam ini pada dasarnya sublim dan mudah patah.

Akhirnya, reformasi sektor keamanan akan lebih signifikan bukan melalui *academic exercise* gagasan-gagasan besar yang acapkali spekulatif semacam ini tetapi pada kekuatan kontrol atas praktik fungsi dan peran yang dimaikan aktor keamanan sehari-hari. Disini membutuhkan tingkat kematangan masyarakat sipil itu sendiri untuk memungkinkan kuatnya kontrol secara masiv. Bahkan, faktor (kematangan) masyarakat sipil ini bagi Juan J. Linz¹⁵, misalnya, menjadi prasyarat utama bagi konsolidasi demokrasi. Kematangan masyarakat sipil (sebagai kontrol) ditandai dengan hadirnya *bürgerlich*. Mereka berkumpul dalam asosiasi-asosiasi non politik tetapi mempunyai kepentingan yang sama, dan mereka cenderung berani melindungi kepentingannya secara kolektif yang

11. Buku ini berasal dari disertasi Joel Balkan pada Colombia University. Versi Indonesia diterbitkan melalui Penerbit Airlangga dengan anak judul 'Pengejaran Patologis Terhadap Harta Dan Tahta'.

12. Dipenghujung pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, hemat Penulis separuh regulasi penting digelontorkan menutup bolong-bolong kompatibilitas demokrasi. Misalnya, Undang Undang Intelijen Negara, Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial, Penguatan Dewan Perss.

13. Bahwa prinsipnya institusi pemegang senjata (militer dan kepolisian) berada dibawah otoritas sipil yang secara reguler bisa dievaluasi. Kepolisian yang langsung di bawah Presiden telah memenuhi standar ini. Kalangan yang menyerang struktur semacam ini mengkhawatirkan politisasi atas institusi kepolisian, padahal di bawah apapun peluang politisasi itu tetap sama, belum lagi menyoal 'ongkos' proses pengalihan itu, baik berupa infrastruktur maupun suprastruktur.

14. Secara metodologik harus dibedakan antara "masalah sosial (sosial-politik)" dengan "masalah sosiologik" atas realitas posisi Polri di bawah Presiden ini. "Masalah sosial (sosial-politik)" adalah realitas interaksi yang menjadi persoalan (=moral politik) sebagai konsekuensi dari posisi Polri di bawah Presiden; "masalah sosiologik" adalah exercise akademisi mengenai posisi Polri di bawah Presiden.

15. Juan J. Linz, et al. 2001. Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, terj. Rahmani Astuti, Mizan Media Utama, Bandung, hal. 40 – 45.

mungkin saja di/terampas negara.¹⁶ Kekuatan masyarakat sipil melalui instrumen *bugerlich* ini mempersyaratkan ke kondisi sosiologis : kemampuan mengauas teknologi 'know how' organisasi dan menggunakan kecakapan legalitas (hukum). *Bugerlich* tidak bisa "dipaksakan" tetapi tentu membutuhkan basis pendidikan yang cukup. Kemudian 'difasilitasi' melalui instrumen-instrumen demokratik, misalnya kebebasan pers, kebebasan berekspresi dan kebebasan berserikat. Seandainya harus membaca sensitifitas kalangan masyarakat sipil ini, sekali lagi, 'agenda' gerakan sosial mereka bukan pada topik-topik yang bersifat struktural (misalnya posisi Polri di bawah Presiden) tetapi pada praktek penegakan hukum sehari-hari.

Demokratisasi bagaimanapun bukanlah proses *short cut*, ia merupakan jalan panjang, terjal dan berliku. Dengan demikian bongkar-pasang regulasi pada level hulu pun sejauh melalui proses substantif demokrasi tentu masih direstui para pendiri bangsa ini. Segala bongkar-pasang ini bertujuan -- melalui ujaran heroik-- melindungi segenap tanah, tumpah darah bangsa: *freedom from fear* dan *freedom from want*. Disini, Bapak Bangsa tujuh puluh tahun lalu secara implisit sangat sensitif terhadap kemungkinan yang akan terjadi pada komunitas global.

Kecenderungan Global "Jilid Tiga"

Untuk sekedar reflektif, jika hipotesis konstelasi global sebagaimana diurai di atas memang bisa dipercaya sebagai faktor utama (penentu) pembaruan sektor keamanan, maka apakah konstelasi global ini bersifat konstan? Tentu, dalam perubahan terdapat sisi yang bersifat konstan-permanen, ada pula yang berdimensi parsial/elementer atau tidak permanen. Tidak mudah memisah tegas antara yang substantif permanen dengan yang elementer.

Namun tanpa pemetaan analitik semacam ini upaya mendialogkan kecenderungan global dengan kontek lokal menjadi kehilangan arah. Dalam konstelasi global yang terus bergerak ini pertanyaannya bukan lagi pada "*seberapa demokrasiakah demokrasi kita?*" Pertanyaan semacam ini sudah 'ketinggalan kereta' karena nampaknya dalam kecenderungan wacana politik global ini lebih kuat emosi kolektifisme ketimbang rasionalitas ekonomi. Rasionalitas ekonomi yang disokong tata kelola global sejak tahun 90-an mengedepankan serba tembus pasar: term 'globalisasi' disini berarti serba tembus itu sendiri. Maka pertanyaan yang relevan diajukan adalah, "*bagaimana kita dalam praktek demokrasi yang bergerak di level global itu?*"

Kecenderungan dua tahun belakangan sejumlah negara yang baru saja menyelesaikan hajatan pesta demokrasi pemilu ditengarai dimenangkan oleh rezim kapitalisme negara (*state kapitalism*). Semangat global kapitalisme negara diam-diam tetapi pasti mulai merambah ke sejumlah negara. Tiongkok menjadi ilustrasi *exemplar*, kemudian diadopsi oleh negara-negara kawasan Asia Tenggara dan India. Kekalahan rezim Gandhi atas BJP berarti kemenangan semangat ultranasionalis; di Thailand, menguatnya sentimen nasionalisme setelah mengalami krisis demokrasi; begitu pula Vietnam, Myanmar, Kamboja yang sejak 'dini hari' meniru kapitalisme negara ala Tiongkok. Indonesia dari sisi (pandangan) masyarakat juga ternyata terdapat kecenderungan sama, paling tidak jika merujuk polling *Kompas*, 12 Mei 2014. Salah satu pertanyaan yang diajukan dalam polling ini, "Lebih baik atau burukkah mengenai solidaritas sosial sebangsa di lingkungan Anda saat ini dibandingkan masa awal reformasi?" Dari 685 responden yang diambil secara acak di sejumlah kota besar, 36,5 persen berpendapat lebih baik; 34,2 menjawab sama baik; 10,7 persen sama buruk; dan 18 persen menjawab lebih buruk

16. Sekedar ilustrasi, dalam sebuah birokrasi korup aktor birokrat tidak lagi takut atau khawatir terhadap sub/lembaga kontrol negara (internal maupun eksternal) atas dosa-dosa yang dilakukannya, justru yang di-neri-kan jika 'tercium' kalangan pers atau kalangan masyarakat sipil.

Maka, apa relevansi pergeseran wacana global ini dengan tata kelola keamanan, sebagaimana tesis dasar artikel pendek ini? Prinsipnya dalam menguatnya kecenderungan global yang mengarah pada kapitalisme negara -- sebagaimana dipraktikkan Tiongkok -- berarti melumernya norma 'ketembuspandangan' karena lebih *state-centric*. Atau, meredupnya wacana "pasar bebas". Lantas, apa hubungannya dengan fungsi dan peran serta postur aktor keamanan? Ini bukan pertanyaan yang instan untuk dijawab. Yang jelas, fungsi, peran dan postur aktor keamanan Indonesia yang didiskusikan selama hampir sepuluh tahun pada dasarnya adalah dalam merespon faktor global, justru hari ini menghadapi faktor global "jilid tiga". Dalam menguatnya kapitalisme negara posisi moral tindakan berbasis nasionalisme akan semakin tegas. Paling tidak barangkali logika hubungan subsidi BBM dengan penyelundupan BBM ke luar negeri menjadi jelas posisi moralnya. Pada paruh pemerintahan SBY urung memberi subsidi BBM agar harganya tetap murah, salah satunya khawatir terhadap maraknya penyelundupan ke Malaysia, padahal adalah tugas aktor keamanan untuk menangkap penyelundup.

Penutup:

Dua Aras dalam Prospek Reformasi Sektor Keamanan

Reformasi sektor keamanan (cq. kepolisian) -- Sebagaimana penegasan di atas-- hanya imbas bola salju yang bergerak dari proyek demokratisasi pada sektor sosial politik. Arah design-nya adalah aktor keamanan ini tidak lagi mendefinisikan realitas perihal apa yang disebut sebagai "aman" secara *summa-mandiri* (Undang Undang Penanggulangan Konflik Sosial). Aktor keamanan ini berada dibawah kontrol aktor politik yang secara prinsip (bisa) dievaluasi secara reguler. Maka, masa depan proyek reformasi sektor keamanan ini bergantung pada dua aras, supra dan infra struktur politik ini.

Pertama, aras yang mengawaki supra-struktur politik. Pembacaan pada awak supra struktur politik ini untuk memprediksi percepatan proyek reformasi keamanan pada jangka pendek hingga menengah-awal, atau dua sampai lima tahun. Aneke Osse menguatkan proposisi ini, "...pemerintah yang demokratis lebih penting bagi reformasi kepolisian daripada reformasi kepolisian untuk pemerintah yang demokratis"¹⁷. Kalau *polling* harian *Kompas*¹⁸ bisa dijadikan indikasi, maka kualitas percepatan proyek reformasi sektor keamanan masih harus menempuh jalan terjal. Tetapi poin penting untuk prediksi ini juga terletak pada aktor eksekutif, lebih khusus siapa Menteri Hukum dan HAM kabinet mendatang. *Kedua*, kematangan infrastruktur sosial. Aras ini untuk membaca prospek reformasi sektor keamanan jangka menengah dan panjang, lima sampai sepuluh tahun. Taraf *burgelich* kelas menengah kota amat penting untuk membaca kondisi ini

Dalam kalkulasi jangka pendek dan menengah-awal, percepatan proyek reformasi sektor keamanan sangat bergantung pada kualitas kemenangan rezim yang mengawaki supra-struktur politik. Kualitas proses kemenangan rezim pada supra struktur politik ini paralel dengan kualitas demokrasi itu sendiri. Energi bagi reformasi sektor keamanan bergantung pada kualitas proses kemenangan dalam Pileg dan Pilpres itu. Awak supra-struktur politik yang

17. Aneke Osse.2006. *Memahami Pemolisian*, Rinam Antartika, Jakarta.
 18. Harian *Kompas*, 12 mei 2014, Polling ini dilakukan tanggal 7 - 9 mei 2014 terhadap 685 responden secara acak berusia minimal 17 tahun. Pertanyaan yang diajukan, "Yakin atau tidakkah Anda, lembaga berikut mampu memenuhi tuntutan reformasi?"

	Lembaga	Tdk Yakin	Yakin
1	Anggota DPRD dan DPD yang terpilih dari pemilu April 2014	70,9	22,9
2	KPK	27,3	69,3
3	Lembaga penegak hukum (Polri, Kejaksaan, Mahkamah Agung)	64,4	31,1
4	Mahasiswa dan gerakan pemuda	48,9	46,0

Parlemen bersama dengan lembaga penegak hukum menempati posisi yang paling tidak dipercaya masyarakat dalam mengawal pembaruan, keduanya jauh di bawah KPK dan mahasiswa.

belepotan dosa dalam proses pemenangan, dosa politik ini akan terus terbawa dalam perilaku kekuasaan yang membelenggu reformasi. Ini tentu kontra produksi dengan demokrasi, cq. reformasi sektor keamanan. Misalnya, secara keberanian teknis menentukan zaken kabinet sebagai elemen sistem presidensial berpengaruh secara langsung pada reformasi di tubuh aktor keamanan ini. Sementara pada sisi regulasi institusi kepolisian Pekerjaan Rumah paling mendasar jangka pendek hingga menengah-awal adalah penyelesaian revisi Undang Undang Nomor 2/2002. Revisi ini mengepaskan (kompatibel) struktur, sistem, postur kepolisian terhadap tekstur konstelasi ancaman keamanan tanpa abai terhadap nilai demokrasi. Hemat Penulis, perlemen nanti akan memberikan bobot serius pada sisi pengawasan eksternal institusi kepolisian ini ketimbang isu lain. Tentu, selain sangat penting prediksi ini dialamatkan pada yang mengawaki Menteri Hukum dan HAM. Upaya kompatibilitas semacam ini secara sekaligus hendak manggapai perubahan kultur di lingkungan Polri. Perubahan kultur (dan mindset) tidak bisa dilakukan dengan nasehat-nasehat moral, mengundang Mario Teguh, atau pengajian.

Daftar Pustaka

- Aron, Raymond.1962.*The Opium of The Intellectuals*, Norton, New York.
- Asshidiqie, Jimly.2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Bakan, Joel.2002.*The Corporation*, terj. Sri IsnaniHusnayati, PT. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Baldwin, Robert dan Richard Kinsey.2002. *Police, Power and Politics; Kewenangan Polisi dan Politik*, terj. Kunarto, Cipta Manunggal, Jakarta.
- Ball, Nicole.2000. *Good Practices in Security Sector Reform*, Herbert Wulf (edt.), Security Sector Reform, Berlin.
- Beentham, David & Kevin Boyle.1995. *Introducing Democracy; 80 Questions and Answers*, United Nations Educational, Scientific Cultural Organization (UNESCO), Paris, France.
- Chandhoke, Neera. 1995. *State and Civil Society*, Sage Publication, New Delhi, India.
- Dahrendorf, Ralf.1985. *Law and Order*, Westview Press, Colorado.
- Dhakidac, Dhaniel.2003. *Cendikiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin et all.2006. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, (Tanpa Penerbit).
- Fukuyama, Francis.2005. *Memperkuat Negara*, terj. Zaim Rofiqi, Gramedia, Jakarta.
- Fukuyama, Francis.2000. *The Great Disruption*, terj. Ruslani, Qalam, Yogyakarta.
- Fukuyama, Francis.1992. *The End of History and The Last Man*, Hamish Hamilton, London.
- George, Vic dan Paul Wilding.1992. *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, terj. Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta.
- Held, David.1995. *Demokrasi & Tatanan Global; Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, terj. Terj.Damanhuri, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*, Polity Press, Malden, USA
- Herberle, R.1951. *Social Movements; In Introduction to Political Sociology*, New York.
- Linz, Juan J. et al.2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, terj. Rahmani Astuti, Mizan Media Utama
- O'Donnel, Guillermo, at al.1993. *Transisi Menuju Demokasi; Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta.
- Osse, Anneke.2006. *Memahami Pemolisian*, Rinam Antartika, Jakarta.
- Winters, Jeffrey .1996. *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Cornell University Press. <http://www.economist.com/node/21564235>